

森林政策における市町村の役割と国の森林環境税について

田 家 邦 明

- 1 はじめに
- 2 国の森林環境税の概要
- 3 森林法に基づく政策手段の概要と制約
- 4 市町村の役割の拡大と国の森林環境税の効果
- 5 おわりに

1 はじめに

この小文の目的は、2024年4月からの森林環境税（以下「国の森林環境税」という）の徴収によって初めて市町村が国、都道府県（以下「県」という）の関与なしに独自の判断で森林整備等に支出する財政手段を持つスキームが本格的に始動するが、森林政策において市町村の役割が重要になっている中で、これがどのような意義と課題を持つのか明らかにすることである。

「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」が2019年の第198国会で成立し、同年4月1日に施行された。これに基づく市町村等への森林環境譲与税の譲与は別途財源¹⁾によって同年9月から開始されているが、2024年4月から森林環境税の徴収がスタートする。この制度に関し、林野庁及び総務省は、ホームページで、「パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林環境税及び森林環境譲与税が創設された」旨、趣旨説明をしている。

1997年に京都で開催された気候変動枠組条約の第3回締約国会議（COP3）で京都議定書が採択され、その中で森林吸収源が温室効果ガスの削減目標の達成にカウントされることになった。そのカウント要件である、1990年以降森林経営が行われている森林の定義について、2001年にマラケシュで行われたCOP7で各国に委ねられることになり、我が国では人工林については間伐等の適切な森林施策が行われている森林とすることにされた。

間伐が行われている森林が、森林吸収源として削減目標の達成にカウントされることになり、間伐は我が国の国際約束の履行手段となった。間伐が行われた森林が森林吸収源として国民生活

1) 交付税及び譲与税配布金特別会計における借入れ等によって財源を確保。

及び経済における削減費用を減少させるという意味で、森林の有する温暖化防止機能が国民経済に組み込まれることになった。

このことが、それまで下降の一途を辿っていた森林・林業をめぐる情勢に変化をもたらした。森林政策の軸足を多面的機能の発揮に置いた森林・林業基本法の制定、間伐の計画的実施、間伐材を活用した国産材合板等の製品開発、公共建築物等への木材利用の促進、木材自給率の反転上昇、環境にやさしい産業としての森林・林業への理解の普及等に寄与している。国レベルの施策に加え、2004年の高知県を嚆矢として府県の段階で画期的な独自の森林整備等に充てるための税（以下「地方森林環境税」という）の創設が始まった。

2015年のCOP21で、2020年以降の枠組みとして、先進国、開発途上国を問わず、すべての国が参加する公平かつ実効的な法的枠組みであるパリ協定が採択された。同協定では、すべての参加国と地域に、2020年以降の温室効果ガス削減目標である「国が決定する貢献（NDC）」を定めることを求めており、我が国は、2021年10月閣議決定によって、2030年度に2013年度対比で46%削減（森林吸収量目標2.7%）の削減目標が設定された。

我が国は、かねてから森林吸収源対策を含め温暖化対策に取り組むことを内外にコミットしていた。森林吸収源対策に関して与党をはじめ関係方面から求められたことは、国レベルにおける安定した財源確保だった。毎年度の与党税制調査会に關係部会や市町村長から成る団体²⁾等による働きかけが行われ、パリ協定の採択を契機に具体化が進んだ。

平成28年度与党税制改正大綱で初めて市町村の森林整備等に充てる税制（森林環境税（仮称））を検討するとの方針が明記され、この方針を受け、政府・与党で検討が重ねられ、2019年の国会に「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」が提出され、成立した。

森林整備等に充てる税財源に関して、早い段階の動きとして、37府県において独自の地方森林環境税が創設され、森林整備等の事業に活用されている。それまで、森林整備等のための事業は、森林法に基づく公共事業予算を使った国の森林整備事業が実質的に唯一のものであった。森林法に基づく森林計画に沿って全国的に一定の森林整備水準を確保するため、共通に適用されている補助制度である。他の事業に比べ高い補助率が設定されているが、森林の経済価値の低下に伴い所有者の森林離れが進み、このインセンティブ措置が効かないケースが生じてきていた。

2) 市町村長から構成される全国森林環境税創設促進連盟及び国会議員・地方議会議員が参加した全国森林環境税創設促進議員連盟。市町村に森林を守るための特別の森林交付金の創設を求める運動体として、1992年に全国森林交付税創設促進連盟が発足した（事務局は当初提唱者の中山喜弘氏が町長であった和歌山県本宮町に置かれた）。2002年に、これが全国森林環境水源税創設促進連盟に改称され、さらに2006年に上記名称に変更されたが、一貫して市町村の財源確保を目指して運動。なお、令和6年度与党税制改正大綱で譲与税の配分基準が見直されたが、この連盟等が中心となって要請を展開した。議員連盟は、1994年に支援組織として設立され、本体の名称の変更に応じ改称されてきた（辻 2022参照）。

国の財政規律上私有財産の価値を高める補助については、保安林のような規制が伴う場合を除き、補助率を100%にすることは難しい。このため、森林所有者による手入れが行われずに荒廃したまま放置されている森林について、所有者との間で伐採に関し取決めを行った上で地方森林環境税を活用した府県独自の事業が展開されるようになっていた。

森林政策の基本的枠組みは、森林法に基づく。現在の森林法は、GHQの指示によって、1897年の森林法（以下「旧森林法」という）の全部改正によって制定された。その際、森林計画の権限は国に専属させるよう指示された。都道府県には委託することが許容されたが、市町村には権限が与えられなかった。

昭和50年代後半には、林業生産活動が停滞する一方、戦後造成された1000万 ha に及ぶ人工林が順次間伐を必要とする林齢に達してきたがその遅れが懸念された。1983年の森林法の改正によって、県の補助的役割として、初めて県が指定した市町村に間伐等の推進のための森林整備計画を作成する権限が与えられた。これ以降数次にわたる森林法の改正が行われたが、その中で間伐等の森林整備を推進するための市町村の権限が順次拡大されて行った。1998年の改正では、それまでの県の補助的役割でなく、基礎的自治体として、県の指定なしに、全市町村が森林法に基づき森林整備計画の策定を行うこととされ、また、森林所有者の施業に関する権限が県から市町村に移譲された。

政府・与党における森林環境税の検討と並行して、2018年に森林法とは別体系の法制として「森林経営管理法」が制定された。森林所有者に適切な森林の経営管理を行う責務を課した上で、森林管理が行われない森林を市町村が林業経営者に繋ぎ、又は市町村が預かり森林管理を行う「新たな森林管理システム」の導入が図られた。このタイミングで、国の森林環境税が市町村に譲与されることになり、初めて財政面で政策手段が与えられた。

国の森林環境税を評価することは時期尚早であると認識されているためか、先行研究は多くない。国の森林環境税は森林政策上画期的なものであるため、月日を重ね効果が評価できるような段階になれば研究者の関心を集めていくと思われる。その中でも、青木宗明編著（2021）が税理論面の問題をはじめ様々な論点を取り上げ総じて批判的に論述されている。これまでの森林環境税の創設に向けた経過や地方森林環境税の影響について田畑（2021）が詳細に分析し、創設に向けた運動についてはその中心にいた著者による辻（2022）が報告している。また、「新たな森林管理システム」、国の森林環境税等の森林政策上の課題については、田家（2018a, b）等において基礎的な検討が行われている。しかしながら、この小文のように、森林法に基づく国の政策手段との関連で、国の森林環境税の意義を分析したものは見当たらない。

森林法における市町村の役割の位置付けは1980年代から始まっているが、鈴木（1980a, b）、紙野（1982）、泉（1998）が森林政策における市町村の役割が重要となってきた理由を分析している。

