

里山の税制と保全のための仕組みづくりの検討

三谷 清

(多摩木材センター協同組合 専務理事)

I 里山保全の必要性

東京の丘陵地をおおっている樹林地の大部分は、植物社会学でコナラクヌギ群集と呼ばれる、コナラ、クヌギ、エゴノキ、イヌシデ等を主体とする雑木林である。この林は、古くから薪炭林や農用林として、人が管理することで保たれてきた、里山の核ともいべき植生である。巨大な都市域のすぐ近くにあって環境財としての価値が高いこと、自然林をも上回るほどの豊富な種類数の動植物が生育する場となっていることから、都市の緑地としてきわめて重要な自然地である。

燃料革命以後、里山の雑木林の多くは管理放棄されてしまったため、以前のような多様性が失われつつある。しかし、早くから水田耕作が始められた谷戸の水田と一体となって人々の生活と密接に関係した、まさに歴史と文化の具象であることを考え合わせれば、この身近な里山の自然を守っていくことの必要性は高い。

本論では、里山の雑木林が消失し、変質してきた原因の一つとして「税」を捉え、将来に向かって里山の自然を守っていくために、税制のあり方を検討するとともに、税制のみでは不十分な面を補うものとして、奨励金制度などを検討していくこととする。

II 税制の基本理念と税による政策

1 租税の意義と特色

租税とは、「国及び地方公共団体が、その経費に充てる目的をもって、無償で一般国民から強制的に徴収する財貨」と定義される。租税の特色は、一般に次の3点であるとされている。第1の点は「公益性」である。公共サービスの提供のための資金調達である。第2の点は「権力性」である。租税の徴収は一方的、権力的であり、未納に対しては通常罰則がある。第3の点は「非対価性」である。これは反対給付ではなく、税負担の多少にかかわらず一定の公共サービスが受けられるということである。

2 租税の機能

租税の機能の第1は、当然のことながら「公共サービス提供のための原資調達機能」

である。サービスの多少（高低）とコストは比例するから、高福祉高負担か、低福祉低負担かの選択は、国民的課題である。現在各国の税負担にはかなりの差があるが、日本と米国は、欧州各国や北欧に較べて税負担の率は低くなっている。【表1】

租税の持つ第2の機能は、「所得（富）の再配分機能」である。担税力のある者から多くの財を徴収し、そうでない者に配分する仕組みとして、所得税の累進課税制や高い相続税制があり、また一方、低所得者などには租税の減免措置がとられている。

租税の機能の3点目は、「景気調整機能」である。景気後退期の減税や景気過熱期の増税で、景気を調整する。

4点目の機能が「政策推進機能」である。土地政策や公害対策、産業振興政策などを推進するための手法の一つとして、租税の調整が行われる。本論は、まさにこの機能を活用することで、里山の保全を進めることを目的としている。

Ⅲ 山林（里山の雑木林）・林業にかかる税

1 所得税

所得税法では、所得を利子所得、不動産所得、事業所得、給与所得など、10種類に区分けしているが、山林の立木を伐採して販売、又は立木のままで譲渡することにより所得を得ると、山林所得として所得税の対象となる。山林所得は大面積の伐採時には多額の収入が発生するが、他の種類の所得と異なり、50年から100年をかけた長期間の投資が一度に収益となる、極めて特殊な所得であることに着目し、5分5乗課税方式による所得税の超過累進税率の緩和控除を行っている。その他にも、いくつかの特例的控除が認められている。

2 資産に関する税

1) 固定資産税

所有する山林は、まず土地として評価され、この評価額が課税標準となる。土地の評価は宅地、雑種地、農地、山林など、土地利用の形態で評価が大きく変わる。スギやヒノキの造林地は林業生産地として見られ、傾斜や地味などで評価額は変動するが、例えば東京都八王子市内の山林なら、1ヘクタールで概ね数十万円程度、1平方メートルに換算すれば数十円程度に評価されている。雑木林の場合は、一般に斜面地ならスギ・ヒノキの造林地と同じ評価だが、平坦地だと現況が山林（雑木

