

# 地方森林環境税の財源調達と運営をめぐる一考察

## ——長野県森林づくり県民税を事例に——

岩手大学 人文社会科学部 地域政策課程  
吉村 武洋

yoshimura.takehiro.3490@gmail.com

日本地方財政学会第31回大会 @名古屋市立大学  
2023年6月4日（日）10：00～12：00

# 1. 研究背景

- 99年7月地方分権一括法成立、03年4月高知県で全国初「森林環境税」導入後、森林に関わる事業の財源調達等を目的とした税である  
地方森林環境税(住民税均等割の超過課税、森林税)の導入が全国的に進む
- 財源調達の効果の明確化や参加型税制を支える目的から制度設計上の工夫
  - 税収を基金等に一度積立てることで用途を明確化
  - あらかじめ課税期間を5年程度で区切る(サンセット方式)
  - 期間中の成果・今後の展開等を、第三者組織等で検証し、パブリックコメント等を経て、議会で課税を続けるか等が判断
- 同様の目的・制度設計が、国税の森林環境税(24年度課税)や森林環境譲与税(19年度譲与)で採用
  - 森林整備等に必要な財源を安定的に確保
  - インターネットの利用等により用途を公表
- 課税開始から10年以上経過したが森林税の主目的は果たされたのか？

# 1. 研究背景

---

- 多くの税導入団体では課税期間延長が続き10年以上経過するが、その成果検証は、税導入団体や同団体が設置した第三者組織によるものが主
  - 税導入当初より継続した組織が主で、検証も従来の流れを引き継ぐ可能性
  - 検証に用いる資料は行政側が提示するものが主で、検証の範囲も限定的となる可能性
- 類似の制度である国の森林環境税・森林環境譲与税をめぐるいくつかの議論
  - 課税根拠や配分をめぐる議論(諸富 2020 ; 青木編2021など)
  - 都市部などで未利用となっていることの報道(読売新聞オンライン 2022など)
- 森林税以外の領域で同様の制度設計による財源調達を検討
  - 滋賀県税制審議会(2022)  
「地域公共交通を支えるための税制の導入可能性について(答申)」
- ➔ 森林税の成果や課題を、検証機関とは異なる立場から、独自に検証する必要
- 本稿は「長野県森林づくり県民税」(県森林税)を事例に検証
  - 一般的な課税方法が採用、検証に関わる公開資料が豊富、いくつかの特徴

## 2. 先行研究の整理と本研究の視点

- 課税根拠やその背景となる財政構造に関する研究蓄積
  - 参加型税制やその財源調達面からの位置づけ
    - ▷ 諸富(2005) : 高知県の「森林環境税」を事例に検討
      - 同税はインセンティブ課税でなく森林保全の財源調達としても限定的
      - 費用負担の観点からは応益性・応能性いずれの観点からも説明が困難
      - 導入過程で人々の関心を高め政策への市民参加を制度化していく過程自体に存立根拠を置く「参加型税制」や「社会関係資本への投資としての地方環境税」という新たな課税根拠が提案されたと評価
    - ▷ 藤田(2008) :
      - 森林税の仕組みと運用が住民に日常的に視野に入ること、受益者・負担者の関係が明確になり、住民の参加意欲を高める効果や地方における民主主義社会の形成を醸成することになると評価

## 2. 先行研究の整理と本研究の視点

- 課税根拠やその背景となる財政構造に関する研究蓄積
  - 参加型税制やその財源調達面からの位置づけ
    - ▷ 石崎(2019) :
      - 「もっとも定着している評価は、参加型税制としての意義」(p.45)
      - 財源調達面は「急激に進む施策財源の縮小を多少なりとも緩和する「若干の手当」に過ぎないのが実態…少なくとも一定のインパクトをもつ参加型税制としての価値が相対的に強調…府県の森林環境税の創設は、応益負担という観点を弱め、「参加」の意義に着目した仕組みとすることで実現」(pp.46-47)と評価
    - ▷ 其田(2012) :
      - 既存の租税負担以上の負担を求め特定の施策を推進するうえでは、同施策の必要性への理解や用途の公開・意見を求めるなど、新たな税の導入から効果検証、次期の制度設計にいたるすべてのプロセスで住民参加が貫徹されることで初めて森林税は正当化されると整理
    - ▷ 同様の評価軸は吉弘(2020)でも提示、租税法分野では渋谷(2009,2019)

