

## 査読付き論文

## 地方森林環境税導入後に森林・林業関係支出は増えたのか：石川県・富山県の森林・林業関係部局の一般会計予算を事例に

吉村武洋（岩手大学）

原稿受付日 2021年12月13日 原稿採択日 2022年4月3日

## 1. はじめに

日本の国土の約7割は森林でおおわれ、人々の生活に各種の影響を与える。森林が適切に管理されれば、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、様々な多面的機能が発揮される可能性がある。他方で、森林の管理のためには各種の費用を要し、多面的機能を確保するためには、そのための費用負担の仕組みが必要となる。日本においては、森林に関わる事業の実施に必要な財源の調達を目的の一つとした地方森林環境税（以下、森林税）が全国の自治体で導入されてきた（2020年4月1日時点では37府県1市で導入）。森林税導入を通じ、森林・林業に関わる財源が強化され、支出額の増加や維持、そして多面的機能の発揮が期待されたのである。

以上の経緯により森林税導入が全国的に進んで約20年が経過し、国税の森林環境税導入も決定する中、改めて森林税の意義や成果の評価が求められている。他方で、税の主要目的の一つである森林・林業に関わる財源強化の有無に対する結論は、管見の限り出されていない。たしかに2.1で示すように、森林・林業に関わる支出額やその財源に焦点を当てた先行研究では、決算統計における林業費の推移や税収規模の小ささから、森林税の財源調達機能は限定的であることが示唆されてきた。しかしながら、費目ごとの変化やそれらに関わる森林税の財源調達機能については、明らかにされていない。予算に焦点を当てた先行研究では、より詳細な費目で検討された

が、分析期間は限定され、財源に関する分析にも課題が残されていた。

本稿は、同時期に同様の方式の森林税を導入した石川県と富山県の森林・林業関係部局の一般会計予算を事例に、税導入前から導入後の計16年間の支出・財源を整理することで、森林税導入後に森林・林業に関わる支出が増えたのか、明らかにすることを目的とする。まず、先行研究と本稿の分析視角を示したのち、各団体の税導入の経緯と主な用途をまとめる。次に、2.2で示す基準に従い、関係支出の総額と費目別支出額、及び財源を整理する。これらの結果から、森林税は森林・林業関係支出に対し、どの程度の財源調達効果があったのか、事例分析を通じ明らかにすることを目的とする。

## 2. 先行研究と分析方法

## 2.1 先行研究と本稿の分析視角

森林・林業財政と森林税に関する先行研究では、主として自治体の決算統計における林業費に着目した分析がなされてきた<sup>1)</sup>。例えば石崎（2012）は、地方圏の県では、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、「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』』としている（石崎, 2012, 32頁）。同様に青木（2014）は、税導入検討時の林業費決算額や地方税決算額の規模などと比較し、森林税の財源としての位

置づけは小さいとしている。さらに吉弘(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により、森林税の導入が府県林業費に与える影響を検証し、「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」としている(吉弘, 2020, 69頁)。

以上から、森林・林業関係支出の財源強化やそれを背景とした支出額増や維持などに、森林税導入の影響は限定的であることが示唆される。しかしながら、決算統計において林業費は性質別分類で提示され、事業区分ごとの動向やその財源の変化を追うことは困難である。したがって、例えば、林業費が減少した場合でも、支出額が増加した事業区分が存在し、その財源として森林税が寄与している可能性も考える。さらに、森林税の税率がある一方で、他の財源が減少し、支出額が減少した可能性も考える。

以上の点は、各自治体の予算データから各年度の費目・財源をたどることで、検討可能である<sup>2)</sup>。予算の分析として、花岡(2011)は税導入後の5年間の高知県森林局当初予算等の推移を示し、森林税は限定的だが森林整備の予算確保効果があるとしている。しかし、税導入後の期間を対象とした分析で、税導入前後の変化は明らかでない。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示し、既存事業との棲み分けの有無を、事業別に明らかにしている。しかし、分析期間は主に税導入前と導入後の各3年(計6年間)で、事業の財源は示されず、中長期での森林・林業に関わる支出や財源は明らかでない。吉村(2021)は、森林・林業に関わる各種事業と財源を、長野県林務部を事例に明らかにしているが、1事例の検証で一般的傾向を見出し難い。

以上を踏まえ、本稿は、税導入団体における森林・林業に関わる財政支出の具体的な変化を、石川県と富山県を事例に明らかにすることを目的とする。両県は、人口110万人前後、森林率約70%と同程度で、地理的にも

近接し、3. で示す通り、2007年度には、同様の超過課税方式で税導入がなされた。他方で、課税期間の延長の際、富山県では、資本金に応じた課税額の変更が2度なされ、財源調達強化されたという違いがある。このような類似点と相違点を有する税導入団体に関し、税導入の2年前にあたる2005年度から2度の課税期間延長を経た2020年度までの森林税所管部局の支出とその財源を明らかにする<sup>3)</sup>。具体的には、税導入後の税事業、総支出、事業区分別支出、及びそれらの財源の変化を明らかにする。財源は特に、国庫支出金と森林税、一般財源の変化に着目する。国庫支出金で、森林・林業関係支出に対する国家財政の影響を<sup>4)</sup>、森林税と一般財源で、税を通じ森林・林業に関わる事業を充実するという前提が担保されたかを、それぞれ考察する。とくに富山県では、2度の課税期間延長時に財源調達を強化した。仮に、税導入がなされた一方で、一般財源利用が減少した場合、課税の根拠が揺らぎかねない。本稿では、森林・林業関係の支出における一般財源利用の推移の検証、一般財源の主要歳入項目である県税、地方消費税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税の合計額との比較を行い、一般財源利用に関する示唆を得る。

## 2.2 支出・財源の区分

森林・林業関係の支出額と財源は、森林税所管部局の一般会計予算を中心に整理する。具体的には、2005年度から2020年度の石川県森林管理課の事業(関係部局を含む、計208)、富山県森林政策課の事業(関係部局を含む、計103)について、主たる目的に応じ以下の15の費目に分類する<sup>5)</sup>。すなわち、①保安林関係を含む治山に関わる支出(以下、治山)、②間伐などの森林整備を含む造林に関わる支出(造林)、③林道や作業道整備に関わる支出(林路)、④森林整備等に必要データ整備や合意形成支援など条件整備に関わる支出(条件)、⑤林産物利用や林産物のPRなどの森林資源の利活用に関わる支出(森活)、⑥林業や森林整備に携わる人々への支援や人材育成などに関わる支出(担い)、⑦

松くい虫などの病虫害対策に関わる支出（病虫）、⑧野生生物保護や鳥獣被害対策に関わる支出（鳥獣）、⑨森林に関わるイベントや広報・教育など普及啓発に関わる支出（普啓）、⑩都市部を中心とした街路樹や花壇の整備など都市緑化に関わる支出（緑化）、⑪林業公社に関わる支出（公社）、⑫県営林や県有林の整備等に関わる支出（県林）、⑬各種基金への積立てに関わる支出（積立）、⑭予算書の款の災害復旧費に位置づけられた、林道・治山施設等の災害復旧に関わる支出（災復）、⑮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費目である。さらに、焦点を当てる費目区分は、①～⑩と⑮とする。⑪は外郭団体への貸付等が主であること、⑫は特別会計への繰出しを主とし、特別会計においては別途歳入・歳出の計上があること、⑬は基金の繰出しを通じ他事業の財源となること、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、資料制約から、石川県は各年度の一般会計2月（3月）補正後予算額を<sup>6)</sup>、富山県は当初予算額に加え補足的に一般会計2月（3月）補正後予算額を<sup>7)</sup>、主として用いる。

