

トラブルも多い地方環境税

税源確保のための安易な税制導入は避けよ

2000年4月に地方分権一括法が施行されて以来様々な地方で「地方環境税」の導入が進んでいる。地域の水源を保全するための森林環境税、産業廃棄物を減らすための産業廃棄物税などが主であるが、中には大宰府市「歴史と文化の環境税」、東京都杉並区「すぎなみ環境目的税」（レジ袋税）など、多種多様な税が自治体で検討されている。

かなりの地域で「環境保全目的」よりも「税源確保」的に検討されている例が多く、住民などへの説明も不十分でトラブルにみまわれている。安易な地方税の導入は避けなければならない。

2005年5月



株式会社 旭リサーチセンター

東京都千代田区内幸町1-1-1（帝国ホテルタワー）

電話 (03)3507-2406 (代)

このレポートの担当

主幹研究員

岡村 成一

お問い合わせ先

03-3507-2406

E-mail okamura.sb@om.asahi-kasei.co.jp

< 本レポートのキーワード >

地方環境税、地方分権一括税、森林環境税
産業廃棄物税

(注) 本レポートは、ARCホームページ (<http://www.asahi-kasei.co.jp/arc/index.html>) から検索できます。

このレポートの担当

主幹研究員 岡村 成一

お問い合わせ先 03-3507-2406 (代)

E-mail okamura.sb@om.asahi-kasei.co.jp

まとめ

2000年4月に地方分権一括法が施行されて以来、様々な地方で「地方環境税」の導入が進んでいる。地域の水源を保全するための森林環境税、産業廃棄物を減らすための産業廃棄物税などが主であるが、その他様々な形態の税がある。(p1)

森林環境税は、森林整備などに使用する目的の税で、高知(2003年)、岡山(2004年)などの地方に導入されており、世帯主当たり500円徴収されている。産業廃棄物税は、産業廃棄物を削減するための税で、三重県(2002年)を嚆矢に、北東北3県、九州7県、沖縄など広域で導入される。税率は、最終処分場持込量トン当たり1000円の地方が多い。(p1~p10)

また、様々な地方で税の導入に関してトラブルが起きている。

神奈川県では「水源環境保全税」の導入をめぐる横浜市、公明党などから反対意見があいつぎ、2005年2月に行政側が案を県議会に提案したものの審議がストップし、3月、県知事が案を取り下げる事態となった。(p10~p12)

福岡県太宰府市では、「歴史と文化の環境税」(駐車場税)を導入したが、地元住民の抵抗などで2カ月で暗礁にのりあげ、この度再び動きだしたものの3年先には廃止される可能性が高い。(p12~p14)

東京都杉並区では、「すぎなみ環境目的税」(レジ袋税)を区議会でも可決し、総務大臣の同意をえたものの、住民、NPOなどの反対で実施できないでいる。一方、レジ袋削減協議会が創設され、住民運動で課税の目標(60%レジ袋削減)が2~3年後に達成できる見通しがたっているという皮肉な状況になり、「導入しなくてもアナウンスだけで効果のあった究極の環境税」とまでいわれている。(p14~p18)

地方環境税を導入済み、もしくは導入見込みの地方が多いが、財源目的の地域が多い。上記3例でみたように、安易な計画はトラブルを巻き起こし頓挫する可能性が高い。まず「増税なしの住民運動の徹底」から環境保全を行うべきだ。(p18~p20)

目 次

1 . 相次ぐ環境関連地方税の創設	1
2 . 各環境税の現状	1
(1) 森林環境税	1
(2) 産業廃棄物税	4
(3) その他	7
3 . トラブルのおこった地方環境税の例	10
(1) 神奈川県「水源環境保全税」	10
(2) 福岡県太宰府市「歴史と文化の環境税」	12
(3) 東京都杉並区「すぎなみ環境目的税」	14
4 . 避けるべき安易な地方環境税導入	17
(1) 森林環境税について	18
(2) 産業廃棄物税について	19

1 . 相次ぐ環境関連地方税の創設

周知のとおり今年 2 月 16 日に京都議定書が発効した。それにともない、日本でも地球温暖化対策大綱が見直され、法的拘束力を持つ京都議定書目標達成計画として 4 月 28 日に決定された。その中では、環境税は「(温暖化対策として)真摯に総合的に検討されるべき課題」という扱いで、導入は明記されなかった。

