

テーマ「グローバル資本主義の変容と地域」

素材産業としての林業の失敗と財政の関係性；  
国税森林環境税の構造的問題点を材料に

[吉弘憲介](#)（桃山学院大学）

1. 日本の林業政策の展開と財政との関係

1) 森林資源に関する国の予算面、政策面の対応を大まかに時間的に区分（[林野庁 2014](#) より作成）

- 1950～70 年：高度経済成長期における森林資源の素材面の「過剰利用」問題とその対策（広葉樹の針葉樹植え替え造林、広葉樹のパルプチップ転用、燃料材の停滞、木材輸入自由化）
- 1970～80 年代：不況及び輸入木材増加による国内木材の需要減（造林政策と輸入自由化という「二重の供給増加政策」と需要減により木材価格が崩壊していく→森林の開発、観光やレクリエーション機能論の登場）
- 1990 年代～2000 年代：森林政策の分権化（98 年森林法改正による伐採届の権限の市区町村への以上、市区町村による森林整備計画の作成）と森林の多面的機能論と国有林の「素材生産政策」から「公益的機能の維持増進」への転換

2) 林業と財政

- 素材生産に向けた造林には、国庫の直接補助と農林漁業金融公庫の造林資金貸付による公的融資が使用された（[福島 1985](#)）
- 農林漁業金融公庫の貸付資金は財政投融资資金が活用され、財政金融による資源の蓄積政策が 1970 年まで活発に実施された（福島 前掲）
- 「二重の供給増加政策」、不況による需要の低下による木材価格の低下がこれらの「資源の蓄積」政策に急ブレーキを掛けるようになる→素材産業としての森林及び森林政策は「宙に浮いた」状態となる
- 2000 年には林家の 1ha 辺りの生産において収益がマイナス 8000 円となっており、林業経営体そのものの「再生産」が失敗しつつある（[根津 2012](#)）。
- 素材産業としての林業の「失敗」の帰結は、2000 年代初頭に問題となった都道府県林業公社の累積債務問題（総額 1 兆円に上るとされ、岡山県や兵庫県はこの結果、都道府県林業費の半分近くを他団体（つまり林業公社）への貸付金に回すこととなった）といえる→都道府県直接造林は農林業金融公庫の貸付金対象とならない結果、林業公社の設立が各都道府県で進められた（[川畑・遠藤 2005](#)、p. 36）
- 素材生産として「宙に浮いた」森林に税財政を投入する「公的役割」をめぐり、混乱す

る中で成立したシステムが「国税・森林環境税」である（ただ、素材生産としての役割は期待されている、それは極めて安価な木材供給の現場としての林地である（[泉 2019](#)）→納税者全体の負担による国税環境税はその受益が特定の企業や産業の利益に偏る可能性を有しており「財政の正当性」からも構造的な問題を持つ）

## 2. 国税森林環境税とはなにか（[吉弘 2020](#)、より）

- 2019 年 3 月 27 日に「森林環境税および森林環境譲与税に関する法律」が成立、森林環境税・同環境譲与税が同年 4 月より導入された
- 2024 年度から個人住民税の均等割に 1,000 円の追加課税を行う形で森林環境税が徴収、推定 620 億円の新規税収が確保される予定
- 徴税に先立って、2019 年 9 月から先行して地方自治体に森林環境譲与税の譲与開始、財源は将来徴税される森林環境税の税収を償還財源とする「交付税および譲与税特別会計」における借入金で充てられる予定であったが、2020 年度から 2024 年度の 5 年間については「令和 2 年地方財政対策」において地方公共団体金融機構の公庫債券変動金利準備金を用いることとなった（5 年間総額 2,300 億円）
- 自治体への配分は最初 6 年度間を都道府県 2 対市町村 8 で、続く 4 年間で 1.5 対 8.5、その後の 4 年間でさらに 1.2 対 8.8、以降に 1 対 9 となる。
- 森林環境税および譲与税の設立趣旨には、
  - 1) 森林整備等のための地方財源の安定化
  - 2) 市町村を核とした新たな森林管理システムが挙げられており、この目的に対して国民が負担を分かち合う
- その用途は、
  - 1) 間伐や路網による森林整備
  - 2) 林業人材の育成確保
  - 3) 木材利用の促進・普及啓発
- 集められた税収を配分するための譲与基準は 50%を私有林人工林面積で、20%を林業就業者人口で、30%を人口数で按分する

