

地方森林環境税導入後に森林・林業に関わる財政構造は変化したのか 2005～2017年度の長野県林務部予算を事例に

How did the Introduction of the Local Forest Environmental Tax Change the Forest and Forestry Finance? A Case Study of Forestry Department, Nagano Prefectural Government, Japan from 2005 to 2017

吉村武洋*

Takehiro YOSHIMURA

1. はじめに

日本の国土の約7割を覆う森林は、適切に管理されることで、木材供給をはじめ、国土保全や水源涵養、レクリエーションの場の提供など、各種の多面的機能が発揮される。他方で、森林の管理のためには各種の費用が必要となることから、望ましい状態に維持管理するためには、それを担保する費用負担の仕組みが構築される必要がある。

このような費用負担は、生態系サービスへの支払い (Payment for Ecosystem Services: PES) として解釈することも可能である。財と貨幣の交易 (trade) も費用負担の一形態¹⁾であるが、木材等の商品の価格が下落する中で、同形態を通じた多面的機能の発揮は困難となってきた経緯がある。こうした点を背景としつつ、地方分権一括法の施行以降、全国の地方自治体においては、森林に関わる事業の実施に必要な財源を調達するための税 (以下、地方森林税) が導入されてきた。税は、政府の強制的に財源を調達できる権力 (command power) を利用した費用負担の形態といえる²⁾。その名称に違いはあるものの、2020年4月1日時点では37府県1市で導入されている。さらに、2019年3月には「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」が制定された。2019年度より森林環境譲与税の譲与が開始されたことに加え、2024年度からは国税として森林環境税の課税が始まる³⁾。

以上のような、新たな税を通じた費用負担の仕組み

が導入されてきた一方、都道府県は一般財源や国庫支出金をはじめとする様々な財源を用いることでも、森林や林業に関わる各種事業を実施してきた。仮に新たな税による財源調達がなされたとしても、他の財源等の減少が生じれば、多面的機能発揮のための費用負担システムが強化されたとはいいたいがたい。本稿は、地方森林税導入後に森林・林業に関わる財政構造は変化したのか、2005～2017年度の長野県林務部の一般会計補正後予算を事例に明らかにすることで、地方森林税導入団体の分析の一助とすることを目的とする。

2. 先行研究と分析手法

2.1 先行研究と本稿の位置づけ

森林・林業に関わる経費やその財源について焦点を当てた先行研究として、石崎(2012)は、林野庁一般会計歳出、都道府県林業費、市町村林業費に焦点を当てつつ、その構造や財源について明らかにしている。そして、地方圏の県においては、地方森林税税収は林業費の総額に大きな影響を与える規模となっていないとし、2008年度の高知県の林業費が税導入の前年となる2002年度の56%まで減少していることを例に挙げつつ、「急激に進む施策財源の縮小を多少なりとも緩やかに抑える『若干の手当』に過ぎないのが実態と考えられる」(石崎 2012:32)としている。また吉弘(2020)は、2017年度時点で税を導入している37府県と導入していない10都道府県の林業費の対前年度比

増減率を導出し、「少なくとも林業費に限ってみると府県レベルの森林環境税は必ずしも林業費水準を下支えしているとは言えない」(吉弘 2020:69)としている。一方、以上の研究で用いられているデータは、総務省「地方財政状況調査」における林業費が中心で、データの性質上、具体的にどのような費目と財源が減少しているのかは明らかにされていない。

以上の課題に対しては、各自治体の予算書等の行政資料を用いることで、各年度の推移をたどることが可能である。予算を中心とした分析としては、花岡(2011)が、税導入後の5年間の高知県森林局当初予算等の推移を示し、「投資的経費が益々確保しにくくなりつつある県予算の中において、森林整備のように県民に理解を得やすい分野について新たな支援を得ることで、限定的ではあるが、減少する予算額の一部を確保する効果もある」(花岡 2011:457)としている。しかし、税導入後の期間を対象としていることから、森林・林業に関わる財政構造が税導入を通じてどのように変化したのかは、明らかにされていない。税導入前後の比較という観点からは、今若・佐藤(2008)が岡山県・熊本県を事例に、間伐事業などの税充当事業の推移を明らかにし、既存事業との棲み分けがなされたケースとなされなかったケースをそれぞれ示している。しかし、税導入前後の数年の分析にとどまるほか、事業の財源がどのようにになっているのか、森林・林業に関わるトータルの支出ではどのようにになっているのか、明らかにされていない。

本稿では、森林・林業に関わる財政構造、具体的には各種事業と財源がどのように変化していったのかを明らかにするため、長野県林務部の2005～2017年度の一般会計2月(3月)補正後予算額の推移をたどっていく。長野県は、県土の約8割を森林が占める全国有数の森林県で、2008年度より「長野県森林づくり県民税」(以下、県森林税)を導入している。林務部は同税を含め、森林・林業に関わる主たる事務を所掌している⁴⁾。県森林税の導入経緯については、吉村(2020)で、2007年9月に知事交代はあったが前知事の森林・林業政策が引き継がれていたこと、税の制度設計は費用負担上いくつかの疑問が残るものであったことを明らかにした。他方で、県森林税導入後、長野県の森林・林業に関わる財政構造がどのような変化をしたのかについては明らかにされていない。県森林税の課税方法・課税額は、他の地方森林税においても採用されている典型的な方式である⁵⁾。本稿の検証を通じ、