表1 各国の租税負担率と国民負担率						
						単位：%
2008年度	日本	USA	英国	ドイツ	フランス	スウェーデン
租税負担率	24.3	24	36.2	30.4	36.8	46.9

林)でも雑種地扱いとなってしまふ。このため宅地並の評価となり、評価額は一気に跳ね上がって1平方メートル当たりで数万円から数十万円になってしまう。

次に、この課税標準(評価額)に税率を掛けた金額が、課税額となる。標準税率は1.4%である。課税額は、八王子市内の斜面地の雑木林なら、1ヘクタールで概ね数千円程度となる。雑種地扱いされる平地林は、生産地としては斜面地の雑木林と同様にほとんど無価値であっても、極めて大きな税負担を負っていることとなる。

2) 都市計画税

都市計画区域内で市街化区域に指定されている土地に課税される。課税標準は土地(山林)の評価額であり、税率は制限税率0.3%以内で、条例で定めることとなっている。都内の市町村では0.2から0.3%と、多少のばらつきがある。

3) 相続税

相続税は、被相続人(死亡した人)の財産が、その配偶者や子などに無償で移転する際に課される税である。相続財産の評価は、財産評価基本通達によるが、山林を相続した場合、林地は固定資産税倍率方式、立木はグラーゼル公式による評価と定められている。

山林は周辺の土地利用の状況により、純山林、中間山林、市街地山林に区分され、それぞれ、固定資産税額に掛ける倍率が異なる。丘陵地が所在する都内市町村の倍率表を見ると、純山林で2~5倍、中間山林で20~50倍程度である。丘陵地の雑木林は、純山林とされるものもあるが、中間山林と看做される場合が多いようである。

山林に係る相続税については、従来から問題が多いとされ、様々な議論が行われてきた。最大の問題は、山林を林業のための生産地として見た場合、植林・育林に対する投資が回収できるまでに通常でも50年以上、ときに100年を超えるような長期間が必要であり、この間に何度も相続が発生することである。つまり、相続財産である山林に対し、継続的に維持管理費が発生するにもかかわらず、生存中に一度も収益がないというようなことが、当たり前になっている。もちろん、山林は有価物として常に換金性があり(売買が可能ということ)、他の相続財産と同様に評価・課税すべき面はある。しかし現実には、真面目な林業家は数代にわたる管理の後に伐採して収益を得るという経営を行っているので、1度の収益の間に数回も発生する相続税が林業経営を強く圧迫している。

里山の雑木林についていえば、既に、所得を生み出す生産地とはいえない状況になっている上に、固定資産税の項で見たような高い土地評価を前提に相続税が課税されるため、経営圧迫どころか、相続時には宅地化以外に選択肢がないとも言える状況であり、保全に対する最大の障壁となっている。

IV 里山の保全と税制改革

1 税制を変えることで里山の保全は進むか

昭和30年代以降、電気とガスの普及によって、薪や炭の熱源としての価値は大きく下落した。また同じ頃から、化学肥料が普及したことにより、農業において雑木林の落ち葉から堆肥を作ることが必須の作業ではなくなった。里山の雑木林が、管理放棄され荒廃してきたのは、これまで薪炭林や農用林として活用されてきた社会状況が変化し、経済的にほとんど無価値化したことによる。そして、雑木林が転用され、消滅していく最大の原因は、この第一次産業用地としての無価値化のうえに、宅地利用への可能性を残したままであるという、土地利用制限の不備のためである。市街化区域内の山林はもちろんのこと、市街化調整区域に存する里山の雑木林も土地商品として売買されているが、買い手は林業経営を考えていることは全く無く、あくまで宅地予備軍として評価している。

こうした状況の中で、税法上は、農家や林家が所有管理している雑木林も宅地予備軍としての取引事例からそれなりの資産価値があるものと看做され、資産として課税される。林業や農業の生産の場としてはほぼ無価値の雑木林を保有していても、高額な資産課税が行われていることとなる。これは、見方を変えれば、税制面から、雑木林の宅地化を推し進めているともいえよう。

もし、社会の方針として、里山の雑木林を、従来の生産林の形態で保全しようとするなら、安易な宅地への転用を不可能にするように土地利用制限を強化することと併せて、こうした税制をも変えていく必要が高い。

