

茨城県の自然環境を保全するための新たな税制に関する報告書

平成19年11月

茨城県自主税財源充実研究会
座長 林 健久

I はじめに

- 本研究会は、茨城県らしい課税自主権活用の観点から、平成14年度に霞ヶ浦の水質浄化に関する課税の検討を始め、平成16年度からは、森林の荒廃が進む現状を踏まえ、森林保全を目的とした課税の活用方策についての検討を始めた。
- 平成17年3月実施の県民意識調査の結果や平成18年8月以降の各種団体からの税制の早期創設に係る要望状況等を見ると、自然環境保全を目的とした税制の必要性について、県民全体の気運が高まっていると判断される。
- 平成18年12月には、県の付属機関である茨城県森林審議会及び茨城県環境審議会から、森林保全や霞ヶ浦の水質浄化のために必要かつ効果的な施策の方向や目標の設定に関する事項を含む答申及びそれらの施策の着実な推進のための財源確保について要望が提出された。
- 本研究会は、平成19年4月に、中間的な取りまとめを行い、県では、これを受けて、平成19年9月に県ホームページなどを活用し県民意見募集（パブリックコメント）を行うとともに、県政モニターアンケートや市町村長等の意見聴取を行った。
- この報告書は、これまでの研究結果及び県内各方面の動向を踏まえ、茨城県における自然環境の保全を目的とした課税自主権の活用方策について取りまとめたものである。

II 茨城県の自然環境と保全のための取組み

1 自然環境の特徴（公益的機能）

茨城県は、県北地域を中心に分布する森林や、県南・鹿行地域から県央・県西地域にかけて生活用水などを供給する霞ヶ浦をはじめとした湖沼・河川など、多様で豊かな自然環境に恵まれている。

これらは、飲料水や産業活動のための水源、水源かん養、県土保全、保健休養など我々の生活を支える公益的機能を有している。（表1、表2）

表 1 : 森林の公益的機能

| 種 類 | 主 な 内 容 | 評価額 (H12) 単位: 億円 | |
|-----------|--------------------------|------------------|---------|
| | | 茨城県 | 全 国 |
| 水源かん養機能 | 降水の貯水・貯留, 洪水防止, 水質浄化 | 1,948 | 271,200 |
| 土砂流出防止機能 | 地表面の浸食により発生する土砂の流出や崩壊の防止 | 2,409 | 282,600 |
| 土砂崩壊防止機能 | | 655 | 84,400 |
| 地球温暖化防止機能 | 二酸化炭素の吸収, 酸素の供給 | 426 | 51,400 |
| 保健休養機能 | 登山, ハイキング, キャンプ等余暇の場 | 293 | 22,500 |
| 野生鳥獣保護機能 | 野生の鳥類の貴重な生息の場 | 295 | 37,800 |
| 潮風害防止機能 | 潮風や飛砂による被害の防止 | 320 | — |
| 合 計 | | 6,346 | 749,900 |

備考 評価額のうち, 全国の欄は林野庁の算出によるもの, 茨城県の欄は林野庁の算出方法に基づく茨城県独自の算出によるものである。

表 2 : 湖沼・河川等の公益的機能

| 種 類 | 主 な 内 容 |
|--------------|------------------------|
| 水源 (利水) 機能 | 水道水や農業用水など水資源の安定的な確保 |
| 水産資源育成機能 | 豊かな水産資源を育み, 固有の水態系を形成 |
| 保健休養 (親水) 機能 | 良好な景観の形成, 野外レクリエーションの場 |
| 地球温暖化防止機能 | 二酸化炭素の吸収, 酸素の供給 |

2 森林環境

(1) 現状

茨城県の森林は, 面積が約 189,000ha で, 県土に占める森林面積の割合 (林野率) が 31.1% である。特に, 八溝山系から多賀山系にかけて森林地帯が広がる県北地域は, 林野率が 61.4% と高い。また, この地域は, 林業が盛んな地域であることから, スギ, ヒノキを中心とした人工林が多い。

さらに, 茨城県の森林の特色としては, 森林面積に占める民有林の割合 (民有林率) 及び民有林に占める人工林の割合 (民有人工林率) が高いことも特徴である。(表 3, 図 1)

また, 主に県央から県南・県西地域に分布する広葉樹を中心とした平地林は, 面積が約 41,000ha あり, そのうち民有林は約 98% を占め, 平地林においても民有林率が高くなっている。

表 3 : 茨城県の森林の現状

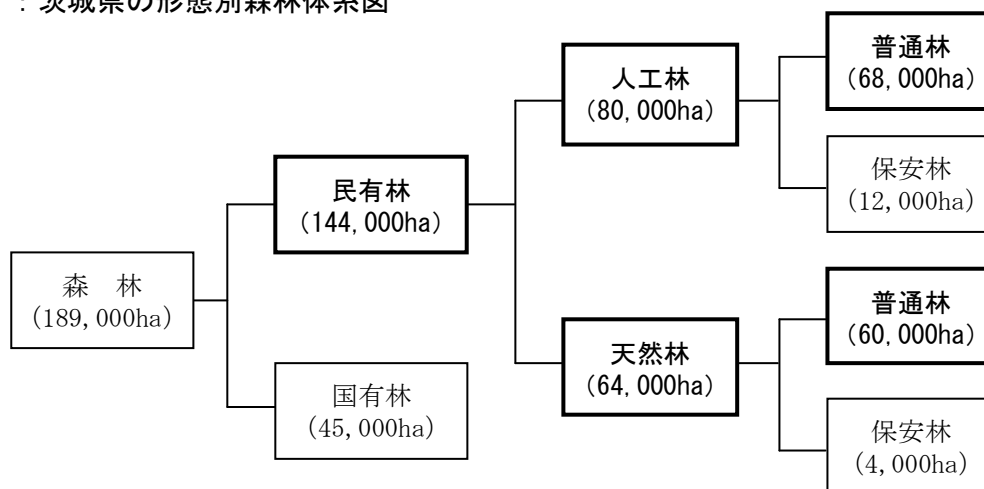
| 項 目 | 茨城県 | 全国 |
|----------|----------------------|------------------------|
| ○総土地面積 | 6,096km ² | 372,851km ² |
| ○森林面積 | 189,000ha | 24,490,000ha |
| ・林野率 | 31.1% | 66.8% |
| ○国有林面積 | 45,000ha | 7,240,000ha |
| ○民有林面積 | 144,000ha | 17,251,000ha |
| ・民有林率 | 76.2% | 70.4% |
| ○民有人工林面積 | 80,000ha | 7,911,000ha |
| ・民有人工林率 | 55.3% | 48.0% |