### 3. 森林環境譲与税の構造的問題点

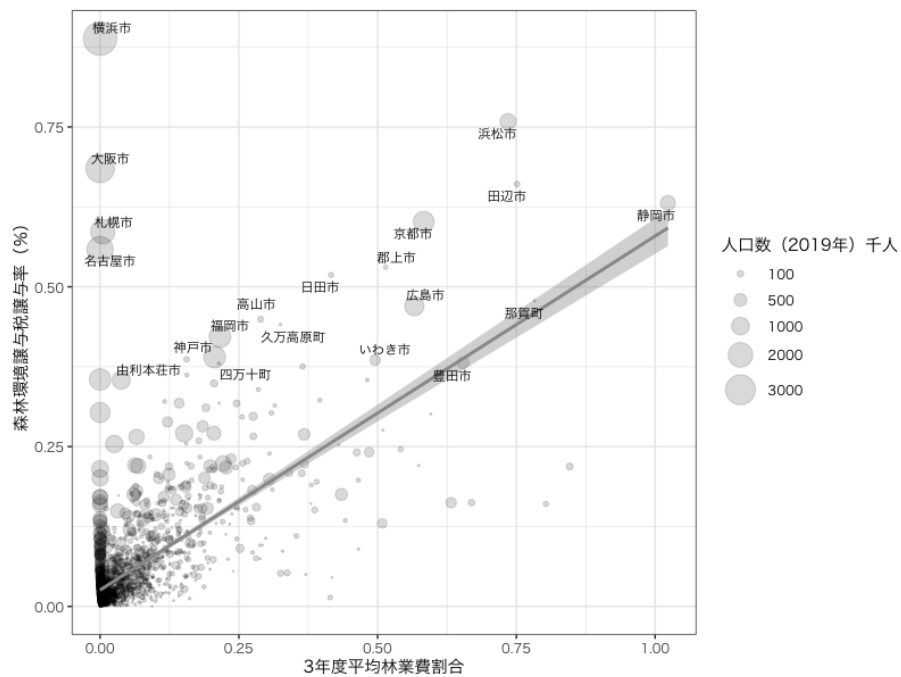
- 先に示した譲与基準を用いて 47 都道府県及び 1741 市区町村に配分される森林環境譲与税は、人口基準が 3 割計上された結果、林業費をほとんど支出しない自治体に多額の譲与を行う構造的問題点を持っている
- 人口基準の 3 割採用は人口集中地域であり森林の少ない横浜市及び神奈川県選出の国会議員の意向が働いたとされる（飛田 2019）
- 資源蓄積政策の失敗を解消するために行われた政策は、その配分において政策上の合理性を欠き、元来、私有財産やその独占的利用が可能な川下資本を優遇するという制度元来の問題点と相まって、制度の決定的な失敗を招いていると考えられる
- データで実証的に見た場合、その矛盾は明らかである→
- 市区町村の林業政策需要と想定される林業費と森林環境譲与税の譲与率の相関関係を図示すると、林業費が 0 でありながら多額の譲与額を受け取る横浜市や、大阪市、名古屋市などの存在が浮かび上がる（表 1 及び図 1）
- 各譲与基準と林業費との相関を確認すると（図 2）、人口数との相関はほぼ無相関に近い→市区町村林業財政の需要を反映しないベンチマークが 3 割計上されるという問題

