

[共同研究]

農山村地域における森林を取り巻く行財政システムに関する研究

共同研究者

代表 沼尾波子 (日本大学経済学部教授)
山本伸幸 (森林総合研究所関西支所チーム長)
石崎涼子 (森林総合研究所主任研究員)
都築伸行 (森林総合研究所主任研究員)

はしがき

日本の国土は、7割近くが森林で覆われている。国土に占める森林面積の割合は、一般に森林国としてのイメージが強いドイツやスイスなどでも3割程度であり、主要国中最も森林率が高いフィンランドが7割強であることを考えると、日本は世界有数の森林国だといえる。さらに、日本の森林は年間8千万 m^3 ほど成長しているとされており、数字のうえでは国内での木材需要量の大部分がこの成長分で賄える計算となる。それにもかかわらず、木材の自給率は20%程度に止まり、多くの森林所有者は木材生産による収益を得ることもできずに所有林への関心を失い、森林は適切な管理が行われないまま放置され、国土保全や水源かん養などの公益上の機能低下が懸念される状況が生まれている。そして、面積の多くを森林が占める農山村地域では、多くの農家や林家が農林業によって生計を立てることが困難な状況に陥っている。1970年代以降、他の稼得機会を求めて山を離れる者が増え、各地の山村で社会経済基盤が解体し集落崩壊が起こるなど、深刻な過疎問題を抱えている。

これに対して、政府は森林の管理ならびにその保全に向けた取組みを進めているが、抜本的な解決には至っていない。近年では、地方自治体で森林環境保全のための税を創設し、独自の支援を行おうという動きもみられるようになった。

森林には多目的機能が期待されており、木材や燃料の生産という点に留まらず、CO₂の吸収や、保水機能など様々な役割を担うことが指摘されるようになってきている。しかしながら財政学の領域では、こうした森林の多目的機能に着目した、いわば公共財としての性格のみを取り上げ、その保全に向けた政府の役割を強調する議論に留まっており、山村地域の実態を踏まえて、その課題を整理し、財政支援や税制上の対応について検討を行うといった実証研究は殆ど見られない。

一方、林学の領域では、個々の地域における森林管理手法や担い手の役割についての研究は進められているが、行財政制度や運営の実態を踏まえた政策的手法や財政運営に着目して公共部門の役割を精査する研究は限られている。

こうした状況のもと、本研究では内外の事例を調査するとともに、森林を取り巻く財政の役割をめぐり、現状ならびにその課題について整理を行い、その支援のあり方について検討を行った。

2007年度には、当初に打ち合わせを行い、問題意識を改めて共有したうえで、メンバー全員で5月に高

知県林業改革課, 高知県中央西林業事務所, 香美森林組合の3箇所にヒヤリング調査を行うとともに, 嶺北林業地の視察を行った。また8月には山本伸幸氏がフィンランドの森林管理をめぐる行財政システムの現状と課題について現地調査を行った。翌2008年度にはメンバー全員で三重県を訪問し, 三重県森林環境部, 松阪森林組合, 田中林業, 吉田本家においてヒヤリング調査を実施した。

一連のヒヤリング調査および文献収集を通じて, 財政学や林学の領域における先行研究を整理し, 森林や林業をめぐる政府や自治体の政策対応について, 担い手の状況を踏まえつつ, 制度面から考察を行い, 以下の通り, その成果を取りまとめた。

石崎は, 地方分権改革が進む中で, 森林・林業政策における国と地方自治体の関係がどのような変化を遂げてきたかについて, 法制度の整理と財政分析, 実態面での動きを通じて考察した。その結果, 分権化の進展の中で, 都道府県からの権限委譲などにより市町村の役割強化が図られつつも実態として人材面などに限界があり十分に機能していない点, 一方, 近年, 財政面では国庫補助事業が大部分を占めるなど国との強い関係をもちながらも, 都道府県において住民参加に基づく政策形成や新たな施策の開発に関する主体的な取組みが広がってきた点を明らかにしている。その上で, 森林・林業政策において地方分権を意義あるものとするには, 人材配置の問題や国と地方自治体の関係の再構築が重要だと指摘した。

沼尾は, 神奈川県水源環境税の事例を主にとりあげ, 参加型税制の仕組みを通じた水源環境保全の財源確保策について検討を行った。三位一体改革以後, 多くの自治体が厳しい財政運営を求められるなかで, 住民税超過課税方式を通じて, 森林や水源環境保全・再生のための独自財源を確保する動きが多くの都道府県で生じている。長期的な管理計画が必要な森林保全施策を推進するにあたり, 毎年確実に, 一定の財源が確保されることの意義は大きい。しかし, 目的税的な歳入調達は, 財政の硬直化をもたらす可能性をもつ。神奈川県の実例を通じて, 議会のチェックと県民会議の運営を通じた硬直化への対応について考察した。

都築は, 地域林業の振興と森林保全の担い手としての森林組合に着目し, その役割を改めて論じるとともに, 森林・林業をめぐる社会経済環境の変化や人工林資源の成熟などに伴い大きな転換期にある森林組合事業の現状とともに, 新規林業就業者に関して積極的な取組みを行う高知県の森林組合を事例として取り上げ, 今後, 森林・林業政策を推進する担い手としての森林組合の可能性について言及している。

山本はフィンランドにおける林業所得税制度について検討し, 日本の林業所得税課のあり方を考えるにあたっての論点を提起している。フィンランドの林業所得税制は, 伐採の有無に関わらず, 立木成長によって生じた付加価値分を所得とみなす旧税制から, 実際の木材販売によって生じた所得に課税する新税制へ近年大きな制度改革があった。この林業所得税制改革の仔細な検討の後, 第1に, 生産に超長期の時間を要する林業における所得の源泉をどのように考えるか, 第2に, 森林管理への政策税制の有効性をどう考えるか, 第3に, 森林セクターからの視点に立った場合, 林業所得税を国と地方でいかに配分すべきか, 第4に, 税制体系全体の中で森林セクターを如何に位置づけるか, の4つの論点を提起した。これらを踏まえ, フィンランド固有の問題に限定されず, 日本における林業経済構造, 森林計画制度, 財政システムの将来のあり方を考える上でも, 多くの示唆を含んでいることを指摘した。

一連の研究を通じて, 森林をめぐる施策を考えるにあたり, 公共部門の役割は多様化・複雑化するとともに, その重要性が高まっていることが明らかになった。林業の衰退とともに, 森林を生産の場と捉える視点と, CO₂吸収源ないし大気や水の保全に関わる社会的資本と捉える視点があり, それぞれの考え方に即した公的支援のあり方が論じられている。また森林をとりまく担い手は複雑であるとともに, 森林を抱