一方、地方自治体では数年前から「地方環境税」の導入が進んでいる。一般に「森林環境税」「産業廃棄物税」とよばれるものが主流である。この背景としては、2000 年 4 月の地方分権一括法の施行により、法定外普通税が「国による許可制」から「事前協議制」になり、また、同様の法定外目的税が創設され、地方自治体の新税構想が次々と打ち出されたことによる。

この「地方環境税」の内容をみると、大きく分類して、

- (1) 森林環境税 (高知県、岡山県、鳥取県、鹿児島県)
- (2) 産業廃棄物税 (三重県、九州 7 県、北東北 3 県、広島県、岡山県、鳥取県)
- (3) その他 (遊漁税: 河口湖町他、等)

の 3 種類に分けられる。

各々について、現状をみていく。

2 . 各環境税の現状

(1) 森林環境税

導入の状況

森林環境税とは、水源確保・生物多様性確保など森林の持つ公益的機能を増進する目的で教育的・啓蒙的に使用されるなどのほか、具体的な森林整備などにも使用される税である。

実施している自治体は、高知県が 2003 年 4 月、岡山県が 2004 年 4 月とこれに続いている。また、鳥取県、鹿児島県では 2005 年 4 月に導入された。

表1. 都道府県段階の森林環境税等の導入・検討状況について

16.9.30 現在：林野庁業務資料等に基づき農林中央金庫農林部作成

都道府県	検討開始時期	導入・検討内容	導入時期等
北海道	13年5月	北海道温暖化対策税	
	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 1	
	14年4月	水資源保護税	
青森県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 1	
岩手県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 1	
秋田県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 1	
福島県	14年12月	森林整備のための新たな財源	
茨城県	15年5月	森林環境税等	
栃木県	15年5月	環境税	
埼玉県	14年5月	森林保全を推進する税	検討委員会発足、18年度中を目標
東京都	15年3月	森林管理のための費用負担	
神奈川県	13年6月	かながわ水源環境保全税(仮称)	16年9月原案提示、18年4月を目標
新潟県	12年11月	森林環境税	
富山県	12年6月	水源涵養税	
石川県	13年1月	水源涵養税	
福井県	13年4月	水源涵養に係る税	
山梨県	12年7月	ミネラルウォーターに関する税	
静岡県	15年3月	森林整備等に関する費用負担	
長野県	15年2月	森林整備のための新たな財源	
三重県	15年6月	森林を保全する新税制	
滋賀県	12年6月	水源涵養税	
兵庫県	15年11月	森林保全のための税	
奈良県	15年5月	森林に関する新たな課税	
和歌山県	14年6月	森林保全等のための税	
鳥取県	11年10月	森林環境保全税	17年4月決定
島根県	13年1月	水と緑の森づくり税(仮称)	16年6月原案提示、年内とりまとめ
岡山県	13年5月	おかやま森づくり県民税	16年4月
山口県	14年4月	森林保全関係税	
	15年3月	森林整備等のための税 2	
徳島県	13年5月	水源涵養税	
香川県	15年4月	水環境保全税(仮称)	16年2月試案提示
愛媛県	15年10月	森林環境税	16年9月原案提示、17年4月を目標
高知県	13年4月	森林環境税	15年4月
福岡県	15年3月	森林整備等のための税 2	
佐賀県	15年3月	森林整備等のための税 2	
長崎県	15年3月	森林整備等のための税 2	
熊本県	14年4月	水保全のための税	
	15年3月	森林整備等のための税 2	
大分県	14年9月	森林環境税	16年9月原案提示予定
	15年3月	森林整備等のための税 2	
宮崎県	15年8月	森林整備のための税	
	15年3月	森林整備等のための税 2	
鹿児島県	13年7月	水源涵養税	17年4月決定
	15年3月	森林整備等ための税 2	
沖縄県	15年3月	森林整備等のための税 2	