各支出の財源は、国庫支出金（以下、国支）、県債（県債）、基金繰入金、一般財源（一財）、その他（他）に区分する。さらに、基金繰入金は、森林税を積立てた基金（森基）、森林環境譲与税を積立てた基金（国税の森林環境税導入を前提に2019年度補正予算より譲与、譲基）、それ以外の財源を積立てた基金（他基）にそれぞれ区分する。後述のように、森林税は税相当額を一度基金に積立て、基金からの繰入金利用により他財源と区別される。石川県・富山県では、森林環境譲与税も同様に、一度基金に税相当額を積立て区別される。したがって、森基や譲基の利用は、それぞれ森林税や森林環境譲与税の利用に相当する。

### 3. 森林税の導入経緯とその変遷

#### 3.1 石川県における経緯<sup>8)</sup>と経過

石川県は、県の約7割となる28.7万haを森林が占め、うち約9割（25.2万ha）が民有林である。これらの民有林は、戦後の荒廃林地の復旧等のために植林されたもので、人工林の約6割が間伐期を迎えていた。しかしながら、木材価格低迷等による林業の採算性悪化や山村の過疎化などにより、とくに山間奥地などにある約2.9万haの人工林では間伐が行われず、森林の荒廃による公益的機能の低下等が懸念されていた（石川県農林水産部森林管理課2008）。石崎（2012）で指摘されるように、民有林に対する森林政策の大部分は都道府県において現れ、多くが国庫補助事業となっている。石川県でも、「21世紀いしかわ森林・林業・木材産業振興ビジョン」に基づき、国の財源や独自財源を利用した造林事業と治山事業を展開し、森林整備をしてきた。しかしながら、補助率の低さや国庫補助の対象外となるケースがあるなかで、所有者負担による整備は進みにくい状況にあった。当該事案を検討するために2004年度に県が設置した「いしかわの森づくり検討委員会」（以下、検討委）の中間報告では、既存の施策で対応困難な手入れ不足人工林の公益的機能を将来にわたり発揮する方策の導入、社会全体で森林を支えていく新たなシステム構築を求めた（いしかわの森づくり検討委員会2005）。

同報告を受け2005年度に設置された「いしかわの森づくり財源検討部会」では、新たな取り組みに関わる試算が提示された。具体的には、条件等が悪く間伐が未実施の森林2.2万haの整備に10年間で計38億円（年間3.8億円）を要するとした（全体整備費は61億円、うち23億円は国庫補助金を利用）。他方で県の財政状況は、三位一体改革の下で実質交付税が224億円削減される一方、今後は累積した県債償還の本格化や医療・介護関連経費等の増嵩などから、職員数削減や経費の効率的執行等に努めるとしつつも、新たな

取り組みの財源確保は困難と確認された。財源確保の手法は、一定規模の財源が継続的・安定的に確保され、森林から恩恵を受ける県民から薄く広く負担を求めることができ、既存の税制を利用できること等から、超過課税方式が適当としている(いしかわの森づくり財源検討部会2006)。

同部会の報告を受けた検討委は、さらに具体的な課税案を検討している。とくに税率については、個人と法人、法人間の負担水準の差が設けられている趣旨を反映した制度設計であること、新たな事業の規模に見合うこと、先行県19中11県で導入されていることから、個人県民税均等割500円、法人県民税均等割5%相当額とした(税込規模は年3.6億円)。その後、パブリックコメントやその結果に関する検討委の議論を経て取りまとめられた、いしかわの森づくり検討委員会(2006)を基に、2006年12月議会で、「いしかわ森林環境基金条例」が可決され、2007年度より「いしかわ森林環境税」が導入された。各年度の税収は「いしかわ森林環境基金」に一度積立て、他の財源と区別した運用がなされる。課税期間は5年とし、税検証機関として新たに設置された「いしかわ森林環境基金評価委員会」(以下、評価委)において使途の検証や見直し等が継続的に議論されることとなった。

第1期(2007～2011年度)は、上述の議論を反映し大きく2つの使途に分かれる。既存の制度では間伐等が行われず、荒廃化が懸念される手入れ不足の水源地域等にある人工林の強度間伐(ハード事業)と、県民の理解増進と県民参加による森づくりの推進のための広報活動や現場見学など各種の普及啓発事業(ソフト事業)である。2度の課税期間の延長に際しては、事業の進捗や森林税で対応すべき新たな課題、パブリックコメント等に関する評価委での議論を経て、報告書がまとめられた(いしかわ森林環境基金評価委員会2011, 2016)。第1期～第2期(2007～2016年度)で税導入時に主眼とされた強度間伐が一定程度完了する一方、第2期以降は放置竹林除去や緩衝帯整備などが新たな課題とされ

た。これらハード事業は必要額の9割超を占め続け、事業の財源調達手法として、国庫補助利用に加え、課税期間の延長が示された。ただし、税導入時のような県の財政状況に関わる記載はみられない。評価委の議論を基に、課税期間を延長する条例改正案が2度議決されている。

一方、2019年度以降に関しては、2018年5月成立の森林経営管理法などを背景とした見直しがなされた。これは、市町が主となり手入れ不足人工林整備を行う新たな森林管理システムと森林環境譲与税等の財源の導入に伴うものである。評価委は、新たな制度の導入を契機に、いしかわ森林環境税を利用し県が実施してきた強度間伐は、上記財源による市町の実施が適当とした。他方で、放置竹林の除去や緩衝帯整備は、その効果から継続が適当とした。さらに、手入れ不足人工林の未然防止や県産材利用促進に関わる条例制定を根拠に、県産材利用促進対策の追加が適当とした(いしかわ森林環境基金評価委員会2019)<sup>9)</sup>。評価委による報告を受け、2019年度予算から、従前より続いたハード事業は森林整備事業と変更され、強度間伐は市町による整備に移行する一方、放置竹林除去や緩衝帯整備は従来の整備計画を維持した。さらに、ソフト事業は普及啓発事業と名称のみ変更し従前の事業を引き継いだ一方、新たに県産材利用促進事業が加わった。

### 3.2 富山県における経緯<sup>10)</sup>と経過

富山県は、県の約7割となる28.4万haを森林が占め、うち約6割(17.8万ha)が民有林、その約6割が天然林である。天然林は、野生生物の生息環境や水源涵養機能をはじめとする多面的機能を備える一方、一部の伐採跡地の笹地化や病害虫の被害などの課題も顕在化していた。また、住民の生活とのかかわりの中で維持・管理されてきた里山林は、生活様式の変化等を背景に人の手が入らず、竹林の拡大等も生じ、生物多様性保全や野生生物との共生の観点からの整備・保全が新たな課題となっていた。他方で民有林人工林は、木材価格低迷による林業の採算性悪化や不在

村森林所有者増加等を背景に、必要な手入れがなされていないものが2.4万haあり、多面的機能の維持・向上の観点から課題となっていた。県では、「富山県森林・林業新世紀ビジョン」に基づきつつ、天然林は県の治山事業や山村地域住民・ボランティア等を通じた管理を、人工林は県の造林事業等で森林所有者を軸とした整備を行ってきたが、これら既存施策では上記の課題に対応することが困難とされた（とやま水と緑の森づくり検討委員会 2005；富山県 2006）。

