

# 府県の地方森林環境税は どのような役割を果たしているか

田 家 邦 明

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 森林法に基づく政策手段の概要
- 3 森林法に基づく政策手段の経済分析
- 4 地方森林環境税の使途の設計
- 5 山形県の事例
- 6 終わりに

## 1 はじめに

この小文は、森林整備等に充てるため現在37府県で徴収されている独自の税制度（以下「地方森林環境税」という）について、森林政策上、特に国が森林法に基づいて実施する措置との関係において、どのような役割を果たしているか考察することを目的とする。

この小文では検討しないが、2019年に創設された森林環境税及び森林環境譲与税（以下「国の森林環境税」という）について、市町村で基金に留保する比率が多く、このため、国のリーダーシップの下で、効果的に活用されることが求められている（令和4年5月13日付け自由民主党総合農林政策調査会地球温暖化防止のための森林吸収源対策プロジェクトチーム「森林環境譲与税の活用促進等に向けた提言」）。

一般公共事業の限られた予算の枠内で、全国を通じて一定水準の森林整備を確保するため、国は森林法に基づいて森林整備に係る事業を一元的に実施してきた。これに加えて、地方森林環境税や国の森林環境税のように、地域の状況

に応じ、一層の森林の公益的機能の発揮を図るため、県、市町村が、執行に関して国が関与しない財政手段を保有し、独自の森林整備等の事業を実施する体制が生まれている。

国の森林環境税については、その徴収前から先取りして、別途財源を活用して、市町村等へ森林環境譲与税が交付されている。2024年度からは国の森林環境税の徴収が開始され、森林環境税及び森林環境譲与税制度が本格的に始動する。森林政策の基幹的な政策手段を有する国の主導の下、固有の財源を持つ県、市町村が緊密に連携し、これらの財源による事業が効果的に実施され、森林の有する公益的機能を持続的かつ安定的に発揮させて、国民の期待に応えていくことが喫緊の課題となっている。

そのためには、先行している地方森林環境税を財源として各県で講じられている事業が、森林法に基づく事業との関係で、どのような役割を果たしているか明らかにすることが重要である。特に森林法に基づく事業については、県が直接補助事業者として森林所有者等に対する補助金の交付決定を行うので、県は国以上に実際の森林に即した森林法に基づく事業をめぐる状況を知る立場にある。これを活かして、森林法に基づく事業に地方森林環境税を使った事業を組み合わせ、一層効果が出るように施策を展開しているケースが多い。

国の森林政策の政策手段は、規制的手法である保安林及び治山事業と経済的インセンティブ手法である森林計画制度及び森林整備事業がその柱となっている。前者の保安林は、明治時代になって各藩による規制がなくなり濫伐が行われ山地災害が頻発した状況に対処し、また、後者の森林林計画は戦前戦後の濫伐によって荒廃した森林の保続を回復するため戦後森林法で採用された。これらの政策手段の発動が想定されていた森林をめぐる状況は、濫伐・過伐をもたらす過度の林業生産活動であった。

しかし、現在、政府（国及び地方公共団体）の関与を必要とする事態は、過度の林業生産活動の規制や抑制でなく、むしろ林業生産活動が行われなくなり、または不十分であることによって、森林の有する公益的機能の発揮に必要な森林管理が十分に行われないことである。治山事業は、国又は県が自ら山地の復旧や森林整備を行う事業であるが、保安林であることが条件であること、また、森林法による森林整備事業による間伐等の森林施業への助成は森林経営を行う

意思があることが前提となる。

県の政策担当者の眼前に広がる光景は、(1)「保安林に指定されないまま、森林所有者が森林管理に関心を失ったことによって放置され荒廃する森林が増加していること」や(2)「間伐等の助成があっても費用が賄えないため間伐未実施の森林の増加等森林の管理水準が時を追うごとに低下していること」であったと想像される。一方、地球温暖化防止等森林の有する公益的機能への県民の関心が高まり、森林づくりへの参加を望む者が増加していた。

こういう状況の下で、地方森林環境税の創設が広がって行った。各県の地方森林環境税の使途の制度設計に当って、当初、森林整備に関しては、多くは、先行した高知県が採用した先例に倣って、「木材の生産など産業的な利用を期待しない森林」を対象として、森林所有者と協定した上で県が強度の間伐を行う事業を採用した。これは、上記の(1)に対応したものであった。これまで県が直接森林整備を行うものは、治山事業に限られていたが、これを拡大したという意味で画期的な意義があった。しかし、高知県の先例は、税金の創設に説得力を持たせるため、多分に森林・林業の現状から見た公益性発揮のための必要性より税金との整合性の説明しやすさを優先して考えられた面が強かった。特に、森林の有する公益的機能は、木材生産と結合的に生み出されるという特性を持つため、当初の使途の考え方では、公益性機能の発揮に必要な森林の一部しかカバーしないことになる。林業関係者にとって重要な意味を持つ、上記の后者(2)への対応が視野に入っていなかった。

高知県では、5年後の第2期からは、保育間伐が中心となっている。各県も見直しの機会に、森林整備の必要性に応じ、使途の対象が拡大されている。地方森林環境税を創設する県が急速に広がっていた当時、上記のように、どの県の森林・林業にとって緊急に対処する必要があったことは、間伐等の手入れが行われていない森林が増加していることであった。このため、地方森林環境税が定着するのに伴い、見直しの機会を捉え、森林所有者が行う間伐の支援に充て、さらに、国の補助事業の補助率を嵩上げするなど、逐次使途の対象の拡大が行われた。

地方森林環境税の創設は、2003年に高知県、2004年に岡山県、2005年に熊本県ほか6県、2006年に岩手県ほか5県、2007年に山形県ほか7県、2008年に秋

