

## 森林環境税の導入をめぐる一考察 「長野県森林づくり県民税」を事例に

### An Analysis of Forest Environmental Tax's Introduction in Terms of Cost Sharing : A Case Study of Nagano Prefecture

吉村 武洋\*

Takehiro YOSHIMURA

#### 1. はじめに

地方分権一括法の施行以降、いわゆる地方環境税の導入がすすんできた。とくに、森林に関連する事業の実施に必要な財源を調達するための税である森林環境税は、その代表例である。森林環境税は2003年に高知県で導入されて以降、2019年4月1日時点では、37府県1市と、全国的な広がりを見せてきた。長野県においても、2008年度より「長野県森林づくり県民税」(以下、県森林税)が導入された。課税方式は、個人県民税及び法人県民税の均等割の超過課税方式で、納税義務者と超過課税額は、県内に住所・家屋敷・事務所等を有する個人については年額500円、県内に事務所・事業所・寮等を有している法人については均等割額の5%相当額、となっている<sup>1)</sup>。税収額は、約6.79億円(2017年度実績)となっており、その用途が明確になるよう基金を通じて管理されている。実施期間は5年間で、導入の効果等を検証したうえで見直されることとされており、2018年度より第3期目となっている。

森林環境税は、公共財としての生態系サービスへの支払い(Payment for Ecosystem Services : PES)の一例として理論的には解釈しうる(大沼 2014)。他方で、個々の団体で実際にどのような経緯や論理から導入に至ったのかに関しては、高知県や神奈川県<sup>2)</sup>の事例研究が中心となっている。県森林税に関する先行研究としては、長野県の森林・林業政策の推移や県森林税の導入過程と初年度の成果について一定の

整理を行っている植木(2006, 2009)や、県が提案した森林税に対して、いくつかの論点を提示している野口(2007)がある。そして、植木(2009)が「検討プロセスも含めて、それらの議論と提案は妥当性を持つものであった」(p.14)とする一方、野口(2007)は、県森林税の提案内容は、財源の用途等が不明確で『『公的支援』のとらえ方、具体的な在り方や手順に関しては大きく県側と決別せざるをえない』(p.7)とし、県森林税をめぐる評価は分かれている。さらに、いずれの先行研究においても、県森林税がどのような経緯から導入が検討され、どのような根拠から個人県民税及び法人県民税の均等割の超過課税方式が選択されたのか、といった費用負担に関わる議論の経過については必ずしも示されていない。

本稿は、県森林税がどのような経緯から導入されるに至ったのか、先行研究の整理、議会会議録<sup>3)</sup>や各種検討会資料・議事録などの公開資料、地元紙である「信濃毎日新聞」<sup>4)</sup>等を利用し、明らかにすることを目的とする。さらに、導入時の根拠を吉村(2019)の枠組みを利用しつつ費用負担の観点から評価することで、森林環境税という費用負担のあり方を考察していくための一助とすることを目的とする。

費用負担をめぐるのは、吉村(2019)で分析枠組みの一例<sup>5)</sup>を提示しているように、まず所有者等に求める管理水準が彼らの自己負担で果たすべき範囲か、それを上回る範囲か、といった権利配分を明確化する必要がある。そのうえで、各種の施策実施に必要と

\*環境ツーリズム学部准教授

なる経費や、それらによる受益等の性質に応じ、費用負担のあり方を検討することが求められる。長野県において、どのような根拠に基づき導入されたかを整理し、それらを同枠組みで分析することで、県森林税の導入について費用負担の観点から評価できるほか、森林環境税という費用負担のあり方を総合的に分析する際の一助とすることもできる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、県森林税の淵源となる田中康夫県知事(2000年10月26日～2006年8月31日)の下での森林・林業政策の概要と森林環境税の関係について整理する。次に、田中知事を破り就任した村井仁県知事(2006年9月1日～2010年8月31日)が、どのような森林・林業政策を展開したのか、また森林環境税に対してどのような姿勢を示していたのか、どのような議論を経て県森林税が提案されたのか、それぞれ整理していく。最後に、県森林税の提案内容は費用負担の観点からどのように評価できるのか明らかにし、本稿のまとめとする。

## 2. 県森林税導入前の森林・林業政策と森林環境税に関する議論の経過

長野県議会会議録や新聞記事の検索結果をみると、県議会において森林環境税について初めて議論されたのは、田中県知事の下であったと考えられる。植木(2006)によると、田中知事誕生により森林・林業部門は大きく変化した。2001年2月の「脱ダム宣言」以降、森林・林業に関わるいくつかの施策が展開され、2004年10月の「長野県ふるさとの森林づくり条例」(以下、県森林条例)の制定と、2005年6月の同条例に基づく行動計画である「森林づくり指針」(以下、05指針)の策定、さらにそれを具現化した「信州の森林づくりアクションプラン」(以下、05プラン)の策定へとつながってきた。そして、森林環境税は、これらの条例や施策との関係で議論されてきたのである。本節では、それぞれの制定背景や目的、概要を整理しつつ、森林環境税との関係はどのようなものであったのか、明らかにしていく。

### 2.1 県森林条例の概要と制定過程

#### (1) 制定背景と目的

県森林条例の制定背景や目的は、同条例の前文や、「長野県ふるさとの森林づくり条例の解説」(以下、条例解説)に示されている。まず前文では、社会経済情勢の変化の中で森林と人との関わりが薄れ、森林を

守り育てる営みが十分に行われず、森林の多面的な機能を持続的に発揮させていくことが困難な状況にあるとしている。そして、「広大な県土が今以上の美しさに彩られ、豊かな森林によって子や孫たちが安心して誇りを持って暮らしていける百年先の長野県、そうした未来のふるさと長野県の姿を目指し、県民の主体的参加の下で森林づくりを進めるため」本条例を制定したとしている。また、同条例の第1条では、「この条例は、森林づくりについて、基本理念を定め、並びに県、県民、森林所有者及び事業者の責務を明らかにするとともに、森林づくりに関する施策の基本となる事項並びに重点的に森林の整備及び保全を図るための措置等について必要な事項を定めることにより、森林づくりに関する施策の総合的かつ計画的な推進を図り、もってふるさとの豊かな森林の創造に寄与することを目的とする」としている。

条例解説をみると、条例化の理由として以下の点が挙げられている。すなわち、①木材生産を中心に推進されてきた森林・林業政策から、木材生産も含めた森林の多面的機能の持続的発揮を目的としたものへ転換し、多くの人の森林づくりへの参加を得るため、②その政策の重要性にかんがみ、法規的安定性を確保する必要があるため、③権利制限に関する事項を条例で規定するため、である。以下、条例の具体的な内容について、いくつかみていく。

#### ①基本理念と方針

基本理念については、第3条で「森林づくりは、森林が持続可能な社会を支える基盤であり、災害から県民の生命と生活を守り、安定して水を供給する源となっていること、多くの県民の心にうろおいと安らぎを与えていること、再生産可能な資源である木材の供給の場や二酸化炭素の吸収源となっていることなど、社会全体の共通の財産であることにかんがみ、これらの機能が持続的に発揮されるよう、それぞれの地域において、県民の理解と主体的な参加の下で行われなければならない」としている。そして、基本理念に基づいて行われる森林づくりの基本方針として、第4条では、(1)森林の多面的な機能が十分発揮できるよう適切に整備し、及び保全すること、(2)身近な資源である県産材を有効に利用すること、(3)森林資源及び森林空間を総合的かつ多面的に利用し、及び活用すること、の3点を挙げている。そして、第5条において、第3条・第4条に定める基本理念や基本方