この小文の構成は、次のとおりである。第2節で、国の森林環境税の検討経過と特に市町村の

森林整備等に充てる税として設計された理由を説明する。第3節で、国の森林環境税は基本的には国の森林法に基づく政策手段でカバーできない行政需要に対応する措置の財政的基礎を与えるものであるとの認識の下で、国の政策手段の意義と制約を明らかにし、この森林環境税がどのような面で効果の発揮を期待されるかを示す。第4節で、市町村の役割が重要となってきた理由を考えるとともに、それを実行するためには、今回の国の森林環境税のような独自の財源を持つ必要があることを明らかにする。第5節は、締めくくりとして、国が主導し、国による森林整備事業、府県の地方森林環境税による事業、市町村の国の森林環境税による事業が連携して実施され、適切に整備が実施され森林が持続的に多面的機能を発揮し、国民の厚生を高めていく必要があることを指摘する。

2 国の森林環境税の概要

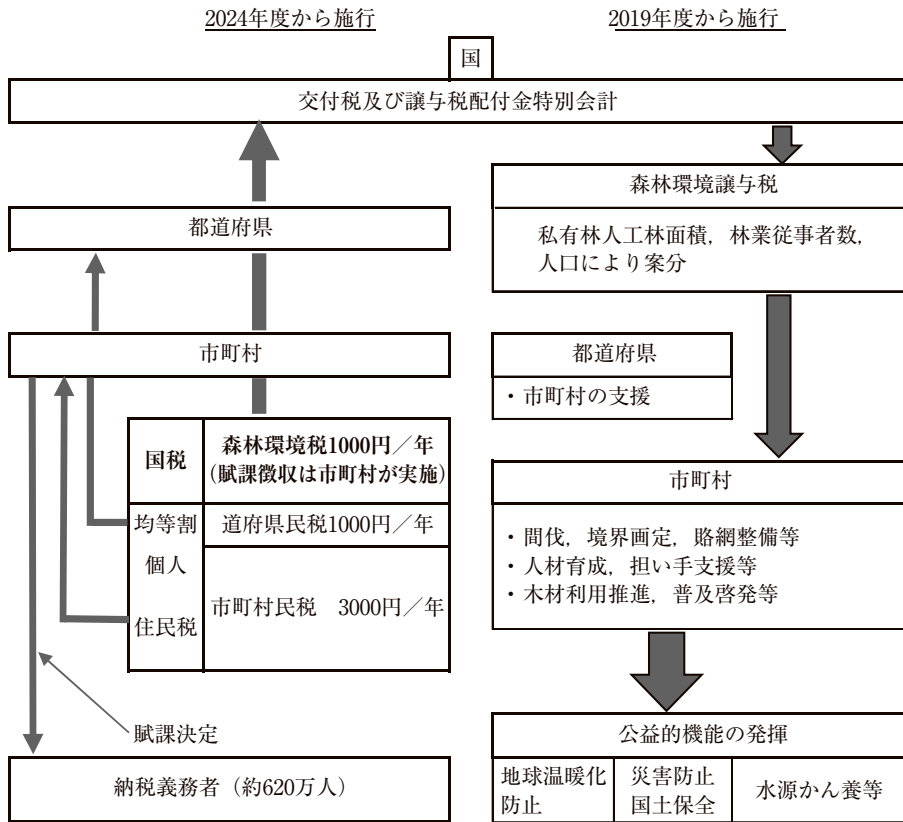
2012年に、環境税として「地球温暖化対策のための税」が税制抜本的改革法（「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」）において創設されたが、森林吸収源対策については検討事項として規定されるに止まった。このとき措置された環境税は、財源確保を目的としたものでなく、環境経済学において、最小の削減費用で所与の排出量削減を実現する経済的インセンティブ手法の考え方に沿ったものであった。その用途は、少ない排出量で生産を可能にする技術開発等に充当することとされ、森林吸収源対策に充てることに賛同が得られなかった。

このため、新たな税源を含め森林吸収源対策が検討され、表には出されなかったが、政府部内では、2023年までとされていた東日本大震災対策に充てるための市町村が個人住民均等割と併せて徴収する仕組みを2024年度以降森林吸収源対策に移行させることを念頭において、平成28年度与党税制改正大綱において、市町村による森林整備等の財源に充てる税制を検討することとされた。それ以降、政府・与党内で検討が進められ、最終的に、2019年の国会で「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」が成立した。

図1及び図2は、森林環境税及び森林環境譲与税に関し、林野庁及び総務省のホームページに共通に掲載されている。図1のポイントは、左部分で、市町村で個人住民税均等割に国税として森林環境税（1000円/年）が上乗せして徴収され、県を経由して、国の交付税及び譲与税配布金特別会計に納付されることである。右部分で、国は、国税である森林環境税を、3つの要素を使って、県、市町村に森林環境譲与税として譲与し、県、市町村はそれぞれ掲げられている用途に使用する。

図2のポイントは、当初の設計では、2024年4月に森林環境税の徴収が開始されるまでの間、2023年度までは特別会計の借入金で財源を確保し、2024年度に徴収が開始されてから以降は、森

図1 森林環境税と森林環境譲与税の仕組み



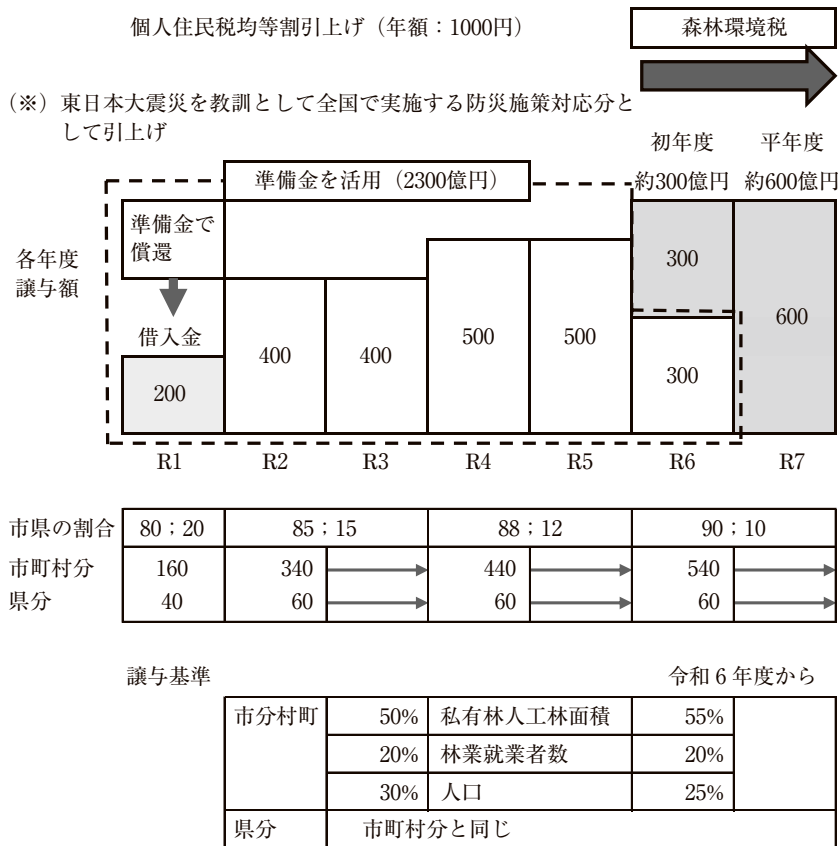
出所：林野庁ホームページより作成

森林環境税によってそれまでの借入金を返済しながら譲与して行き、2033年度以降は森林環境税600億円全額譲与税として譲与し平年度化する予定であった。2020年度に地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金（2300億円）を活用して、2019年の借入金を返済した上で、2024年度から実質的に平年度化する大幅な前倒しをすることとされた。