表 1 森林環境譲与税の令和元年 9 月譲与額上位 20 位市区町村と各譲与基準の順位

| 森林環境譲与税順位 | 都道府県 | 市区町村  | 令和元年9月交付<br>譲与税額（千円） | 私有林人工<br>林面積ha | 私有林人工<br>林面積順位 | 2019年度住<br>民基本台帳 | 人口数順位 | 林業就業者<br>数2015年度 | 林業就業者<br>数順位 | 2014～16年度林業<br>費平均額（千円） | 林業費平均<br>順位 |
|-----------|------|-------|----------------------|----------------|----------------|------------------|-------|------------------|--------------|-------------------------|-------------|
| 1位        | 神奈川県 | 横浜市   | 71,044               | 517.2          | 1159           | 3,745,796        | 1     | 38               | 406          | 0                       | 1521        |
| 2位        | 静岡県  | 浜松市   | 60,671               | 56,361.2       | 4              | 804,780          | 16    | 407              | 1            | 1,084,170               | 6           |
| 3位        | 大阪府  | 大阪市   | 54,803               | 0.0            | 1592           | 2,714,484        | 2     | 60               | 249          | 0                       | 1521        |
| 4位        | 和歌山県 | 田辺市   | 52,854               | 74,494.0       | 1              | 74,250           | 385   | 267              | 8            | 1,108,213               | 5           |
| 5位        | 静岡県  | 静岡市   | 50,483               | 53,070.3       | 5              | 702,395          | 23    | 226              | 19           | 1,509,527               | 1           |
| 6位        | 京都府  | 京都市   | 48,130               | 22,851.9       | 45             | 1,412,570        | 8     | 162              | 50           | 860,227                 | 11          |
| 7位        | 北海道  | 札幌市   | 46,899               | 2,652.6        | 664            | 1,955,457        | 4     | 344              | 3            | 7,216                   | 1266        |
| 8位        | 愛知県  | 名古屋市  | 44,643               | 156.1          | 1327           | 2,294,362        | 3     | 40               | 385          | 0                       | 1521        |
| 9位        | 岐阜県  | 郡上市   | 42,435               | 61,745.7       | 2              | 41,933           | 627   | 257              | 11           | 759,086                 | 15          |
| 10位       | 大分県  | 日田市   | 41,480               | 49,331.4       | 6              | 65,861           | 424   | 345              | 2            | 614,004                 | 28          |
| 11位       | 徳島県  | 那賀町   | 38,250               | 59,374.6       | 3              | 8,415            | 1288  | 127              | 81           | 1,155,043               | 4           |
| 12位       | 広島県  | 広島市   | 37,563               | 17,017.0       | 87             | 1,196,138        | 10    | 196              | 26           | 835,312                 | 13          |
| 13位       | 岐阜県  | 高山市   | 35,930               | 47,983.6       | 7              | 88,482           | 321   | 257              | 11           | 426,901                 | 53          |
| 14位       | 愛媛県  | 久万高原町 | 35,267               | 47,910.5       | 8              | 8,340            | 1290  | 154              | 60           | 479,303                 | 45          |
| 15位       | 福岡県  | 福岡市   | 33,763               | 3,470.9        | 559            | 1,540,923        | 5     | 76               | 184          | 318,640                 | 88          |
| 16位       | 兵庫県  | 神戸市   | 31,201               | 1,118.4        | 960            | 1,538,025        | 6     | 52               | 299          | 304,459                 | 94          |
| 17位       | 秋田県  | 由利本荘市 | 30,902               | 36,538.1       | 14             | 77,307           | 368   | 316              | 5            | 230,068                 | 159         |
| 18位       | 福島県  | いわき市  | 30,822               | 28,362.1       | 26             | 324,246          | 78    | 275              | 6            | 731,057                 | 18          |
| 19位       | 愛知県  | 豊田市   | 30,490               | 29,749.8       | 23             | 425,755          | 49    | 181              | 38           | 964,889                 | 8           |
| 20位       | 高知県  | 四万十町  | 30,391               | 29,222.9       | 25             | 17,205           | 1008  | 227              | 18           | 315,879                 | 92          |