針に基づき、各種施策を策定・実施していくことを県の責務として定めている<sup>6)</sup>。

## ②具体的な施策

まず森林づくりに関する基本的施策として、知事は、県の目指すべき森林の姿を明らかにし、その実現に向けた森林づくりに関する施策を推進するための基本となる指針(森林づくり指針)を定めなければならないとしている(第9条)。また、森林づくりに関する施策を推進するため、県は必要な財政上の措置を講ずるよう努めること(第10条)、知事による森林の状況等の概要の公表義務(第11条)が、それぞれ規定されている。

また、森林づくりに関する施策として、県民の主体的な参加の促進(第12条)、県外における理解と協力(第13条)、森林の整備の推進及び保全の確保(第14条)、県産材利用の促進(第15条)、林業・木材産業等の持続的かつ健全な発展(第16条)、森林空間の多面的利用の促進(第17条)、山村地域の活性化(第18条)などについて、県がそれぞれ必要な措置を講じることが規定されている。さらに、知事は、森林の県土の保全機能や水源涵養機能等を高度に発揮させるために重要な地域を「森林整備保全重点地域」として指定できること(第19条)、地域住民等が自発的に里山保全を図ろうとする地域を「里山整備利用地域」として認定できること(第26条)、なども規定されている。特に前者に関しては、指定地域での開発行為の際に届出が必要とする規定(第24条)、違反時の罰則規定(第30条)なども定められている。

## (2) 県森林条例と森林環境税

県森林条例は2004年10月に制定されたが、2002年には制定に向けた準備が進められており<sup>7)</sup>、2003年7月に同条例の素案がまとめられている。他方で、森林環境税については、同時期に高知県をはじめとする自治体において導入が進んでいたこと、長野県財政の厳しさ等を背景としつつ、県内部では税導入に関する検討がなされていた。具体的には、2003年3月3日に開催された2月定例会本会議において、田中知事は「日本列島の中央に位置し、あまたの水源を擁するのが本県、長野県の森林でございまして…この森林整備に対する社会的コスト負担の一つの方法として、森林水源税など新たな新税の活用も有効な手段となり得ると認識…これらの導入に関しましては、現在、

全庁的な体制で検討を進めることとしております<sup>8)</sup>とし、2003年11月には県内部の検討組織として「政策税制検討委員会」が設立されている<sup>9)</sup>。また、一部の県議会会派からも、高知県をモデルとした森林環境税に関する提案が議長に提出されている<sup>10)</sup>。これらを背景としつつ、田中知事は当初、「具体案ができた段階で県民の皆様にご公表し、御意見をお聞きした上で、平成17年4月の導入に向け取り組んでまいります<sup>11)</sup>と、2005年4月に税を導入する方針を打ち出していた。

しかしながら、県森林条例の規定内容をめぐっては、議会で条例案の撤回や継続審査が続いた。森林環境税に関しても、県森林条例との関係性や使途をめぐる質疑が相次いだ。最終的には、県森林条例の制定が優先され、税の具体案がまとめられることはなく、2005年4月の税導入には至らなかった。

## 2.2 05指針・05プラン策定と森林環境税の位置づけ

### (1) 05指針における現状認識

県森林条例に基づき2005年6月に策定されたのが05指針である。ここでは、100年先の長野県の森林のあるべき姿とその森林の姿を実現するために、県民と県が取り組むべき長期の森林づくりの展開方向を明らかにするとともに、今後おおむね10年間の県の施策の展開方法を定めている。

はじめに、長野県の森林・林業の現状と課題が以下のように示されている。まず、県の森林面積は約106万ha(県土の約8割)で、そのうち約68万ha(森林の64%)が民有林である。民有林のうち、個人有林の占める割合は43%と最も高く、このうち64%が1ha以下の零細所有者となっている。さらに、1950～1960年代にかけて集中的に人工林化を進めた結果、民有林の49%が人工林となっており、これらを主たる対象とした間伐等の適切な森林整備と森林資源の有効活用を課題としている。

とくに、間伐の対象となる3～12齢級の人工林は約30万haあり、うち間伐が必要な人工林は約25万ha存在する。しかしながら、森林所有者が自ら行う森林の整備については、所有者の意欲の低下や不在村者の増加などがあることから、森林の荒廃の進行を危惧している。他方で、県民の森林への期待は多様化・高度化しつつあることから、森林の多面的機能の発揮のためにも、所有者の施業意欲の喚起や森林の団地化等による効率的な施業、林内路網整備や高性能

機械の積極的導入、人材育成、多様な主体による森林づくりへの参加などを課題としている。

## (2) 05指針の具体的な内容

次に、100年後のめざすべき森林や森林社会を示し、どのようにしてそれらを実現していくのかがまとめられている。まず、100年先のめざすべき森林については、針葉樹林、広葉樹林、針広混交林がバランス良く配置された多様性に富む壊れにくい森林や、多面的な機能が持続的に発揮されている森林としている。このような森林の姿をめざす中では、50年後に針葉樹林と広葉樹林の割合が6:4から4:6に逆転し、つづく30年先には下層の広葉樹が上層木と同程度の樹高となる成熟した針広混交林がつくられているとしている。

次に、めざす森林社会については、「森林と人との新たな絆を創り出す『森林社会』」としている。具体的には、従来の関わり方にとどまらず、様々な連携と協働による県民の主体的な参加を通じた森林づくりや、県産材の利用・森林関連産業を通じた新たな絆を創り出す社会を掲げている。

以上を実現するための進め方としては、分かりやすい情報発信や森林と関わる機会創出等を通じた森林への理解の促進、県民の主体的な参加による森林づくりに対する支援等が挙げられている。また、すべての森林を人の手によって管理していくことは困難であるとし、民有林を以下の3つに区分し管理としている。第1は人の力で仕立てる「循環林」で、持続的な木材等の生産を主たる目標としている。第2は人の力と自然力を活用して仕立てる「保全林」で、公益的機能の持続的な発揮を主たる目標としている。第3は「自然推移林」で、奥地や林内路網から遠距離にあり持続的な整備が困難な場合は、自然力を活用して管理するとしている。

以上の方向に進むための施策として、『森直し』4興し運動」を展開するとし、「人興し——誰でも参加

できるみどりのコモンズの創造」、「森興し——安心・安全を守る森林づくり」、「木興し——信州ウッディライフ社会の創造」、「村興し——森林関連産業の創造」の4点から、具体的な施策内容を提示している。また、いくつかの項目については、2003年度時点の数値と2015年度の数値目標が、それぞれ示されている。例えば「人興し」では、森林と人とか関わる仕組みづくり、森林づくりに参加する人材の確保などが挙げられ、数値目標としては、「みどりの少年団」<sup>12)</sup>の結成目標を161団から200団とすること、林業従事者数を3021人から3700人とすることが挙げられている。

## (3) 05指針と森林環境税

05指針の最後には、同指針の実現に向け各主体に期待されている役割と、「森林づくりのための財源の確保」についてが記されている。ここでは、「間伐を中心とする森林整備や、新たな施策を着実に実施していくためには、森林税(仮称)等による新たな財源確保が必要であり、県では、その早期導入に取り組みます」(長野県 2005: 43)とし、森林環境税を05指針の実現のための財源の一つとして位置付けている。ただし、当該箇所はもちろんのこと05指針内では、指針の実現のために全体ではどの程度の財源確保が必要になるのか、森林環境税により、どの程度の財源確保を目指すのか、税収はどの事業の財源に充てるのか、といった記載はない。

## (4) 05プランによる施策の具現化と森林環境税

05プランは、05指針を具現化するものとして同時期に策定されたもので、05指針で示されたいくつかの数値目標を、単年度ごとにそれぞれ示している。とくに、約10年間で民有林の間伐すべき森林25万1400haを「すべて手入れします」と明記し、当該計画地をマップ上で示すことと併せ、単年度ごとの間伐の計画面積を示している(図表1)。

ただし05プランは、05指針と比較すると、簡易な文

図表1 05プランにおける間伐の計画面積(単年度)

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	合計
間伐面積(万 ha)	1.5	1.6	1.7	1.8	2	2.2	2.34	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	25.14