県の財政状況をみると、2004年度には三位一体改革の下で地方交付税等が255億円削減されている。さらに、公債費や扶助費、人件費（退職手当等）の増大も見込まれ、2004年11月時点で約400億円の財源不足が懸念されていた。その後、マイナスシーリングの徹底や事業見直し等を経ても、2005年度予算時点で230億円の構造的な財源不足とされた（富山県知事政策室 2005）。県は2005年度を「財政再建元年」と位置づけ、職員給与の臨時的削減や事務事業の見直し等を進めていた（富山県行政改革推進会議 2005）。

2005年度に県が設置した「とやま水と緑の森づくり検討委員会」は、森林保全・整備の進め方や体制づくりの検討をすすめた。そして、森林の保全・整備に必要な財源確保の独自課税導入に回答者の84.5%が賛意を示した県民意識調査結果を示しつつ、森づくりの基本指針やそれに関わる条例制定、森づくりの推進方策とその財源に関する具体的な検討などを提言した。とくに、森林法に基づき策定される地域森林計画に、県の森づくりの基本指針や計画を含めること、それに沿った市町村計画の策定を促すことで、里山再生や地域のニーズ等に沿った多様な森づくりを全県的に進める体制整備を提案している（とやま水と緑の森づくり検討委員会 2005）。

提言を受け2005年11月に設置された「とやまの森づくり推進方策・財源検討委員会」では、既存施策の重点化・効率化に加え、以下を新たな施策として提示している。まずソフト施策として、森づくりのプラン策定や情報提供、同プランに基づく森づくりの評価・

改善、森林ボランティアの活動促進、森林環境教育や普及・広報活動の推進等を挙げ、必要額を年間0.9億～1億円程度とした。さらにハード施策として、当面緊急に整備が必要な里山整備や手入れ未実施人工林の針広混交林化等を挙げ、必要額を25億～30億円程度とした。新たな財源確保の方策については、森林の公益的機能が県民全体に及ぶことから広く分担する必要があること、分担を通じ森づくりへの参加意識を持ってもらうこと、上述した意識調査で84.5%の賛成があること、先行18県で導入されていることから、県民税が適当とした。また、過度な負担とならず広く県民が負担すること、課税コストが優れること、先行県で導入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た。さらに税率は、県民全体で広く薄く分担する趣旨を考慮しつつ、県民意識調査で87.1%が500円程度の負担を可能とした点、現行の県民税の個人と法人の税収割合（概ね3:1）に見合う点、先行する18県中10県で同様の課税となっている点から、個人は500円、法人は均等割額の5%が適当としている。税収規模は年間約3.3億円で、5年間で当面緊急に整備が必要な森林の半分程度の対応が可能とされた（とやまの森づくり推進方策・財源検討委員会 2006）。

最終的には、報告書に基づく議会の審議を経て、森づくりの基本理念や計画策定、新たな施策の財源である「水と緑の森づくり税」、同税収を積立てる「富山県水と緑の森づくり基金」などを規定した「富山県森づくり条例」が2006年6月に制定された。同条例に基づき策定された「富山県森づくりプラン」（以下、プラン）では、2007年4月～2017年3月まで、従来の施策による森林整備等は引き続き推進する一方、森林税は県民参加による森づくりのための財源として、林業として成り立ちにくい里山林や混交林整備、森を支える人づくりなどに活用するとされた。具体的には、「水と緑の森づくり事業」の主たる財源として利用されている<sup>10)</sup>。

まず第1期（2007～2011年度）は、県民協働による里山の再生や、風雪被害林や過密

人工林などの混交林誘導による、多様な森づくりの推進が図られた(里山再生整備事業、みどりの森再生事業)。とくに、里山再生整備事業では、地域ニーズ等を踏まえた整備を行う趣旨から、市町村が事業主体となっている。さらに、森林ボランティア等の総合的・専門的支援(とやまの森づくりサポートセンター活動推進事業)、森の現状・森づくり活動に関する情報提供(とやまの森づくり総合情報システム事業)、森づくりへの県民の理解を深める各種講座等の開催(とやまの森づくり普及啓発推進事業)、県産材利用の木製品設置や公共施設の木質化(県産材利用促進事業)、県民自ら企画・立案・実施する森づくり事業への支援(県民による森づくり提案事業)を通じ、森を支える人づくりなどの推進が図られた。これらは、「水と緑の森づくり会議」(以下、森会議)と「富山県森林審議会森づくり部会」における評価や、広報等がなされている(水と緑の森づくり推進事業)。

第1期からの課税期間の延長やプランの一部見直しに際しては、事業実績や県民等意識調査・タウンミーティングの結果等を踏まえつつ検討された。そして計画の達成状況や地域ニーズ等を反映しつつ、第1期の取り組みの推進が必要とされ、必要額は5年間で17.63億円(年間3.53億円)と試算された。さらに、野生動物被害とスギ花粉を、5年経過のなかでの新たな課題とした。対策として、実のなる木の植栽による野生動物の餌場確保や、優良無花粉スギの植栽支援を示し、必要額は5年間で1.1億円(年間0.22億円)と試算された。以上の施策に関わる財源は、基金残高(0.38億円)の利用と、課税期間の延長、資本金等が50億円超の企業の税額増が提案されている(年間約0.22億円の税収増、計3.67億円)。根拠としては、課税期間延長に賛成が約9割、税額について法人負担額増が53.6%(うち資本金額の大きい企業のみ増額が35.1%)、という県民意識調査結果を挙げている<sup>12)</sup>。新たな課税案については、森会議で賛成されたほか、パブリックコメントや県内経済団体等からの賛同も得られ、最終的に

は、これらを含む条例改正案が2011年9月議会で可決、第2期(2012～2016年度)の事業が展開された。なお、計画時点に含まなかった、全国植樹祭(2017年度開催)に関わる事業の財源にも、予算審議や森会議等での議論を経て充当されている。

第2期からの課税期間延長や新たなプラン策定に際しても、第2期までの成果や県民等意識調査・タウンミーティングの結果等を踏まえつつ検討された。とくに、課税期間延長に95%超の賛成という県民等意識調査結果、タウンミーティングでの要望等を参考に、既存の事業枠組みを基礎としつつ、海岸林での松くい虫被害対策などの新規事業・拡充が検討された。必要額は38.5億円(年間3.85億円)と試算され、基金残高0.3億円を利用しても、現行より10年間で1.6億円(年間0.16億円)の不足とされた。財源については、以下の県民等意識調査結果を根拠に、課税期間の延長と資本金等10億円超の企業の税額増が提案された(年間約0.16億円の税収増、計3.82億円)。具体的には、県民意識調査で個人負担額は現行どおりが半数以上、企業経営者調査で法人等負担額は現行どおりが過半数だが、増額も4割近くあったことを挙げている。新たな課税案は、森会議での賛成やパブリックコメント等からの賛同があり、課税期間延長と増税を提案した条例改正案が2016年6月議会で可決され第3期(2017～2021年度)の事業が展開されることになった。また、水と緑の森づくり事業以外では、2017年度開催の全国植樹祭や当該機運を今後につなげるイベント開催に関わる事業、優良無花粉スギ普及促進に関わる県営林事業等に、税が充当されている<sup>13)</sup>。なお富山県では、森林環境譲与税の譲与開始に伴う水と緑の森づくり事業の変更はなされていない。同税は、水と緑の森づくり税が充当されていない人工林生産林に充当するものと位置付けられている。