田県ほか6県と続いた。これらの税金を使った森林整備、特に県が自ら実施する強度間伐に焦点を当て論文が書かれている(今若・佐藤2008, 中間・佐藤2010等を参照)。最近になって、長野県の地方森林環境税について、創設当初から今日までにわたって経過を分析した論文が書かれている(吉村2020)。長野県は、使途が、当初から里山整備のための間伐に対する高率(9/10)の補助金を中心となっている数少ないケースである。このように、地方森林環境税の使途の特徴について論文が書かれているが、知る限り、森林法に基づいて実施される事業との関係でその意義や役割に焦点を当て書かれたものはない。

政策当局において、地方森林環境税が、森林法に基づく事業との関連で、どのような状態にある森林を対象としてその整備に充てられてきたのかという点について、積極的に状況を把握してきたように見受けられない。森林・林業白書を見れば、そのことが窺われる。平成15年度森林・林業白書には、早くも、高知県の取組を紹介する記述がみられるが、それ以降も、累次の白書において、森林整備の動向の紹介として、県名、使途等をまとめた一覧表を掲載しているのに止まっていた。そして、令和3年度の白書からは、地方森林環境税そのものの記述がなくなっている。

自民党の文書のように、政策当局が国の森林環境税の活用についてリーダーシップを発揮することが期待されている。多くの事業部門で、国、県、市町村の事業を組み合わせる整備が行われているのが常態であり、森林整備についてもそれが十分可能である。

森林計画に責任を持ち、かつ、森林法に基づく根幹的な事業を所管する国が主導して、国、県、市町村の3者の連携の中心となって、国民の期待に応える必要がある。国の事業、地方森林環境税及び国の森林環境税による事業の連携を構築するため、まずは、森林法に基づく措置との関係で、先行し、定着している地方森林環境税による事業が実際果たしている役割を把握し、その上で、これらとの関係で国の森林環境税を使った事業の効果的活用を考えることが有益である。

この小文の構成は、次のとおりである。第2節で、森林法に基づく政策手段の概要と沿革を説明する。第3節で、森林法に基づく政策手段をモデルによって分析し、各県が直面した状況を説明する。第4節で、地方森林環境税の使途

がどのように検討されてきたか概観する。第5節で、事例として、山形県の地方森林環境税の用途の拡大の経過と森林法に基づく事業との関連を見る。第7節で、締めくくる。

## 2 森林法に基づく政策手段の概要

我が国の森林政策は、森林法に基づいて、規制的手法である保安林制度及び治山事業とともに、森林計画制度とそれを実施するための経済的インセンティブ手法として森林整備事業を主たる政策手段としている。森林計画制度は、全国森林計画、都道府県森林計画及び市町村森林整備計画に沿って、森林所有者等がその所有する森林等の施業に関し、森林経営計画（2011年の森林法改正以前は森林施業計画）を作成し、市町村長の認定を受け、それに従った施業に要する費用に対し助成を行うことによって、全国的に森林計画に従った一定の水準の森林の整備の推進を確保するためのものである。

現行森林法においては、農林水産大臣が全国44の区域に区分して全国森林計画を定め、都道府県知事が全国158の森林計画区について地域森林計画を定め、市町村長が市町村森林整備計画を定め、森林所有者等は森林経営計画を策定し、市町村長の認定を受け、それに従って施業を行った場合、その費用の一部について森林法に基づき補助金が交付されている。森林計画の体系は1951年の創設当初からは変化しているが、国の基本計画を基に、順次、都道府県、市町村、森林所有者等の森林管理まで、段階を追って、体系的に組み立てられている点は、変わらない。唯一異なるのは、都道府県と森林所有者等との間に市町村森林整備計画が介在し、森林に期待する機能に着目した森林のゾーニングの設定や標準伐期齢の設定等施業の基準が定められていることである。

森林法に基づく補助制度に拠らずに助成を行う途が開かれている。2008年に、温室効果ガスの我が国の削減義務を達成するため、10年間の時限立法である「間伐の促進に関する特別措置法」が制定され、それに基づいて市町村長が作成した特定間伐等促進計画の対象となって実施された間伐の実施に要する費用に対し、森林法によらずに同水準の交付金が県を通さずに直接国から市町村に交付される仕組みが作られている。2回にわたり、延長され、現在もこの法律は有

効である。この小文では、単純化のため、検討の対象を森林法に基づく補助とする。

この補助制度は、各県を通じて一定の水準の森林整備が確保されることを目的として、毎年度予算の範囲内で、森林所有者等が行なう間伐等の施業に必要な費用の一部に対し都道府県が行う補助に必要な費用の一部につき助成を行っている。この補助制度は、本来は、上で述べたように、幼林齢の伐採や過剰な伐採を抑制するため適正な伐期齢や適正な伐採量に従うことに伴う収益の減（環境経済学のタームで言えば削減費用）を補うことに主たる狙いがあるが、現在は森林管理のための施業を促す（インセンティブ手法）役割を果たしている。

森林法に基づく間伐等の森林整備の対する補助は、国は間接補助事業者として都道府県が間伐等を行なう森林所有者に対する補助に要する費用を補助し、都道府県は直接事業者として森林所有者に補助するという仕組みをとっている。森林所有者等が行なう間伐等へ補助するかどうかを審査し、決定を行なうのは都道府県である。個々の森林所有者等が実施する間伐に関する意思決定の背後にある具体的な状況を国は直接知る立場にない。

