

「ミネラルウォーターに関する税」についての報告書
～山梨県の特性を活かした環境目的税を目指して～

平成17年3月

山梨県地方税制研究会

目 次

(ページ)

1	はじめに	1
2	山梨の水と森林の現状と課題	1
3	山梨の良質な地下水資源を守っていくための具体策	2
	(1) 基本的な考え方	2
	(2) 具体的な施策	3
4	山梨の良質な地下水資源を守っていくための費用負担のあり方	4
5	費用負担の具体策の検討	5
	(1) 具体策比較表	6
	(2) 検討の結果	7
6	「ミネラルウォーターに関する税」の詳細	10
	(1) 「ミネラルウォーターに関する税」の骨格について	10
	(2) 「ミネラルウォーターに関する税」の導入に当たっての法的課題	22
7	今後の検討課題	27
8	おわりに	28

(資料)

1	検討の経緯	29
2	「やまなしの水と森林」シンポジウムの概要	30
3	「やまなしの水と森林」シンポジウムIIの概要	30
4	県政モニターアンケート調査(第1回)の概要	31
5	県政モニターアンケート調査(第2回)の概要	34
6	山梨県地方税制研究会名簿	38

1 はじめに

- 平成12年4月の地方分権一括法による地方税法の改正により、法定外目的税の創設など地方公共団体の課税自主権が拡充された。そこで、本県においても、平成12年7月に山梨県地方税制研究会を設置し、独自の税財源の充実確保を図るための方策について研究することとした。
- この研究会においては、県議会から提案のあった「ミネラルウォーターに関する税」をはじめ、「水源かん養税」、「産業廃棄物税」、「入山税」など、本県にふさわしい環境目的税について調査研究を行った。
- これらのうち、「ミネラルウォーターに関する税」について、詳細な検討を進めるに当たり、広く県民の意見を求めるとともに、関係事業者の意見を聴くため、平成14年12月、山梨県地方税制研究会中間報告（以下「中間報告」という。）を公表し、インターネット等により県民の意見を聴取した。
- 以来、研究会においては、2年余にわたり、県民や関係事業者の意見を参考に、課税の公平性や税収の用途などの検討を進めるとともに、水や森林を守っていくための費用負担のあり方についても幅広く調査研究を重ねてきた。
- 併せて、県民や関係事業者の理解と関心を深めるため、シンポジウムを2回（平成15、16年度に各1回）、講演会を1回（平成16年度）開催するとともに、県民の意向を把握するため、県政モニターアンケート調査を2回（平成15、16年度に各1回）実施したところである。
- 以下、調査研究の結果について報告する。

2 山梨の水と森林の現状と課題

- 本県の森林面積は347,580haで、県土面積（446,537ha）の78%を占める、森林比率が全国第4位の森林県である。
- 本県の森林面積のうち46%（158,258ha）が県有林で、53%（184,566ha）が民有林、1%（4,756ha）が国有林である。なお、県有林の全森林に占める面積割合（46%）は、全国一となっている。

また、森林法に基づく水源かん養保安林に163,005haが指定され、森林の重視すべき機能に応じて208,000haを水土保全林に位置づけている。本県の水源かん養保安林が森林面積に占める割合は47%と、全国平均（27%）を大きく上回っており、また、水土保全林についても、森林・林業基本計画における全国の目標値（52%）

に比べて高いものとなっているなど、本県の森林は、水源かん養機能の維持・保全を重視して管理経営されている。

- 森林を源として流れ出る豊富な水は、上流域に位置する本県はもとより、下流域に位置する東京都、神奈川県及び静岡県の多くの人々の暮らしを潤している。
- 本県は、生活用水の約7割を地下水・湧水に依存するなど、地下水が県民生活にとって重要な資源となっている。また、清浄で豊富な地下水が存在することにより、地下水を井戸から汲み上げ塩素消毒しただけで飲むことができることから、簡易水道が給水対象とする人口の割合が全国一となっている。
- 地下水を原料とするミネラルウォーターの平成16年における本県生産量及び全国シェアは、それぞれ 529,388kl、41 %で、2位の兵庫県(141,249kl、11 %)を大きく引き離し、全国一となっている。
- このような県民にとって貴重な財産であるかけがえのない豊かで美しい森林と水資源を保全し、全国から「環境日本一」と評価される山梨を築き上げ、次世代へと引き継いでいく必要がある。
- 本県は、森林整備事業などにより森林の持つ公益的機能、特に水源かん養機能の保持に努めてきたが、林業の不振や林業労働者の減少・高齢化などの進行により、民有林を中心に森林の管理水準の悪化・荒廃が進み、森林の公益的機能の低下が課題となっている。森林のもつ水源かん養機能などの公益的機能を十分に発揮するためには、計画的な森林の保全・整備が必要であり、経済ベースでの整備が困難な森林については、公的な関与による森林の整備を行う必要がある。
- また、森林によって育まれる豊かな地下水資源を将来にわたって安定的に利用していくためには、地下水資源の保全と適正利用を図る必要がある。
- しかし、本県の財政状況は極めて厳しく、三位一体改革による税源移譲や行財政改革の取組を考慮しても、新たな取組を実施していくためには既存財源だけで対応するのは困難であり、新たな財源が必要とされている。