## 4. 事業区分別財政支出と財源の推移

### 4.1 森林税の使途の推移

まず表1のいしかわ森林環境基金事業の推移(実績値)をみると、総額は、第3期中の見直しに至るまでは5億～6億円前後、見直し後は約5億円で推移している。財源は、初年度を除き森基が3.7億円前後で安定する一方、国支は減少傾向である。いしかわ森林環境税収は、2007年度決算値3.1億円、2008～2020年度決算値平均3.8億円で、税収額と同程度の森基が毎年度利用されている。なお基金残高は、次年度への繰越事業を反映し一定額あるものの、第1期(2011年度末)残高3.7億円、第2期(2016年度末)残高3.8億円、第3期中の2020年度末残高0.9億円で、積みあがり続けてはいない。

事業別では、造林に区分されるハード事業が2018年度まで9割強を占め、強度間伐や放置竹林除去等の森林整備を主たる目的としたことを反映している。さらに、同事業の財源は森基に加え国支も4割前後を占め、税充

当額以上の規模となっている<sup>14)</sup>。第3期中の見直し後は、ハード事業を引き継いだ森林整備事業の割合が7割強に低下する一方、新たに追加された県産材利用促進事業が、総額の2割弱を占める。森林整備事業の財源は、国支が3割弱に低下し、森基の割合が増加した。ソフト事業とそれを引き継いだ普及啓発事業は、総額の1割弱の水準を維持し、森基のみが財源となっている。

次に表2の水と緑の森づくり事業の推移(当初予算)をみると、総額は、第1期・第2期平均は約3.7億円、第3期平均は約4.1億円で推移している。財源は、一財の毎年度利用や、他の財源の部分的利用もあるが、主たる財源は森基である。基金に積立てる税収(決算値)は、課税額増を反映し、第1期平均3.3億円、第2期平均3.6億円、第3期平均3.9億円と増加する一方、森基も同程度の推移である。さらに、注に示した通り、税収は水と緑の森づくり事業の趣旨に重なる他の事業にも利用される。結果として各期の基金残高(見込み)は、第1期末で0.38億円、第2期末で0.30億円、第3期末で0.96億円と、

表1 いしかわ森林環境基金事業の推移(実績値)

(単位:億円)

事業名	区分	財源	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
森林整備事業 (ハード事業)	造林	国支	4.8	6.3	9.0	6.2	6.1	5.4	5.4	5.4	5.2	5.4	4.8	4.9	3.1	4.8
		森基	2.1	2.9	5.5	2.7	2.7	2.1	2.1	2.0	1.9	2.1	1.5	1.4	0.4	2.1
		森基	2.7	3.4	3.5	3.6	3.4	3.3	3.3	3.4	3.3	3.3	3.3	3.5	2.7	2.7
普及啓発事業 (ソフト事業)	普啓	森基	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3
		森基	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3
県産材利用促進事業	森活	森基	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.7	0.7
		森基	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.7	0.7
合計		国支	5.1	6.6	9.3	6.5	6.4	5.8	5.7	5.7	5.6	5.9	5.1	5.3	4.2	5.8
		森基	2.1	2.9	5.5	2.7	2.7	2.1	2.1	2.0	1.9	2.1	1.5	1.4	0.4	2.1
		森基	3.0	3.7	3.8	3.8	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.8	3.6	3.8	3.8	3.7
参考:森林税収(決算値)			3.1	3.8	3.8	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.8	3.9	3.9	3.9	3.9	

出典:石川県資料より筆者作成

注:ハード事業とソフト事業は、2019年度より森林整備事業と普及啓発事業に名称変更した

表2 水と緑の森づくり事業の推移(当初予算)

(単位:億円)

個別費目と財源	区分	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
里山再生整備事業費	造林	0.6	1.6	1.6	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6	1.5	1.5	1.5	1.8	1.8	1.6
みどりの森再生事業費	造林	1.0	1.0	1.2	1.7	1.9	1.5	1.5	1.1	1.0	0.8	0.7	0.9	0.9	0.8
実のなる木の植栽事業費	造林	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
優良無花粉スギ「立山 森の輝き」普及推進事業費	造林	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	1.3
県産材利用促進事業費	森活	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
とやまの森づくりサポートセンター活動推進事業費	担い	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
水と緑の森づくり推進事業費	普啓	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
とやまの森づくり総合情報システム事業費	普啓	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
とやまの森づくり普及啓発推進事業費	普啓	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
県民による森づくり提案事業費	複他	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	0.1
合計		3.1	3.7	3.9	3.8	3.9	3.9	3.8	3.6	3.8	3.6	3.6	4.0	4.3	4.4
国支		0.2	0.0	-	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-	-
森基		2.7	3.5	3.7	3.7	3.8	3.8	3.7	3.6	3.7	3.5	3.4	3.9	4.1	4.3
他基		-	-	-	0.0	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-
一財		0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
参考: 森林税収(決算値)		2.7	3.5	3.5	3.5	3.4	3.5	3.7	3.7	3.7	3.7	3.8	3.9	3.9	3.9

出典: 富山県資料より筆者作成

注: 水と緑の森づくり事業以外の使途(当初予算)は以下の通り。2015~2017年度に全国植樹祭開催準備費(普啓に区分,それぞれ1586万円,1億3923万円,4511万円)。2018~2020年度にとやま森と木のフェスタ・とやま森の祭典の開催に関わる緑化推進対策事業費(普啓に区分,それぞれ250万円,400万円,400万円)。優良無花粉スギ事業の一環として,2018年度に県営林事業費(県林に区分,140万円),2020年度に林業成長産業化推進事業費(複他に区分,218万円)。これらは,表4には含めたが,上記に含めていない。

残高が積みあがる状態とはなっていない。

事業区分別では,第1期~第3期平均で造林が7割強と最も大きく,森林整備に関わる事業の財源調達を主たる根拠としたことが反映されている。とくに第2期以降は,森林整備に関わる事業拡充やそのための財源調達を

したことを反映し,造林が約8割を占める。

以上のように,両県で税導入時や課税期間延長時の議論を反映した使途となっており,基金残高が積みあがる状態ともなっていない。3.で示した通り,各期の事業成果の確認・検証等を経て課税期間は延長されており,検

討すべき他の論点は残されるものの<sup>15)</sup>、森林税は目的とした個別事業の財源調達としては一定の成果があったといえる。

#### 4.2 森林・林業に関わる事業の推移

次に、税充当事業を含む、2005～2020年度の森林・林業に関わる事業の財政支出と財源の推移を示したものが、表3と表4である。表では、各年度の額に加え、税導入前にあたる2005～2006年度平均値(以下、05-06平均)、課税期間ごとの平均値として、2007～2011年度平均値(第1期平均)、2012～2016年度平均値(第2期平均)、2017～2020年度平均値(第3期平均)を、それぞれ示した。さらに、表の最終行では、各年度の主要一般財源(県税と地方消費税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税)の合計額について、05-06平均を100とした場合の指数を、それぞれ示した(主要一財)。