市町村が実施する森林整備等に充てるといふ制度設計の基本的な考え方は、森林環境税を検討する方針を示した平成28年度税制改正大綱で明らかにされた。具体的方向付けが、平成29年度税制改正大綱で要旨次のとおり行われている。

- ① 森林現場には、林業・山村の疲弊により根本的課題が存在するが、その対策において森林現場に最も身近な存在である市町村の役割が重要。
- ② 自然的・社会的条件が不利であることにより所有者等による自発的な間伐が見込めない森林の整備に関する市町村の役割を明確にして、森林関連法を見直す。
- ③ 市町村から所有者に対する間伐への取組み要請などの働きかけの強化、所有者の権利行使の制限等の一定の要件の下、所有者負担を軽減した形で市町村自らが間伐等に関し具体化を

図2 森林環境譲与税の譲与額と譲与の基準



出所：林野庁ホームページから作成

を進める。

- ④ これらの施策により市町村が主体となって実施する森林整備等に必要な財源に充てるため森林環境税の創設に向け、平成30年度税制改正において結論を得る。

この方針で示された法制面の条件整備として、森林経営管理法が2018年に制定されている。なお、森林所有者に代わって行政が実施するための財政措置が講じられたことは、治山事業以来のことであった³⁾。

地方財政審議会に設置された検討会の報告⁴⁾では、市町村が行う森林整備等のための財源とすることについて、「森林現場と所有者に近い市町村に着目し、その役割と権限を強化するアプローチ

3) 森林法に基づき保安林の指定を受けた森林については、その崩壊防止、復旧等の森林整備等、森林所有者に代わって国及び県によって治山事業として実施される。保安林でないものについて政府（国及び地方公共団体）が森林整備を行う財政的な仕組みはなかった。

4) 森林吸収源対策税制に関する検討会報告書（2017年11月）。

は、現下の森林の抱える困難な問題に対処するための手法として、時宜を得たものであると評価できる。この新たな森林管理システムを契機として、森林の有する公益的機能が十分に発揮されるよう、市町村自らの事業として実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合って、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）を創設する必要性は認められるものである」とその考え方が妥当であるとしている。

市町村の森林整備等の費用に充てるという考え方は、現下の森林林業の状況から森林政策において市町村の役割を強化してきたという方向に沿い、かつ、長い間特別の財源確保につき運動を展開してきた促進連盟やそれを支援する国会議員及び地方議会議員の要請に応えるものであったことは言うまでもない。上記のように、2024年度から徴収が開始されることにされたように、政府・与党税制関係者の間に、同じ市町村の段階で2023年度までを期限として実施されていた、東日本大震災を教訓として実施する防災対策に充てるため個人住民税均等割の引上げ（1000円／年）による賦課徴収のスキームを森林環境税に移行させることが前提とされていた。なお、上記防災対策の1000円／年のうち500円が県の財源であったため、全国知事会の一部に森林環境税を県の収入とすべきであるという意見もあったようであるが採用されなかった。

2019年度から譲与が開始された（実際の譲与時期は9月）。2023年度は林野庁が各県から聞き取った予定であるが、同庁がとりまとめた現在までの状況は表1のとおりとなっている。当初活用されずに基金に積み立てる市町村が多かったが、年度を重ねるごとに活用される割合が増加している。国の森林整備事業による林道については、これまでも市町村が事業主体となって開設事業を行ってきたが、間伐等の森林整備は森林所有者等が県から直接助成を受ける方法が定着してきた。このため、森林整備に関し市町村自ら事業を実施し又は助成を行った行政経験があるものは多くなかった。そのため、自らの事業として、これらの事務事業を行う手続きや体制を整えるのに時間を要したことが影響したものと考えられる。

表2は、総務省の2016年度から最近までの各年度の地方財政統計年報の市町村目的別歳出決算の農林水産業費（合算）である。森林環境譲与税を充てた木材利用の促進のための学校施設等市町

表1 市町村・県における森林環境譲与税の活用状況

(単位：億円)

		2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度（予定）
市町村	活用額	65	163	217	341	467
	譲与額	160	340	340	440	440
県	活用額	31	47	53	58	70
	譲与額	40	60	60	60	60
合計	活用額	96	210	270	399	537
	譲与額	200	400	400	500	500

出所：林野庁業務資料

表2 市町村目的別歳出決算（地方財政統計年報）

（単位：億円）

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
農林水産業費	13614	14315	13634	13798	14088	13400
農業費	5489	5900	5588	5427	5663	5432
畜産業費	503	858	653	761	671	625
農地費	4634	4601	4638	4728	4647	4502
林業費	1432	1469	1433	1545	1732	1724
水産業費	1556	1488	1323	1337	1375	1107
森林環境譲与税				160	340	340

出所：地方財政統計年報から筆者作成

村施設の木造化等の費用は、それぞれ該当する費目（学校や社会教育関連費目）に計上され、林業費には森林整備に充てられたものが計上されている可能性がある。この点を割り引いて考えても、2019年度以降他の費目と比較し、林業費が突出して増加しており、森林環境譲与税が森林整備に充てられネットで林業費を押し上げている。

3 森林法に基づく政策手段の概要と制約

3-1 森林政策をめぐる状況の推移と市町村

明治時代になって、近代国家としての森林政策は旧森林法の制定によってスタートした。欧州の制度を範にとった保安林制度が主たる内容であった。旧森林法では、市町村に対しては、公有林の所有者として法の客体としての位置付けしか与えられていなかった。

明治時代の民有林の主要な課題の一つは、部落有林を解体し、公有林（市町村有林）化を進めることにあった。日露戦争後国力増強の一環として公有林化を強力に推進し、経済的利用を行うことによって市町村の基本財産を増加させることが目指された。このため、1908年に旧森林法を改正し、社寺有林とともに公有林について施業案（森林施業に関する計画）の編成を義務化した。

2回目の改正は、1939年に行われている。国家総動員体制に即応し、それまで森林所有者による自由な施業に委ねていた私有林について、戦時物資を確保するため、旧森林法を改正し、森林所有者に森林組合に強制加入させ、森林組合によって施業案を編成させ知事の認可を得ることを義務付けた。

しかし、この森林組合に施業案の編成を行わせる方針は、戦時物資の確保のための木材統制法の制定に伴い瓦解し、森林組合に編成させる施業案は、立木の伐採強制の手段となった。未造林の伐採跡地（戦後、旧造林未済地と呼ばれた）の増加によって山地の荒廃が進んだ。なお、1951年に森林法が制定されるまで、旧森林法の下で、森林組合によって施業案の編成が続けられてい

る。また、旧造林未済地についても、森林組合を通じて計画的に解消が進められ、1956年度末に終了している。

このような森林組合の存在によって、伐採、造林に関し、市町村の役割が必要とされなかった。さらに、GHQが針葉樹私有林の生産を保続生産の軌道に乗せるため旧森林法を改正することを指示した際、森林計画の編成とその遂行の責任は中央政府に負わせるという権限の配分の指示があった。森林法では、1983年の改正まで、市町村に権限を与えられることはなかった。

表3に、我が国の森林の所有者別の面積が示されている。国土面積の2/3が森林面積で、その3割が国有林である。林野庁が、7つの森林管理局を置き、その管理経営を行っている。1千万haの人工林は戦後造成されたもので、森林政策が直面する問題は人工林の私有林の森林管理に関連して生じている。

この人工林は、戦後、多くの戦中の旧造林未済地への造林が計画的に行われ、また、逼迫していた木材需要に対応するため広葉樹から針葉樹への樹種転換する拡大造林が一斉に行われた所産である。これらが経済樹齢に達し木材として市場に供給されるようになる前に、木材需要の多くが輸入材で賄われるようになり、立木価格が低落傾向を示し、林業生産活動水準が低迷していった。一方、人工林が成長し西日本から順次間伐が必要なステージに入ったが、間伐等の手入れが行われない森林が増加し、公益的機能の発揮に支障を及ぼすことが懸念されるようになっている。

