

九州における「森林環境税」の比較研究*1

—間伐関連事業を中心に—

中間ちひろ*2 ・ 佐藤宣子*3

中間ちひろ・佐藤宣子：九州における「森林環境税」の比較研究—間伐関連事業を中心に— 九州森林研究 62：1－6，2009 本稿は、都道府県レベルで導入が進められている「森林環境税」の課題を明らかにすることを目的に、九州7県における間伐事業を中心に「森林環境税」事業の比較分析を行った。各県とも「森林整備関連事業」と「啓蒙・教育・広報活動関連事業」を軸として事業を展開しており、税事業を既存事業と区別するために、基金を設置し、間伐事業では対象制限による所有者への規制を設けていた。しかし、事業内容は、強度間伐によって針広混交林化を図る公益的機能の向上のみの事業に特化する県と、間接的ではあるが林業支援事業を含める県があり、設定する制限等に違いがみられた。また、厳しい制限を設けた場合、森林所有者との協定締結が難しく、事業規模が税収を下回り基金が増加し、制限の緩和や間伐事業以外の新規事業を拡大する傾向が見られた。今後各県は、森林環境税事業を継続するにあたり、事業効果を検証した上で、適切な規制ラインを確立することが重要である。

キーワード：「森林環境税」、森林の公益的機能、強度間伐、針広混交林化

I. はじめに

「森林環境税」は、地方分権の流れの中で全国的に導入県が増加しており、2008年度現在、九州では7県が導入している。森林環境税事業に関する既往の研究としては、税創設の動きが森林環境、産業としての林業にとってどのような意義を持つかについての検討(1)や、イベントヒストリー分析による税導入の政策決定の初段階についての統計的な検討(3)など、主に導入経緯に関するものがあるが、実際に導入した今、第1期の成果をどう評価するかを議論することが求められる。森林環境税事業の評価については、2007年に今若らが、既存事業との関連性の観点から岡山県と熊本県を事例に評価研究しており、岡山県で実施されている間伐事業では既存事業との差異が明確でないため、既存事業の税事業化によって間伐予算総額では減少(2)したという問題を指摘している。その一方、熊本県では、森林環境税間伐事業では厳しい対象制限を設置することで区別の明確化を追求しており、現状での既存事業費の減少は見られていない(2)としている。

森林環境税について、各県ともその導入趣旨はほぼ同じであり、荒廃している森林環境を整備し、水土保持など森林の公益的機能を高めるための費用を、県民から広く薄く税として徴収し、負担しようとする(1)ものとされている。また、森林環境税事業は、「税を森林整備そのものに使う」ことを一方の極とし、もう一方の極を「森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に限って使う」こととするもの(1)である。しかし実際には、その二つの極の中でいろいろな組み合わせ・バリエーションからなっており、環境としての森林と産業としての林業の両方を支援する形となって(1)いるため、目的達成へのアプローチ方法、つまり事業内容には多様性がみられる。そこで本研究は、事業の体系や内容、それによる効果についての県別の比較研究を課題とした。

II. 研究の視点と方法

森林環境税事業は、一般的に、その使途や目的から、前述した森林整備に関連する事業と森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に関連する事業に二分されていることから、本研究ではそれらを基に、「森林整備そのものをする、またはそれを促進する」事業(森林整備関連事業)と、「県民に対する森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に関連する」事業(啓蒙・教育・広報活動関連事業)と定義することとし、各県における両事業の内容と割合を比較した。次に、7県の事業方針が公益的機能の向上に特化するものか、それとも林業支援も兼ねているのかを比較した。さらに、既存事業との関連性について、間伐事業を中心に考察した。

研究方法としては、7県すべての県森林環境税担当者に対し、税事業の事業別実績と計画、パンフレット等の資料請求を行い、さらに福岡県、佐賀県、長崎県にはインタビュー、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県にはメールや電話でのインタビューを実施した。

III. 結果と考察

1. 7県の概況

九州の導入7県における概況を表-1に示した。各県HPに記載されている森林の公益的機能価値をみると、長崎県と熊本県では、森林の公益的機能のうち、水源涵養機能を第一位に上げている。長崎県では鳥が多く雨を蓄える機能が重要であること、また熊本県では地下水依存度が全国でも高いことが背景にある。長崎県では魚付林等漁業関連からも森林の機能を高く評価していた。このほか、鹿児島県は酸素供給・大気浄化機能、福岡、佐賀、大

*1 Comparative study on "Forest Environmental Tax" in Kyushu-Focus on thinning-related project.