## 2. 先行研究の整理と本研究の視点

---

- 参加型税制を支える制度設計上の工夫
    - 基金の設置等を通じた使途の見える化
    - 検証組織の設置
    - あらかじめ課税期間を区切るサンセット方式
      - ▷ 諸富(2005)：森林保全の財源調達という面を反映し、目的税的運用により納税者への説明責任を果たす一方、その柔軟性を欠いた財政運営の弊害を避ける対応
      - ▷ 吉弘(2020)はこれらを森林税の「重要な特徴」と整理
- ➡ 課税期間の延長が続いているなか、以下の点がどの程度なされたのかが、森林税にとって重要な評価軸
- ① **参加型税制を支える制度設計による事後検証・制度の見直し**
  - ② **森林税導入による森林・林業にかかわる事業の財源調達**
- しかし先行研究は、税導入団体や団体設置の検証組織による評価が中心

## 2. 先行研究の整理と本研究の視点

### ① 事後検証・使途の見直しについて

- 清水(2021)：森林環境譲与税を契機とした使途の見直し・すみ分けの状況を検討
  - ▷ 財源調達の効果や課税期間延長に際しての他の見直し状況は明らかにされず

### ② 財源調達について

- 吉弘(2020)：税導入団体と未導入団体(17年度時点)の林業費の対前年度比増減率に明確な差がなく、「必ずしも林業費水準を下支えしているとは言えない」(p.69)
  - ▷ 決算統計の林業費では個々の費目やその財源の動向を追うことが困難
- 吉村(2022a)：石川県・富山県の予算書等を用いた検証し、少なくとも森林税導入の主目的に対する財源調達効果はあったが、森林・林業に関わる事業への一般財源の充当が減少し、財源調達が部分的に相殺
  - ▷ しかし、個別事業の変化や、課税期間延長に際しての検証や見直しの成果は明らかにされず

### ➡ 「長野県森林づくり県民税」(県森林税)を事例に、①と②がどの程度か検証

- 税導入前の05年度から導入後15年経過した22年度までを対象

## 2. 先行研究の整理と本研究の視点

- 08年度より導入された県森林税は、森林税の典型事例の一つ(表1)
  - 個人県民税及び法人県民税の均等割の超過課税方式(500円、5%)
  - 「長野県森林づくり県民税基金」(森基)を設置、用途を公表
  - 事後検証のための第三者組織を設置し年2-3回程度の会議を開催
    - ▷ 「みんなで支える森林づくり県民会議」(県民会議)
      - 県全体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
      - 構成員は、学識経験者のほか、市長会、町村会、森林に関わる団体、経済団体、消費者団体などの関係者、一般公募委員など10名程度で構成
    - ▷ 「みんなで支える森林づくり地域会議」(地域会議)
      - 県の地方事務所別に組織(10会議)
      - 各地域での県森林税の利用に関し議論、結果は県民会議で共有
  - 課税期間を5年で区切る(23年度から第4期目)

## 2. 先行研究の整理と本研究の視点

- 県森林税の特徴：税財政等の専門的見地からの検証も実施
  - 「長野県地方税制研究会」(税研)：税財政や経済等の学識経験者のみで構成
    - ▷ 村井知事(県森林税を導入)の引退後に就任した阿部知事が組織
    - ▷ 阿部は公約で地方税の政策的な活用を謳う(田中期の副知事で税検討内部組織の座長)
    - ▷ 第1期・2期の課税期間延長時に集中的な検証を実施
  - ➡ ・ 2つの組織があることで、より慎重な検証がなされたことが予想
    - ▷ 税導入時の文脈とは異なる立場の検証も加味
      - ・ 仮に検証等が不十分な結果であれば、他の導入団体はより深刻な可能性
      - ・ 他の事業の財源調達を森林税と同様の方式で検討する際の知見の一つ
- 県森林税の第2期検証時には、森基の残高が積みあがった状況等を背景に、用途などの見直しが求められた
- ➡ 同様の状況が国税の森林環境税や森林環境譲与税でも生じており、今後のあり方を検討するうえで示唆