出典：長野県林務部(2005b)より筆者作成

書となっている。また、「皆さんの税金を有効的に活用し、民有林の間伐すべき森林をすべて手入れします」といった記述はあるものの、05プランの事業規模や森林環境税等の財源に関わる具体的な指摘はない。他方で、議会答弁においては、05プランの財源の一つとして森林環境税に言及するなど<sup>13)</sup>、主要財源として検討されていたと判断できる。

### 2.3 森林環境税に関わる議論の経過と知事の交代

以上のように、田中知事の下で県の森林・林業政策の内容がまとめられ、県森林条例の策定から05プラン策定に至るまで、森林環境税は施策実施に関わる財源の一つとして検討されてきた。特に、05指針や05プランにおいては、主要財源としての位置づけが明確化されており、2005年4月の税導入が見送られて以降も田中知事は、税導入の姿勢を示し続けていた<sup>14)</sup>。

しかしながら、具体的にどのような制度設計とするのかについて、税案が示されたり、公開の場で検討されたりすることはなく、税導入に向けた本格的な議論は先送りされていった。他方で2006年4月より、従来の林務部内の部局を他の部局に分けるなど、大幅な組織改変がなされた<sup>15)</sup>。この間、質疑などを通じて定期的になされていた森林環境税に関する議論も、つづく2006年6月定例会本会議では、森林・林業行政の役割分担に関わる議論が主となり、ほとんどなされていない。

最終的には、2006年8月6日執行の長野県知事選挙において、田中知事は自民党県連や連合長野などが推薦する村井仁に敗れ、2006年9月1日より新たな県政がスタートした。

### 3. 村井知事の下での森林・林業政策と県森林税導入に関する議論の経過

新たに誕生した村井知事の下では、組織の改変が再度なされ、林務関係に関わる組織については、田中知事による改変の前の体制におおむね戻されている<sup>16)</sup>。また、05指針で示された「人興し——誰でも参加できるみどりのコモンズの創造」、「森興し——安心・安全を守る森林づくり」、「木興し——信州ウッディライフ社会の創造」、「村興し——森林関連産業の創造」の4点からまとめられた施策については、「安心・安全を守る森林づくり」、「信州・木のある暮らしの創造」、「森林づくりを担う人材の育成」、「森林関連産業の創造」といった表現に変更され、「コモンズ

や「ウッディライフ」といった表記は、森林に関わる行政資料ではみられなくなる。他方で、個々の施策の方針や目標値などについては、いくつかの表現の変化はみられるものの、05指針や05プランで示されたものが引き継がれている<sup>17)</sup>。

税導入に関しては、村井知事は就任当初、明確な立場を示さなかったものの<sup>18)</sup>、2007年2月議会においては、森林整備のための財源のあり方に関する懇話会設置などの経費を計上した新年度予算案を提出している。議会においては、同予算案が可決されたほか、05プランの実現のための財源確保のために、「森林整備のための新たな財源として森林税等の導入の検討を早急に行うよう求めた」<sup>19)</sup>とする農政林務委員長報告もなされた。

このような経緯の中で新たに設置されたのが、「長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会」（以下、森林懇話会）である。森林懇話会は、『「長野県ふるさとの森林づくり条例」に基づき、森林の持つ多面的な機能を持続的に発揮させるための森林づくりを着実に実施していくためには、新たな財源確保の検討が必要となっていることから、そのための費用負担のあり方等について、幅広い観点から意見をいただく」<sup>20)</sup>ことを目的としている。メンバーは、森林経理学を専門とする菅原聰（座長）をはじめとする有識者や、森林組合、市長会、町村会、経営者協会、消費者団体など計11名で構成されている。森林懇話会は、2007年6月から10月に計4回開催され議論を積み重ねている。

県森林税が議会に提案されるまでには、3つの文書が従前の議論をまとめる形で提示されている。第1に、主に第1回から第3回の森林懇話会内で提示された資料等が集約され、同年8月に公表された「森林づくりのための新たな財源確保の方策について（検討案）」（以下、07検討案）、第2に、07検討案のパブリックコメントや県民集会、市町村説明会、シンポジウム開催等を経て、森林懇話会が集約し知事に提出した「みんなで支える森林づくり——新たな取組と費用負担のあり方についての提言」（以下、費用負担提言）、第3に、以上の議論を集約する形で県がまとめた「長野県森林づくり県民税——みんなで支えるふるさとの森林づくり」（以下、07税案）である。本節では、これらの概要をまとめつつ、県森林税導入に関する議論の経過をたどっていく。

### 3.1 07検討案の概要<sup>21)</sup>

07検討案は、第1回から第3回の森林懇話会内で示された資料と、それらに対する森林懇話会内の議論を反映し2007年8月に提示されたものである。ここでは、「長年にわたって人々が育ててきた森林を、今こそ健全な姿にして、次の世代に引き継いでいくため、森林の恩恵を受けている県民全体で森林づくりを支える必要があり、そのための新たな仕組みとして、県民税の超過課税方式による森林税(仮称)が有力な方法の一つ」(長野県 2007a : 1)という、費用負担のあり方を示している。以下では、既に公表されてきた05指針や05プランとの差に留意しつつ、その概要を示していく。

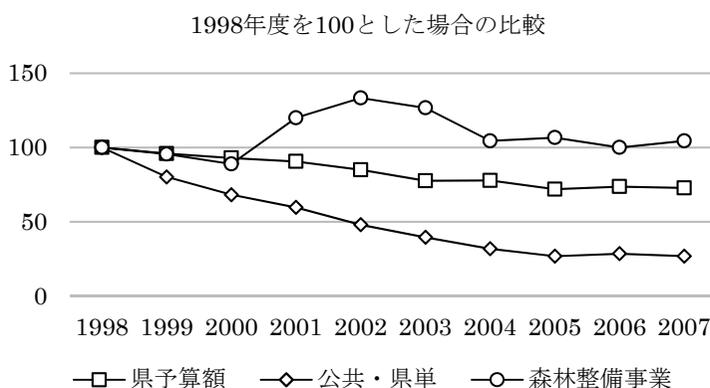
#### (1) 現状認識と施策内容・財源確保の必要性

07検討案では、はじめに長野県の森林・林業の現状と課題や、森林の役割についてまとめている。個々の

内容は、主として05指針において示されたデータが利用されている。他方で、3～5回程度の間伐が必要とする記述や、豪雨災害に対応した整備の必要性など、05指針では明示されていなかった内容も含まれている。さらに森林の多面的機能の貨幣評価もなされている。具体的には、2001年11月の日本学術会議の答申で示された手法を用いて県が行った試算が年間3兆681億円となったとし、評価額を「県民一人あたりの恩恵額」とすると、年間で約140万円(1日あたり約3800円)としている。

次に取り組みの状況として、現状の政策や施策をまとめている。具体的には、田中県政下でまとめられた県森林条例や05指針、05プランの内容が、いくつかの表現等の変化はあるものの提示されている。ここからも、村井県政下では従前の政策やそれに関わる施策が引き継がれていることが確認できる。次に財政に関わるデータとして、2007年度の林務部予算額

図表2 県予算額の推移



(単位：億円)

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
県予算額	11,629	11,154	10,811	10,535	9,881	9,025	9,047	8,365	8,572	8,462
公共事業費	2,737	2,258	1,881	1,632	1,317	1,089	889	716	798	741
県単独事業費	777	559	515	464	369	300	230	226	204	203
森林整備事業	45	43	40	54	60	57	47	48	45	47
間伐面積(ha)	8,025	8,266	8,815	11,892	16,672	16,015	13,788	16,013	16,520	18,000