*2 九州大学大学院生物資源環境科学府 Grad. Sch. Biores. and Bioenvir. Sci., Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581

*3 九州大学大学院農学研究院 Fac. Agric. Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581

表-1. 7県の概況

県名	人口 (万人)	森林面積 (千 ha)	公益的機能価値		森林率 (%)	人工林率 (%)
			(億円・2001年度)	最大機能		
福岡	505	223	7,810	土砂災害等防止	45	64
佐賀	86	110	3,793	土砂災害等防止	45	66
長崎	147	244	6,695	水源涵養	59	43
大分	184	454	10,258	土砂流出・崩壊防止	61	53
熊本	121	465	15,451	水源涵養	71	61
宮崎	115	590	19,000	土砂流出・崩壊防止	76	61
鹿児島	174	590	17,749	酸素供給・大気浄化	65	51

資料：総務省統計局「統計でみる都道府県のすがた2008」,「都道府県別人工林率」,各県HPより作成。

注：鹿児島県の公益的機能価値は1995年度試算である。

分、宮崎の4県は土砂災害や土砂流出の防止を第一に挙げている。
2. 森林環境税の概要比較

7県が実施している森林環境税の概要は表-2に示す通りである。徴収方法、徴収額は全県とも共通しており、単年度税込規模の差は人口によると言える。単年度税込において、福岡県の税込は現在導入している県の中で神奈川県、兵庫県について全国3番目に大きい規模である。また各県とも、基金や事業対象制限を設けることで、趣旨に沿った事業の実施と、既存事業との区別の明確化を図っている。唯一鹿児島県は基金を設置していないが、条例において用途内容を明言することで基金に代えているとのことであった。さらに、2008年度税事業予算と対象となる私有林人工林面積から、対象森林1ha当たり事業予算額を算出すると、宮崎県では1,480円/haであるのに対して福岡県は8,565円/haと差が大きいことがわかった。この算出金額は税込規模と該当森林面積に依存することから、林業が盛んな県は、人口に比例し税込が少い割に、対象森林が多いと言える。このほか、2007年度までに導入した長崎、大分、熊本、宮崎、鹿児島県の5県には、2007年度予算が単年度税込を上回るという共通点がみられた。この税込超過分の財源は、前年度までの税込残金で基金に積み立てていたものを活用している。

表-3は、森林環境税事業において、内容から「森林整備関連事業」と「啓蒙・教育・広報活動関連事業」に分類し、各県の該当事業を整理したものである。公募事業は、各団体からの森林づくりの提案を募集し、県の審査により採用された活動に対して助成を行うものである。内容的には間伐や竹林整備といった森林整備に関連するものもみられるが、公募する目的は県民への啓蒙・教育であることから、「啓蒙・教育・広報活動関連事業」に分類した。全県とも「森林整備関連事業」として間伐対策を、また「啓蒙・教育・広報活動関連事業」として公募事業を設けていることが分かる。間伐対策事業については、次項で詳しく考察する。「森林整備関連事業」に見られる再造林放棄地対策、竹林対策、シカ害対策といった事業は、九州の森林問題を反映した事業であ

る。さらに、作業路開設補助（長崎県、鹿児島県）や担い手支援（大分県）、木材普及促進（大分県、熊本県、鹿児島県）等の事業も設定されており、各設置県は、森林環境税事業を公益的機能の向上のみを目的とした森林形成に特化するのではなく、林業振興や木材利用への支援も視野に入れていることが示唆される。7県の比較からは、導入時期が早い県ほど事業、特に「啓蒙・教育・広報活動関連事業」での事業数と内容を多岐に展開する傾向もみられる。この要因として、新たな課題に対する事業展開の必要性が生じたことや、前述した基金積立分の増加による財源の余裕が生じたことなどが考えられる。

次に、各県の森林整備関連事業と啓蒙・教育・広報活動関連事業の事業規模の割合を比較するため、それぞれの県の2008年度森林環境税事業予算を円グラフ化した（図-1）。その結果、「森林整備関連事業」と「啓蒙・教育・広報活動関連事業」の予算割合について、7県中、大分県を除く6県で森林整備関連事業予算が税事業予算全体の8.9割と高い割合を占めていることが分かる。また、2007年度までの導入県である長崎、大分、熊本、宮崎、鹿児島県の5県では、2008年度導入県である福岡県、佐賀県に比べておおむね「啓蒙・教育・広報活動関連事業」への予算配分が大きい傾向がみられた。これは、表-3の結果から、実施する事業数・内容の多さに起因していると考えられる。中でも、大分県は特にその比率が高くなっており、要因として、県の様々な部課が森林環境税事業を担当していることや、流域単位で森林づくりの公募事業を実施することで、住民の森林づくりへの参加促進に重点を置いて取り組んでいるためだと考えられる。

