

福岡工業大学 学術機関リポジトリ

森林交付税に関する研究

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2021-03-03 キーワード (Ja): キーワード (En): natural resources, forest grants, local authorities 作成者: 保坂, 昌克 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/11478/00001683

森林交付税に関する研究

保 坂 昌 克 (管理情報工学科)

A Study of Forest Grants

Masakatsu HOSAKA (Department of Industrial Information Engineering)

Abstract

In order to forests, the local authorities today feel strongly the need for some systems to provide official grants. So we made a questionnaire to the people involved in the problem upon their agreement to the system. As a result, it has become clear that there are a variety of views on the subject.

Key words: *natural resources, forest grants, local authorities*

1. はじめに

日本の森林面積は2,500万ha(平成2年3月末現在)あり、水資源涵養、大気の浄化等に多大な効果をもたらす。森林の公益的機能は年間39兆円(平成3年時点:林野庁試算)に上るといわれている。森林がこのような機能を有するにも関わらず、外国材の輸入等により国内産の販売高が低迷している。また、林業従事者の高齢化と後継者不足により、森林管理が困難になってきている。そのような地方自治体は、林道・作業道の整備等により間伐や伐採木材の搬出を容易にし、コスト削減を目指している。しかし、森林面積の大きい地方自治体は、ほとんどが財政的に困窮しており、森林経営の正常化施策を講じ切れない状況にある。

世界的に自然破壊が進んでいるが、日本の森林の維持・回復も急務である。多くの地方自治体は、森林管理を目標にして過疎化を防止しようとしている。そのための財源として森林交付税を創設する運動を展開している。

そこで創設運動に参加している自治体を対象にアン

ケート調査を行い、参加自治体の考え方を分析・検討した。

2. 調査の目的・方法と結果

2.1 調査の目的と方法

森林交付税創設運動に参加する地方自治体(以下「参加自治体」という)が増加する中で、それらの参加自治体がどのように考えているのか、ということ調査した。

調査対象：森林交付税創設連盟加入自治体674市町村
(平成8年10月4日現在)

調査方法：アンケート用紙の郵送による調査

回答方法：記号選択法とし、具体的内容の記入を可とした

調査時期：1998年7月下旬から8月下旬

回収数：476自治体(70.62%)

2.2 アンケート調査の集計結果

アンケートの回答方法は、具体的記入を可としたために、回答が多岐にわたる項目が見られる。これは、一つの運動に参加してはいるが、それぞれの参加自治体間に条件的差異があることを示していることと見ること

表1 アンケート調査の回収率

地 域	自治体数		回収率
	参加自治体	回答自治体	
北海道	89件	55件	62%
東北	63件	49件	78%
関東	31件	22件	71%
中部・東海	128件	85件	66%
北陸	22件	13件	59%
関西	111件	81件	73%
中国	64件	42件	66%
四国	83件	65件	78%
九州	83件	64件	77%
全国	674件	476件	71%

もできる。以下、粗集計結果を示すことにする。

(1) 地域別参加自治体数

参加自治体数は毎年増加しているため、調査時点と今日では参加自治体数にかなりの違いがあると推測される。今回674市町村を対象に調査を実施し476市町村の回答を得ている。回収率は70.62%であり、参加自治体の関心の高さを示している。

地域別に見ると若干のばらつきはあるものの、ほぼ均等に回収できており分析・検討に支障はないものと思われる。

(2) 参加自治体の現在の人口

アンケートに回答した参加自治体（以下「回答自治体」という）の全国平均人口は、10,866人である。これによると四国・中国地方は全国平均を大きく下回り、目立って人口が少ないことが過疎化の進行を示しているといえる。

(3) これまでの人口のピーク

回答自治体の人口のピークを年代別に分けると、昭和20年代から30年代に集中していることがわかる。特

表2 自治体の現在の平均人口

地 域	自治体の現在の平均人口(人)
北海道	7,081
東北	10,386
関東	14,629
中部・東海	12,479
北陸	8,412
関西	13,072
中国	6,347
四国	5,487
九州	17,084
全国	10,866

