

森林・林業分野の財政と農山村地域

森林総合研究所 林業経営・政策研究領域 主任研究員

石崎 涼子

1. はじめに

本稿で取り上げるのは、国や地方自治体などの政府による経済活動、すなわち財政である。政府の経済活動は、民間企業による経済活動のように利潤の最大化を目指して行われるものとは異なり、何らかの公共的な目的のために一定の民主的な手続きを経て行われている。その「お金」の集め方や分け方、使い方は、民意を反映すべく設計された意思決定プロセスを通じて決定されている。意識していようがまいが、実感があろうがなかろうが、その決定プロセスには我々みんなが何らかの形で関わっている。

そうした政府を通じた「お金」の流れ方には、国と地方、都市と農山村の関係性が映し出されている。そして、政府による経済活動の動向如何は、農山村経済にも大きな影響を与えている。この章では、そうした財政、なかでも森林・林業に関わる支出に着目しながら、農山村へ流れてくるお金について、その規模や特徴をみていきたい。

2. 政府による経済活動と森林・林業に対する公共投資

そもそも政府などによる公的な支出は、日本の経済全体のなかでどのくらいの規模を占めているのだろうか。国の経済規模をみる際に用いられるGDP（国内総生産）をみると、2015年度は532兆円であり、このうちの25%を公的部門が占めている。ちょうど4分の1の規模である。この規模は地域によって異なっており、都道府県別にみると、愛知県では15%、東

京都では18%であるのに対して、島根県、鳥取県、高知県では40%を超えている。概していうならば、森林率が高い地域や農山村地域では、経済全体に占める公的部門の割合が高いことが多い。

次に財政統計から、政府による支出の中身をみていこう。国と地方自治体を合わせた財政支出の純計額（合計から重複分を除いた額）は、2015年度現在で168兆円である。その内訳を目的別にみると、最も多いのが医療や福祉などに充てられる社会保障関係費の34%、次いで多いのは債務の返済に要する公債費で21%となっている。前者の社会保障費が占める割合は毎年のように増えており、その一方で年々減少する傾向にあるのが道路や河川などの建設事業関係の支出である。こうした様々な目的で政府からなされる支出のうち58%は、最終的に地方自治体から支出されている。だが、歳出目的別にみると、防衛費や年金関係の経費のようにほぼ100%が国から支出される経費がある一方で、保健所やごみ処理などの衛生費、小中学校などの学校教育費などはほとんどが地方による支出、児童福祉や老人福祉、都市計画や道路、橋梁などの関係経費は7割以上が地方による支出となっており、国と地方のバランスにもいくつかのタイプがあることがわかる。森林・林業関係の支出を含む農林水産業費の場合は、国と地方の支出が概ね6:4であり、国と地方の双方が公的支出に関わるという特徴を持っている。

森林・林業に関わる公的支出について、フォーカスを絞ってみたい。森林・林業に関わる公的支出のなかで大きなシェアを占めているのは、ストックとして将来に残るものに支出される経費、すなわち資本形成のための支出である。国土保全の観点から行われる治山事業や造林や育林に関わる支出、森林内の道の整備などに用いられる経費などがこれに該当する。森林・林業に対する公的支出のうち、こうした資本形成に関わる投資の額について、投資主体別および費用負担別の割合を示したのが図1である。左側のボックスは、国や地方自治体が行う一般の公共投資（公営企業等が行う投資は除く）全体の構成比を示しており、右側のボックスは、同様の構成比について森林に対する主要な公共投資である林野公共事業のみを抜き出したものである。

左側の政府が行う公共投資の全体像からみていきたい。正方形のボックス全体は、2014年度の総投資額21兆円を表している。ボックスの中を縦に三つに分ける区切りの幅は、その投資が国によって実施されるのか、それと

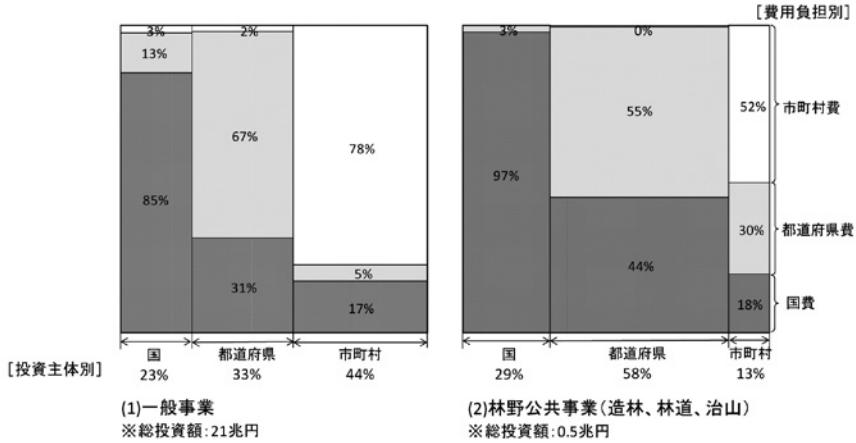


図1 森林に対する公共投資の事業主体別および費用負担別の構成比(2014年度)
(総務省『行政投資実績』より算出)