ここで、先ほど2007年度以前の導入県において、2008年度予算が単年度税込を上回るとしたが、本研究ではその経緯を整理するため、該当する5県のうち熊本県と大分県の導入後の税込と実績をグラフ化した（図-2）。両県とも、開始から2年間は事業実績費が税込を下回っていたが、その後は反転し、実績費または予算が税込を上回っている。一般的に、初年度税込は2年度以降よりも低額となるが、この二県は、事業実績額がその税込額より少

表-2. 各県の「森林環境税」の概要

単位：金額（百万円），面積（千 ha）

県名	福岡	佐賀	長崎	大分	熊本	宮崎	鹿児島
税名	森林環境税	森林環境税	ながさき 森林環境税	森林環境税	水とみどりの 森づくり税	森林環境税	森林環境税
開始年度	2008	2008	2007	2006	2005	2006	2005
徴税方法	県民税均等割超過課税						
徴税額	個人：500円，法人：法人税の5%						
単年度税収	1,300	230	320	290	360	290	380
20年度予算①	939	139	441	329	533	320	403
私有林人工林面積②	110	53	74	197	189	216	192
①/②（円/ha）	8,565	2,627	5,772	1,672	2,825	1,480	2,098
基金設置	○	○	○	○	○	○	×
対象制限	○	○	○	○	○	○	○

資料：林野庁「森林資源現況総括表」，各県資料，HP及び聞き取り調査より作成。

表-3. 各県における森林環境税事業の比較

県名	福岡	佐賀	長崎	大分	熊本	宮崎	鹿児島
森林整備 関連事業	間伐対策	○	○	○	○	○	○
	作業路補助			○			○
	再造林放棄地対策	○			○	○	○
	重要森林公的取得	○	○			○	
	竹林対策		○	○	○	○	○
	シカ害対策				○	○	
	担い手支援				○		
	その他				○		○
啓蒙・教育 広報活動 関連事業	森づくり活動公募	○	○	○	○	○	○
	税事業の普及啓発	○	○		○	○	○
	ボランティアへの支援				○	○	○
	森林環境教育				○	○	○
	木材普及促進				○	○	○

資料：各県資料，HP及び聞き取り調査より作成。

なかったことが分かる。熊本県の場合は，後述のように間伐事業について厳しい条件が設定されていたため，対象地の選定が難しく，森林所有者との協定の締結までに時間を要したことが，その要因であり，2008年度より玉切りサイズの2m規制廃止など，要件の一部緩和を行っている（県担当者）。税収と実績額との差額は条例に基づき基金に積み立てられており，3年目以降，事業実

績の増加と，新規事業の増設などで事業規模の拡大に活用したことから，事業実績額が単年度税収を上回った結果となっている。このことから，基金設置は，用途限定とその明確化が期待されているが，徴税額や事業計画とギャップがある場合，活用しきれなかった税収の一方的な貯金箱と化してしまう可能性も持っていると言える。