出典: 茨城県森林・林業の動き (H17, 茨城県農林水産部)

備考 総土地面積は, 平成 14 年 10 月 1 日現在のもの。

それ以外の項目は, 茨城県の欄は平成 17 年 4 月 1 日現在, 全国の欄は平成 12 年 2 月 1 日現在のもの。

図 1 : 茨城県の形態別森林体系図



出典：茨城県農林水産部調査

(人工林)

茨城県の森林面積のうち、76.2%を占める民有林は、スギ、ヒノキなど針葉樹を主とする人工林とクヌギ、コナラ、カシなど広葉樹を主とする天然林に大きく区分される。

人工林は、主に木材利用を目的として、人為的に造林し育成した森林である。茨城県においては、戦後、荒廃した森林の復旧や将来の木材需要に応えるため、積極的に人工林の造成が進められたことから、現在においてもその面積は約 80,000ha に及ぶ。

人工林は、造林を行った後、利用価値の高い木材を生産するため、下刈り、つる切り、除伐、枝打ちなどの作業を行う必要があるとともに、造林から15年程度経過した後、間伐(※1)が定期的に必要ななど、適正に管理・整備していかなければならず、その大部分を森林所有者に依存している。

※1 間伐＝林木を健全に成長させることを目的として、立木密度を調整するため不要な林木の一部を伐採すること。間伐を行うことにより、下層植生が生育し、立木の根の張りが強くなるため、表土の流出を防ぐなど公益的機能を高める効果も有する。

(平地林・里山林)

樹木の少ない都市部の住民にとって身近な緑となる平地林や、農村部において集落や田畑などと一体となり美しい景観を形成する里山林は、子どもたちの遊び場、環境教育の場や地域の憩いの場といった身近な緑としての機能に加え、居住地周辺における防風・防塵・防音など生活環境保全機能や多様な生物を育む機能を有している。

これらの森林は、管理放棄の状態が続けば、ササやツルなどが繁茂し、景観が悪化するとともに、生物の多様性が低下することから、下刈り、つる切りなどが必要となる。

(2) これまでの取組み

茨城県では、平成13年3月に策定した「森林・林業振興ビジョン」に基づき、「多面的な機能を発揮できる健全な森林の育成及び木材の積極的な利用の推進、県民ニーズにあった森林整備の推進」を基本理念として、次のような取組みを推進してきた。

① 機能豊かな森林の育成（林業活性化のための取組み）

森林資源の充実を図るとともに、森林の公益的機能の持続的発揮のための計画的な森林管理と造林や間伐などの森林整備を推進してきた。

また、林道等の路網整備などにより林業の低コスト化を推進するとともに、森林組合などを中心とした林業の担い手・雇用対策を推進してきた。

② 地域産材利用促進のための取組み

県産材の適切な利用拡大を図るため、公共施設などへの木材利用を推進する「いばらき木づかい運動」を推進してきた。

③ 森林・緑を保全するための取組み

平地林の保全は、市町村による主体的な整備に対する支援により、良好な生活環境をもたらす環境財としての森林保全を図るとともに、水郷県民の森など緑化拠点施設の整備を推進してきた。

また、緑化意識の高揚を図るため、平成17年6月に第56回全国植樹祭を開催した。

(3) 課題

（人工林）

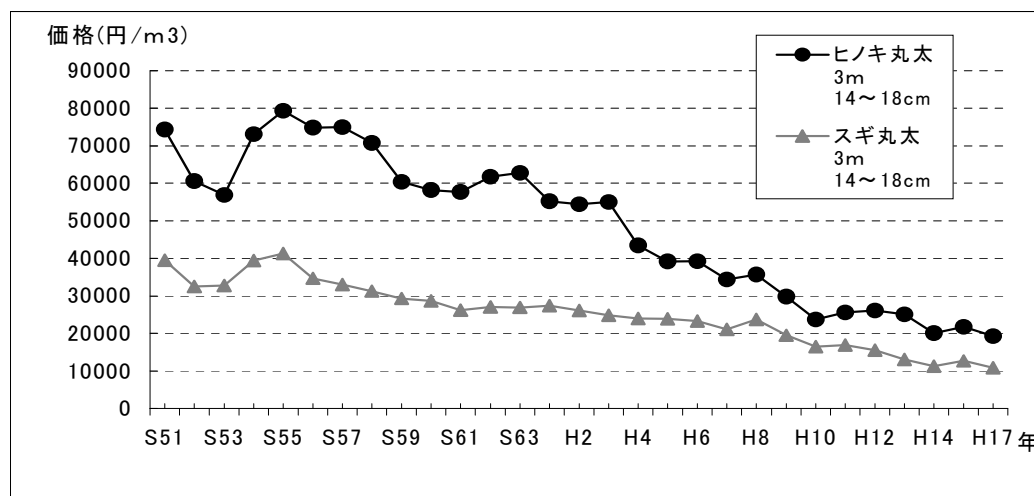
近年、木材価格の著しい低下（図2）により林業の採算性が悪化し、伐採した木材を売却しても利益が上がらない状況が続いていることから、森林所有者の経営意欲が低下し、管理が放棄され適正に整備されない森林が増加している。

