

地方森林環境税の課税期間延長をめぐる一考察 —長野県森林づくり県民税の第2期から第3期を中心に—

吉村 武洋*

1. はじめに

地方分権一括法の施行以降、全国的に地方森林環境税（以下、森林税）の導入が進み、今日に至るまで課税が継続している。また、国においても国税としての森林環境税の導入が決まっている。このようななか、同税の課税に先行し2019年度より譲与が開始されている森林環境譲与税に関わる報道（朝日新聞デジタル 2022；読売新聞オンライン 2022など）や、同税をめぐる様々な議論（諸富 2020；青木編 2021など）が展開されており、改めて全国の自治体で導入が進んでから10年以上経過した森林税の成果と課題を明らかにすることが求められている。

本稿は、森林税導入後にどのような検証を経て課税期間延長やその後の展開に至っているのか、それらは費用負担の観点からどのような評価ができるのか、「長野県森林づくり県民税」（以下、県森林税）を事例に明らかにすることを目的としている。県森林税は、2008年4月より導入された県民税均等割の超過課税で、納税義務者と超過課税額は、県内に住所・家屋敷・事務所等を有する個人については年額500円、県内に事務所等を有している法人については均等割額の5%相当額となっている。想定税収は6.7億円で、その用途が明確になるよう「森林づくり県民税基金」を通じ管理される。課税期間は5年間だが、後述する組織において導入効果等の検証を経て期間延長等が判断されており、第1期（2008～2012年度）、第2期（2013～2017年度）、第3期（2018～2022年度）へと至っている。先行研究では、高知県や神奈川県をはじめ、税導入に至る経緯やその論理が明らかにされてきた一方で、税導入後の運営や課税期間延長に焦点を当てた整理は限定的である。吉村（2020）は、県森林税の導入経緯と費用負担の観点からの課題を明らかにしたが、課税期間の延長に際しての検討はなされていない。

本稿では、特に第2期から第3期への課税期間の延長時の議論やその結果に焦点を当てた整理を意図している。森林税導入団体においては、時限的な課税と基金による管理、成果検証を行う機関の設置等がなされ、一定期間後に課税期間延長やその用途等を見直すサンセット方式が一般的に採用されている（其田・清水 2008；諸富 2020）。一方、その効果に関して、其田（2020）は「一度課税したものが廃止された例はなく、制度変更に至った事例も極めて少ないため、この「見直し」が十分に機能したかどうかは別途検証が必要」（p.51）としている。後述のように、長野県の場合、課税期間の延長に際して、県森林税導入時に設置された検証組織に加え、財政学や租税論に関わる有識者組織からの検証も別途なされた点に特徴がある。特に第2期からの課税期間延長に際しては、課税期間中に補助金（財源に県森林税も一部含まれ

* 岩手大学人文社会科学部

る)の不適正受給事案が発生したこと¹⁾、第2期最終年度の前年度にあたる2016年度末時点で基金残高が4.9億円存在したこと等を背景に、各検証組織から「抜本的な改善提案」や「ゼロベースでの再検討」の必要性などが提起された。このような評価を受けた県森林税が、実際どのように見直され課税期間の延長やその後の展開に至ったのかを整理・評価することは、検証組織やサンセット方式の有効性を考える上で一定の示唆がある。また、他の導入事例において、事業内容の見直しを検討する際にも有益な事例となりうる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、県森林税の導入に至る経緯やその内容を概観する。次に、課税期間延長に際して検証組織でどのような評価がなされたのか、また当該評価を受けてどのような見直し等がなされたのか、特に第2期から第3期を中心に整理する。最後に、これらを費用負担の観点からどのように評価することができるのか、いくつかの事業に焦点を当て検討し、論点を提起する。

2. 県森林税導入の経緯と第2期までの概要

2.1 県森林税導入の背景

吉村(2020)で示されたように、県森林税の導入の淵源は、2000年10月の長野県知事選挙で当選した田中康夫知事の下で展開された森林・林業政策にある²⁾。田中は「脱ダム宣言」や、森林整備に関わる予算拡充をするなど、独自の森林・林業政策を展開した。一方、議会では対立場面も目立ち、2002年6月議会では知事の不信任決議案が可決された。しかし、田中は知事の失職に伴う2002年9月選挙に、「森直し」をはじめとする各種改革を公約に出馬し、再選した。再選後初となる2002年9月定例会本会議において、田中は「県土の保全、水資源の涵養や地球温暖化防止など、環境に軸足を置いた県民主体の森林づくりへの政策転換を図り、県民の命と生活を守る森林整備を積極的に推進するため、本県には森林・林業政策の根拠となるべき条例の設置が必要³⁾」とし、森林整備に関わる条例制定の意向を示している。このことは、県の森林づくりに関する施策の基本事項等を定めた「長野県ふるさとの森林づくり条例」(以下、森林条例)の制定(2004年10月)、同条例に基づく約10年間の行動計画である「森林づくり指針」(長野県2005、以下、05指針)、それを具現化した「信州の森林づくりアクションプラン」(長野県林務部林政課2005、以下、05プラン)の策定につながっていく(いずれも2005年6月)。

当時の県の森林の状況を見ると、森林面積は県土の約8割となる106万ha、うち6割の68万haが民有林、そのうち個人所有林の占める割合は43%と最も高く、このうち64%が1ha以下の零細所有者となっていた。さらに、1950～1960年代にかけて集中的に人工林化を進めた結果、民有林の49%が人工林となっており、これらを主たる対象とした間伐等の適切な森林整備と森林資源の有効活用が課題となっていた。特に、間伐の対象となる3～12齢級の人工林は30万haあり、うち間伐が必要な人工林は25万ha存在するものの、所有者の意欲の低下や不在村者の増加などがあることから、森林の荒廃の進行が危惧されていた。上述の森林条例などは、これらの課題に対処することを目指し検討されていた。

1) 林務部の全補助事業に関する緊急点検の結果、2004～2014年にかけて、856件、16.93億円の不適正受給が判明し、うち2.25億円が、県森林税を財源としていた。不適正受給の約9割(769件、14.52億円)を大北森林組合が占める(長野県林務部2017)。

2) 以下は吉村(2020)による。

3) 2002年9月定例会本会議議事録、10月2日3号より抜粋。

一方、森林税については、同日の議会で独自課税導入に関する見解を求められ、田中は「今までのところは、その導入を前提としての検討というものは行ってはきておりません」としつつも「一般論として申し上げれば、新税によって財源を確保するということは、地方分権を支える課税自主権の確立という観点から見ますと意味がある」⁴⁾としている。その後、2003年11月には「政策税制検討委員会」が組織され、2004年2月議会で田中は2005年4月導入の意向を示した（信濃毎日新聞 2004）。しかしながら、議会での森林条例案の撤回・継続審査が続くなか、森林条例の制定が優先され、税導入には至らなかった。その後も田中は、税導入に対する積極的な姿勢を示す答弁を続けたものの、税導入に向けた本格的な議論は先延ばしされた。

2.2 知事の交代：県森林税の導入と検証組織の設置

田中の任期満了に伴う2006年8月選挙では、村井仁が田中を破り新たな知事となった。村井の下では、05指針に記載された「コモンズ」といった表現が以後みられなくなった一方、基本的な枠組みは継続していた。また、森林税に関して、村井は就任当初は明確な立場を示さなかったが、2007年2月議会に森林整備の財源に関する懇話会設置の予算案を提出したこと等を契機に、田中の下ではなされなかった税導入に向けた本格的議論が始まる。そして、新たに設置された「長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会」（以下、県懇話会）による提言やパブリックコメント等を経て、2007年12月議会で「長野県森林づくり県民税条例」が賛成多数で可決、成立し、2008年4月より課税が開始された。

また、県森林税を財源とする施策のあり方や事業実施後の成果の検証等を行う県民の代表等による第三者組織として、「みんなで支える森林づくり県民会議」（以下、県民会議）及び「みんなで支える森林づくり地域会議」（県の地方事務所（現在の地域振興局）別に全10会議、以下、地域会議）が2008年に設置された。前者は、県全体で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するのに対し、後者は、各地域での同財源の利用に関して、各地方事務所長（現在の地域振興局長）に対して提言の提出等をするものである。組織の構成員は、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名程度で構成され⁵⁾、年に3回程度の会議を開催し、各種検証を行っている。また、県森林税の概要や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」（以下、森林レポ）も毎年度発行され、ホームページなどで公開されている（長野県林務部 2022a）。

一方、村井は2010年8月の任期満了に伴う引退を表明し、選挙の結果、2010年9月より阿部守一による新たな県政が始まった。阿部の下では、村井県政期に着手されていた05指針や05プランに続く新たな森林づくり指針（長野県林務部森林政策課 2010、以下、10指針）やプラン（長野県林務部 2011、以下、11プラン）が公表された⁶⁾。また阿部は、公約において、県民税を活用したNPO支援などを挙げており⁷⁾、2011年2月議会において「長野県にふさわしい税制の

4) 2002年9月定例会本会議議事録、10月2日3号より抜粋。

5) 特に県民会議は、県懇話会の構成と類似しており、例えば、2008年6月25日から2010年6月24日までの任期を務めた県民会議の委員の約半分は県懇話会の委員である。

6) 05指針策定から5年間経過するなかでの情勢変化への対応から、村井の下で05指針の見直しが始まっており、2010年11月の取りまとめが目指されていた。村井の引退に伴い05指針の改定版は、阿部の下で2010年11月に提示されている。

7) 阿部は田中県政期に副知事を務め、森林税を含む政策税制に関する検討を行う庁内組織である「政策税制検討委員会」の座長も務めていた。

あり方などを検討する場」としての有識者会議の設置を表明し、長野県の政策税制等に関する調査・研究の結果を知事に報告する機関として、「長野県地方税制研究会」を設置した（以下、税研）。税研は、税財政や経済等を専門とする学識経験者で構成され、県民代表等から構成される県民会議や地域会議とは対照的といえる。初会合は2011年8月2日に開催され、県の税制や独自の政策税制等の検討が始まったが、県森林税の第1期課税期間が終了となること等を背景に、第2回（2011年12月19日開催）より、税研においても県森林税のあり方が議論されることとなった。

2.3 第2期までの県森林税の概要と主な成果

(1) 第1期の概要

県森林税は、05プランに基づく間伐を、主として里山で進めるための財源調達等を目的に導入された（吉村 2020）。税活用事業は、表1で示した①～③の3つの柱で構成され、各柱の下で計12の個別事業を展開している。具体的には、①で5年間に2.3万haの里山の間伐、森林所有者の同意の取りまとめ、林業技術者の養成など、②で市町村が主体となった取組への支援、地域が連携した木材利用の仕組みづくりなど、③で県森林税活用事業の検証・PR、森林づくりへの参加や木材利用の促進、学習活動への支援などが、それぞれ実施されている。また、税導入の趣旨を反映し、①の里山整備に重点的な配分がなされ、税充当額31.3億円のうち22.1億円が配分されている（国庫補助を含めると5年間で46.9億円）。

(2) 第1期の検証

課税期間延長に際しては、上述した2つの組織による検証結果が提示された。

第1に、県民会議が中心となり2012年3月に取りまとめられた「長野県森林づくり県民税活用事業検証レポート」（みんなで支える森林づくり県民会議 2012, 以下、12会議レポ）である⁸⁾。これは、県民会議・地域会議における成果検証や、県森林税導入以降の森林・林業をめぐる状況変化、2011年9月に実施した県森林税に関するアンケート調査⁹⁾等を踏まえた議論を基に「残された課題と新たな課題を解決するため」提示された。12会議レポは知事に提出されたほか、税研においても提示されている。

