

かゆいところに手が届く！ —多摩・島しょ自治体お役立ち情報—

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

森林がない・少ない自治体が 森林環境譲与税を活用するためのポイント

調査部研究員 上原 唯（多摩市派遣）

1. はじめに

森林環境税・森林環境譲与税という税をご存知でしょうか。森林環境税とは、納税者である住民に国税として納めてもらうものです。特例法¹による個人住民税の引上げ期間終了後の2024年度から、1人年額1,000円を個人住民税とあわせて市町村が賦課徴収²します。

森林環境譲与税とは、徴収された森林環境税等を財源として国から都道府県と市町村に譲与されるものです。住民への賦課徴収に先駆けて2019年度から譲与されています。

森林環境譲与税は、森林の有無に関わらず森林整備及びその促進に関する費用に充てるとされています。そのため、特に森林がない・少ない自治体にとっては、森林環境譲与税を活用してどのように森林整備等に資するか、その使途や効果を住民にどのように説明していくか、ということが課題になると考えられます。

そこで、本稿では森林環境税・森林環境譲与税について解説し、主に森林がない・少ない自治体が森林環境譲与税を活用するための視点を示していきます。

2. 森林環境税・森林環境譲与税とは (1) 創設の趣旨

森林を取り巻く環境として、所有者がわからない森林の増加や、林業の担い手の不足等の課題を踏まえ、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、2019年3月に「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（以下、法という。）」が成立しました。これにより、森林環境税及び森林環境譲与税が創設されました。

(2) 譲与額の算出方法

市町村の私有林人工林面積、林業就業者数及び人口により按分して算出されます（私有林人工林面積：林業就業者数：人口＝5：2：3）。都道府県にも、市町村の実施する施策を支援するためとして譲与されています。人口による按分が採用されているため、森林がない自治体にも森林環境譲与税が譲与されます。

(3) 森林環境譲与税の使途

法により使途が定められており、簡単にまとめると以下の通りです。

- ◇森林の整備に関する施策
- ◇森林の整備を担うべき人材の育成及び確保
- ◇森林の有する公益的機能に関する普及啓発
- ◇木材の利用の促進
- ◇その他の森林の整備の促進に関する施策

1 東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律

2 国や地方公共団体等が割当額を決定し、納税義務者へ通知し負担させること。

また、適正な使途に用いられることが担保されるように、市町村や都道府県は、森林環境譲与税の使途についてインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならないということも記されています。

3. なぜ森林を整備する必要があるのか

法の第一条には、森林の有する公益的機能の維持増進の重要性が謳われています。森林の有する公益的機能やその重要性とは何なのか。ここでは、法に出てくる用語とともに、森林整備の必要性について解説していきます。

(1) 森林の有する公益的機能

森林には様々な働きがあり、それを森林の多面的機能といいます（図表1）。森林の多面的機能には、公益的機能と木材等生産機能が含まれ、公益的機能とは水源涵養機能、土砂災害防止機能や土壌保全機能等国土の保全に関わる機能が代表的であり、国民は広くその恩恵を受けているとされています。

図表1 森林の多面的機能



〈出典〉平成25年度森林及び林業の動向

<https://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/25hakusyo/pdf/5hon1-1.pdf> (2020年9月17日確認)

(2) パリ協定における森林の役割

日本はパリ協定³の枠組みの下、2030年度の温室効果ガスの排出を2013年度の水準から26%

削減する目標を定めています。そして、26%の内の2%を森林吸収源対策によって確保することとしています。パリ協定では、「適正に手入れされている森林」の吸収量が削減目標の達成に利用することが認められていることもあり、森林の整備や保全等が必要とされています。