今後もこのような状態が続けば、優良な木材が生産されないだけでなく、林内照度の低下により下層植生が生育できず、水源かん養機能が低下したり、表土の流失により土砂災害を引き起こす危険性が高くなるなど、公益的機能の低下が危惧される。

茨城県が平成18年度に実施した調査によると、茨城県の人工林の中で適正な森林整備の観点から本来間伐を行うべき時期にあったにもかかわらず間伐が行われていない森林は約14,000ha存在しており、これらは緊急に間伐を実施しなければならない状態である。

また、木材利用については、地方公共団体において新たな公共施設の整備や更新が控えられたことや、民間住宅の新設着工戸数の減少と併せて安価な外材の利用が増加したことなどにより、県産材の需要は減少傾向にある。

図 2：木材価格の推移



出典：木材需要の動向（平成 18 年，茨城県農林水産部）

（平地林・里山林）

平地林・里山林は、薪炭材や農業用肥料としての活用機会の減少などその利用価値が低下したことから、管理放棄された森林が増加している。

なお、国（農林水産省）では、森林の温室効果ガス吸収量の確保を目的として、平成 14 年 12 月に策定した「地球温暖化防止森林吸収源 10 年対策」において、整備目標を示しているが、これを茨城県の平地林に置き換えて換算すると、約 28,000ha を適正に保全していく必要があると見込まれている。

これまでは、行政が主体的に整備を進めてきたが、市町村における費用負担や森林所有者との調整などの問題から整備が進まず、結果的に一部の市町村のみの取組みにとどまっている。また、これらの森林は、下刈りやつる切りなどの整備が主であり、人工林のように専門的な技術がなくても取り組むことが可能であることから、県民の主体的な参画による整備促進方策についても検討する必要がある。

（4）今後の方向

（基本的な考え方）

茨城県では、平成 18 年 3 月に、新たな 5 年計画として「森林・林業振興計画」を策定し、同年 12 月には、茨城県森林審議会から森林保全に関し必要な施策の方向等について答申を受けたところである。今後は、森林の育成・管理等については、森林所有者等のさらなる自助努力に加え、森林の多様な公益的機能に着目し、これを県民の公共財ととらえ、公的関与や県民の理解と参画による森林の保全・整備を推進することが必要であるとしている。

一方、国においては、平成 17 年 2 月に発効した京都議定書において、我が国の温室効果ガスの 6% を削減することとしており、また、平成 17 年 4 月に策定した京都議定書目標達成計画において、6%削減目標のうち、森林の二酸化炭素吸収量による削減を 3.9%（現時点においては、3.8%）計上している。このため、国の全森林面積の約 70%にあたる 1,750 万 ha を対象として、毎年 35 万 ha の間伐をはじめとした森林の整備や保安林等の適切な管理・保全に取り組んできたが、京都議

定書の森林吸収量目標を達成するために、今年度から平成24年度まで毎年20万haを加え、毎年55万ha、6年間で330万haの間伐を行うこととされたところである。県においては、こうした国の動向も踏まえた上で、森林環境保全のための適正な森林整備を推進していく必要があるとしている。

また、木材利用の促進は、森林資源の循環的な利用や健全な森林づくりを実現するうえで重要であることから、木材の利用促進に係る取組みを継続することとしている。

(今後重点的かつ緊急に取り組むべき施策の方向)

このような基本的な考え方にに基づき、茨城県として、今後重点的かつ緊急に取り組むべき施策は、次のとおりとなっている。(具体的な施策(事業)例は、16ページのとおりに。)

① 森林環境保全のための適正な森林整備の推進(「緑の循環システム」の構築)

管理放棄され荒廃している人工林は、森林所有者等の自助努力のみに依存した整備は困難であるが、公益的機能の低下を防ぐとともに回復を図る必要性があることから、緊急的な措置として、強度間伐(※2)による針広混交林化を目的とした森林整備などを積極的に推進し、森林の適正な管理・保全に努める。

また、森林整備に加えて、木材供給や木材有効利用等を総合的に推進する「緑の循環システム」を構築するため、間伐材の搬出や利用促進に係る取組みを推進する。

※2 強度間伐＝間伐率を4割程度とする整備手法。通常は2割程度の割合で間伐するが、間伐する割合をより高くすることで下層植生の進入を促進することにつながり、より公益的機能の高い森林への転換が可能となる。

② いばらき木づかい運動の推進(県産材利活用の促進)

環境問題への県民意識が高まる中、環境にやさしい素材である木の良さを再認識し木材利用の意義についてさらに理解を深めることができるよう、県民が日常生活の中で県産材とふれ合う機会を増やすための取組みを拡充する。

③ 県民協働による森林づくりの推進

多くの恵みを与えてくれる森林をすべての県民で守り育てていく意識の醸成を図るとともに、特に、人工林同様、減少と荒廃が進む平地林・里山林について、行政主体の取組みに加え、県民を含めた地域主体による森林づくりを促進させることにより、より積極的に保全・整備を図る。