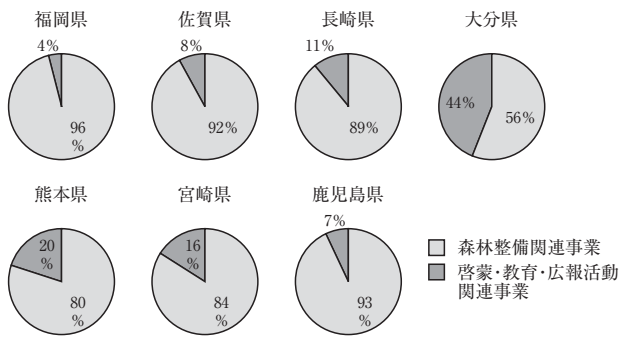


図-1. 森林環境税事業の予算配分
資料：各県資料，HP及び聞き取り調査より作成。

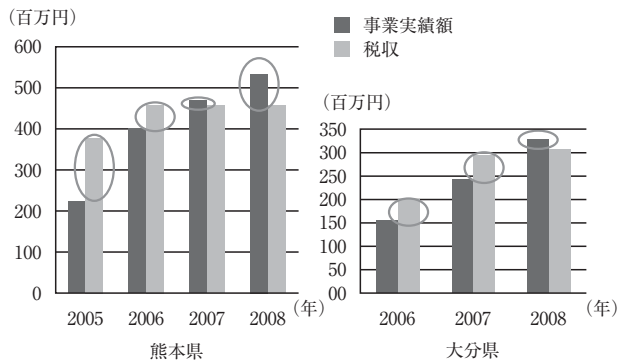


図-2. 熊本県と大分県における各年度税収と20年度予算の推移

3. 森林環境税事業の間伐事業について

表-4は、各県の間伐事業体系をまとめたものである。鹿児島県は、間伐事業内でさらに細分化されており、①管理不十分な森林などの間伐として実施される機能増進間伐、高齢級間伐、促進伐と、②公共的団体による森林の整備として実施される誘導間伐に二分されている。

表-4で当事業予算が全事業予算に占める割合をみると、各県ごとに差(31~96%)はあるものの、間伐事業が本税事業の主要事業と位置付けることができる。この間伐事業の運用手法について、税収を従来の事業と同様に補助金として用いる県(福岡県、長崎県、大分県、熊本県、鹿児島県)と、税収で県が直接森林を整備するという県(佐賀県、宮崎県)がある。さらに佐賀県、長崎県、大分県は、森林環境税による間伐事業を国庫補助事業の上乗せとして位置づけており、事業全体の予算規模は、国庫補助事業費も加えることから、森林環境税から拠出される予算規模より大きいものとなっている。この3県では、事業を実施する森林のうち、国庫補助事業の対象部分に対しては積極的に補助金を活用し、それ以外の部分に森林環境税事業を適用するとしている。事業名をみると、熊本県と宮崎県では「針広混交林」、福岡県と佐賀県では「荒廃森林再生」、長崎県では「水源の森」、大分県では「間伐放置林」、鹿児島県では「森林環境」としており、各県とも、木材生産を重視する資源循環林ではなく、森林の公益的機能の維持増進を重視する森林形成を意識したものとなっている。

表-5は、対象となる森林について、各県の条件をまとめたも

のである。なお、この表はあくまで概要であり、詳細な規定は省略しており、宮崎県では必ずしも全要件を満たす必要はない。鹿児島県では、森林の齢級により適用される事業の内容が異なり、i) 4~7 齢級(機能増進間伐)、ii) 8~9 齢級(高齢級間伐)、iii) 10~11 齢級(促進伐)の3つに区分される。対象森林は、基本的に全県で私有林人工林と限定されている。佐賀県と長崎県では、さらに県指定の森林のみとしているため、対象がより特定された森林となっている。施業計画策定林を対象森林とするかどうかでは、長崎、大分、熊本、宮崎の4県が対象外としている。これについて、森林環境税事業が施業放棄森林を対象としたものであり、施業計画を有する森林は、所有者に管理と経済活動の継続意志があるとみなすことができるため、対象から外すとのことである。つまり、積極的な林業生産活動を行っている所有者を対象外とすることで、既存事業との差別化を図っていると言える。

続いて、協定の内容をみると(表-6)、県によって若干違いは見られるものの、協定締結に関わる全主体、協定期間(5~20年)、所有者への制限(期間中の皆伐や開発行為等転用の禁止)、対象行為の限定(伐倒、枝払い、玉切り、林地内整理)、違反時の罰則(費用の返還)など、様々な規定や制限を盛り込んだものとなっており、これらにより私的財産支援でないことや林業支援を目的とする既存事業との区別明確化が図られている。搬出行為は、利用間伐等は所有者の所得に結びつきうるものであるが、福岡県を除く6県が原則禁止しないとしている。6県とも、対象森林が管理不十分な荒廃森林であることから、出される間伐材は経済的価値が低く、搬出による所有者への利益還元はないという見解であった。なお、禁止としている福岡県では、間伐木の取扱権限は市町村が持っており、市町村の許可が下りれば公共事業などへの利用や、チップ、ペレットに加工しバイオマス燃料としての利用は可能となっている。間伐率については、佐賀県、大分県、熊本県、鹿児島県において既存事業より高い40%以上の強度間伐を実施するとしている。