計38都道府県

1 北海道、東北で共同検討 2 九州・沖縄・山口で共同検討

出所：農林中金総合研究所調査研究 秋山孝臣著「導入が進む「森林環境税」 先行県における事例を中心に」2004年11月

最初に導入した高知県では「水源かん養税」と名称を決め、年間税収 1 億 4 千万円を基金として設置し、管理・運営しているが、基金設置目的は「水源のかん養をはじめ山地災害の防止、気候の緩和、生態系の多様性の確保など県民だれもが享受している森林の公益的機能の低下を予防し、県民の理解と協力のもと、森林環境の保全に取り組むため」(高知県森林環境基金条例第 1 条)としている。

また岡山県では、税の正式名称を「おかやま森づくり県民税」とし、税の趣旨は「県土の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林の保全に関する施策の一層の推進を図る必要があることから、当該施策に要する経費の財源を確保するため、県民税の均等割りに超過税を適用することとし、当超過税相当分の税収により、森林保全事業を推進する」としている。

森林環境税の特徴

第一の特徴としては、非常に多くの都道府県で検討されはじめたということである。原因は、森林の荒廃が最大のものであるが、地球温暖化問題のクローズアップによる吸収源対策、猛暑、渇水、集中豪雨などの異常気象の顕在化、地方財政の健全化要求などがあげられる。

第二の特徴としては、すべての県民(世帯主)に個人一人あたり 300 円～500 円を徴税する薄く広く負担を求める徴税方式である。

第三の特徴は、税の使途が各都道府県ごとに異なっていることである。ある県は、税を「森林整備そのものに使う」(ハード事業)とし、他の県では「森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に限って使う」(ソフト事業)とするもので、各県はこれらの方式のなかでいろいろな組み合わせ・バリエーションで使途を定めている。その相違点は、森林を守るために税を使う場合、森林の荒廃の防止や森林の公益的機能を守ることについて、資金使途の公平性、透明性の確保の仕方、ということの考え方の差異による。

森林環境税創出の背景：森林の荒廃と公益的機能の減退

この税の背景としては、各都道府県とも森林の荒廃とそれによる公益的機能の減退をこれ以上放置できないということが根底にある。

例えば、高知県は県土のうち約 60 万 ha が森林で、森林率 84%(日本の平均は 67%)と、日本一である。

また、県民一人あたりの人工林面積も 0.44ha と全国 1 位で、この人工林の荒廃化傾向が著しかったこと、すなわち、山林の過疎・高齢化や長期の木材価格の低迷で、林業に対する意欲を失うようになり、間伐などの手入れが不可欠な人工林を荒れさせた。その結果山の保水性が悪くなり、1998 年に死者 6 人、床上浸水 12370 戸を出した高知水害が起こった。何とかしてこれを食い止めなければならないというモチベーションがあり、2001 年知事の年頭所信表明では「水源地域の森林を整備し守る費用に充てるため、その水の利用者から少しずつ負担をいただく、水源かん養のための税といったものがある。」と述べ、同年 2 月から勉強会が開かれるようになった。知事の音頭取りのもと、2003 年についに導入された。

このような状況は、岡山、愛媛なども、同様である。知事の強いリーダーシップがあってこそ導入できた、という点でも同じである。

森林環境税の税制上の整理と徴税方法

各県とも徴税方式については、県民税均等割超過税方式と水道税方式を検討し、その結果、県民税均等割超過税方式を採用している。この徴税方式の違いが本質的な問題であり、税が普通税となるか法定外目的税となるかの違いとなる。

もともと森林環境税は、2000 年の地方分権一括法の成立に伴う地方税法の改正を契機としており、これで法定外目的税の創設が可能になった。

法定外目的税とは、特定の使用目的や事業の経費とするために、地方税法に定められていない税目を、各地方自治体が条例によって設ける税である。法定外目的税の場合、目的(受益)と徴税(負担)の結びつきが明確でなければならない。それゆえ、各県とも、目的は「水源の確保」で、徴税方法は「水道税方式」ということ

