

滋 森 審 第 号
令和 7 年(2025 年)11 月 日

滋賀県知事 三日月 大造 様

滋賀県森林審議会
会 長 長谷川 尚史

滋賀県の森林林業行政における一般社団法人滋賀県造林公社の公益的役割
について（答申）

令和 6 年 1 月 17 日付け滋森政第 14 号で当審議会に諮問された滋賀県の森林林業行政に
おける一般社団法人滋賀県造林公社の公益的役割について、下記のとおり答申します。

記

1 滋賀県分収造林事業あり方検討会とりまとめ結果の評価について

当審議会が諮問を受けた事項の審議については、令和 6 年 3 月に滋賀県が報告を受け
た包括外部監査結果を踏まえ、一般社団法人滋賀県造林公社（以下、「公社」という。）の
抱える様々な経営課題への対応を含め、分収造林事業そのものに対する検討が必要と判
断し、より専門的な検討機関へ、議論および検討を付託した。

当審議会からの意見を踏まえ、滋賀県では、令和 6 年 9 月に、滋賀県分収造林事業あり
方検討会（以下、「検討会」という。）を設置され、以降は、検討会において、公社の行う
分収造林事業の今後のあり方についての検討が行われてきた。

今般、検討会では、分収造林事業を中長期的に収束させ、公社林のうち採算林について
は、民間事業者と連携して林業経営を継続、不採算林については、県有林化を含む公的管
理へ移行し、残る債権は放棄し、公社は解散するという検討結果をとりまとめられた。

当審議会としては、これからの滋賀県の森林の未来にとって長期的視点にたった非常
に重要な方向性がとりまとめられたものと評価する。滋賀県は、検討会が示した分収造林
事業の中長期的な収束の実現に向けて、着実にかつ迅速に取り組みを推進されるべきで
ある。

2 森林審議会としての考え方について

(1) 分収造林事業のあり方について

今後の債務弁済見通しでは、分収造林事業を継続したとしても 188 億円の債務総額に対して、概算で約 20 億円の債務弁済しかできない状況であり、特定調停で定めた伐採収益を原資に債務を弁済するスキームは、破綻状態に陥っている。分収造林事業は、超長期にわたる契約に基づく事業であり、変動要素が多く、将来に経営が改善される可能性はなくはない。しかし、包括外部監査結果を踏まえ、現時点において事業のあり方を抜本的に見直すことが望ましい。

そのため、検討会のとりまとめ結果のとおり、中長期的に分収造林事業の収束を図るべきである。ただし、現契約者の高齢化が進む状況を勘案すれば、契約者の代わりが起ころ前に、現契約者の合意が得られるように、1 日でも早く、事業収束に向けた取組を進めるべきである。

(2) 公社林整備のあり方について

公社林を採算林と不採算林に区分した上で、採算林については、民間事業者と連携して林業経営を進め、積極的に木材生産を行うべく取り組むことが望まれる。

不採算林については、今後も、公社林に対する責任を滋賀県が果たしていくことが望ましく、地域社会や下流自治体に対して琵琶湖の水源涵養を滋賀県として守っていくことを明確に説明するためにも、検討会のとりまとめ結果のとおり、土地所有者の意向を十分に踏まえつつ、県有林化などの公的管理に移行するべきである。

なお、不採算林の公的管理については、県単独での管理が望ましいが、現実的には市町との連携が求められる。一方で、各市町に林業技術職員がいない状況を考慮すれば人的な連携は難しい。そのため、予算的な連携も視野に入れ、検討を進めるべきである。

(3) 債務整理のあり方について

公社には森林資産以外に目立った資産はなく、その森林資産も大半が不採算林で財産的価値が乏しいことや、特定調停において滋賀県と兵庫県が保有する債権に対する債務保証が行われていないことを勘案すれば、検討会のとりまとめ結果のとおり、債権者が債権の全額を放棄せざるを得ない。

ただし、滋賀県と兵庫県は置かれている立場が異なるため、兵庫県が保有する債権については、現実的に解決可能なスキームを当事者間の任意協議により検討するべきである。

(4) 公社組織のあり方について

分収造林事業の収束や債権放棄を行うことを踏まえれば、公社組織が解散されなければ県民理解は得られない。また、検討会では、弁護士を務める委員から、債権放棄の

ためには、法的にも公社解散が必要との指摘もあった。そのため、検討会のとりまとめ結果のとおり、県が始めた公社による分収造林事業の結果責任や経営結果に対するけじめをつける意味において、公社は解散すべきである。