表3 人口のピーク

年代	自治体数(件)
昭和10	8
昭和20	93
昭和30	279
昭和40	27
昭和50	14
昭和60	5
平成	17
無回答	33

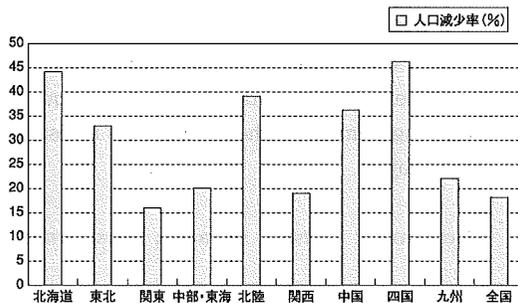


図1 地域別人口減少率

に昭和25年(62件), 同30年(125件), 同35年(73件)には、顕著な集中傾向が見られる。その背景として、第二次世界大戦後に外国や軍隊から多数の人々が帰国・帰郷し、食糧事情や労働市場の問題から農林水産業に従事せざるを得なかったことがある。この傾向は、高度経済成長期まで継続する。その一方で経済復興のために大量の木材が消費されたことにより、日本中に丸坊主になった山が出現した。政府は復興のために植林を促進し、他方では木材不足を外国からの大量輸入によって補った。

(4) 人口減少率

人口の地域別減少率を見ると、ピーク時と比較して減少率が高い北海道(44%)、東北(33%)、北陸(39%)、中国(36%)、四国(46%)と、減少率が低い関東(16%)、中部・東海(20%)、関西(19%)、九州(22%)とに2分される。これによって、減少率が高い地域は過疎化が進行していることがわかる。

(5) 回答自治体に占める森林面積

地域別の平均森林面積を見ると北海道、東北、北陸が突出している。四国の場合は、総面積自体が狭いためこのような結果になったものと思われる。

表4 平均森林面積

地 域	平均森林面積 (ha)
北 海 道	34,061
東 北	17,795
関 東	8,664
中部・東海	12,264
北 陸	21,955
関 西	10,264
中 国	10,598
四 国	9,693
九 州	11,558
全 国	14,531

表5 地域別平均人工林の割合

地 域	平均人工林の割合 (%)
北 海 道	36
東 北	42
関 東	47
中部・東海	55
北 陸	29
関 西	62
中 国	53
四 国	65
九 州	66
全 国	55

表6 木の種類の割合

木 の 種 類	割合 (%)
すぎ (365件)	44.2
ひのき (299件)	36.2
まつ (116件)	14.0
その他 (46件)	5.6

その他の回答

- 1) 公益的機能の高い森林の維持・管理 (4件)
- 2) 下流域の水資源確保
- 3) 若者定住対策
- 4) 森林整備等, 労働者確保対策
- 5) 環境保全への協力
- 6) 森林維持活動及び自治体の発展
- 7) 水と緑の保全
- 8) 都市との交流
- 9) 検討中
- 10) 未定
- (9) 森林交付税利用の具体的計画案の有無

森林交付税利用の具体的な計画案については、「ある」が82自治体、「ない」が189自治体、「検討中」が205自治体である。この回答数からは、非常に多くの回答自治体が森林交付税創設が困難と見ているように推測できる。その理由として国レベルで1970年以降過疎化対策を3次にわたって実施してきたという経緯がある。名称は異なっても同様の利用目的を有する交付税の創設は、困難であることはいうまでもないことである。

(10) 交付税利用の具体的計画案 (複数回答あり)

82自治体から寄せられた森林交付税の具体的利用計画案は、以下の通りである。

- 1) 森林の造林, 保育, 間伐等の実施及び助成 (34件)
- 2) 山林内の林道, 作業道の整備及び開設 (21件)
- 3) 国土保全, 水資源の涵養等多岐にわたる森林機能の維持活動 (20件)
- 4) 森林整備 (14件)
- 5) 林業の担い手の育成 (11件)
- 6) 山林労働者の確保, 生活補償 (8件)
- 7) 若者定住促進と過疎化対策のための生活環境整備 (道路改良, 上下水道整備) (8件)
- 8) 広葉樹林整備事業費 (6件)
- 9) 樹木の育成保育 (5件)
- 10) 民有林造成助成 (4件)
- 11) 森林の公有化 (公有林化) 及び国有林購入資金

(6) 森林面積に占める人工林の割合

地域別平均でみると、全国平均を上回っているのは関西・四国・九州であり、北海道・北陸は大きく下回っている。古くから木材の産地とされてきた地域は、伝統と立地条件に恵まれたこと等から人工林の割合が大きくなったことが考えられる。

