

東北地方5県における水源・森林環境税に関する研究 — 高税率設定の意義と支出事業との関係性をめぐって —

清水 雅 貴

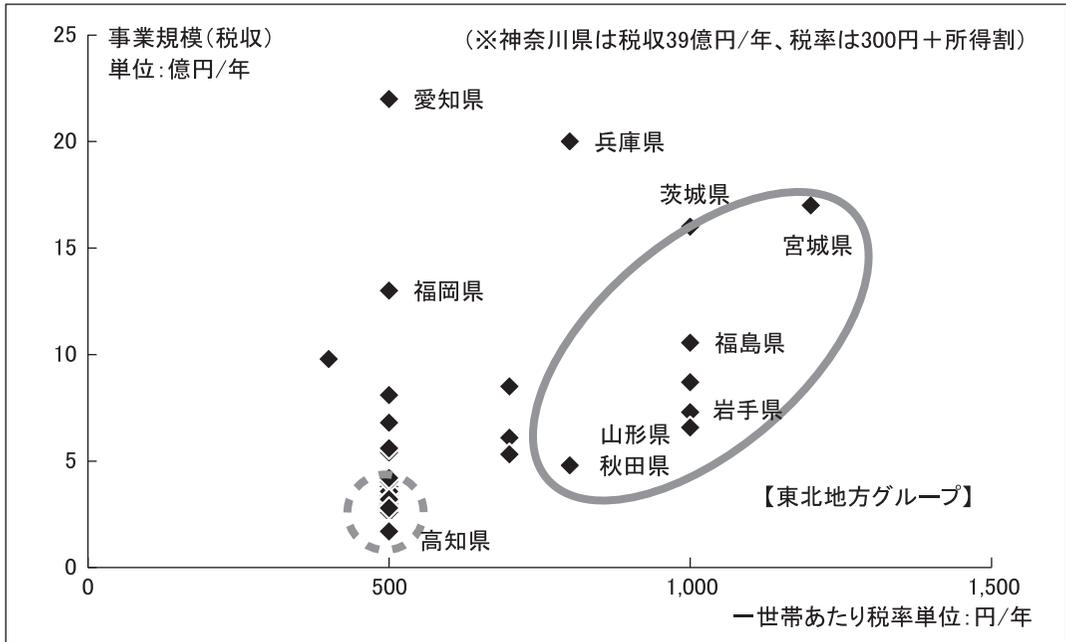
はじめに

本研究の目的は、東北地方5県で導入されている水源・森林環境税の課税率が、どうして他県のそれより高く設定されたのかを解明することにある。具体的には、東北5県においては個人住民税超過課税率が一世帯あたり800円から1,200円と高額に設定されていることに着目し、高税率設定に至った背景について、主に、支出事業財源の確保といった観点と、支出事業の内容の分析から明らかにする。

東北地方では、青森県を除く、岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県の5県で森林環境税が導入されている。この東北5県が導入した森林環境税の共通する特徴は、他県と比べて税率が高いことにある。図1は、神奈川県を除く全国水源・森林環境税導入県の一世帯あたりの税率と各県全体の事業規模（税収）の関係性を示したものである。全国の水源・森林環境税はそのすべてが、個人県民税に上乗せをする形で課税されている⁽¹⁾。図中の横軸は各県の一世帯あたりの個人住民税超過課税率を示し、縦軸はその税率によって一年間に集まった税収でおこなわれる事業規模を示している。ここからは、第一に、大多数の県が税率を500円に設定している一方で、事業規模が3億円未満に集中している点が理解できる。これはワンコイン（500円玉）で森林を守ろうといった参加型税制の理念に立ち、県民合意を意識した課税体系になっているため、税収はその県の人口（世帯数）に

(1) 全国で導入された水源・森林環境税の概要については高井正 [2013] 『地方独自課税の理論と現実 — 神奈川・水源環境税を事例に』日本経済評論社を参照。また、全国で導入されている水源・森林環境税には個人住民税超過課税のほかに法人住民税への超過課税がおこなわれているが、ここでは個人住民税への超過課税のみを分析している。