## 3.1 県森林税の導入背景と制度設計 (吉村 2020)

- 長野県の森林の状況(森林率78%(105.6万ha))
  - 林業をめぐる環境が厳しい中、零細な所有者も多く、間伐等ができず
  - 県は間伐が必要な森林約25万haをすべて整備すること等を目標とした行動計画等を05年に策定、必要な間伐面積は年々増加する計画
- 長野県の財政状況
  - 交付税が毎年度削減され一般財源の確保が厳しい状況、公債費・人件費等の義務費の割合が高い硬直的な財政構造が続く見込み
  - 「健全な森林づくりを着実に推進していくため、厳しい財政状況の中にあっても、これまで予算を重点的に配分…今後と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もと、新たな財源を早急に確保する必要があります」 (長野県 2007 : 23)
- 08年度に以下の事業の財源調達のため県森林税を導入
  - 手入れの遅れた里山での間伐を進めることが主目的
  - 地域固有の課題に対応した森林づくりや県民・企業の森づくりへの参加等を促進

## 3.1 県森林税の導入背景と制度設計 (吉村 2020)

- 県民税超過課税の根拠
  - 一定規模の財源が継続的・安定的に確保
  - 広く公平に負担 (森林の様々な機能の受益者である県民が必要な費用を「等しく負担」)
  - 新たな法定外税を創設するより行政コスト面から優れる
  - 低所得者等への配慮がある
  - 負担を通じて森林づくりへの理解の深化や関心が高まることが期待できる
- 課税額：必要な財源確保 + 県民理解が得られる水準
  - 個人の均等割の金額500円：県民アンケートで500円以上負担できるが6割以上
  - 法人5%相当額：07年度税込見込みで個人と法人の割合が4:1という割合を考慮
    - ▷ 個人・法人を問わず広く公平に負担を求める
- 課税期間：施行後5年をめどに制度を点検・見直す
  - 森林づくりは長期で対応すべき一方で長期の設定では負担に対する理解が得にくい
  - 新たな仕組みによる喫緊の課題への対応は早期に集中して実施する必要
  - 社会経済情勢の変化等に対応した見直し等も必要

## 3.1 県森林税の導入背景と制度設計 (吉村 2020)

- 税収と使途の管理
  - 基金を設置し、税収相当額を積立て、必要額を取り崩す
  - 県外下流域などから広く寄附金を受け入れる
- 透明性の確保とより効果的な事業の推進
  - 県民へ積極的に情報公開を行う
  - 県民参加の観点から、外部の有識者や県民の代表等を構成員とする第三者機関を設置(県民会議・地域会議)、地域二ーズの集約や事業実施後の成果の検証等を行う
- 以上の目的から導入された県森林税の第1期実績(表2)
  - 里山での間伐に関わる支出が税の約7割を占める
  - 市町村の個別課題への対応のため森林づくり推進支援金(支援金)が展開
  - 各年度の進捗状況や検証内容を広く市民が把握可能
    - ▷ 県民会議等は年に2-3回程度実施され、資料・議事録はHPで公開
    - ▷ 税充当事業の成果等をまとめた「みんなで支える森林づくりレポート」(森林レポ)がHPで公開

