

## 環境保全のための新たな枠組みについて

ミネラルウォーター税等導入のための庁内研究会

平成 19 年 8 月

## 【 目 次 】



1	はじめに	1
2	ミネラルウォーター税等導入のための庁内研究会	1
3	北杜市の自然環境	1
4	森林及び地下水の保全に必要な対策	3
5	北杜市の財政状況	3
6	費用負担のあり方	3
7	協力金の基本的な枠組み	6
8	おわりに	7

## 1 はじめに

近年、気候変動、オゾン層の破壊、生物多様性の喪失等の地球環境問題が顕在化し、地球規模での様々な環境保全対策が求められている。北杜市においては、「人と自然と文化が躍動する環境創造都市」を目指し、国の委託事業である「大規模太陽光発電実証研究」をはじめ、「小水力発電所」の建設等市独自の環境保全対策に取り組んでいるほか、市内を走るJR小海線では、世界初のハイブリット車輛が導入されており、環境面での注目を浴びている。

こうしたなか、市の豊かな自然環境を形成する構成因子である森林は、市の面積の大部分を占めており、そこから湧き出でる地下水・湧水については、住民生活の基礎となる水道の約6割が取水源として依存している。本市の恵まれた森林や水などは、市の貴重な財産であり、今を生きる世代が一時的に自然環境を預かっているもので、それを適切に保全し、良好な状態で次世代に引き継いでいくことが求められている。

## 2 ミネラルウォーター税等導入のための庁内研究会

山梨県において検討されてきた「ミネラルウォーターに関する税（以下「MW税」という。）」については、平成18年7月に専門家による検討会（以下「県検討会」という。）において報告書が取りまとめられ、積極的に評価することは困難である旨報告がなされたところである。

これを受け、北杜市においては平成18年8月に職員12名からなる「ミネラルウォーター税等導入のための庁内研究会（以下「庁内研究会」という。）」を設置し、環境保全を目的とした費用負担のあり方について8回にわたる検討を重ねてきた。

検討にあたっては、市の環境保全施策の実施状況、森林及び地下水の現状と課題、租税原則や全国における森林環境税の事例など幅広い角度からの検討を行ってきたところであり、以下その結果について報告する。

## 3 北杜市の自然環境

北杜市は八ヶ岳や甲斐駒ヶ岳、瑞牆山や茅ヶ岳など全国有数の山々に囲まれ、その森林率は76%に達している。また、1級河川富士川の源流部に位置するとともに、名水百選に選定された尾白川、八ヶ岳南麓高原湧水群等を有している。

このように、北杜市は豊かな森林、そこから生み出される清涼な空気と水に恵まれた地域ではあるが、管理不十分な森林の存在や地下水採取量の増加等環境を保全していく上で憂慮すべき課題も抱えている。

## (1) 森林環境について

北杜市の森林は 459 百 ha (人工林率 37%) と広大な面積を有し、人工林の齢級構成を見ると 9 齢級がピークとなる等、資源量的には充実しつつある。一方で、森林・林業を取り巻く状況は厳しく林業生産活動は停滞しており、森林所有者の自助努力のみによる森林整備の実施は期待できない状況となっている。

この結果、除間伐が必要な人工林面積と比較して近年の実績は 230ha/年程度と低位<sup>\*1</sup> に推移しているほか、薪炭利用等の人為活動が低下した里山<sup>\*2</sup> についても、ツルの繁茂や枯損木の放置など好ましくない状況が生じつつある。

また、北杜市は八ヶ岳や甲斐駒ヶ岳など全国有数の山々に囲まれており、その自然環境を求めて別荘建築等の開発を行うものも多く、特に森林法による林地開発許可が必要となるものについては平均開発面積が約 4ha と比較的大きくなっている。

水源涵養や国土保全、生物多様性保全等の多面的機能を高度に発揮し、地域の環境を良好に保っていくためには、これら森林の整備・保全を適切に行っていく必要があることから、市では平成 18 年度に担当課を新たに設置し、市単独事業である「北杜市里山整備事業」を実施するなど施策の強化に努めているところである。