(3) 森林の状況

①日本の森林面積

2017年3月末現在国土面積3,780万haのうち約3分の2である2,505万haが森林です。森林面積のうち約4割の1,020万haを人工林が占めています。

②人工林/天然林・国有林/民有林

森林は所有形態と森林の成立過程で分けられており、法にある私有林人工林とは、私有林でありかつ人工林である森林を指します。

人工林と天然林は、成立過程による分け方です。人の手で植栽する等して成立するのが人工林であるのに対し、自然に成立していくのが天然林です。

国有林と民有林は所有者による分け方です。民有林に都道府県と市町村が有する公有林と、私有林が含まれます。

③植林の歴史と市町村による森林整備

戦中・戦後は、戦争資材・復興資材を供給するため全国的に森林の伐採が進み、森林が荒廃しましたが、昭和20年代に伐採跡地への植栽を積極的に実施したことで人工林が増加しました。人工林が木材として利用可能になるには約50年かかるといわれており、現在人工林の半数が木材として利用できる時期を迎えています。しかしながら、外国産の木材の輸入により林業の仕事が減少したことや高齢化の進展等から担い手が不足し、所有者不在の森林が増える等、手入れされていない森林が増加しています。

そこで、適正に手入れされていない森林について、市町村が主体となって森林整備等をするという制度⁴がつけられ、森林環境税及び森林環境譲与税はその財源とも言われています。

³ 2020年以降の気候変動対策について、先進国、開発途上国を問わず全ての締約国が参加する公平かつ実効的な法的枠組み

⁴ 森林管理法（2019年4月施行）に基づく森林経営管理制度

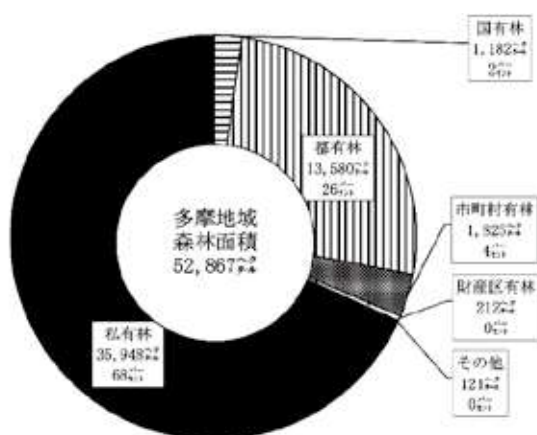
4. 多摩・島しょ地域自治体の現状

ここからは多摩・島しょ地域の森林の状況や森林環境譲与税の活用状況を見ていきます。

(1) 森林面積

都の森林面積は約8万haであり、その内訳は多摩地域が約5.3万ha、島しょ地域が約2.6万haであり、23区に森林はありません。都の森林の約7割が多摩地域に存在し、その約7割が私有林です（図表2）。また、多摩地域では森林の約6割が人工林ですが、島しょ地域においては、人工林は約1割です。

図表2 多摩地域の所有形態別森林面積



〈出典〉東京の森林・林業（令和元年版）

https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/nourin/d96c04efdcaa558b1486e36dc3cd6cf_1.pdf（2020年9月18日確認）

図表3は多摩・島しょ地域自治体の私有林人工林の面積規模をまとめたものです。多摩・島しょ地域自治体のうち私有林人工林が1千ha以上の自治体は6自治体であり、その他の33自治体は私有林人工林1千ha未満あるいは森林がない自治体です。

図表3 多摩・島しょ地域自治体の私有林人工林の面積

私有林人工林1千ha以上 (6自治体)		八王子市、青梅市、あきる野市、日の出町、檜原村、奥多摩町
私有林人工林 1千ha未満 (33自治体)	私有林人工林が1千ha未満	町田市、日野市、東大和市、稲城市、羽村市、瑞穂町、大島町、利島村、新島村、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村
	私有林人工林はない ※公有林や天然林などがある	調布市、武蔵村山市、多摩市、小笠原村
	森林がない	立川市、武蔵野市、三鷹市、府中市、昭島市、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、西東京市