## 3.2 第1期の検証と結果の反映 (吉村 2022b)

- 12年 3月 県民会議によるレポートとりまとめ(関係資料・議事録は公開)
  - 成果を評価しつつ新たな課題を踏まえ間伐の継続と取組みの拡大等をもとめる(表3)
- 12年 7月 税研による報告書とりまとめ(関係資料・議事録は公開)
  - 支援金の制度改善や搬出間伐・水源林保全等の事業拡大が継続の前提条件、制度改善が適切に実行されることを求める(表4)
- 12年 8月 県による新たな県森林税案提示：各種見直しの上で期間延長を提案
  - アンケートで現行税額・税率が約6割で、必要な事業費に対応できること等が根拠
- パブリックコメントや県民説明会の実施
- 12年10月 従前の税率等で課税期間の延長が議決
- 13年 4月 第2期課税開始(13-17年度)、3つの柱と計15の個別事業(表5)
  - 検証結果(特に税研)を反映した使途の見直しがなされる
    - ▷ 間伐の継続と搬出間伐支援、森林資源の利活用や人材育成にかかわる事業の追加
    - ▷ 支援金の区分の見直しと事業メニューの例示、水源林の公的管理支援の追加
  - 実績は里山の間伐や搬出間伐で未達成、単年度税込に相当する基金残高が発生

### 3.3 第2期の検証と結果の反映 (吉村 2022b)

- 第1期と同様に2つの検証機関が17年9月に検証結果を取りまとめ
  - 県民会議：計10項目の「抜本的な改善提案」を提示(表6)
    - ▷ これまでの枠組みに捉われず「長野県らしい森林づくりへの転換」
  - 税研：仮に継続する場合の注意点・克服すべき点を提示(表8)
    - ▷ 3つの制度改善がなされず目標未達成、基金残高の存在、次期の判断に必要な情報が不足
- 17年 9月 「ゼロベースで検討」した結果として県が税の基本方針案を提示
  - 県民会議が求めた内容と重なる事業(表9)、里山整備を継続しつつ幅広い視点が追加
  - 新たな財源の必要性と各事業の試算を提示、現行の超過課税・期間で延長を提案
    - ▷ 「林務部においては、毎年度、森林税導入前の水準を上回る一般財源を充当して事業を実施…更に追加的に一般財源を充当していくことは現時点では困難」(長野県 2017a:6)
    - ▷ アンケートで半数以上が現行税率は適当と回答、必要事業の財源を一定程度確保できる
  - 県民会議や税研への指摘に対応し、運用上の改善事項(表10)や表8への対応を明示
- パブリックコメントや県民説明会等を実施
- 17年11月 県による最終的な基本方針のとりまとめ(税方針)

### 3.3 第2期の検証と結果の反映 (吉村 2022b)

- 17年12月 従前の税率等で課税期間の延長が決定
  - 県民会議・税研が求めた情報公開等にかかわる条文が加わる
- 18年 4月 第3期課税開始(18-22年度)、税方針に従い6つの柱と計30以上の事業(表11)
  - 林務部以外の部局が所管する新たな事業の財源としても活用
  - 情勢変化に伴い税方針が3度改正されるなど他の期と比較して柔軟な運用
    - ▷ 県民会議の提言が反映、改正時は県民会議での意見聴取やパブリックコメント等も実施
  - 県民会議・税研の指摘を反映し、情報公開や検証体制を改変
    - ▷ 森林レポに加え事前に事業内容(事業集)、事後に詳細な事業別の成果(シート)をHP等で公表
    - ▷ 副知事を会長とする庁内組織を設置
    - ▷ 検証組織は県民会議や地域会議が継続し上記等を踏まえ年2-3回審議
- 第3期実績(表12)は、未達成項目(災害・コロナ禍等)もあるが、基金残高は発生せず
  - ➡ ・当初想定した財源調達の実現性や規模の合理性・妥当性に疑問は残る(吉村 2022)が、サンセット方式等を通じ各期の検証・見直しの実施等がなされる
  - ・これらの過程に関する資料や議事録はHP上で公開され、パブリックコメント等も実施
  - ➡ 透明性や住民参加が担保された制度運営に寄与