3 山梨の良質な地下水資源を守っていくための具体策

(1) 基本的な考え方

- 本県では、水源かん養に係る森林整備事業に平成16年度当初予算ベースで県費約25億円を支出しており、今後も、同程度の事業費が見込まれるが、新たな財源による税収は、既存の事業ではなく新規の事業に充当するものとする。

- 森林は水源かん養機能のほか、土砂災害防止機能、二酸化炭素吸収機能など多面的機能を有するが、本県の森林の特性から、水源かん養機能の維持とその機能の発揮に最も資すると考えられる事業を実施する。
- 森林の水源かん養機能を高めるためには、林内に十分な光を取り入れ、下層植生の生育を促し、水を蓄える土壌を保全し発達させることが重要なことから、間伐や保育事業などの森林整備事業を、主に水源かん養保安林及び水土保持林を対象として実施する。
- 水源林に対する県民の理解を深めることも重要であることから、水源林を社会全体で守り育てるという県民意識の醸成を図るための取組も併せて実施する。
- ミネラルウォーターの水源地周辺地域のような水源環境の整備を進めることが特に重要な区域については、水源かん養に係る事業を重点的に実施する。
- 水源かん養に係る事業の効果を測定するため、地下水位の観測・水質の調査、総合的な地下水資源の調査等を実施する。
- 水源かん養に係る事業は、県と市町村が、それぞれの役割を踏まえつつ、一体となって推進する。
- 県は、主として、県有林（水源かん養保安林、水土保持林を中心とした区域）を対象とした森林整備事業や、森づくりに関する調査研究、普及啓発事業を推進する。
- 一方、比較的小規模の民有林（地域水源林）を対象とした森林整備事業については、県が直接実施するよりも、水源地所在の市町村が実施した方が高い効果が期待できる場合があることから、森林計画制度に基づき、水源地所在の市町村がこれらの施策を推進する。

（２）具体的な施策

- ① 水源かん養機能を高めるための森づくり
 - ・ 水質浄化に重要な役割を果たす溪畔林の保全・整備
 - ・ ダム上流の人工林等での間伐及び植栽等による育成複層林の造成
 - ・ 民有林の公的管理等（人工林の間伐、枝打ち。地域に自生する樹木の導入による複層林や混交林などへの誘導）
 - ・ 広葉樹二次林等、里山林の保全
 - ・ 水源地域を管理するための林内路網、歩道の整備

② 森づくりに関する調査や普及啓発活動

- ・水源かん養機能を高度に発揮するモデル森林の造成、展示
- ・高性能林業機械による間伐研修の実施
- ・森林ボランティア等を対象とした研修の実施
- ・間伐等の森林整備が森林内の水環境に与える影響等に関する調査研究
- ・民間が主催する森林環境教育・体験林業教室の支援
- ・普及啓発のためのイベントの開催

③ 地下水の保全と適正利用を図る取組

- ・地下水位の観測、水質の調査
- ・地下水資源に関する総合的な調査（浸透や流動のメカニズムの解明、適正な揚水量の検討など）

4 山梨の良質な地下水資源を守っていくための費用負担のあり方

○ 中間報告においては、「県が行う水源かん養に係る事業、さらにその結果育まれてきた県民共有の資産である豊かな地下水資源からは、広く一般県民や多くの県内産業が受益を得ていると考えられるが、ミネラルウォーター産業の場合は、通常の受益の範囲を超えて一般県民や他の県内産業よりも大きな特別の受益を得ていると考えられることから、一定の負担を求めることが適当である。」とされたところである。なお、受益と負担の関係について具体的に説明すると、次のとおりである。

① 生活用水の約7割を地下水資源に依存している本県にとって、地下水資源は県民共有の財産・資源ともいうべきものであるが、従来、個人が生活に必要な範囲で利用したり、事業者が一定の範囲で事業活動に利用することについては、通常の受益の範囲と捉えられてきたといえる。

② しかし、本県が、ミネラルウォーターの国内生産量の41%ものシェアを占める全国一の産地となった現状を見ると、採取した水そのものを販売して利益を得るような事業活動は、次のような理由から、他の事業活動とは異なり、通常の受益の範囲を超えた特別の受益を得ているものと考えられる。