12会議レポでは、今後の県森林税のあり方をめぐって「現行の森林税を活用した事業の実施により、里山の間伐は着実に成果…しかしながら、現行制度の創設時に危惧された課題は、解決されたわけではなく、「ようやく緒に就いたばかり」といったところ…間伐すべき里山は、まだ多く存在しているため、引き続き人工林の間伐を進める必要」（p.14, 一部略）などとしている。そして、基本的な考え方として、「里山における人工林と天然林の一体的な間伐」、「間伐を進めるための県産材の利用促進」、「健全な森林づくりや農山村の維持に必要な野生鳥獣被害対策」、「森林と人との絆を再構築するための里山の利活用の推進」の4点を「森林税活用事業による対応を検討すべき課題」としている（同上）。

また、県民意見の検討結果として、県民・企業の約8割が継続に賛成していることや行政・林業関係団体等からの県森林税継続要望が多いことを踏まえつつ、「県が進める森林づくりが

8) 議事録を確認すると、2011年度第3回県民会議（2011年11月10日開催）においては、知事への「提言」として取りまとめることが意図されていたが、第4回会議（2012年2月9日開催）において「レポート」として、知事に提出することとされている。

9) 調査対象は、県民2000人（回収率41.1%）、企業100社（同52%）、市町村（同100%）、市町村議会（同100%）。

表1 第1期の執行年度別実績と主な成果

金額の単位：千円

年度		2008	2009	2010	2011	2012
税収	個人	500,255	548,569	531,325	536,363	538,803
	法人	9,957	124,206	129,274	129,252	126,621
寄付金等額		3,187	2,715	2,190	1,073	497
税収及び寄付金等額計		513,399	675,490	662,789	666,688	665,921
①手入れの遅れている里山での間伐の推進						
みんなで支える里山整備事業 ()は他の財源を用いた総事業費		198,063 (404,269)	396,233 (831,344)	556,560 (1,218,043)	572,716 (1,241,344)	483,873 (991,588)
間伐実施面積 (ha)		1,761	3,341	5,446	6,007	4,634
地域で進める里山集約化事業		37,500	37,500	52,500	24,000	15,000
集約化実施面積 (ha)		2,500	2,500	3,500	1,600	1,000
高度間伐技術者集団育成事業		5,528	5,700	6,000	3,000	1,850
事業体数 ()は当該年度事業完了事業体数, 県森林組合連合会分を含む		14	16 (1)	21 (12)	10 (3)	7 (7)
②地域固有の課題に対応した森林づくりの推進						
森林づくり推進支援金		99,991	130,000	130,000	130,000	130,000
事業数*		148	156	139	141	137
間伐材利用の環モデル事業		—	2,000	2,500	2,000	—
協定数		—	4	5	4	—
③県民や企業の森林づくりへの参加等の促進						
みんなで支える森林づくり推進事業 ()は他の財源を用いた総事業費		16,209	9,940	5,667	5,656 (7,608)	6,050
県民会議・地域会議 (回)		37	32	30	31	30
印刷物計 (部)		2,060,000	5,500	28,000	25,000	50,000
森林 (もり) の里親促進事業 ()は他の財源を含む総事業費		778	1,049	870	460 (3,507)	994
企業等への営業活動 (社)		197	194	161	105	145
地球温暖化防止吸収源対策推進事業		394	207	189	348	354
認証件数 ()は認証者数		4 (8)	9 (13)	11 (15)	14 (18)	10 (15)
CO2 吸収認証量 (t-CO2/年)		367	1,139	2,379	3,855	4,678
カーボンオフセットシステム構築事業		1,409	738	773	—	—
ペレットストーブシステム		制度構築	制度施行	—	—	—
薪ストーブシステム		—	制度構築	制度施行	—	—
木育推進事業		6,350	9,001	9,107	8,639	8,644
木育推進員派遣 (h)		96	144	148	148	144
地球温暖化防止木材利用普及啓発事業		—	—	—	786	516
県産材の炭素固定量の評価制度		—	—	—	制度構築	制度施行
里山整備人材育成事業		—	—	—	—	3,790
受講者数 (人)		—	—	—	—	376
税充当額計		376,040**	592,368	764,166	747,604	651,071
基金残高		137,359	220,481	119,104	38,188	53,038

* 事業メニューの内訳の詳細は以下のとおり。

- ・森林整備：独自の髙上補助の新設や拡充、野生鳥獣被害対策（緩衝帯整備等）、森林病虫害対策（松くい虫対策等）、独自の森林整備の取組、独自の条件整備（集約化等）の取組
- ・木材利用：間伐材利活用の取組、木質バイオマス利活用の取組、間伐材搬出促進の取組
- ・県民参加：森林づくり活動の支援、森林環境教育の取組
- ・特認事業：税導入に伴う普及啓発活動

** 電算改修業務（税務課執行分）を含む

出典：長野県林務部（2013a）より筆者作成

大いに期待されている」(同上)としている。そして、「今後、対応を検討すべき課題」と「具体的な対応課題」を表2のように提示している。

表2 今後対応を検討すべき課題と具体的な対応課題

<p>①里山における森林整備の推進（これまでの取組の継続・拡充）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・みんなで支える里山整備事業の拡充 [里山での間伐の継続と、手入れの遅れた天然林の一体的な整備の追加による面的な整備を通じ、森林の多面的な機能を発揮させる。計画的な里山の森林整備を進めるため国の制度に左右されない県森林税単独事業の展開による長野県らしい森林づくりの推進が望ましい。] ・地域で進める里山集約化事業の見直し [零細で分散した里山などの集約化の努力にあった制度が必要] <p>②木材利用の推進（新たな課題）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国の制度の対象とならない分野（小規模の内装木質化、学童用机・いす、公園等の外構施設等）への県産材の利活用 ・間伐材利用の環モデル事業の見直し [地域材を循環させる取組を他地域へ普及することや発展した取組が必要] <p>③野生鳥獣被害対策（新たな課題）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・野生鳥獣被害対策の新設 [県の広域的対策と市町村による実情に即した対策等が必要] <p>④森林資源の有効活用（これまでの取組の拡充）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・森林づくり推進支援金の拡充 [森林を軸とした里山の利活用、各種の地域単位の取組への支援が必要] ・高度間伐技術者集団育成事業の見直し [地域特性に応じた技術向上、木材供給確保や木材利用までを含めた人材育成が必要] <p>⑤広報等の普及啓発の推進（広報活動等の拡充）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・みんなで支える森林づくり推進事業の拡充 [県森林税活用事業の用途を県民に周知することが重要] ・森林（もり）の里親促進事業の継続 ・木育推進事業の継続

注：[] は具体的な対応課題についての筆者による補足

出典：みんなで支える森林づくり県民会議（2012：14-16）より筆者作成

第2に、税研により2012年7月に取りまとめられた「長野県森林づくり県民税の再検討——平成25年度（2013年度）以降の継続に向けた4つの制度改善」（長野県地方税制研究会 2012, 以下、12税研報告）がある。これは、税研や別途設置された専門部会において計10回にわたる議論を経たもので、結論を「これまで5年間の教訓から必要性が明らかになった4点の制度改善、そのうち森林税の用途にかかわる最低限3点の改善が平成25年度以降の事業計画（5年間）において適切に実現される見込みである以上、森林税を継続すべきである」（p.1）としている。

12税研報告は2部構成で、前半部分は、県森林税の概要や成立の経緯、県森林税を用いた事業の成果、課題や問題点の抽出をしている。後半部分は、県の財政状況と森林政策の今後の展望について確認したのち、税研が必要と考える4つの制度改善、それに基づき県が計画した次期県森林税の素案と税率の選択肢をまとめている。

まず4つの改善策の要旨は、表3のとおりである。特に第1～第3の制度改善を継続の前提条件とし、第4の制度改善は中長期での実現が望まれるとしている。

12税研報告では、以上の内容を踏まえて県が策定した次期県森林税の素案を提示し、委員から出た意見を記載している。素案には、次期県森林税の用途の見直しの視点（①間伐等による水源林等の保全対策、②間伐材の搬出と地域ぐるみの利活用への支援拡大、③地域主体の里山管理体制の構築、④森林づくり推進支援金の見直し）や主な改正点、同視点を踏まえた施策の実行に必要とされる総事業費とそのため税率の試算（4ケース）が示されている。12税研報告は「次期森林税の素案は、あくまでも「現時点で構想される」であり、それより何より理想

表3 4つの制度改善

<p>1 「切捨て間伐」支援から「搬出間伐」支援への方針転換 これまでの県森林税による間伐支援は、国の造林事業等の対象外となる小規模・分散的な里山の私有林が対象で、間伐材の搬出への支援は対象外。「切捨て間伐」支援では衰弱しつつある森林を維持するのが精一杯で、森林の活力増や林業の活性化・発展は期待できない。よって「切捨て間伐」に加え「搬出間伐」にも支援を広げ、同時に、間伐材の利活用拡充やそれらに関わる人材の育成など、「搬出間伐」支援を補完する事業が必要。</p> <p>2 森林づくり推進支援金における県の説明責任の明確化 市町村に交付される森林づくり推進支援金は、県の超過課税である県森林税の一部であり、説明責任は県がすべて持つべきだが、現状では不十分。県の責任が明確になるよう対象事業を詳細かつ具体的に限定する一方、事前審査や事後検証等も県が責任を果たせるようにすべき。ただし、市町村の事業選択をゆがめるような補助制度は避けるべきで、市町村ニーズを吸い上げるなど、県側の制度設計上の工夫が必要。</p> <p>3 水源林の保全対策へと事業内容・事業実施地域の拡大 全国の状況のみでも森林税の用途としてまず想定されるのが水源林保護であること、水源の重要性が県民や市町村議会ですますます高まっていること、外国資本による森林、特に水源林の買収拡大が近年、大きな問題となっていることから、事業を拡大すべき。水源林保全の方法は様々あるが、公有地化や公的管理などは県民も納得しやすい。</p> <p>4 広域化・全国化：森林づくり関係独自課税の制度改革 森林税の理論は、公益を発生させる森林地帯と、その公益を享受する都市部との財源を再配分するところにある。森林の維持・活性化の財源を、森林からの公益を受けとる立場の都市住民にも負担してもらうという観点からは、公益の及ぶエリアで実施することが合理的で、まずは近隣県との共同実施が必要。</p>

出典：長野県地方税制研究会（2012：25-28）より筆者要約

として思い描く包括的かつ詳細な資料とはほど遠い…ただそうはいっても、制度改善の方向が明確に示された以上、森林税の継続を否定しない。むしろ制度改善が適切に実行されることを期待しつつ、継続すべきであるとの結論を得た」（p.2, 一部略）と判断の経緯を示している。さらに、「超過課税の幅については、まさに県民の負担水準そのものであるため、選択肢のまま知事にご報告…これは県民の負担水準を巡る議論をどのように行うのかは、最終的には選挙で選ばれた知事と県民代表の意向に委ねるべき…本報告書では、4ケースのどれかを推奨することはしていない」（同上）とし、税研としていずれを選択すべきかを示していない。

（3）第2期の概要

以上の文書と、それらを受けた県内部の関係者間による検討等を経て、県は2012年8月に「平成25年度以降の長野県森林づくり県民税（案）」（長野県 2012, 以下、12税案）を公表した。12税案では、県民・企業アンケート結果で負担可能額に関して現行税額・税率が約6割であったことや必要な事業費に対応できること等を根拠に、第1期と同様の超過課税を提案している。12税案はその後、パブリックコメントや県民説明会等を経て、最終的には、2012年9月議会に「長野県森林づくり県民税条例の一部を改正する条例案」が提出され、審議ののちに全会一致で可決され、従前の課税方法で期間が延長されることとなった¹⁰⁾。

第2期の県森林税は表4のように12税案に沿って、①～③の3つの柱で構成され、それぞれの柱の下で計15（水源林公有林化支援事業を分けてカウント）の事業が展開されている。