まず本稿で焦点を当てた事業の総支出は、第1期平均～第3期平均が、両県ともに05-06平均を下回る。これは、富山県2月(3月)補正後予算額でも同様である。2012～2013年度にかけては、一時的拡大があるものの、2014年度以降はとくに減少がみられる。財源では、森林税導入により4億円前後の財源が確保され、第2期・第3期に課税強化された富山県では同時期の税利用が拡大している。さらに、他基が第1期・第2期を中心に増加した。他方で、国支や県債、一財でそれらを上回る減少が生じた。以上から、本稿で焦点を当てた事業の総支出は、森林税利用等はあった一方、国支や県債、一財などが減少したことで、05-06平均を下回ったことが確認された。これは、林業費の総額を主たる根拠に、森林税の財源調達機能を限定的とした先行研究と符合する結果である。

次に事業区分別の支出をみると、両県ともに治山と林路を中心とした減少があり、財源では、国支や県債の減少が相対的に大きい。ただし、2012年度(補正後)には、治山・林路をはじめ、支出の一時的拡大もみられた。これは、総額約13兆円となる国の大型補正予算を反映した結果である。一時的な拡大は

2009～2014年度にかけての複他でもみられ、財源は他基が大きな割合を占める。これは、国の緊急雇用創出事業や森林整備加速化・林業再生事業などによる交付金等を積立てた基金からの繰入れの影響で、同基金の利用が終わると支出額も減少した。

対照的に、支出拡大がみられたのが造林で、両県ともに第1期・第2期平均は05-06平均を上回り、富山県は第3期まで継続する。財源では、国支に加え森基が一定の割合を占め、両県ともに、森林整備に関わる財源調達を主目的とした税である点が反映された。国の政策により支出額の増減が生じた事業と対照的に、造林は表1や表2の税充当事業が継続し、少なくとも第2期までは両県の造林の拡大につながった。先行研究で指摘されたように、たしかに総支出に対する森林税の財源調達機能は限定的である。しかし、税の主たる目的に対する財源調達には、一定程度寄与した。

ただし、一部の例外を除き、一財の減少が広くみられる点には留意が必要である。主要一財の変化をみると、両県ともに、05-06平均から、第1期は数%減少したが、第2期・第3期は増加に転じている。しかし、総額に加え、税導入・課税期間延長の主目的である造林の区分でも、一財は05-06平均を3～4割程度下回る。石川県では、国支・一財が減少した結果、森基の利用にもかかわらず第3期の造林は05-06平均を下回る。富山県では、国支・一財は減少したが、一財の減少は相対的に小さく、森の課税強化や森基の利用者増をも反映し、造林の拡大は維持された。しかしながら、金額の多寡にかかわらず一財の縮小は、森林税による財源調達を相殺するものである。さらに富山県でも、担いの区分で、森基は0.2億～0.3億円で安定する一方、一財の減少が続き、05-06平均を下回り続けた。

森林税は、森林に関わる事業の実施に必要な財源調達を目的の一つとした、目的税的超過課税である。たしかに森林税を通じ、表1や表2の造林等に区分される個別事業の財源は確保された。他方で、総額はもちろん県全体の造林等に区分される事業で、一般財源利用は縮小し、財源調達の効果は部分的に



病虫	1.5	0.9	1.3	1.2	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	1.2	0.8	0.5	0.5
国支	0.9	0.1	0.3	0.5	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.5	0.2	0.1	0.2
一財	0.6	0.9	1.0	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7	0.6	0.4	0.3
他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-
<b>普啓</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.8</b>	<b>5.3</b>	<b>7.8</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>	<b>3.0</b>	<b>0.5</b>
国支	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-
<b>森基</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>-</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>
一財	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	4.9	7.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	2.6	0.2
他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	-	-	0.0	-	-	-	-	-	0.0	0.0
緑化	0.1	0.1	0.1	0.1	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0	-	-
他	0.1	0.1	0.1	0.1	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0	-	-
複他	14.1	16.2	12.7	13.4	20.2	25.6	23.8	21.7	54.5	24.2	14.9	17.8	13.1	17.0	12.9	11.9	15.1	19.1	26.6	13.7
国支	1.5	3.4	0.8	2.0	0.6	0.2	0.2	0.1	0.1	14.5	5.3	8.7	4.4	8.3	4.6	4.1	2.4	0.7	5.7	5.3
他基	-	-	-	-	9.2	14.7	13.1	10.5	42.6	0.9	0.4	-	0.0	-	-	-	-	7.4	10.9	0.0
一財	12.6	12.7	11.8	11.3	10.3	10.5	10.3	11.1	11.3	8.6	9.1	9.1	8.5	8.3	7.9	7.7	12.6	10.8	9.8	8.1
他	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.5	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
<b>総計</b>	<b>80.2</b>	<b>78.4</b>	<b>74.7</b>	<b>66.5</b>	<b>88.0</b>	<b>75.3</b>	<b>64.3</b>	<b>87.3</b>	<b>101.4</b>	<b>64.0</b>	<b>57.3</b>	<b>59.7</b>	<b>45.5</b>	<b>53.2</b>	<b>55.2</b>	<b>61.5</b>	<b>79.3</b>	<b>73.7</b>	<b>73.9</b>	<b>53.9</b>
国支	30.9	31.0	29.2	27.4	28.3	20.2	16.7	29.8	19.4	27.9	19.7	28.8	17.9	23.1	22.2	26.1	30.9	24.4	25.1	22.3
県債	19.8	17.9	16.4	13.7	16.8	14.0	11.7	23.8	12.1	8.1	9.0	9.0	9.5	10.9	13.7	16.8	18.8	14.6	12.4	12.7
<b>森基</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.0</b>	<b>3.7</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.8</b>	<b>3.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>-</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>
譲基	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.6	-	-	-	0.3
他基	1.9	1.6	0.6	0.6	10.2	15.8	14.0	11.1	45.7	2.8	0.7	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	1.7	8.2	12.1	0.0
一財	22.4	23.0	20.5	16.3	19.1	15.2	14.0	15.1	15.9	18.2	21.6	17.3	13.6	14.2	13.9	13.3	22.7	17.0	17.6	13.7
他	5.3	5.0	4.9	4.7	9.7	6.2	4.2	3.7	4.6	3.4	2.6	0.6	0.7	1.1	1.3	1.1	5.1	5.9	3.0	1.0
[主要一財]	96	104	100	96	87	90	93	93	95	100	108	107	108	109	110	111	100	93	101	110

出典：石川県資料より筆者作成

注1：総計と森基を充当した事業区分，森基をゴシック体で表記

注2：[主要一財] は，主要一般財源（県税と地方消費税，地方譲与税，地方特例交付金，地方交付税）の合計額について，05-06平均を100とした場合の指数

注3：資料制約から補正後予算額の経過を追うことができなかった項目は除外した。また，いしかわ森林環境税充当事業は年度別実績値，2020年度の農林総合研究センター費に関わる支出のうち，「運営費」（例年1000万～2000万円程度）は計上できず，その他の費目は当初予算値による。

注4：石川県「予算説明資料」では，事業費と職員費を別項目で記載する等の慣例や，補正予算の段階では1事業ごとに記載すると細かくなりすぎるため複数の事業をまとめる等がなされており（財政課ヒアリングによる），事業別の財源がマイナス表記となる場合や他の事業区分が合算された場合がある

表4 富山県における事業区分別支出額の推移と財源(当初予算のみ財源を区分)

(単位:億円)