注1：予算は、1998～2006年度は最終、2007年度は当初。森林整備事業に県営林特別会計分を含む。

注2：間伐面積は、1998～2005年度は実績、2006年度は実績見込み、2007年度は予算時の計画面積。

出典：長野県(2007a : 24)より筆者作成

の構成を示している。具体的には、2007年度のエ務部予算額174億円のうち、一般行政費(造林・林道を除く補助事業等)が27%、林道が9%、治山が30%、災害復旧が7%、森林整備が27%としている。さらに森林整備については、造林事業、治山事業(森林整備分)、営林事業(特別会計)、その他に区分した2000~2007年度予算額が示されている。

さらに、これらに関連して、2007年度までの間伐実績面積(見込みや予算ベースを含む)と2008年度以降の間伐計画面積をそれぞれ示している。具体的には、2007年度までは年平均1.3万haの間伐をしてきたが、今後間伐が必要な面積が年平均2.3万haに増えていくこと、間伐が必要な人工林(11年生から60年生)における間伐実施状況は全体平均で1.2回にとどまっていること、個人所有等の私有林では間伐が全く実施されずに高齢級をむかえた森林が多いこと、これらの森林は集落周辺の里山に位置し山地災害防止等の観点から整備を進めるためには公的関わりが必要となっていること、などが指摘されている。間伐面積は、05指針や05プランに基づく実績・計画面積であるが、2007年度以降に必要となる間伐面積が増加すること、既存の間伐でも対応が限定的であることなどが強調されている。さらに、エ務部や森林整備に関わる予算額が示されている点でも、05指針や05プランと異なる。

以上を前提としたうえで、長野県の財政状況について、歳入面では地方交付税が毎年度削減されている一方で、歳出面では義務費の割合が高い硬直的財政構造が今後も続くとしている。森林整備事業については、これまでも重点的に予算配分はしてきたものの、今後も計画的に森林づくりを進めていくためには、効率的な事業の実施や国庫補助金の確保はもとより、県民の理解と協力の下、新たな財源を早急に確保する必要があることを指摘している。このことを示す資料として、図表2のような県予算額の推移を提示している。これらが、05指針や05プランでは明記されていなかった、新たな財源確保の必要性を示す根拠として挙げられたものである。ここから、県予算額や公共事業費・県単独事業費が減少する中でも、森林整備に対し一定の予算配分をしてきたことが読み取れる。また、間伐計画面積が増加することを踏まえば、2007年度以上の森林整備事業の財政支出が必要となることも推察できる。他方で、これらのために、具体的にどの程度の財源確保が必要となるのか

については、明記されていない。

## (2) 費用負担のあり方と事業の内容

さらに07検討案では、05指針や05プランでは示されていなかった具体的な財源調達方法について、以下のようにまとめている。まず、いくつかの財源確保の手法を提示したうえで、一定規模の財源が継続的かつ安定的に確保される点と、森林からの恩恵を受けている県民に広く薄く負担を求められる点から、税制措置を有力な財源確保の方法としている。そして、超過課税方式と法定外税方式、および他県での取り組み状況についてまとめたうえで、法定外目的税の創設は税の目的が明確になる点から優れているものの、初期費用や賦課徴収コストが多額になり他県でも断念されたとしている。一方、超過課税方式は、現行制度を活用できスムーズな導入が可能であること、多くの県民に広く負担を求めることができること、税の使途を明確にする仕組みを作ることも可能であることから、有力な選択肢としている。

具体的な仕組みの案としては、個人県民税・法人県民税の超過課税方式に限定して、税額と税収見込み額、導入県の例示がなされている。また、実施から5年後に制度を見直すことや使途の明確化、県内外から寄付金を受け入れられる仕組みづくりへの言及等がなされている。なお、負担額については、特定の金額に限定した表記はなされていないものの、森林づくりを進めるための年間負担額に関する県政世論調査の結果を併せて提示している。具体的には、2007年度調査においては、1000円以上が39%、500円以上が64%であったとし、県民の負担の受け入れの可能性を示唆する内容となっている。

次に同財源を用いた事業内容としては、以下の3事業を挙げている。第1に、「健全な森林づくりの推進」として、特に間伐が遅れている集落周辺の里山の私有林などでの、県民の「目に見える」森林づくりの推進を挙げている。第2に、「森林づくりへの県民参加の促進」として、県民が森林に対する理解を深め、森林づくりへの主体的な参加を促進するための取組を挙げている。第3に、「その他森林づくりを進めるための取組」として、県産材の利用推進など、森林づくりを総合的に進めるための取組を挙げている。ただし、これらの事業規模や必要額に関する記述はない。また、既存の施策では集落周辺の里山での間伐が遅れていることは推察できるものの、既存の施策体系をどの

ように改め各事業を展開するのか等は、読み取ることには困難である。他方で、これらの税額や事業内容については、「懇話会や県民の皆様からの意見を踏まえ、事業案を具体化」する旨も記されている。

### 3.2 費用負担提言の概要<sup>22)</sup>

07検討案の公表後、パブリックコメントが実施されたほか、県民集会、市町村説明会、シンポジウム等も開催された。これらの結果については、第4回森林懇話会で共有されている。そして、これらの議論を踏まえ、森林懇話会は最終的に費用負担提言をとりまとめ、2007年11月に村井知事に提出した。

費用負担提言の前半部分では、森林の役割や森林・林業の現状と課題についてまとめられており、これらは07検討案を踏襲した内容となっている。他方で、後半部分では、県森林条例の基本理念に基づきつつ、「長野県の豊かな森林を健全な姿で次の世代に引き継いでいくため、『県民の理解と協力による森林づくり』を理念として、今後の森林づくりの新たな取組と費用負担のあり方について提言」(長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 2007: 5)しており、07検討案から踏み込んだ内容となっている。以下では、後半部分の概要をまとめていく。

#### (1) 施策の内容

まず森林づくりの新たな取組に関する基本的な考え方について、以下の4点を挙げている。

第1に、07検討案に対する県民等の意見として、以下のようなものがあり、それらを尊重する必要があるとしている。具体的には、里山の間伐やそのための条件整備・所有者の負担軽減等の必要性、新たな財源は間伐等の森林整備への充当を中心とすること、県産材利用と循環的な森林づくりがなされる仕組みづくりの必要性、森林環境教育や林道・作業道整備、担い手確保・育成等の検討、松くい虫被害対策や野生鳥獣被害対策への財源の活用、市町村への財政支援の検討が挙げられている。さらに、第2には05指針や05プランに基づく間伐の着実な推進、第3には持続的な森林経営を促す必要性、第4には新たな視点による施策の必要性(既存の施策では十分に取組めなかった施策、県民がその成果を実感できる施策、森林所有者の財産形成だけを目的とせず森林の多面的機能を持続的に発揮させる施策)を挙げている。

以上を前提に、主に取り組むべき施策として、里山

を中心とした森林づくりの推進を挙げている。これは、公有林等と異なり、集落に近い個人有林等が多くを占める里山林では、零細・分散する所有形態、不在村所有者の増加、所有意識の薄れた世代への相続等により、間伐されず放置された森林が多いためである。具体的な取組方向としては、第1に新たな取組による間伐作業地の確保・集約化の促進、第2に将来の森林づくりを見据えた人材の確保・育成、第3に様々な樹種等が混在する里山などの一体的・面的整備、第4に所有者の負担軽減等の考慮や地域特性等への対応のための市町村支援、第5に将来にわたって森林が保全されるための一定期間の皆伐禁止や転用防止等の仕組みづくり、という5点を挙げている。

また、森林づくりを支える施策として、以下のようなことが提言されている。まず、間伐を着実に進めていくためには、所有者への働きかけや条件整備、担い手確保・育成など、総合的・効果的に進める必要があるほか、里山においては松くい虫や野生鳥獣被害対策等、様々な森林づくり関連施策の推進が必要としている。そして、これらは地域の特性や住民からの様々なニーズに対応して実施する必要があることから、市町村への支援などが必要としている。さらに、県民参加による森林づくりの推進のために、情報発信・普及啓発・学習機会の創出などによる健全な森林づくりや県産材の利活用などに対する県民の意識の醸成、森林づくりへの主体的な参加を促す取組が必要としている。加えて、森林づくりの施策に関して、県民の意見を反映するための新たな仕組みづくりの検討も必要としている。