## (2) 地下水資源について

地下水・湧水については豊かな自然環境を形成する構成因子であるとともに、住民生活の基礎となる水道の約 6 割 (590 万 m<sup>3</sup>) が取水源として依存<sup>\*3</sup> するなど、地域の重要な共有資源として位置づけられている。

一方で、豊かな地下水を利用した食品・飲料品製造等の経済活動等も活発に行われており、市条例による規制や関係企業との情報交換等を行っているものの、それらに伴う地下水採取量は過去 10 年間に計画量<sup>\*4</sup> ベースで 23 %増加し、平成 17 年度の地下水採取量は 500 万 m<sup>3</sup> 程度と推計<sup>\*5</sup> される。なお、地域によっては関係産業による地下水採取量が過去 10 年間で 1.9 倍、水道による取水量の 7 倍以上に達しているところも存在する。

現在設置されている観測井戸においては継続的かつ顕著な地下水位の低下は見受けられないが、近年の地下水採取の状況や、地下水障害が生じた場合には回復に長期間を要すること等を踏まえれば、その保全に向けた対策を早期に講じていく必要があると考えられる。

\*1 過去 5 年間に除間伐対象齢級( - 齢級)にあった人工林面積 118 百 ha に対し、平成 13 ~ 17 年度の除間伐実績は 12 百 ha

\*2 薪炭利用の中心的な場であったアカマツ、クヌギ、コナラ私有天然林の面積は約 32 百 ha

\*3 平成 17 年度の水道取水量 1,014 万 m<sup>3</sup>、うち地下水及び湧水によるものはそれぞれ 333 万 m<sup>3</sup>、257 万 m<sup>3</sup>

\*4 「山梨県地下水資源の保護及び採取適正化に関する要綱」に基づく届出井戸の計画採取量(水道除く)は、H18 年度で 44 千 m<sup>3</sup>/日

\*5 「従業員 30 人以上の事業所の日揚水量(工業統計調査)×想定稼働日数 260 日」とすると 490 万 m<sup>3</sup>

## 4 森林及び地下水の保全に必要な対策

北杜市は豊かな自然環境を有しており、これを適切に保全・利用していくことは極めて重要である。特に、上記のとおり管理不十分となっている森林の整備・保全、採取量が急増している地下水の保全については意を用いなければならず、以下のような対策等をより一層推進していく必要がある。

健全な森林を育成し、水源涵養にも効果を有する森林の整備・保全（下刈りや除間伐、森林病虫害の防除等）

地下水の適正利用の推進（条例見直しによる採取量報告義務、義務違反者の公表等の導入）  
観測井戸増設等による地下水位の監視強化

## 5 北杜市の財政状況

市の財政状況は極めて厳しく、平成 17 年度の主要指標を見ると財政力指数 0.406、経常収支比率 81.9 %と財政基盤が弱く弾力性も高くない一方、特別会計を含む公債発行残高は 1,009 億円、実質公債費比率 18.0<sup>\*6</sup> %となっている。また、同年度末の基金残高は 79 億円であり、平成 13 年度から 5 年間で 54 億円の取り崩しを行っている。

市では、このような状況を踏まえ財政健全化に取り組んでいるところであり、平成 19 年度当初予算における一般会計歳出は 276 億円と、平成 16 年度のピーク時（決算額 393 億円）と比較して 30%減と大幅に抑制している。加えて、市税徴収率の向上にも努めており、平成 17 年度徴収率<sup>\*7</sup> は 91.3%と前年度に比べ 1.6%増となっている。

しかしながら、歳入に占める地方税の割合は 2 割程度に止まり、同 4 割以上と大きな位置を占める地方交付税及び国・県支出金は三位一体改革等により減少傾向<sup>\*8</sup> が続いていることから、新たな行政需要等に応えていくために自主財源の確保を図ることが課題の一つとなっている。

## 6 費用負担のあり方

県検討会においては、良質な地下水資源を守っていくための財源確保を図る方法等について、MW 税、MW 税以外の法定外税、県民税超過課税、税以外の方法に対して一定の評価を行ったところである。