も都道府県なのか、市町村なのかを表している。左のボックスのなかで幅が最も太いのは、市町村を投資主体とする事業の割合で、全投資額の44%を占めている。次に、それぞれの四角の色に注目してみよう。色の違いは、その公共投資の費用を負担しているのが国なのか、都道府県なのか、市町村なのかを表している。一番左に積み上げられた三つの四角は、国によって実施された事業の費用負担別割合であり、国費（濃いグレー）が最も多くなっている(85%)。その右隣に積み上げられた三つの四角、すなわち都道府県によって実施される事業の場合は、都道府県費（薄いグレー）が多い(67%)。同様に、市町村によって実施される事業の場合は、市町村費（白）が多い(78%)という関係を読み取ることができる。

一方、右側のボックスは、森林・林業に対する公共投資のデータである。左側のボックスと何が違うだろうか。まず気づくのは、縦の区切りの幅の違いである。森林・林業に対する投資（右側）の場合、都道府県が主体となって実施される事業の投資額が非常に大きく（58%）、逆に市町村が主体となって実施される事業の投資額は少ない(13%)。これが第一の特徴である。また、それぞれの四角の色の割合にも違いがみられる。左のボックスと比較すると、森林・林業に対する公共投資は、国費（濃いグレー）と都道府県費（薄いグレー）が多く、市町村費(白)が少ないことがわかる。国によって実施される

事業のほとんど（97%）は国費でまかなわれる一方で、都道府県や市町村によって実施される事業においては、その投資主体が負担する費用は50%台となっている。地方自治体レベルにおける森林に関する投資は、当該の地方自治体だけではなく、国や広域の自治体が共に関わりながら実施されていることがわかる。

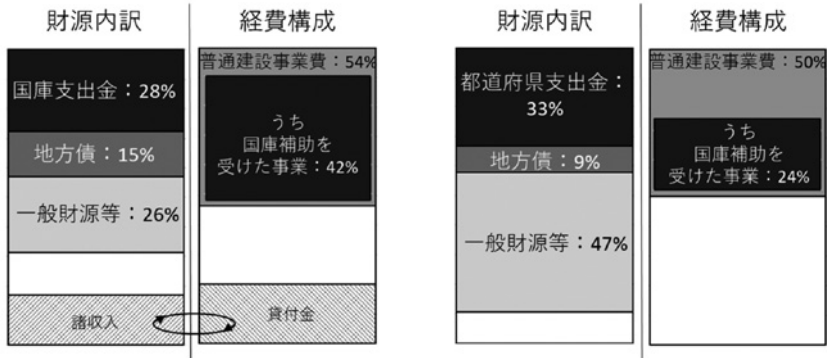
3. 森林・林業に対する公的支出と国－地方関係

国、都道府県、市町村、それぞれのレベルで、森林・林業に対する公的支出はどうなっているのだろうか。森林はその所有者に着目すると、国が所有する国有林、都道府県や市町村など国以外の公共団体が所有する公有林、民間の個人や会社等が所有する私有林の3種に分かれる。国有林、公有林、私有林の面積の比率は、地域により差異はあるが、国全体では概ね3：1：6となっている。国有林に関わる支出は主に林野庁から支出されるが、公有林と私有林に関わる支出は林野庁、都道府県、市町村の関わり合いのうえに支出されている。

森林・林業に関わって国が支出する経費について森林・林業関係一般会計予算からみると、2015年度現在で3475億円であり、その3分の1が国有林関係の支出となっている。また、治山、林道、造林といった林野公共事業に対する支出は、森林・林業関係一般会計予算の63%を占めている。

次に、都道府県レベルの支出をみてみよう。図2の左側は、2015年度現在の全国47都道府県における林業費の合計6414億円について、財源内訳と経費構成の両面からみたものである。