第1期からの主たる変化等について、まず①では、間伐支援の対象に水源林が追加された。また、市町村との連携によりきめ細かな森林づくり活動の取組を支援する「森林づくり推進支援金」について、第1期は森林整備・木材利用・県民参加・特認事業と4区分であったが、第

10) 検討の経過については、長野県林務部（2019a）も参照。

表4 第2期の県森林税収と税活用事業

金額の単位：千円

年度		2013	2014	2015	2016	2017
税収	個人	539,958	540,913	537,453	549,348	551,680
	法人	127,417	125,497	125,237	129,048	127,181
寄付金等額		191	193	630	14,803	7,085
税収及び寄付金等額計		667,565	666,602	663,320	693,199	685,946
①求められる機能に応じた里山の森林づくりの推進						
みんなで支える里山整備事業【間伐支援】 ()は総事業費		431,713 (937,567)	432,698 (758,936)	254,482 (403,232)	372,604 (597,191)	440,236 (473,818)
間伐面積 (ha)	目標値 ()は改定値*	3,000	3,000	3,000	3,000 (2,500)	3,000 (2,300)
	実績値	3,282	2,113	1,853	1,319	1,782
地域で進める里山集約化事業		31,154	30,885	8,985	6,864	6,269
集約化面積 (ha)	目標値	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
	実績値	1,960	2,048	598	458	415
森林づくり推進支援金		130,000	128,429	128,766	129,999	129,894
県全体間伐面積 (ha)	目標値	22,000	20,000	19,000	17,000	16,000
	実績値	21,821	16,761	15,221	13,634	11,314
うち水源林公有林化支援事業		387	1,419	-	578	812
	目標値	水源林公的管理割合	17年度までに公的管理が必要な水源林を100%公的管理下			
	実績値	公有化面積 (ha)	0.24	0.88	-	0.57
②間伐材等の利活用による継続的な森林づくりの推進						
みんなで支える里山整備事業【搬出支援】		4,288	7,532	7,840	5,845	40,264
間伐材搬出材積 (m³)	目標値	2,000	3,000	4,000	5,000	6,000
	実績値	1,225	2,152	2,442	1,470	9,613
信州の不活用モデル地域支援事業 ()は総事業費		12,185	12,500	18,854	12,472 (12,724)	17,500
事業実施地域数	目標値	5	5	5	5	5
	実績値	5	5	8	5	7
信州フォレストコンダクター育成事業		4,186	3,935	3,306	-	-
育成人材数	目標値	10	10	10	-	-
	実績値	10	9	11	-	-
信州フォレストコンダクター活動支援事業		-	-	-	817	713
延べ参加者数		-	-	-	676	428
③里山と人との絆づくりを進める取組の促進						
みんなで支える森林づくり推進事業		6,210	6,173	4,031	5,168	6,498
森林税の取組で森林への関心が高まった者の割合 (%)	目標値	58.8				70.0
	実績値	-	61.8	53.8	49.2	41.6
森林(もり)の里親促進事業		475	957	1,035	647	322
新規契約数(累計)	目標値	100	105			125
	実績値	96	112	122	126	129
地球温暖化防止吸収源対策推進事業 ()は総事業費		415	387	344	402	0 (47)
認証CO2吸収量 (CO2-t/年)	目標値	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
	実績値	5,131	5,019	4,483	3,562	2,776
地球温暖化防止木材利用普及啓発事業 ()は総事業費		336	297	401	391	0 (217)
認証CO2固定量 (CO2-t/年)	目標値	500	500	500	500	500
	実績値	1,240	1,113	1,211	558	160
木育推進事業		8,427	8,886	8,994	9,968	8,272
新規事業実施市町村数(累計)	目標値	56				77
	実績値	57	63	68	72	76
里山利用総合支援事業		2,986	3,000	-	-	-
事業実施地域数	目標値	10	10	-	-	-
	実績値	10	10	-	-	-
里山活用推進リーダー育成事業		-	-	2,927	1,320	4,357
事業実施地域数	目標値	-	-	10	10	10
	実績値	-	-	11	5	12
税充当額計		632,374	635,679	439,965	546,497	654,325
基金残高		88,230	119,153	342,508	489,211	520,831

*2013～2017年度は年間3000haの間伐を計画したが、2016、2017年度については実行性を重視した単年度目標を設定

注：各年度の金額は翌年度繰越額を含む、実績値は当該年度実施分(前年度繰越分を含む)

出典：長野県地方税制研究会・専門部会(2017)、長野県林務部(2018a, 2022abc)より筆者作成

2期は11指針に掲げる施策の趣旨に即した事業となるよう、事業メニューが見直された¹¹⁾。さらに、市町村による水源林の公的管理への支援として、「水源林公有林化支援事業」が「森林づくり推進支援金」の活用事業の一つに加えられた。

次に②では、間伐材の搬出支援が加わったほか、地域が主体となり里山の森林資源を活用する先進的なモデル地区を支援する「信州の木活用モデル地域支援事業」や、里山を活用した地域づくりなどを総合的視野で指揮する人材を育成する「信州フォレストコンダクター育成事業」、フォレストコンダクターの活動基盤づくりの取組を支援する「信州フォレストコンダクター活動支援事業」が新たに始まった。③では、「みんなで支える森林づくり推進事業」をはじめ、第1期の継続事業が目立つ一方、山菜やきのこ栽培など里山の資源を自発的に管理・活用するモデル的な取組を支援する「里山利用総合支援事業」や、里山資源の継続的な利活用ができる地域づくり等に向け、技術指導や安全教育等により地域リーダーを育成する「里山活用推進リーダー育成事業」が新たに始まった。

3. 第2期の検証と第3期の概要

3.1 第2期の検証の概要

第2期からの課税期間延長に際しても、2つの組織による検証結果の提示がなされている。以下では、それぞれの概要を整理する。

(1) 県民会議による検証

県民会議が2017年9月にまとめた「長野県森林づくり県民税に関する提言」（みんなで支える森林づくり県民会議 2017, 以下, 17会議提言）は、2016年度から2017年度にかけて実施された県民会議における議論（計7回）や、各地域会議での検討結果のフィードバックなどを通じて検討されてきたもので、「今までの取組の評価や課題を踏まえる中で、全委員一致した意見として、今後も森林税が必要と考え、これまでの森林税の枠組みに捉われることなく、よりよい森林税のあり方について議論を進め、本提言をまとめた」（p.7）としている。同提言は資料を除き、税導入の背景と仕組み、税活用事業の検証、今後に向けた提言の3つの項目から構成されている。このうち、税活用事業の検証に関しては、税導入の成果として、里山の整備をはじめ各項目の成果を示した上で、表5のように課題を列記している。

次に、「森林税継続ありきではなく、ゼロベースでの検討を進めてきた」結果として、県全体では整備すべき森林が各所に及ぶものの既存の財源措置がなく放置されていることや、放置された森林が長野県の強みを阻害している状況、市町村からの継続要望や2017年6～7月にかけて実施された県民等アンケート¹²⁾での賛成が7割といった点を踏まえ、「森林税の継続を決断し、その用途についても、これまでの枠組みに捉われない「長野県らしい森林づくりへの転換」を強く期待する」（p.7）とし、用途と事業の仕組みについて、計10項目の「抜本的な改善提案」を示している。

11) 具体的には、「みんなの暮らしを守る森林づくり」、「木を活かした力強い産業づくり」、「森林を支える豊かな地域づくり」の3区分で、それぞれに関する事業として想定される事業メニューも3～5点例示する等の見直しがなされた。

12) 調査対象は県民3000人（回収率33.2%）、企業100社（同42.0%）、77市町村（同93.5%）、77市町村議会（同90.9%）。

表5 県森林税導入後の課題

- ・これまで着手できなかった里山の間伐等に一定の成果を上げてきた一方、所有が零細な森林など、より条件が困難な森林が未整備のまま残されている。
- ・国の制度変更の影響を受け、NPOや小規模な事業体など多様な主体の参画が進まず、地域や市町村の関与が薄い状況にある。
- ・里山の間伐について、国庫補助事業の義務負担分については地方交付税措置の対象であることを踏まえ、ここに森林税を充当することに関して、事前に丁寧な説明を行うべきであった。
- ・間伐材の搬出への取組は、作業路整備への支援がないことなどから、低位に留まっている状況である。
- ・多様な主体による取組は一層強化すべきである。
- ・木育は、子ども達が木と触れ合う機会として有効であり、対象をさらに工夫すべきである。
- ・森林づくりを支える人材育成は、一層強化されるべきである。
- ・国の制度変更等に対し、県による課題分析が遅れ、機動的に事業が見直されなかったことや、執行体制を踏まえ実現可能な事業量とされたこと等により、平成28年度末で4.9億円の基金残高が発生している。なお、平成29年度は税収と同規模の歳出予算を編成しているため、第2期末の基金残高が4.9億円から大幅に増加することは想定されていない。

出典：みんなで支える森林づくり県民会議（2017：5-6）より抜粋

まず「使途に対する提案」として7項目を挙げているが、それぞれの要旨は表6のとおりである。さらに、「事業の仕組みに関する提案」として、⑧「長野県らしい森林づくり」への理解と関心を高める情報の発信を行うこと、⑨情勢の変化に柔軟に対応するための仕組みを創設すること、⑩コンプライアンスを確立することをそれぞれ挙げている。特に⑧ではPRの外注やSNSを活用した取組の展開など、世代を意識した広報の展開、⑨では国の森林環境税導入など県森林税を取り巻く情勢に大きな変化があった場合、その時点で事業内容を見直すなど、より柔軟な対応を行える仕組みとすること、⑩では補助金不適正受給事案を念頭に、再発防止に向けた取組や各種改革が必要としている。

(2) 税研による検証

同時期に、税研と同専門部会は「長野県森林づくり県民税の現状と今後の課題——平成30年度以降に継続する場合の注意点」（長野県地方税制研究会・専門部会 2017、以下、17税研報告）を取りまとめている。17税研報告は、関係資料等を除くと3章構成となっており、第1章で県森林税の導入経緯や10年間の事業実績を示した上で、「第2章と第3章が報告書の核の部分であり、地方税制研究会・専門部会の審議の結果明らかになった成果」（p.1）とし、第2章で第2期の詳細な分析と問題点を、第3章で県森林税を第3期へと継続する場合の注意点・克服すべき点をそれぞれ提示している。

まず、第2期に関わる問題を、大別して3点挙げている。

第1に、「第2期へ継続するための前提となる条件」とされていた3つの制度改善が実現されていない点である。12税研報告では表3で示した4点の制度改善が必要とし、特に第1～第3については課税を継続する前提条件とした。しかしながら、いずれも「十分と評価できるほど履行されておらず、前提条件が満たされないまま」（p.8）と判断している。特に、搬出間伐支援へのシフトが進んでいないことや、県森林税収の2割相当額が森林づくり推進支援金として「かなり自由な形で市町村に委ねられ…税収による事業の目的や成果を、超過課税という特別な負担をお願いした県民に対して説明することができない」（同上、一部略）とし、県の説明責任の問題と超過課税の必要性を疑わせる問題を指摘している。