表 2 . その他森林環境税の具体例

<p>北海道 2002 年度から道有林事業を収益事業の特別会計から収益に関係なく支出する一般会計に移行、道民負担を明確。</p> <p>愛知県豊田市や岐阜県恵那市など 水道料金に上乗せした金額を徴収し、森林整備事業向けの基金を積み立てる。</p> <p>高知県四万十川流域 県が 2001 年 4 月、流域の開発規制を盛り込んだ保全条例を施行すると、中村市など県内八市町村も同調し、同じ内容の条例を制定した。 2002 年秋には上流に四万十川の支流がある愛媛県の広見町など四町村も条例を制定、合併浄化槽の整備や排水規制で足並みをそろえた。</p> <p>木曾川を共有する愛知、長野両県 水源かん養機能を備える森林を保護するには、間伐などの管理費用が必要になる。 水道料金に上乗せして徴収、基金を設けた。</p> <p>香川県 夏場の水不足解消のため、2002 年度から香川用水の上流にある高知県に三千五百万円を補助。</p>
--

出所：ライフスタイリスト芹沢弥生氏 HP (<http://www7.plala.or.jp/YAYOI/sub14-2.html>)

になった。しかし、「水源の利用」として水道使用量に税金をかける場合、水を使用するのは、水道だけでなく、水田、池など多く存在する。また、地域により水道普及率には大きな差異がある。そのような多くの問題で、法定外目的税としての水道税は現実的でないという結論になった。

そこで、普通税で同じ効果を生む税として、森林環境の保全を目的とすることから、「直接的な水との結びつきよりも県民が幅広く公平な負担をする」ことを重視する住民税超過課税方式を採用することとなった。すなわち、形式は普通税で、実質は、「森林環境維持のための（目的）税」とするよう、資金使途などを森林環境維持と定めた。

森林環境税の森林環境保全および林業危機打開のための効果と今後の展開

税収は、高知県で1億円余、岡山県で4億円余、愛媛県で3億円余と目的の大きさに比べれば少ない。地方自治体は、税を、森林整備のハードに使用するか、森林環境問題などの啓蒙のソフトに使用するか、どちらに充当するにしても、この程度の税額では森林・林業問題を環境・経済面から解決するには困難であると思われる。

現在検討中で大型の税として注目されているのは、神奈川県で、水を大量に消費する都市部としての問題意識から水源の確保・整備のため、70～80億円と大規模な税を考えており、水源上流の森林を具体的に大規模に整備するとしている。

しかしながら、この税の導入については後で詳しくのべるが、横浜市、川崎市の反対にあって現在トラブルに陥っており、今後の動向が注目されている。

(2) 産業廃棄物税

概要

産業廃棄物税とは、「産業廃棄物の排出量に応じて課税する法定外目的税」で、税収は産業廃棄物の発生抑制・リサイクル活動に対する補助金や、不法投棄の監視などに活用される。

2005年1月現在、三重県、鳥取県、岡山県、広島県、北東北3県（青森県、秋田県、岩手県）で導入されている。また、4月には九州7県と沖縄でも導入される。

最初に導入した三重県の例を述べる。

三重県の例

A 導入の背景

三重県は、例えば、平成8年度において、三重県内への産業廃棄物の搬入が年間105万トン、三重県から他県への搬出が年間21万トンであり、大幅な搬入超過の状況にあった。

産業廃棄物は、企業（排出者）が排出から最終的な処分（埋立など）に至るまでの責任を持ち（排出者責任の原則）、県としては産業廃棄物処理業者に対する許認可等の規制行政等を行う役割を担ってきたが、三重県内の最終処分場の残余年数が約3年程度と逼迫していた。

その影響で、最近、県内の最終処分場の処分料金がトン当たり3,000円から12,000円も高騰してきており、また、県が県内の事業所1,000カ所に「産業廃棄物の処理について最も困っていること」について行ったアンケート調査で、「処理コストが高騰してきていること」、「処理コストの高騰などにより、一部の悪質な業者による不適正処理が行われ、企業の産廃処理そのものに対する住民の不信感・不安感があること」などが回答されて、産業廃棄物行政については、従来の枠を越えた積極的な施策展開を図ることが喫緊の課題となった。

一方で、平成12年度ベースでみた場合、三重県では「手数料・交付税による給与費等の財源措置」が1億2千万円程度であるのに対し、「監視・規制等の人件費等」で4億1千万円程度の予算を組んでおり、これは、一般的な県が行う経費の3倍強であったことから、これ以上一般財源から充てるのは困難であった。