## 4. 県森林税による財源調達

- **県森林税導入は、森林・林業に関わる財政にどのように影響しているのか？**
  - 村井仁：「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」（信濃毎日新聞 2007:3）
  - 第2期延長時：「林務部…毎年度、森林税導入前の水準を上回る一般財源を充当…更に追加的に一般財源を充当していくことは現時点では困難」（長野県 2017a：6）
- **県森林税は税事業の財源に寄与、しかし森林・林業に関わる事業全体を見た際、税導入を通じ財源調達が強化・維持されたかは森林レポ等の文書では示されず**
  - 森林レポ等の記載内容は、県森林税充当事業に限られる
  - 県民会議や地域会議の定期的な議論でも、県森林税の用途に関わる議論が中心
- **第2期の課税期間延長に際し、林務部における事業費の推移が特に税研で議論**
  - ➡ **林務部の当初予算額の推移(表13)や事業別の当初予算額の推移が提示**
    - 17税方針(案を含む)の資料としても表13や関連データの一部が提示
- **第3期検証時も上記と同じ姿勢を示したが関係データは示されず**
  - ➡ **本稿は第3期を含め補正予算・事業別財源を提示し、より詳細な検証を行う**

## 4.1 事業と財源の区分方法

- 関係事業を以下に分類(表14、林務部と他部局の税充当事業を対象) 吉村(2021)に準拠

- ① 保安林関係を含む治山事業(治山)
- ② 間伐などの森林整備を含む造林事業(造林)
- ③ 林道事業や作業道など林内路網整備に関わる事業(林路)
- ④ 森林整備等に必要なたデータ整理や合意形成等の条件整備に関わる事業(条件)
- ⑤ 林産物利用やPR等の森林活用に関わる事業(森活)
- ⑥ 林業や森林整備に携わる人々への支援等の担い手に関わる事業(担い)
- ⑦ 松くい虫などの病害虫防除に関わる事業(病虫)
- ⑧ 鳥獣保護や野生生物による被害対策等の野生鳥獣対策に関わる事業(鳥獣)
- ⑨ 森林に関わるイベントの実施、広報・教育等の普及啓発に関わる事業(普啓)
- ⑩ 都市部を中心とした街路樹や花壇の整備等の緑化に関わる事業(緑化)
- ⑪ 林業公社、外郭団体への貸付等に関わる事業(公社)
- ⑫ 県営林や県有林の整備や、特別会計繰出等に関わる事業(県営)
- ⑬ 基金への積立(積立)
- ⑭ 予算書の款の災害復旧費に位置づく災害復旧に関わる事業(災復)
- ⑮ 同一事業名で複数目的を有する、上記区分以外の事業(複他)

太字経費の増減・  
財源を整理

- 財源は、国庫支出金(国支)、県債、貸付金元利収入(貸付)、基金繰入金(県森林税は森基、森林環境譲与税は譲基、それ以外は他基)、一般財源(一財)、その他(他)

## 4.2 事業区分別の支出額とその財源の推移(表15)

- 第1期：合計値や大半の事業区分で支出額増、財源として県森林税等が寄与
  - 合計は導入前より増、財源は森基・国支・他基の増が寄与するが一財は減
  - 費目別では林路を除き全般的に拡大、特に造林(税の主目的)と森活が増
    - ▷ 造林：財源は国支と森基が寄与、一財は税導入前水準を08年度を除き維持
    - ▷ 森活：財源は国支と他基(森林整備加速化・林業再生事業の関係)、森基は造林より限定的利用で一財は減
- 第2期：合計値は13年度をピークに減、造林は税導入前超の水準だが一財減
  - 合計は次第に税導入前を下回る、財源は他基の減(加速化事業の終了)が顕著
  - 費目別では治山・林路の減少、財源は国支・県債が減、森活などは他基の利用で一時的に増加するも継続せず、造林(第2期も税の主目的)は導入前超の水準は維持、財源は森基が寄与するが国支・一財が減
- 第3期：合計値は一時的に増にとどまる、税導入前水準を下回る税充当事業が散見
  - 合計は19-20年度に増加も他年度は税導入前を下回る(平均値では第2期も下回る)、財源は19-20年度の国支・県債増、20-21年度の森基増、19年度からの譲基があるが、21年度以降は国支・県債減、一財は20年度を除き減少傾向が続く
  - 費目別では19-20年度に治山(災害対応で国支・県債が増)が増加するも22年度は税導入前より減、造林(第3期も税の主目的)は森基増も国支減と一財減の継続で21年度以降は税導入前を下回る
  - 第3期の見直しで幅広い分野に税充当も税導入前・第2期水準を下回る