この国の補助金の財源は森林整備費であり、一般公共事業の一部として、毎年度国の予算に計上されている。予算額に関して、道路、治水、農業基盤等の他の経費との関係（シェア）が固定的である。また、限られた予算の範囲内に各県に配分されるが、各県の要望額に対し実際の配分は充足されないのが通例である。一般公共事業費は、2000年前後から2010年代中ごろまで、大幅な減少を続けていた。その中であって、国の地球温暖化防止対策として間伐面積を確保することが必要であったため森林整備費は維持されてきたものの、予算が伸びない中で、県間のシェアを大きく変えることは難しい。

戦後植林した人工林が成長し、九州から順次間伐が必要な林齢に達し、一方、森林の経済価値が小さくなり、森林所有者の森林管理に対する意欲が低下した。間伐を進めるには補助があることが不可欠となり、年々各県からの予算要望が増加してきたことが推測される。平成一桁から10年代前半にかけて、その当時一般公共事業の総額が縮小するという予算事情からこれに応えることは困難で、各県の現場では間伐等の費用の補助残を負担する用意がある森林所有者が減少する中で、その支払用意がある者の要望についてすら応えることができないと

いう事態に直面していたと想像される。

政策当局の関心は、一般公共事業予算において森林整備費の予算を確保し、都道府県を通じて執行する（全体として不満が生じないように配分する）ことと、森林吸収源が温室効果ガスの削減義務にカウントされるようになった以降は、森林整備費の執行によって政府の地球温暖化防止対策として示された間伐面積を確保することが課題となった。そのための間伐予算が優先的に措置され、従ってそれを執行して必要な間伐が行われれば、政策当局にとって、森林整備事業の目的が達成され、国に課せられたミッションはクリアされた。

国にとって、間接補助事業者として、森林法に基づいて、予算に計上された補助金を使って間伐等の森林施業に対して直接補助事業者である県を通じて森林所有者等についてインセンティブを与えることが唯一の実行可能な対応である。森林所有者に直接対峙するのは県の役割である、補助率の嵩上げに地方森林環境税が活用されていても、それをめぐる事情や森林の現場について詳細な情報を持っていなかったと推測される。

### 3 森林法に基づく政策手段の経済分析

森林の有する公益的機能を発揮させるため施業を促す国の政策手段は、森林法に基づいて森林所有者等が作成し、市町村長の認定を受けた森林経営計画に従って行なう施業に必要な費用の一部を助成する補助金である。

この助成は、森林法に基づいて都道府県が国の助成を受けて行なう。実質的に、農林水産業の他の分野に見られない高率（最高68%、国と県が、3対1の割合で負担）の助成であり、しかも、生産者個人の生産工程についての助成である。また、森林の施業によって個人財産の造成となるので、国の財政の規律として、補助は費用の一部（全部でないという意味）につき行なっている。保安林のような制限林については、所有者の負担を求めず、国又は都道府県が実施しているのと対照的である。ここでは、施業として間伐を取り上げる。間伐は、特に森林吸収源としてカウントされる要件である森林経営に該当するための代表的施業である。

森林所有者の間伐に対する補助金の効果を考える。間伐を行なう森林所有者

の効用は

$$(1) u(l) = F(l) - cl$$

とする。 $l$ は、労働量であり、投入する労働量によって間伐の水準が測られるとする。ただし、私的な便益、

$$(2) F(l) = pf(l)\rho^t + al$$

である。右辺の第1項は間伐実施後 $t$ 年後の伐採収入のうち間伐の実施による価値増加分（伐採量の増加量 $f(l) \times$ 価格 $p$ 、 $f'(l) > 0, f''(l) < 0$ ）現在割引価値である。 $\rho$ は割引要素で、 $\gamma$ を利子率として、 $\rho = 1/(1+\gamma)$ と定義される。第2項は間伐材の販売収入である。間伐材の量は、間伐水準で表され、 $a$ は、間伐材の価格である。 $cl$ は間伐に要する費用であり、 $c$ は限界費用で、一定と仮定する。

政策当局によって、間伐に関して、技術的、経済的な観点から森林の多目的な機能の最大限を発揮可能な水準が設定されるとする。これを $l^*$ とする。政策当局は、森林所有者に対して、 $l^*$ の水準の間伐を実施することについて、それに要する費用に対して単位当たり補助金 $m$ を交付することをオファーする。森林所有者の間伐水準 $l$ は、

$$(2) u(l^*, m) \geq 0 \text{ のとき、 } l = l^*$$

$$(3) u(l^*, m) < 0 \text{ のとき、 } l = 0$$

補助金 $m$ は、インセンティブ要件である参加制約

$$(4) u(l^*, m) = F(l^*) - (1-m)cl^* \geq 0$$

を満たす必要がある（もう一つのインセンティブ要件として、誘因両立制約があるが、補助金がない下では効用は通常負であるため、参加制約と同値となるので、ここではそれを無視する）。整理すると、

$$(5) m \geq 1 - F(l^*)/cl^*$$

である。限られた予算の下で、最大の実施面積を確保するためには

$$(6) \quad m = 1 - F(l^*) / cl^*$$

と設定される。

実際どのようにして水準が選択されているだろうか。国の補助事業であるので、政策当局が、森林法に基づき、かつ、予算編成を通じて、財務当局と協議して補助制度を設計する。都道府県を通じて適用される全国一律の基準として、 $m$ （間伐であれば現行68%である）が決定されている。

実務的には、間伐材販売収入を織り込んで

$$(7) \quad al^* - (1-m)cl^* \geq 0$$

となる水準を求め、必要となる予算、間伐が必要な森林のカバーの程度等を勘案して決定される。設定後においても、補助事業の実施状況や森林整備の緊急性を見て、財務当局に見直しを要求し、変更し、このような検討手続きを重ね、現行の水準になっている。