〈出典〉東京の森林・林業（令和元年版）、林野庁市町村私有林人工林面積（平成29年3月31日現在）より筆者作成

(2) 森林環境譲与税の取組状況

林野庁が2019年9月に全国の市町村に対して行った森林環境譲与税の取組状況に関する調査では、私有林人工林が1千ha以上の市町村では、森林整備関係へ取り組む割合が8割でした。私有林人工林が1千ha未満の市町村では半数が全額積立等となっていました。

多摩・島しょ地域自治体の取組状況については以下の通りアンケートを実施しました。

多摩・島しょ地域自治体アンケート

対象自治体：多摩・島しょ地域自治体 39 市町村

対象部署：企画担当部署

実施時期：2020年8月17日～9月14日

①2020年度における使途

図表4は、2020年度における森林環境譲与税の使途を示しています。

図表4 2020年度における使途（複数回答）

	私有林人工林	
	1千ha以上 (6自治体)	1千ha未満 (33自治体)
間伐等の森林整備関係	3	5
林業の担い手確保・育成	0	1
普及啓発	1	4
木材の利用促進	2	11
基金への積立	6	16
その他	3	5

私有林人工林の面積規模に関わらず、「基金への積立」が最も多いことがわかりました。私有林人工林が1千ha以上の自治体における積立の目的は、森林整備に関するものや、公共施設に木材を利用するため等でした。

私有林人工林が1千ha未満の自治体では、「基金への積立」のうち全額積立が10自治体でした。積立に次いで多かった使途は「木材の利用促進」でした。

②2020年度における使途に関する課題

図表5は、2020年度における使途に関してどのような課題があるかをまとめた結果です。私有林人工林が1千ha以上の自治体は、令和2年度における使途に活用するには金額が不足していると感じる自治体が、それぞれの項目で

私有林人工林が1千ha未満の自治体は、「効果的な使途がわからない」「木材の利用促進に活用するには金額が不足している」が多い結果となりました。「その他」と回答した9自治体のうち、特にないが4自治体でした。

	私有林人工林	
	1千ha以上 (6自治体)	1千ha未満 (33自治体)
間伐等の森林整備に活用するには金額が不足している		2 7
林業の担い手確保・育成に活用するには金額が不足している		2 3
森林の有する公益的機能に関する普及啓発に活用するには金額が不足している		2 1
木材の利用促進に活用するには金額が不足している		2 9
効果的な使途がわからない		1 10
使途について住民への説明が難しい		0 2
その他		2 9
無回答		1 1

私有林人工林が1千ha未満の自治体は、令和2年度における森林環境譲与税の用途は基金への積立と木材の利用促進が多く、課題としては効果的な用途がわからない、木材の利用促進に活用するには金額が不足していると感じていることが明らかとなりました。

そこで、森林環境譲与税を活用するポイントとして、木材利用及び山間地域との自治体間連携による森林整備に関する取組を紹介します。

国内における森林の育成、木材の適正な供給及び利用、森林の適正な整備・保全を図っていくため、国産材の利用拡大は重要です。森林は木材を利用することで循環します（図表6）。

下刈
木の周りに生えた雑草を
取り取ります。

つる切り・除伐
木の生葉の生葉となるつるや曲がった
木などを取り除きます。

枝打ち
質のよい木材をつくるため、
不要な枝を切り落とします。

間伐
伐採や間伐付け、手入れなどを
繰り返すことで健康な森を
つくることができます。

出伐
森の中で死が近くのように、
出します。

木材を運ぶ
十分に生長した木を収穫します。

加工する
森から伐り出された丸太を
板や角材、合板などに加工します。

木材を運ぶ
多量の森林から都内へ運べば、
移動が少ないので、使うエネルギーを
節約できます。

木材を使う
身近な木の木材を使うことが、
木の循環につながり、
森の循環に役立ちます。

燃料として使う
木質ペレットなどは、ボイラーや
ストーブの燃料として利用されます。

木材の再利用
木材を使って建てた家や木製家具は、
大抵中の CO₂を減らすのに
つながります。

木材の再利用
古い家などに使われていた木材は、再活用することで、
建材や家具などに生まれ変わります。

都の森林の多くは多摩地域西部にあり、国産材である多摩産材が生産されています。多摩産材は、多摩産材認証協議会によって多摩地域の適正に管理された森林から生産された木材であることが認証されています。多摩産材を利用することで森林の循環が生まれ、都内の身近な森である多摩地域の森林の整備につながります。