庁内研究会においては、上記の「森林と地下水の保全に必要な対策」に充てる費用負担のあ

\*6 地方債発行に許可が必要な 18%を超えたのは県内では 5 団体

\*7 法定普通税、法定目的税の滞納繰越分を含む徴収率

\*8 平成 17 年度の地方交付税及び国・県支出金は、それぞれ平成 13 年度と比較して 10.8%、 31.7%

り方について、県検討会の報告書をベースに北杜市をめぐる状況等を勘案し、改めて比較検討を行うこととした。

#### (1) 基本的な考え方

森林や地下水により形成される豊かな自然環境・水循環系、それらがもたらす国土保全や水源涵養、生物多様性保全、水資源供給等の諸効用については誰もがその恩恵を享受していることから、その保全に係る費用負担は行政、住民、地域の環境資源を活用する主体等社会全体で行うことが望ましい。

一方で、費用負担の具体的方法や水準等を検討するに当たっては、大規模な林地開発や地下水の大量採取行為が環境資源に及ぼす影響の程度に留意することも重要であると考えられる。

#### (2) 具体的方法の比較検討

##### MW 税

市税として MW 税を導入した場合、基本的には県から市へと課税主体が変化するだけで、受益者負担の根拠となるミネラルウォーター業界の「特別の受益」を客観的に証明することは困難である。

また、県内の工業用地下水のうち 1.3%しか採取していないミネラルウォーター業界だけに課税することは「課税の公平性」に反するとの論点については、北杜市における地下水採取の状況<sup>9</sup>を踏まえる必要はあるものの、当該業界以外にも地下水を採取している者は現に存在しており、目的や用途に関わらず地下水採取行為に対して採取量に応じた課税を行わなければ、公平性に反するおそれがあると考えられる。

以上のとおり、市税として MW 税を導入することは積極的に評価し難く、慎重に対応すべきものと考えられる。なお、森林整備と良質な地下水との間に一定の関連があることについては、県検討会及び庁内研究会における検討結果から論を俟たないところである。

##### 環境資源の利用状況に着目した税

環境資源の利用状況に着目した税としては、林地開発と地下水採取に対して広く課税するものが考えられる。具体的には、林地開発行為と地下水採取行為を課税客体とし、開発面積と地下水採取量を課税標準とするものである。

なお、税率については、森林自体を消失させ機能を失わせる林地開発行為については同面積の森林整備に要する経費、地下水採取行為については、地域における水資源利用に必要な負担額との均衡等を勘案しつつ、市場の自由な活動を阻害しない水準で設定する

---

\*9 H 17 年度のミネラルウォーター業界の採取実績は 365 万 m<sup>3</sup> (脚注 5 の 490 万 m<sup>3</sup> に対しては 75%を占める)

ことが考えられる。この方法であれば、課税の公平性・中立性に照らし問題は少ないものと言える。

一方で、課税目的が明確である本税を採用した場合、その目的である森林及び地下水の保全が十分に達成されることが不可欠であり、そのような観点からは市内森林面積の約 6 割を占める県有林の整備・保全を推進することは極めて重要となる。

しかしながら、市税である本税の用途として県有林の整備・保全を位置づけることは、県有財産である県有林の管理については、県が自らの財源で行うことが望ましいこと、小規模零細な私有林と異なり、大規模集約的で林業経営が成立し得る県有林において収穫間伐等を実施した場合、相当な経済的利益を県が受ける結果となり、受益と負担の関係が不明確となりかねないこと等から、必ずしも適当であるとは言えない。

以上のとおり、課税目的を達成する上での重要性と用途としての妥当性について一定の整理がなされれば、導入に当たっての課題は MW 税と比較して少ないと評価できるが、現段階においては強制力を有する税としての導入は慎重に対応すべきと考えられる。

#### 市民税の超過課税

平成 15 年に高知県において「森林環境税」が導入されて以来、県民税の超過課税により森林の整備・保全に係る費用を負担する方法は全国的に実施されている。これを市民税の超過課税として導入した場合、森林と地下水の保全に要する費用を社会全体が広く負担することとなり、一定の合理性があるものと考えられる。