## 4.3 充当一般財源減少の意味

- 主要一般財源(主要一財)との比較を通じて検討
  - 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、税導入前平均を100とした場合の推移と比較

	第1期平均	第2期平均	第3期平均
主要一財	-8%	-1%	+9%
合計値への充当一財	-7%	-7%	-10%
造林への充当一財	-10%	-27%	-26%
	08年度以外は 税導入前と同程度	単年度でも 税導入前の2割前後減	

- ➡ 充当一般財源を削減する形で県森林税の財源調達の効果を部分的に相殺
- 課税期間延長が続くなかで相殺幅の拡大もみられる
  - 第3期は幅広い事業に税が充当されるも一財減で導入前・第2期水準に達さず
- 個別事業で見ると既存事業の置き換えともいえる事態が確認可能(表16)

## 4.4 分析結果の示唆①

- サンセット方式や検証組織の設置、各種情報公開等の制度設計は、県森林税事業の透明性・住民参加が一定程度担保された制度運営に寄与
- 県森林税導入・課税期間延長の目的とした事業の財源調達に寄与
- 検証組織による指摘等を反映した税充当事業の展開
  - 特に第3期(中)での見直し・用途拡大は基金残高の指摘を背景に積極的に展開
- 一方で、事業全体や同様の事業区分(税充当事業を含む)では、充当一般財源の減少や事業の付け替えともとれる状況が発生
- ➡ ・ 石川県・富山県で観察された森林税の財源調達効果の部分的な相殺が、長野県(他の団体と比して検証等が積極的な団体)でも確認
  - ・ 検証等が簡略化されている団体でも同様の結果となる可能性
- 県の説明との差異を念頭に置けば、上記の制度設計上のみでは、実態を十分に把握することは困難
- ➡ ・ **行政や検証組織による評価のみならず、第三者の分析・研究蓄積が必要**
  - ・ **森林税の制度設計を他事業の財源調達に応用する際は対応が必要**

## 4.4 分析結果の示唆②

- 県森林税は既存財源の限界を前提に新たな事業の財源調達等を目的に導入・延長
  - 充当一般財源の減少がないことは繰り返し言及
  - 税充当事業については、HP等で公表
- 第2期の検証で基金残高が争点となり、第3期でより柔軟な事業運営が求められる
- これらは、森林環境譲与税の基金残高をめぐる今日の状況と類似
  - 国税森林環境税は県森林税と類似した目的から導入
  - インターネット等で使途が公表
  - 森林環境譲与税の使途が基金への積立となり、その残高が注目される
- 第3期において県森林税の充当額・事業は拡大し、基金残高の積み上がりも解消
  - 未達成事業も存在したが、検証組織の議論等も経て税方針改正も実施
- 第3期の税事業は広範な事業への充当・基金残高減として可視化される
- しかしながら、関係事業全体での充当一般財源の削減は可視化されず
- 森林環境譲与税も、現状では基金残高や税の使途が注目されているが、**既存事業・財源を含め一体的な評価が必要となることを示唆**

## 5. 結論と残された課題

- 県森林税を事例に参加型税制を支える制度設計や財源調達の効果を明らかにすることを目的
- ➔
  - ・ 県森林税事業に関しては意図した効果を一定程度確認
  - ・ 森林・林業関係事業全体では、税充当事業区分を含め、一般財源の充当額は縮小し、財源調達効果が部分的に相殺
  - ・ 他事例と共通する可能性や制度設計の限界、他事例への示唆
- 残された課題
  - 他の導入団体の分析、蓄積の必要性
  - 検証組織の文書以外にも着目した制度の見直しや住民参加の検証
  - 財政面では決算値での分析の必要性