第2に、第2期への継続に際し示された間伐事業の目標が未達成で、そのために基金に「多

表6 県森林税の使途に対する提案

- ①里山整備は重点化し、「防災・減災」、「山村地域の森林管理の空洞化」という本質的な課題に向き合うべき
 県森林税の活用により、「喫緊の課題を抱える里山の森林」約6.8万haのうち、10年で約3.2万haの間伐が実施された。しかし、所有者不明林の増加などを背景に約3.5万haの未整備林が残っている。そこで今後は、局地的豪雨等が増大する中で土砂災害や流木被害等を防ぐための「防災・減災のための里山整備」や、森林条例で定められた「里山整備利用地域」制度の活用など「住民等による利活用のための里山整備」に、重点化することが不可欠である。また制度設計にあたっては、国庫補助活用時の丁寧な説明、補助条件の緩和等により使い勝手を良くすること、税単独事業の増加などが必要である。
- ②「搬出間伐」を本格化し、里山の資源を最大限活用すべき
 支援がなければ放置されていた間伐材が搬出や地域で消費され、新たな活動に結びついた一方、支援対象や条件が限定され目標が未達成であった。そこで、防災・減災への効果も踏まえ、間伐作業と木材の搬出を同時・一体的に行う「搬出間伐」へと改善すべきである。また、防災・減災の観点から河畔林整備を行うことも重要である。
- ③長野県らしい暮らし方を実感できる「県産材の活用」により、森林県から林業県へと飛躍すべき
 自立的・持続的な森林管理に繋げていくためにも、森林県から林業県へと飛躍するためにも、間伐材を搬出し身近な環境で積極的に活用することは、極めて重要である。また、納税者である県民の目に見えるところで活用されていることは、県森林税の効果や長野県らしさを実感するためにも重要である。以上から、多様な世代が利用する施設で県産材を活用し、県森林税を納税者に実感してもらうとともに、県外者にもその取組を発信することが重要である。具体的には、商業施設のキッズルームや児童センターなど子供の居場所の改善につながる施設、観光地の道路等のサインや駅舎、街中等のベンチ等の、木造化・木質化を緊急に進め、長野県らしい県産材利用を全国に発信すべきである。
- ④里山の多様性を引き出せる「人材の育成」により、森林づくりに関わる人々の力を結集すべき
 森林管理の空洞化が進行する中、森林整備や里山の多面的利用を実施・牽引する人材が不足している。特に、森林への期待や利活用の形態が多様化する中では、それを理解し森林と向き合うことのできる人材の育成が不可欠である。そこで、森林の多面的な利用の実施や地域住民等をコーディネートできる人材の育成・活用、住民協働作業の安全性の確保に向けた技術講習等が必要である。
- ⑤これまでの里山の枠に限定せず、多様な県民ニーズに応えるよう、全県的な課題解決に向けた取組を行うべき
 手入れの行き届いていない森林は、長野県の強みである森林の多様な機能を活かした観光や教育等に対する阻害要因で、緊急に対処すべきである。ただし、県森林税が時限の超過課税制度であることを踏まえ、喫緊の課題に厳選すべきである。そこで、教育分野では、学校林の整備や人材活用、森林を活用した保育・教育活動の安全性確保と教育環境の充実に関わる対策が、観光分野では、景観形成の森林整備や森林活用のフィールド整備や受け入れ体制整備、持続的な整備・利用が不十分となっている市街地の森林・緑地の整備が、それぞれ必要である。
- ⑥地域の課題解決にそれぞれの市町村が向き合うことこそが長野県の独自性であり、「森林づくり推進支援金」を継続しつつ、説明責任が果たせるよう改善すべき
 広い県土においては地域の実情に精通した市町村による各種の取組が極めて重要で、それを支援する森林づくり推進支援金は財政調整の性格を含め役割が大きい。一方で、松くい虫による被害木処理など全県的に推進すべき取組については、目的を明確にし、別立てで補助事業化することも一つの方策である。なお、超過課税として県の説明責任を指摘する声もあるが、現行の仕組みにおいても事業目的や内容・成果等について審査や情報公開がなされてきた。その上で、さらに工夫を凝らした情報発信や県民理解を深める取組が重要である。
- ⑦課題が山積している中で、4.9億円の基金残高は積極的に活用すべき
 基金残額については、これをもって税率を引き下げべきとする指摘もあるが、県森林税を取り巻く状況は課題が山積しているのが現状である。「森林づくり」のために負担された税が基金に残されているものであるから、県森林税を取り巻く様々な課題を踏まえ、事業の見直しを行った上で、同様の事業に充当し、県民に還元していくことが適切である。加えて、大北森林組合等による補助金不適正受給に県森林税の一部が含まれてしまったことは、重く受け止めるべきで、基金への繰り戻し等の扱いについては、適切な対応がとられることを期待する。
- ※使途に関する付記事項
 次の世代の森林を育てることも重要な課題で、主伐後の再生林に支援すべきとの意見が複数あった。限られた財源の中で今後の課題として議論をしていく必要がある。

出典：みんなで支える森林づくり県民会議（2017：8-14）より筆者要約

額の残高」がある点を挙げている。目標が未達成となった原因について、「事業担当部局は、国庫補助の制度変更のために事業量が減少してしまったと説明」しているが、「そもそも国庫補助事業の「裏負担」に超過課税の税収を充てることが間違い…この点を脇に置いておいたとしても、国が制度の変更をしようとした際に、森林税の用途においても即座の対応があつてしかるべき」(p.10, 一部略)としている。また、基金残高については、第2期終了時点で約6億円(2017年度末基金残高4.9億円で、年度遅れの法人分1.1億円が加わる)に上り、また、県森林税が継続される場合には補助金不正受給事件によって失われた2.25億円も加わるとしている¹³⁾。このような基金残高に対し、仮に課税額が第2期と同一だと、第3期の事業規模が拡大することになり、基金残高の用途や根拠に対する十分な説明や納得が必要としている。

第3に、後述する「森林税のあるべき理論」に反しているとし、表7の7点を挙げている。

表7 「森林税のあるべき理論」に反する点

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 全国標準の行政と異なる、長野県独特の「新たな行政」がなぜ必要とされるのかという理由が十分に説明されていない 2 課税根拠が適正であることを証明するための「新たな行政」の詳細な内容(単年度および5カ年)と規模(=予算額:単年度および5カ年)が示されていない 3 森林税を用いた「新たな行政」によって達成しようとする目標値や成果指標が明確に示されていない 4 「新たな行政」と、従来から行ってきた行政との明確な区別がなされておらず、同時に「新たな行政」が従来的一般財源の組み替えでまかなえないことも十分に明示されていないと思われる 5 「新たな行政」と国庫補助事業とは明確に区別され、国庫補助事業の「補助裏」には森林税を充当すべきではないにもかかわらず、森林税の税収の大宗が「補助裏」に充てられている 6 森林税が事業担当部局の「既得権」化していると思われる 7 毎年度税収の2割(1.3億円)にも相当する金額が自由度の高い形で市町村に交付されており(森林づくり推進支援金)、県が説明責任を果たせる形になっていない |
|---|

出典:長野県地方税制研究会・専門部会(2017:13-14)より筆者作成

以上の3点の課題を指摘した上で、第3章では「第3期の具体的な事業内容や個々の事業額の積み上げをはじめ、前述した「森林税のあるべき理論」に明示されている情報公開の必須事項が十分に示されるところまで至っていない」としつつ、「もしも第3期へと森林税を継続するのであれば、注意すべき課題となる点、もしくは克服すべき問題点」(p.16)として表8の6点を挙げている。特に、1については、従来の林務行政の全体像や成果を示した上で、長野県独自の「新たな行政」の詳細な内容や成果指標の提示、従来的一般財源の組替えでは賄えないことの証明等を通じその必要性を示す必要があるとしている。また3については、従来の税率を維持し第3期に事業規模が拡大する方向と、基金残高を有効活用しつつ税率を下げる方向の、2つを示しているが、いずれにせよ第3期の必要額が積算された段階でないと判断できないとしている。さらに6の森林づくり推進支援金については、廃止もしくは大幅な削減の上で¹⁴⁾、県の責任を明確化する選択肢(特定補助金)と、市町村の責任を明確化する選択肢(財政調整のための森林交付金)があるとし、いずれの場合も責任の帰着が明確に示される工夫が必要としている。また、文書の「おわりに」では、国税の森林環境税導入の際に、県森林税や

13) 根拠について、「森林税として必要」と県民に説明し、県民との約束の上で集めた税収額が森林整備に使われず、県民への約束が反故にされてしまうからである。この場合には次のような疑問が県民の間に広がってしまってもおかしくはない。すなわち、森林税として必要という税収額は本当に必要だったのだろうかという疑問である」(p.11)としている。

14) 取りまとめにあたって「廃止・縮小には反対する」という意見があったことも付記されている。

一般財源との関係性を検討する必要性に言及している。

表8 仮に継続する場合の注意すべき課題・克服すべき問題

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 「継続」でなく「ゼロベースでの再検討」と、それに必須の情報開示の徹底 2 切捨間伐から撤出間伐への重点シフト（第2期の前提条件）の確実な履行 3 基金残高の「合理的な」解消と県民への説明——事業規模拡大と税率引き下げの2オプション 4 国庫補助事業「裏負担」問題の解消：「裏負担」への充当廃止、もしくは大幅な縮減と県民への十分な説明 5 森林税の「既得権」化問題の打破：県庁組織とチェック機関の改善 6 森林づくり推進支援金の「説明責任」問題の改善——廃止ないし縮小、「特定補助金」と「財政調整の交付金」 |
|---|

出典：長野県地方税制研究会・専門部会（2017：16-20）より筆者作成

3.2 第3期の提案

以上の評価等を踏まえ、「森林税を継続する場合や休止する場合も含め、改めてゼロベースで検討」（p.1）した結果として、県は「長野県森林づくり県民税に関する基本方針（案）」（長野県 2017ab, 以下、17税方針案）を2017年9月21日に公表した。17税方針案は、県森林税導入後の10年間の成果と課題の提示や、17会議提言や17税研報告の要旨、県民等アンケート調査結果や関係団体からの要望等に言及した上で、「今後の森林づくりの方向性」を以下のように提示している。

まず、県土の8割を占める森林を健全な姿で次世代に引き継ぐため県民全体で森林づくりを支える必要があるとした上で、県森林税の活用を通じ財源不足で従来取り組むことができなかった「喫緊の課題を抱える里山の森林」6.8万haのうち3.2万haは一定の対応ができたとしている。しかし、3.6万haが未整備であり、局部的豪雨が頻発する傾向が強まるなか、防災・減災の観点から森林整備を進めることが待ったなしの課題としている。また、森林管理の空洞化も深刻さを増すなかで、自立的・持続的な森林管理を構築していくため、森林整備・多面的利活用を推進する人材育成、多様な県民ニーズに応える教育・観光等の分野での森林の利活用なども強く求められるとしている。さらに、広い県土においては市町村とともに地域のきめ細やかな課題への対応が必要としている。

そして、以上のような観点から、緊急対応すべき事業や独自事業として求められている事業のうち、「財源が必ずしも十分でないものについて精査し、厳選した」（p.3）結果として、表9の5項目を積極的に進めていく必要がある事業とし、主な事業と共に提示している。例えば①の主な事業として、「防災・減災のために必要不可欠な里山概ね5,700ha程度の間伐」（p.4）などを挙げている。

表9 積極的に進めていく必要がある事業

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> ①「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備 ②自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用 ③森林づくりに関わる人材の育成 ④多様な県民ニーズに応えるための森林の利活用 ⑤市町村に対する財政調整的視点での支援 |
|--|