しかしながら、この方法では北杜市に住所を有する個人、事業所を有する法人等が一律に課税対象となり、「環境資源の利用状況」を踏まえた課税方法とは言い難く適切なものであるとは評価できない。

なお、このことは、各地で導入されている県民税超過課税による森林環境税等の意義等を否定するものではなく、地域の環境資源を利用した経済活動が活発な北杜市の状況から見て、必ずしも適切なものではないとの趣旨である。

#### 税以外の負担方法

強制力を伴う税による費用負担については ~ の比較検討のとおりであり、その導入について早急な判断を行うべきではない。

他方、森林及び地下水の保全という喫緊の課題に対応しつつ、地域の環境資源を利用する者が社会的責任を果たす方法として、県検討会の報告書で言及されているように、強制力を伴わない「協力金」という形で寄付による費用負担を求めることは一つの選択肢であ

り、賛同を得ることも可能<sup>\*10</sup> であると考えられる。

その場合、環境資源の利用状況を反映している の枠組みを活用することも考えられるが、寄付は本来、寄付者の社会観や価値観に基づき自発的に行われるものであり、その自由意思を尊重すべきことを踏まえておく必要がある。

更には、割当的寄附金等の禁止を定めた地方財政法第 4 条の 5 との関係や、宅地開発指導要綱に基づく寄付金等に対する評価等<sup>\*11</sup> に留意しておく必要がある。

## 7 協力金の基本的な枠組み

森林及び地下水の保全を目的とした費用負担の具体的な方法については、上記検討結果のとおり強制力を伴わない「協力金」という形が、現段階においては適当であると考えられる。このことから、庁内研究会としては望ましい協力金等の基本的な枠組みを提示することとする。

### (1) 目的

森林及び地下水等の環境保全を図るため

### (2) 協力金の対象者

協力金の趣旨に賛同する者

### (3) 協力金の額

寄付者の任意とする。

### (4) 用途

- ・ 森林の整備・保全を行う事業
- ・ 観測井戸増設等による地下水状況の監視を行う事業
- ・ その他環境の保全に必要と認められる事業

### (5) 基金の設置

用途を明確にするため、寄付金、一般財源を基金として積み立てる。事業を実施する場合には、基金からの繰入金を歳入として充当する。

---

\*10 県検討会の報告書においては、ミネラルウォーター業界が森林保全に係る応分の費用負担をすることに否定的でないと言われている。また、CSR レポートにおいて「森林整備による水源地の涵養」を「積極的に展開」していくと記載している企業も存在する。

\*11 「規制改革推進 3 年計画（改訂）」（平成 14 年 3 月 29 日閣議決定）、「平成 19 年度地方財政の運営について（平成 19 年 4 月 20 日付け総財第 21 号総務事務次官通知）」、「武蔵野市教育施設負担金事件（最高裁第一小法廷 平成 5 年 2 月 18 日判決）」等



( 6 ) 基金の名称

基金の設置目的が明確となるものとする。( 例 : 北杜市環境保全基金 )

( 7 ) 関係条例等の整備

基金設置に関する条例等の制定。

( 8 ) その他

協力金は任意によるものであり、その導入に当たっては、関係者等の理解の浸透に努めることが重要である。

## 8 おわりに

北杜市は森林と水に恵まれた地域であり、それを適切に保全し良好な状態で次世代に引き継いでいくことは、次世代から一時的に自然環境を預かっている「今を生きる世代」の共通の責務である。

庁内研究会においてはこのような認識に立ち、自然環境、特に森林及び地下水の保全に係る費用負担のあり方について、それら資源の利用状況を踏まえた検討を行い一定の方向性を示したところである。

この報告を契機として環境保全に対する理解が深まり、積極的に社会的責任等を果たそうとする者による取り組みがより一層推進され、本市の目指す「環境創造都市」の形成につながっていくことを強く期待するものである。

( 以上 )