これらの状況から、産業廃棄物の処理に対する信頼感を醸成し、産業基盤である最終処分場の円滑な確保を図ることが必要であり、このような従来の枠を越えた新たな産業廃棄物対策には新たな財源の確保が必要であることから、産業廃棄物税を

創設することになった。

B 税制度の概要

今回の税制度は、簡単にいうと、県内の中間処理場または最終処分場の最初に搬入した排出事業者（中間処理業者も含む）に直接申告納付をさせる。税率は1トン当たり1000円で年間排出量が1000トンに満たない企業は非課税とされた。

中間処理施設に持ち込まれた産業廃棄物は、その種類によって一定の係数をかけて税を減免されるほか、再資源化を促すためにリサイクル施設へ搬入された産業廃棄物は非課税にする。

税収見込みとしては、4億1千万円程度であった（ただし、その後1億3000万円程度に減少した）。用途としては、企業が産廃の発生抑制のため施設を整備するための費用に対する補助や、県の研究機関での産業廃棄物の再資源化の技術開発、最終処分場の円滑な確保を図るための周辺環境整備や不適正処理の監視体制の強化などに充当する。

今回の税収用途のうち、徹底して未然防止を図るため、監視体制を従来の10人から20人に倍増させ、うち、半数は現職の警察官とした。20人は千葉県の24人に次ぐもので、全国トップクラスの体制になった。

C 検討経緯

検討過程としては、1995年に就任した北川正恭知事の強いリーダーシップで行われた1997年の「三重のくにづくり宣言」で「環境先進県」という目標をかかげたことから始まる。

そして、2000年の地方分権一括法施行より前に、1999年5月の県税若手グループ研究会を発足させ、「環境と地方税」というテーマで検討を行い、その成果が2000年3月に「産業廃棄物埋立税（試案）」として公表された。

公表後、県民、県議会、産業界との議論を重ね、税制案を調整した。そして、2001年6月に議会にて可決された。

今回の税を創設するにあたって、北川知事からの指示は、政策形成段階からオープンな議論を展開すること、税制、環境、産業政策の各面から制度的にも実効性の

表3 . 産廃課税導入の動き

<p>三重県産業廃棄物処理税 税収見込み 3億円 導入時期 02年4月 課税対象は70-80社。搬入量1000トン未満の場合ば非課税 産廃税は県内処分場で年間1000トン以上の産廃を処理した企業から一トン当たり1000円を徴収する。</p> <p>青森県・岩手県・秋田県産業廃棄物税 産廃の流入抑制とリサイクル促進を目指し、04年1月に共同導入へ。 産廃1トン当たり1000円</p> <p>広島県・岡山県・鳥取県産業廃棄物税 03年4月の共同導入を予定。産廃1トン1000円。導入時期 03年4月 税収見込みは広島9億円、岡山7億円、鳥取700万円 ・岡山県産業廃棄物処理税 ・広島県産業廃棄物埋立税（自社最終処分を非課税） ・鳥取県産業廃棄物処分場税（下水処理に伴う汚泥など非課税）</p> <p>北九州市環境未来税 税収見込み 15億円 導入時期 03年10月 当初3年間は1トンあたり500円を徴収</p>

出所：ライフスタイルリスト芹沢弥生氏 HP（<http://www7.plala.or.jp/YAYOI/sub14-4.html>）

ある制度を構築することであり、その方針は反映された。

広域導入の例：九州・沖縄 8 県による一斉導入

産廃税の導入に広域的な取り組みを目指して協議を進めてきた九州 7 県では、2004 年 5 月に最終的な調整を終え、それぞれが具体的に条例化を進める方向で意見がまとまった。県ごとに課税方式が異なると、税の安い県に産廃が集中したり、二重課税が生じたりする恐れがあるための取り組みだった。最終処分場などに持ち込まれる産業廃棄物に課税する法定外目的税「産廃税」を 2005 年 4 月 1 日に一斉に導入した。

今回の産廃税は、最終処分場搬入物への課税のほか、排出抑制を促進するという観点から、焼却施設などの中間処理施設への持ち込みにも課税するという内容になっている。税率は最終処分場への搬入がトン当たり 1000 円、焼却施設への搬入がトン当たり 800 円となっている。リサイクルすることでその後の処理対象から除外される分には課税しない仕組みで、納税義務者は排出事業者及び焼却施設業者となる。