地方森林税導入の意義と課題の一端を明らかにすることが期待できる。

ただし、本稿における分析期間は、税導入前の2005年度から第2期が終わる2017年度までの計13年間としている。これは、第3期(2018～2022年度)においては、県森林税の使途や森林・林業政策に関わる変化が予想されるためである。具体的には、第2期からの課税期間延長に際して、税の検証機関のひとつである「長野県地方税制研究会」(県税制研究会)より提示された報告書において、「継続ではなくゼロベースでの再検討が必要」(長野県地方税制研究会・専門部会 2017:17)とされたほか、2019年度から森林環境譲与税の譲与が開始された点などによる。以上を考慮し、第3期については別の機会に論じる。

2.2 支出の分類方法

まずデータの入手は、以下の公開資料を利用して。すなわち、予算審議の際に議会に提示されている「歳入歳出予算事項別明細書」、県森林税の使途に関して毎年度発行されている「みんなで支える森林づくりレポート」、県森林税の成果検証等を行う第三者機関である「みんなで支える森林づくり県民会議」(県民会議)や県税制研究会において提示された資料、それらに関わる議事録等の公開資料による。

次に費目の分類については、石崎(2012)や高井(2013)などを参考としつつ、以下の15種類に分類する。すなわち、①治山(保安林整備など治山事業に関わる支出、図表では治山と略す、以下同じ)、②造林(間伐による森林整備など造林事業に関わる支出、造林)、③林内路網(林道事業や作業道整備に関わる支出、林路)、④条件整備(森林整備等に必要データ整備や合意形成等に関わる支出、条件)、⑤森林活用(林産物の利用やPR等に関わる支出、森活)、⑥担い手(林業や森林整備に携わる人々への支援や人材育成等に関わる支出、担い)、⑦病虫害防除(松くい虫など病虫害対策に関わる支出、病虫)、⑧野生鳥獣(野生鳥獣被害対策や保護等に関わる支出、鳥獣)、⑨普及啓発(森林に関わるイベントの実施、広報・教育等に関わる支出、普啓)、⑩緑化(都市部を中心とした街路樹や花壇の整備等に関わる支出、緑化)、⑪公社(林業公社に関わる支出、公社)、⑫県営林(県営林や県有林の整備等に関わる支出、県営)、⑬積立金(基金への積立に関わる支出、積立)、⑭災害復旧(予算書の款の災害復旧費に位置づけられている