図1 水源・森林環境税の各県税率（個人住民税率）と事業規模（税収）の相関関係



出所：各県ホームページより筆者作成

左右されてしまうといった性格が起因している⁽²⁾。第二に、東北5県は世帯あたりの税率が、秋田県で800円、岩手県・山形県・福島県で1,000円、宮城県で1,200円と全国と比較して高い税率で位置しており、また、税収規模も大都市圏を要する神奈川県・愛知県・兵庫県・茨城県・福岡県といった県を別とすれば、東北5県は5億円から18億円で位置しているため、全国大多数の県から比べると事業規模が大きいことがわかる。それでは、東北地方の水源・森林環境税はどうして税率が高く、また、事業規模も比較的大きく設定されているのであろうか。

そこで本研究では、東北5県がどのような経緯で水源・森林環境税を導入していったのか、各県における税導入段階での議論と、導入後の支出事業の動向を見ながら東北5県の

(2) 参加型税制については植田和弘 [2003] 「環境資産マネジメントと参加型税制」『地方税』第54巻第2号、金澤史男 [2003] 「水源環境税への取組と分権型自治体財政」神奈川県監修『参加型税制・かながわの挑戦——分権時代の環境と税——』第一法規、諸富徹 [2005] 「森林環境税の課税根拠と制度設計」日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房を参照。

各県についての分析をおこない、高税率設定の意義と支出事業との関連性について明らかにしていきたい。

1. 先行研究の整理

水源・森林環境税の導入過程と税制の成立要因に関する研究については、例えば、高橋 [2005] が、全国都道府県がどのような要因によって森林環境税を導入していったのかを分析している。その中で民有林1ヘクタール林業費が高いほど、また、財政困窮度が高いほど、森林環境税への取り組みに積極的であると分析している⁽³⁾。そして、竹本 [2009] は、高知県の森林環境税を事例に政策決定過程の分析を通じて、当初は水源涵養等の税導入による森林環境の改善効果を強調した議論がされたものの、結果として、新税の導入自体が目的となってしまったことを指摘している⁽⁴⁾。また、村上 [2012] では、森林環境税の必要性判断に関わる意思決定プロセスを、住民アンケートの結果を基に分析している。そこからは、森林環境税の必要性については、関心、愛着、地域連帯水準の高低により、制度の効率性や公平性、効果といった「しくみ評価」の側面と、家族、職場、地域の支持といった「他者評価」の側面から必要性を判断することを析出した⁽⁵⁾。

以上の研究からは、水源・森林環境税の導入プロセスに関する政策決定過程、および要因分析についてそれぞれ結論を導き出しており、本研究の税導入過程分析における先行研究として参考となるものの、一方で、税率の設定とその決定プロセスそのものについては言及されていない。

そこで本稿では、これらの先行研究の分析視角および結果を重要視しながら、東北5県を事例として高税率設定要因について各県の森林をめぐる財政と導入過程議論に加えて、計画、実行された支出事業についても着目して分析を試みたい。

(3) 高橋卓也 [2005] 「地方森林税はどのようにして政策課題となるのか — 都道府県の対応に関する政治経済的分析」『林業経済研究』第51巻第3号を参照。

(4) 竹本豊 [2009] 「高知県での森林環境税導入における政策決定過程分析」『林業経済研究』第55巻第3号を参照。

(5) 村上一真 [2012] 「森林環境税の必要性判断に係る意思決定プロセスの分析 — 地域への愛着と地域との関わりに係る分析」『環境経済・政策研究』第5巻第1号を参照。

2. 東北地方の森林事情と事業費用の確保について

東北地方は青森県を含む6県の合計で、森林面積が457万ヘクタール（国有林と民有林の総計）である。東北地方の総面積は639万ヘクタールあり、森林面積との割合を示した森林率は約72%に達している。このことは、森林率の全国平均が67.3%であるところから全国的に見ても森林の多い地域であることがわかる。

次に、本研究で対象とする東北地方5県の森林に関する個別事情についてみていきたい。表1は、各県の森林率および人口一人あたり、一世帯あたりの森林面積を示している。ここからは、宮城県を除く4県で、森林率、人口一人あたりの森林面積が全国平均の森林率67%、人口一人あたりの森林面積0.2ヘクタール/人を上回っている状況を見ることができると、個人住民税が世帯に対して課せられている点を考慮して、一世帯あたりの森林面積についても見ると、ここでも宮城県を除く4県で全国平均の0.48ヘクタール/世帯を上回っている。

これらの指標からは、宮城県を除く東北4県では、森林率が他の地域と比べて高く、さらに、一世帯あたりの森林面積についても他の地域と比べて高いことがわかった。つまり、これらの広大な森林面積を整備するための費用を東北4県は捻出しなければならず、おのずと森林関係事業費が他の地域の都道府県より増大することが予測できる。このことを検証するため、次に、各県における林業費に注目していきたい。