- ・特に良質な水を採取し水そのものが持つ価値を金銭と交換していると考えられること。

・付加価値を算出するため地下水に依存する割合が高いこと。

- ③ 本県には、地質的特性からミネラルウォーターの原料に適した地下水資源が豊富に存在するが、地下水資源は県が行う水源かん養に係る事業等により育まれたものであり、事業に要する費用について、受益者負担の考え方から、特別の受益を得ている者に対し一定の負担を求めることは、適当であると考えられる。
- 一方、森林は、水源かん養機能のほか、土砂災害防止機能、地球温暖化防止機能等の多面的機能をもち、県民全体が受益を得ていることから、森林を保全、整備していく費用は、県民が広く薄く負担するのが適当であるとする共同負担の考え方があることから、この考え方に基づく手法についても、導入の可能性を検討することとした。
- また、「ミネラルウォーターに関する税」の目的、対象等からみて、寄付金、協賛金等の税制以外の適切な手段がないか、検討することとした。

5 費用負担の具体策の検討

- 税制措置として、中間報告で提案した「ミネラルウォーターに関する税」と、他県での導入事例がある県民税均等割の超過課税の手法、さらに、寄付金、協賛金等の税制以外の手段について比較検討した。

(1)具体策比較表

	ミネラルウォーターに関する税(法定外目的税)	県民税均等割の超過課税	寄付金、協賛金等
目的	○水源かん養に係る施策に要する費用に充てることを目的とする。	○森林の持つ公益的機能を高めるための施策等に要する費用に充てることを目的とする(基金等の設置)。	
内容	○ミネラルウォーターとして販売すること等を目的として県内で地下水を採取する者を納税義務者とし、ミネラルウォーターの生産量等に応じて税負担を定める。	○県民税均等割について、現行の税率(個人:1,000円、法人:20,000~800,000円)へ上乘せ課税をする。	個人や法人が、相当の対価を得ることなく任意に支出する金銭等のこと。適正に管理するため、基金を設立し、目的や用途等について定めることが必要。
公平性	○受益の程度が明らかに異なる者があれば、特別の受益を得ている者に対し一定の負担を求めることは、受益者負担の考え方から公平である。	○県民共有の財産・資源である森林を将来にわたって守っていくための費用を県民が等しく負担することは、共同負担の考え方から公平である。	
簡素	○税率を一定にし免税点を設けないなどの仕組みをとれば、非常に簡素なものになる。	○現行の税制を活用できるので極めて簡素である。	
徴収コスト	○徴収方法として申告納付を採用すれば、納税義務者が比較的少数なので、徴収コストの増加は少ない。	○県民税均等割は市町村が賦課徴収事務を行っているが、税率を改正するだけで済むので、徴収コストの増加は少なくて済む。	
導入のメリット	○ミネラルウォーターの生産量全国一である本県の自然環境の良さをアピールするとともに、山梨の水と森林を守る意識を高めることができる。 ○地下水を採取する行為に課税するため、地下水資源の保全・適正利用に向けた契機となる。 ○県が水源地周辺の水源環境の保全に取り組んでいるという姿勢をPRすることにより、水の「ブランド価値」を高めることができる。 ○安定した税収が期待できる。 ○法定外目的税のため、税収の用途が明確になる。	○均等割は、一部の者を除き、法人を含むすべての県民に課税されることから、県民共有の財産・資源である地下水資源や森林を、県民が共同で将来にわたって守っていくという位置づけができる。 ○負担額が少額の場合は、平等な負担として県民の理解を得やすい。 ○安定した税収が期待できる。 ○この方法は、高知県が全国に先駆け平成15年4月に導入したのをはじめ、岡山県(H16.4)、鳥取県(H17.4予定)、鹿児島県(H17.4予定)、島根県(H17.4予定)、愛媛県(H17.4予定)の6県が導入済み又は導入予定であり、これら先進県の事例が参考にてできる。	○個人や企業が自発的に金銭を提供することから、地下水資源や森林の保全に対する意識の向上を図ることができる。
課題	○受益の程度を直接評価する適当な基準がなく「受益と負担」の関係を厳密に一致させることができないため、生産量のような外形的標準により「受益の程度」を近似値的に評価せざるを得ないが、外形的標準によって近似値的に評価する方法は、現行の地方税においても見られ、これを採用することは可能だと考えられる。 ○事業者が反対していることから、事業者の理解が得られるよう努める必要がある。	○これらの6県は、一部の河川を除き、河川が水源から河口まで同一県内を流れており(受益と負担の関係が一致)、本県のように、主要な河川の下流域が他都県にある内陸県とは明らかに状況が異なっている。他都県の水源地となっている森林の整備を進めた場合、その受益が本県だけでなく他都県の住民にも広く及ぶことになり、本県の県民から不公平感が出てくるおそれがある。 ○県政モニターアンケート調査の結果によると、導入に反対の意見が多い(賛成42%、反対45%)。	○強制力がなく収入額として不安定であり、財源の規模に限界がある。 (事例)山梨県早川町では、平成16年度から個人からの寄付金及び企業からの協賛金による緑のダム造成基金「早川町森林環境保全基金」を創設して、ふるさとの山を守り、森林を育てるための取組を行っているが、目標額に見合う収入の確保が課題となっている。