表1 長野県の森林・林業関係事業の区分

予算書上の目	事業名	区分	予算書上の目	事業名	区分	予算書上の目	事業名	区分
治山費	公共治山事業	治山	林業振興指導費	森林セラピー基地体制整備事業	森活	林業振興指導費	高度間伐技術者集団育成事業*	担い
治山費	緊急治山事業	治山	林業振興指導費	全国一の森林セラピー県推進事業	森活	林業振興指導費	里山整備人材育成事業*	担い
治山費	山地治山事業	治山	林業振興指導費	里山利用総合支援事業*	森活	森林病虫害防除費	森林健全化推進事業	病虫
治山費	保安林整備事業	治山	林業振興指導費	森林の里親促進事業*	森活	森林病虫害防除費	広葉樹等枯損対策事業	病虫
治山費	水土保全治山事業	治山	林業振興指導費	地球温暖化防止木材利用普及啓発事業*	森活	狩猟費	狩猟対策事業	鳥獣
治山費	防災林整備事業	治山	林業振興指導費	信州の木活用モデル地域支援事業*	森活	狩猟費	鳥獣保護管理事業	鳥獣
治山費	水源地域整備事業	治山	林業振興指導費	間伐材利用の環モデル事業*	森活	狩猟費	モンスによる野生鳥獣共存の里づくり推進事業	鳥獣
治山費	農山漁村地域整備治山事業	治山	林業振興指導費	カーボン・オフセットシステム構築事業*	森活	狩猟費	野生鳥獣総合管理対策事業	鳥獣
治山費	治山等激甚災害対策特別緊急事業	治山	林業振興指導費	未利用木材生産システム検証事業	森活	狩猟費	信州ジビエ振興対策アクション事業	鳥獣
治山費	特定流域総合治山事業	治山	林業振興指導費	原木安定供給体制確立事業	森活	狩猟費	信州ジビエ活用推進事業	鳥獣
治山費	地すべり防止事業	治山	林業振興指導費	地域木材産業活性化推進事業	森活	林業総務費	みんなで支える森林づくり推進事業*	普啓
治山費	流域管理 森林と水特別対策事業	治山	林業振興指導費	県産材流通促進事業	森活	林業総務費	「信州 山の日」制定推進事業	普啓
直轄治山事業負担金	直轄治山事業負担金	治山	林業振興指導費	県産材販路開拓支援事業	森活	林業総務費	国民の祝日「山の日」記念全国大会推進事業	普啓
県単治山費	県単治山事業	治山	林業振興指導費	信州の木ブランド強化促進事業	森活	林業振興指導費	元気な学校林プロジェクト推進事業	普啓
森林保全費	保安林整備受託事業	治山	林業振興指導費	木造公共施設整備事業	森活	林業振興指導費	木育推進事業*	普啓
森林保全費	保安林整備管理事業	治山	林業振興指導費	信州の木で家づくり総合推進事業	森活	林業総合センター費	体験学習の森事業	普啓
造林費	流域管理 森林と水特別対策事業	造林	林業振興指導費	県産材利用開発事業	森活	環境緑化推進費	「信州 山の日」制定推進事業	普啓
造林費	森林環境保全整備事業	造林	林業振興指導費	県産材利用実態調査事業	森活	環境緑化推進費	緑化推進事業	普啓
造林費	森林居住環境整備事業	造林	林業振興指導費	信州の木先進的利用加速化事業	森活	環境緑化推進費	県民の森管理事業	普啓
造林費	森林所有者施策実行奨励事業	造林	林業振興指導費	信州の木住まいの総合対策事業	森活	環境緑化推進費	戸隠森林植物園・森林学習館管理	普啓
造林費	公益森林機能増進パイロット事業	造林	林業振興指導費	信州の木お茶の間見学会支援事業	森活	環境緑化推進費	環境学習の森整備事業	普啓
造林費	森で支える里山整備支援事業	造林	林業振興指導費	首都圏への信州の木情報発信事業	森活	環境緑化推進費	信州「森の小径」整備事業	普啓
造林費	森林整備保全重点地域特別対策事業	造林	林業振興指導費	森世紀ブランド流通促進事業	森活	環境緑化推進費	全国植樹祭推進事業	普啓
造林費	モンスによるみどりのアクション推進事業	造林	林業振興指導費	県産材針葉樹合板開発事業	森活	森林整備費	グレースの森創生事業	普啓
造林費	信州の森林づくり事業(公共)	造林	林業振興指導費	県産材供給体制整備事業	森活	森林整備費	林業公社事業	公社
森林整備費	信州の森林づくり事業(県単)	造林	林業振興指導費	森のエネルギー推進事業	森活	林業振興指導費	県営林経営費特別会計繰出金	県営
造林費	公的森林整備事業	造林	林業振興指導費	信州の木自給圏構築事業	森活	林業総務費	森林整備地域活動支援基金積立金(林政費)	積立
造林費	みんなで支える里山整備事業(公共)*	造林	林業振興指導費	次世代型県産材供給システム導入支援事業	森活	林業総務費	森林づくり県民基金積立金*	積立
造林費	みんなで支える里山整備事業(県単)*	造林	林業振興指導費	間伐材安定供給加速化支援事業	森活	林業総務費	森林整備加速化・林業再生基金積立	積立
森林整備費	モンスによるみどりのアクション推進事業	造林	林業振興指導費	地域木材産業連携強化事業	森活	林業総務費	森林整備地域活動支援基金積立金	積立
森林整備費	県単造林事業	造林	林業振興指導費	「信州型エコ住宅」部材供給事業	森活	林業振興指導費	森林整備基金積立金	積立
林業振興指導費	特定林道維持管理費	林路	林業振興指導費	ウッドチップ利活用推進事業	森活	林道災害復旧費	林道災害復旧事業	災復
林業振興指導費	森林整備に直結する作業道整備事業	林路	林業振興指導費	信州の木次世代型供給システム開発事業	森活	治山施設災害復旧費	治山施設災害復旧費	災復
林業振興指導費	林内路網整備指針作成事業	林路	環境緑化推進費	地球温暖化防止吸収源対策推進事業*	森活	林業総務費	林政費	復他
林道費	公共林道事業	林路	環境緑化推進費	エコメカニカル&ヒーリングビレッジ事業	森活	林業総務費	給与費	復他
県単林道費	県単林道改良事業	林路	林業振興指導費	林業大学校費	担い	林業総務費	森林整備保全重点地域特別対策事業	復他
森林整備費	未来にひきつぐ郷土の森林整備事業	条件	林業振興指導費	森林組合経営改善支援事業	担い	林業振興指導費	間伐材安定流通促進パイロット事業	復他
森林整備費	森林整備体制高度化事業	条件	林業振興指導費	森林組合等活性化対策事業	担い	林業総務費	ふるさとの森林づくり推進事業	復他
林業総務費	地域森林計画編成費	条件	林業振興指導費	林業労働力対策事業	担い	林業総務費	森林づくり推進支援金*	復他
林業総務費	森林整備地域活動支援事業	条件	林業振興指導費	高性能林業機械導入推進事業	担い	林業総務費	林業再生推進活動事業	復他
林業総務費	森林地理情報システム(GIS)構築事業	条件	林業振興指導費	林業就労条件整備促進事業	担い	林業総務費	森林吸収源データ緊急整備事業	復他
林業振興指導費	地域で進める里山集約化事業*	条件	林業振興指導費	信州林業担い手グローイングアップ事業	担い	林業振興指導費	林業再生総合対策事業	復他
造林費	低コスト造林一貫作業システム導入促進モデル事業	条件	林業振興指導費	森林・林業人材育成加速化事業	担い	林業総合センター費	林業総合センター管理費	復他
林業振興指導費	間伐材有効利用促進事業	森活	林業振興指導費	林業労働災害防止対策事業	担い	林業総合センター費	試験研究普及費	復他
林業振興指導費	「森の学校」モデル事業	森活	林業振興指導費	林業金融指導事業	担い	林業振興指導費	長野・オーストリア林業技術交流事業	復他
林業振興指導費	森の里親促進事業	森活	林業振興指導費	林業改善資金特別会計繰出金	担い	森林保全費	森林保全管理事業	復他
林業振興指導費	森林認証取得支援事業	森活	林業振興指導費	森林整備等促進資金貸付事業	担い	森林保全費	林地開発許可制度実施費	復他
林業振興指導費	県産材振興対策事業	森活	林業振興指導費	林業改良普及事業	担い	森林保全費	森林災害予防普及啓発事業	復他
林業振興指導費	「信州・炭のプロジェクト」事業	森活	林業振興指導費	林業後継者対策事業	担い	森林保全費	碎石跡地のみどりづくり事業	復他
林業総務費	流域林業活性化推進事業	森活	林業振興指導費	新しい林業経営者育成事業	担い	環境緑化推進費	モンスによるみどりのアクション推進事業	復他
林業振興指導費	林業経営構造対策事業	森活	林業振興指導費	信州フォレストコングクター育成事業*	担い	森林整備費	林業用優良苗木生産指導事業	復他
林業振興指導費	特用林産地地振興総合対策事業	森活	林業振興指導費	里山利活用リーダー育成事業*	担い	狩猟費	県営総合射撃場回収総合対策事業	復他