出典：長野県（2017a：4-6）より筆者作成

表10 5年間で実施する主な事業と必要な税率等の比較

	ケース1	ケース2	ケース3	ケース4
位置づけ	「積極的に進めていく必要がある主な事業」を全て実施	左記のうち従前の税率で可能な事業を実施	基金残高等を活用し税率引下げ	超過課税を行わない
税率	個人650円相当*、法人均等割の6.5%相当	個人500円、法人均等割の5%	個人400円、法人均等割の4%	-
税収**	42.8億円	33.0億円	26.4億円	-
①事業	・防災・減災のための概ね5,700ha程度の間伐 ・約120箇所程度の河畔林の整備 ・県民協働による概ね2,250ha(150地域)程度の里山整備・利活用	・防災・減災のための概ね5,700ha程度の間伐 ・概ね120箇所程度の河畔林の整備(箇所数に変更はないが、整備面積を縮小) ・県民協働による概ね1,500ha(150地域)程度の里山整備・利活用	左同	・防災・減災のための概ね2,800ha程度の里山整備
計	32.1億円	26.7億円	26.7億円	6.0億円
②事業	・公共サイン(概ね1,000枚程度) ・松くい虫被害木の有効活用(被害全市町村) ・子どもの居場所の木質化等	・公共サイン(概ね250枚程度) ・松くい虫被害木の有効活用(被害全市町村：箇所数に変更はないが、対象規模を縮減) ・子どもの居場所の木質化等	実施せず	実施せず
計	4.8億円	3.2億円	0	0
③事業	・住民のコーディネートを行う人材育成や技術講習 ・教育プログラムの開発等	左同	・住民のコーディネートを行う人材育成や技術講習	実施せず
計	0.8億円	0.8億円	0.7億円	0
④事業	・学校林の整備(約60箇所程度) ・信州やまほいくフィールド整備(約25箇所程度) ・観光地の景観に適合した街路樹(概ね150km程度(延べ))や森林等の整備(概ね210ha程度)	・学校林の整備(約60箇所程度) ・信州やまほいくフィールド整備(約25箇所程度) ・観光地の景観に適合した街路樹(概ね40km程度(延べ))や森林等の整備(概ね85ha程度)	実施せず	実施せず
計	6.1億円	3.3億円	0	0
⑤事業	・地域の実情に精通した市町村が行う森林づくりに対する支援	左同	左同	実施せず
計	4.5億円	4.5億円	4.5億円	0
⑥事業***	・森林づくりの重要性や森林税を活用した取組などの普及啓発等 ・県民会議、地域会議の開催	左同	左同	・県民会議、地域会議の開催
計	0.6億円 48.9億円	0.6億円 39.1億円	0.6億円 32.5億円	0.1億円 6.1億円
①～⑥計				

* 本ケースで実施しようとする事業の規模に合せ税率を想定

** 税収以外の財源として、基金残高(4.9億円)と2017年度分の法人均等割(1.1億円)、返還請求立替分(700万円)を加えた6.1億円を想定

*** ケース4は「森林税の評価・検証」のみとなる

出典：長野県(2017a：9)に基づき筆者作成

次に、今後の県森林税のあり方に関して、まず県の行財政改革の取組と財政の状況を紹介している。そして、ネーミングライツの導入や未利用資産の売却等を通じた歳入確保、職員数削減や事務事業の見直し等を通じた歳出削減を通じ、2007～2016年度にかけ2500億円超の財政面での効果があった一方、今後は社会保障関係費の増加が予想されるなど厳しい状況が続くとしている。そして、今後も行財政改革を推進するものの、「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してきていることなどにより、森林整備等のために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な状況であることから、緊急に必要な森林整備等を行うためには、別途財源を確保することが必要」(p.6)とし、新たな財源の必要性を説明している。

次に基金残高等の取扱いについて、まず前提として、自然相手という性格上、進捗に応じ年度間の調整を行っているとしている。そして、現状では、国の制度改正等に対応した制度の見直しを行わなかったことや、事業のより確実な執行を図るための予算の一時的抑制等を背景に、4.9億円の残高が生じているとしている。そして、同基金残高は2期分の法人分1.1億円とあわせ、第2期事業の趣旨に沿って利用すること等が必要としている。なお、不適正に支給された補助金で、返還請求を行っている約700万円について、返還に時間を要することから、一般財源から相当額を基金に積み戻すとしている。

次に課税期間について、3年間等の場合は、短期間で事業成果の検証を行うことができるが、一定の事業量に対し十分な財源を確保することが困難としている。一方、10年間等の場合は、十分な事業費を確保できるが、制度の硬直化の恐れがあるとしている。そして、アンケート結果では県民・企業の概ね5割程度、市町村・市町村議会の8割以上が5年間を適当としていること、他府県においても3/4の団体が5年間としていること、過去の2期で「特段の不都合は認められていない」(p.7)ことから、5年間が適当としている。

次に税率について、「超過課税を行う場合には、超過課税により財源を確保しようとする事業の内容や規模、達成目標等、納税者一人当たりの負担額、従来の財源の組替えで賄えない理由などを示し、県民の理解を得ることが必要であるとされている」(同上)とし、表9の①～⑤事業と、⑥森林づくりの理解を深める普及啓発及び森林税の評価・検証¹⁵⁾という事業について、5年間で実施しようとする実施可能な主な事業や必要な税率等を4ケース示している(表10)。なお、税収以外の財源としては、基金残高(4.9億円)と2017年度分の法人均等割(1.1億円)、返還請求立替分(700万円)を加えた約6.1億円を想定している。

まず、必要額48.9億円を、個人650円相当¹⁶⁾と法人均等割の6.5%相当の超過課税(計42.8億円)、基金残高等(6.1億円)で賄うケース1について、主たる事業は対象となる一方、アンケート調査で現行を超える税率が適当と回答したのは県民2割、企業1割未満で、林務行政が信頼回復に努めている現状では「慎重に考えなければならない」(p.10)としている。他方で個人400円、法人均等割の4%の超過課税となるケース3は、新たな取組を見送らざるを得ず、アンケート調査で多かった「新しい取組内容を加えて継続」(県民・企業ともに4割以上)とする意見や、県民会議からの「これまでの枠組みに捉われない「長野県らしい森林づくりへの転換」を強く期待する」とする提言を鑑みると、「県民の期待に十分応えることができる案ではない」(同上)としている。また超過課税を行わないケース4では、間伐可能面積は2800ha

15) ただし、ケース4は「森林税の評価・検証」のみとなる。

16) 地方税法上、原則地方税額の単位は百円であり、百円未満の端数があるときは切り捨てることとなっているが、本ケースでは実施しようとする事業の規模に合わせて税率を想定している。

程度となり、科学的知見を踏まえ防災・減災の観点から緊急に対応しようとする面積5700haの半分程度、未整備里山面積の1割にも満たないこととなり、新たな取組や各種の最低限必要な事業も実施できないとしている。そして、他県で類似の税導入と森林整備等が実施されるなかで、「里山整備を中心とした森林整備等は、著しく遅れをとる」(同上)としている。以上に対し現行税率となるケース2では、一定程度の事業ができること、アンケート調査結果で半数以上の県民が現行税率を適当としていること、林務部所管事業の財源が必ずしも増加しないこと(河畔林整備や信州やまほいくフィールド整備等は林務部以外の所管で7.3億円程度充当)などから、「現実的な案」(同上)としている。

以上に続き、一定期間課税を休止する方法として、まず基金残高等を活用し超過課税を1年間休止する方法を挙げている。この場合、休止期間中は基金残高等を活用し第2期事業を従来と同様に実施することになるため、新たな取組は実施できないほか、できるだけ早く事業の仕組み等を示し取組みを進めることが重要であっても「1年間の単なる休止」(p.11)では新しい事業に着手できないとしている。また、課税の休止後に再開する場合は、納税者や賦課徴収を行う市町村において混乱が生じる可能性があること、2年間以上休止した場合は、ケース4とほぼ同様の事態が生じるとしている。

以上から結論としては、これまでと同様に個人県民税は年額500円、法人県民税は均等割額の5%の超過課税方式(ケース2)で、2018年4月1日からの5年間行うことが適当としている。また、基金については、引き続き年度間調整機能を持たせ、事業については法人からの納付がなされる2023年度までは少なくとも実施するとしている。なお、ケース2の①~⑥については、個別事業の内容や補助率、必要性・独自性、成果目標、概算事業費、財源等を含め、別紙で提示されている(長野県2017b)。

さらに、期間延長に際しての運用上の改善事項を、表11のように示している。また、17税研報告が示した表8の6点への対応も、それぞれ示されている¹⁷⁾。

表11 運用上の改善事項

<p>(1)県民の皆様からの御理解をいただくための取組 県民アンケート結果で、県森林税の使途の認知度が低位であることから、若年層等の比較的認知度が低い世代を意識した広報の実施や、県森林税を活用し整備した森林への看板の設置、間伐材等を利用した標識の設置などにより、成果が実感される取組を強化する。</p> <p>(2)森林税の運用に対する検証機能の強化 新たに副知事を座長とする庁内推進組織を設置し、県森林税を活用した事業の成果検証や制度・事業の見直し等を行う。</p> <p>(3)コンプライアンスの確立 造林補助事業全体において、適正な執行のための取組を徹底するほか、補助金の不適正受給事案に対する厳正な対処や県民起点の意識改革・組織づくり等により信頼回復に全力で取り組む。</p> <p>(4)国の森林環境税(仮称)との関係 国の森林環境税(仮称)が具体的に明らかになった段階で、必要な場合には県森林税を再検討する。</p>
--

出典：長野県(2017a：11)より筆者要約

17) 例えば、4については、里山整備事業(造林事業)に対する県森林税を除く一般財源は、地方交付税の措置額(県独自の試算結果に基づく)を上回り「今以上に造林事業に一般財源を充当することは困難であり、引き続き造林事業を推進するためには、里山整備の国庫補助事業の県義務負担分にも森林税を充当する必要がある」(p.13)、6については、市町村側の評価が高いこと等を根拠に、「県としての目標や成果をこれまでに以上に明確化」しつつ「事業内容や実施成果については、市町村において説明責任を果たしていただくこととする」(p.14)とした。

以上については、県民説明会やパブリックコメント等がなされた後、それぞれについて一部の加筆等があった上で、2017年11月16日に最終版が取りまとめられた（長野県 2017cd, 以下、17税方針）。つづく2017年11月議会では「長野県森林づくり県民税条例の一部を改正する条例案」が提出された。改正案では、課税期間の延長に加え、特に、「検証、評価等」に関する第5条が加えられ、毎年度、県森林税を用いた事業の内容・目標を公表すること（第1項）、各年度での実施状況等に関する検証・評価を行い結果を公表すること（第2項）、事業内容や目標設定、検証・評価に際しては県民、学識経験者、市町村等から構成される会議から意見を聴くこと（第3項）とされた。同条例案は、賛成多数で可決され、2018年度から第3期が始まった¹⁸⁾。

3.3 第3期の概要

第3期の県森林税は、「みんなで支える里山整備事業」や「森林（もり）の里親促進事業」などいくつかの事業は第2期からの継続・拡充された事業である一方、多くの事業が17税方針に基づき、新たに追加されている（表12）。

まず、大きな柱として、表12で示した①～⑥があり、各柱の下で計30以上の個別事業が展開されている。また、林務部に加え、他の部局が所管する新たな事業の財源としても活用されている。さらに、表で示したように、各種の情勢変化等に伴い17税方針の別紙が、2019年2月、2019年12月、2021年3月にそれぞれ改正され、目標値の変更や新たな事業の追加等もなされている（長野県林務部 2021, 以下では税方針と略し、必要に応じ改正年等に言及する）。

一方、情報公開に関しては、上述の改正条例の第5条に基づき、事前に「森林づくり県民税について——事業の内容及び目標」（以下、事業集）を、事後には森林レポに加え「森林づくり県民税活用事業 検証・評価シート」（以下、シート）を、それぞれホームページで公表している（長野県林務部 2022d）。前者は税方針に基づく具体的な事業名や内容等の詳細を、後者は各年度の成果等を、それぞれ提示している。さらに、税の運用の透明性を高め、より効果的な活用を図る目的から、副知事を会長とする庁内組織として「森林づくり県民税活用事業推進会議」を設置している。一方、検証組織は県民会議や地域会議が継続し、事業集やシート等に基づき各種審議を年2～3回程度行っている。