あきる野市森林環境譲与税支援機構（以下、支援機構という。）は、製材所組合や森林組合等で構成されている任意団体です。支援機構は、

2019年5月に発足し、都内の森林がない・少ない自治体に森林環境譲与税の使途のコーディネート等を行っています。支援機構の活動を支援しているあきる野市の担当者に森林環境譲与税を活用するポイントや多摩産材を利用することがどのように多摩地域の森林整備につながるかを伺いました。

①支援機構設立の経緯

あきる野市における森林環境譲与税の使途を検討していた中で、地域の事業者等から、都内の森林がない・少ない自治体にも譲与される税を、あきる野市を含めた多摩地域の森林の整備や林業の振興につなげることができないかとの意見が出たことがきっかけとなりました。この提案はあきる野市の林業を担っている事業者等の経営状況の向上にもつながり、さらには多摩地域や都全体の森林・林業業界が活性化して若い担い手が増えることも期待されることから、あきる野市としても事業者等をサポートすることになり、支援機構が設立されました。

②多摩産材利用による効果

多摩産材を建物の構造材や家具等に利用することや、多摩地域の森林で環境教育等を実施することで森林の循環につながり、以下の多面的機能の増進や山間地域の振興が期待できます。

◇花粉の少ないスギ・ヒノキへの植え替えによる花粉症対策

◇林業事業体や製材所等の雇用の創出につながり、山間地域の活性化へ貢献

◇輸送距離が短いため、温室効果ガス排出削減に貢献

◇多摩産材による建物の木造・木質化、家具等の利用で都市部でもCO₂を固定できる

◇都市部における環境教育のための場、ボランティア等の場が得られる

森林がない・少ない自治体が森林環境譲与税を活用するポイント

森林がない・少ない自治体が、森林がある自治体と連携し、森林整備や環境教育等の普及啓発活動といった、木材利用以外の取組を実施することで山間地域の振興にもつながります。既

に姉妹都市等の自治体間連携を基にした森林整備を進めている自治体もありますが、その場合も支援機構が示している効果を念頭に置くと森林環境譲与税の効果的な使途とは何かがわかりやすくなると考えられます。

また、特定の地域との連携がない自治体であれば、多摩産材を利用することで、多面的機能を発揮する都内の身近な森である多摩地域の森林を守ることができ、法の趣旨である森林の公益的機能の維持増進へのつながりがわかりやすくなると考えられます。

(3) 豊島区「としまの森」づくり

豊島区では、区内での森林整備が困難であることから、埼玉県秩父市と森林整備協定を締結し、森林整備事業及び環境交流事業に取り組んでいます。山間地域との自治体間連携による森林整備に関する取組について、豊島区の担当者から経緯やポイントを伺いました。

①豊島区の環境政策及び秩父市との協定締結の経緯

豊島区では環境政策として、2009年度から植樹活動を行い、2018年度までの10年間で10万本の植樹を達成する等、緑化推進に取り組んでいます。

また豊島区では、持続発展都市を目指すため、「様々な地域との共生」を推進し、これまで多くの自治体との交流を図ってきました。秩父市は豊島区唯一の姉妹都市として、提携を開始した1983年から様々な分野において連携をしてきたことが今回の森林整備協定の締結につながりました。

