

森林管理費用分担制度の系譜における森林環境税

—神奈川県「水源の森林づくり」事業を中心に—

安藤輝行・永田信 (東大院農)

要旨：森林や水源の環境保全を目的とする県民税の超過課税制度（森林環境税）は2003～10年の間に30県で導入されるに至った。森林環境税は地方財政学分野で「参加型税制」として注目されることが多いが、その課税方法と事業内容から1970年前後以降に出現した森林管理費用分担制度の1つとしても捉える事が出来る。本研究では森林環境税導入に際し先駆的な役割を果たし、大規模な事業を展開する神奈川県を主な対象とし、森林環境税を費用分担の方式・事業対象の範囲・事業内容についてこれまでの費用分担制度と比較することでその特徴を明らかにした。

キーワード：森林環境税, 森林管理, 費用分担問題, 神奈川県

I はじめに

2000年4月の地方分権一括法施行による自治体課税自主権の強化を契機に、森林や水源の環境保全を目的とする県民税の超過課税制度（以下、森林環境税）が、2003～10年の間に30県で導入された。森林環境税は事実上の法定外目的税であるが、県民負担の制度的根拠は受益者負担原則ではなく、「環境税」（産廃税など）にみられる汚染者負担原則でもない。課税根拠に対する地方財政学分野の解釈は「参加型税制」(15)が一般的である。

一方、1970年前後に顕在化した森林の保育管理問題をうけて、下流に都市部を擁する都道府県や流域を単位とし地方自治体が参画する森林管理費用分担制度（以下、費用分担制度）が出現し、種々の政策的根拠に基づき上下流の利害関係調整機能を果たしてきた。これら費用分担制度に関する先行研究は以下が挙げられる。(5)で明治期から1970年代までの費用分担制度を網羅的に整理した熊崎は(6)で費用分担問題を解決する手段として市場による解決、関係者による自主交渉、地域の自治体による協議、国家政策による解決の4つの方法を重層的に採用するべきとした。古井戸(1)は基金方式の費用分担制度の特徴とそれぞれに対応する問題点を実現可能性や費用分担の仕組みについて論じた。栗山(7)はゲーム理論を援用して、上下流の自治体が費用分担をする制度の問題点を上流と下流の「情報の非対称性」にあるとした。

森林環境税は森林管理に特化した事実上法定外目的税の性格を持ち、費用分担制度の中に位置づけられると言えるが、その費用分担の方式・実現の広汎性・事業の多様性はこれまでの制度に見られない。「参加型税制」の概念は過去に同様の制度が設立したことを踏まえておらず、費用分担制度の研究も森林環境税の登場により修正を迫られている。

そこで本研究では森林環境税を森林管理のための費用分担制度の系譜に置いた上でその特徴を明らかにすることを目的とする。具体的には、森林環境税の登場に先立ち県独自の費用分担制度や森林管理事業を展開してきた神奈川県の「水源の森林づくり」事業、「水源環境保全・再生のための個人県民税の超過課税措置」（以下、「水源環境税」）を主な対象とし、森林環境税とこれまでの費用分担制度を費用分担の方式・事業対象の範囲・事業内容について比較する。

II 神奈川県「水源の森林づくり」事業にみる森林環境税の導入過程と事業展開

神奈川県の「水源の森林づくり」事業及び「水源環境税」の導入経緯や内容について県庁・関係者への聞き取り、資料収集により調査した。

神奈川県は約900万人の人口（全国2位）を抱える県であり、山梨県を源流とする相模川、酒匂川が水源となっている。森林率は39%と全国平均67%を下回る（2007年）。民有の森林計画面積あたりの林業費支出が15万円/ha（2001年）と全国一高く、なかでも支出費が大きいのは国庫補助を伴わない単独事業費である(4)。豊富な財力をもとに県林政は、国庫補助の上乗せから独自施策への展開を模索した(2)。一方、水源地域からは、津久井郡農協の水道料1%還元運動（1978年）や清川村の1トン1円運動（1996年）などの水源林整備のための応益的な費用分担を望む声が高まっていた。