このように、費用負担提言では、間伐の集中的な実施の必要性の中で、既存施策で十分に取組めず、県民がその成果を実感できるものとして、里山を中心とした森林づくりを主たる取組として挙げている。また、それらに際しては、一定期間の皆伐の禁止といった所有者の権利制限等に対する言及もなされている。さらに、それを支える施策として、地域特性や住民ニーズに対応できるような市町村への支援策等を通じた森林づくり関連施策の実施、県民参加による森林づくりの推進が挙げられている。以上の内容は、07検討案で示された取り組み内容から踏み込んだものといえる。他方で、これらの施策と既存の施策との関係性はどのようになっているのか、これらのためにどの程度の財源が新たに必要となるのかなどは、07検討案と同様に、言及されていない。

## (2) 費用負担のあり方とその仕組み

次に、新たな費用負担のあり方に関して、はじめに財源確保の必要性について以下のようにまとめている。すなわち、県の財政状況について、歳入面では、地方交付税削減等により一般財源確保が厳しい状況が、歳出面では義務的経費割合の高い硬直的財政構造が、今後も続くとしている。今後も徹底した行財政改革に取り組む必要があるとしつつも、県内の多くの森林が早急に間伐すべき先送りできない時期を迎えていることから、可能な限り早急かつ集中的な間伐が必要としている。以上から、効率的な事業の実施や国庫補助金の一層の確保に加え、必要な財源を一定期間にわたり安定的に確保する方法を構築する必要があるとしている。これらは、07検討案で示された根拠と重なるものとなっている。

つづく費用負担のあり方については、07検討案から踏み込んだ内容となっている。はじめに、森林の多面的機能が広域的であることから、森林づくりのための新たな税財源措置について引き続き国に要望していく必要があること、水源県として県外下流域の協力が得られる仕組みづくりが必要であることを確認している。そのうえで、森林からの恩恵は地域を問わず県民全体の生活に密接にかかわること、長年にわたって先人が育ててきた森林を健全な姿にして次世代に引き継ぐ必要があることから、県民全体で支えていく仕組みが重要としている。県民一人ひとりが森林づくりに対する費用を負担することで、森林づくりに理解が深まり、森林について関心が高まることも期待できるとしている。

費用負担の方法としては、一定規模の財源が継続的・安定的に確保され、県民全体が広く公平に負担する課税方式が適当としている。税の候補としては、水の使用量や二酸化炭素の排出量に応じた課税を挙げつつも、森林の持つ様々な機能は県民生活に関わり、一部の機能からの受益に着目した課税は公平性の観点から適切でないとしている。他方で県民税均等割は、広く県民に課税され、「地域社会の費用を広く県民が負担する」という性格を有し、均等割を超過課税する方法は、「森林づくりのために必要な費用を県民が等しく負担する」という趣旨に合致するとしている。また、現行の仕組みを活用できることから法定外税創設より行政コスト面から優れていること、低所得者等への配慮もなされていることから、県民税均等割の超過課税方式が適当としている。

さらに費用負担額については、新たな取組に充てる財源の確保に必要な反面、県民が負担しやすい水準にする必要があるとしている。喫緊の課題である間伐を着実に実行できる財源を確保する必要があるが、これまで以上に国庫補助金の確保等に努めることに加え、他県の状況や世論調査の内容等も踏まえて負担額を決定すべきとしている。具体的な県民税均等割の超過課税額については、境界の明確化や担い手育成等を含めた森林整備を図るためには1000円程度は必要であるという意見があった一方、間伐実行経費を最低限確保できる500円程度でよいという意見もあった、と森林懇話会の委員の意見を紹介したうえで、「500円から1000円の範囲でという幅のある結論となった」（長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 2007: 11）としている。また、法人県民税均等割の超過課税額の年額については、「法人も県民として等しく恩恵を享受している観点を踏まえ、全国的な実態等を考慮し、5%相当が妥当である」（同上）としている。

このように費用負担のあり方や方法、負担額について、07検討案では、いくつかの選択肢を示していたのに対し、費用負担提言ではそれぞれについてより踏み込んだ内容を提示している。ただし、個人の費用負担額については、特定の金額を提示していない。なお、実施期間や運営方法等については、施行後5年を目途とし、新たな取組の効果等を踏まえ制度を点検・見直す必要があるとする点や、税収と用途を明確化するために基金を設けるとする点等、07検討案で示された内容と重なるものとなっている。

最後に、新たな仕組みの導入にあたっては、積極的・効果的な広報活動を通じ県民や企業、市町村等の理解を得ていくことが重要としている。しかし、喫緊の課題である間伐の先送りはできないことを考慮し、速やかな制度設計と導入が望まれるとして、提言をまとめている。

## (3) 費用負担額をめぐる議論

以上のように、新たな費用負担は、05指針や05プランの着実な実行や新たな視点による施策の財源確保を目的としている。とくに、集落に近く手入れの遅れた里山の森林づくりを中心とした新たな取り組みのために、必要としている。そして、そのための財源調達方法としては、「森林づくりのために必要な費用を県民が等しく負担する」という趣旨に合致すること、

法定外税創設より行政コスト面から優れていること、低所得者等への配慮もなされていることなどから、県民税均等割の超過課税方式が適当としている。これらの内容は、07検討案の内容と共通するものではあるものの、事業内容や費用負担の考え方、具体的な金額など、より踏み込んだ内容となっている。他方で、費用負担提言は、07検討案と同様に、上述した新たな取組にどの程度の新たな財源が必要となるのか、提言された超過課税額でどの程度の財源を賄うことができるのかなどに、ほとんど言及していない。

ただし、森林懇話会の議事録をみると、必要な財源については、第4回の会議において森林政策課長より以下のような主旨の発言がなされている<sup>23)</sup>。

まず県の予算は年々厳しく、一般財源の確保も困難ではあるものの、森林整備に関しては一定の配慮をしてきている。しかしながら、05プランに基づく今後5年間で11万3400haの間伐が必要であり、2007年度までの実績以上の内容が求められる。2007年度ベース(1.8万ha×5年間=9万ha)と今後5年間で求められる内容を比較すると、年間で約11億円が追加が必要となる。ここには、国庫補助金は含まれていないが、今まで以上に国庫補助金の確保努力等をして、一般財源ベースで年間約5億円から6億円不足すると試算される。

以上の発言内容を踏まえて、森林懇話会では、個人県民税均等割の超過課税額をめぐって、各委員より様々な意見が出された。具体的には、個人で年額500円とすれば間伐に必要な最低限の経費は確保できるといった意見や、同金額では国庫補助額の影響や境界問題等に関わる費用を賄えないという判断から1000円とした意見がある。また、県が実施した森林づくりのための負担額に関するアンケート結果で、500円から1000円との回答が多かったことから、500円から1000円とする意見もあった。これらを背景としつつ、最終的には、上述した500円から1000円という幅のある結論が費用負担提言において提示されている。

### 3.3 07税案の概要<sup>24)</sup>

費用負担提言を踏まえ、県は新たな課税の提案内容を2007年11月に公表している。ここでは、「喫緊の課題となっている間伐を中心とした森林づくりを先送りすることなく、着実に実行していくためには、出来るだけ速やかな導入が必要」(長野県 2007b : 39)