出典:県資料より筆者作成

注1:長野県林務部(2017a)に従い、2017年度の事業名(終了事業は終了年度)を基準としている。年度によって、予算書上の分類や事業名が変化している場合があるほか、「歳入歳出予算事項別明細書」等では他の事業内に含まれて記載される場合がある。

注2:*の事業が、県森林税を充当している事業を示す

林道・治山施設等の災害復旧に関わる支出、災復)、⑮複合・その他(同一事業名で複数の目的を有する支出や、上記区分で整理されない支出、複他)の15種類である。また、財源については、国庫支出金(図表では国庫と略す、以下同じ)、県債、基金繰入金(森林税は森基金、それ以外は他基金)、一般財源(一般)、その他(他)で区分した⁶⁾。個別事業は利用資料を精査することで、主たる目的に応じてできる限り細かく分類する一方、一つの事業が複数の目的を有し、またその財源も分けることが困難な場合は⑮に分類している。

事業名や事業区分については、長野県林務部(2017a)に従い2017年度の事業名を基準としつつ、「歳入歳出予算事項別明細書」、「森林・林業施策概要」、「事務事業評価シート」、長野県林務部(2018a)等の県資料を用いることで行っている。

以上に基づく2005年度から2017年度の県事業の区分は、表1の通りである。さらに、以下で分析する支出額や財源の推移については、①～⑨、⑮に焦点を当てている。⑩は林務部の事業に都市の緑化に関わる事業がみられなかったこと、⑪は外郭団体への貸付等が主となっていること、⑫は特別会計への繰出を主としており、特別会計においては別途歳入・歳出の計上がなされていること、⑬は繰入れを通じ他の支出の財源となっていること、⑭は災害対応という偶発的事象に対する支出であることから、除いた。また金額は、各年度の一般会計2月(3月)補正後予算額を用いる。

3. 結果

3.1 県森林税の導入経緯と税事業の概要

はじめに県森林税導入前の状況を概観すると⁷⁾、森林面積は県土の約8割となる約106万haで、そのうちの64%にあたる約68万ha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た。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が課題となっていた。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存在するものの、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、森林の荒廃の進行が危惧されていた。

このようななかで、2004年10月の「長野県ふるさと

の森林づくり条例」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」、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」の策定へと進んだ⁸⁾。さらに、同プランに基づく間伐を、主として里山で進めること等を意図して、2008年4月に県森林税が導入された。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。税収額は、2017年度実績で6.79億円となっており、その使途が明確になるよう「森林づくり県民税金」を通じて管理される(税収は一度、同基金に積み立てられ、各事業には基金からの繰入金を利用される)。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。

森林税の税収を用いた第1期(2008～2012年度)の事業は、①手入れの遅れた里山での間伐の推進(間伐の実施、森林所有者の同意のとりまとめ、林業技術者の養成など)、②地域固有の課題に対応した森林づくりの推進(市町村が主体となった取組への支援、地域が連携した木材利用の仕組みづくりなど)、③県民や企業の森林づくりへの参加等の促進(県森林税活用事業の検証・PR、森林づくりへの参加や木材利用の促進、学習活動への支援など)となっている。

具体的な事業として、①では集落周辺の里山の間伐を支援する「みんなで支える里山整備事業」⁹⁾、②では市町村による地域の実情に沿った森林づくりを一定のルールに沿って補助する「森林づくり推進支援金」などが挙げられる。また③に関しては、「みんなで支える森林づくり推進事業」として、県森林税の成果検証等を行う第三者機関である県民会議及び「みんなで支える森林づくり地域会議」(県の地方事務所(現在の地域振興局)別に全10会議)が2008年に設置されている。前者は、県全体での県森林税を財源とした施策のあり方等に関し、必要に応じて知事に提言するのに対し、後者は、各地域での同財源の利用に関して、各地方事務所長(現在の地域振興局長)に対して意見を提出するものである。これらは、年に3回程度の会議を開催し、税活用事業の進捗状況の確認や成果の検証等を行っている。また、同事業においては、県森林税に関わる広報や普及啓発がなされており、具体的には、県森林税に関する印刷物の発行、テレビCMや

表2 県森林税充当事業の予算額と主たる財源の推移

(単位:億円)