1996年度の2度にわたる湯水と知事のリーダーシップにより翌1997年度から実施された「水源の森林づくり」事業は、事業内容と費用分担の手法において前知事時代の課題、提案を政策として具体化している。より詳しく説明すると、事業内容の点では、県独自で実施したゾーニングにより「水

源の森林エリア」と指定された私有林(40,612ha)の管理を推進するために、所有者に4種の契約手法(「協力協約」、「水源分収林」、「水源協定林」、「買い取り」)を提示して選択させる仕組みを取っている。このうち「協力協約」は「支援」とも呼ばれ、市町村を窓口にして森林整備を行う所有者に補助金を給付することを指す。「水源分収林」、「水源協定林」、「買い取り」はまとめて「公的管理」と呼ばれ、県が所有者と結んだ各種の契約に基づき直接森林管理を行うことを指す。これら4種の契約を交わし整備の対象として森林を認定することを森林の「確保」と呼ぶ。また費用分担の点では、事業費の一部に県営水道事業会計から毎年5億円の分担金(1997~2005年度事業予算全体平均の約30%)が支出され、負担は県営水道利用者に転嫁された。しかし、水道利用世帯の大部分を占める横浜市水道局など3都市の水道事業体の協力は得られなかったことが課題として残った。

2000年4月に施行された地方分権一括法は、法定外目的税創設の際の許可制を事前協議制に改め、自治体の課税自主権が強化された。それを受けて各県は独自税源を模索し、林業の衰退により森林管理が不十分となり水源涵養機能等の森林の公益的機能が低下していることに着目し、環境政策の財源創出方法を検討した。当初神奈川県、高知県、岡山県等早くから検討していた自治体は県内の水道料金に上乗せ課税する法定外目的税を検討していた。しかし、水道事業体の反対や水道普及率の地域間格差に由来する公平上の疑義の指摘、徴税コストの大きさ等によりどの自治体においても水道料金上乗せ課税は実現しなかった。代替的な措置を検討する中、神奈川県が全国で初めて県民税超過課税方式を提案した。県民税超過課税方式は、課税により住民の環境資産の管理に対する関心を促すことを目的とし課

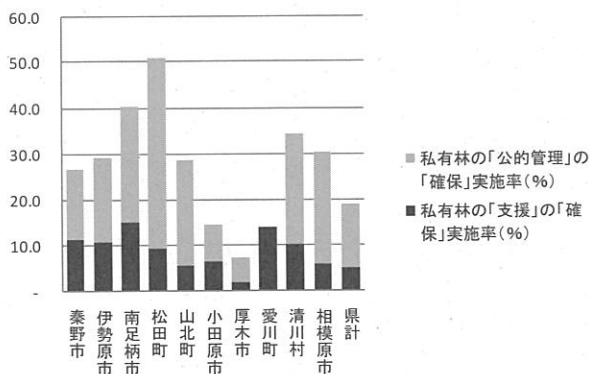
税の実質的効果より「象徴的」な効果を重視する「参加型課税」という概念(15)と共に全国に広まり、2003年に高知県で初めて導入が実現した。しかし、あくまで森林の利水機能にこだわった神奈川県は水道使用量に応じた課税方式の検討を引き続き行い、2007年に水道使用量にも配慮した(12)個人県民税の均等割と所得割に対する超過課税方式を採用し、「水源環境税」が導入された。

「水源環境税」は森林環境税の一種であるが税収規模が38億円/年と、他県(平均7.5億円/年)を大きく上回る。主な用途は県営水道事業会計の分担金に替わる「水源の森林づくり」事業への繰入金(2007~2009年度平均約18.1億円)と「参加型」を担保する役割を持つ県民会議への支出である。「水源環境税」により「水源の森林づくり」事業の財源は増大し、私有林の「確保」及び整備が進化した(図一1)。県内の私有林全体のうちでも14%が「公的管理」、5%が「支援」の対象として「確保」されている(2008年)。これだけの割合の森林が整備されることになれば「水源環境税」はもはや「象徴的効果」にはとどまらない「実質的」な効果もあるといえよう。現場の事業者からは水源地域の森林の整備が進んでいることを喜ぶ一方で「公的管理」の進行により所有者の管理意欲のさらなる低下を招いているといった懸念も聞かれる。事業が順調に進行している反面で新たな問題が生じていると言える。