また、これまでの個別の団体に対する育成支援に加えて、森林ボランティア活動をさらに幅広く展開していくための仕組みづくりを行うことにより、県民や企業による自発的な森林づくり活動を支援する。

(役割分担)

持続的な森林保全を図るためには、今後、次のような役割分担のもとに、その取組みを推進していくことが重要である。

○ 行政（県・市町村）

県は、これまでの森林・林業政策を十分検証し、さらなる効率的な事業執行に努めるとともに、県民等の森林に対する理解を深め、森林づくりへの積極的な参画を促進する仕組みづくりを進める。

市町村は、地域における森林整備の推進役として主導的な役割を担う。

○ 森林所有者、関係事業者

森林所有者は、適正な森林管理に努めるとともに、森林整備面での一層の自助努力を図る。

関係事業者は、効率的な施業の導入などにより生産コストの削減や流通体制の整備など一層の採算性向上に努める。

○ 県民、企業、ボランティア等

森林の多様な公益的機能の恩恵を享受していることについて理解を深めるため森林ボランティア活動などにより直接的に森林づくりに参画したり、さらなる森林整備につながるよう県産材を積極的に利用する。

3 水環境（特に霞ヶ浦を中心として）

(1) 現状

霞ヶ浦は、国内第2の面積を有し、その流域面積2,157km²は、県全体の約35%、22市町村に及び、約100万人の流域人口を抱えている。また、霞ヶ浦用水事業により上水道、工業用水道及び農業用水道の供給を受ける17市町村を加えると、県内全44市町村のうち31市町村が関わりをもっており、特に県南・鹿行地域から県央・県西地域に居住する県民の生活や産業の基盤となっている。さらに、豊かな水産資源を育み、水郷筑波国定公園の一部として良好な景観を構成するなど、レクリエーションや憩いの場として、流域の住民はもとより広く茨城県内外の人々に対して多様な恵みをもたらしている貴重な財産となっている。

一方、霞ヶ浦の水質は、なかなか浄化が進まず、これまで一度も環境基準を達成していない状況にあり、霞ヶ浦流入河川（霞ヶ浦、北浦及び常陸利根川水域の河川）においても、環境基準を達成していない河川が多い状態が続いている。これは、昭和40年代後半から、流域における人口の増加や産業活動の進展などに伴い、水質の汚濁が進行したためである。

この要因は、流域河川からの有機物や窒素・りんの入流や、湖底に堆積した底泥からの有機物や窒素・りんの溶出などにより、これを栄養源として植物プランクトンが増殖し、悪臭を発生したり湖内環境を悪化させてしまうためである。これらは、家庭、工場・事業場、畜産、農地、市街地などからの排水に多く含まれることから、流域河川や湖内への流入を抑止することが重要である。

(2) これまでの取組み

茨城県では、湖沼水質保全特別措置法に基づき、平成13年度から平成17年度までの5年間の計画期間とする第4期の霞ヶ浦に係る湖沼水質保全計画を策定し、次のような霞ヶ浦の水質浄化のための取組みを推進してきた。

① 水質保全に資する事業

下水道の整備を促進するとともに、農業集落排水施設や合併処理浄化槽等生活排水処理施設の整備を推進してきた。

また、家畜排せつ物や産業廃棄物処理施設の整備や湖沼や流入河川の浄化対策を推進してきた。

② 水質保全のための規制その他の措置

日平均排水量が20m³以上の工場・事業場に対する排水規制、違法行為に対する指導や取締の強化、家畜排せつ物の適正処理と生産たい肥の有効利用など環境にやさしい農業を推進してきた。

③ 住民等の理解と協力及び浄化運動の促進

広報・啓発や環境教育・学習を通じて県民に対する水質浄化意識の高揚に努めるとともに、住民組織等の育成・支援を図るため流域住民による浄化活動を支援してきた。

また、調査研究や技術開発、市民活動支援等霞ヶ浦の水質浄化対策を行うための総合的な拠点として、平成17年4月に霞ヶ浦環境科学センターを開設した。

④ 調査研究等の推進

大学や研究機関等との連携により、水質汚濁物質機構に関する調査研究や新たな浄化手法の開発等を推進してきた。

(3) 課題

霞ヶ浦の流域河川の水質については、COD(※3)及びりんについては改善されてきたものの窒素については依然として改善が進んでおらず、また、湖内の水質については、COD、窒素、りんの経年変化を見ると、ここ数年横ばいが続いており、水質汚濁の進行は抑制されてはいるものの、目に見えるほどの大幅な改善には至っていない(図3)。

大幅な改善に至らない主な要因は、流域人口が増加する中、霞ヶ浦流域の家庭雑排水の下水道、農業集落排水及び合併処理浄化槽等による処理率(生活排水処理総合普及率)が約67%程度にとどまっていることや、日平均排水量が20m³未満の工場・事業場に対して規制の適用がなかったこと、家畜排せつ物の過剰施肥が行われていることなど点源(※4)対策が不十分であること、面源(※5)由来の汚濁負荷はその性質上発生源の特定が難しく対策の決め手を欠いていることなどである。