表1 東北地方5県における森林面積の現況

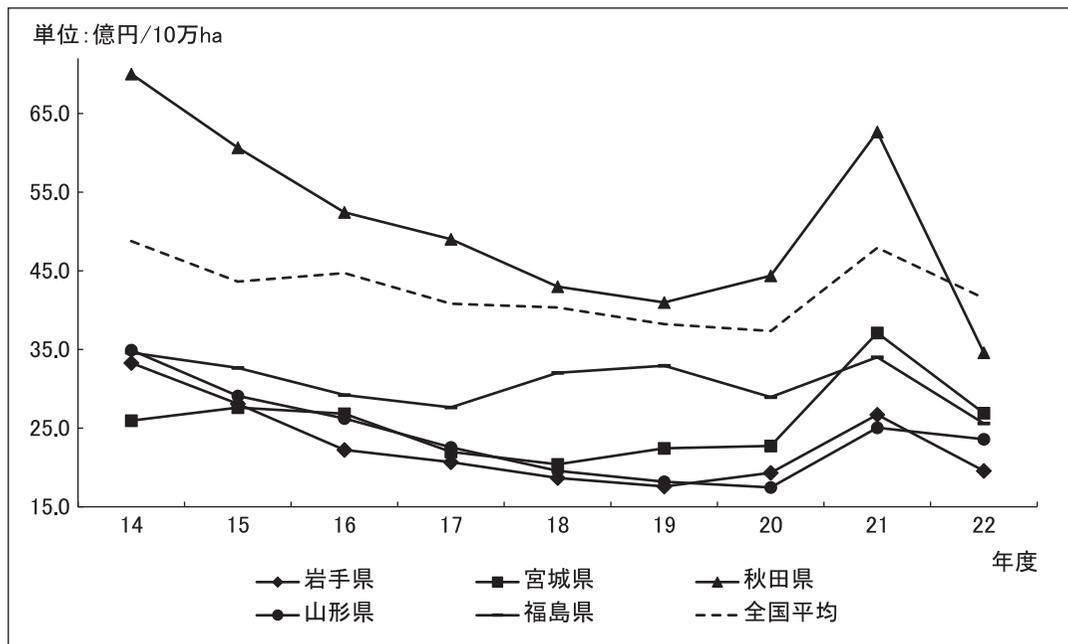
	森 林 率	人口一人あたりの 森林面積 (ha)	一世帯あたりの 森林面積 (ha)
岩 手 県	76.9%	0.88	2.43
宮 城 県	57.3%	0.18	0.46
秋 田 県	72.3%	0.77	2.16
山 形 県	71.6%	0.57	1.72
福 島 県	70.5%	0.48	1.35
全 国 平 均	67.3%	0.20	0.48

出所：「日本統計年鑑」および林野庁「都道府県別森林率・人工林率」より筆者作成

林業費の分析にあたっては、高橋 [2005] が林業財政の動向を確認するために用いた単位私有林面積あたりの林業費からの分析手法を援用する⁽⁶⁾。これは、現状の森林への財政支出水準を測定するものである。ここでは、各県の林業費を抽出し、図2のとおり、それぞれの県の私有林面積10万ヘクタールあたりの林業費の推移について計測した。そこからは、秋田県を除いた4県が、全国平均を下回る状況で推移していることがわかった。また、5県は同様に水源・森林環境税の導入時期までの間、単位面積あたりの林業費を減少させ続けてきたということにも注目できる。つまりここからは、全国と比べて東北5県においては森林への財政支出が少ない、または、減少傾向が続いてきたということがわかる。

ただし、この分析手法には問題点がある。それは、都道府県の森林への財政支出水準が低かったとしても、実情として、都道府県下の市町村が実質的に森林行政を主導しており、結果として市町村による森林への財政支出が高い可能性があるといった点にある。都道府県の財政支出が低くても、市町村によって財政支出が高次におこなわれることで、都道府