III 費用分担制度の系譜の中の森林環境税

まず、本研究において森林環境税がその流れを汲むとする、森林管理の費用分担制度の系譜について簡単に整理を行う。表一1にも併せてまとめた。以降登場する各制度の頭に付く番号は表一1のものである。

森林管理の費用分担制度は古くは明治期に農業水利団体、水道事業体等が上流域の森林の管理のための費用を分担するものが出現していたが、それらは当時多くあったはげ山への造林が主目的であり、林業の低迷と水需要の増大により森林管理に対する上下流の費用分担が実現するのは1970年前後以降となる。その代表として、①(社)木曾三川水源造成公社、②(財)豊川水源基金及び(財)矢作川水源基金、③(財)福岡県水源の森基金が挙げられる。これらは同一水系にある自治体の共同支出により財源が捻出されたものであり、①木曾三川のように県をまたいだ形をとる方式、②豊川・矢作川、③福岡のように県内で分担する方式がある。県内で分担する方式は1984年時点で8県にまで広がった(14)。その後、県単位の基金が相次いで創設されたのをきっかけにして全国規模の費用分担制度を検討していた林野庁は関係団体や自民党農林族系議員と連携して④水源税構想の実現に向けて取り組むが、経済界や水道事業



図一1 「水源の森林エリア」内の市町村の私有林における「公的管理」、「支援」の「確保」実施率(2008年累積値)

出典：神奈川県森林課資料より作成

者、関係省庁の反対に遭い廃案となった(10)(14)。さらに、今度は山村自治体の首長が中心となり「普遍的な公益性」を持つ森林を適切に保全するために国の一般税収から山村自治体への交付の拡張を求める⑤森林交付税構想の動きがみられたが、これも一部国の制度に反映されたにとどまった(9)。

このように全国規模での費用分担制度の創設が断念されてから10年程経過した頃、⑥b「水源環境税」や⑦森林環境税の導入の検討が始まり、2003年の高知県を皮切りに2010年までに30県に広まった。森林環境税には、個人・法人の両者に対して住民税均等割部分の一律超過課税を行う方式(高知県)、個人に対してのみ住民税の均等割部分に対する定額超過課税、所得割部分に対する定率超過課税を行う方式(神奈川県)、個人に対して均等割部分に対する定額超過課税を、法人に対して均等割部分に対する定率超過課税を行う方式(その他の全ての県)の3つのタイプがある(8)。住民税は普通税なのでその税収は一般会計に入ることが事実上目的税的な運用をしており(8)、山口県、鹿児島県、茨城県を除く27県では税収を管理し用途を明確にするために独自の基金を設置している(13)。県内の個人・法人に対し森林の便益に係らずに県民税に超過課税されるため、県内の森林管理の費用を県民全体で分担していると言える。

ここから森林環境税とこれまでの費用分担制度を費用分担の方式、事業対象の範囲、事業の内容について比較する。

一般に、山村の疲弊・森林管理問題の顕在化に伴い、各地の上流域は下流域や都市地域に森林管理の費用分担を要求してきた。要求の根拠には受益者負担などがみられるものの、受益者の特定、関係者間の交渉費用、既得権の壁が障害となる。この障害をどう乗り越えるかが費用分担の方式や事業対象の範囲に現れる。

費用分担の方式は自治体による共同支出から個人・法人による直接負担へと変遷している。①木曾三川、②豊川・矢作川の関係自治体共同支出方式が⑥b「水源環境税」、⑦森林環境税の方式に比べ全国的に広がらなかったのは自治体間の交渉費用の大きさによると考えられる。個人・法人の受益者負担はまず④水源税構想の水道料金上乗せ方式として登場したが、水道事業者や産業界の反対により挫折した。その後も⑥aが神奈川で導入され9年間存続したのを例外とし、森林環境税を導入した県の多くも水道料金上乗せ方式を当初検討していたが実現していない。⑤森林交付税構想は水問題に限定せず一般財源に費用分担を求めたが実現しなかった。こうした費用分担方式と比較して⑥b「水源環境税」、⑦森林環境税の県民税超過課税方式は、「広く薄く」課税するため特定の産業の反発を招きにくい。ただし、県民税超過課税方式は受益者負担が曖昧なこともあ