さらに、窒素やりんを栄養源とする藻類の増殖(アオコの発生)は、悪臭の発生

や景観の悪化などをきたし、特に生活用水としての利用の面において、県民生活に多くの問題を生じることになる。

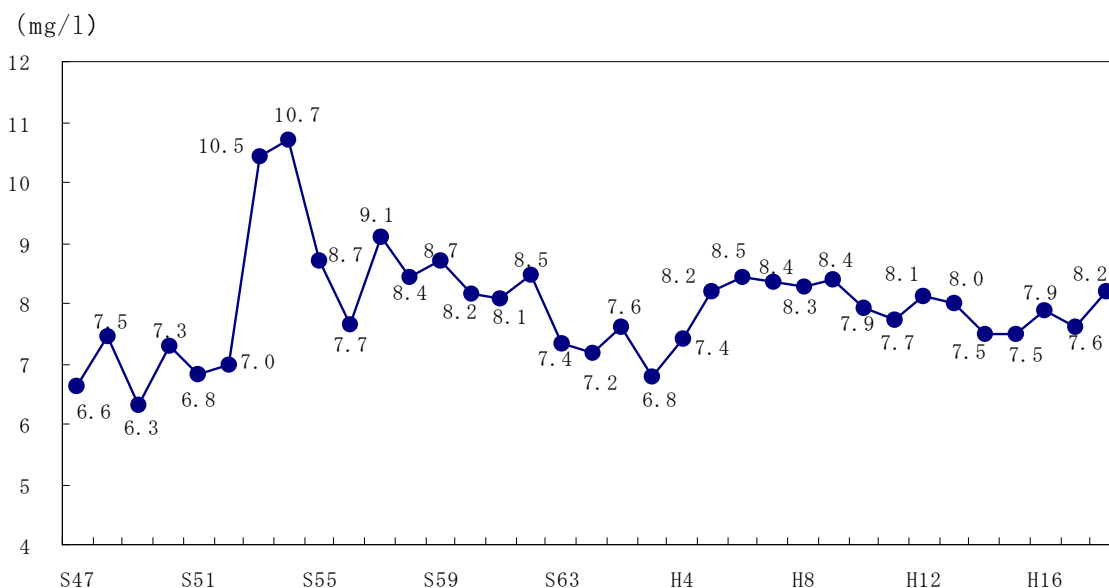
今後もこのような状態が続けば、霞ヶ浦の公益的機能が低下することは避けられず、その水質浄化対策は喫緊の課題である。したがって、これまでの対策だけでは十分ではなく、負荷削減に向けた浄化対策を強化していく必要がある。

※3 COD=Chemical Oxygen Demand（化学的酸素要求量）の略。数値が大きいほど水質が悪化していることを示す。水質汚濁の程度は、窒素・りんの量とともに、CODの数値によって計測できるので、水質浄化関連施策の効果を計測する指標として用いている。

※4 点源=生活排水や工場排水など汚染源が特定できるもの。

※5 面源=農地や市街地から流出する排水など汚染源が特定できないもの。

図3：全水域平均のCODの経年変化



出典：茨城県生活環境部調査

(4) 今後の方向

(基本的な考え方)

茨城県では、平成18年12月に、茨城県環境審議会から霞ヶ浦の水質浄化に関し必要な施策の方向等を含む「第5期の霞ヶ浦に係る湖沼水質保全計画」について答申を受け、本年3月に同計画を策定したところであるが、その中で、昭和40年代前半の「泳げる霞ヶ浦、遊べる河川」を長期ビジョンとして掲げ、平成32年度までにCOD 5 mg/l 台前半の水質を目指し、全ての汚濁発生源において例外なく汚濁負荷削減対策が実施されることを基本として諸対策に取り組むこととし、本年10月からは、これまでの「茨城県霞ヶ浦の富栄養化の防止に関する条例」を全面改正した「茨城県霞ヶ浦水質保全条例」による規制の強化・拡充により、水質浄化対策をこれまで以上に強力で推進しているところである。

県民共有の貴重な財産である霞ヶ浦の水質を保全し、次の世代へ引き継いでいくためには、全ての流域の住民に対して排水の適正処理を求め生活排水処理総合普及率 100%を達成すること、これまで規制の対象になっていない小規模事業場に対して排水規制を拡大すること、これまでに取り組まれていない新たな浄化対策に着手することなど、日常生活や産業活動の全てにわたる例外のない汚濁負荷削減を図るとともに、緊急かつ効果的な水質浄化対策を推進する必要がある。

また、社会全体で霞ヶ浦を支えるという認識のもと、県民が霞ヶ浦の果たす役割や重要性について一層理解を深め、各地域のニーズに応じた地域主体による霞ヶ浦の水質保全活動など、県民協働による環境保全活動を推進する必要があるとしている。

(今後重点的かつ緊急に取り組むべき施策の方向)

このような基本的な考え方にに基づき、茨城県として、今後重点的かつ緊急に取り組むべき施策は、次のとおりとなっている。(具体的な施策(事業)例は、17ページのとおりに。)

① 霞ヶ浦の水質浄化対策の推進(有機物や窒素・リンの負荷の削減)

点源対策については、「垂れ流しゼロ」を目指した生活排水対策の徹底や例外のない汚濁負荷削減対策の実施という観点から、有機物や窒素・リンの負荷を除去するための排水浄化施設の設置の促進や、排水規制対象の拡充に伴う監視体制の強化など、水質浄化対策として効果的な取組みを推進する。

また、面源対策については、これまで実効的な手法が確立されていなかったことから、新たな浄化手法の検証や導入など対策の充実強化を図る。

② 県民参加による環境保全活動の推進(啓発活動・仕組みづくり)

霞ヶ浦の水質改善は、長期にわたる持続的な取組みが必要であり、これを効果的かつ確実に推進するためには、県民生活や産業活動における裾野の広い草の根的な運動を継続して実施していくことが必要である。