図2 東北5県における私有林10万ヘクタールあたり林業費の推移

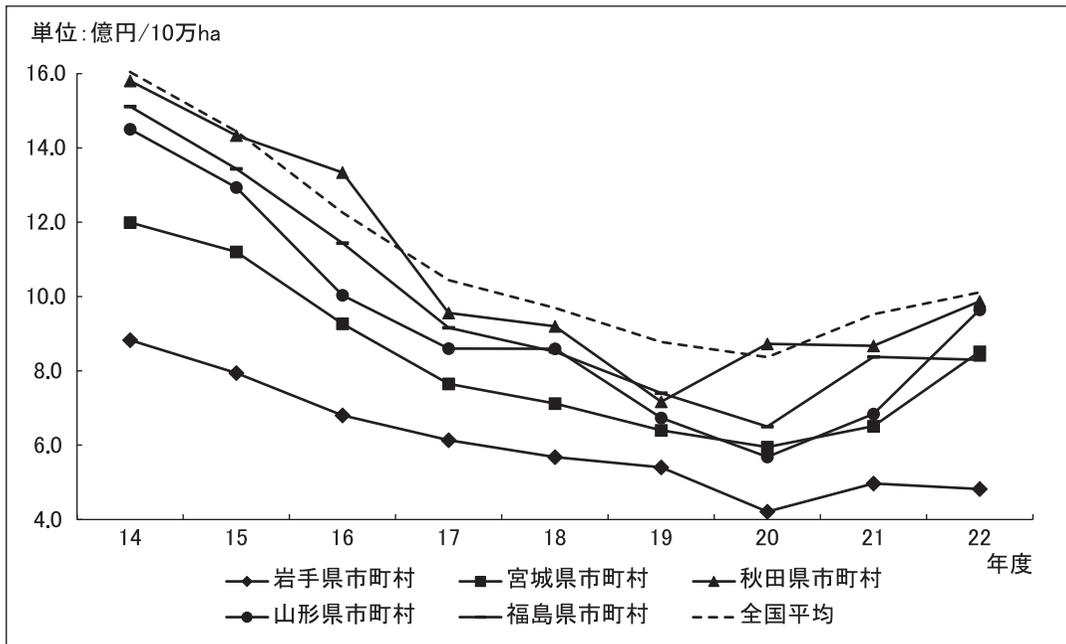


出所：地方財政統計年報、日本統計年鑑より筆者作成

(6) 高橋前掲注(3)を参照。

県全体の森林への財政支出水準が保たれている可能性があるということである。このことを考慮するため、市町村についても同様に、都道府県単位で市町村全体が支出する民有林10万ヘクタールあたり林業費の推移分析をする必要があり、その結果を示したものが図3である。そこからは、全国平均と比べて5県内の市町村では森林への財政支出が少ないことがわかる。

図3 東北5県市町村における民有林10万ヘクタールあたり林業費の推移



出所：地方財政統計年報、日本統計年鑑より筆者作成

以上、これらの分析結果からは、東北5県では、都道府県と市町村の支出を合わせても、水源・森林環境税が導入されるまでは、恒常的に単位面積あたりの林業費が減少傾向にあり、さらに、秋田県を除く4県については全国平均を下回る状況にあり、全国的な森林整備水準から考えると必要な森林整備に十分な財政支出がおこなわれてこなかったことが析出された。つまり、これら東北地方全体の森林と財政に関わる傾向をまとめると、森林率が全国平均よりも高い一方で、森林整備への財政支出は全国平均よりも低く推移しており、少なくとも、他の地域よりも森林整備に対して平均レベル以上の財政支出が要求されていることが明らかになった。

また、先に見たとおり、東北地方では一般に、一世帯あたりの林業費の負担が他の地域と比べると高くなることが予測されており、財政支出を増大させようとする、相乗して一世帯あたりの林業費負担額がさらに増大傾向にあることがわかった。このことは、水源・森林環境税導入時の税率決定要因に大きく影響したものと考えられる。

3. 財源調達手段としての水源・森林環境税について

このような背景により、東北5県では多額の費用がかかる森林整備費用や対策費用に見合う財源を確保する必要があり、財源確保の観点から必要な税率を決定しているため、高い税率が決定されていると推測できる。そこでは、必要な財源を積算し、それに見合った税率を設定するといった財源調達手段といったプロセスから検討がおこなわれたため、他県より税率が高くなっていったという説明ができればよい。

しかし、ここでいう財源調達手段とは、例えば、すべての森林について多面的機能を完全に回復する費用を捻出する手段ではないことに注目する必要がある。森林環境税と財源調達手段に関する議論については、諸富 [2005] が、森林環境税はその税収が少ないことから、森林整備のための財源調達手段としてはあまり期待できない税であることを指摘している⁽⁷⁾。このことは、全国で導入されている水源・森林環境税の課税方式が大きく影響していると考えられることができる。