事業名等(主たる財源)	区分	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
森林づくり県民税基金繰入金(森基金)		3.77*	7.94	6.66	6.51	6.53	6.36	6.41	6.33	5.52	6.61
みんなで支える里山整備事業	造林	4.04	12.68	9.10	9.36	9.91	5.42	7.44	8.57	6.03	6.23
県森林税以外の財源(国庫)		2.06	6.72	4.54	4.62	5.07	1.06	3.04	4.09	2.25	1.42
地域で進める里山集約化事業	条件	0.38	0.38	0.53	0.24	0.15	0.32	0.32	0.09	0.07	0.07
間伐材利用の環モデル事業	森活		0.03	0.03	0.02						
信州の木活用モデル地域支援事業	森活						0.13	0.13	0.20	0.13	0.18
森林の里親促進事業	森活	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
地球温暖化防止吸収源対策推進事業	森活	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
カーボン・オフセットシステム構築事業	森活	0.01	0.02	0.01							
地球温暖化防止木材利用普及啓発事業	森活				0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01
里山利用総合支援事業	森活						0.03	0.03			
高度間伐技術者集団育成事業	担い	0.06	0.06	0.06	0.03	0.02					
里山整備人材育成事業	担い					0.04					
信州フォレストコンダクター育成事業	担い						0.04	0.04	0.05	0.01	0.01
里山利活用リーダー育成事業	担い								0.03	0.02	0.05
みんなで支える森林づくり推進事業	普啓	0.16	0.10	0.06	0.11**	0.07	0.07	0.08	0.07	0.09	0.09
木育推進事業	普啓	0.07	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.10	0.10	0.09
森林づくり推進支援金	複他	1.00	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.29	1.30	1.30
合計		5.73	14.67	11.19	11.18	11.60	7.42	9.45	10.42	7.77	8.03

出典:県資料より筆者作成

*税導入に伴う電算システム改修の財源として約1000万円が他部局の事業の財源となっている

** 2011年度の「みんなで支える森林づくり推進事業」においては、県森林税以外に、基金繰入金(緊急雇用創出基金)が約540万円、雑入が約1万円利用されている

ラジオ番組等による広報活動などがなされている。

第1期からの課税期間の延長に際しては、手入れの遅れた里山における間伐の継続的な推進や水源林保全対策、間伐材の利活用等による持続可能な森林づくりの推進、里山と人との絆の再構築といった課題へ対応が求められているとされた。そして、検証機関の議論等を経て、第2期(2013~2017年度)は、第1期の事業を引き継ぎつつ、下記のような用途となった。すなわち、①求められる機能に応じた里山等の森林づくりの推進(間伐の実施、森林所有者の同意のとりまとめ、水源林公有化支援など)、②間伐材等の利活用による継続的な森林づくりの推進(間伐材の搬出支援、資源活用の支援や人材育成など)、③里山と人との絆づくりを進める取組の促進(県森林税活用事業の検証・PR、森林づくりへの参加や木材利用、地域の主体的取組等の促進など)である。

以上のような経過をたどった県森林税充当事業について、2.2で示した分析の手順に従い、事業別補正後予算額と主たる財源の推移を示したものが、表2で

ある。各事業は、森林づくり県民税基金繰入金を利用する形で、県森林税を財源とした事業を行っている。手入れの遅れた里山の整備を主たる目的として税導入したことを反映し、造林への配分が中心となっている。さらに、同事業には国庫支出金も活用され、繰入額以上の事業規模となっている¹⁰⁾。一方、他の事業は、基本的に県森林税のみを財源としている。事業規模としては、「森林づくり推進支援金」(複他)が2割弱を占めるものの、他の事業は造林と比較すると小規模である。

3. 2 森林・林業に関わる事業区分別支出額と財源の推移

2.2で示した森林・林業に関わる事業(県森林税充当事業を含む)について、事業区分別に支出額と財源を示したものが表3である。

はじめに総額についてみると、税導入前平均値である05-07平均と比較し、第1期平均は28億円増加している。他方で第2期に入ると、2015年度に大きく支出

表3 事業区分別予算額の推移と財源

(単位:億円)