このため、霞ヶ浦環境科学センターを拠点とする意識醸成のための取組みや、県民、団体、事業者、研究者、行政が幅広く連携・協力し様々な取組みを展開できる体制づくりを進め、県民が、多くの恩恵を与えてくれる霞ヶ浦の重要性を再認識し、社会全体で支えていく取組みを推進していく。

Ⅲ 環境保全施策を推進するための税制度の導入

森林や湖沼・河川などの自然環境を将来にわたり保全、整備するために、今後、重点的かつ緊急的に取り組んでいくべき施策を推進していくための財源については、まず、徹底した行財政改革を断行したうえで捻出すべきである。

茨城県では、平成6年度以降、行財政改革大綱や財政改革プランなどに基づき、歳入歳出両面にわたる徹底した行財政改革に取り組んできている。

特に歳出面においては、公共事業費や投資的経費など政策的な判断により支出している経費について徹底した削減を行うとともに、人件費や公債費（借金の返済）、扶助費（法令等に基づく社会保障的な経費）など県がどうしても支払わなければならない経費（義務的な経費）についても見直しを行ってきている。この結果、平成18年度までの間に約2,385億円を削減したところである。

しかしながら、茨城県の財政状況は、国の三位一体の改革による地方交付税及び臨時財政対策債の大幅な削減などにより、一般職員の給与カットを行ってもなお、財政再建団体への転落も危惧される危機的な状況が続いており、今後さらなる行財政改革の推進が必要であるとしている。

したがって、これまでの見直し・削減状況や義務的な経費が歳出の約6割を占める状況などを勘案すると、特定分野の施策を重点的かつ緊急に推進する必要があるとしても、財源面で多くを期待することは極めて困難な状況である。

一方、造林事業、治山事業等の森林整備や霞ヶ浦をはじめとした湖沼・河川の水質浄化対策など、自然環境保全のための経費についても、歳出の大幅見直し・削減の中、必要最低限の規模で実施してきている。

しかしながら、森林の荒廃や霞ヶ浦の水質汚濁は日々進行しており、これらの自然環境を抜本的に再生、保全、整備していくためには、これまでの取組みに加え、新たな取組みを緊急的に行うことが必要な状況にまで至っていることから、新たな財源を求めざるを得ない状況となっている。

新たな財源については、使用料・手数料や分担金、寄付金等により負担を求める手法と税制措置により負担を求める方法が考えられる。

ところで、森林や湖沼・河川などの自然環境は、多様な公益的機能を有しており、その恩恵をすべての県民が日常生活の中で等しく享受していることから、県民全体で守り育てていくべき共有の財産ととらえることができる。

したがって、新たな財源については、県民に対して幅広く負担を求めていくべきであり、その方法としては、負担を通じて県民の森づくりや水質保全の取組みへの参加意識の高まり、財源の安定的な確保と新たな取組みの早急かつ確実な執行が期待できる税によることが適当と考えられる。

[参考：税以外の財源確保策]

○ 使用料・手数料

使用料とは、行政財産の使用又は公の施設の利用について、その対価として徴収するものとされている。

手数料とは、特定の者のために行う事務について、その対価として徴収することができるものとされている。

しかし、自然環境の幅広い公益的機能による受益は広く県民全体に及び、そのための施策は、個々の施設の利用の対価としては位置づけが困難であることや、特定の者のために実施するものではないことから、本事案の財源としては適さない。

(具体例)

- ・ 公営住宅など県有施設を利用する場合の使用料
- ・ 許可や登録に係る申請手数料 等

○ 負担金（分担金）

負担金とは、国又は地方自治体が行う特定の事業の経費に充てるため、その事業について特別の利益を受ける者に対して課するものとされている。

しかし、自然環境の幅広い公益的機能がもたらす受益は広く県民全体に及ぶことから、受益者が不特定多数存在し、負担者との関係を個々に確定できないので、本事案の財源としては適さない。

(具体例)

- ・ 道路工事受益者負担金（道路法第61条）
- ・ 河川工事受益者負担金（河川法第70条第1項） 等

○ 寄付金

寄付金とは、相当の対価を求めずに無償で提供される財産的な給付とされている。

しかし、寄付者の自発的な意思によるものであるため、安定的な収入を確保できないことから、緊急かつ確実に事業を推進しなければならない本事案の財源としては適さない。

IV 新たな税制

1 目的

森林や湖沼・河川などの自然環境の荒廃が進む中、その公益的機能が低下している現状に鑑み、①自然環境の公益的機能を発揮させるための取組みを早急かつ確実に推進するとともに、自然環境を県民共有の財産ととらえ、②県民に新たな負担を求めることにより、自然環境が有する公益的機能の重要性を再認識していただき、自ら支えていく意識を高めることを目的とする。

2 負担者

茨城県における森林及び霞ヶ浦をはじめとする湖沼・河川の分布から見て、両者を併せた恩恵は広く県域全体に及ぶものとみなすのが適当であろう。本税制は、これらの自然環境の公益的機能の発揮を目的とするものであることから、この恩恵を享受しているすべての県民（個人・法人）が負担することが適当である。

3 課税方法

（法定外目的税方式）

地方公共団体が独自に課税する方法として、まず、法定外目的税が考えられる。法定外目的税は、受益者や原因者が特定でき、受益と負担の程度が把握できる場合には、その関係が明確になり、さらに用途を特定することができるという点で有効な方式であると考えられる。

しかし、森林や湖沼・河川の公益的機能は多岐にわたることから、それぞれの機能ごとに誰がどの程度の受益を享受しているのかを個別に特定することは極めて困難であるほか、納税者及び課税庁の双方に対して新たな納税や課税・徴収に係る負担が生じるなど、導入するうえでは課題が多い。