最後に、森林環境税の間伐事業は既存の間伐事業のうちどのような位置づけなのかをみるため、各県が実施する既存間伐事業面積との比較を試みた(図-3)。比較年度は、各県の林業統計要覧中に掲載されている間伐実績を引用したため、2006年度とし、間伐実績は森林環境税事業実施面積を除外した値である。また、2008年度の森林環境税事業実施計画において、福岡県と長崎県の値は、表作成時に事業予定面積が決定していなかったことから、それぞれ間伐事業予定面積を実施年数(福岡県は10年間、長崎県は5年間)で割り、単年度実施計画面積とした上で掲載している。その結果、福岡県は既存間伐実績とほぼ同規模を森林環境税で実施することとなる一方、宮崎県は税事業分が既存事業の4%程度に過ぎない規模であるなど、税事業による間伐実施面積に大きな差がみられる。この原因として、林業が盛んである県は、前述のように、税事業対象森林に対し「森林環境税」収入が限定的であることや、既存事業対象森林がかなり多いことが影響している。福岡県では、違反時の罰則や協定期間については厳しいものの、施業計画森林を含む私有林全体を対象とし、間伐率は20%以上と広く木材生産を目的とした森林をも税事業の対象としている。

表-4. 森林環境税事業のうち間伐関連事業の事業体系について

(単位：百万円)

事業名	福岡	佐賀	長崎	大分	熊本	宮崎	鹿児島	
	荒廃森林再生事業	荒廃森林再生事業	ながさき水源の森緊急整備	間伐放置林緊急整備事業	針広混交林化促進事業	針広混交林等造成事業	間伐等森林環境整備事業	
							①	②
予算	899	62	80	100	359	102	290	
／全税事業予算(%)	96	44	46	31	67	32	72	
国庫事業費	—	200	400	3,000	—	—	—	4
助成率(%)	100	*100	100	100	100	*100	70	100
実施主体	市町村	県	森組 県認定事業体	森組 県認定事業体	森組 県認定事業体 林研グループ	県	森組 所有者	市町村 県認定事業体 —
委託先	森組	森組	—	—	—	—	—	

資料：各県資料，HP及び聞き取り調査より作成。

注1：佐賀県と宮崎県は実施主体が県であるため助成ではない。

注2：鹿児島県の表記について，①：管理不十分な森林などの間伐として実施される機能増進間伐，高齢級間伐，促進伐，②：公共的団体による森林の整備として実施される誘導間伐を示す。

表-5. 森林環境税事業のうち間伐関連事業の対象森林について

県名	福岡	佐賀	長崎	大分	熊本	宮崎	鹿児島	
							①	②
対象森林							i) 4～7 ii) 8～9 iii) 10～11	6～12
年齢	4～	3～	4～10	5～	4～	4～		
未間伐期間	15年～	10年～	10年～	10年～	10年～	10年～	—	
要件	・0.1ha～ ・県指定森林 外の私有林	・県指定 森林内の 私有林	・県指定 森林内の 私有林	・0.3ha～ ・市町村有林 ・私有林	・0.1ha～ ・水土保持林 または 共生林指定の 私有林	・「要間伐森林」 または 「要整備森林」 指定の私有林	・私有林 ・①，②： 収量比数0.7 以上の森林	・私有林
施業計画策定林	可	可	不可	不可	不可	不可	可	可

資料：各県資料，HP及び聞き取り調査より作成。

注1：全てスギ・ヒノキ人工林である。

注2：鹿児島県の①は，対象年齢により適用される事業内容が異なり，i)：4～7年齢（機能増進間伐），ii)：8～9年齢（高齢級間伐），iii)：10～11年齢（促進伐）の3つに区分される。

表-6. 森林環境税事業のうち間伐関連事業の協定内容について

県名	福岡	佐賀	長崎	大分	熊本	宮崎	鹿児島	
							①	②
協定締結者	市町村 所有者	県 所有者	県 所有者	市町村 所有者 事業者	市町村 所有者 事業者	県 市町村 所有者	市町村 所有者	—
事業後の皆伐、 転用禁止期間	20年	10年	20年	20年	20年	20年	5年間	15年
違反時の罰則	3倍額又は 1.1倍額の 返還		相当額の返還					
対象行為	伐倒、枝払い、玉切り、林地内整理							
搬出	×	△	△	△	△	△	△	
間伐率	20%～	40%～	30%	40%～	40%～	30%～	20%～	30～50%