(7) 人工林の樹種割合

我が国では、古来木造の家屋が中心であり、杉・桧・松等は建築用材として重宝されてきた。植林も杉(44.2%)・桧(36.2%)は、大きな割合を見せている。これらの樹種が選ばれたのは、市場における価値に基づくものといえる。

(8) 回答自治体の交付税受給目的 (複数回答あり)

回答自治体の交付税の受給の目的は、森林維持活動(299件)・自治体の財政維持(129件)・過疎化対策(113件)が大多数を占め、その他(13件)が10種類に分散している。しかし、その他の回答を見ると、複数回答や表現・対象の捉え方の違いにすぎない。

- (4件)
- 12) 不在地主の山林や荒廃した山林の取得整備（3件）
 - 13) 雪害及び台風被害木の整理（2件）
 - 14) 地域森林施業の実施（2件）
 - 15) 農作業の効率化（機械化）の促進（2件）
 - 16) 山村地域の振興計画費
 - 17) 森林の経済性・公益性の両立
 - 18) 木を通しての国際交流（ODAの木プロジェクト事業）、小田深山千年の森事業や間伐

この回答からも回答自治体の連盟参加の背景には、森林維持を主として、過疎化の改善が意図されていると見ることができる。

(11) 森林交付税算定の具体案の有無

森林交付税算定の具体案の有無については、「ある」が34自治体、「ない」が328自治体、「検討中」114自治体となっている。ほとんどの参加自治体は、連盟の活動趣旨に賛同して加入しているために、算定方式も連盟の提案を受け入れているものと解釈できる。

(12) 算定方式の具体案

森林交付税創設促進連盟が提案した方式が、ほとんどの参加自治体で用いられている。平成3年の農林水産省「育林費調査報告」に基づき算定方法を示すと、以下のようになる。

(算定方法1ha当り)

日本の森林面積（平成2年3月末現在）：2,500万ha
 木材の育林期間：50年
 育林費（労働費、労災費、直接材料費、共通材料費、減価償却費、地代、資本利子）
 ：230万円×50年（利子/30年間4.5%・20年間3.0%）
 =1,100万円
 木材売上代金（1ha当り）：580万円
 1ha当りの年間赤字：(1,100万円－580万円)÷50年
 =10.4万円
 全国の年間赤字額：2,500万ha×10.4万円
 =2兆6千億円

(13) 森林交付税創設運動に関する独自の運動の有無
 アンケート結果では、「ある」が44自治体、「なし」が389自治体、「検討中」が43自治体となっている。「ある」と「検討中」を合わせても全体の18.28%に過ぎず、この数字から推測する限りでは、ほとんどの参加自治体が連盟に依存していることが明らかである。

(14) 参加自治体独自の活動（複数回答あり）

参加自治体独自の具体的運動は、次の通りである。

- 1) 森林交付税創設のための団体加入及び連盟未加入市町村への勧誘（15件）
- 2) 森林交付税創設促進連盟に加盟し、連盟を通じて活動（10件）
- 3) 都道府県に対して要望活動（7件）
- 4) 森林交付税創設促進全国議員連盟に加入（3件）
- 5) 県議会議員への陳情（3件）
- 6) 独自の講演会（3件）
- 7) フォーラム開催時に担当県内の各種団体への呼びかけ（2件）
- 8) その他（7件）

森林交付税創設運動に強い関心を有する参加自治体の中には、「全国美しい村サミット」、「熊野川流域村友会議」、「森と水」フォーラム等を開催しているものがある。この回答からは、参加自治体の多くが連盟の活動を中心に行っていることがわかる。

(15) 参加自治体が行っている創設運動（複数回答あり）

森林交付税創設運動に関して、各自治体の活動状況は、以下の通りである。

- 1) 活動していない（109件）
- 2) 森林交付税促進連盟の運動に参加（104件）
- 3) フォーラム等へ職員を派遣し、創設の要望等を実施（40件）
- 4) 政府や都道府県への陳情（19件）
- 5) 県内の未加入自治体への加入呼びかけ（16件）
- 6) 連盟役員として活動（4件）
- 7) 検討中（4件）
- 8) 連盟の活動に経済的支援（4件）
- 9) 森林交付税創設の町民の支援取り付け（3件）
- 10) 他町村と森林交付税創設期成会を結成し、国に要望（3件）
- 11) その他（15件）
- 12) 無回答（180件）

この項目でも参加自治体が連盟の活動に依存していることは明白である。回答の「活動していない」と「無回答」との合計289件は、加盟はしているが何ら活動していない自治体があることを示している。