（県民税均等割超過課税方式）

森林や湖沼・河川の公益的機能は多岐にわたることから、その恩恵はすべての県民が等しく享受していると考えられる。また、県民税のうち均等割は地域社会の費用負担を等しく分任するという性格を有している。これらを踏まえると、県民税均等割に超過課税する方式が考えられる。

受益者が広く県民全体に及ぶ場合においては、すべての県民に対して広く薄く負担を求めるべきであり、県民税均等割超過課税方式が妥当であると考えられる。

県民税均等割は、所得の多寡にかかわらず、等しい負担額を求める制度となっているが、低所得者などに対する非課税措置が設けられており、制度的に低所得者への配慮が組み込まれている（※6、※7）。なお、これらの者は超過課税分についても非課税となる。

※6 個人の県民税均等割の非課税の範囲（地方税法第24条の5）

- ① 生活保護法の規定による生活扶助を受けている者
- ② 障害者、未成年者、寡婦又は寡夫で前年の合計所得金額が125万円以下の者
- ③ 前年の合計所得金額が一定の基準に従い市町村の条例で定める金額以下の者

※7 法人等の県民税均等割の非課税の範囲（地方税法第25条）

- ① 国，独立行政法人，国立大学法人及び大学共同利用機関法人，都道府県，市町村等
- ② 日本赤十字社，社会福祉法人，更生保護法人，宗教法人，学校法人，私立学校法人等（すべて収益事業を行わない場合に限る。）

4 税率

（個人と法人の設定方法）

地方税法による県民税の課税標準は，個人においては定額，法人においては資本金等の額に応じて段階的に設定されていることから（表4），県民税均等割超過課税方式を採用する場合には，これに準じて，個人においては定額，法人においては同率で上乘せすることで，公平性を保つことができる。

表4：現行の県民税均等割の税率

| 区 分 | | 税率（年額） |
|------------------------------|----------------|-----------|
| 個 人 | | 1,000 円 |
| 法 人 （資本金等の額に応じ 5段階に区分） | 50億円超 | 800,000 円 |
| | 10億円超～50億円以下 | 540,000 円 |
| | 1億円超～10億円以下 | 130,000 円 |
| | 1,000万円超～1億円以下 | 50,000 円 |
| | 1,000万円以下 | 20,000 円 |

（設定の考え方）

税率の設定に当たっては，茨城県では，既に導入している先行県（表5）とは異なり，森林保全施策に加えて，湖沼や河川の水質浄化施策への充当も想定しており，他県に比べて事業の範囲が広く，かつ，それぞれの施策において，一定の成果をあげるために必要な財源を確保することが求められることを踏まえるべきである。

また，平成17年3月に実施した県民意識調査の結果によると，費用負担に賛成と回答した場合における具体的な負担額については，「1,000円」と回答した者の割合（個人37.8%，法人40.9%）が，「500円」と回答した者の割合（個人24.3%，法人15.2%）を上回っていることなどを踏まえ，県民の負担感にも配慮すると，**個人で年額1,000円程度**とすることが妥当であると思われる。

一方で，法人分の税率の検討を進めるうえでは，本県の県民税における個人分と法人分との税収割合から算定して決定することが考えられ，仮に，個人分を年額1,000円として，平成16年度の納税義務者にに基づき算定すると，法人分は均等割額の10%（資本金等の額に応じ年間2,000円～80,000円）程度の税率となるので，これに基づき法人分の税率を検討することが妥当であると思われる。

表5：他県の税率の設定状況

| 税率 | | 導入県 | |
|--------|----------|-----|--|
| 個人 | 法人 | | |
| 300円 | 課税なし | 1県 | 神奈川県（ほかに個人分の所得割にも超過課税あり） |
| | 3% | 1県 | 鳥取 |
| 400円 | 5% | 1県 | 静岡 |
| 500円 | 500円(定額) | 1県 | 高知 |
| | 5% | 15県 | 岡山, 島根, 山口, 愛媛, 熊本, 鹿児島, 奈良, 大分, 宮崎, 和歌山, 富山, 石川, 広島, 長崎, 福岡 |
| 700円 | 7% | 1県 | 栃木 |
| 800円 | 10% | 1県 | 兵庫 |
| | 11% | 1県 | 滋賀 |
| 1,000円 | 10% | 3県 | 福島, 岩手, 山形 |

備考 平成19年10月現在で環境保全等を目的とする税に関する条例を公布している県のみ記載。

（税収規模）

個人分で年額1,000円、法人分で均等割額の10%の税率であると仮定した場合、平成18年度の県民税均等割の納税義務者数を基に試算すると、約16億円程度の税収規模になる。

5 課税期間

新たな税制は、環境保全という政策目標を達成するものであることから、一定の期間を経た段階で、施策の効果を検証し、見直すことが必要である。

環境保全施策は、その効果を図るうえで、ある程度長い期間を要するものであることから、事業の進捗状況や社会経済情勢の変化等を踏まえて、**5年程度で見直す**ことが妥当である。

なお、「森林・林業振興計画」や「第5期の霞ヶ浦に係る湖沼水質保全計画」など茨城県の環境保全に関する計画においては、その実施期間を5年としているものが多い。

V 税収の使途

1 基本的な考え方

新税を充当して取り組む施策は、既存施策の財源不足分の置き換えにならないよう、これに上乘せする新たな取組みであるべきであり、次のような考え方に基づく取組みに充当されるべきである。