4. 第2期からの課税期間延長と第3期をめぐる評価

以上のように、第1期・第2期ともに県民会議や税研などの検証結果を一定程度反映する形で新たな用途等が提案され、パブリックコメント等を経つつ、最終的には議会の判断で課税期間延長に至った。特に第2期からの延長に際しては、17会議提言で示された表6と重なる用途等や、17税研報告で示された表8の注意点・克服すべき問題点6点への対応を示した17税方針案が公表され、パブリックコメント等に至っている。他方で県の具体的な提案内容に対して、各組織が事前に判断を行う機会は設定されていない。17税方針案に対するパブリックコメントや県民集會等での意見聴取後、一部の見直しがなされた17税方針が公表され、課税期間の延長が議決されている。また、第3期中の検証に関しては、県民会議や地域会議が中心となっている。

以上の経緯を念頭に置きつつ、以下では、特に第2期から第3期の変化は費用負担の観点か

18) 検討の経過については、長野県林務部（2019b）も参照。

表12 第3期の事業概要と概算事業費

事業集で示された事業 【 】は同一事業名内の区分、< >は林務部以外の の所管部署	開始 年度	税方針で示された目標値等（5年間累計、他は別記） 税方針で明記されず事業集や森林レポ、シートにのみ記載の場合は斜体	概算事業費 総額 (億円)	うち 県森林税 (億円)	うち 市町村 (億円)
①「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備					
防災・減災					
みんなで支える里山整備事業【防災・減災】	18	防災・減災のために必要不可欠な里山の間伐概ね5,700ha→[改1] 概ね4,300ha			
[改1] みんなで支える里山整備事業【ライ フライン等保全対策】	19	[改1] 安全が確保される主要なライフライン等概ね55箇所程度 →[改3] 概ね150箇所程度			
地域で進める里山集約化事業	18	・防災・減災のために必要不可欠な里山の間伐概ね5,700ha程度 →[改1] 概ね4,300ha程度 ・地域住民等の主体的な参画による里山の整備・利活用概ね1,500ha程度	19.8 →[改1]16.6 →[改3]18.1	12.7 →[改1]13.9 →[改3]16.5	
[改1] 道路への倒木防止事業<建設部>	19	[改1] 県管理道路沿線の道路区域外の危険木伐採概ね15箇所程度 →[改3] 概ね20箇所程度			
防災・減災対策緊急治山事業*	21	記載なし			
地すべり防止施設管理サポート事業*	21	記載なし			
河畔林整備事業<建設部>	18	・県管理河川概ね45箇所程度→[改3] 概ね75箇所程度 ・市町村管理河川概ね75箇所程度→[改3] 概ね100箇所程度	6.0	5.6	3.4
住民等による利活用					
里山整備方針作成事業	18	里山整備方針(図面)の作成120地域			
みんなで支える里山整備事業【県民協働】	18	・里山整備利用地域の認定約150地域	9.5	8.4	
里山整備利用地域活動推進事業	18	・地域住民等の主体的な参画による里山の整備・利活用概ね1,500ha程度			
里山資源利活用推進事業	18	・[改3] 里山の整備・利活用に取り組み里山整備利用地域数約150地域			
②自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用					
地消地産による木の香る暮らしづくり事業					
「子ども居場所」木質空間整備事業	18	子どもの居場所の木造・木質化や子どもの居場所への木のおもちゃ等の設置概ね175箇所程度(前者25、後者150)→[改3] 概ね270箇所程度(前者30、後者240)			
木工体験活動支援事業	18	木工コンクール応募者数概ね5,500人程度/年	3.0 →[改2]4.6	2.1 →[改2]2.9	
[改2] 木づかい空間整備事業	20	[改2] 県民が多く訪れる民間施設・県有施設の木質化・調製品設置概ね35箇所(民間施設等24、県有施設11)			
県産材公共サイン整備事業	18	県産材公共サインの設置枚数概ね250枚程度(25枚×10地域)			
[改3] 林業大学校教育環境整備事業**	21	記載なし			
薪によるエネルギーの地消地産推進事業	18	薪流通の仕組構築モデル件数概ね10件程度(各地域1箇所)			
松くい虫枯損木利活用事業	18	松くい虫被害市町村(51市町村)で実施 →[改3] 森林病害虫被害枯損木処理量7,000m ³ /2年間 ブ化)事業	1.3 →[改3]1.5	1.1 →[改3]1.3	0.9 →[改3]0.4

③森林づくりに関わる人材の育成					
里山整備利用地域リーダー育成事業	18	・地域リーダーの育成概ね150人程度（里山整備利用地域150地域程度に各1名） ・森林の整備利用に携わる人材の育成概ね4,500人程度（里山整備利用地域150地域程度×30人）	0.3	0.3	0.3
森林セラピー推進支援事業【人材育成等】	18	エコツアーリズムガイドや森林セラピー等地域コーディネーターの育成	0.4	0.4	0.4
自然教育・野外教育推進事業<教育委員会>	19	モデル的に自然教育プログラムを実施する学校30校（小学校、中学校、高校から10校ずつモデル的に選定）	0.1	0.1	0.1
④多様な県民ニーズに応えるための森林の利活用					
学校林等利活用促進事業	18	・長期間未整備のため利用困難な学校約60箇所程度の学校林を整備 →[改3] 学校林約60箇所程度の整備・利活用 ・モデル的に自然教育プログラムを実施する学校30校（小・中・高各10校）でのフィールド整備	1.1	1.0	0.6
自然保育活動フィールド等整備事業<県民文化部>	18	整備が必要な森林を自ら所有又は賃借して使用する認定園等、約25園程度の整備	0.4	0.3	0.3
まちなかの緑地整備事業<建設部>	18	県民協働による市街地の緑化整備概ね25箇所程度	0.8	0.3	
観光地における景観形成のための森林等の整備	18	街路樹等の整備を行う街路延長概ね延々40km程度	1.3	1.2	0.4
観光地等魅力向上森林景観整備事業	18	地域の景観に合致した間伐等概ね85ha程度→[改1]	→[改1]22	→[改1]21	
森林セラピー推進支援事業【施設整備】	18	森林セラピー基地の整備全10箇所	0.9	0.5	
⑤市町村に対する財政調整的視点での支援					
森林づくり推進支援金	18	全ての市町村で地域固有の課題の解決の取組が行われること（市町村において、毎年度成果の把握・検証を行い、説明責任を果たしていただくことにする）	4.5	4.5	4.5
⑥森林づくりの理解を深める普及啓発及び森林税の評価・検証					
みんなので支える森林づくり推進事業	18	森林税の用途の認知度30%			
森林（もり）の里親促進事業	18	企業・団体等と地域との協定の締結25件	0.6	0.6	0.6
地球温暖化防止木材利用普及啓発事業	18	記載なし			
地球温暖化防止吸取源対策推進事業	18	記載なし			

* 税方針の改正はなされたいが、事業集で新たに追加された事業
 ** 事業集で事業名は明示されていないが、森林レポ（2021年度版）で「みんなので支える森林づくり推進事業」と合算され表記
 注：[改1]は2019年2月改正、[改2]は2019年12月改正、[改3]は2021年3月改正でなされた、目標値の変更（「→」表記）や新たな事業の追加等を示す
 出典：各年度の税方針や事業集、森林レポ、シートに基づき筆者作成

らどのように評価できるのか、17税研報告での指摘事項と本稿の評価軸との関係を示した上で、税方針や事業集、森林レポ、シートなど、公表資料に基づき検討する。なお紙幅の都合上、表12で示した全ての事業について個別に検討することはせず、代表的な事業に焦点を当て、評価を試みる。

4.1 評価の視点

吉村（2019, 2000）は、あるべき費用負担を検討する際、（1）検討する事業は所有者等の責任と費用負担でなすべき範囲（Reference Level：RL）を超えることを確認し、RLを超える場合は、（2）当該事業の実施により提供される「利益」は政府が保障すべきか否か、（3）受益の範囲等はどのようになるのかに応じ、利害関係者間での費用負担のあり方を検討することが求められる、という費用負担の規範論を提示している。当該整理は、税研で示された「森林税のあるべき理論」とも一定の整合性を有すると考えられるが、以下試論として両者の関係を示す。

17税研報告は、2016年度第2回長野県地方税制研究会・専門部会（2017年3月30日開催）にて「全員一致で適正と確認した理論」を「森林税のあるべき理論」とし、以下のように整理している（以下、「」はpp.11-12より抜粋）。

まず、「自然環境保全に向けた課税の二分法」として、「環境悪化の原因・原因者への課税（いわゆる「インセンティブ課税」）」と「環境悪化を防ぐ事業の財源を確保するための課税（いわゆる「応益課税」）」を提示している。そして、「都市部の住民に利益もたらさず環境保全を、「森林の居住者・保有者」への課税によって行うことが正当化されると思えない」ため、後者が「必然的に」選択され、課税の形態は住民税の均等割が選択されるとしている。これを費用負担の文脈で考えると、主として上述の（1）に関わる点で、検討する事業がRLを超えると判断された場合¹⁹⁾といえる。また、住民税均等割という費用負担をめぐっては、（2）（3）と関わるが、この点は後述する。

次に、「法定の地方税を「標準税率」で課税すれば、全国すべての自治体で行われるべき標準的な行政を行うことが、理論的には可能」とし、超過課税で特定の事業を実施する際は「全国標準の行政と異なる、長野県独特の「新たな行政」がなぜ必要とされるのかという理由の説明と県民の同意」が必要になるとしている。そして、「新たな行政」の必要性を示すためには、従来の林務行政の全体像・成果を示すことを前提とした上で、表13の5点を明示し住民の納得を得る必要があるとしている。

以上は、費用負担の文脈における（2）と（3）に関わる点である。すなわち、新たな費用負担が求められる事業の「利益」が、広く県民に同程度及ぶ一方、政府が通常保障すべき範囲を超える場合、あるいは当該「利益」の供給が県民の幅広い「関与」を通じて実施することが求められる場合²⁰⁾などに、住民税均等割超過課税方式の費用負担が正当化されうる。そしてこれらは、①～⑤等の明示を通じてなされうる。

さらに17税研報告では、表13の5点を担保するため、基金の設置と厳格な運営、「新たな行政についての住民会議」、税収の一部が市町村への「交付金・支援金」となる際は、用途の限定と事後的なチェック体制の確立が、それぞれ必要とされている。これは、費用負担システム

19) RLは社会・経済的な文脈等で変化するため、求められる管理ができない所有者等は、その財産権を放棄するといった状況も生じうる。

20) 自治会や町内会の会費などは、「関与」が求められる主体に人数割や世帯割などで費用負担を求める一例で、費用負担のルールの一つと考える（いわば「関与者負担」）。これは、地方税における負担分任の議論とも親和性を有すると考えられる。負担分任については石田（2012）や神野（2021）などを参照。

表13 住民に明示すべき項目

- | |
|---|
| <p>①超過課税で財源確保する「新たな行政」の詳細な内容（単年度および5カ年）と規模（=予算額：単年度および5カ年）、納税者1人あたり超過課税の負担額</p> <p>②「新たな行政」によって達成しようとする目標値や成果指標</p> <p>③「新たな行政」が、従来の一般財源の組み替え（予算の効率化・合理化）でまかなえないことの証明（予算にムダがないことの証明）</p> <p>④「新たな行政」と、従来の財源で行う行政との明確な区別（③が無意味とならないためにも必須）</p> <p>⑤「新たな行政」と国庫補助事業との明確な区別（国庫補助事業の「補助裏」に超過課税収を充当すべきではない）</p> |
|---|

注：⑤の根拠として、「補助裏」は地方財政計画で地方交付税措置がされており、「超過課税収を充当すると、すでに措置されている財源と、新たに住民に求める負担とで、いわば「二重取り」…国庫補助事業の「補助裏」は、理論的には「新たな行政」ではなく、全国的な標準行政に含まれる」（p.12、一部略）ことを挙げている。

出典：長野県地方税制研究会・専門部会（2017：12）より筆者作成

が適正に運営されるための体制づくりに関わる論点と整理できる。

このように吉村（2019, 2000）で示された費用負担の規範論と「森林税のあるべき理論」は整合性を持ちうる。以下では、17税研報告で求められた内容が達成されているのかを加味しつつ、費用負担の規範論を基礎に、第2期からの課税期間延長や第3期の状況について、いくつかの論点を提起する。