都道府県林業費の財源として最も多いのは、国から特定の目的に充てる経費として支出された支出金、すなわち用途が特定された国庫支出金である。いわゆる林業補助金などがこれである。次に多いのは一般財源等であり、国庫支出金と並んで都道府県林業費の主要な財源となっている。一般財源とは、用途が特定されておらず、どのような経費に使用するかは自治体で決めることができる財源である。主に、各都道府県が都道府県内で徴収する地方税と、その地方税収が必要と考えられる標準の経費に対して足りない場合に国から交付される地方交付税交付金がある。この地方税収と地方交付税交付金のバ



都道府県林業費 (6414億円 : 100%) 市町村林業費 (1451億円 : 100%)

図2 地方自治体における森林政策に関わる支出 (2015年度)
(総務省『地方財政統計年報』より算出)

ランスは、地域による差異が大きい。東京都のように地方交付税の交付を受けていない自治体や愛知県、神奈川県のように地方交付税交付金の10倍以上の地方税収がある県がある一方で、鳥取県、高知県、島根県は地方税収の2倍以上の額の地方交付税の交付を受けている。

これらの財源は何に用いられているのだろうか。図2から都道府県林業費の経費構成をみると、過半を占めているのは普通建設事業費と呼ばれる経費であることがわかる。普通建設事業費とは、ストックとして将来に残る施設などに支出される投資的な経費を指しており、前節の図1にみた公共投資やいわゆる公共事業に類する経費である。その都道府県が森林・林業に関わって支出する投資的な経費のうち、およそ8割と大部分を占めているのが国庫補助を受けて実施される事業、すなわち補助事業費となっている。

市町村レベルの支出を図2の右側からみていきたい。2015年度現在、全国の市町村が支出する林業費の合計額は1451億円であり、国や都道府県と比較すると規模が小さい。これまで、地方分権の進展とともに森林・林業政策における様々な権限が市町村に与えられ、市町村の役割が拡大してきたが、財政支出の面からみると市町村森林行政の規模は拡大しているわけではない。むしろ1990年代後半から2000年代半ばにかけての財政縮小期において、森林・林業関係の支出を最も大幅に減らしたのは市町村林業費であり、今や名目額では40年前の支出額と同じ規模にまで縮小している。これは、市町

村の林業費において主要な位置を占めていた林道費が大幅に減少してきたことを反映しているものと思われる。

市町村林業費の財源をみると、都道府県からの補助金などの都道府県支出金（33%）よりも一般財源等（47%）が占める割合の方が高い点に特徴がみられる。また、経費構成をみると、市町村段階においても普通建設事業費、すなわち投資的な経費が主たる経費となっている。そのうち国庫補助を受けた事業に用いられる経費は半分を切っており、国からの補助は受けずに市町村が自身の予算を用いて行う事業や、都道府県からの補助金と市町村予算を組み合わせて行う事業、すなわち地方単独事業が一定規模で実施されていることがわかる。

以上にみた地方自治体に流れてくる森林・林業関係のお金を整理してみよう。都道府県と市町村の林業費を合わせて重複分を差し引いた純計額は、2015年度現在で7323億円である。その51%は投資的な経費（普通建設事業費）であり、そのうちの73%は国庫補助を受けて実施される事業となっている。公有林や私有林を対象とした森林・林業関係施策は、地方自治体レベルにおいて、国の補助を受けて実施される事業を主として展開していると捉えることができるだろう。国庫補助事業は、国が特定の目的をもって交付する国庫支出金があてられる事業である。事業を実施するか否かは自治体の判断によるが、国庫補助事業を実施する際には国が示す特定の要件を満たす必要がある。例えば間伐による森林整備などのような国の特定の政策目的の実現のために、国から地方自治体へ流れてくるお金である。森林・林業に関わる公的な支出のメインが国庫補助事業だということは、国が森林・林業に関わる問題を国全体として取り組むべき課題として位置付けているものと考えることができる。

こうした森林・林業関係の公共政策の実施を主に担っているのは、地方自治体である。地方自治体が施策を実施するにあたっては、国庫補助事業であっても自治体による一定の負担が必要となる。国庫補助を受けずに実施される事業等にも財源が必要となる。そのために用いられる財源についても、例えば域内から集められる税収では不足する分については地方交付税交付金などの形で国から自治体へ流れている。日本において森林は一般に人口の少ない非都市部に偏在しており、広大な森林を抱える自治体には、地方税収だけで