① 公益的機能を高めることができる施策（緊急性、重要性等）

既存制度では対応できない新たな施策やこれに準ずる拡充施策、広く県民全体に効果が及ぶ施策、茨城県らしい独自性がある施策とする。

② 県民と自然環境とのかかわりを深めることができる施策

県民の意識を醸成するための施策、県民が自ら参加することができる施策、その他県民のかかわりを深めることにつながる施策とする。

なお、これまで取り組んできた環境保全のための施策は、既存財源を活用して取組みを継続し、新税の使途となる施策とは明確に区別されるべきである。

2 施策（事業）例

茨城県として考えている、今後、緊急かつ重点的に取り組むべき施策の方向（茨城県森林審議会や茨城県環境審議会からの答申などによるもの）と、上記の基本的な考え方を踏まえると、次の施策が本税制の充当施策として妥当であると考えられる。

〔森林環境保全〕

| 方 向 性 | 施 策 例 |
|-------------------------------------|---|
| ①森林環境保全のための適正な森林整備の推進 | |
| ・森林環境保全（公益的機能の持続的な発揮）のための適正な森林整備の推進 | ○管理放棄され荒廃した人工林に対する緊急的な強度間伐等による整備や必要な路網整備の推進 |
| | ○生産重視から保全を重視した針広混交林や長期育成循環林（※8）への誘導等 |
| ②いばらき木づかい運動の推進（県産材利活用の推進） | |
| ・木材需要を拡大するための県民が木にふれる機会の提供等 | ○公共施設における県産材利用の拡大等 |
| ③県民協働による森づくりの推進 | |
| ・県民の意識醸成の推進 | ○森林の重要性や森林づくりの取組みなどの情報発信 |
| | ○森林環境教育等の推進 |
| ・地域主体で進める森林づくりの推進 | ○平地林・里山林等における、市町村、地域主体による地域の状況に応じた森林づくりへの支援 |
| | ○県民、ボランティア、企業などによる自主的な森林づくり活動への支援 |

※ 8 長期循環育成林＝伐採する林齢を高齢化する施業方法（長伐期施業）により整備する森林。伐採時期が長くなるため立木である期間も長くなることから、その間持続的な公益的機能の発揮が期待できる。

（税と個人所有の森林整備との関係）

森林環境保全（公益的機能の持続的発揮）のための適正な森林整備の推進に当たっては、民有林の割合が高い状況を考えると、個人が所有する森林を整備することも必要となるが、森林の有する公益的機能の恩恵をすべての県民が享受していることに鑑み、森林を公共財ととらえ、荒廃が進み公益的機能が十分に発揮されない森林を緊急的に整備するためには、税を充当することも妥当と考える。

しかしながら、この場合、税を充当して整備した森林の所有者に対しては、森林の公益的機能が持続的に発揮されるよう、一定期間の伐採制限を設けるなどの措置が必要ではないかと考えられる。

〔霞ヶ浦等湖沼・河川の水質保全〕

| 方 向 性 | 施 策 例 |
|--|--|
| ①霞ヶ浦等の水質浄化対策の推進（有機物や窒素・リンの負荷削減） | |
| ・「垂れ流しゼロ」を目指した生活排水対策等（点源対策）の推進 | ○生活排水対策の充実 ・単独処理浄化槽の撤去促進 ・市町村設置型浄化槽の整備促進 ・高度処理型浄化槽の設置促進等 |
| | ○工場・事業場対策の強化 ・改正条例による工場・事業場に係る排水規制の強化徹底に伴う浄化施設の整備促進 ・監視体制の強化 |
| | ○畜産業の汚濁負荷対策の強化 ・家畜排泄物の直接還元解消に向けた負荷削減施設の整備促進 |
| ・流出水対策（面源対策）の充実 | ○農地や市街地からの流出水に対する新たな浄化手法の検討・導入 |
| ②県民参加による環境保全活動の推進（啓発活動・仕組みづくり等） | |
| ・県民に対する普及啓発 | ○水質浄化に関する普及啓発（環境学習・イベントの開催等） |
| ・市民による水質浄化活動の促進 | ○水質浄化に取り組む団体のネットワーク化支援、市民団体・自治会等の浄化実践活動への支援（助成・機材貸出・技術支援等） |

3 税収の配分

本税制案は、森林保全と湖沼・河川の水質浄化という2つの目的とするものであるが、その税収の配分については、施策の緊急性等を踏まえ、臨機応変に対応していく

ことが妥当である。

4 透明性の確保

本税制案を県民税均等割超過課税方式により課税する場合には、県民税が普通税であることから、税の考え方や目的が不明確になることが危惧される。

そこで、適正な環境保全施策を着実に進めることに加え、本税制案を実質的に目的税的な取扱いとするため、超過課税分の税収については、既存の他税目の税収と会計処理上明確に区分ができる基金による管理を行うなど、透明性を確保する仕組みが必要である。

VI おわりに

(県民理解の必要性)

- 県民に新たな負担を求めることになるので、税導入に当たっては、県民の理解が得られるよう、議会における十分な議論と、納税者に対する十分な説明が必要である。

(環境税の検討状況への配慮)

- 現在、国では、環境税についての議論が進められているが、この税は温室効果ガスの排出抑制を目的とし、その排出量に応じて課税する案であり、本税制案とは目的や方式が異なる。しかし、その用途については、温室効果ガスの吸収源としての森林の役割に着目した見方もあり、その動向に配慮しながら検討を進める必要がある。

(行財政改革の推進と事業内容の十分な検討)

- これまでに述べた環境保全施策を推進していくための財源を確保していくためには、まずは、徹底した行財政改革を行うことが前提であり、県がこれまで環境保全施策に対して取り組んできた事業とその効果を検証したうえで緊急性や重要性がある施策であるのかを明確にする必要がある。