東北5県において導入される水源・森林環境税は、税率や税収がそれぞれ異なっている。ただし、すべての県で課税方式が住民税超過課税方式を採用している点で共通しており、これは全国的な状況を見ても同様である。住民税超過課税方式とは、都道府県が徴収する普通税である個人都道府県民税および法人都道府県民税に上乗せして税金を徴収する方式である。

この方式のメリットは、既存の税制度に付加する形で税金を徴収するため、必要な税収を比較的簡便に集められる点である。他方で、一般的に環境税とは環境を汚す者に対して汚染度に応じて対価を払う、または、環境を享受できる量にしたがって対価を払うといった性格があり、そのことをインセンティブ課税と呼んでいる。ところが、水源・森林環境税では、特に個人住民税の超過課税方式からは、例えば、1課税対象あたり500円などと

(7) 諸富前掲注(2)を参照。

いった、一定の決められた金額のみが課税されるためインセンティブ課税ではないことがわかっている。そのため、水源・森林環境税はインセンティブ課税を目的とせず、森林や環境の恩恵を県民が広く薄く負担していくといった理念によって成立しているといえる。結果として、税収は必要な森林整備費用などに連動したものではなく、さらにとっても低い税収額となる傾向にある。

この点について、諸富 [2005] は参加型税制の理念を導入することによって森林環境税の存立根拠が一定程度、正当化されうるとしている⁽⁸⁾。参加型税制については、植田 [2003] が、「地方環境税が環境資産と地域経済の持続可能な関係を再生するための税であるとするならば、税制の設計から執行及び運用は、地域環境経済の再生プランと連動していなければならない。(中略) そのためには、この地方環境税は参加型税制を体現するものでなければならない。⁽⁹⁾」と理念を提唱している。つまり、参加型税制を採用する水源・森林環境税が、普通税である住民税に超過課税することは、住民による森林環境保全への積極的な判断によって目的税的な性格を持たせること、そして、住民の森林環境保全への関心を喚起することで、地方環境税としての存在理由を示したことになる。また、金澤 [2003] は、参加型税制を「むしろ導入後において、現実の施策展開のなかで、所期の目的が十分に達成されているかどうか、住民の強い関心が注がれることになる。⁽¹⁰⁾」とし、税制導入後に政策目的が十分に達成されているかどうかを検討するモニタリング作業への参画についても参加型税制の役割であることをあきらかにしている。このように、参加型税制の理念に基づいた、水源・森林環境保全・再生にかかわる一定費用の確保といった側面から、政策税制の導入の可能性が検討され、2003年の高知県をはじめに、各県でおおむね500円の住民税超過課税による水源・森林環境税が導入されてきた⁽¹¹⁾。

ここで、東北5県の水源・森林環境税の概要を表2に従って見ていくと、税収については約5億円から約18億円と大幅に差がある。これは、個人住民税からの徴収に限って言えば、一世帯あたりに課税をおこなうといった課税方式の特徴により、もし、一定の同じ税率であれば、県民人口(世帯)が多い県は税収が多くなり、少ない県は税収が少なくなるといったことから、現状の税収格差よりも格差が広がることになる。実際には税率が800

(8) 諸富前掲注(2)を参照。

(9) 植田前掲注(2)を参照。

(10) 金澤前掲注(2)を参照。

(11) 水源・森林環境税における課税根拠と参加型税制との関係性については、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 — その動向と課題」『財政研究第4巻』有斐閣を参照。

円から1,200円と差があり、各県は税率を独自で設定することにより、一定の税収確保の努力をしようとしている。

表2 東北5県の水源・森林環境税の概要

都道府県	税の名前	税率（個人）	税率（法人）	税収規模
岩手県	いわての森林づくり県民税 （平成18年度～）	県民税均等割額に 年1,000円超過課税	県民税均等割額の10%	年間 約7.5億円
宮城県	みやぎ環境税 （平成23年度～）	県民税均等割額に 年1,200円超過課税	県民税均等割額の10%	年間 約18億円
秋田県	水と緑の森づくり税 （平成20年度～）	県民税均等割額に 年800円超過課税	県民税均等割額の8%	年間 約4.8億円
山形県	やまがた緑環境税 （平成19年度～）	県民税均等割額に 年1,000円超過課税	県民税均等割額の10%	年間 約6.5億円
福島県	福島県森林環境税 （平成18年度～）	県民税均等割額に 年1,000円超過課税	県民税均等割額の10%	年間 約10億円