は十分な財源が確保できず地方交付税交付金の交付を多く受けている自治体が多い。さらに、地域経済において公的部門による経済活動が占める割合の高い地域にも広大な森林を抱えている自治体が多い。これらを考え合わせると、森林・林業に関わっては、国レベルで調整されて支出されるお金が地域に強いインパクトをもって流れてきていることが理解できるであろう。

だが一方で、こうして農山村地域へ流れてきた公的支出による経済効果の全てが農山村地域内にとどまっているわけではない。森林が土地の84%を占める愛媛県旧久万町（現久万高原町）を事例として、1996年度に実施された林野公共事業の地域経済への波及効果を調べた研究がある（松本ら2000）。その結果によると、補助金の町外流出率は実に58.7%に及んでいる。地元で大規模な元請け事業者が存在しないことや事業関連資材が町外から調達されることなどが要因として考えられている。森林・林業分野における農山村地域への公的支出の流れは、都市地域から農山村地域へと流れつく一方方向の流れとして終わるものではなく、相当な規模で再び都市地域へと還流しているようである。さらに、そうした事業実施を通じた直接的な経済効果のみならず、人々は森林の状態如何によって様々な影響を受けうる。こうしたことを考慮すると、農山村地域へ流れる公的支出を単純に農山村地域の住民にもたらされるお金だと捉えるのは間違いであることがわかるだろう。

4. これからの公的支出をどうしていくか

図3をみていただきたい。1960年度から2015年度までの56年間の森林・林業関係の財政支出の推移を示したものである。1990年代前半まで財政支出は時折の休息を挟みつつ、基本的には増加し続けてきた。とりわけ1970年代と1990年代初頭の伸びは際立っている。何も森林・林業関係の支出が特別だったわけではない。この間に展開した日本の公共投資拡大政策が森林・林業関係の支出にも表れているのである。公的支出が拡大し続けた期間、森林・林業施策の対象は広げられてきた。森林・林業が抱える様々な問題が公共政策の対象となり、国と地方自治体を通じた支援体制が築かれてきたのである。だが、1990年代後半から財政支出の縮小期に入る。それまでの公的支出の拡大が国、地方を通じた財政状況の悪化を招き、その改善が求められ

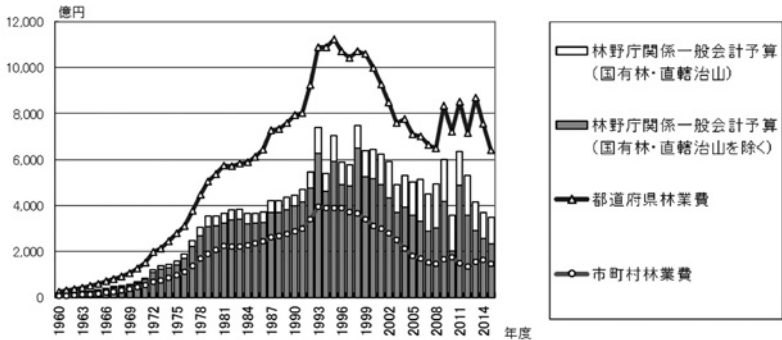


図3 森林・林業関係の財政支出の推移（1960～2015年度）
（林野庁編『森林・林業統計要覧』および総務省『地方財政統計年報』より算出）

ようになったためである。この縮小傾向は、10年ほどで止まり、その後は上下しながら一定の支出規模が維持されてきている。

本章2節で政府による支出の全体像をみたとき、現在の政府による支出で最も多いのが医療や福祉にあてられる社会保障関係費と債務の返済にあてられる公債費であること、そして前者の社会保障関係費の占める割合は年々増加していることに触れた。現在、日本は超高齢社会に突入しており、一方で少子化により生産年齢人口と呼ばれる15歳から64歳までの人口は減る一方と推計されている。要するに、支出は増える一方だが収入は減る一方という状況が続くであろうことが懸念されている。こうした状況に目を向けた時、これまでの考え方でこれまでのような公的支出を維持していくことが非常に難しくなっていることがわかるだろう。現在は、公的支出のあり方という点において、転換期にあるといえるのではないだろうか。

では、それを一体どのように変えていったら良いのだろうか。本章の冒頭で述べたように、公的支出のあり方は一定の民主的な手続きを経て決められている。とある役場の役人が思うがままに決めて良いわけではない。少なくともそうならないような仕組みは設けられている。例えば、政策方針や施策の方向性などを定める際には、専門家や利害関係者による議論の場が設けられたり、市民や関係者の意向が調査されたり、パブリックコメント等を通じて意見を求めることもある。だが、公的支出のあり方を決めるうえでの公式かつ重要な機関として見落とすことができないのは、国や各都道府県、市町