表一. 森林管理の費用分担制度の比較

名称(導入年)	費用分担の仕組み	事業内容	事業対象の範囲
①(社)木曾三川水源造成公社(1969)	関係自治体が供給水量に応じて共同支出	BC、ダム補償	木曾三川流域の森林(県域またがる)
②(財)豊川水源基金・(財)矢作川水源基金(1978)	関係自治体が人口比率に応じて共同支出	A、ダム補償	豊川水系の牟呂松原頭首工より上流・矢作川水系の明治、細川、乙川頭首工より上流の地域(どちらも県内)
③(財)福岡県水源の森基金(1979)	関係自治体の共同支出	A	福岡県全域の森林
④水源税構想(1986)	水道使用量に応じた負担	A	全国の特に重要な水源林
⑤森林交付税構想(1994)	国の一般財源	各市町村の裁量による	全国(市町村単位)。森林面積が交付額測定基本単位。
⑥「水源の森林づくり」事業(1997)	⑥a県営水道からの分担金 ⑥b「水源環境税」(2007)	県水道局の定額分担金 個人県民税超過課税	ABC ⑥への繰入、県民会議 県の「水源の森林エリア」内の森林
⑦各県の森林環境税(2003[高知]～)	個人・法人県民税超過課税 加事業等	ADが多い	各県内の森林。独自の基準を設ける県もある。

出典)熊崎(6)、太田(12)をもとに筆者が加筆

注1)事業内容 Aは補助金、Bは分収造林、Cは山林取得、Dは直轄事業

注2)④は未実現、⑤は一部国の制度に反映されたにとどまる

注3)⑥bの事業内容は「水源環境税」による事業の内容

り税収が少なくなりがちである。税収は全国平均で7.5億円/年程度であり、最大の神奈川県こそ38億円/年あるものの、16県が5億円/年以下である。

事業対象の範囲は県をまたいだ流域単位で共同支出がなされた①木曾三川、県内で調整された②豊川・矢作川、③福岡、全国規模の④水源税構想、⑤森林交付税構想へと変遷するが、結局実現例は県単位の制度が多く、⑥b「水源環境税」、⑦森林環境税もこれに倣う。上下流の自治体間の交渉は、森林の公益的機能の評価の難しさから下流側のフリーライドが生じやすいと言われる(6)(7)。そのため、交渉主体の自治体より広域の政府が事業対象の範囲となることでフリーライドの阻止が図られるわけだが、県単位は⑥b「水源環境税」、⑦森林環境税の他これまでの制度にも多く例があるのに対し、全国規模の制度は完全に実現したものはない。これは、国が県ほど首長の権限が強くない点、範囲が広がり過ぎて受益者負担の原則が薄らぐ点が原因として考えられよう。

事業の内容については、具体的な事業内容を表一にあるA補助金、B分収造林、C山林取得、D直轄事業に分類して議論する。②豊川・矢作川、③福岡、④水源税はAが中心であり、③は全国で初めて間伐に対する補助が行われた事例である。①木曾三川のCは無秩序な森林開発の抑制が目的であった。⑥「水源の森林づくり」事業の「公的支

援」(A)、「公的管理」(B, C, D)は水源涵養機能の発揮を目的しており、特に針広混交林を目標とする森林の姿の1つにしている点が特徴的である。森林環境税を導入した県のうち4県を除く各県が森林環境税のみを用いた事業を実施しており、その内容は多様である。主流となっているのは林業支援とリンクさせたAと県が直接強度間伐を実施し針広混交林化を進めるDの2つである(3)。また、県民への啓発事業も多く、「参加型」意思決定の反映であると言えよう。