森林計画制度の主たる目的が、森林法制定時の危機的状況にあった森林資源を回復するため伐採をコントロールし保続生産の条件を整えることから、戦後造成された人工林について適切に管理され、持続的に多面的機能を発揮させることに移っている。この動きの中で、市町村の役割が拡大している。

森林法では、政府（国と県）が森林整備を行う保安林と森林計画に沿った森林所有者による施業の奨励（「営林の助長」）を通じて森林整備を進める森林に分けて、政策手段が用意されている。前者では、治山事業によって、森林所有者の負担なく、政府（国と県）自らが整備を行う。後者においては、森林所有者等が、森林経営計画を作成し、市町村長の認定を受け、それに従って行う間伐等の施業に要する費用に対し、森林法に基づき補助が行われる。このインセンティブ措置が効

表3 森林面積

（単位：千ha）

		森林面積	人工林	天然林
国有林		7659	2288	4733
私有林	公有林	2995	1334	1531
	私有林	14347	6569	7188
	小計	17389	7916	8747
計		25048	10204	13481

出所：林野庁業務資料 2017年3月31日現在

かない森林所有者が現れてきていることに、根本的な問題が存在している。

3-2 保安林制度の概要

保安林制度は、森林（国有林を含む）について、水源のかん養、土砂流出・土砂崩壊の防備等森林法で定める目的を達成する必要があるとき、農林水産大臣又は都道府県知事が保安林として指定するものである。治山事業は、保安林において、森林回復、崩落防止等の工事等が必要な場合は、国又は県によって森林所有者の負担なしで強制的に実施される。2023年3月現在で、保安林面積1227万 ha で全森林面積に対する割合は49.0%（国有林面積、民有林面積全体に対する割合はそれぞれ90.3%、30.8%）である。

保安林に指定されると、転用（区画形質の変更）が制限されるとともに、目的に応じて指定施業要件が指示され、伐採等の施業に制限（禁伐、択伐等）が課される。私有財産に対する規制には、憲法第29条（財産権の不可侵）による制約がある。保安林の指定は、その目的を達成するために、転用や施業を制限する必要がある場合に行われる。逆に言えば、これらの制限を行う必要がある場合に限り、保安林を指定することができることを意味する。

国又は県が実施する治山事業は、保安林に限定される。法律上の要件を満たさない限り、保安林に指定できない。また、森林所有者は、転用や施業の制限を伴うので、一般的には保安林の指定に消極的である⁵⁾。府県で地方森林環境税が創設された主な理由として、森林所有者によって手入れが行われずに、そのまま放置されている森林が増加するようになったことが挙げられている。森林法に規定されているインセンティブ措置以外に、国の補助事業は用意されていなかった⁶⁾。このため、これらの府県の多くは、地方森林環境税を財源に、森林所有者自らが森林管理を行う意思がない森林について、所有者と伐採方法（皆伐をしない等）に関し取決めした上で委託を受け県自ら森林整備を行い、又は森林組合等に全額助成し整備を行わせる方法を採用した。

また、森林経営管理法において自然条件等から受託する林業経営者がいない場合、市町村が森林管理を受託し、自ら森林整備を行えるようにし、この費用に充てることを国の森林環境税創設の理由の一つとされた。今後においても、森林所有者による手入れが行われない森林が増加して行く可能性がある。森林の公益的機能の発揮を確保するため、市町村を含め政府が公的に森林整備を行う必要性が高まっている。

5) 法律上指定に当たって所有者の同意を要しないが、円滑な制度運営を図るため了解を得て指定する運用が行われている。

6) 地球温暖化対策として制定された「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」による特定間伐等促進計画に基づいて行われる間伐については、同様の補助が行われているので、便宜、森林法に基づく補助に含めて議論する。

3-3 森林計画制度に基づくインセンティブ措置の概要

森林計画制度は、GHQの指示によって1951年に制定された森林法において、現在の森林法の目的にもある「森林の保続培養」の手段として採用された。現在の制度は、全国森林計画、地方森林計画、市町村森林整備計画をそれぞれ農林水産大臣、県知事、市町村長が作成し、森林所有者等が市町村森林整備計画に即して森林経営計画を策定し、市町村長の認定を受ける。森林所有者等がそれに沿って施業を行う場合、森林法に基づき、その費用の一部に対し森林整備事業によって補助（法律補助）される。これが、森林計画を達成するためのインセンティブ措置である。

「保続培養」を図るための森林管理の基準は、単純化して言えば、適正な伐期で適正な伐採量を伐採することである。現在は幅を持った基準となっているが、基礎にある考え方は、一貫して、平均成長量が最大となる林齢（制度上はこれを基礎として定められる標準伐期齢で、森林経営計画を認定する市町村長が設定する）で、成長量の範囲内で伐採することである。

「保続」はドイツで発展した森林経理学に由来し、毎年の生産をできるだけ均等にしかも永久にそれを続けることができるようにすることをいう（鈴木 1979）。保続の手段である平均成長量が最大となる林齢による伐採の考え方は、法正林概念と密接不可分であり、また、資源経済学ではMSYと捉えられている。Samuelson (1976) が、生物学者 (biologist) が考える「maximum sustained yield」(MSY) を与えるものとして、方正林と平均成長量を使ったMSYの導出方法を略述している。森林全体の面積を1とし、その森林の材積関数を $f(t)$ ($t=1, 2, \dots, T$) とし、 $f'(t) > 0$ とする。今森林を等面積の T 個の区画に分け、順次伐採し即時に植林し、森林が1, 2, ..., T までのすべての同一林齢の部分によって構成されるようにする。この森林の区画ごとの材積の成長量は、林齢 T の区画の森林の材積に均しい。すなわち、林齢 T の森林の材積は、植林1年目、2年目、……、 $T-1$ 年目、 T 年目の材積が積み上がったものであるからである。従って、区画 T の材積 $f(T)/T$ が持続可能な伐採量である。これは平均成長量であり、これを最大化する林齢 T が最適伐期齢である。

現行のインセンティブ手法が採用されたのは、1968年の森林法の改正による。1951年の森林計画制度創設時は、幼齢林（平均成長量が最大となる林齢に満たない林齢）の伐採は県知事の許可を得た場合を除き禁止されるというコマンド・コントロール手法（規制的手法）が採用された。当時、森林所有者の選択に委ねては、幼齢林が伐採されるので、規制措置（幼齢林伐採禁止）が講じられた。1962年に、森林資源が保続上懸念すべき状況から脱し、今後は、木材需要の増大に対応し、森林所有者の自主的な努力によって森林資源を造成する方針に転換し、幼齢林の伐採の許可制度が撤廃された。

1967年に森林法が改正され、森林所有者が森林施業計画（現在は森林経営計画）を作成し、その計画に従って行われる施業⁷⁾について、その費用の一部を助成する仕組みが導入された。これが、現在のインセンティブ措置である。

表4は、昭和30年以降の立木伐採量等の推移を見たものである。昭和40年代後半からスギ立木価格が上昇していたにもかかわらず、伐採量は低迷した。昭和36年の丸太輸入の自由化、その後の変動相場制への移行による円レートの上昇の進展によって木材輸入が増加していたが、昭和60年のプラザ合意によって一段と円高が進んだ。さらに、平成7年の阪神淡路大地震をきっかけとして狂わない建築用材が求められ、水分含有量が多いスギ製品は欧州材に柱材市場が浸食され苦境に陥った⁸⁾。このような事情も加わり、木材自給率が低下していった。立木価格にもかかわらず伐採が減少していったのは、立木価格が上昇していた局面でも、労賃の上昇の方が大きく労賃で測った実質的な価格が低下し、所有者が再造林という投資を伴う伐採を避けるようになったことが考えられる。