資料：各県資料，HP及び聞き取り調査より作成。

注1：搬出欄の表記について，△は禁止規定はないが補助対象ではない，×は禁止を示す。

注2：福岡県の違反時の罰則について，無断伐採は費用の3倍額の返還，その他は1.1倍額の返還とする。

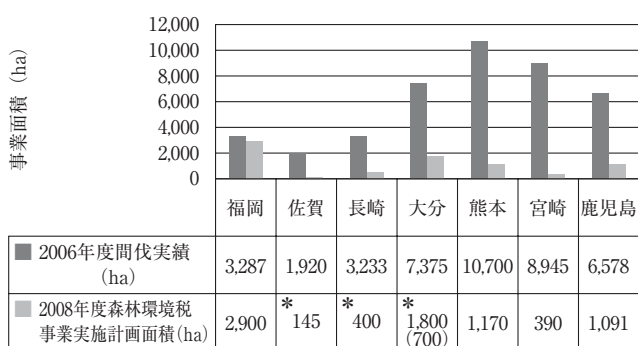


図-3. 既存間伐関連事業との事業量の比較

資料：各県林業統計要覧，HP及び聞き取り調査より作成

注1：2006年度実施について，森林環境税事業分は除く。

注2：*は国庫補助事業分を含むことを示す。

IV. おわりに

考察した九州7県は，公益的機能低下への対策が必要である反面，財政難であることから，森林環境税の導入に至った。そして，税事業を既存事業と区別し，公益的機能の維持増進を達成するための手段として，基金と対象制限を設けている。

九州では，展開される事業について，公的な森林整備に重点をおいた事業編成がとられているが，県によって事業規模の比重は異なることが分かった。また，導入が早い県ほど事業数，特に「啓蒙・教育・広報活動関連事業」の数が多く，内容も多岐にわたる傾向がみられ，大分県ではそれが顕著であった。この背景には，基金の設置によって用途が限定された税収が基金積立金として増加し，当初事業の増加や新規事業の増設といった事業規模拡大があった。基金設置は，用途の限定と明確化が期待されるものであるが，徴税額や事業計画とギャップがある場合，活用しきれなかった税収の貯金箱化してしまう可能性も持っており，特に，事業の新設や拡大について，税導入当初の趣旨と整合性をもつかどうかに関して議論すべき点であり，行政には，第1期の事業を評価する際，それを踏まえた上で県民への十分な説明が求められる。同時に，「森林整備関連事業」と「啓蒙・教育・広報活動関連事業」について，どれだけ効果がみられたかを検証し，今後の

予算配分検討に反映させることが必要である。

7県の事業方針に関して，公益的機能の向上と林業支援の二点からみた場合，熊本県では森林の公益的機能を重視した森林づくりに重点を置いた事業を，大分県と鹿児島県では間接的ではあるが林業支援につながる事業も含めた事業を展開していることが分かった。間伐事業に焦点を当てると，どちらに主軸をおくかで設定する制限，規制などの度合いに違いがみられた。この違いは，税収規模，県民の林業と森林の持つ公益的機能の関係に対する理解度，既存事業との関連性によるものであると考えられる。

その既存事業との関連性については，7県すべてが対象制限を設置し，既存事業との区別明確化を図っていた。熊本県では，厳しい対象制限を設定することによって既存事業との区別の明確化ができてきていることから，その効果はあると言える。しかし一方でそれは，森林所有者が未確定の場合，協定締結の難航による事業の長期化が実績不振につながることも分かった。また，対象を荒廃森林のみとすることによって，これまで適正に管理してきた林業者からの不満や強度間伐に対する懸念が発生していることも無視できない。こうした現状では，森林所有者への管理のインセンティブにはつながらぬ一時的な措置に終わる可能性もあり，管理の将来性にはまだ不安な面があると言える。また森林の公益的機能は林業と関連していることから，森林環境税事業による林業活性化につながるような支援も今後検討していく必要がある。したがって，各自治体は，今後森林環境税事業を実施，継続するにあたり，既存事業との区別を維持しつつ，将来に向けた適正な森林整備を実現するため，事業効果をモニタリングし，検証した上で，林業支援との関連も含め県民に説明しうる適切な規制ラインを確立することが求められる。

引用文献

(1) 秋山孝臣 (2005) 農林金融 58 (2) : 32-45.

(2) 今若慎太郎・佐藤宣子 (2007) 九大演報 89 : 75-126.

(3) 高橋拓也 (2005) 林業経済研究 51 (3) : 19-28

(2008年12月6日受付；2009年1月16日受理)