産業廃棄物は県域を越えて広域移動するため、個別の県や市町村での対応が困難である。また、制度導入で未整備地域への流入など影響も懸念されることから隣接した複数の県、例えば北東北 3 県（青森県、秋田県、岩手県）、広島県・岡山県・鳥取県、市町村が共同歩調をとりつつ導入する動きが広まっている。

(3) その他

「遊漁税」

A 導入理由

河口湖町では、最近、スポーツフィッシングブームで訪れる年間 25 万人～30 万人の釣り客による環境への悪影響が深刻な問題になっている。

例えば、釣り糸の水鳥の足への絡まり、ワーム（軟質のゴム製擬似餌）やルアー（主に小魚の形をした硬質製擬似餌）の水鳥、魚による誤飲、など生態系への影響などがある。

町では、湖畔の美化整備、トイレの清掃管理などに一般財源を充当していたが、環境整備のために財源の確保が必要となり、法定外目的税である「遊漁税」の導入に着目した。

B 導入の経緯

法定外目的税を検討するに当たり、まず以下3点の総務大臣の同意要件を満たすかどうかの協議から入った。

- 1)「国税または他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重とならないか」という点については、入湯税(宿泊客1日150円、日帰客70円)、ゴルフ場利用税(標準税率:1人1日800円)と比較しても遊漁税を200円にしても著しく均衡を失するようなものではなく、住民の過重負担になるとは考えにくい。
 - 2)「地方団体間における物の流通に重大な障害を与えることにならないか」という点については課税対象が釣り行為であり、物の流通を阻害する「物」にあたらぬ。
 - 3)「国の経済施策に照らして適当か」という点については遊漁税の目的が河口湖の環境保全、環境整備および環境美化であること
- という3つの観点から考え、いずれの点からも国の政策に抵触することも考えにくいので、町として導入に踏みきった。

C 周辺2村も同じ条例制定

河口湖は河口湖町と勝山村、足和田村の三町村にまたがっているため、同じ湖を行政区域に持つ近隣の勝山、足和田両村に呼びかけた結果、両村の賛同、協力を得ることができ、河口湖町と同じ遊漁税条例を制定した。

また、税収とその事業の執行も問題になったが、同じ1町2村で構成する一部事務組合の河口湖治水組合がその事務に当たることでクリアすることができた。

遊漁税は、河口湖で釣りを行う釣り客を課税対象とし、釣り客が遊漁券(1日1,050円)を購入する際に、200円の「遊漁税」が同時に徴収される。中学生までと障害者は免除される。

D 漁協が特別徴収義務者

徴収方法は、従来から釣り券として遊漁承認証の販売を取り扱っていた河口湖漁業協同組合と販売店 58 店舗を特別徴収義務者として指定し、協力を依頼した。

税金については、以下のように計算された。すなわち、平成 7～11 年の 5 年間の釣り客の推移をみて、年平均 26 万 4 千人の釣り客が訪れているので、税金は 20 万人（26 万 4 千人×75%）×200 円＝4,000 万円と推定している。平成 13 年度については 7 月 1 日施行のため、9 / 12 カ月で 3,000 万円の税金を見込み、実績は約 3,055 万円（3 町村合計）と、目標額を少し上回った。

13 年度に行った具体的な環境対策としては、駐車場 6 カ所（面積で 27,603 平方 m）、トイレ（仮設）3 カ所を設置した。また、湖畔のごみ収集やトイレの清掃管理費などにも充当した。

スタート当初は、釣り客からの苦情、問い合わせが多かったが、趣旨を説明し、税金や実際に整備されている状況などをインターネットで公開したことにより大部分の人からは理解と協力がえられた。また、関係する 1 町 2 村の税務担当者も実際に徴収事務に歩き、釣り客の反応や現場の声を聞き、問題点や改善すべき点にも取り組んできた。