(16) 森林交付税創設運動の進行状況

森林交付税の進行状況については、「進んでいる」が79自治体（16.6%）、「進んでいない」が108自治体（22.7%）、「どちらともいえない」が289自治体（60.7%）となっている。これによると81.3%の回答自治体が創設運動がさほど進んでいないと感じているようである。

(17) 創設運動で最も苦労したこと（複数回答あり）

森林交付税創設運動を展開するに当たって参加自治体が最も苦労したこととして、次のような回答があった。

- 1) 森林の役割を都市住民に理解してもらうこと（15件）
- 2) 森林の公益的機能（特に広葉樹の重要性、保安林機能の重要性）について理解を高めること（10件）
- 3) 運動を拡大すること（8件）
- 4) 森林交付税は地方交付税と別枠と考えているが、財政面等でそうはいかない（4件）
- 5) 新しい制度の創設であり、理解はしても急進展しない（3件）
- 6) 山村の荒廃、生活状況、森林維持の人的問題を都市住民・政治家・官僚に理解されない（3件）
- 7) 国有林を含めた運動をすること（2件）
- 8) 未加盟自治体に対する加入の勧誘（2件）
- 9) 特になし（43件）
- 10) その他（11件）
- 11) 無回答（380件）

多くの自治体は、森林の重要性について都市住民や政治家及び官僚に深く理解されていないことをあげている。また、新しい制度の創設は、財政面の問題が絡むため、理解はしても現実的に急進展しないのが現状である。

現在我が国の国有林は、森林の3割を占めている。国有林は国土の保全や水資源涵養上重要な地域にあり、保安林の整備、森林生態系保護地域等の適切な管理の必要性が高まり、その機能の促進が望まれている。林政審議会では、森林に関するニーズの多様化に対応すべく、国有林の管理を木材生産機能重視から幅広い公益的機能を維持増進を指向する方向へ転換している。

(18) 森林交付税創設運動に対する政府の対応の変化

森林交付税創設運動を展開することによって、政府に何らかの変化があったか否かについて質問している。

これに対して「あった」が79自治体（16.6%）、「なかった」が49自治体（10.3%）「どちらともいえない」が160自治体（33.6%）、「わからない」が188自治体（39.5%）となっている。多数の団体が毎年各種の要請を行っているが、それらが実施されることはきわめて稀である。そのような政治的対応が我が国の傾向であり、既に明治時代から「お役所仕事」という遅々とし

て進まない仕事ぶりが記述されているほどである。

(19) 政府の対応の変化が見られる具体例（複数回答あり）

森林交付税創設運動を展開してきたことにより、具体的にどのように具現化しているかを尋ねたところ、以下のような回答があった。

- 1) 平成10年普通地方交付税の算定について、国土保全対策費が森林面積に基づいて基準財政需要額に算入された（56件）
- 2) 普通交付税に森林維持費が算入された（9件）
- 3) 普通地方交付税基準財政需要額その他産業経費（経常）における森林面積に関わる密度補正が改善された（4件）
- 4) 普通地方交付税算出基礎において公有林面積、林業従事者等の算入率及び単位費用が伸び、森林管理にかかる交付税措置が大となった（3件）
- 5) 森林の国土保全機能とそれを守る自治体の役割を重視した森林政策へと転換しつつある（3件）
- 6) その他（17件）

回答の多くは、平成10年普通地方交付税の算定について、国土保全対策費が森林面積に基づいて基準財政需要に算入されたことや、その他産業経費に関して森林面積に関わる密度補正が改善されたこと等である。

(20) 今後の活動（複数回答あり）

森林交付税創設運動が行われてきたが、今後どのように展開するかを尋ねた。

- 1) 森林の持つ公益的機能と役割を広く国民に理解してもらう（63件）
- 2) 都市住民の理解を深め、山村と協力して活動して行く（30件）
- 3) 早期実現に向けて各自治体が積極的に取り組む（24件）
- 4) 国に対し積極的に陳情することで国政に反映したい（22件）
- 5) 宣伝・啓発の強化（15件）
- 6) 連盟の活動を全国的に展開し、国民にアピールする（14件）
- 7) 参加自治体の連帯強化（11件）
- 8) 森林維持活動につとめる（9件）
- 9) 都道府県・市町村レベルでフォーラムを実施し、加入を促進する（7件）
- 10) 政府のバックアップを得られるようにする（4件）
- 11) その他（19件）