森林法によるインセンティブ措置を支える国の補助金の財源は、国の予算の一般公共事業の中で、森林整備費として計上されている。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年代中頃まで、大幅な減少を続けていた。その中において、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。森林離れである。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あった。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

表4 立木伐採量等の推移

(単位：百万 m³、円/m³、%)

	立木伐採量	立木価格	自給率		立木伐採量	立木価格	自給率
昭和30	56204	4478	94.5	55	28751	22707	31.7
35	56200	7148	86.7	60	29064	15156	35.6
40	47541	9380	71.4	平成2	28068	14595	26.9
45	44556	13168	45	7	22641	11730	20.5
50	28103	19726	35.9	12	20848	7794	18.2

出所：林野庁業務資料等から筆者作成

7) 伐採後、地拵え・植林、下刈り、除伐、枝打ち・間伐（林齢30年生を挟んで2回実施）の施業が成長ステージに応じて実施されるが、費用の大半は植林後10年以内に実施される除伐までの手入れにかかる。

8) この状況は、遠藤（2002）が詳しい。

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。

3-4 森林法に基づく間伐に対するインセンティブ措置の経済分析

森林計画に沿った施業を促すインセンティブ措置は、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、森林法に基づき県が直接補助事業者として国の助成を受け森林所有者等に対して実施される。他の分野に見られない高率（最高68%、国と県が、それぞれ3対1で負担する）の助成であり、しかも稲作であれば田植え、草取り等の肥培管理の工程のような、施業についての助成である。また、個人財産の増加となるので、国の財政の規律として、補助は費用の一部に限って行われている。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。

間伐を行う森林所有者の便益は

$$(1) \quad B(l) = F(l) - cl$$

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、 $F(l)$ は間伐による利得で、

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

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（伐採量の増量 $f(l) \times$ 価格 p 、 $f'(l) > 0$ 、 $f''(l) < 0$ ）現在割引価値である。 ρ は割引要素で、 γ 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。第3項は、景観保持、土砂流出防止等地域環境や地球温暖化対策へ貢献することによってもたらされる満足感とする。 b は間伐水準単位当たりの満足感であり、間伐の効用への理解が深まるにつれ増加するとする。 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面的な機能を最大限発揮する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。このオファーに対して、森林所有者は、間伐水準 l を

$$(3) \quad B(l^*, m) \geq 0 \text{ のとき, } l = l^*$$

$$(4) \quad B(l^*, m) < 0 \text{ のとき, } l = 0$$

と選択する。補助金 m は、インセンティブ要件である参加制約

$$(5) \quad B(l^*, m) = F(l^*) - (1-m)cl^* \geq 0$$

を満たす必要がある（インセンティブ要件として、他に誘因両立制約があるが、補助金がない下では便益は負と考えられるので、参加制約と同値であるとする）。(5) から、

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

である。

政策当局にとって重要な制約条件は予算で、これを M とする。予算の範囲内で補助金を交付するので、必要となる間伐総量を Σl^* とすると、

$$(7) \quad mc\Sigma l^* \leq M$$

または、 $m \leq M/c\Sigma l^*$

となる。

(6) と (7) から、

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

左の不等式は森林所有者へのインセンティブとしての制約、右の不等式は予算制約である。限られた予算の下で間伐量を確保するためには、 m は $\Sigma l^* \leq M/mc$ を満たし、かつ、(8) を満たす最小の水準とする必要があろう。よって、

$$(9) \quad m = 1 - F(l^*)/cl^*$$

となる。

実際どのようにして水準が選択されているだろうか。森林経営計画の制度では、全国共通に適用されるものとして一律的に補助金の水準が決められる。国の事業であることから、全国的に斉一に森林の整備が進められるように、どこの地域であっても公平に同じ水準のインセンティブが与えられるようにするという政策的要請のためであるが、これによって、森林所有者や地域ごとに設定されるとすれば生ずる制度運営コストが軽減される。

一律的な補助金の設定に当たっては、標準的な森林について、森林所有者ごとにはわからないが平均的なものとして推計が可能な間伐収入と費用（間伐による便益の式のうち金銭的に推計できるものは間伐材収入と費用であり、補助金水準が適切かどうかの検証に当たっては、この2つの費目が使われる、換言すれば、補助金水準の説明にこれらが通常使われている。）によって、間伐が行われてもマイナスとならない補助金の水準を基準に、間伐の推進の必要性や財源的制約を勘案し、(8) の

ような範囲で決められていると考えられる。

例えば、間伐材収入による平均的な利得と費用を算出し、 m について、

$$(10) \quad (a - (1 - m)c)l^* \geq 0$$

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、過去に財務当局に見直しを要求するなどの協議を重ね、現行の水準になっていると考えられる。

国によって配分された毎年度予算及び指示された m によって、各県において補助事業の執行が行われる。国は、最も基本である M を予算の範囲内で、県別に配分する。実際は国の負担分である国の予算を配分し、それに応じ県の負担分が決まり、結果として M が県別に配分されることになる。国によって配分された毎年度予算及び指示された m によって、各県において森林所有者等からの申請を基に執行される。間伐を含む森林整備事業（森林法上は「造林」）は、通常の補助事業と異なり、標準単価方式が採用されている。それは、実行経費の高低にかかわらず、標準単価に基づいた経費から算出されたものが補助金の額となる方法である。

これは、

- ① 事業の施行地が小規模で分散して件数が多い
- ② 施行地ごとの実行経費に影響する林道からの距離、傾斜等の条件が千差万別
- ③ 自家労働等金銭の支出が伴わないものがある

ことなどにより、実行経費によると審査事務に手間暇がかかり、時間を要し、全国はもちろん、県内を通じて統一した適正かつ円滑な事務処理が困難であるためと考えられる。

具体的には、知事が施業の種類ごとに単位面積当たりの標準的な事業費単価（標準単価）を定め、これに基づいて次のように補助金額が算定される。なお、標準単価の設定に当たっては、国が定めた作業工程に基づいて算出される。

$$\text{補助金額} = \text{標準単価} \times \text{面積} \times (\text{査定係数} / 100) \times \text{補助率}$$

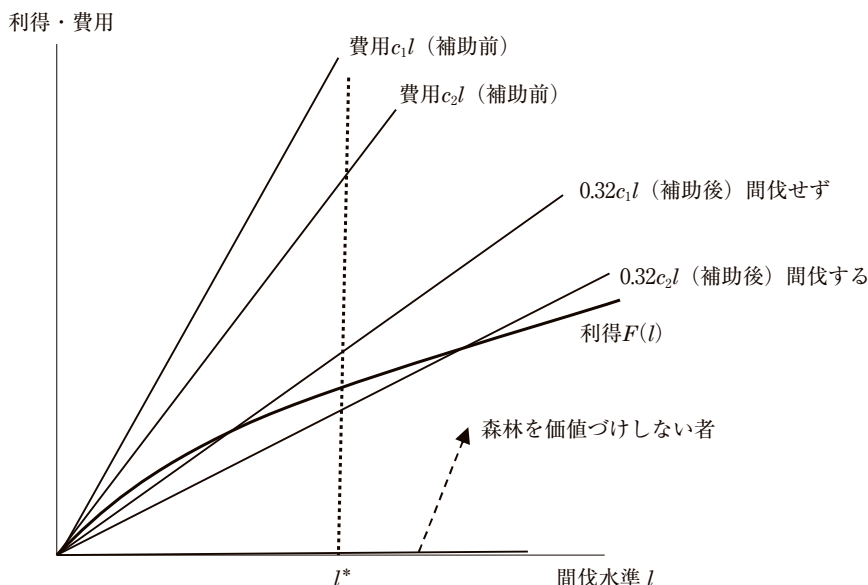
なお、市町村長の認定を受けた森林経営計画に基づき行われる間伐については、査定率170、補助率は4/10で、実質補助率は、68%となっている。