IV おわりに

豊富な財政力をもとに独自の森林政策を展開してきた神奈川県は全国で初めて県民税超過課税による分担を提案し、事業内容についても先導的役割を果たした。事業により県内の水源林整備が進み、「参加型税制」の範囲を超える実質的効果もみられた。事業が進むことで所有者による管理意欲が更に低下するのではないかという固有の問題も懸念されるほどであった。

森林環境税をこれまでの費用分担制度と比較する中では、まず費用分担の仕組み及び事業対象の範囲の比較から、森林環境税がこれまでの制度に比べ全国的な広がりを見せたのは、「広く薄く」課税する県民税超過課税方式が特定の産業の反発を招きにくかったこと、国よりも首長の意向が反映されやすく受益者負担がある程度明確な県という単位で取り組んだことが要因として挙げられることを指摘できた。また、森林環境税を導入した各県では新たに得た独自財源をもとに様々な事業を行っており、神奈川県では水源涵養機能の発揮を目的とし針広混交林等を目指している。

しかし、森林環境税は事業対象の範囲が県の範囲を越えにくいという問題を解決していない。森林の公共性や森林管理の外部経済を考えると、上下流の協力は都道府県を越えて行われる必要があり、未だに導入の実現性とトレードオフの関係にある。広域的政策課題は持ち越されたままである。

謝辞

本研究は(社)国土緑化推進機構の「緑と水の森林基金」助成事業を受けて(財)林業経済研究所が実施した研究の成果の一部を含む。実施に当たって種々の御協力、御高配をいただいた多くの関係者の方々に厚く謝意を申し上げる。

参考文献

- (1) 古井戸宏通(1986)「水源林造成維持費用負担問題の研究—1970年代後半の「水源基金」事例より—」『森林文化研究』7(1): pp. 115-121
- (2) 古井戸宏通(1987)「大都市圏の林業財政と林政」『林業経済研究』112: pp. 62-68
- (3) 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『九大演習林報告』89: pp. 75-126
- (4) 石崎涼子(2004)「都道府県による施策形成と森林管理—神奈川県と三重県を事例として—」『林業経済研究』50(1): pp. 27-38
- (5) 熊崎実(1981)「水源林造成における下流参加の系譜(I)」『水利科学』140: pp. 1-24, 同(1981)「水源林造成における下流参加の系譜(II)」『水利科学』141: pp. 32-55, 同(1982)「水源林造成における下流参加の系譜(III)」『水利科学』143: pp. 33-54
- (6) 熊崎実(1975)「費用分担問題の視点」『森林造成維持費用分担関係設定調査報告書—利根川流域—』(財)水利科学研究所, 375pp.: pp. 61-106
- (7) 栗山浩一(1993)「下流費用分担の現状と問題点—滋賀県造林公社と木曾三川水源造成公社の事例—」『林業経済』46(1): pp. 22-29
- (8) 諸富徹(2008)「地方環境税としての水源税の根拠と制度設計」『水環境学会誌』31(4): pp. 178-181
- (9) 重桐隆(1997)『木の国熊野からの発信』中公新書: 238 pp.
- (10) 森林整備推進協議会(1987)『水源税、森林河川整備税創設運動の記録—この試練を糧として、緑豊かな森林づくりを—』: 173 pp.
- (11) 太田隆之(2005)「受益者負担論からみた森林保全制度の検証—豊田市水道水源保全基金を素材にして—」『水利科学』285: pp. 49-85
- (12) 高井正(2007)「地方環境税の現状と課題—神奈川県の水源地環境税を素材として—」神奈川県地方税制等研究会『神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ報告書 地方税源の充実と地方法人課税』: pp. 37-54
- (13) 竹本豊(2009)「都道府県における森林環境税導入要因の解明と類型化」『計画行政』32(2): pp. 63-70
- (14) 竹本豊(2010)「予算編成過程における林野庁技術官僚の行動分析—水源税構想を事例として—」『林業経済研究』56(2): pp. 1-12
- (15) 植田和弘(2003)「環境資産マネジメントと参加型税制」『地方税』54(2): pp. 2-6