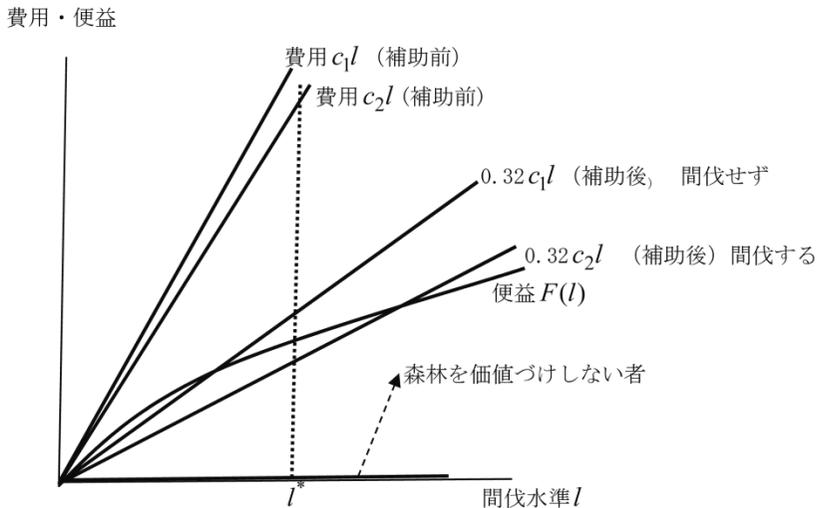


図1 間伐の便益・費用と補助金

図1に、実際の費用に補助率が乗じられた実行費用と便益が描かれている。また、水平軸上に描かれている太い線は、森林に経済価値を見出さなくなった者の便益である。

間伐等の森林施業が行なわれなままの状態に放置されている理由は3つある。

- ① 森林所有者が森林に金銭、労力を投資する価値を見出さない。森林経営を行なわない、すなわち、間伐等の手入れにお金を支払用意がない（支払用意がゼロ）。補助金の交付要件である森林経営計画（2000年初めの頃は森林施業計画）を作成しないので、彼らの森林は放置される。保安林でない限り、強制的に県が整備できない。
- ② 森林の状況（資源状態、奥地、傾斜等による大きい伐採、搬出コスト）によって、所与の単位当たり補助金  $m$  の水準では、 $l^*$  の水準の施業の実現が困難。森林経営を行なう用意があるが、これらに該当する森林については、補助金を受けて間伐等を行なっても効用が負であるので手入れが行われなままとなる。
- ③ 単年度予算の下では森林施業を行なうのに必要な財源が限定され予定されたものの積み残し。次年度以降に解消可能。

① は、図1の水平軸に沿ってゼロの便益を表す。

② は、図1の費用が、 $c_1$ のような森林のケースである。

$m$  の水準は、標準的な森林の所在場所の地形等や間伐材の販売収入を想定すれば、平均的には、インセンティブとして有効でないという水準でないと考えられる。上記のように他分野の補助金水準と比較し相当高く、個人の施業に対するものとなっており、これを引き上げることは難しい。

森林法及び予算に基づく措置として、政府（国及び都道府県）が自ら施業を行なうのは、保安林における治山事業に限っており、これも変更されていない。従って、森林法及び予算に基づく措置で対応できない部分は、

(A) 森林に経済価値を見出さずに、間伐等の施業に対して支払用意がゼロの人たち。少子高齢化による過疎化が進む中で、相続が進めば地縁の関係が薄くなり、森林管理に関心を持たない所有者が増加する可能性がある。経済的負担を伴うならなおさら間伐等施業に投資をする意欲はない。

(B) 森林経営の意思があっても、奥地森林で、林道も整備されておらず、傾斜が急で、伐採・搬出費用が大きく、所有者の手取り（立木価格）が小さく

なる森林は、一律の面積当たり補助金（ $m$ ）では、間伐をしようとする者がいない。

実質的に高い補助率であっても、森林の経営に関心がない者については、1円でも自己負担があれば間伐事業に参加することは考えられない。また、森林の経営に関心があっても、所有する森林の条件によっては、費用が嵩み、事業の補助率ではインセンティブとならない。これらは、森林法による補助金のオファーが示されても、応ずる者はおらず、施業が行なわれず、手入れをしないまま放置される可能性が高い。これらの森林は、一般に傾斜度が大きく、林業機械作業によっても生産性が上がらず、一方、十分な手入れが行なわれないことによる土砂流出防止機能等の低下による影響が大きい可能性がある。保安林指定についても、一般に同意が得られない（森林法上は、同意を要しないが円滑な運用上同意を求めている）。

各県では、森林の条件によって、全国一律の単位当たり補助金を上回る補助金が必要なケースや単位当たり補助金が大きくても、自己負担がある限り、間伐が行なわれないケースがあり、国の補助金では、インセンティブとして機能せず、手入れが行なわれない森林が増加し、公益的機能の発揮に支障が出ている状況が生まれていたことが予想される。

インセンティブの制約条件の参加制約は、

$$(4) \quad F(l^*) - (1-m)cl^* \geq 0$$

が満たされることであった。これを満たすように、補助金水準  $m$  が設定される必要がある。参加制約は、他の機会に要素を投入した場合と少なくとも同等以上の便益が得られることを求めている。ここでは、単純化のため、それをゼロとしている。(4) から、

$$(8) \quad (1-m) \leq F(l^*)/cl^*$$

(8) の左辺は、費用単位当たり自己負担（補助残）である。間伐が実施されるためには、補助残を右辺の費用当たり間伐の便益が上回る必要があることを示している。政策当局のオファーに対する森林所有者の反応を図1に示したが、