公社解散となれば、残る公社林を管理するための主体が重要となる。今後の公社林整備に係る公的な役割としては、特に不採算林のもつ公益的機能の持続的発揮を担う方向性に大きくシフトすることになる。公社問題に関する滋賀県の責任を社会に対して明確にするためにも、滋賀県が主体となって、公社林管理ができるような体制を構築すべきである。

3 滋賀県の森林林業行政の推進における公益的役割について

公社が分収造林事業を通じてこれまでに果たしてきた林業政策的成果および森林政策的成果については評価できるが、当審議会の結論としては検討会のとりまとめ結果を尊重する。すなわち、分収造林事業は収束させ、公社は解散させる方向性ということである。したがって、諮問いただいた事項に対する答申としては、「公社に、今後の森林林業行政の推進において果たすべき公益的役割はない」ということになるが、公社林およびそれ以外の民有林においても、今後は、県自身が公益的役割を果たしつつ森林林業行政を推進していく必要がある。以下、今後の公益的役割について、当審議会としての考えを述べる。

(1) 果たすべき公益的役割について

ア 公社林の位置づけ

滋賀県の森林はその全てが近畿 1,500 万人の水源である琵琶湖を守る貴重な水源林であり、水源涵養機能をはじめ土砂災害防止や、治水効果、利水効果、CO₂吸収効果など果たされる機能の公益性は非常に高い。その中でも公社林は、県内森林面積の約 1 割を占めており、県の森林政策上も、重要な位置づけである。そのため、今後、分収造林事業の収束に向けて分収造林契約を解除し、民有林へ戻すことによる森林林業行政への影響も大きいと考える。

イ 森林管理の現状

森林の管理は、民法第 717 条および森林経営管理法第 3 条に基づき、森林所有者の責務である。したがって、分収造林契約解除後の公社林管理の責務は、本来、森林所有者に委ねられるべきである。しかしながら、少子高齢化の進行による森林所有者の高齢化や森林に対する関心の低下、地球温暖化による気象災害の激甚化、木材価格の長期的下落による林業採算性の低下といった森林を取り巻く社会経済情勢の変化を背景として、森林所有者自身の管理が及ばない森林が増加傾向にある。こうした森林は、放置林や所有者不明林と言われ、近年の社会問題となっている。そのため、分収造林契約解除後の公社林管理をどのように考えていくのか、今後の森林林業行政を

進めるにあたり看過できない喫緊の課題といえる。

ウ 森林管理の意義

森林は、公益的機能を発揮することにより私たちの暮らしを根底から支える社会的共通資本である。そのため、適切な管理がされずに森林が荒廃すれば、公益的機能の低下により、森林政策のみならず環境保全や防災対策、ひいては県土の保全に対しても危険性を増大させることにもつながる。こうしたことから、国では、令和元年(2019 年)に森林経営管理法を制定し、林業経営の効率化と森林管理の適正化を促進してきたところであるが、現在の森林を取り巻く社会情勢や課題を鑑みれば、森林管理の実情は、既に個々の森林所有者の手に負える範囲を超えているのではないかと危惧する。

エ 公社林を通して考える県の果たすべき公益的役割

公社林を取り巻く状況は、公社林以外の森林が置かれている状況の“縮図”であると考えられる。そのため、今後の森林林業行政の推進にあたっては、公社林の抱える課題と公社林以外の森林が抱える課題を一体的に解決していくことが求められる。

これまで、森林経営管理法に基づき、市町村が所有者管理の難しい森林の管理責務を負ってきたが、市町においても人口減少による体制の脆弱性や専門的ノウハウの不足などの影響で主体的な対応が困難な状況が続いており、改善の見通しが立たない。そうした中で、市町を主導し、琵琶湖を保全する責務を有する滋賀県には、公社林を含む県内の森林が抱える課題の解決を図るため、県有林化などの公的管理を行うなど、これまで以上に森林に対する積極的な関与が必要と考える。

今後、公社林に対する滋賀県の責任を明確化することを前提にした上で、所有者管理が困難な公社林以外の森林に対する公的な関与のあり方について、国、市町と密接に連携するとともに、森林環境譲与税の活用方法や、森林を将来にわたり持続的に整備していくための手法や体制を含めて検討されたい。

なお、公社問題の解決に加えて、所有者管理が困難な森林への公的な関与を強めることは、県民負担の増大につながる懸念もある。こうした取り組みが将来的な県民のメリットや、県民利益の最大化につながることを、県民に対して丁寧に説明し、理解を得る努力が必要である。