4.2 税充当事業の必要性等の検証

各種の検証等を反映し、特に17税方針案の別紙では各事業について、必要性・独自性、国庫補助制度の対象外であること、既存の事業として存在しないこと、などは一定の説明が加えられ公表された。しかしながら、これらの事業が新たな費用負担を必要とするかについては、検討の余地が残されている。まず前提として、関係部局を含む、森林・林業に関わる事業の全体像やそれに関わる財政構造の提示が必要だが、なされていない。また、第3期の事業には、それ以前に実施されていた事業名と類似するものもあり²¹⁾、これらの明示や総括も必要である。さらに個別事業でみると、例えば、新たに加わった河畔林の整備（河畔林整備事業）に関して、17税方針案別紙の記載は表14のとおりであった。これでは、所有者の実施や市町村財源での対応は期待できないのか、整備対象をどのように選択し必要額を試算したのか等が判断できず、新たな費用負担の必要性が判断できない。

また、従来行っていない事業であっても、他の事業を削減し当該財源で事業を行うことはもちろん、県森林税以外の費用負担を通じて実施すること等も可能である。均等割の超過課税方式による事業の実施は、上述のように、当該事業の必要性に加え、当該事業の「利益」が県民に広くいきわたる等の性質から正当化される。一方、第3期の事業は、そのような条件を満たすのか判断困難な事業が散見される。例えば、「自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用」の観点から「県産材の利活用」の必要性・独自性が17税方針案別紙で示されている（表15）。ここには、県産材標識や児童センター木質化が自立的・持続的な森林管理にどの程度資するのか、事業実施の「利益」は広く県民にいきわたるのか等が示されておらず、均等割超過課税方式とすることの妥当性は判断できない。同様に、「森林づくりの理解を深める普及啓

21) 例えば、2018年度より「森林セラピー推進支援事業」が税活用事業として始まったが、2017年度まで「全国一の森林セラピー県推進事業」が存在した。

表14 17税方針案別紙で示された河畔林の整備に対する説明

(2) 河畔林の整備 <必要性・独自性>	
<ul style="list-style-type: none"> 一級河川区域(官地)内の立木は、洪水流下の阻害や流出して橋梁に引っかかるなど、氾濫の原因となるため、河川管理者の責務として県が伐採しているが、河川区域外の河川保全区域(民地)等の立木(河畔林)は、所有者による手入れが不十分で間伐がなされておらず、細く倒れやすい木が密生し、豪雨時に倒れ、橋梁部で川をせき止めるなど、水害の発生要因となる恐れ。 新たに河畔林の除間伐を行うとともに、準用河川での除間伐を支援することで、水害発生を防ぐとともに、豊かな自然と美しい景観育成への効果も期待。 	
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> 県が管理する一級河川の区域外(民地)のうち、防災効果が高い箇所での河畔林の除間伐 市町村が管理する準用河川区域及びその周辺の民地のうち、防災効果が高い箇所における除間伐への支援
目指す成果 目標値	<ul style="list-style-type: none"> 防災強化が必要な河畔林のうち、流出危険性の高い立木の多い箇所や、下流が宅地化しているなど、災害時の危険性が特に高い箇所を集中的に実施。(県管理河川概ね45箇所程度/5年間、市町村管理河川概ね75箇所程度/5年間)
概算事業費	<ul style="list-style-type: none"> 県・市町村管理河川の河畔林除間伐事業費概ね6.0億円程度、うち森林税概ね5.6億円程度〔うち市町村分概ね3.4億円程度〕
財源	<ul style="list-style-type: none"> これまで実施してきた県単独事業(河川維持事業)は、河川区域内(官地)の立木・流木処理のみであり、治水上支障となる可能性の高い河川沿い(民地)の立木の除間伐は対象外。 類似の国庫補助事業はない。

注：2021年3月改正で目標値のみ変更されている

出典：長野県(2017b：2)より抜粋

表15 17税方針案別紙で示された県産材の利活用の説明

2 自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用	
(1) 県産材の利活用	
<必要性・独自性>	
<ul style="list-style-type: none"> 本県は、経済がグローバル化する中でも足腰の強い「地域経済づくり」を目指し、地域で消費するモノやサービスを、できるだけ地域で生産する、「地消地産」を推進し、木材資源の利活用についても、地域の特徴を活かした木材資源の循環利用と地消地産の仕組みづくりを推進。 世界水準の山岳高原リゾート構築に向けて、観光地等における標識を、県産材を活用して製作することにより、県産材を効果的に活用するとともに、県産材の魅力を県内外にアピールすることが必要。 幼少期に木と触れ合うことは、情緒を安定させるなど様々な効果をもたらすとされており、こうした観点からは子どもの安全・安心な居場所となる児童センター等は積極的に木質化等を図り、もって子どもの健全な育成を図ることが必要。 	

注：2019年12月改正で、「また、県産材利用の促進のためには、幅広い年齢層が利用する施設や、長時間滞在する施設(オフィス等)において木材とふれあう機会・場を創出することが必要」が加わっている

出典：長野県(2017b：3)より抜粋

発及び森林税の評価・検証」の項目では、県民アンケートで県森林税やその用途に関して「特に若年層での理解が広がっていないことから、SNS等を活用した広報の実施などにより、森林の多面的な利用等の活動への参加を促進することが必要」(長野県 2017b：9)とし、結果的に広報の動画が作成(長野県林務部 2020)されたが、新たな負担を求めてまで実施することが妥当なのかは、記載内容では判断できない。

たしかに、17税方針案等で示された事業は17会議提言に沿う内容であった。しかしながら、新たに提案された用途を、住民税均等割の超過課税方式という費用負担で対応すべきかについ

では、必要な情報の提示や、基準となる論理に従って判断される必要がある。第1期からの課税期間延長に際しては、税研における素案の検討の後、12税案が公表された。一方3.1(2)で示したように、第2期からの課税期間延長時は、このようなプロセスを経ていない。17税方針案では、12税研報告の指摘事項への対応として「森林税を活用することを想定した事業…その具体的な内容・規模、目標値、成果指標並びに国庫補助の有無、一般財源の組み替えの可否及び既存の事業との区別の整理等財源に関する情報などについて、超過課税として適切かどうかという視点で検討…これらについて県民の皆様に対して十分な情報提供を行い、御意見をお聴きした上で、県として最終的な判断を行っていく」(p.13、一部略)としたが、「十分な情報提供」とは言い難いと判断できる。

4.3 税方針の改正等に伴う事業の拡大

事業の必要性の判断や費用負担の妥当性の検証等については、課税期間延長後になされた17税方針の改正や各種事業の追加等に際しても検討されるべきだが、そのような対応はなされていない。特に事業数や税充当額が増加した「[防災・減災]のための里山等の整備」を例にすると、少なくとも2つの疑問が残されている。

第1に、2019年2月改正でなされた、里山の間伐に関する目標値の削減と、他の関係事業の拡大についてである。目標値の削減は、国の制度改変に伴い、財源として想定していた国庫補助が利用できなくなったことへの対応である。当初計画の県森林税活用額(12億円)では、間伐可能面積が5700haから4300haとなったことから、目標値も同じ数値に変更された。しかしながら、5700haは、17税方針案等で「防災・減災のために必要不可欠」などとされ、表10のケース1～3でも当該面積は固定化した上で他の事業の増減を検討するなど、優先順位の高い事業であった。以上を踏まえれば、国庫補助の削減に際しても優先的に5700haを確保した上で他の事業を削減することもできるが、そうした対応はなされなかった。一方で、優先的な対応が必要として、ライフライン沿いの倒木対策の追加や、観光地等の景観対策事業の目標の拡充がなされ、税充当額も増加した。さらに、2021年3月改正では、前者に関わる事業の目標値が上方修正され、税充当額も上昇している。結果的に、17税方針案等で示された「防災・減災のために必要不可欠」な里山整備面積の妥当性や、そのための財源調達の実現性は合理的であったのか、疑われる結果となっている²²⁾。

第2に、2021年度の「防災・減災対策緊急治山事業」と「地すべり防止施設管理サポート事業」の追加である。これらは、2021年度版の事業集で「[防災・減災]の観点から、喫緊に整備が必要な森林において新たに県直営による森林整備を実施するとともに、災害時の応急対策や事前防災対策を実施する」(長野県林務部森林政策課企画係2021:7)とされ、追加された²³⁾。たしかに、「防災・減災」の観点から同事業の必要性は一定程度判断できる。しかしながら、同事業を、特別な財政需要を前提に導入された県民税均等割の超過課税で対応すべきかについては、検討の余地が残されている。例えばこれらの事業は、自治体が標準的に実施すべき内容とも判断でき、一般財源等で対応することも考えうる。この点について、2021年第2回県民会議では、表16のような質疑がなされた。

22) 12税案においても「森林税単独の補助制度へと間伐の制度設計を見直します」(p.20)としていたが、2013年度の予算時点では、国の制度変更を受け「国の補助制度を最大限活用し、里山整備の実行確保を図ります」と変更がなされた(長野県林務部2013b:5)。12税案においても必要額の試算方法が明示されていない一方、上記の変更は、必要額を大きく変えうる。

23) 同事業の実施に際して税方針の改正はなされておらず、税方針に目標値等の記載はない。

表16 防災・減災対策緊急治山事業と地すべり防止施設管理サポート事業に関する説明

座長：防災・減災対策緊急治山事業と地すべり防止施設管理サポート事業は、令和3年度からスタートした県直営事業と伺っていますが、その詳細については今まであまり語られてこなかったように思い…一般財源でも同様な事業が今までに行われてきたのではないのでしょうか。どこが違うのか、なぜ森林税事業となったのか…

事務局：…二つの事業は、令和3年度から新たに開始した事業…近年の山地災害が多発していることを踏まえて、災害時の迅速な応急対策ですとか、県民生活に直結する重要な里山における森林整備を県直営において実施するというものと、地すべり防止施設の維持管理が必要ですけど、これを地域密着で地域に根ざした活動として維持管理をしていくという事業…共に少なくとも当初予算では対応ができていない事業で…今回森林税で里山に関わる部分という位置付けの中で、防災・減災を進めるということで今年度からスタートした…

座長：一般財源でカバーできないものを県民税で賄っていると…

事務局：はい。ご指摘のとおり…

座長：…例えばどういう点で一般財源とは違う、どういうところで使われてきた…

事務局：…災害が起きますと、通常は予算を補正して対応しますが、迅速な対応という部分では欠けていた部分があるのかなというところを、この事業において当初から予算を計上して、災害が起きたときにすぐ対応できるような体制をとるということになります。

座長：そうですか。別に一般財源でも進めることは可能だけれども、迅速対応ということで、これからも県民税からとりあえず執行しているということですか。

事務局：そのとおりでして、今予算を持っているんですけど、これ以上災害が起きると当然補正をして一般財源で対応するというような状況…

出典：2021年度第2回みんなで支える森林づくり県民会議議事録pp.3-4より抜粋（一部略）

すなわち、補正予算としても対応できる一方、迅速対応という面では困難であることから、県森林税を充当している、というものである。しかしながら、上記の対応は、特別な事業の実施を前提に、そのために必要となる財源を調達する、という費用負担の文脈から外れるものである。実際、同事業に関して、税方針上で明文化された目標値は存在していない。さらに、従来行ってきたと考えられる補正予算による対応分は、県森林税を充当することでどのようなのかについても疑問が残される。一方、これらをめぐる明確な検討は、公表資料で確認することができなかった。