とし2008年4月からの実施を目指すとしている。

07税案における現状認識、現状の施策、財源確保の必要性などの内容は、いくつかの表現の変更等はあるものの、07検討案の内容が踏襲されている。また、費用負担のあり方やその方法については、費用負担提言で示された根拠に基づきつつ『『県民税均等割の超過課税方式』が適当である』(同上:36)としている。他方で、税の使途や仕組みについては、費用負担提言等を踏まえた県の最終的な考え方が示されている。以下では、07税案で示されたそれらの内容を中心に、概要をまとめていく。

#### (1) 税の使途

まず具体的な使途については、05プランに基づく間伐を中心とした森林づくりを重点的に実施することを基本としつつ、新たな負担が生じることから、既存の施策では十分に組み込まなかった施策、県民がその成果を実感できる等の視点での施策、としている。また、森林づくりは長い年月を要することから、より多くの県民が森林づくりの理解を深められるような取り組みに対しても充てるとしている。そして、具体的な活用事業については以下の3事業を挙げ、合計で約6.8億円の年平均必要想定額を提示している。各事業の内容は、費用負担提言を踏まえたものとなっているが、必要想定額がそれぞれ具体的に示されている点で異なる。

はじめに、使途事業1「里山を中心とした森林づくりの推進」では、零細・分散所有等を背景に手入れが不十分となっている里山を中心とした間伐等の森林づくりを、国庫補助事業を活用しつつ支援としている。これと併せて、地域主体による森林づくりの条件整備や間伐等の森林づくりを担う人材育成の支援を行うとしている。これらの年平均必要想定額は、約5.2億円(国庫補助金を除く)としている。

次に、使途事業2「森林づくり関連施策の推進」では、地域の実情に精通した市町村による、地域固有の課題や創意工夫を凝らしたきめ細やかな森林づくりに関わる活動等の実施を、支援としている。なお実施に当たっては、森林づくり関連施策に限定するとともに、県民意見を反映するよう県内10地域(県の地方事務所<sup>25)</sup>単位)に設置する地域会議での意見を踏まえて、事業を決定としている。これらの年平均必要想定額は、約1.4億円としている。

最後に、使途事業3「森林づくりに対する県民理解

等の促進」では、情報発信や学習機会の提供といった森林づくりに対する県民等への普及啓発活動等の実施や、地域ニーズの集約や事業の成果検証などを行う県民・地域住民の代表等による会議の開催をするとしている。これらの年平均必要想定額は、約0.2億円としている。

## (2) 税の仕組み

次に税額について、費用負担提言で個人は500円から1000円という幅が存在したが、07税案では、個人で年額500円、法人は現行の均等割額の5%相当額としている。それぞれの金額の根拠は、以下のとおりである。まず、税額は新たな取組に充てる財源を確保する一方、県民の理解が得られる適切な負担水準とする必要があるとしている。そして、個人については、2003年度、2007年度の県政世論調査の結果を提示し、森林づくりを進めるための年間負担額として、500円以上とする回答がいずれも6割超であったことを根拠としている。また法人については、森林づくりの費用は個人・法人を問わず広く公平に負担を求めることから、既存の県民税の個人と法人の税收割合である「4:1」（2007年度見込み）を考慮すべきとしている。以上を通じた税收見込額は、個人が約5.4億円、法人は約1.4億円、合計で約6.8億円が見込まれるとしている。

次に、実施期間（課税期間）については、森林づくりは長い年月を要し基本的に短期の設定では計画的な取組が進めにくいとしつつも、喫緊の課題に対し早期に集中して実施する必要があること、長期の設計では負担についての県民の理解が得られにくいこと、社会経済情勢の変化等に対応し制度設計の見直し等を考慮する必要があることから、5年間としている。そして、施行後5年を目途としてその効果検証等をし、制度の点検・見直しをすることをしている。また、税收と使途の管理を明確化するために、「長野県森林づくり県民税基金」を設置し、税收相当額を積み立て、毎年度必要となる額を取り崩し施策に充当するとしている。また、県内外からの寄付金も広く受け入れるとしている。併せて、透明性の確保と効果的な事業推進に資するため、積極的な情報公開とともに、県民参加の観点から外部有識者や県民代表者等を構成員とする第三者機関を設置し、地域ニーズの集約や成果検証等を行うとしている。以上の内容は、費用負担提言の内容に沿ったものといえる。

## 4. 県森林税の評価

ここまで見てきたように、県森林税の主たる目的は、すでに進められてきた05指針や05プランに基づく民有林の間伐実施のための財源調達という側面が強い。05指針や05プランに従って、2007年度までは、限られた財源の中でも、年平均1.3万ha（2007年度の予算ベースでは1.8万ha）の間伐を実施してきた。しかし、今後は年平均2.3万haに増えていくことから、既存の財源のみでは限界があり新たな財源確保が必要、という論理である。他方で、新たな負担を求めることから、既存の施策では取り組みにくかった点や、費用負担者である県民が成果を実感できる点などを考慮するとしている。そこで、これまで整備が進めにくかった里山を中心とした森林づくり（使途事業1）に新たな費用負担による財源の約7割を充てることで、上記の観点に対応しようとしている。また、税額については、財源確保ができる点や県政世論調査の結果、森林づくりの費用を個人・法人を問わず広く公平に負担を求めるとの観点から決められている。

07税案の公表後、2007年12月県議会定例会には、「長野県森林づくり県民税条例(案)」が提出され、同条例案は賛成多数で可決し、2008年4月1日に施行された。田中県政下で審議が続いた県森林条例や、森林環境税導入に関わる議論の進捗状況と比較すると、新たに誕生した村井県政下で、早期に導入がなされたといえる。このような導入が可能となった要因についてはさらなる分析が求められるが<sup>20)</sup>、本節では、県森林税は、費用負担の観点からはどのように評価できるのか、07税案の内容を主としつつ吉村(2019)の枠組みに基づき考察していく。

吉村(2019)で提示したように、まず費用負担を求める前提として、所有者等の利害関係者間での権利配分を検討することが必要である。すなわち、財源確保が求められる事業は、所有者等の責任と費用負担で果たすべき範囲を超える内容であることを確認する必要がある。次に、当該事業の実施により得られる「利益」は政府が保障すべきか否か、受益の範囲はどのようになるのか、それぞれ判断することが求められる。そして、これらの性質に応じ、利害関係者間での費用負担のあり方が検討される必要がある。

以下では、充当額の多い使途事業1と2の費用負担について、同評価基準に基づきそれぞれ検討する。

#### 4.1 使途事業1をめぐる費用負担

使途事業1は、里山を中心とする森林での間伐支援等を内容としているが、所有者等に具体的にどのような支援がなされるのかについては、07税案上で示されていない。ただし、税導入をめぐる議会答弁においては、対象地における主伐等を制限する所有者との協定ののち、間伐に対して従来の7割補助(国庫補助を含む)から9割補助とすることなどが挙げられている<sup>27)</sup>。

当該内容に限定すれば、まず所有者等の権利配分は、補助額の変更や受給要件の追加などが見られるものの、間伐等は所有者の責任と費用負担でなすべき範囲を超える、という従前の権利配分が維持されたといえる。その上で、従前の施策では里山の間伐が進みにくかったこと、当該補助の前提として皆伐制限等の受給要件を新たに求めていることを踏まえると、補助の充実は一定の妥当性を有する。他方で、新たな費用負担を求める前提として、どのような根拠から必要額を算定しているのかについては明確化される必要がある。たしかに、森林懇話会内や議会答弁等において、間伐については新たに9割補助とすることや2007年度をベースとすれば一般財源で年間5億円から6億円不足するなど、事業内容や必要額について一定の言及もなされている。しかしながら、間伐以外の条件整備事業などを含め、その内容(所有者等の位置づけを含む)や必要額は07税案等で県民に明示したうえで、提案される必要がある<sup>28)</sup>。