住民も、今までの環境整備費に一般財源が充当されていた経緯から、遊漁税が充当されることは、住民の負担軽減にもつながるという点から賛成している人も多い。

岐阜県「乗鞍環境保全税」

中部山岳国立公園を走る北アルプス・乗鞍岳の有料道路「乗鞍スカイライン」が平成 15 年度から無料化された。それにともない、自動車の流入量の激増が予想されたことから環境保護を目的に、バスやタクシーなどから徴収する法定外目的税「乗鞍環境保全税」の条例案が、平成 14 年 9 月 19 日開会の岐阜県議会に提案され、可決された。平成 15 年 2 月総務大臣が同意し、同年 5 月に国立公園内で環境保護を目的とした初の税が導入された。

保全税は、条例では、車 1 台当たり観光バス 3000 円、路線バスやシャトルバス

2000 円、マイクロバス 1500 円、タクシー 300 円をそれぞれ課している。

年 3000 万円程度の税収は不法投棄を見回るパトロール員の配置などに充てる。

3 . トラブルのおこった地方環境税の例

(1) 神奈川県「水源環境保全税」

森林環境税に類似した税として、神奈川県が「水源環境保全税」の賦課を 2006 年 4 月に施行することを目標にしている。

県としては、精力的に市民フォーラムなどを行って県民に導入の理解をうるよう努力してきたが、2005 年 3 月 17 日、松沢知事が採決を求めていた条例案を取り下げることになった。

導入の理由

神奈川では、1996 年に湧水に見舞われ、横浜市という大都市を抱えているので、今までにもまして水源の問題に真剣に取り組むようになった。

そして、県は 1996 年度からの 6 年間に、水源環境保全事業に年平均 357 億円を投じてきた。

例えば、一般会計予算の 4～5% に当たる金額をかけて、将来にわたって水質や水量を確保する。また 2000 年には首都圏最大の貯水量を持つ宮ヶ瀬ダムを完成させた。

しかし、神奈川県の場合、水源税導入に向けた県内自治体との調整は簡単ではない。というのは、県とは別に、飲み水確保に自前の財源を投じる横浜、川崎の両政令指定都市を抱えているからで、両市は県並みの上水道水源を確保している。県が水源税を導入しても、二重課税となり、受益が乏しい両市市民から合意を得られない可能性が高い。

横浜市議会の反対意見の論点 (2002 年 12 月 19 日)

A . 森林整備の財源を水道利用者などに求めるとする水源税構想は、昭和 60 年当時、

国においても検討されたが、新税ではなく一般財源で対応するという決着が図られている。神奈川県は水の利用者に法定外目的税としての水源環境税の負担を求めるとしているが、水源地域の多くは山梨県側にあるため、対策が県内にとどまるのであれば真の水源地環境保全とはいえない。

B.横浜市としても、これまで独自に水源涵養林の保護育成や水源地域の下水道整備に対する助成など、県域を越えて水源環境保全のための事業や施策を直接実施してきており、これからも水源環境保全に全力を挙げて取り組むこととしている。

これら横浜市独自の施策に加え、県が一般財源を充当して行う下水道整備に対する県費補助や森林整備などの費用に対し横浜市民は県税の約40%を負担しており、この上、新たに市域外のみで使用する税負担を求めることは、二重課税といわざるをえない。

C.また、環境保全施策を進めることは重要だが、森林の整備は、治山治水、利水、林業や観光の振興などその利益が多岐に及ぶことから、水道利用者だけに水道料金の上乗せとしてさらなる負担を求めるとすれば公平性に欠ける。加えて、現下の厳しい経済情勢の中で、市民や企業に新たな負担を課すことになる新税の創設は適切ではない。

D.よって、今回神奈川県が十分な議論もないまま新たな負担を求めようとしている水源環境税には断固反対であり、神奈川県では新税を創設しないよう強く要望する。

公明党の反対の論点

A.政府・与党は定率減税の段階的廃止や社会保障費の負担増を国民に訴えている。さらには、国でも環境税導入を検討しており、今、県として新税を創設する状況にない。

B.すでに県としては「水源の森林づくり事業」を中心とした水源保全事業に多額の税金を投入（平成17年度の予算は約460億円）しており、それらの事業の成果を精緻に検証することのないまま、新税を投入することは認められない。