滋 税 審 第 5 号
令和 7 年(2025 年)10 月 20 日

滋賀県知事 三日月 大造 様

滋賀県税制審議会
会長 諸富 徹

琵琶湖森林づくり県民税について（答申）

令和 6 年 11 月 18 日付け滋税第 470 号で当審議会に諮問された琵琶湖森林づくり県民税について、下記のとおり答申します。

記

1 評価について

現行の第 2 期琵琶湖森林づくり基本計画（以下「基本計画」という。）の計画期間は、令和 3 年度から令和 12 年度までとなっているが、計画開始から 5 年を目途に計画内容を見直すこととされていることから、前半 5 か年の成果とその評価、残された課題や新たに対応すべき課題を踏まえ、今年度中に後半 5 か年に向けて基本計画が改定されることとなっている。

当審議会では、今回の基本計画の見直しにあわせて、琵琶湖森林づくり県民税（以下「森林県民税」という。）の見直しの必要性を検討するため、基本計画に基づくこれまでの取組や基本計画の見直しの方向性等について貴県に説明を求め、滋賀県森林審議会の意見も聴取しながら、5 回にわたって審議し、慎重な検証を行ったところである。

その結果、貴県は、基本計画に掲げる目標の達成に向けて、森林と琵琶湖との関係を重視しながら、公益的機能の高度発揮に重点を置いた「環境を重視した森林づくり」と広く県民が森林に対する理解と関心を深める「県民協働による森林づくり」を推進するために、森林県民税を活用して創意工夫された事業を実施し、様々な成果を上げられているとの評価に至った。

今後も貴県の森林を取り巻く課題に対応し、基本計画に掲げる目標を達成していくために、事業実施に必要な安定的な財源として、森林県民税の継続が適当である。

2 使途について

(1) 使途の基本的な考え方について

これまで森林県民税を活用して取り組んできた事業（以下「森林県民税事業」という。）は、第 2 期基本計画（中間改定後）においても概ね継続実施されることとなる。

滋賀県森林審議会の意見も聴取し、検証を行ったところ、森林県民税事業については、一定の成果を上げており、引き続き取り組んでいくことが必要と認められることから、基本的に現行の事業を森林県民税事業として継続することが適当である。

なお、使途については、今後の貴県の森林づくりを巡る社会経済情勢の変化に対応し柔軟に見直すべきであるが、検討にあたっては、税導入時の哲学を踏まえることや受益と負担の観点を意識することが必要である。

(2) 森林県民税と森林環境譲与税との使途の整理について

森林環境譲与税（以下「譲与税」という。）の譲与開始に伴い、貴県は、平成 31 年 3 月に琵琶湖森林づくり県民税条例（平成 17 年滋賀県条例第 40 号）を改正し、森林県民税と譲与税の使途について、譲与税は森林経営管理法（平成 30 年法律第 35 号）に基づく施策に充当し、森林県民税は譲与税と使途が重複しないよう、森林経営管理法に基づく施策以外の県独自の施策に充当するものと整理している。

また、県は広域的な施策を行い、市町は住民に近く地域の実情を踏まえた施策を行うという考えのもと、森林県民税事業を見直し、森林県民税事業から廃止した事業は、市町が地域の実情に応じて譲与税を活用して実施するものとする「琵琶湖森林づくり県民税および森林環境譲与税の使途に関する基本方針」を策定している。

この考え方は、現在においても合理的なものであることから、今後も税の使途を考える大前提として、この整理によって森林県民税と譲与税を使い分けていくことが適当である。

ただし、本来譲与税を充当すべき事業であるものの、環境重視と県民協働という森林県民税の趣旨にも合致する事業である場合において、その実施にあたり譲与税の額が不十分な時においては、併用して活用することも考えられる。

併用して活用する場合は、森林県民税による施策の効果が見えにくくなるため、より丁寧な説明が必要になる点に留意すべきである。

(3) 使途の効果を検証する上での視点について

貴県では、森林整備によって発現する森林の公益的機能についての経済的評価を試算されている。今後も、森林県民税事業による、森林が持つ多様な公益的機能が環境政策や防災政策等、他の行政分野の行政費用の低減への貢献度を定量的に明らかにすることは、森林県民税の使途の効果検証をする上で重要な視点の一つである。

また、森林環境学習のように意義は認められつつもその効果を定量的に測ることが難しい事業について、手法に工夫を凝らしながら効果検証に努めることも必要である。

3 課税方式について

森林県民税では、県民に広く負担を求める点で公平であること、低所得者への配慮が可能であること、徴税コストが安価であることを理由に「県民税均等割超過課税方式」を採

用するとともに、同方式のデメリットである税収とその使途が不明確である点を解消するため、「基金積立方式」を採用している。

現時点で特に不都合は認められず、現行の課税方式を継続することが適当である。

4 税率設定について

(1) 現行の税率について

森林県民税の現行の税率は、個人は年 800 円、法人は法人県民税均等割の 11% 相当額となっている。これは、森林県民税の導入検討時において、森林県民税を充当する「環境を重視した森林づくり」および「県民協働による森林づくり」の実施に要する単年度の標準的な事業費が 6 億円程度と見込まれたことから、同程度の税収規模となるよう設定されたものである。