区分・財源	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	05-07平均	第1期平均	第2期平均
治山	57.1	87.5	70.4	70.0	66.9	71.9	75.2	93.9	60.8	50.0	47.9	47.1	61.3	71.7	75.6	53.4
国庫	24.7	43.7	31.0	32.1	30.6	32.7	34.0	40.5	27.2	21.0	20.3	19.3	26.7	33.1	34.0	22.9
県債	28.9	39.4	37.8	36.1	35.2	33.3	29.9	49.2	28.0	25.2	23.1	25.1	30.5	35.4	36.7	26.4
他基金					0.2	2.0	0.5	0.1			0.0	0.0	0.0		0.6	0.0
一般	3.4	4.4	1.7	1.9	0.9	3.9	10.8	4.1	5.5	3.7	4.5	2.7	4.0	3.2	4.3	4.1
他	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
造林	26.4	26.8	27.1	33.7	49.7	46.5	39.0	47.1	27.9	33.3	26.0	37.4	33.0	26.8	43.2	31.5
国庫	17.5	18.4	18.7	22.7	33.0	29.9	24.8	27.5	16.3	20.6	15.2	26.4	22.0	18.2	27.6	20.1
県債					2.5	3.2		1.3							1.4	
森基金				2.0	6.0	4.6	4.7	4.8	4.4	4.4	4.5	3.8	4.8		4.4	4.4
他基金				5.0		0.8	0.5	4.0	1.8	1.2	0.1	0.3	0.2		2.1	0.7
一般	8.9	8.4	8.4	4.1	8.2	8.1	8.9	9.4	5.5	7.0	6.1	6.8	5.9	8.6	7.7	6.3
他											0.1	0.1	0.1		0.0	0.0
林路	23.2	17.1	16.0	12.2	19.4	10.2	10.3	14.8	11.7	9.2	7.5	7.7	8.6	18.8	13.4	8.9
国庫	12.6	11.3	9.9	7.9	15.2	6.8	7.0	11.5	8.3	6.3	5.4	5.6	5.7	11.3	9.7	6.3
県債	8.2	4.0	5.0	3.4	3.1	2.4	2.2	2.3	2.4	2.2	1.6	1.7	2.2	5.7	2.7	2.0
他基金							0.1								0.0	0.1
一般	1.2	0.9	0.3	0.3	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.3	0.3	0.8	0.6	0.4
他	1.2	0.9	0.9	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	1.0	0.4	0.1
条件	2.3	2.8	2.1	2.7	2.6	3.9	4.3	1.9	1.8	1.3	1.0	0.8	1.9	2.4	3.1	1.4
国庫	0.1	0.3	0.3	0.4	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1
森基金				0.4	0.4	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1		0.3	0.2
他基金	1.3	1.3	0.8	0.8	1.5	2.7	3.1	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	1.1	1.8	0.4
一般	1.0	1.2	1.0	1.2	0.8	0.7	0.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.4	1.4	1.1	0.8	0.7
他	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
森活	7.2	6.0	5.1	13.3	14.5	17.9	16.8	5.5	55.5	24.1	5.6	5.3	5.8	6.1	13.6	19.2
国庫	3.0	2.2	1.6	10.2	3.1	8.5	5.3	0.7	0.2	7.7	1.5	0.2	0.3	2.3	5.6	2.0
森基金				0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2		0.0	0.2
他基金					8.5	6.4	8.5	1.8	52.1	13.0	0.9	2.0	2.3		5.0	14.1
一般	1.3	0.9	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.9	0.1	0.1
他	2.9	2.9	3.0	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	2.8	2.8	2.9	2.9	2.9
担い	3.7	1.8	1.7	2.0	3.2	3.5	3.4	4.4	4.2	8.6	2.0	2.0	1.8	2.4	3.3	3.7
国庫	1.6	0.5	0.4	0.8	0.7	0.3	0.2	0.3	0.8	2.0	0.9	0.3	0.5	0.8	0.5	0.9
森基金				0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1		0.1	0.0
他基金	0.3	0.3	0.3	0.3	1.4	2.2	2.3	3.1	2.5	5.8	0.1	1.2	0.8	0.3	1.8	2.1
一般	1.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.8	0.5	0.4
他	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.1	0.1	0.5	0.5	0.3
病虫	2.7	2.1	2.4	2.2	2.2	2.7	2.7	2.4	2.9	2.3	2.4	2.6	2.1	2.4	2.4	2.5
国庫	1.6	0.6	0.9	0.9	1.0	1.2	1.0	1.2	1.1	1.3	1.4	1.6	1.3	1.0	1.0	1.3
他基金					0.9	1.1			1.2						0.4	0.2
一般	1.2	1.6	1.4	1.3	1.2	0.6	0.5	1.2	0.6	1.0	1.0	1.0	0.8	1.4	1.0	0.9
鳥獣	1.4	1.4	1.1	1.1	1.5	1.6	1.6	2.0	2.5	2.2	4.4	2.8	2.8	1.3	1.6	2.9
国庫	0.1	0.5	0.4	0.4	0.6	0.4	0.3	0.2	0.3	1.3	3.2	2.1	1.9	0.3	0.4	1.8
他基金					0.0	0.3	0.4	0.7	1.2	0.0	0.1				0.3	0.3
一般	1.3	0.9	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	1.0	0.9	0.8	1.0	0.7	0.8	0.9	0.8	0.8
他	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
普啓	0.3	0.5	0.4	0.6	0.6	0.4	0.6	0.4	0.4	0.6	2.5	4.4	0.4	0.4	0.5	1.7
国庫	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1		0.0	0.1	0.4		0.0	0.1	0.1	0.1
森基金				0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2		0.2	0.2
他基金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
一般	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	1.8	4.1	0.2	0.3	0.2	1.3
他					0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0		0.0	0.0
複他	24.7	24.5	24.9	25.4	30.4	31.5	26.3	26.3	31.1	31.3	24.3	39.9	23.6	24.7	28.0	30.0
国庫	2.9	2.0	1.8	1.9	2.3	1.0	0.7	0.6	1.2	2.4	0.5	2.2	0.5	2.2	1.3	1.3
県債	1.5	1.8	1.7	1.9	1.6	2.3	1.9	1.5	1.3	1.0	0.9	2.5	0.8	1.7	1.8	1.3
森基金				1.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3		1.2	1.3
他基金					6.2	7.7	2.9	2.9	7.8	5.8	0.0	1.3	0.1		3.9	3.0
一般	19.8	20.1	20.9	20.4	18.6	18.9	19.3	19.9	19.4	20.7	21.4	32.5	20.6	20.3	19.4	22.9
他	0.6	0.6	0.5	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	0.2	0.2
合計	149.1	170.5	151.3	163.3	191.0	190.2	180.1	198.7	198.7	163.0	123.5	150.1	141.3	157.0	184.7	155.3
(うち一般)	39.6	39.3	35.7	30.7	31.9	34.4	42.4	37.7	33.8	35.2	37.2	49.0	34.5	38.2	35.4	37.9
主たる一般財源*	98.5	102.3	99.2	94.6	89.4	91.5	93.4	92.2	91.3	95.9	104.0	102.2	102.0	100.0	92.2	99.1