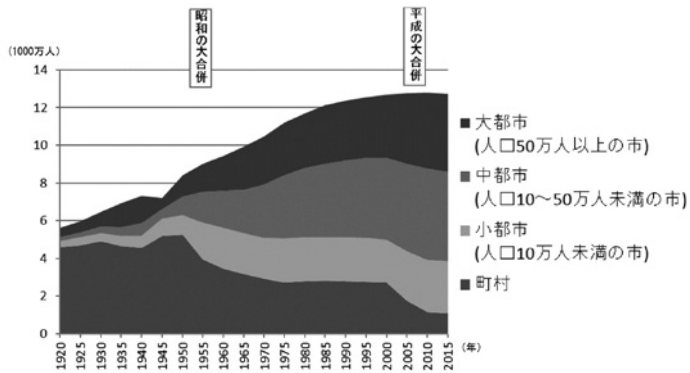


図4 都市規模別にみた日本の人口推移（1920～2015年）
 （1920～2005年のデータは、総務省統計局「日本の長期統計系列」<http://www.stat.go.jp/data/chouki/index.htm>よりデータを取得して作成。2010年、2015年のデータは、国勢調査結果による）

村に設置されている議会である。では、そうした議会を通じて、声をあげることができるのは誰なのだろうか。

こうした問題を森林・林業に関わって考えるうえで特に注意したい点がある。それは、今や日本の人口の圧倒的多数が都市の住民となっているという事実である。図4は都市規模別にみた人口推移を示している。1920年代には日本の人口の8割ほど、戦後間もなくでは7割ほどが町か村に住んでいたが、2015年現在の町村人口は日本の人口の1割を切っている。逆に1920年には1割を切っていた人口50万人以上の大都市に住む人口が今や日本の人口の3分の1近くを占めている。変化の要因の一つは1950年代から1970年代にかけて大規模にみられた町村から都市への人口移動である。だが、それ以上に急激な変化をもたらしたのは、1950年代と2000年代に展開した大規模な市町村合併であった。この図はあくまでも、市町村単位での人口規模別にその市町村域内に居住する住民の数の推移をみたものとなっている。人口が密集した都市地域に住む住民と農山村地域に住む住民の数の変化をみたものではない。仮に山間部にポツンとある家の住民であっても属する市町村全体の人口が多ければ、「都市」の住民としてカウントされている。いわば、隠れ山村住民が存在するのである。そして、そのことが「議会を通じて声をあげることができるのは誰か」という問いに関わる懸念を生む。人

の数では圧倒的なマイノリティである山村地域の住民が直面する森林・林業の問題を、「都市」のなかで、どこまで現実的な声としてあげることができるのかという懸念である。こうした問題は、「都市」のなかの「隠れ山村住民」に限るものではないかもしれない。森林・林業に関わる財政支出を最も大規模に担っている都道府県レベルにおいても、類似の問題は考えられるだろう。森林・林業分野において実態に即した問題把握と適切な対応策を検討するにあたっては、実際に森林の身近に暮らしている人々、森林と関わりあって生きている人々の声に耳を傾けることが重要となる。「数の論理」を超えて森林や林業に身近に接している人々の声を捉えていく仕組みを如何に築いていくのか。そして、都市地域に住む人々が森林や林業の問題をどのようにして実感ある問題として認識できるのか。山村地域の問題がみえにくくなっている今、ますます重要な課題となっているものと思われる。

〔参考文献〕

- 石崎涼子（2012）森林政策の財政支出、遠藤日雄編、改訂 現代森林政策学、J-FIC、83-98
- 石崎涼子（2017）「都市」自治体における森林政策と市民、三俣学・新澤秀則編、都市と森林、晃洋書房、219-235
- 総務省、地方財政統計年報
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei.html>
- 内閣府、経済財政白書
<http://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/index.html>
- 内閣府、県民経済計算
http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin/kenmin_top.html
- 内閣府、国民経済計算
<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>
- 松本美香・泉英二・藤原三夫（2000）森林・林業に対する公的助成の地域経済波及効果の計測、日本林学会誌、82(1)、50-56



石崎 涼子（いしざき・りょうこ）

国立研究開発法人 森林研究・整備機構 森林総合研究所 林業経営・政策研究領域 主任研究員。筑波大学大学院生命環境科学研究科修了。博士（学術）。専門は森林政策、森林行政。ドイツ語圏と日本との比較研究などにも携わる。共著に『水と森の財政学』など。1974年生まれ。