事業区分 財源	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		05-06	第1期	第2期	第3期
	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均																					
治山	41.3	36.3	34.4	31.5	31.9	27.6	25.7	26.0	26.0	25.8	26.5	26.1	26.1	26.2	32.4	30.6	38.8	30.2	26.1	28.8																
国支	19.3	17.1	15.0	13.5	13.9	11.8	11.1	11.0	11.3	11.1	11.0	11.0	11.1	11.1	13.6	13.0	18.2	13.1	11.1	12.2																
県債	19.3	17.0	16.4	15.6	15.7	14.4	11.8	12.2	11.6	11.9	11.9	11.6	11.5	11.0	14.8	13.5	18.1	14.8	11.8	12.7																
他基	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-																
一財	2.7	2.2	3.0	2.4	2.3	1.3	2.7	2.7	3.1	2.8	3.6	3.5	3.6	4.1	4.0	3.9	2.5	2.3	3.1	3.9																
他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-	-	-	0.0																
*補正後	40.9	40.3	33.7	34.4	38.8	38.7	27.9	55.2	27.0	27.0	24.9	37.2	27.4	24.4	33.4	45.7	40.6	34.7	34.3	32.7																
造林	6.7	6.4	8.3	9.4	10.9	11.3	12.4	10.3	9.8	6.7	7.3	7.5	7.4	8.1	8.5	9.0	6.5	10.5	8.3	8.3																
国支	3.0	3.0	2.9	2.9	2.8	1.9	2.5	1.8	1.5	1.5	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	2.6	1.7	2.0																
県債	-	-	-	-	1.6	0.8	1.1	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.7	0.2	-																
森基	-	-	1.6	2.7	2.9	3.0	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	2.8	3.3	3.5	3.7	-	2.7	3.0	3.3																
他基	-	-	-	-	1.7	3.9	4.1	3.2	3.1	-	-	-	-	-	-	-	-	2.0	1.3	-																
一財	3.6	3.4	3.8	3.9	2.0	1.7	1.6	1.5	2.2	2.2	2.5	2.6	2.6	2.8	3.0	3.3	3.5	2.6	2.2	2.9																
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	0.0	0.0	0.0	0.0																
*補正後	6.7	7.9	8.6	10.8	14.7	12.9	12.2	13.7	10.7	7.4	9.1	10.4	7.8	8.5	8.6	8.6	7.3	11.9	10.3	8.4																
林路	27.4	24.5	19.8	25.6	23.7	20.4	19.2	19.5	19.1	18.9	18.8	18.7	18.6	18.4	18.4	17.8	26.0	21.8	19.0	18.3																
国支	6.9	6.8	5.8	12.4	11.7	9.6	9.3	9.5	8.9	9.2	9.4	9.6	9.5	9.7	9.7	9.1	6.8	9.8	9.3	9.5																
県債	13.9	11.8	8.1	7.7	7.0	5.3	4.8	4.8	5.3	5.1	5.0	5.1	5.2	5.1	5.2	5.3	12.8	6.6	5.1	5.2																
一財	4.7	4.6	4.8	4.0	3.8	4.3	4.3	4.2	4.0	3.7	3.5	3.2	3.0	2.8	2.6	2.5	4.6	4.2	3.7	2.7																
他	1.9	1.4	1.0	1.5	1.3	1.2	0.8	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.6	1.2	0.9	0.9																
*補正後	24.6	21.7	19.7	25.2	30.1	22.1	19.7	47.4	19.4	18.4	17.6	15.7	14.9	13.5	14.5	14.4	23.2	23.4	23.7	14.3																
条件	1.4	1.3	1.1	1.0	0.8	0.7	1.1	0.9	0.4	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2	0.4	0.9	1.4	0.9	0.5	0.5																
国支	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.3	0.0	0.1																
譲基	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-	-	-	0.1																
他基	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.5	0.8	0.7	0.1	0.5	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	0.4	0.1																
一財	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.4	0.2	0.1	0.1																
*補正後	1.5	1.5	1.1	1.0	0.9	0.7	2.0	0.9	0.8	0.7	0.4	0.4	0.3	0.2	0.4	0.9	1.5	1.1	0.6	0.5																
森活	0.2	0.1	1.8	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	3.5	2.1	2.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.1	0.8	1.9	0.5																
国支	0.1	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.1	1.6	2.4	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.4	0.0																
森基	-	-	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	-	0.3	0.2	0.2																
他基	-	-	-	-	0.0	0.2	0.3	0.3	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	-																
一財	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.3	0.0	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3																
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	-																
*補正後	1.7	0.1	1.6	0.3	2.7	0.8	1.3	0.5	0.8	0.3	0.4	2.7	0.7	0.4	0.5	0.5	0.9	1.4	0.9	0.5																
担い	3.5	3.5	3.3	3.3	2.9	2.6	2.4	2.2	1.9	3.3	2.7	2.8	2.0	1.9	2.0	1.9	3.5	2.9	2.6	1.9																
国支	1.2	0.9	0.7	0.8	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.4	0.4	0.0																
県債	-	-	-	0.2	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	-	-																
森基	-	-	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-	0.3	0.2	0.2																
譲基	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-	0.0																
他基	-	-	-	-	-	0.3	0.4	0.3	-	0.7	0.1	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2	-																
一財	1.1	1.4	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	1.2	0.7	0.5	0.4																

地方森林環境税導入後に森林・林業関係支出は増えたのか

他	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3			
* 補正後	3.6	2.9	3.0	2.9	2.3	2.4	2.2	2.1	1.8	2.6	2.1	2.6	1.8	1.8	1.8	1.9	3.3	2.6	2.3	1.8
病虫	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	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
国支	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
一財	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
* 補正後	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
普啓	5.5	4.8	4.8	4.3	4.3	4.4	4.4	4.0	4.9	4.0	4.2	6.7	9.1	4.0	4.3	4.6	5.2	4.4	4.7	5.5
国支	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1
県債	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.3	-	-	-	0.1
森基	-	-	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	1.5	0.6	0.1	0.2	0.2	-	0.2	0.5	0.3
他基	-	-	-	-	-	0.0	-	0.0	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1	-
一財	4.9	4.5	4.0	3.8	3.9	3.8	3.8	3.7	4.2	3.8	3.9	5.1	8.5	3.8	4.0	3.9	4.7	3.9	4.2	5.0
他	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.0	0.0
* 補正後	5.5	4.8	4.6	4.3	4.2	4.4	4.4	3.9	4.9	4.0	4.3	6.7	9.0	4.0	4.3	4.6	5.1	4.4	4.7	5.5
緑化	1.8	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.3	1.1	1.0
他基	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-
一財	1.8	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.2	1.1	1.0
他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	-	-	-	0.0
* 補正後	1.7	1.2	1.3	1.3	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.2	1.1	1.0
複他	12.1	5.6	4.1	1.8	1.2	8.4	10.7	6.7	33.4	14.3	1.1	9.3	3.9	5.3	7.5	5.1	8.8	5.2	13.0	5.4
国支	5.7	3.2	2.5	0.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.7	2.1	3.4	6.0	3.1	4.4	0.6	0.2	3.6
県債	-	-	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.8	-	0.0	-	0.2
森基	-	-	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	0.1	-	0.1	0.1	0.1
他基	1.8	0.4	-	-	-	7.3	9.5	5.2	32.1	13.3	-	0.6	0.8	1.0	-	-	1.1	3.4	10.2	0.5
一財	4.3	1.8	1.4	0.9	0.7	0.7	0.8	1.2	1.0	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.9	0.8	3.0	0.9	0.8	0.7
他	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	7.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.2	0.2	1.7	0.4
* 補正後	16.0	5.7	3.7	1.6	4.6	9.6	10.8	6.6	33.3	23.3	1.1	7.3	8.7	8.7	6.9	5.6	10.9	6.1	14.3	7.5
総計	100.0	83.9	79.0	78.7	77.6	77.3	77.7	71.3	97.3	78.2	64.2	75.4	68.9	65.8	75.1	71.4	91.9	78.1	77.3	70.3
国支	36.9	31.5	29.0	30.5	29.5	23.5	23.1	22.3	21.9	25.7	24.5	26.4	24.8	26.3	31.5	27.8	34.2	27.1	24.2	27.6
県債	33.2	28.7	24.5	23.6	24.4	20.5	17.7	17.9	17.0	17.0	16.9	16.6	16.6	16.1	20.3	19.9	31.0	22.1	17.1	18.2
森基	-	-	2.7	3.5	3.7	3.7	3.8	3.8	3.7	3.6	3.9	4.9	3.9	3.9	4.2	4.4	-	3.5	4.0	4.1
譲基	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-	-	-	0.1
他基	2.3	0.9	0.4	0.4	2.0	12.3	15.2	9.8	36.0	14.5	0.4	0.9	1.0	1.1	0.1	0.1	1.6	6.1	12.3	0.6
一財	23.6	19.7	19.6	17.4	14.9	14.3	15.1	15.0	16.3	15.1	16.0	17.1	20.1	15.9	16.6	16.1	21.6	16.3	15.9	17.2
他	4.0	3.1	2.8	3.2	3.1	3.1	2.7	2.5	2.4	2.4	2.5	9.5	2.5	2.5	2.6	2.7	3.6	3.0	3.9	2.6
* 補正後	102.3	86.2	77.6	81.8	99.9	92.9	81.9	131.3	99.9	85.0	61.1	84.1	71.7	62.7	71.5	83.3	94.3	86.8	92.3	72.3
[主要一財]	99	101	102	101	92	88	94	94	94	98	108	110	109	110	112	118	100	95	101	112