出典:県資料より筆者作成

*主たる一般財源は、県税、地方消費税清算金、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税の合計値について、2005～2007年度の平均値を100とした場合の値を示している

が減少するなど、第2期平均は05-07平均を2億円程度下回る。2015年度の減少は、2014年末に発覚した森林整備関係の不適切な事務処理をめぐる事案の影響¹¹⁾が考えられるが、当該年度を除いても減少傾向がみられ、税導入後に見られた支出拡大は継続しなかったといえる。

事業区分別にみると、第1期は林内路網を除き全体として増加傾向がみられ、とくに造林・森林活用を中心に支出額が増加している。財源としては、造林においては国庫・森基金・他基金が、森林活用においては国庫・他基金が大きな割合を占めている。これらで利用された他基金は、2008年度の造林を除き、国の「森林整備加速化・林業再生事業」を受け設置された「森林整備加速化・林業再生基金」を中心としたものである(国庫支出金を基金に積み立て、各種事業に繰り出し利用)。とくに2013～2014年度の森林活用は、同基金を用いた支出が顕著となっている。造林も、同基金を用いたほか、県森林税や国庫支出金等を利用することで、事業を拡大させたことが分かる。しかし、森林活用をはじめ、2015年度には前年度に比して大きく支出額が減少し¹²⁾、財源では国庫・他基金の減少が大きい。当該期間には、野生鳥獣において、国庫支出金を財源とした支出の拡大もみられるが、いずれにせよ、森林・林業関係の支出の増減に対する国庫支出金の影響力の大きさが示唆された。他方で、造林においては県森林税の充当が継続している。そして、2016～2017年度には国庫支出金が増加した結果、支出額は05-07平均を超える水準となっている。以上から、県森林税は総額から見れば限定的であるものの、税導入の主たる目的の財源調達には一定の寄与をしていることが示唆された。

最後に一般財源の利用をみると、2016年度などに一時的増加はみられるものの、税導入前と比較して減少がみられる。ここで、主たる一般財源に相当する県税、地方消費税清算金、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税の合計値をみると、05-07平均に対して、第1期平均で約-8%、第2期平均で-1%の減少であった。一方、本稿で対象とした事業への一般財源充当は、第1期平均で約-7%、第2期平均で-1%にとどまっている。税導入後に一般財源が削減される可能性もあるなか、減少は限定的であったといえる¹³⁾。ただし、県森林税が重点的に配分されている造林においては、税導入年度の2008年度や、第2期において減少がみられる点には注意が必要である。2008年度の

減少は、他の利用可能な基金を活用した結果を反映しており、次年度には8億円程度に戻っている。一方、第2期においては、6億円前後の水準にとどまっている。たしかに、県森林税は継続的に利用され、一般財源の減少は県森林税を充当した金額より低額である。造林の事業規模は、第2期においても税導入前の水準を上回っている。しかし、県森林税が重点配分された項目で一般財源利用が減少したことは、どの程度の妥当性を有するのか、さらなる検証が求められる。

4. おわりに

本稿は、地方森林税導入後に、森林・林業に関わる経費とその財源にどのような変化が生じているのか、県森林税導入前の2005年度から2017年度の財政構造を分析することで、その一端を明らかにすることを目的としていた。

本稿で焦点を当てた支出項目について見ると、第1期においては総支出額が増加した。また、2009年度から2014年度にかけて支出額が増加する傾向がみられた。これらには、県森林税の利用に加え、国庫支出金、およびそれを積立てた基金が影響した。しかしながら第2期に入り、国庫支出金等の利用が限定的となり、支出額の拡大は継続しなかった。以上の結果は、国庫支出金の増減により、森林・林業に関わる事業規模が変化することを示唆するものであり、税導入の効果を林業費の増減のみで検証することの難しさが示唆された。次に事業区分に着目すると、税導入の主たる目的であった造林において、事業規模の拡大やその水準の維持を確認することができた。当該財源として、国庫支出金等の利用に加え、県森林税があり、一定程度の財源調達機能が示唆された。他方で、第2期を中心に一般財源の利用は減少した点には留意が必要である。

以上に関して、本稿は長野県の第2期までの検証に終わったことから、今後は第3期において、どのような変化が生じたのか明らかにする必要がある。特に、県森林税を積立てた基金残高が2017年度末時点で約5.2億円¹⁴⁾となっていた点等を背景に、いくつかの課題が提起されており¹⁵⁾、これらの課題への対応がどのようになされたのか、検証が求められる。さらに、他の導入団体等の分析を進め、本稿で示した状況が一般的傾向としても確認できるのか、またそれらを規定する要因は何か¹⁶⁾、検討していくことが残された課題である。

謝辞

本稿は、環境経済・政策学会2019年大会のポスター報告「自治体による森林・林業政策をめぐる費用負担の分析——長野県財政を事例に」、日本地方財政学会第29回大会報告論文「森林税導入団体の財政構造に関する研究」を基にしている。地方財政学会第29回大会で討論者をお引き受けいただいた吉弘憲介先生(桃山学院大学)をはじめ、フローア等からは有益なコメントを数多くいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。また、本稿を執筆するにあたり、長野県林務部、長野県財政課の皆様には資料の提供やヒアリング等にご協力いただいた。深く感謝を申し上げたい。本稿に残された誤り等は、すべて著者の責任に帰すものである。なお、本稿はJSPS科研費JP20K20021の研究成果の一部である。