2 税制変更への提案

里山の雑木林保全を目的として、以上に見てきたような状況を改善するために、固定資産税と相続税の具体的な税制変更を検討する。

1) 固定資産税

平地及び緩斜面の森林（雑木林）について、雑種地扱いとなっている現状を、評価の基本である現況課税に変える必要がある。現在の里山の雑木林は、「環境資産」とでも呼ぶべき、社会にとって必要な環境材である。この点に着目した上で、通常は経済的に収益を生んでいないことを併せて考え、固定資産税は非課税を原則とすべきである。一定の金額以上の収益を生んでいる場合には、例外的に生産地としての課税を行えば良い。

2) 相続税

林業においては、資本の回転がはなはだしく悪いことは避けられないことであり、伐採・販売収益があった時点で有価の財産を相続したと見做すことが以前から検討されている。里山の雑木林については、この伐採・販売収益すら期待できないのが現状である。

そこで、雑木林を現況のままで相続する場合は、固定資産税で見たように、評価ゼロの資産を相続したものと見て、相続税が発生しないものとするが、その後、宅地転用が行われた場合は、その時点で、宅地としての評価から宅地化のための経費を除いた額を相続評価額とし、相続時に遡って課税するのが合理的である。この際、課税の時効を避ける必要があるので、相続時には一時的に相続猶予とする制度を作る。宅地転用が行われない場合は、相続猶予が継続するので、税の発生はないものとし、30年程度の経過後に税の免除を行うものとするればよい。

こうした税制変更が行われれば、少なくとも、相続税が森林保全を妨げている現状を改善することが可能である。

V 新たな里山保全の仕組みづくり・報奨金制度の創設

1 税制を変えることだけで里山の雑木林保全は進むか

里山の雑木林を守るといっても、単に林が残るというだけではなく、望ましい自然地として残していかなければ意味がない。そのためには、土地を保全するとともに、生態系としての高い価値を持った状態を守っていく必要がある。

そのためには、上で述べたような税制の変更だけでは、まだ保全が困難である。単に宅地化を免れただけでは、雑木林が従前に発揮していた環境財としての高い価値を持ち続けることも、豊富な種類数の動植物が生育する生物多様性を持つ自然地としての価値を発揮し続けることも困難である。そのためにはもう一段、社会が求める価値を保つこと、及びその価値をより高める管理行為を引き出すための仕組みが必要である。これは、税制には馴染まない事柄であり、例えば報奨金などの制度を生み出す必要がある。

2 緑地保全のための地域指定の推進と報奨金制度の樹立

雑木林や谷戸の水田等、生産の場である半自然の環境は、経済的に十分採算が取れている間は、そこが放置されたり、宅地などに転用されることは少ないと考えられるし、実際にもそうであった。丘陵地の雑木林が荒れ、急速に失われてきているのは、本質的にはこうした近郊の農林業が、経済的に採算が取れなくなってきたためである。

一方、従来の地域制緑地制度は、林は転用しなくても経済的に成り立つことを前提としている。仮に地域内の森林の宅地化を禁止したとしても、それは土地の様々な経済的利用の一部を制限するにすぎず、公用制限として土地所有者が受忍できる範囲だと考えるのである。ところが雑木林が、ただ潜在的な宅地としての価値だけを持つ土地だとすれば、地域指定によって宅地化が制約されるなら、財産のほとんど全面的な制約又は凍結と同義であり、土地所有者の側から見れば、とても受け入

れることができないこととなる。

もちろん、いくつかの法や条例は、指定地域内での開発行為を不許可処分した際の最終的な救済策として、その土地を買い取る制度を持っている。しかし、民間取引に較べて優遇されているとはいえ、売却に伴う税負担はやはり大きいし、また地価の上昇が続いて土地神話が定着した中で、土地は最も安定した形の財産であるため、買取り制度もけして魅力ある救済制度とは考えられていないのが実状である。昨今、土地所有者の同意が得られないため、各種の地域指定が進まないのは、こうした理由によるのである。