同じことであるが、図2で、自己負担の観点から、政策当局のオファーに対する反応を考える。

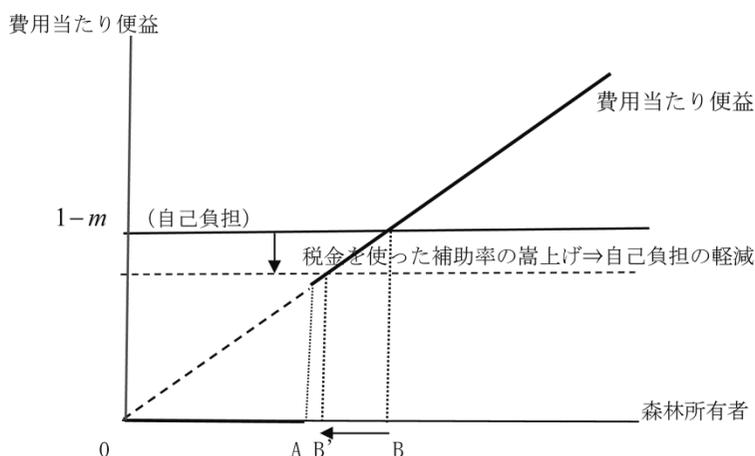


図2 森林所有者のオファーへの反応

図2の横軸に費用単位当たり便益が小さい順に森林所有者が並んでいるとする。

(4) から、インセンティブの制約条件を満たすものは、Bより右側の森林所有者である。Bより左側の森林所有者は二つのタイプに分かれる。AからBまでの間の森林所有者は森林に価値を認識し森林管理を行う意思があるが、補助金の自己負担の単位費用が費用当たり便益より大きい者である。Aより左側の森林所有者は、森林に価値を置くことがなく、森林管理に費用を負担する用意(支払用意)がない者である。

(4) の右側の費用当たり便益は、費用、労働量に変化がない下で、木材価格が低下すれば、小さくなり、図2の費用当たり利益線は傾きが緩やかになり、Bが右側にシフトし、図1で明らかなように、オファーに応ずる森林所有者は少なくなる。

Aの左側の森林所有者の森林管理が放置されることになり、また、AからBの間の森林所有者の森林は森林管理放置林の候補である。

山形県の例で言えば、県によって、まず、図2のAの左側の森林のうち荒廃したものについて森林所有者から委託を受け県が実施するか、又は森林組合等に費用の全部を助成して森林整備を行う方法が考えられた。さらに、Aの右側

の森林で荒廃が進んでいる森林について税金を活用して国の措置の補助率を嵩上げすることによって、国のインセンティブへ反応する森林所有者を増加させる（Bの左方へのシフト）方法が考えられた。

しかし、政策当局は、このような国の事業への県の支えについて情報を持っていない可能性がある。森林整備事業予算につき国の配分を越える県の要望がある状況では、問題意識を持たなくてもやむを得なかったかもしれない。

後で事例として、山形県の地方森林環境税の用途について述べるが、2001年に山形市が山形地方森林組合の市内各地区総代89名とその総代が担当する各地区から任意に1～2名を選出し、計210名を対象に意向調査を実施している。その一つに、「もしあなたの所有林が今手入れを必要とするスギ林であったらどうしますか（有効回答129件・61%）」という質問に対し、「費用がかかるなら放置しておく」という回答割合が32%あり、その理由として、（有効回答37件・90%）、57%が「現在の材価等を考慮すれば手をかけない方が得策である」と回答している。アンケートの対象に各地区の総代（組合員の代表）が含まれている。総代には森林組合の事業運営に関心を持っている人が選ばれることを考えれば、お金をかけてまで手入れをしないという意向を示す人の割合が高いという結果は、事態の深刻さを物語っていた。

#### 4 地方森林環境税の用途の設計

各県の地方森林環境税の用途の制度設計に当って、多くは、先行した高知県が採用した先例に倣って、横並び的に、木材の生産など産業的な利用を期待しない森林（水土保全林）を対象として、森林所有者と協定した上で県が強度の間伐を行う事業を採用した。

現時点で考えると、高知県の先例は、税金の創設に説得力を持たせるため、多分に森林・林業の必要性より税金との整合性の説明しやすさを優先して考えられた面が強く、県内森林整備にとってのプライオリティーに沿って案出されたものでなかったように見受けられる。税収額の規模を考慮して、用途を絞る必要があったという事情もあったと推測される。同時に、企画立案において主導したのは県庁内の税務担当で、森林担当は税収を活用するという副次的な役

割であったことにも影響されたとと思われる。

森林担当として、切実な問題は、図2でいえば、森林管理に意欲があるが、補助金では費用が賄えず、森林手入れをしない森林所有者の増加（放置林の予備軍）であったと考えられる。森林管理に対する意欲を失わずに、手入れを行わせるためのインセンティブを求めている。

現に、高知県では、5年後の第2期からは、保育間伐が中心となっている。各県も見直しの機会に、森林整備の必要性に応じ、使途の対象が広げられている。高知県が創始した手法は、それまで治山事業に限定されていた公共財の公的供給に新たな手段を創設したという意味で大きな意義があったことは間違いないが、森林・林業にとって緊急を要する問題は、県民の関心が地球温暖化防止等の公益的機能に対する期待が高まって行くのと裏腹に、公益的機能の発揮に必要な間伐等の手入れが行われなくなっているところにあった。また、森林経営を放棄した森林が県の100%負担で整備されるのに対し、これまで森林を守ってきたものが対象にならないのは、不公平でないかという指摘もあった。