農林水産省関係の補助事業の補助率は、一般に50%が基準となっていることからすれば、それと大きな格差があり、しかも他の分野ではあまり見られない個人補助である。

図3に、実際の費用から補助金を控除した実行費用と利得が描かれている。また、水平軸と並行に描かれている線は、森林に経済価値を見出さなくなった者の利得（ゼロ又は限りなく小さい）である。間伐等の森林施業が行われない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。森林経営を行わない、すな

図3 間伐の利得・費用と補助金



わち、間伐等の手入れに対する支払用意がゼロである。補助金の交付要件である森林経営計画を作成しないので、彼らの森林は放置される。

- 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っても利得が費用を下回る（便益が負）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3の水平軸に沿ってゼロの利得を表す。

②は、図3の単位費用が、 c_1 のような森林のケースである。

③は、 $\sum mcl \leq M$ の制約の下にあることを意味する。 M は、毎年度の予算額である。国の補助金と都道府県の負担分の合計から成る。

このインセンティブ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、相続が進めば地縁的關係が薄くなり、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興味を持たないだろう。

(B) 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では、間伐をしようとする者がいない。

(5) の右辺を森林所有者の自己負担という観点から、整理すると、

$$(11) \quad (1-m) \leq (pf(l^*)\rho' + al^* + bl^*) / cl^*$$

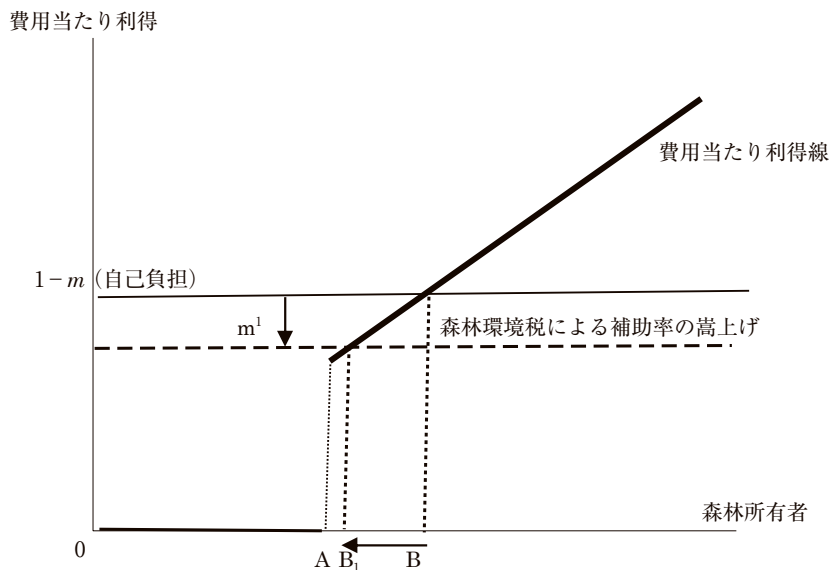
(11) の左辺は、費用単位当たり自己負担である。それが右辺の費用当たり間伐の利得を下回る必要があることを示している。図4で、自己負担の観点から政策当局のオファーに対する反応を考える。

図4の横軸に費用単位当たり利得が大きい順に森林所有者が並べられており、それぞれの費用当たり利得をプロットとしたものが費用当たり利得線とする。(5) 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2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利得を超える者である。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がない者である。

(11) の右辺の費用当たり利得は、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4の費用当たり利得線は傾きが緩やかになり、Bが左側に(B₁)に移行し、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

図4 森林所有者のオファーへの反応



の森林は森林管理放置林の候補である。

農林水産省で林業経営に対する意向調査が不定期に行われているが、地球温暖化防止対策が開始され、また、地方森林環境税の創設が始まった頃実施された、2004年調査（農林水産省2004；調査対象を2000年の林業センサスで把握された比較的小さい保有規模3ha以上20ha未満の林家から抽出）では、今後5年間で間伐を実施する考えがないとした割合は25.9%であった。森林の所在地別の結果も示されており、間伐を実施する考えがないとした割合は居住する市町村内24.8%、市町村外36.7%となっている。居住市町村内外で差があるのは地域環境への貢献意識の違いが反映されている可能性がある。

我が国では、立木の段階から建築用材として使用されるまで、3段階の意思決定ステージが存在する（表5）。

我が国独特の存在として、第Ⅱステージに、森林所有者から立木を購入し、伐採搬出し、素材市場に供給する素材業者と呼ばれる事業主体が形成されている。森林所有者は、一般に所有規模が零細でそこからの収入に生計を依存していないため、事業経営として継続的に立木の売却は行っていない。不時にお金が入用になったときや素材業者の働きかけに応じて間断的に売却するという行動をしている。素材業者は、森林所有者の偶発的散発的な売却ニーズを集め立木を購入し伐採・搬出し市場に搬送し、川下の製材加工業に継続的に原料供給を行っている。しかし、第1ステージの間伐等に関する意思決定は所有者しか行えない。

多くの森林所有者が保有する森林をまとめ、森林法に基づいて森林経営計画を策定させ、市町村長の認定を受け、森林整備事業によって大きい補助率（68%）が適用される補助を受けさせ、技術力がある事業者に一括して請け負わせ、集団で間伐に取り組ませることが効率的である。機能的な作業道の開設配置、林業機械の効率的利用が可能な事業単位に森林をまとめていく上でも、多くの森林所有者の参加が望ましい。間伐材の利用上でも、まとめて供給する方が販売しやすい。間伐事業に多くの森林所有者を参加させるためのコーディネイターとして、市町村の役割に期待せざるを得なかった。

表5 林業における意思決定主体

ステージ	意思決定主体と意思決定の内容	関連市場・価格
I	・森林所有者 ・立木を販売する ・間伐等の施行を行う	立木価格
II	・素材事業者 ・立木を購入、伐採、搬出し、素材（丸太）市場で販売する	素材市場 素材価格
III	・製材加工業者 ・素材を購入し、製材加工し、製品市場で販売する	製品市場 製品価格

出所：筆者作成

表6 私有林における在村者・不在村者所有面積

(単位：千ha, %)

区分	1970年		1980年		1990年		2000年		2005年	
	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比
総数	14205	100	14100	100	13794	100	13482	100	13434	100
在村者	12089	85.1	11452	81.2	10791	78.2	10161	75.4	19162	75.6
不在村者	2117	14.9	2648	18.8	3003	21.8	3321	24.6	3272	24.4

出所：餅田編著（2002）、林野庁資料から筆者作成

近年、所有者の所在の把握が難しい森林が増加している。表6に、累次の林業センサスによる不在村者が所有する面積の推移が示されている。私有林面積の4分の1が不在村者所有となっている⁹⁾。なお、2005年の面積が2000年のものに比較して、それまでの増加傾向に反して増加していないのは、この間の平成の大合併によって、従来不在村者であったものが在村者になったことが影響していると考えられる。それによる減少にかかわらず、面積が概ね変わらないことは、合併前の市町村のベースであればそれまでのペースで増加している可能性が高い。

間伐事業の実施に際し、森林をまとめるに当たって市町村外に居住する者に連絡を取り、場合によっては探す必要もある。また、主伐はもちろん森林に関心を失った者は、極端に言えば1円でも負担があれば参加を拒否するであろう。その場合、間伐による公益的機能の発揮や地域の環境のための必要性を説明し、説得するのは市町村以外では時間がかかる難しい仕事になる。

しかし、決め手は、補助残の自己負担であったと思われる。森林整備事業は国の公共事業予算によって法律に基づき実施されており、全国的に一定水準の森林整備を確保するため採択要件、補助率が均一に設定されている。地形、斜度、森林の所在場所、そこへのアクセスの条件等の自然条件によって、高い補助率の下であっても単位費用当たり利得が補助残を下回るケースが生じることが避けられない。