(2) 検討の結果

- 税制措置について検討すると、負担の公平性という観点では、県民税均等割の超過課税は、県民共有の財産・資源である森林を将来にわたって守っていくための費用を県民が等しく負担する方法は、共同負担の考え方から、公平であるといえる。一方、「ミネラルウォーターに関する税」については、受益の程度が明らかに異なる者があれば、仮にその者が選挙権を持たない県外者や法人だったとしても、それが県民の意思を反映したものならば、特別の受益を得ている者に対し一定の負担を求めることは、受益者負担の考え方から、公平であるといえる。
- 簡素な税制という観点から比較すると、県民税均等割の超過課税は、現行の税制を活用できるので極めて簡素であるが、「ミネラルウォーターに関する税」についても、税率を一定にし免税点を設けないなどの仕組みをとれば、非常に簡素なものになる。
- 徴収コストという観点から比較すると、県民税均等割の超過課税は、現行の税制を活用できるので極めて少ないが、「ミネラルウォーターに関する税」は、徴収方法として申告納付の方式をとれば、県民税均等割の超過課税ほどでないにせよ、徴収コストは少ないといえる。
- 導入のメリットという観点からすると、「ミネラルウォーターに関する税」については、ミネラルウォーターの生産量全国一である本県の自然環境の良さをアピールするとともに、山梨の水と森林を守る意識を高めることができる等のメリットがある一方、県民税均等割の超過課税については、県民共有の財産・資源である地下水資源や森林を、県民が共同で将来にわたって守っていくという位置づけができる等のメリットがある。
- 課題という観点からすると、県民税均等割の超過課税については、他都県の水源地となっている森林の整備を進めた場合、その受益が他都県の住民にも広く及び、本県の県民から不公平感が出てくるおそれがあるため、森林の整備に要する費用の一部を何らかの形で負担してもらう仕組みについて、その是非も含めた検討の必要がある。また、県政モニターアンケート調査の結果、導入に反対の意見が多い（賛成 42%、反対 45%）ことから、導入するためには県民の理解を深める必要がある。一方、「ミネラルウォーターに関する税」については、受益の程度を直接評価する適切な基準がないことから外形的標準によって近似值的に評価せざるを得ないが、外形的標準によって近似值的に評価する方法は、現行の地方税においても見られ(例

えば、自動車取得税は、道路の使用による受益の程度を、自動車の取得価額という外形的標準により評価しているといえる)、これを採用することは可能だと考えられる。また、新税の導入に当たり事業者の理解が得られるよう努めることは当然である。

- これらの検討結果をまとめると、次のとおりである。すなわち、公平性という観点では、受益者負担の考え方に立った税制度も、共同負担という考え方に立った税制度も、費用負担の考え方からすれば、いずれも公平であるといえる。したがって、いずれの税制度の採用も可能だと考えるが、いずれの税制度をとるのかの判断に当たっては、県民の意思を反映すべきであると考え。一方、簡素な税制及び徴収コストという観点からすると、「ミネラルウォーターに関する税」と県民税均等割の超過課税との間に明確な優劣はない。また、導入のメリットという観点からすると、「ミネラルウォーターに関する税」も県民税均等割の超過課税も、それぞれにメリットがあり明確な優劣はつけがたい。

しかし、課題という観点からすると、県民税均等割の超過課税には、他都県の住民に対する負担のような課題や、県政モニターアンケート調査の結果によると県民には導入に反対の意見が多いというような、より重大な課題を抱えており、導入は慎重にすべきであると考え。

さらに、これら2つの税制は、ともに森林の整備・保全を目的としているが、森林の持つ公益的機能を総合的に高めることに着目して施策を実施するならば、施策の実施により等しく受益を得る県民がその費用を等しく負担する県民税均等割の超過課税は望ましい税制だと言えるが、本県の特長（水源かん養機能の維持・保全を重視して森林が管理経営されてきたこと、地下水が県民生活にとって重要な資源となっていること、ミネラルウォーターの生産量が全国一となっていること等）に着目し、水源かん養機能の維持とその機能発揮のための施策を重点的に実施するならば、施策の実施により特別の受益を得る者に一定の負担を求める「ミネラルウォーターに関する税」の方が望ましいといえる。

- 税制措置以外の手法であるが、水源かん養に係る事業を推進するためには、安定的に財源が確保できる仕組みが必要なことから、税制措置を基本的手法とし、寄付金、協力金等の税制措置以外の手法は、補完的手法とすべきである。

- 以上から、「ミネラルウォーターに関する税」を設けることが望ましいと考えられる。