出所：各県ホームページより筆者作成

このような状況から、東北5県では、少なくとも高知県など初期導入県が設定した500円といった参加型税制の理念に基づいてすでに示されていた税率を超えて、それよりも高い税率を設定したことになる。ここから、税導入時の議論によって、例えば、先に見た林業費の全国平均などの、一定限度の森林整備目標への接近を目標として、必要な財政需要を見積もった可能性が指摘できる。つまり、どのような事業をどれだけの規模でおこなうかを計算していくとともに、東北5県は、有効性のある事業の項目や事業規模から必要な事業費を計算し、さらに、単年度では充足できない事業費については、例えば計画的に5か年にわたって事業を継続することで目標を達成するように仕組みづくりをすることで税収と実際の事業とのバランスが図られていると判断できる。

このことを検証するためには、東北5県における個別の税制導入過程と、税収によっておこなわれる支出事業の内容について分析する必要がある。そこで次からは、東北5県の個別事例について検討していきたい。

4. 東北5県の水源・森林環境税の導入経緯と支出事業について

東北5県の森林環境税収による事業について、表3より俯瞰すると、各県でその政策目的や活用方法が異なっていることがわかる。例えば、特徴的な政策目的を有しているのは宮城県である。宮城県は先に見てきたとおり、森林率や単位あたりの森林面積は全国平均を下回っている。ところが、事業目的を森林整備に限らず、地球温暖化対策を基本目標におき、その一環として山や河川、都市に至るまで幅広い地域で事業展開がなされているため、事業規模が非常に大きくなっていることが特徴である。

また各県では、県の事業だけでは整備できない地域を市町村が主体的に取り組んで整備をおこなう事業として、市町村交付金を活用した事業などを設置するケースも存在している。そして、これらの事業に関しては、特別に税を徴収しているといった関係から、県民への説明責任を果たすため、事業評価組織などによる各事業取り組みの点検や有効性の検証がおこなわれている。そこで以下では、各県における税制導入段階の税率の決定過程と、支出事業の特徴について見ていきたい。

表3 東北5県の水源・森林環境税収の活用状況

都道府県	事業目的	市町村への補助	事業評価等の組織
岩手県	森林整備・普及啓発	市町村事業なし (森林整備補助あり)	事業評価委員会
宮城県	温暖化対策・クリーンエネ対策・森林整備	みやぎ環境交付金事業	「みやぎ県政だより」とホームページによる事業報告
秋田県	森林整備・普及啓発	市町村事業なし	水と緑の森づくり基金運営委員会
山形県	森林整備・普及啓発	みどり環境交付金事業	やまがた緑県民会議
福島県	森林整備・普及啓発	森林環境交付金事業	森林の未来を考える懇談会

出所：各県ホームページより筆者作成

(1) 岩手県「いわての森林づくり県民税」

岩手県では平成18年度より「いわての森林づくり県民税」が導入されている。個人住民税超過課税率は均等割に1,000円/年で、法人住民税は標準税率に10%/年となっ

ている。年間の税収は7.5億円前後になっている。税収のうち、約95%が森林整備である「いわて環境の森整備事業」といった、いわゆるハード事業に活用されている。普及啓発を目的とした、いわゆるソフト事業は「県民参加の森林づくり促進事業」として普及啓発活動がおこなわれている。

導入検討段階では、「公益的機能の持続的発揮が求められるものの、管理不十分な森林」面積26,000ヘクタールについて「新税を活用して行政が責任をもって整備する」ことを明示している⁽¹²⁾。つまり、これまでの分析でも見てきたとおり、財政需要を見積もった上で、年間の財源、税率を決定していることがわかる。

岩手県の支出事業における特徴は、徹底的に税収による財源を間伐事業に集中させていることにある。作業道の整備や間伐材の搬出促進には補助をおこなわず、人工林強度間伐事業に集中的に税収を投入し、5年間で7,500ヘクタールの整備をおこなった。

そして、税率に関する県民理解の状況を住民アンケートによる結果から見ると、18年度導入以前の県民アンケートでは、500円/年の課税に同意する県民が31%、1,000円/年の課税に同意する県民が37%、であったのに対し、平成23年度以降の第二期に向けた県民アンケートでは、1,000円/年の課税に同意する県民が70%を占めたことが公表されている。