これに対応して、地方森林環境税を財源とした補助率の嵩上げ（図4の m^1 ）や府県が受託して自ら実施又は森林組合に全額補助して実施することによって補完してきた。しかし、府県の地方森林環境税を国の事業の補完に充てるのには財源的に限界があり、また、県内に不満が出ないように公平な運用が必要で地域の要請すべてに応えるのは難しい。そのため、補助率の嵩上げは限定的にしか行われていない。更なる他の安定した財源が必要とされていた。

4 市町村の役割の拡大と国の森林環境税の効果

戦後造成された人工林の間伐等の推進のため、1983年の森林法の改正によって初めて市町村に

9) 2010年以降の林業センサスでは調査されなかったが、2025年センサスでは調査対象にされている。

権限が賦与された。その時期に、鈴木（1980a, 1980b）、紙野（1982）は、戦後の森林政策における市町村の役割を跡付け、その役割が広がっていることを報告した。これらの先行研究によれば、1951年の森林法制定後でも、県は、造林補助事業等の実施に当たって、それまでの延長線上で森林組合に中心的役割を担わせてきた。しかし、林業生産活動の低迷に伴い、森林組合の経営が悪化し、県行政の肩代りをする余裕が失われ、また、間伐のように単に木材生産だけでなく地域環境や公益的機能の発揮に関連する行政に対応できなくなっていた。森林組合が対応できなくなった分市町村が負わざるを得なくなり、その役割が大きくなることを予見していた。

間伐の推進に当たっては、間伐に対する支払用意が様々な所有者に対し、地域環境の保全や公益的機能への貢献等の必要性を訴えて参加を促し、森林をまとめなければならないが、森林組合はもちろん地域の事情に必ずしも詳しくない県では、十分に対応することが困難である。

1983年の森林法の改正以降も、数次の森林法の改正が行われ、市町村の間伐等の推進のための関与が強化されていった。1998年の改正においては、それまでの県の補助的役割から、基礎的の自治体として、県から指定されることなく全市町村において包括的な森林整備計画の策定を行うとともに、森林施業計画（現在は森林経営計画）の認定等を行う権限が県から移譲された。しかし、それらは行政的権限に止まり、特別の財政措置は伴っていなかった。

ただ、間伐等の手入りを推進する上で、市町村の役割の重要性が認識され、地方財政の面で手当を行うため、林野庁と自治省（当時）が協議し、地方財政対策において地方交付税交付金の算定基礎である市町村基準財政需要に森林・山村対策に関する経費を算入し、地方交付税に反映されるような措置が講じられた。これを受け市町村の段階で間伐に関し補助率の嵩上げ等の事業を予算化するケースも広がったが、この措置の性格上（地方交付税交付金は市町村の一般財源として交付される）すべての市町村で措置が講じられることが担保されるものではなかった。

地球温暖化対策において、温室効果ガスの削減義務の達成に間伐がカウントされることになったため、特別措置として、2008年に、森林法によらずに、かつ、都道府県を経由することなく、市町村が事業主体となって所有者をまとめて間伐を行うことができることになったが、所有者の自己負担は森林法による間伐と同じであった。

間伐に対する支払用意が様々な者をまとめるには、間伐材収入によって費用の持出しがない場合は問題がないが、持出しが伴う場合、最も少ない負担しか許容しない者に持出しを揃えないと合意が得られない。これを補完したのは、府県の地方森林環境税であったが、すべての県が嵩上げを実施しているわけではなく、また、実施している県でも県が設定した要件に該当するものに限られる。財源的に、対象を県内通じて納得が得られるものに絞らざるを得ない。また、国の森林整備事業によることなく、府県において地方森林環境税を活用して、単独事業として対応しているケースも多い。

このような対応が難しい場合、森林をまとめるに当たって組合せを見直したりして、様々な工

夫が行われていることが想像される。効率的な間伐が実施されるようにするため、まとまった森林の多くの所有者の意向を確認し、事業に参加させることが重要であるが、所有者の所在の把握が難しい森林が増加し、たとえ所有者の所在が判明しても持出しを要するような場合、市町村に住所を有しない者の協力を得るのはより難しい可能性がある。このようなケースが今後増加していく。これらの者は、地域との関係が希薄化しているため、地域環境の改善のような理由では説得力を持たず、カギとなるのは経済的条件となる。

補助残（自己負担）の水準は、国の森林整備事業の補助率が基本となる。これは、事業の性質上全国を通じて一律の基準によって実施されており、他部門の事業に比べ高いので（68%）更に引き上げられることを期待するのは難しい。市町村は、これを所与として、所有者に事業の条件をオファーしなければならない。県の事業についても県下一律の基準が適用されるので、市町村ごとの特別の事情への配慮を求めることは、財源的な制約もあり、困難である。当該地域の実情を考慮して市町村で施策水準を設定するには、独自の財源を持つことが必要である。この要請に応えるものが、国の森林環境税である。（11）を再掲する。

$$(11) \quad (1-m) \leq (pf(l^*)\rho' + al^* + bl^*) / cl^*$$

これを成立させる有効な方策は、

- ① cl^* を小さくする：森林をまとめ、作業道を開設し、効率的な間伐作業を行い、単位当たりのコストを削減する。このため隣接し合う所有者の参加を促す（なお、国の森林整備事業に必要な森林管理計画の認定は市町村長によって行われるので認定要件に適合するように森林をまとめるプロセスで誘導することになる）。
- ② al^* を大きくする：より高く販売が可能な間伐対象林齢の森林を選択する。
- ③ al^* を大きくする：市町村内で間伐材の利用を促進するため、公的施設での利用を勧める。
- ④ bl^* を大きくする：間伐の社会的意義についての啓発普及を行い、間伐に対する理解を促し事業に参加することによる満足感を醸成する。
- ⑤ 自己負担（ $1-m$ ）を小さくする：条件が悪くコストがかかる箇所については補助率の高上げ（図4の m^1 ）をし、又は自ら実施するか若しくは森林組合等に助成して行わせる。

ことなどが考えられる。これらの取組みに、国の森林環境税を活用することができる。

森林を支える基本的な財政的手段は国が有してきたが、2000年代に入って37の府県が独自の税財源を持ち、今回、基礎的自治体である市町村すべてが、国の森林環境税によって国、県の関与なしに支出可能な財源を持つことになる。

森林政策のプレーヤーは、国と県からスタートし、これに1980年代に入って市町村が補助的に参画するようになった。1998年に、第3のプレーヤーとするため、地方分権改革の方針に沿って基礎的自治体である市町村全部に自治事務として森林法に基づく市町村森林整備計画を作成さ

せ、その実施のための権限を委譲したが、一般財源にある地方交付税交付金以外に特別の財政的措置は伴っていなかった。国の森林環境税によって財政的基盤が整備され、名実とも森林政策のプレーヤーとして役割を發揮することが期待される。

5 おわりに

戦後の森林政策の基本は、GHQの指示によって、旧森林法の全部改正によって制定された森林法に基づいている。当時、戦中戦後の過伐濫伐によって森林資源は危機的状況にあって、特に、私有林針葉樹生産を保続生産の軌道に乗せ、森林資源の蓄積を回復することが指示された。そのための森林計画の実行は、国が専管し県には委託することのみが許容されたが、市町村には権限が与えられなかった。伐採や植林に関する県の行政の補助的役割は、森林組合が担っていた。