注

- 1) 取引の形態に関する整理は、Vatn(2015)を参照している。
- 2) 大沼(2014)は地方森林税を「リンダール型PES」としている。また、Vatn(2015)の整理に従えば、地方森林税を非責任・非市場型のPESと解釈できるが、PESに含まれない用途も考えられる。これらの整理は別の機会に行う。
- 3) 国税としての森林環境税については、青木編(2021)を参照。
- 4) 税導入に伴う電算システム改修のため、初年度のみ他部局の財源にも充てられている。なお林務部は、2006年4月より、従来の林務部の組織編制が他の部局に分けられるなど大幅な組織改変がなされた。具体的には、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)などに改められた。しかし、同年9月の知事交代後、おおむね従前の組織体系に戻った(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)。
- 5) 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。
- 6) 「歳入歳出予算事項別明細書」において示される財源の区分を利用している。ただし、具体的に何を一般財源としてカウントしているのかの詳細は、公

開されていない。また本稿では、狩猟税を一般財源に含めている。

- 7) 県森林税導入をめぐる経過については、吉村(2020)も参照。
- 8) 森林づくり指針や信州の森林づくりアクションプランは、いずれも計画期間を10年としている。
- 9) 国庫補助事業の場合は39%(国庫補助と合わせると補助率90%)、県単独事業の場合は90%を、県森林税を用いて補助する。
- 10) 国庫支出金を利用した事業に地方森林税を充当することには批判もあるが(たとえば、長野県地方税制研究会・専門部会(2017)を参照)、使途の評価については、別稿において検討する。
- 11) 2004年から2014年にかけて、大北森林組合が中心となり造林補助事業などの補助金を不適正に受給した事件。不適正に受給された補助金総額約16億円には、県森林税も約2.25億円含まれている(長野県林務部 2017b)。
- 12) 2015年度から2016年度にかけての普及啓発の増加は、全国植樹祭の実施に関わるものである。
- 13) 税導入にあたっては、既存財源を削ることのないよう配慮すべき点が議会等で指摘されている。たとえば知事の会見では「特定目的を示して新たな負担を求める以上、現在やっていることを削って置き換えるようなことをしたらおしかりを被る」とされている(平沢・東条 2007)。
- 14) 長野県林務部(2018b)参照。
- 15) 詳細は長野県地方税制研究会・専門部会(2017)参照。
- 16) とくに、導入に至る議論の経過や、森林・林業関係の支出や財源を把握するための情報公開のあり方の差が及ぼす影響が考えられる。

参考文献

- ・青木宗明編(2021)『国税・森林環境税——問題だらけの増税』公人の友社。
- ・石崎涼子(2012)「林業政策における政府間財政関係」諸富徹・沼尾波子編『水と森の財政学』日本経済評論社、pp.17-42。
- ・今若慎太郎・佐藤宣子(2008)「『森林環境税』による新たな森林整備に関する研究」『九州大学農学部演習林報告』(89)pp.75-126。
- ・大沼あゆみ(2014)『生物多様性保全の経済学』有斐閣。

- ・高井正(2013)『地方独自課税の理論と現実——神奈川・水源環境税を事例に』日本経済評論社。
- ・花岡千草(2011)「森林環境保全のための新たな財源化についての一考察」『地域学研究』Vol.41(2)、pp.449-465。
- ・平沢隆志・東条勝洋(2007)「焦点=『森林税導入』村井知事表明 求められる説明・論議 用途や効果を明確に 県民に抵抗感も」『信濃毎日新聞』11月14日朝刊、p.3。
- ・吉弘憲介(2020)「森林環境税をどう考えるか——森林環境税の理論と実態に関する試論」『都市問題』Vol. 111(2)、pp. 63-72。
- ・吉村武洋(2020)「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」『長野大学紀要』Vol.42(2)、pp.183-198。
- ・Vatn, A. (2015) "Markets in Environmental Governance. From Theory to Practice." *Ecological Economics*, Vol.117, pp.225-233。
- ・katsuyo/documents/report29_1.pdf 最終閲覧日2021/05/17)
- ・長野県林務部(2018b)「平成30年度第1回みんなで支える森林づくり県民会議 資料2-1 森林税2期10年の総括」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/siryoy2-1.pdf> 最終閲覧日2021/10/3)

利用行政資料

- ・長野県「歳入歳出予算事項別明細書」(各年度版、補正予算策定月を含む)
- ・長野県「事務事業評価シート」(各年度版)
- ・長野県「森林・林業施策概要」(各年度版)
- ・長野県地方税制研究会・専門部会(2017)「長野県森林づくり県民税の現状と今後の課題——平成30年度以降に継続する場合の注意点」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/zeimu/kurashi/kenze/aramashi/aramashi/documents/170904houkokusyo.pdf> 最終閲覧日2019/05/24)
- ・長野県林務部(2017a)「長野県地方税制研究会 平成29年度第2回付属資料」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/zeimu/kurashi/kenze/aramashi/aramashi/documents/h29-02siryoy2-2.pdf> 最終閲覧日2021/05/17)
- ・長野県林務部(2017b)「平成28年度第1回長野県地方税制研究会 資料6 大北森林組合等補助金不適正受給事案の概要と県の対応状況について」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/zeimu/kurashi/kenze/aramashi/aramashi/documents/h29-1siryoy6.pdf> 最終閲覧日2021/10/03)
- ・長野県林務部(2018a)「みんなで支える森林づくりレポート」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/>