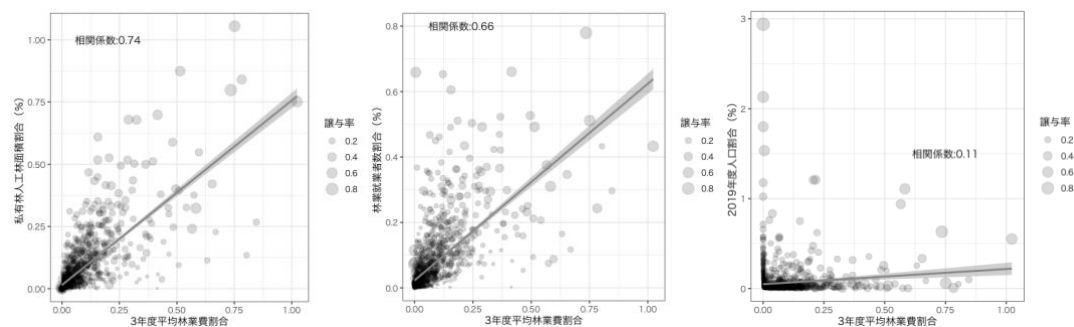
出所：総務省 e-Stat ホームページ統計表 ID（0000020201）（0003175084）（0003172924）及び林野庁ホームページ資料、総務省（2019）より筆者作成。

図1 譲与率と市区町村林業費との相関



出所：総務省 e-Stat ホームページ統計表 ID (0000020201) (0003175084) (0003172924) 及び林野庁ホームページ資料、総務省（2019）より筆者作成。

図2 林業費と各譲与基準との相関係数及び散布図



出所：総務省 e-Stat ホームページ統計表 ID (0000020201) (0003175084) (0003172924) 及び林野庁ホームページ資料、総務省（2019）より筆者作成。

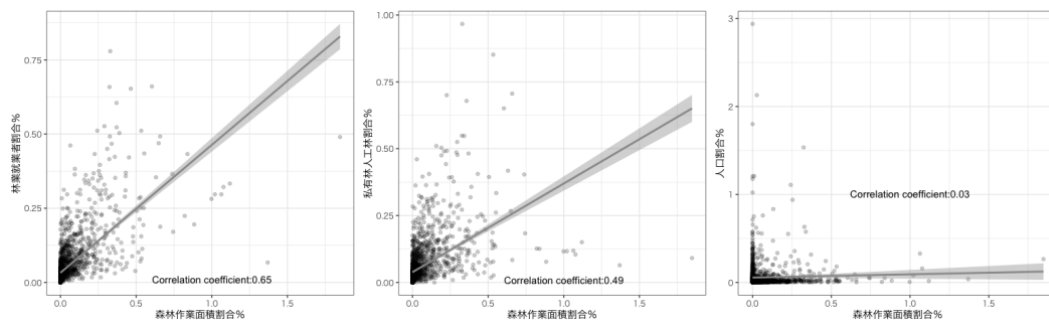
- 実際の森林管理という側面を譲与基準が反映しているかどうかについて確認するため、農林業センサスを利用して林業作業面積と譲与基準の相関を確認（表 2）
- その結果、林業作業は林業労働者数と高い相関を示すことが確認された（表 2 及び図 3）
- 林業労働者の再生産がなされない限り、日本の森林の物理的管理はできなくなる恐れがある

表 2 林業作業面積合計値との各数値の相関係数

|                  |       |
|------------------|-------|
| 森林環境譲与税          | 0.453 |
| 人口数（2019年住民基本台帳） | 0.033 |
| 林業就業者数           | 0.650 |
| 私有林人工林面積         | 0.486 |
| 補正後私有林人工林面積      | 0.476 |