出典：富山県資料より筆者作成

注1：総計と森基を充当した事業区分，森基をゴシック体で表記

注2：[主要一財]は，主要一般財源（県税と地方消費税，地方譲与税，地方特例交付金，地方交付税）の合計額について，05-06平均を100とした場合の指数

注3：\* 補正後は各事業区分の補正後予算額を示す（水と緑の森づくり事業分は，資料制約から年度別実績値）

相殺された。森林税を通じて縮小することができた一般財源を、森林に関わる事業以外に充当している可能性も否定できず、税導入・課税期間延長の前提を揺るがし兼ねない結果といえる。

税導入が、三位一体改革を背景とした財源不足であることを考慮すれば、一定程度の一般財源の縮小は許容されるだろう。しかしながら、第2期・第3期の主要一般財源は増加に転じたことを踏まえると、課税期間延長の際は、追加的な説明・検証が必要であったといえる。すなわち、税充当事業の成果やそれに関わる意識調査を踏まえた検証のみならず、県全体の事業やその財政に関する説明<sup>16)</sup>、またそのことを公表したうえで意識調査等を行い<sup>17)</sup>、期間の延長を検討することが、必要であったといえる。

## 5. 結論と残された課題

本稿は、石川県・富山県の税導入の2年前にあたる2005年度から第3期目に至る2020年度までの森林・林業関係支出とその財源の変化を、森林税所管部局の支出を中心に明らかにすることを目的とした。本稿の主たる結論は以下のとおりである。

第1に、本稿の事業区分に従えば、森林整備に関わる造林を中心に、税導入前より支出が拡大し、当該財源として森林税が寄与していた。両県は、間伐等の森林整備を主たる目的として森林税を導入・課税期間の延長をしており、特定の事業目的の支出額増や財源調達に対する一定の寄与が示唆された。たしかに、森林・林業に関わる総支出額は税導入年を含めて減少傾向にあり、この点は、決算統計の林業費の推移から森林税の財源調達機能を限定的とした先行研究と同様の結果であった。しかし、個々の事業を目的ごとに区分することで、特定の事業目的の財源調達に対する寄与が示唆される結果となった。

第2に、事業区分別の財源をみると、一部の例外を除き、一般財源利用の縮小が広くみられた。とくに両県の税導入の主目的であっ

た造林では、一般財源利用の縮小が生じた結果、森林税の財源調達効果は部分的に相殺されていた。三位一体改革を背景とする財源不足が森林税導入の根拠の一つであり、一般財源利用の縮小も一定程度は許容されうるが、少なくとも課税期間延長時には、税充当事業の検証のみならず、県全体の森林・林業関係事業やその財政に関する説明・検証が必要であったといえる。

今後は、県全体の森林・林業関係の支出の成果等を踏まえ、一般財源利用の縮小の妥当性や、当該支出を通じた多面的機能の発揮・生態系サービスの供給の有無について、検証することが求められる。また、分析対象を増やし、本稿で示した事項が他の導入団体にも当てはまる傾向なのかについても、検証が求められる。

さらに、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についても論点となる。本稿の分析で追加的に検討が求められる事項として、複数の目的を有する事業は財源を含めできる限り区分すること、県の全事業を対象とした分析とすること、決算値で検討すること、等が挙げられる。一方で、これらを公開資料のみで行うことには、資料保存期限等の制約もあり限界がある。税事業については、検証機関が設置されていることも背景に、公開資料でその内容や財源の一端が把握可能であった。しかしながら、同資料で、税事業を含む、森林・林業に関わる事業全体の推移は提示されていない。情報公開のあり方を改善することで、森林税を含め、森林・林業に関わる事業の改善につながることを期待される。これらの点については、残された課題とする。

## ○謝辞

本稿は、日本地方財政学会第29回大会、環境経済・政策学会2021年大会において報告した論文をもとに作成した、JSPS科研費JP20K20021の研究成果の一部である。日本地方財政学会第29回大会における討論者である吉弘憲介先生(桃山学院大学)をはじめ、参加者の方々から貴重なコメントをいただき

た。また、2名の匿名査読者には、的確なコメントをいただいた。さらに、本稿を執筆するにあたり、石川県農林水産部森林管理課・総務部財政課、富山県農林水産部森林政策課・経営管理部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。なお、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。

## 注

- 1) 森林税に関する包括的な研究として、諸富・沼尾編 (2012)、高井 (2013) など、国税の森林環境税との関係も視野に入れたレビューとしては香坂・内山 (2021) を参照。また、森林税を生態系サービスへの支払い (Payment for ecosystem services: PES) の一例として位置づけた先行研究としては、Takahashi and Tanaka (2021) などを参照。
- 2) 予算書には個々の事業の財源が記載されている一方、決算書では記載されていない場合がある。
- 3) 資料制約や事業別の経年変化が追いやすいといった観点から、本稿では第一次的接近として、森林税の所管部局に焦点を当てた。
- 4) 林業費における国庫支出金の大きさについては石崎 (2012) を参照。
- 5) 費目の分類については、石崎 (2012) や高井 (2013) などを参考にした。
- 6) 石川県「予算説明資料」と石川県農林水産部森林管理課「石川県森林・林業要覧」を主として用いる。資料制約から2月 (3月) 補正後予算額の経過を追うことができなかった項目は除外等した。結果、⑧に該当する事業はなかった。なお森林税事業については、いしかわ森林環境基金評価委員会 (2021) の実績値による。
- 7) 富山県農林水産部「予算の説明」の当初予算額を主として用いる (補正後予算の財源把握は予算関係資料の保存期間が5年 (森林政策課へのヒアリング) 等から困難)。結果、石川県と同様に、⑧に該当する事業はなかった。なお水と緑の森づくり事業の補正後予算額は、富山県 (2021) の実績値による。
- 8) 検討の経過については石川県農林水産部森林