2期以降（地方森林環境税の条例は5年間の時限措置か、恒久的措置の下5年ごとに定期的に見直すことになっており、制定後5年間が経過し延長され又は評価を経た次の5年間）使途を拡大する際採用されたものは、森林所有者等が行う間伐等に対する助成である。この背景には、国の森林整備事業は、限られた予算の下、森林計画に沿って全国を通じて一定水準を確保するため一律の基準で実施されるため、森林・林業をめぐる状況が厳しくなって行くのに伴い、各県とも国の事業による補助金がインセンティブとして効果を発揮しない森林が増加していったことがある。

国の事業による補助金は他部門に比べ高率であるためこれ以上これを引き上げることは困難であり、かつ、県も既に国の事業に財政負担をしており、そのため、この事業のインセンティブを強めることは期待できない状況にあった。そこで、税金が県民に受け入れられたことを踏まえ、見直しの際、国の事業ではカバーされない森林やそれだけではインセンティブとならない森林について、公共財の私的供給の促進のため独自の補助事業や国の補助事業の補助率の上乗せに活用されるようになった。次節で、山形県のケースについて、詳細を見る。

## 5 山形県の事例

山形県のケースを取り上げ、当初設計された使途がどのようなものであり、その後それがどのように拡張され、特に森林法に基づく森林整備事業とどのように関連付けを持っているかを見る。

### (1) やまがた緑環境税の創設経緯

東北の各県においても、例えば、2001年9月に、北海道、青森県、岩手県、秋田県の北東北知事サミットで森や川、海などに係る環境の保全等に必要な財源確保等の新税創設の可能性について共同研究することが合意され、これら3県で税制協議会が設立された。

その中間報告を受け、岩手県では、知事選に向けたマニフェストへの明記という経過を経て、2003年10月に、2003～2006年の重点的取組である「誇れる岩手40の政策」の中に、「本県の豊かな森林を県民とともに守り育てる施策などを推進するために必要な新税等」と位置付け、同年策定された「岩手県行財政構造改革プログラム」で、2006年を目途に「自立した地域社会の形成に向けて」取り組むための新税等の導入が明記された。

高知県と同様、高いレベルによるコミットとして打ち出され、2004年2月には県庁内に森林環境保全のための新たな方策とその財源となる新税等の検討する「いわて森づくりプロジェクトチーム」が設置され、さらに、同月には外部の識者による「いわての森林づくり検討委員会」が設置され、検討がスタートした。2005年3月に同委員会報告が出され、2005年12月に議会で関係条例が可決され、翌2006年4月施行されている（経過については、岡田等2007による）。

山形県では、地方分権一括法が出ても、知事は課税について慎重であった。周辺の県の動向を見られていたと思うが、庁内に検討のゴーサインを出された。当時の知事（故高橋和雄氏）は、県政の分野において県が関与すべき「公益」を同定した上で、県政はその実現を図るという方針を貫かれており（同知事は、公設民営の東北公益大学を創設されたように「公益」の観点から県政に取り組まれた）、前提として税制の創設ありきでなく、まず、「公益の森づくり」につ

いて検討が行われた。

ア 2005年7月公益の森づくり推進検討委員会設置。2006年3月同委員会報告書「120万県民の英知と力による森づくり」

そこでは、新たな森林づくりの仕組み（環境保全を重視した森林づくりと新たな財源確保の必要性が記述されている。

「財源を確保する手段としては、負担金、租税など様々な手段が考えられますが、森林の恩恵は県民すべてに及ぶことから、財源の確保についても、県民が負担を分かち合うことを基本に考えていくべきである。今後は、それぞれの手段の特徴を整理・検討しつつ、県民の理解と協力のもと、新たな財源確保の仕組みを早急に構築する必要があります」としており、この段階では税制だけに焦点を当てたものになっていない。

イ 2007年3月山形県森林審議会に「県民みんなで支える新たな森林づくりと費用負担あり方」について諮問。同年7月に答申（5月に中間報告、これによって8地区で地域意見交換会を開催、パブリックコメント）。概要は、次のとおり。

### I 新たな森づくりの推進

#### ○基本方向1 環境保全を重視した施策の展開

（ア）環境保全機能の高い森林への公的整備による誘導

（イ）環境保全機能を重視した森林管理の推進

（ウ）環境保全に配慮した資源循環利用の促進

#### ○基本方向2 21世紀にふさわしい県民と森林の関わりの構築

### II 費用負担のあり方

森林の恩恵や施策の効果は県民すべてに及び、受益の大きさを個々に特定することは困難なことから、財源確保の手段は広く県民に負担を求め「租税」が適当である。

また、「やまがた緑環境税（仮称）」等の親しみやすい名称を付すとともに、新たに基金を創設して用途や成果を明確にし、透明性を確保することが必要である。

### III 新たな森林体制の整備

答申後、パブリックコメント、県内8地区における地域意見交換会

ウ 2007年11月税制研究会報告

個人県民税及び法人県民税に対する均等割超過課税。個人：1000円（年）、  
法人：法人県民税均等割額の10%

エ 2007年12月 県議会やまがた緑環境税条例及び基金条例可決

「本県の森林を県民共有の財産と捉え、将来にわたり持続的に森林の公益的機能を担保し、森林を健全な姿で未来に引き継ぐ必要性は十分理解するが、県民への周知は必ずしも十分でなく、また、納税者や私費で森林保全に努めてきた所有者に不公平感が生ずるおそれがあり、十分な準備を整えるべき」という趣旨の決議が付された。その後、一般県民への説明会（累計151回）、森林所有者との地域座談会（累計244回）の開催。