②事業内容

<森林整備事業>

秩父市の市有林の一部を整備することにより、温室効果ガスの吸収価値を創出し、豊島区で発生するCO₂排出量と相殺するカーボン・オフセット⁵事業として実施しています。5年間の協定期間内で、秩父市有林のうち1.89haを「と

5 日常生活や経済活動において削減努力を行いどうしても排出されるCO₂等の排出について、排出量に見合った温室効果ガスの削減活動に投資すること等により、排出される温室効果ガスを埋め合わせるという考え方。

しまの森」として豊島区が整備します。森林整備で得たCO₂吸収量は「埼玉県森林CO₂吸収量認証制度」を活用し、認証を受けています。

<環境交流事業>

「としまの森」を活用し、豊島区が区民向けに自然体験を伴う秩父・環境交流ツアーを実施しています。参加者は「としまの森」で自然体験や丸太切り等の林業体験ができます。また、区主催のツアーに限らず区民は「としまの森」をいつでも自由に散策することができます。

③事業の効果

<森林整備事業>

協定期間の5年間のCO₂吸収総量は22.5tを想定しています。豊島区の温室効果ガスの総排出量は2017年度で163万t、森林整備事業による初年度のCO₂吸収量は5.7tであったことから、CO₂排出削減の効果はありつつも、この事業で相殺できるCO₂排出量は限られると豊島区は分析しています。しかし、豊島区がカーボン・オフセット事業で重要と考えている点は、CO₂の削減といった目に見えにくい取組が可視化される点にありました。CO₂吸収量の数値だけを見るとCO₂排出削減の効果は限定的と考えられますが、カーボン・オフセット事業は区民への環境政策に関する普及啓発のツールとして重視しています。さらに、事業を通じて得られた自治体間の交流等の付加価値や意義を見出すことが重要であると豊島区では考えています。

<環境交流事業>

豊島区では区民の自然体験の場や秩父市との相互交流の機会の確保を目的としており、実際に事業に参加した区民からも、都心での日常生活では味わうことができない林業体験等が好評であったとのことでした。

森林がない・少ない自治体が森林環境譲与税を活用するポイント

豊島区においては、地方との連携やまち全体で緑化推進に取り組む等の既存の環境政策に森林環境譲与税を活用した事業を位置づける考え方が、区民にも理解が得られるポイントであるとのことでした。

秩父市のメリットもあります。豊島区による森林整備事業により秩父市の手つかずであった森林の再生や林業の再生・振興につながっています。自治体間連携においては、都市部と山間地域の自治体がどちらもメリットを得られるように事業を検討していくことが重要と考えられます。

(4) 小括

あきる野市と豊島区で伺ったお話から、森林がない・少ない自治体が森林環境譲与税を活用する際のポイントは、木材利用においては木材を利用する自治体や、木材を産出する地域で、森林の循環からどのような効果が得られるかを念頭に置くこと。自治体間連携においても、都市部と山間地域自治体がお互いにメリットを享受できる事業を検討することがあげられます。どちらの取組も、既存の産業や環境に係る政策に位置づける、あるいは拡充することで住民の理解につながりやすくなります。

また、今後の課題をあきる野市と豊島区に伺ったところ、現在森林環境譲与税を活用している取組をどのように継続し、健全な森林を次世代に引き継いでいくかということを検討していました。事業検討の際には、次世代を含めた長期的な視点を取り入れることも大切であると考えられます。

6. おわりに

森林環境譲与税の用途については森林の循環や自治体間の連携といった広い視点で事業を検討し、実施することがポイントであるといえます。森林の多面的機能からも、私たちが森林から受けている恩恵があり、森林を整備する必要があると考えられます。

特に、森林がない・少ない自治体においては、身近に森林がないからこそ、木材利用や自治体間連携によってどのように森林が循環するかを理解し、森林環境譲与税を活用して山間地域と自地域どちらにもメリットが生まれる事業を検討することが重要です。本稿が森林環境譲与税の活用についての一助となれば幸いです。