森林交付税の創設を可能にするには、全国的に自治体の参加を促し、国民の理解を得ることの必要性が認識されているようである。

3. 調査結果の検討

森林交付税創設運動の目的は、森林維持活動が229自治体、自治体の財政維持が129自治体、過疎化対策113自治体という数字が示すように、山間部の地方自治体の維持を目指すものである。すなわち森林を維持するためには多数の若年労働者を必要とし、それが実現できれば過疎化問題が解決して財政も維持できることになる。もちろん森林の重要性が広く認識されているためにその維持活動を目指すことは当然であるが、山村自治体としては、自治体そのものの維持と表裏一体をなす問題である。よって、この運動は、山村自治体を維持するための財政支援を目指すものと解することができる。当然のことながら、創設活動においても過疎化防止という究極の目的が見え隠れすることになる。

山村自治体のほとんどは過疎化が進行しており、これに対しては既に国も過疎化防止の形で対応している。国土庁の過疎白書によると過疎地数は、昭和52年4月時点で1,093市町村(全国市町村の34.1%)となっている。昭和55年4月1日の過疎対策法の改正で対象市町村は1,119になっている。この問題に関しては、昭和45年から10年間の時限立法による過疎振興計画が実施されている。過疎化の問題は、社会の発展と共について回る問題であり、それを防止することは極めて困難である。このことは、さらに昭和55年から過疎地域振興特別措置法による過疎法の10年間の延長が行われ、平成2年からは第3次活性化特別措置法が10年間実施されていることによっても明らかである。現に、森林交付税創設連盟に加入している自治体で、具体的な活動は「していない」のが109自治体、「無回答」が180自治体あり、60.7%の参加自治体が具体的施策を見いだせないままであることを示している。その他にも、平成10年度には「ふるさと林道緊急整備事業」の5カ年延長、公有林等の間伐等管理経費に関する普通交付税措置の拡充、農産漁村を対象にした「国土保全対策」3次にわたる過疎化対策が進行している中で、実質的趣旨を同じくする森林交付税の創設は、容易でないことは明らかである。

本来、自治体への交付金または還付金の中には、その用途が当該自治体の計画に委ねるべき財源となるべ

きものが必要である。問題は、あくまでも過疎化自治体を活性化するために、交付金または還付金をいかにして得るかということである。そのためには、広く国民の世論に訴えられる方法でなければならない。拙稿「水資源利用者負担金制度」²⁾は、人々が生存するに不可欠ではない水資源の涵養を対象にしたものであり、森林維持やそれと密接な関係を持つ過疎化対策等に支出しても比較的理解を得やすいものと考えられる。

4. おわりに

農産漁村の過疎化が進行する中で、国レベルでの対策が次々に講じられている。一方では、森林交付税という最終的には過疎化対策を念頭に置いた税制の創設運動が展開されている。何段階も過疎対策が講じられていることを考慮すれば、新たな交付税の創設は容易ではない。しかも、どこに財源を見いだすかということが、現在の我が国では不可欠の問題である。新税創設のためには、財源を確保し得るような提案・要請が重要である。

(注)

1) 「森は海の恋人」運動

「畠山重篤：森は海の恋人，北斗出版，1993年」によって、森林生態系と河川生態系は食物連鎖で密接な関連を有することを知った宮城県唐桑町のカキ・ホタテ養殖業者が始めた「漁民が山に木を植える運動」である。

「全国の美しいサミット」

全国の村名の頭に「美」がつく10ヶ村が、友好姉妹村の提携と親善交流のために開催した。

茨城県美和村 茨城県美浦村 三重県美里村
三重県美杉村 長野県見美麻村 岐阜県美並村
和歌山県美山村 徳島県美里村 愛知県美川村
岡山県美甘村

2) 拙稿：森林の維持・回復に関する経済的支援の研究，福岡工業大学研究論集第29巻第1号，1966，pp.195～200

参 考 文 献

- 1) 日本農業研究所：日本型デカップリングの研究，農林統計協会，1999

- 2) 間瀬啓充，他：環境倫理の課題，行路社，1993
- 3) ジャン＝ポール・メナロン：企業における環境管理，邦訳，日本規格協会，1994
- 4) 北村喜宣：環境管理の制度と実態，弘文堂，1992
- 5) ピータ・H・サンド：地球環境管理の教訓，邦訳，国際書院，1994
- 6) 山下達人，他：環境会計の現状と課題，同文館，1995