オ 2008年4月 やまがた緑環境税と税収入・支出を織り込んだ予算の施行。

## （2）使途の特徴

ア 民有林312千ha(人工林121千ha, 天然林191千ha)のうち132千ha(人工林39千ha, 天然林93千ha)は、過去10年間全く手入れがされず管理放棄された状態になっている。このうち、公益的機能の持続的発揮が懸念される森林の中でも、荒廃が顕著である、地形が急襲で土砂流出の危険性が高い、下流に人家等重要な保全対象があるなど、保全上特に重要な森林を10年で整備する。

イ 整備対象となる森林は、管理放棄森林132千haのうち11600ha(人工林7800ha, 天然林3800ha)程度と見込む。荒廃森林緊急整備事業として、①人工林を針広混交林へ誘導、②人工林を長伐期育成林へ誘導、③病虫害等により荒廃した里山林の再生、の3つのタイプにわけて森林所有者からの委託を受け、県が公的整備を実施。20年間の皆伐や転用の禁止等に関して森林所有者との間で協定を締結する。

## （3）私費で森林保全に努めてきた森林所有者の不公平感の払拭

議会から森林所有者に不公平感が生ずるおそれがあるため、十分に準備をすべき旨の付帯決議がなされたように、これへの対応が課題となった。公的整備だけでなく、持続的森林管理の推進を森林組合に行わせる事業案を盛り込んで

説明会で説明されていた資料があったが、最終的に公的整備に限定されたので、その不満が議会に伝わったものと思われる。おそらく、先行していた岩手県では、当初、公的整備と併せて整備済みの森林は保安林に編入するという公的管理性が強い方式がとられていたことが、山形県にも影響したと推測される。ただし、山形県では、保安林への編入条件を付すことは避けられた。

不公平感を払拭するため、協定の森林所有者の義務が厳しいものであること、針広混交に導いても経済価値を高めないこと等を説明するとともに、別途、税財源を使って間伐材価格が搬出運搬費用を超える場合その差額について補填措置を講じ、また、平成20年度からは、森林組合や所有者がこれまで維持されてきた森林を整備する場合助成する事業を創設した。

しかし、森林所有者の不公平感が払拭されるには、補助率の嵩上げに税財源を使用するまで待つ必要があった。

#### **(4) 森林法に基づく国の事業との関連付け**

施行後5年を目途に検討を加えるとする、やまがた緑環境税条例（恒久的措置であった）の附則の規定に基づき、やまがた緑県民会議（やまがた緑環境税の施行と併せて、施策効果の評価、検証等を行うため設立された組織で、知事が委嘱する14人の委員で構成される）において、評価・検証が行われ、2011年（平成23年）9月に『やまがた緑環境税』報告書が公表されている。

やまがた緑環境税事業の今後のあり方として、メインの環境保全を重視した森林整備の推進について、「森林・林業を巡る情勢の変化を踏まえながら、諸課題に対応していくため、新たな荒廃森林等については、税事業の整備対象森林に追加するとともに、「針広混交林整備」、「長期育成林整備」及び「里山林整備」の三つの森林整備の区分に応じて、国庫補助制度を最大限活用した事業体系へ再編を図る必要がある」とされた。

同じ報告書で、今後考慮すべき「環境保全を重視した施策の現状と課題」として、国庫補助制度の大幅な見直し—税事業と目的・整備手法が重複する事業が新設されたほか、国の補助事業において、間伐助成の対象が森林経営計画策定の森林に限定され、しかも森林経営計画の認定要件の森林の面的要件が強化されたこと、また、搬出間伐に補助が限定されたこと—を踏まえ、この見直し

と整合性を図りながら税事業を進める必要があることを指摘している。

この国の補助事業の見直しは、2009年の民主党への政権交代を機に、木材自給率50%を目指す「森林・林業再生プラン」として実施された。

2011年に森林法の改正（森林施業計画⇒森林経営計画への変更、市町村森林整備計画のマスタープラン化等）が行われ、補助事業の見直しが行われ、間伐等の森林整備事業の補助が森林経営計画が策定された森林に限定され、しかも認定の面的要件が強化されるとともに、間伐の補助対象が間伐材の搬出を伴ういわゆる搬出間伐に補助の対象が限定された。

このような国の補助事業に見直しに伴い、平成24年度から、費用が嵩み事業参加者がまともらず面積要件が整わない森林や搬出費用が嵩む森林について要件を整え国の補助事業を活用した間伐の実施を確保するために、税事業が許容される条件に合う森林（管理放棄され荒廃のおそれがある人工林）の森林整備（間伐）が行われる場合、国の補助事業と合わせ、税財源で補助率の嵩上げをするという手法が導入された。県に対する委託方式で整備されている森林については所有者の負担がないこととの均衡上、国の補助事業の補助率（68%）に、嵩上げし、100%補助されている（平成24年度～令和3年度の間使用額5億3千万円、年度平均48000千円）。

なお、やまがた緑県民会議の報告書において、他県の取組み状況に関する資料が付されており、税活用事業の財源内訳（平成22年度実施分）が次のように示されている。

表1 ハード事業の財源

税のみ 13 県	税+国庫補助 17 県
岩手県、秋田県、 <b>山形県</b> 、富山県、静岡県、愛知県、兵庫県、奈良県、島根県、広島県、福岡県、宮崎県	福島県、茨城県、栃木県、神奈川県、石川県、長野県、滋賀県、和歌山県、鳥取県、岡山県、愛媛県、高知県、佐賀県、熊本県、大分県、鹿児島県

出典：やまがた緑県民会議（2011）『『やまがた緑環境税』報告書～これまでの評価・検証と今後のあり方』

平成22年当時においても、半分以上の県が、税事業の枠組みに補助事業を位置付けている。国の補助事業が、その後においても林業の成長経済を求める方

向に沿って見直されており、税財源を使って、国の補助事業の対象外となるケースをカバーし、森林整備に支障が生じないように措置していると考えられる。また、近年、再造林が停滞しており、税財源を使って、国の補助事業について、補助率の嵩上げ（山形県）、苗代の助成（熊本県）等新たなニーズに応じて補完している。