課税期間の延長に際しては、必要事業のテーマや具体的な事業案の検討等がなされた上で、試算額に相当する財源を、県民税均等割の超過課税という費用負担により調達することが決定されてきた。一方で第3期中は特に、情勢変化等があれば、事前に設定したテーマに沿えば、調達された財源内で用途の変更等がなされている。結果的に、事前に想定した必要額の試算や費用負担のあり方の合理性・妥当性が疑われる運用となっている。このような運営は、17会議提言でなされた計10項目の「抜本的な改善提案」のうち、「⑨情勢の変化に柔軟に対応するための仕組みを創設すること」に一定程度沿うもので、第2期とは対照的に基金残高も積みあがっていない（2021年度末の見込みで約4500万円）。また、税方針の改正や事業集等については、年2回程度の県民会議等でも一定の検討が加えられている。しかしながら、当初設定した間伐面積を削減し他の事業を加えることが妥当なのか、県民税均等割の超過課税による財源調達で新たな事業を行うことは妥当なのか等の判断根拠に関わる公表資料や検討結果は、管見の限り確認できなかった。第3期において、費用負担の論理から問題がある対応が、十分な検討を経ずに展開されている可能性がある。

4.4 森林環境譲与税とのすみ分け

さらに、各検証では、国税の森林環境税が明確化された段階で、県森林税との関係整理が求

められていた。実際、2019年3月に成立した「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」に基づき、2019年度より森林環境譲与税が都道府県・市町村に譲与されることになった。そして森林環境譲与税の用途について、市町村は森林整備やその促進に関する費用（間伐や人材育成・担い手確保、木材利用促進や普及啓発等）に、都道府県はそれを行う市町村の支援等に関する費用に、充当することが決められている（第34条）。しかし、これらの用途は、森林税の用途と重複する可能性があり、国税の森林環境税と地方税の森林税の用途に関する議論が各導入団体でなされ、一定のすみ分け等が検討された（清水 2021）。長野県においても、両税のすみ分けに関して、県森林税は所有者による管理を前提とした里山整備等に対する支援で、森林環境譲与税は所有者に森林の管理意思がない場合に対応する新たな森林経営管理システムで、活用する旨が提示されている（長野県林務部 2018bなど）。たしかに、森林整備については対象林で区別されうる。しかしながら、それ以外の木材利用促進や普及啓発等の事業に関しては支援メニューが重複する可能性がある。市町村側とすれば、県森林税の補助メニューや森林づくり推進支援金に加え、森林環境譲与税を用いて、上記の事業が可能となりうる（ただし重複利用はできない）。一方、管見の限り、公表資料において、このような重複をめぐる検討は確認できなかった。第3期中の大幅な改変を避けたとも考えうるが、事前に懸念・指摘されてきた事項であることを踏まえると、疑問の残る対応と判断できる。

5. おわりに

本稿は、森林税導入後にどのような検証を経て課税期間延長やその後の展開に至っているのか、それらは費用負担の観点からどのような評価ができるのか、県森林税を事例に明らかにすることを目的としていた。第2節、第3節で示したように、2つの検証組織の指摘を反映し、用途や運営方法などの見直しがあった。一方で、第4節で示したように、税充当事業の必要性や試算方法等に関わる情報提供のあり方、費用負担の検討などに関して、課題が残されていた。また、第3期の運営は、県民会議等を通じ用途の評価等はなされている一方、新たな事業に税を充当することの妥当性の判断や森林環境譲与税の譲与開始に伴う対応等は、いくつかの疑問が残されている。このような点を克服するためには、県の森林・林業に関わる事業（新たに加わった自然教育や公園・緑地の整備等に関連する事業を含む）の全体像や財政構造を明示した上で、新たな事業の必要性や費用負担のあり方が検討される必要がある。これに際しては、過去の事業の成果や課題を明示し反映することも必要である。なお第3期には、実際に財政構造がどのように変容したのかを明らかにすることがさらに求められるが、残された課題とする²⁴⁾。

付記：本稿提出時点（2022年10月3日）には、第4期に向けた県森林税のパブリックコメントが各種資料とともに提示されている。管見の限り、文書構成は17税方針案と類似する一方、検証組織による文書提示がないこと、新たな事業の必要性等に関する記述が簡略化したことに大きな違いがある。このような提案方法や第4期の県森林税のあり方を、長野県の市民はどのように判断するのか、注目したい。

24) 第2期までの変化は吉村（2021）、他県の状況は吉村（2022）を参照。

謝辞：本稿は、2019年に開催された日本地方財政学会第27回大会報告論文「森林環境税の用途に関する研究——長野県森林づくり県民税を事例に」を基に、大幅に加筆修正したものである。同日は、討論者の其田茂樹先生（地方自治総合研究所）やフロアの方々から貴重なコメントをいただいた。また、本稿の作成にあたり、長野県議会事務局の皆様や長野県林務部の皆様、関係市町村の担当者の皆様に資料提供やヒアリングなどで大変お世話になった。ここに記して感謝を申し上げたい。また、本稿に残された誤り等は全て著者の責任に帰すものである。なお、本稿はJSPS科研費JP20K20021の研究成果の一部である。

参考文献

- 青木宗明編（2021）『国税・森林環境税：問題だらけの増税』公人の友社。
- 朝日新聞デジタル（2022）「「森林環境税」としても余る？——先行実施で5割使い残し、見直し論も」3月12日配信（<https://www.asahi.com/articles/ASQ3C6QLDQ2SULFA02M.html>, 2022/9/19閲覧）。
- 石田和之（2012）「住民税均等割の意義と負担分任の考え方」『税』67（5），pp.230-251。
- 神野直彦（2021）『財政学 第3版』有斐閣。
- みんなで支える森林づくり県民会議（2012）「長野県森林づくり県民税活用事業検証レポート」（https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/report_2.pdf, 2022/9/19閲覧）。
- みんなで支える森林づくり県民会議（2017）「長野県森林づくり県民税に関する提言」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/teigensyo.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 諸富徹（2020）「森林環境税による林業再生と山村の経済基盤強化」『地方財政』59（10），pp.4-19。
- 長野県（2005）「森林づくり指針——コモンズから始まる信州森林ルネッサンスをめざして」（https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/zean/keka/documents/sisin_9.pdf, 2022/9/20閲覧）。
- 長野県（2012）「平成25年度以降の長野県森林づくり県民税（案）」（https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/an_honbun.pdf, 2022/9/20閲覧）。
- 長野県（2017a）「長野県森林づくり県民税に関する基本方針（案）」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/01kihonhoushin.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県（2017b）「別紙：森林づくり県民税活用事業（案）」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/02besshi.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県（2017c）「長野県森林づくり県民税に関する基本方針」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/2kihonhoushin.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県（2017d）「別紙：森林づくり県民税活用事業」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/3katsujigyou.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県地方税制研究会（2012）「長野県森林づくり県民税の再検討——平成25年度（2013年度）以降の継続に向けた4つの制度改善」（https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/houkokusho_honbun.pdf, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県地方税制研究会・専門部会（2017）「長野県森林づくり県民税の現状と今後の課題——平成30年度以降に継続する場合の注意点」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/zeimu/kurashi/kenze/aramashi/aramashi/documents/170904houkokusyo.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県林務部（2011）「長野県森林づくりアクションプラン——「森林を活かし森林に生かされる私たちの豊かな暮らし」の実現に向けた実行計画」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/model/kenmin/documents/ap.pdf>, 2022/9/20閲覧）。
- 長野県林務部（2013a）「みんなで支える森林づくりレポート 平成24年度版」（<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/katsuyo/documents/report24.pdf>, 2022/9/19閲覧）。
- 長野県林務部（2013b）「平成25年度長野県森林づくり県民税活用事業の概要と進捗状況（6月末現在）」（2013年度第1回みんなで支える森林づくり県民会議 資料3, <https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/siryou13.pdf>, 2022/9/28閲覧）。
- 長野県林務部（2017）「大北森林組合等補助金不適正受給事案の概要と県の対応状況について」（2016年度第2回みんなで支える森林づくり県民会議 資料4-1, <https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/05-dai2kai-shiryou4-1.pdf>, 2022/9/22閲覧）。

- 長野県林務部 (2018a) 「みんなで支える森林づくりレポート 平成29年度版」 (https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/katsuyo/documents/report29_1.pdf, 2022/ 9/19閲覧) .
- 長野県林務部 (2018b) 「森林づくり県民税に関する基本方針について」 (2018年度第2回みんなで支える森林づくり県民会議 資料2, https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/h30-2siryou_2-1.pdf, 2022/ 9/26閲覧)
- 長野県林務部 (2019a) 「長野県森林づくり県民税検討経過 2」 (<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/keka-02.html>, 2022/ 9/19閲覧) .
- 長野県林務部 (2019b) 「森林税の継続について」 (<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/h29keizoku.html>, 2022/ 9/19閲覧) .
- 長野県林務部 (2020) 「長野県森林づくり県民税PR動画について」 (2020年度第1回みんなで支える森林づくり県民会議 資料5, https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/documents/008siryou_5r_2-1.pdf, 2022/ 9/26閲覧)
- 長野県林務部 (2021) 「長野県森林づくり県民税に関する基本方針」 (<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/kihonhoushin.html>, 2022/ 9/19閲覧) .
- 長野県林務部 (2022a) 「みんなで支える森林づくりレポート」 (<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/katsuyo/report.html>, 2022/ 9/19閲覧) .
- 長野県林務部 (2022b) 「令和2年度長野県林業統計書」 (https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/toukei/documents/r_2_all.pdf, 2022/ 9/29閲覧) .
- 長野県林務部 (2022c) 「みんなで支える森林づくりレポート 令和3年度版」 (https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/katsuyo/documents/r_3_report.pdf, 2022/10/ 2閲覧) .
- 長野県林務部 (2022d) 「長野県森林づくり県民税」 (<https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminze/kenminzei.html>, 2022/ 9/19閲覧) .
- 長野県林務部林政課 (2005) 「信州の森林づくりアクションプラン」 .
- 長野県林務部森林政策課 (2010) 「長野県森林づくり指針——森林を活かし森林に生かされる私たちの豊かな暮らし」 (https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/shishin/documents/sisin_6.pdf, 2022/ 9/20閲覧) .
- 長野県林務部森林政策課企画係 (2021) 「令和3年度 長野県森林づくり県民税——事業の内容及び目標」 (https://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/mokuhyou/documents/17r_3_ikaku.pdf, 2022/ 9/29閲覧) .
- 清水雅貴 (2021) 「国税・森林環境税の導入による府県・森林環境税への影響について」 青木宗明編所収, pp.161-181.
- 信濃毎日新聞 (2004) 「森林保全で県が上乗せ課税, 導入決定 総額11億一來春実施目指す」 2月21日朝刊p.2 (『信濃毎日新聞データベース』による) .
- 其田茂樹 (2020) 「森林環境譲与税をめぐる動向——自治体別譲与額と2020年度地方財政計画による制度変更」 『自治総研』46 (500), pp.48-78.
- 其田茂樹・清水雅貴 (2008) 「地方環境税としての住民税超過課税の活用」 『財政研究』4, pp.304-319.
- 読売新聞オンライン (2022) 「個人住民税に1千円上乗せ, 「森林環境税」見直しの動き——先行制度の資金5割使われず」 5月22日配信 (https://www.yomiuri.co.jp/economy/20220522-OYT_1T50026/, 2022/ 9/19閲覧) .
- 吉村武洋 (2019) 「ルーラル・アメニティ保全のための費用負担——白米千枚田・娘捨棚田を事例に」 『農：英知と進歩——現地農業情報』(299) pp.2-83.
- 吉村武洋 (2020) 「森林環境税の導入をめぐる一考察——「長野県森林づくり県民税」を事例に」 『長野大学紀要』42 (2), pp.27-42.
- 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 (2) pp.47-55.
- 吉村武洋 (2022) 「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」 『財政と公共政策』44 (1), pp.25-41.

(2022年10月18日受理)