戦後制約があった木材輸入が丸太関税の撤廃により増加して行き、加えて1980年代にはプラザ合意によって円高基調が進み、木材市場で輸入木材が国産材に代替する（昭和40年代中頃には自給率が既に50%を切っていた）ようになった。立木価格が一段と低下し、更に、1996年の阪神淡路大地震による木造住宅の被害が大きく、一気に狂わない建築材が求められ、水分の多いスギ材はその主たる市場であった柱材市場までも欧州材（ラミナ集成材）に浸食された。

立木価格は、昭和30年代の水準にまで低下するとともに、木材自給率が低下した。森林・林業を取り巻く状況が下降の一途を辿っていた1990年代の終わり頃、山村振興連盟の役員であったある町長さんが林野庁に來られ、その町では休日に持山の手入れに行く人は変わり者と言われるほど、山村でありながら町民は森林の経済価値を見出さなくなっていると語られていた。

このような状況が全国に広がっている可能性があった。それまで県の補助的役割の位置付けであった市町村を国、県に並ぶ第3のプレーヤーとして森林法に位置付けることとして、1998年の森林法改正が行われた。基礎的自治体として全市町村に、森林法に基づく市町村森林整備計画の策定をその内容を包括的なものにした上で行わせるとともに、森林所有者の森林施業計画（今は森林経営計画）の認定等の県の権限を市町村に移譲した。

このような時に、気候変動枠組条約の第3回締約国会議（COP3）で京都議定書が合意され、森林吸収源が温室効果ガスの削減義務の達成にカウントされることになり、間伐が削減目標の実施手段となった。国の森林整備事業における間伐予算の増額が図られ、間伐が計画的に実施された。間伐に対する助成の要件である森林施業計画（当時）の認定は市町村長が行っていたので、補助を受け効率的に間伐を行うために森林をまとめるに当たっては市町村の役割が不可欠になっていった。間伐対象林齢が引き上げられ、経済樹齢とされる50～60年生の森林も間伐事業の対象となって、その収入によって補助残が賄うことが可能なものもあったと考えられるが、すべてそうではなく間伐材搬出の条件が厳しい森林は賄えないケースが多かったと考えられる。

所有者の間伐に対する負担の支払用意は様々で、森林をまとめる上で市町村の労力が増加していたことは容易に推測される。近年、森林所有者の所在不明者が増加しており、その把握と事業参加への説得の苦労が増加していると考えられる。

所有者の間伐による利得から見ると、森林をまとめ作業道を効率的に開設し伐採搬出コストを低減するほか、所有者の参加を促進するためには、市町村内における間伐材の利用、間伐の公共財的性質への啓発を進めるとともに、条件が厳しい条件の森林については補助残の軽減措置が必要である。府県においては、国の森林整備事業の補助率の嵩上げや森林所有者に負担させることなく事業の実施を行っているが、国と同じように県内公平に実施する必要がある、財源的制約もあり、市町村ごとの事情まできめ細かく考慮できない。

上記のような町長さんを嘆かせた町民の態度をとらせた森林の経済価値の評価をもたらした立木価格は当時と変化がなく、市町村の役割は益々大きくなっている。多くの事業分野で、国、県、市町村が役割分担しながら連携して一体となって事業を実施している。森林整備の分野でも十分にそれが可能である。国は、県の協力を得て、市町村に国の森林環境税の活用を促すとともに、国、県、市町村によるそれぞれの財源を使った事業が連携し、効果を発揮し、国民の期待に応えることが重要である。また、これまでの行政の流れと異なり市町村を起点とする森林施策が積極的に展開されることが期待される。

2019年から森林環境譲与税の譲与が開始され、当初は使用されずに基金に積み割合が多く、このため国の森林環境税の創設を進めた与党から政府に対して活用に対して指導を行うことが強く要請された¹⁰⁾。これを受け、林野庁、総務省は市町村に対する働きかけや全国の市町村の活用状況のホームページ等を通ずる情報提供を行い、表1のように活用が進んだ。令和6年度与党税制改正大綱で森林環境譲与税の配分要素である私有林面積の要素が50%から55%に引き上げられた。森林が多い市町村の配分額が増加するので、これを活用し、森林政策の一翼を担う者として、国、県と連携し、国の森林環境税を駆使し、森林の適切な管理を通じて森林の多面的機能の持続的発揮に寄与していくことが喫緊の課題である。

謝辞 恩師藪田雅弘先生の退職記念号に投稿する機会が与えられたことは、筆者の喜びとするところである。思い返せば、2001年に本学経済学研究科修士課程の入試に設けられた社会人コースに志望し入学を許されて以降、博士課程後期課程を含め今日までご指導を頂いている。経済学に関し初心者同然の者を学位取得まで導いて頂いた。研究者として第二の人生を歩むことができたことは、先生のお陰であり心からお礼を申し上げたい。

10) 2022年5月13日付け自由民主党総合農政調査会「森林環境譲与税の活用促進等に向けた提言」。

参考文献

- 青木宗明編著（2021）『国税・森林環境税—問題だらけの増税—』公人の友社
- 泉英二（1998）「市町村林政の可能性」『林業経済研究』第44巻第2号，11-18頁
- 遠藤日雄（2002）『スギの行くべき道』林業改良普及双書 No. 14
- 荻野敏雄（1996）『日本現代林政の戦後過程』日本林業調査会
- 紙野伸二（1982）『地方林政の課題』日本林業技術協会
- 吸収源対策研究会編（2003）『温暖化対策交渉と森林』林業改良普及双書 No. 144
- 鈴木喬（1980a）「市町村林業行政と地域林業」『林業経済研究』No. 98，12-18頁
- 鈴木喬（1980b）『市町村における林業行政』（林政総研レポート No. 11）林政総合研究所
- 鈴木太七（1979）『森林経理学』朝倉書店
- 周藤眞（1984）「森林整備計画制度について」『林業経済研究』No. 105，33-37頁
- 総司令部経済科学局公正取引実行部及び天然資源局林業部から農林省林野庁官吏に対するステートメント
（1950）『森林法解説』所収
- 田家邦明（2008）『森林政策手段に関する経済分析』学位論文（中央大学）
- 田家邦明（2016）「所有者の所在の把握が難しい土地」問題と森林管理政策に与える影響について」『農業研究』第29号，（公財）日本農業研究所，229-269頁
- 田家邦明（2018a）「森林政策における市町村の役割と森林環境税」『森林と林業』2019年6月号，4-5頁（一社）日本林業協会
- 田家邦明（2018b）「新たな森林管理システム」と森林政策上の意義」『農業研究』第31号，203-255頁
- 田家邦明（2019）「森林環境税の活用に関する課題」『農業研究』第32号，267-296頁
- 田家邦明（2023）「府県の森林環境税はどのような役割を果たしているか」『農業研究』第36号，117-138頁
- 高橋琢也（1897）『森林法論』明法堂
- 田畑琢己（2021）「自治体環境税が森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律の成立に与えた影響」『自治総研』通巻第517号，64-85頁
- 辻一幸（2022）『「森林環境税」と「森林環境譲与税」成立までの経緯』『山林』2022年7月号，大日本山林会地方財政審議会森林吸収源対策税制に関する検討会報告（2017）
- 中易紘一（1983）「森林法の一部改正について」『会報』第273・274合併号，森林計画研究会，2-10頁
- 農林漁業基本問題調査事務局（1960）『林業の現状と林業政策の問題』
- 農林省大臣官房総務課編（1982）『農林水産行政史第8巻』
- 農林水産省（2004）「林家の森林施業に関する意向調査結果—3ha以上20ha未満の山林保有林業者対象」
- 餅田治之編著（2002）『日本林業の構造的変化と再編過程—2000年林業センサス分析—』農林統計協会
- 林野庁経済課編（1951）『森林法解説』林野共済会
- Samuelson, P. A. (1976), "Economics of Forestry in an Evolving Society," *Economic Inquiry*, 14, pp. 466-492

（公益財団法人 日本農業研究所理事長 博士（経済学））