出所：農林水産省（2016）『2015 年 農林業センサス』「都道府県 林業作業受託料金収入がある経営体数と受託面積」（e-Stat ホームページ）及び総務省（2019）より筆者作成。

図 3 林業作業面積と森林環境譲与税譲与基準との相関関係



出所：総務省 e-Stat ホームページ統計表 ID (0000020201) (0003175084) (0003172924) 及び林野庁ホームページ資料、農林水産省（2016）『2015 年 農林業センサス』「都道府県 林業作業受託料金収入がある経営体数と受託面積」（e-Stat ホームページ）より筆者作成。

- そもそも、木材は生産された場所の近隣で消費される傾向が強い（表 3 参照）
- これは、物理的に「重い」生産物である木材の輸送コストを考慮すれば常識的に導ける結論でもある
- つまり、横浜市や大阪市の人口集積地の需要をどれだけ喚起しても、その需要増は林地の物理的広がりとは整合しないという問題を持っている→あらゆる意味で森林環境譲与税の譲与基準の正当性は失われているというのが筆者の分析の結論である

表 3 製材・木製品・家具の地域内産業連関表の取引額構成（2005 年）

|     | 北海道   | 東北    | 関東    | 中部    | 近畿    | 中国    | 四国    | 九州    | 沖縄    |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 北海道 | 91.3% | 1.8%  | 5.8%  | 0.5%  | 0.3%  | 0.0%  | 0.2%  | 0.1%  | 0.0%  |
| 東北  | 0.5%  | 74.2% | 24.0% | 0.8%  | 0.1%  | 0.1%  | 0.1%  | 0.3%  | 0.0%  |
| 関東  | 0.9%  | 2.6%  | 93.8% | 1.0%  | 0.3%  | 0.3%  | 0.3%  | 0.8%  | 0.0%  |
| 中部  | 4.6%  | 3.0%  | 14.4% | 69.0% | 2.2%  | 1.1%  | 1.8%  | 3.8%  | 0.2%  |
| 近畿  | 2.7%  | 3.2%  | 28.0% | 3.8%  | 51.2% | 1.6%  | 4.2%  | 5.1%  | 0.2%  |
| 中国  | 3.4%  | 3.1%  | 15.6% | 4.5%  | 3.0%  | 57.5% | 2.0%  | 10.7% | 0.2%  |
| 四国  | 1.2%  | 0.8%  | 6.0%  | 1.9%  | 3.9%  | 2.6%  | 73.0% | 10.4% | 0.3%  |
| 九州  | 0.2%  | 0.5%  | 6.9%  | 1.5%  | 1.7%  | 1.5%  | 1.1%  | 85.7% | 0.9%  |
| 沖縄  | 0.0%  | 0.0%  | 0.0%  | 0.0%  | 0.0%  | 0.0%  | 0.0%  | 1.5%  | 98.5% |

出所：経済産業省ホームページ『地域間産業連関表 平成 17 年』（最終閲覧日：2020 年 8 月 2 日）より作成。

#### 4. 小括

- 日本の林業政策は、素材生産産業としての育成において、国際市場と連結された結果その持続性が失われるとともに、高度経済成長期に作られた財政金融を梃子に展開された生産増政策の失敗の結果として現在に至っている
- この問題を、森林の多面的機能論で乗り越えようとし、権限を現場である地方自治体に分権化したのが 1990 年代以降の政策展開であるが、結果的に森林の管理に持続的に係る人材の再生産に失敗し続けている
- 国民に対する人頭税という逆進的税負担によって行われる森林環境税は、配分の正当性の失敗からくる構造的な問題点によって、考えられている以上の「財政の信頼性」の毀損を招いている
- 以上のように、森林環境税には、一国産業政策の失敗のつけ払いとして、税と財政の信頼性を破壊するシステムを導入する構造的矛盾が隠れているといえる