## 6 終わりに

森林政策当局が、市町村の意向を踏まえながら、国の森林環境税の活用が促進されるようにするためには、まず先行している地方森林環境税が、森林法に基づく森林整備事業や治山事業との関連を考慮してどのように活用されているかを知ることが重要である。

森林法に基づく森林整備事業と森林・林業を取巻く状況の推移を概観し、各県に森林の公益的機能の発揮を妨げている事象が生じるようになった可能性を指摘した。地方分権促進一括法の成立を契機として、自主財源を確保する試みの一環として、森林所有者の林業生産活動が期待できない森林についてその整備を行う費用を税金で徴収することが検討され、2013年に高知県で初めて実現を見た。その翌年から、創設する県が陸続として続いたことを説明した。

このような地方森林環境税の動向は、森林法に基づく森林整備事業等の措置と無関係でなかった。各県が直面した事態は、森林法に基づく措置がある意味で弾力性に欠け、財政的・制度的に、新たに生じたニーズに柔軟に対応することができないことにも要因があった。森林整備事業は、国の一般公共事業の一部として実施され、国全体の森林についても一定の整備水準を確保するため実施されている。また、治山事業は保安林における森林の復旧保全のため実施されている。一般公共事業としての限られた財源の中で、既存の枠組みの枠内の事業に対応することが限度であり、各県の様々な事情によって生じる多様なニーズに対応することが難しいということも現実である。

地方森林環境税を検討した各県は、財源を税金で強制的に徴収することに県民の理解が得られるように、荒廃した森林について安心安全を取り戻すため整備するが経済林を志向しないという共通のコンセプトをもって使途（例えば、

県が森林所有者との伐採制限等の協定を締結した上で、委託を受け、混交林への誘導や強度間伐の実施に要する費用等）が考えられた。

各県の地方森林環境税の条例は5年間の時限措置であるか、又は恒久的措置であっても5年ごとの見直し規定が置かれているかのいずれかである。その機に県民アンケートを行ない、有識者からなる会議で検討が行われ、延長されるとともに、使途が拡大されて行った。その使途の拡大の基本的方向は、森林所有者が整備を行う場合の補助事業として、森林整備事業の対象とならない森林整備を対象としたり、国の補助事業で整備を行う場合に費用をカバーできないものについて補助率の嵩上げを行う等、国の補助事業と県の税金を使った事業を併せて行うことが見られるようになっている。

これは、森林の有する公益的機能は、林業生産活動によって木材生産機能と結合して創出されることが理解されるようになったが、木材価格の低下等により国の事業の補助率では費用がカバーされずに、整備が進まないケースが増加していたためと考えられる。

このように、手入れが行われなため荒廃した森林であっても治山事業による対応が困難であるため伐採制限等に関し協定を締結した上で県が施行するケースや地勢条件から森林整備に要する費用が嵩み国の補助率でカバーされないため補助率を上乘せするケースなどに、地方森林環境税の財源が使用されている。

森林整備事業、地方森林環境税を財源とする県の事業及び国の森林環境税を財源とする市町村の事業が、地域の実情に応じて、単独又は組み合わせられて実施され、それぞれ事業効果が発揮され、国民の森林の機能の発揮への期待に添えて行くことが重要となっている。

国の森林環境税及び森林環境譲与税の財源を使って市町村で事業を実施されるに当たっては、国の森林整備事業や地方森林環境税と役割分担しながら、相乗的に効果が発揮されることが望ましい。国の森林環境税が有効に活用されるようにするには、県庁の協力を得るとともに、地方森林環境税が改めてどのように使われてきているか情報を把握し、その上で、国の森林環境税をどのように生かせるか市町村の意向を聞きながら働きかけることが重要である。同時に、森林整備事業の直接補助事業者として森林の現場の状況について情報を持ち、

森林整備事業と地方森林環境税を使った事業を組み併せて事業を実施している  
県庁の協力を得ることが不可欠である。

## 参考文献

- Cornes, R. and Sandler, T. (1996) , *The Theories of Externalities, Public Goods and Club Goods*, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
- 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, 75-126頁
- 岡田久仁子・岡田秀二・油井正敏 (2007) 「森林環境税形成過程に関する研究—「いわての森づくり県民税」検討委員会の分析を中心に—」東北森林科学会誌第12号第1号 1-12頁
- 高知県 (2002) 『森林環境保全のための新税制 (森林環境税) の考え方』
- 高知県 (2023) 『今後の森林環境税のあり方について』
- 田家邦明 (2019) 「森林環境税の活用に向けた課題」『農業研究』第32号267-296頁
- 長野県 (2022) 『令和4年度長野県森林づくり県民税～事業の内容及び目標～』
- 中間ちひろ・佐藤宣子 (2009) 「九州における「森林環境税」の比較研究—間伐関連事業中心に—」九州森林研究No. 62 1-6頁
- 山形県公益の森づくり推進検討委員会 (2006) 『公益の森づくり推進検討委員会報告書』
- やまがた緑県民会議 (2011) 『『やまがた緑環境税』報告書～これまでの評価・検証と今後のあり方』
- 山形県 (2016) 『やまがた緑環境税の評価・検証について』
- 山形県 (2021) 『やまがた緑環境税の評価・検証について』
- 吉村武洋 (2020) 「森林環境税の導入をめぐる一考察「長野県森づくり県民税」を中心として」『長野県紀要』42, 27-42頁