管理課 (2018) も参照。検討委の委員長らによる経過や事業概要の整理は丸山ら (2009) を参照。

- 9) 用途の変更は、評価委での議論やパブリックコメント等を経てなされているが、既存の税收を前提とした議論となっている点には留意が必要である。
- 10) 森林税導入の経緯については、青木・桂木 (2008) も参照。
- 11) 以下は富山県 (2021) による。
- 12) ただし、県の財政状況に関わる検討は公表資料で確認できなかった。これは、第2期からの期間延長の際も同様である。
- 13) ただし、森会議の資料では明示されない点もあり、透明性の観点から検討の余地が残される。
- 14) 国庫補助の利用の問題は別稿において検討する。
- 15) 主に必要額の試算の有無 (石川県) や透明性確保 (富山県) の点から検討の余地が残るが、財源調達以外の評価は、別の機会に論じる。
- 16) 富山県では、単年度ごとに目的別の支出額が示される一方、当該数値の計算方法や財源、経年変化等は明示されていない。
- 17) こうした実態を税導入団体の住民がどの程度認識しているのか、別途検証することも求められる。

## 参考文献

- ・青木卓志 (2014) 「森林環境税導入の政策過程の一考察——共通性と差異の考察」『地域学研究』44巻1号, 81-95頁。
- ・青木卓志・桂木健次 (2008) 「森林環境税の地域への影響——地域経済と公益的機能からの試算」『富大経済論集』53巻3号, 531-554頁。
- ・石崎涼子 (2012) 「森林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。
- ・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号, 75-126頁。
- ・香坂玲・内山愉太 (2021) 「森林環境譲与税を契機とした都道府県による市町村支援の方向性の分析——用途整理・情報交換・組織設置に

- 関する全国の比較から』『日本森林学会誌』103巻2号, 134-144頁.
- ・高井正(2013)『地方独自課税の理論と現実——神奈川・水環境税を事例に』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』41巻2号, 449-465頁.
  - ・丸山利輔・中島史雄・勝山達郎・有川光造(2009)「いしかわ森林環境税, 森林整備と過疎地の雇用創出」『農業農村工学会誌』77巻5号, 353-357頁.
  - ・諸富徹・沼尾波子編(2012)『水と森の財政学』日本経済評論社.
  - ・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』111巻2号, 63-72頁.
  - ・吉村武洋(2021)「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」『長野大学紀要』43巻2号, 47-55頁.
  - ・Takahashi, T. and Tanaka, K. (2021) “Models Explaining the Levels of Forest Environmental Taxes and other PES Schemes in Japan” *Forests*, Vol.12 (6), 685.
- 行政文書・資料
- ・石川県「財産に関する調書」各年度版
  - ・石川県「予算説明資料」各年度版
  - ・石川県総務部税務課「税務統計書」各年度版
  - ・石川県農林水産部森林管理課「石川県森林・林業要覧」各年度版
  - ・石川県農林水産部森林管理課(2008)「いしかわ森林環境税と石川の森林・林業」
  - ・石川県農林水産部森林管理課(2018)「いしかわ森林環境税の導入までの検討経緯」(<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/keii.html> 2021/11/29)
  - ・石川県農林水産部森林管理課森林企画グループ(2021)「森林環境譲与税」(<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku.html> 2021/11/29)
  - ・石川県農林総合研究センター林業試験場編「石川県農林総合研究センター林業試験場業務報告」各年度版
  - ・いしかわ森林環境基金評価委員会(2011)「いしかわ森林環境基金事業の取組成果と今後の方向性」([http://www.pref.ishikawa.jp/shinrin/zei/download/stack/H23\\_houkokusyo.pdf](http://www.pref.ishikawa.jp/shinrin/zei/download/stack/H23_houkokusyo.pdf) 2022/2/21)
  - ・いしかわ森林環境基金評価委員会(2016)「いしかわ森林環境基金事業の取組成果と今後の方向性」([http://www.pref.ishikawa.jp/shinrin/zei/download/stack/H28\\_hyouka4\\_houkoku.sho.pdf](http://www.pref.ishikawa.jp/shinrin/zei/download/stack/H28_hyouka4_houkoku.sho.pdf) 2022/2/21)
  - ・いしかわ森林環境基金評価委員会(2019)「いしかわ森林環境基金事業の取組成果と今後の方向性」([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/documents/h30\\_hyouka\\_houkoku.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/documents/h30_hyouka_houkoku.pdf) 2021/9/21)
  - ・いしかわ森林環境基金評価委員会(2021)「いしかわ森林環境基金事業の取組成果と今後の方向性」([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/r3saishu\\_torimatome.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/r3saishu_torimatome.pdf) 2021/11/28)
  - ・いしかわの森づくり検討委員会(2005)「いしかわの森づくり検討委員会中間とりまとめ」([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/chuukann\\_torimatome.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/chuukann_torimatome.pdf) 2022/2/18)
  - ・いしかわの森づくり検討委員会(2006)「いしかわの森づくり検討委員会報告書」([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/moridukuri\\_houkouku.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/moridukuri_houkouku.pdf) 2021/5/15)
  - ・いしかわの森づくり財源検討部会(2006)「いしかわの森づくり財源検討部会報告書」([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/ishikawamori\\_7-1.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shinrin/kikaku/kankyousei/documents/ishikawamori_7-1.pdf) 2022/2/18)
  - ・富山県「当初予算説明書」各年度版
  - ・富山県(2006)「富山県森づくりプラン」
  - ・富山県(2021)「富山県水と緑の森づくり会議」(<https://www.pref.toyama.jp/1603/kurashi/kankyoushizen/kankyoku/kj00014653/index.html> 2021/11/28)
  - ・富山県行政改革推進会議(2005)「さらなる行政

- 改革の断行 緊急提言」([https://www.pref.toyama.jp/documents/427/00826289\\_1.pdf](https://www.pref.toyama.jp/documents/427/00826289_1.pdf) 2022/2/23)
- ・富山県経営管理部税務課「富山県税務統計書」各年度版
  - ・富山県知事政策室(2005)「富山県の財政状況」(第1回富山県行政改革推進会議資料(2005年4月25日), <https://www.pref.toyama.jp/1104/kensei/kenseiunei/gyouseikaikaku/kj00001909/kj00001909-013-01.html> 2022/2/23)
  - ・富山県農林水産部「予算の説明」各年度版
  - ・とやまの森づくり推進方策・財源検討委員会(2006)「とやまの森づくり推進方策・財源検討委員会報告書 「県民全体で支えるとやまの森づくり」の実現に向けて」([https://www.pref.toyama.jp/documents/6508/00066026\\_1.pdf](https://www.pref.toyama.jp/documents/6508/00066026_1.pdf) 2021/5/15)
  - ・とやま水と緑の森づくり検討委員会(2005)「とやま水と緑の森づくり検討委員会報告書 県民みんなで守り育てる「とやまの森」」(<https://www.pref.toyama.jp/documents/6497/00030593.pdf> 2021/5/15)