また、議会以外の事業評価組織として「いわての森林づくり県民税事業評価委員会」が組織されている。そして、平成18年度から22年度までの第一期間が終了し、平成23年度からは第二期間に入っているが、税率や税収規模に変更はない。

(2) 宮城県「みやぎ環境税」

宮城県では、平成23年度より「みやぎ環境税」が導入されている。水源・森林環境税を導入する東北5県のうち、最も税率が高く、個人住民税超過課税率は均等割に1,200円/年で、法人住民税は標準税率に10%/年となっている。年間の税収は18億円前後になっている。平成25年度ベースでは、税収のうち15億円は県事業として、3億円弱を市町村交付金として設定している。特に市町村交付金部分は、森林整備だけでなく、学校でのCO₂削減事業や電気自動車購入補助など地球環境問題全般に幅広く活用されていることが特徴である。

(12) 岩手県 [2005] 『いわての森林づくり県民税の創設について』を参照。

導入検討段階で宮城県税制研究会は、みやぎ環境税については森林整備を主目的として個人県民税均等割を1,000円/年とするべきと答申していた⁽¹³⁾が、その後の制度構築段階で地球温暖化対策およびクリーンエネルギー導入支援施策を新規で事業項目としたため、5年間で75億円の事業費が見込まれ、単年度の税収見込みから逆算して1,200円/年とした経緯がある⁽¹⁴⁾。

また、議会以外の事業評価組織として専従の組織はなく、地球温暖化対策県民会議などの別組織への報告や、「みやぎ県政だより」とホームページによる事業報告を中心に県民への広報をおこなっている。こうした制度の状況からも、宮城県の水源・森林環境税は他の東北4県と比べて、政策目的と手段が大きく異なっており、林業費だけを注視して分析することには限界があることに留意する必要がある。

(3) 秋田県「水と緑の森づくり税」

秋田県では平成20年度より「水と緑の森づくり税」が導入されている。個人住民税超過課税率は均等割に800円/年で、法人住民税は標準税率に8%/年となっている。年間の税収は4.8億円前後になっている。税収のうち、約80%が森林整備であるハード事業に活用されている。ソフト事業についても、木材活用事業などいわゆる山側に特化したメニューとなっている。

導入検討段階では、個人住民税で1,000円/年、法人住民税で10%/年の超過課税が答申され平成19年の県民アンケート結果では、1,000円/年が46.1%、800円/年が7.0%で、1,000円/年での導入が支持されていた。しかし、平成20年の世界景気後退局面を受けて議会では2回継続審議となり、結果として、800円/年、法人住民税8%で制度が施行された。また、平成25年度から第二期をむかえるにあたり、1,000円/年、10%/年への増税が検討されたが、平成26年度より震災復興特別増税により500円/年の超過課税が予定されていたことと、これまで全国的に水源・森林環境税の増税をおこなった都道府県が限られていたことから見送った経緯がある。

秋田県の支出事業の特徴は、市町村交付金制度を設けておらず、すべてが県からの補助メニューとなっている。これは先にも見たとおり、県の単位面積あたりの林業費が全国平均を上回っているところからもわかるとおり、秋田県が主導して県土の森林

(13) 宮城県 [2007] 『宮城県税制研究会報告書』を参照。

(14) 宮城県へのヒアリング調査による。

整備を担っていることが理由となっている。

また、議会以外の事業評価組織として「秋田県水と緑の森づくり基金運営委員会」が組織されている。

(4) 山形県「やまがた緑環境税」

山形県では、平成19年度より「やまがた緑環境税」が導入されている。個人住民税超過課税率は均等割に1,000円/年で、法人住民税は標準税率に10%/年となっている。年間の税収は6.5億円前後になっている。税収のうち、約75%が森林整備であるハード事業に活用されている。

導入検討段階では、平成18年より山形県森林審議会が新しい森づくりに要する事業費は単年度で約6億円が必要になると試算し、財源確保の手段として租税が適当であることを答申した。また、同年開催の山形県税制度研究会により、個人住民税で1,000円/年、法人住民税で10%/年の超過課税が答申され⁽¹⁵⁾、県民アンケート結果では、1,000円/年が34.1%、500円/年が22.7%で、1,000円/年での導入が支持された。