さらに、なぜ当該事業のために新たな負担が必要となるのか、なぜ均等割超過課税方式による負担を求めるのか、についても議論の余地が残されている。

まず前者について、県の提案では、2007年度以降に間伐が増えていくこと等を新たな費用負担の根拠としているが、なぜ2007年度を基準とするのかについては、より詳細な根拠が必要といえる。たしかに、県は財政支出規模を減らしつつも森林整備に対し一定の予算配分をしてきた経緯があること、2008年度から間伐の計画面積が増加することで財政支出の増加が見込まれることは、それぞれ説明されている。しかしながら、05プランに基づく間伐計画面積は、図表1に示した通り、2007年度以降に増加し始めたのではなく、2004年度以降毎年度増加してきた。このような中で、2007年度を基準とする場合には、2007年度の水準以上の支出は、一般財源等の既存財源で対応すべき範囲を超えることを別途示す必要がある。

次に、後者の均等割超過課税方式による負担を求める根拠について、県の提案では、県民のすべてが森林からの恩恵を享受していることや、森林づくりに必要な費用を等しく負担するといった点を挙げている。しかしながら、当該説明は、森林・林業政策全般に対して当てはまる内容である。新たな事業に焦点を当て、たとえば当該事業により県民のすべてが恩恵を享受しているのか否か、といった観点から費用負担方式が検討される必要がある。

#### 4.2 使途事業2をめぐる費用負担

使途事業2「森林づくり関連施策の支援」には、約2割に相当する約1.4億円が充てられている。当該事業は、「地域の特性や住民からの様々なニーズに対応した取組については、創意工夫を凝らしたきめ細やかな施策が必要であることから、市町村への支援が必要」(長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 2007:8)といった観点から、費用負担提言においても新たな取組として求められていた。しかしながら、同事業の具体的な内容や、個々の事業で所有者等をどのように位置づけるのか、当該事業の必要額をどのように算出しているのか、なぜ新たな費用負担を超過課税方式で求めるのか、などは各種文書で明確な説明がない。

この点に関し2007年12月議会においては、なぜ2割とするのかに関する質疑があり、以下のような答弁がなされている。

この市町村への支援の導入ということにつきましては、市町村の説明会の席上、非常に強い御意見がございました。県と同様、市町村も財政上厳しいのでという前置きの中で、何とか市町村への支援をお願いしたいという強い御意見がありましたし、使い道の中で、例えば先ほど事例で申し上げましたが、緩衝帯整備ですとか、間伐材の利活用をする場合に若干の補助ができないかといったような御意見がございまして、今回、この税を活用して市町村へ支援する項目の中には、ある程度そういうものを加味した上で使い道というものを、御意見を取り入れてつくったつもりでございます。

それから金額的なことについて、どのぐらいがいいかということについて、市町村との話し合いをしたことがございませんが、一つの

ちょっと考え方としてその2割というものを考えますときに、先ほどの例えば間伐をしていくときに、現在、市町村も上乗せ補助をしております。先ほどのお話ですと、その個人負担が10%にして市町村がゼロという、新税のことで積算はしておりますが、同じように市町村がやるとしたら、ある程度そこら辺の市町村の考えで所有者負担をやるといったような市町村が出てくれば、その財源的な部分で、見れるとすればどのぐらいかなといった試算をしたときに2割といったような点が出てきて、検討をしたという経過がございます。(2007年12月定例会農政林務委員会12月18日1号会議録より森林政策課長発言)

上述のように、使途事業1においては、県が既存の間伐の補助に上乗せをすることが想定されている(国と合わせて90%)。森林政策課長の発言によれば、市町村がさらに補助をすることで所有者負担を軽減する場合に、財源として試算された金額が2割であったため、使途事業2の想定額は全体の2割となっている。しかしながら、使途事業2は市町村の森林づくりの支援と幅広く、また実際に各市町村が上乗せ補助をするのかも不透明ななかで、当該数値を算定根拠としたことには疑問が残る。市町村が一定の裁量の下で事業を実施するなかで、支出対象となる事業をめぐる所有者等の権利配分がどのようになっているのか、どの程度の財源調達が必要になるのか、新たな費用負担を県民税超過課税方式で求めるのはなぜか、などといった観点からの検討が必要であったと判断できる。

#### 4.3 既存の施策との関係性

さらに、新たな施策の導入により、既存の施策体系はどのように改められるのかについては、いずれの文書においても示されていない。新たな事業を行うのであれば、既存の体系においてはどのような施策がどのような財源でなされているのか、新たな財源確保により既存の施策やその財源はどのように改められるのか、新たに導入しようとしている施策は既存の体系にどのように位置づくのか等が明示される必要がある<sup>29)</sup>。しかしながら、これらを明らかにするためには、07税案以外の文書や議会会議録等<sup>30)</sup>を用いて別途検討する必要があり、費用負担者となる県

民にとっては分かりにくい提案であったと判断できる。

なお、県森林税導入の決定後は、毎年度の予算案等を通じて県森林税の使途を提示しているほか、事業成果については「みんなで支える森林づくりレポート」を毎年度発行するなどを通して、その内容を公表している。しかしながら、同レポートにおいても、既存の施策に関しての言及はほとんどみられず、長野県の森林・林業政策がどのような変化をしたのかについては、必ずしも明確に示されていない。県森林税の導入が、既存の施策との関係でどのように位置づけられていったのか、県の森林・林業政策に対してどの程度の影響を及ぼすものであったのか、改めて明らかにすることが求められる。

#### 5. おわりに

本稿は、県森林税がどのような経緯から導入されるに至ったのか明らかにすること、導入時の根拠を吉村(2019)の枠組みを利用しつつ費用負担の観点から評価することを目的としていた。前者については、県森林税は、05プラン等の実施に際しての財源不足や新たな取組みの財源確保等を背景に、提案されたことを明らかにした。05プランに基づく間伐を進める際の財源不足の可能性と、既存の施策内容では間伐が遅れている里山の状況を、県民から納得が得やすい負担額に設定した県森林税を導入し新たな取組みを実施することで、解決することが目指されたといえる。後者については、各種の施策実施のためにどの程度の財源が必要となるのか、なぜ2007年度を基準に新たな財源調達を必要とするのか、当該施策の実施に際してどのような根拠から負担を求めるのか、などの費用負担上の論点について、いくつかの疑問点が残る制度設計であったことを明らかにした。

このような提案であったにもかかわらず、田中知事に代わり新たに誕生した村井知事の下で、比較的早期に導入がなされた経緯については、さらなる研究が求められる。また、県森林税の導入が、既存の施策との関係でどのように位置づけられていったのか、県の森林・林業政策に対してどの程度の影響を及ぼすものであったのかなどについては、改めて論じる必要がある。加えて、他の導入団体では、どのような根拠から森林環境税が導入されているのか、税導入は各団体の施策実施の財源としてどの程度の影響を与えているのかなど、事例を横断する分析も求めら

れるが、これらについては、今後の課題とする。

\*本稿は、2019年に開催された日本地方財政学会第27回大会における報告論文の一部を大幅に加筆・修正したものである。同日は、討論者の其田茂樹先生(地方自治総合研究所)をはじめ、フロアの方々から有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。なお本稿は、令和元年度長野大学研究助成金、JSPS科研費JP20K20021の研究成果の一部である。