森林県民税の税収は、導入時の想定を上回る年 7 億円程度で推移しているが、森林県民税事業の事業費も想定を上回る水準で推移しており、近年は、コロナ禍で一部事業の実施が困難となった令和元年度および令和 2 年度を除き、森林県民税事業の事業費が基金への積立額を上回る状況が続いている。

(2) 今後の税率について

第 2 期基本計画の後半 5 か年における目標事業量等を基に試算した森林県民税事業の単年度当たりの事業費は、7.5 億円程度と見込まれる。

一方、現行の税率を維持した場合の今後の税収は年 7.7 億円程度、税収から賦課徴収に要する費用を控除した基金積立額は、年 7.3 億円程度と見込まれる。

近年の物価上昇を踏まえて森林県民税事業の事業費と基金積立額を均衡させるためには、税率を引き上げる必要があるが、国税である森林環境税の徴収が開始されて間もないこと、また、森林施業における新技術の活用等による事業費の抑制効果や事業執行の工夫・見直し等により、令和 12 年度までは基金残高も活用して、事業費を確保できる見込みであることから、現時点においては、現行の税率を維持することが適当である。

なお、貴県の森林県民税の税率は他府県で実施されている同趣旨の超過課税と比較して高水準となっている。高水準の負担を求めるにあたっては、高水準の税負担に見合う受益が広く県民に及ぶように施策を実施する他、県民にそれによる便益を知っていただくための工夫が必要である。

また、今後貴県において新たな税負担の具体化を検討することになった場合には、貴県における超過課税による個人・法人への税負担が過度なものとなっていないかの確認が必要である。

5 次回の見直しの検討時期について

これまで、森林県民税の見直しの検討は、5 か年ごとの基本計画の見直し時期に合わせ

て実施されてきた。

森林県民税の見直しの検討を基本計画の見直しと同時期に行うことで、滋賀県森林審議会の考えと当審議会の考えが異なった場合にその調整が行いやすいこと、県民の立場から、基本計画の見直しと森林県民税の見直しの検討について同時に知ることができるため、それぞれの関連性をより理解しやすくなることなどのメリットがあることから、これまでと同様、森林県民税の見直しの検討は、基本計画の見直しと同時期に行うことが適当である。

ただし、社会経済情勢の変化や基金の状況、また貴県で議論されている「みんなの移動を支え、暮らしを豊かにする新たな税」の検討状況等を踏まえ、森林環境税、森林県民税を含む納税者の税負担の水準について検討が必要な場合には、森林県民税の見直しの検討時期を基本計画よりも前倒しすることも視野に入れるべきである。

6 森林県民税事業の実施における課題について

(1) 森林県民税の認知度の向上について

令和6年に貴県が実施した県政モニターへのアンケートによると、森林県民税が徴収されていることを知っている県民は48.6%となった。令和元年の16.6%から大きく上昇しており、前回の当審議会の答申等を踏まえて、認知度の向上を図る取組を進めてこられたものとする。

森林県民税は、実質的には目的税であり、県民にこれを負担している意識が欠如していると、税負担とその施策による便益についての理解や施策そのものに対する関心を持ちにくくなり、「県民協働による森林づくり」の観点からも好ましくない。県民に一定の負担を求めている以上、森林県民税への認知度を高めるための取組を継続するとともに、県民が森林県民税の評価を行えるよう、森林県民税事業の取組や成果に対する認知度を高めるための取組を継続することが必要である。

(2) 公的に管理された森林について

森林県民税が導入された当初から、県有林や市町有林、財産区管理の森林等の公的に管理された森林には、既存の財源が投入されていることから、その整備等に森林県民税を充当することは望ましくないとされてきた。しかしながら、滋賀県森林審議会から意見のあった、公的に管理された森林のうち、奥山等不採算林の環境林化について、今後、森林県民税の充当対象として適当か否かについては、貴県の森林政策の一つの転換点であることから、基本計画等において公的に管理された森林の種類に応じた県の関与を明確にすることが必要である。その上で、もし、譲与税の額が不足しているなど、公的に管理された森林への森林県民税の使途拡大が必要であるならば、更なる議論が必要である。