山形県の支出事業の特徴は、ソフト事業については「みどり環境交付金事業」と呼ばれる市町村交付金が設定されている。これは市町村からの公募により、環境学習や森林資源の利活用、里山での交流などの事業テーマについて交付されるものである。

また、議会以外の事業評価組織として「やまがた緑県民会議」が組織されている。

山形県において指摘しなければならないことは、国庫補助事業への税収の充当についてである。通常、林野補助金の補助率は8/10となっており、2/10は自己負担となるが、この自己負担分について税収による補助をおこなっている。このことは、森林整備面積の飛躍的な拡大を求めることができる一方で、都道府県で徴収する税が国庫補助事業と混在することにより水源・森林環境税の存立理由を脅かす懸念を生じさせていることが指摘できる。

(5) 福島県「福島県森林環境税」

福島県では、平成18年度より「福島県森林環境税」が導入されている。個人住民税超過課税率は均等割に1,000円/年で、法人住民税は標準税率に10%/年となっている。年間の税収は10億円前後になっている。税収のうち、約85%が森林整備であるハード

(15) 山形県 [2006] 『山形県税制制度研究会報告書「やまがた緑環境税（仮称）」について』を参照。

事業に活用されている。

導入検討段階では、平成16年に森林の未来を考える懇談会によって県民アンケートがおこなわれた結果、1,000円/年が39.3%、500円/年が25.6%で、1,000円/年での導入が支持されていた。

福島県の特徴としては、市町村交付金の交付額が税収と比べて全国的に見ても大きいことである。森林環境税収による県支出事業総額の25%を市町村事業に向けて支出している。これは、導入検討段階で、「県民一人一人が参画できるよう住民の視点に近い市町村が地域の立地条件等を考慮して創意工夫によりきめ細やかな森林づくりに取り組むことは意義深いものであり、市町村への交付金制度を本県の大きな特徴として導入すべき」としている⁽¹⁶⁾。さらに、現在では議会からの要請もあり、市町村交付金配分率は30%に変更されている。

また、議会以外の事業評価組織として「森林の未来を考える懇談会」が組織されている。

以上のとおり、東北5県の水源・森林環境税の導入過程と支出事業の特徴について概観してきたが、導入検討過程から高税率が設定される背景には、即時に完全な水源・森林涵養を実現するものではないが、一定の財政需要が求められ、それに見合った各年度税収の積み上げを逆算することで、他地域と比べて高い税率が設定されていることがわかった。また、支出事業からは各県で政策目的や事業メニューが異なるだけでなく、市町村交付金を通じた市町村との連携についても県によってその依存度が違うことがわかった。

おわりに

ここまで本研究では、東北地方5県で導入されている水源・森林環境税が全国と比べて高税率に設定された要因について検証を試みた。

はじめに、東北5県における森林面積の現況と、民有林面積10万ヘクタールあたり林業費について分析した。岩手県、秋田県、山形県、福島県においては、一世帯あたりの森林面積が全国平均よりも広く、また、岩手県、宮城県、山形県、福島県においては、林業費

(16) 福島県森の未来を考える懇談会 [2005] 『森の未来を考える懇談会意見書』を参照。

の支出が全国平均を下回り、あわせて、東北5県すべてで林業費が年々減少している状況が析出された。このことから、東北5県においては、森林整備や森林涵養などの事業費について、全国平均を下回る部分と年々減少している部分の手当てが必要とされており、新たに一定の財政需要が発生している可能性について指摘した。また、東北5県個別の水源・森林環境税の導入過程分析からも、必要な事業費の積み上げから税率を決定していった経緯が分かった。

しかし、林業費の分析から判明した全国平均を下回る部分や、減少した部分については、本来、既存の財源で賄うべきものである。もしも、この部分を賄うために東北5県の水源・森林環境税が他県よりも高税率に設定されたとするならば、すなわち、単に林業費の不足分を穴埋めをするための手段として水源・森林環境税が高税率で導入されたならば、問題があると指摘せざるを得ない。

最後に、残された課題として、東北5県の水源・森林環境税の課税根拠や高税率へ導いた実際の政策決定要因については、各県支出事業に関してさらに詳細な分析が必要となるが、このことについては今後の研究課題としたい。

(しみず まさたか 和光大学経済経営学部准教授)

キーワード：森林環境税／水源環境税／住民税超過課税／
高税率設定／支出事業