## 注

- 1) 高井(2013:78-81)の整理に従えば、同様の超過課税額となっている団体は、岡山県をはじめ19団体存在する。
- 2) 高知県については古川(2004)、竹本(2009)など、神奈川県については神奈川県監修(2003)、久保(2009)、高井(2013)など、複数存在する。
- 3) 長野県議会「会議録検索システム」(<https://nagano.gijiroku.com/voices/index.asp>、最終閲覧日2020/08/22)を利用している。
- 4) 信濃毎日新聞社「信濃毎日新聞データベース」(<https://db.shinmai.co.jp/tdb/?P=A1>、最終閲覧日2020/08/22)を利用している
- 5) 森林環境税の評価軸については、諸富(2005)や其田・清水(2008)、石田(2018)なども参考となるが、これらとの評価の違いについては、別の機会に論じる。
- 6) 他に、県民・森林所有者・事業者の責務について定められている。
- 7) 2002年10月2日に開催された9月定例会本会議において、田中知事は「現在、仮称としての長野県森林保全条例の制定準備を進めております」(2002年9月定例会本会議10月2日3号会議録)と発言している。
- 8) 2003年2月定例会本会議3月3日5号会議録より一部略。
- 9) 座長は、当時副知事であった阿部守一が務めている(2020年8月現在の長野県知事)。
- 10) 「信濃毎日新聞」2003年12月5日朝刊p.4。
- 11) 2004年2月定例会本会議2月27日1号会議録。ここでは、「今議会において提案をしております信州ふるさとの森林づくり条例案の基本理念にのっとり、森林の持つ多面的な機能が持続的に発揮できるように森林の整備を促進する施策を初め、信州の美しい景観を守る取り組みに対する支援などを今以上に積極的に行うためにも財源が必要…超過課税の税額として、例えば個人県民税均等割で年額1人当たり1,000円程度、法人県民税均等割で5%程度の上乗せを行うとすれば、年間約11億円程度の税収となります」(同上、一部略)と財源調達の必要性や税額の例も示されている。
- 12) 小中学校や地区単位で展開されている森林環境教育活動。
- 13) 例えば、05プラン実施の財源に対する質問に対し、「財源の確保についてでございますけれども、信州の豊かな森林を健全な姿で次の世代に引き継ぐため、間伐を中心とした森林整備を県政の重要な柱として重点的に取り組むため…森林税の導入について検討を進めてまいりたい」(林務部長発言、一部略、2005年9月定例会本会議9月29日4号会議録)との回答がなされている。
- 14) 森林環境税の早期の導入に関する発言が、2005年2月定例議会や2006年2月定例議会においてなされている。ただし、後者においては、注11とは異なる形態の費用負担も示唆されている。
- 15) 従来あった林務部の4課(林政課・林業振興課・森林保全課・信州の木利用推進課)は、林業振興チーム・信州の木利用推進チーム(それぞれ林務部)や自然保護チーム・森林づくりチーム(それぞれ生活環境部)などに改められている。
- 16) 林務部は、森林政策課・林業振興課・森林整備課・信州の木活用課の4課体制となっている。
- 17) 田中県政下で策定された05指針・05プランや「平成18年度 森林・林業施策概要」と、村井県政下で作成された「平成19年度 森林・林業施策概要」における施策体系や目標値の記載内容の比較による。
- 18) 例えば2006年9月定例会本会議において、村井知事は「森林環境税の導入に当たりましては、県民的な議論を踏まえた取り組みが肝要でございますので、県の財政状況、森林整備の需要などをしっかり踏まえまして、県民の皆さん、それから市町村、産業界等、関係者の御意見を十分お聞きしながら検討してまいりたい」としている(2006年9月定例会本会議10月3日2号会議録)。

- 19) 2007年2月定例会本会議3月12日10号会議録による。
- 20) 長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会設置要綱第1条による。
- 21) 以下の内容は長野県(2007a)、長野県林務部(2007)に基づく。
- 22) 以下の内容は、長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会(2007)に基づく。
- 23) 以下については、「第4回長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会議事録」([https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/konwakai/documents/gjjiroku04\\_3.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/konwakai/documents/gjjiroku04_3.pdf)、最終閲覧日2019/05/24)を筆者が要約している。
- 24) 以下の内容は、長野県(2007b)に基づく。
- 25) 現在はそれぞれ「地域振興局」となっている。
- 26) 議会との対立場面が目立った田中から、自民党県連、公明党県本部、連合長野などが推薦し、県議会の全10会派(58人)のうち7会派(45人)から支持を受けた村井に代わったこと(「信濃毎日新聞」2006年8月7日朝刊p. 1、8月8日朝刊p. 3)は、大きな要因の一つと考えられるが、政策過程に関するさらなる検証が必要である。
- 27) 2007年12月定例会本会議(12月11日開催)における林務部長答弁による。
- 28) この点は、「本税導入によって得られた財源の使い道とその考え方、基準等がはなはだ不明確」(野口 2007:8)という指摘とつながる。
- 29) この点は、野口(2007)においても、今回の森林整備資金等の捻出のために、どのように県予算が組替えられたのか等の十分な説明が必要とされている。
- 30) 既存の施策体系やその財源については、林務部が作成している他の文書(例えば「林務部施策概要(各年度版)」)や、議会の答弁を通じて、いくつか提示されている。
- 『長野県ふるさとの森林づくり条例』を例に(長野県農林業と農政)『信州自治研』(167) pp.45-48.
- 植木達人(2009)「長野県における森林環境税の導入過程と森林整備」『信州自治研』(211) pp.9-20.
  - 大沼あゆみ(2014)『生物多様性保全の経済学』有斐閣.
  - 神奈川県監修(2003)『参加型税制・かながわの挑戦—分権時代の環境と税』第一法規.
  - 久保慶明(2009)「地方政治の対立軸と知事-議会間関係—神奈川県水源環境保全税を事例として」『選挙研究』Vol.25(1) pp.47-60.
  - 其田茂樹・清水雅貴(2008)「地方環境税としての住民税超過課税の活用—その動向と課題」日本財政学会編『財政再建と税制改革—財政研究 第4巻』有斐閣 pp.304-319.
  - 高井正(2013)『地方独自課税の理論と現実—神奈川県・水源環境税を事例に』日本経済評論社.
  - 竹本豊(2009)「高知県での森林環境税導入における政策決定過程分析」『林業経済研究』Vol.55(3) pp.12-22.
  - 野口俊邦(2007)「森林環境税に関する諸問題(信州の森林を考える)」『信州自治研』(190) pp.2-9.
  - 古川泰(2004)「地方自治体による新たな林政の取り組みと住民参加—高知県森林環境税と梶原町環境型森林・林業振興策を事例に」『林業経済研究』Vol.50(1) pp.39-52.
  - 諸富徹(2005)「森林環境税の課税根拠と制度設計」日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房、pp.65-81.
  - 吉村武洋(2019)「ルーラル・アメニティ保全のための費用負担—白米千枚田・姨捨棚田を事例に」『農—英知と進歩:現地農業情報』(299) pp. 2-83.

#### ○利用行政資料

#### 参考文献

##### ○引用文献

- 石田和之(2018)「森林環境税の租税論」森林環境研究会編『森林環境2018—特集・農山村のお金の巡りを良くする』森林文化協会、pp.180-192.
- 植木達人(2006)「地方森林行政の挑戦とその課題

- 2020/8/5).
- ・長野県(2007b)「長野県森林づくり県民税——みんなで支えるふるさとの森林づくり」([https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/honbun\\_7.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/honbun_7.pdf)、最終閲覧日2019/5/24).
  - ・長野県「森林・林業施策概要」平成18年度～平成20年度版
  - ・長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会(2007)「みんなで支える森林づくり——新たな取組と費用負担のあり方についての提言」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/zean/keka/documents/191106teigen-honbun.pdf>、最終閲覧日2019/5/24)
  - ・長野県林務部(2005a)「長野県ふるさとの森林づくり条例の解説」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/zean/keka/documents/1kaiset.pdf>、最終閲覧日2019/5/24)
  - ・長野県林務部(2005b)「信州の森林づくりアクションプラン」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/zean/keka/documents/00akusyongaiyou.pdf>、最終閲覧日2019/5/24)
  - ・長野県林務部(2007)「森林づくりのための新たな財源確保の方策(検討案)の概要」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/konwakai/documents/190831kentou-gaiyou.pdf>、最終閲覧日2020/8/5)
  - ・長野県林務部「みんなで支える森林づくりレポート」各年度版(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/katsuyo/report.html>、最終閲覧日2019/5/24)