日本人の多くは、先祖から引き継いだ山や土地を、できれば子孫に継承したいと考えている。以前のように、雑木林が順当な利益を生み出してくれるものなら、多くの土地所有者は、あえて土地の売却処分を選ぶとは思えない。雑木林の生産物が全く経済的な価値を失う中で、宅地化されず、雑木林のままであるという土地利用状態が、土地所有者側にとっては、けして望ましいものでなく、一方、それこそが都市住民の望む状態だとすれば、せめて地域制緑地内の土地に対してだけでも、環境財として保全されていることへの適正な代価を支払ってもよいのではないだろうか。もし、こうした社会の対応が可能になれば、多くの雑木林の所有者が、積極的に地域指定を受けるようになり、社会が必要とする残すべき雑木林を保全することにつながっていくと考えられる。

適正な代価といっても、その額の算定には様々な考え方があろうが、行政が負担できる範囲内で、かつ土地所有者から見て意味のある額でなければならないことは当然である。一旦示した金額を下げていくことは非常に困難だから、ひとまず土地所有者から指定の協力を引き出し得るギリギリの低い金額、例えば1平方メートル50円程度から始め、それでも土地所有者の反応が悪ければ少しずつ額を上げていけばよい。

こうした様々な新施策を実行することによって、雑木林を売らなくてもよい、むしろ雑木林のまま持っていることが賢明なのだという状況を造り出すことが、ぜひ必要である。そうなれば、巨額の資金を必要とする公有化は、じっくりと長い年数をかけて取り組めることにもなる。金持ち優遇策と見られる施策にはとかく反対が多いが、現実に土地の私有制があり、都市住民の必要とする緑がその土地の上にあるなら、土地所有者の協力を引き出せるような魅力ある施策が必要なのである。

VI 合理的な緑地保全目標の設定と新たな取り組み

緑が減少したといっても、それが都県レベル程度の地域的な範囲のものであれば、直接的な生命、健康への被害までは発生しないのが普通である。そのため、大気汚染や水質汚濁に対する規制基準のような、自然科学的なデータに基づく危険値とし

て示すことは困難だし、不適當でもある。かといって、現在のように「緑は多ければ多いほど良い。」という暗黙の前提から施策が進められているのでは、施策の目標に根拠がないに等しいと言わざるを得ない。しかし、緑には、実際に様々な社会的な面での価値があるのは事実である。緑は、例えば都市の景観や風格を決定づける要素である。都市住民、とくに老人や子供たちには、憩い、遊び、学び、育つために不可欠の場である。また防災の面では、災害の拡大を防ぎ、避難場所を提供する。そして人と共に多くの生命が息づき、様々な環境保全の役割を果たす。こうした複数の、多面的な社会科学的なデータの積み上げというアプローチによって、都市に必要な緑の量、質、配置等に、明確で説得力のある目標を作り出すことは可能だと思われるし、それこそが求められている合理的な目標なのである。この合理的な目標の設定に、社会全体で重点的に取り組むべきである。そして、様々な緑地保全事業の長所短所を踏まえ、その役割分担や有機的関連に配慮した、実際のスケジュールを策定することも、同時に進めなければならない。

税の減収分や、報奨金等の支出を合計した政策経費がどのくらいの規模になるかを見定めるためにも、事業の総量としての「合理的な目標値」が要求される。

VII まとめ

これまで森林は、木材生産の場として取り扱われ、そのための管理が行われることにより、副次的に適切で優れた自然環境として保たれてきた。スギ・ヒノキの人工林も、里山の雑木林も、以前とはまったく違う経済・社会環境におかれるようになった現在、森林の保全を目的とした様々な仕組み作りが必要となっている。税制を変えることだけで森林の保全が進むわけではないが、山林に関する税制を再検討し、変えていくことは急務である。将来の森林保全に対し、大きな力となることは間違いないと考える。

どんな施策も、一朝一夕にできるような簡単なものではないが、緑地保全に関する施策の背景、状況は、確実に変化している。緑地の減少と環境悪化の進む中から、自然の大切さを理解し、行動する都市住民は日増しに増加している。今こそ、明日を拓く施策を打ち出し、市民の判断を受けてみるべき時である。