県が導入を目指す新税「水源環境保全税」（仮称）の条例案採決をめぐり、県議会総務企画常任委員会の審議がストップしていた問題は、17日未明、松沢知事が委員会に出席して条例案の取り下げを表明し、前日午前の休憩から17時間ぶりに決着した。県側は6月議会で再提案する。県議会事務局によると、条例案の取り下げは県議会史上初めてという。

知事は委員会で「2月定例会の議論を踏まえ、議会と協議し6月定例会に新たな案を提出し、議論することとしたので今回の提案は撤回します」との文面を読み上げ、委員側が了承。最大会派の自民には否決を求める意見もあったが、継続審議を求めた知事側との妥協点を探り、撤回という形になった。18日の本会議で議決する。

知事は17日午後の定例記者会見で「議会から多くの意見をいただいた。できる限り既存財源でやること、もう一段事業を絞り込むことは重要な視点。細かい点は今後議会側と協議して決める」と、再挑戦の意欲を語った。新税の導入時期はこれまで通り2006年度を目指すとした。

今議会に提案した条例案の課税規模は78億円。6月議会まで主要四会派と協議の場を設け、あらためて事業内容や課税規模などを検討するという。

C. 今回の増税案は、個人県民税の超過課税方式となっており、低所得者層にも負担を求めている。反面、県内の水道水は、その約4分の1を事業用として消費しているが、企業へは新たな税負担を求めているなど、バランスを欠いた課税となっている。

D 神奈川県民でも、負担している水道料金は市町村（水道事業者）によって大きく異なる。水源事情の違いが料金の差となって表れている。

たとえば、秦野市の水道料金を1とすると、横浜市は約2.5、三浦市にいたっては約3.0という高い水を買わされている。その格差を放置したまま、県内一律に新税を課すのは、不公平である。

2005年3月、知事の条例案取り下げ

上記のような反対意見を受けて、条例案も個人負担500円として今年県議会に上程された。しかし、議会で暗礁にのりあげ、知事が案を取り下げるといふ県議会はじまって以来の椿事となった。

(2) 福岡県太宰府市「歴史と文化の環境税」

導入の経緯

「歴史と文化の環境税」は、年間約650万人が参拝する太宰府天満宮周辺の渋滞緩和や観光施設整備を目的として、有料駐車場の駐車に対し課税するものである。徴収代行者は、駐車場経営者で、課税額は普通車100円、大型車500円などで、法定外普通税として徴収される。一般財源に繰り入れられた上で、基金を通じ観光施設整備などに用いられる。

この税は、2002年3月に条例案が可決された。しかし、同年10月に実施を目指したものの、代理徴収する駐車場業者の反対で延期されていた。そして駐車容量の大半を占める太宰府天満宮が受け入れたことにより2003年5月に見切り発車的に実施された。しかし2003年夏、太宰府天満宮が再度拒否するにいたって膠着状態に陥った。

「駐車場税」大宰府市 施行2カ月で事実上停止（神戸新聞 2004年1月9日）

福岡県太宰府市が2003年5月に法定外普通税「歴史と文化の環境税」（駐車場税）を導入してから約八カ月がたった。駐車場業者の猛反発を受けたこの税は、施行2カ月後に大半の業者が徴収をやめ、事実上停止。市は税存続を訴えるが、再開のめどは立たない。

市内の有料駐車場を利用した車両に対し課税するいわゆる駐車場税。乗用車なら百円が料金に上積みされ、駐車場業者が市に代わって徴収する義務を負う。

不二川寧さん（60）は反対業者の中でも最強硬派。料金を無料にし、手製の地図をそれまでの駐車料金と同額の400円で販売。「駐車場業者ではなく地図販売業者」と主張するなどして徴収を拒んだ。

「いきなり新聞に出、それから一カ月足らずで税制審議会が始まり3カ月で結論。事業者への説明はあまりにも唐突だった」と不二川さんは市への不信感を募らせた。

市は駐車台数五台以下などは適用除外とした。業者側の要望を受けての特例だったが、これが不公平感を増大させた。

事実上の停止から2カ月後の2003年9月、学識者や駐車場業者、市民代表などで構成された運営協議会が発足した。その議論は、なぜ目的税ではなかったのかなど条例制定の経緯にまでさかのぼり、独自課税の進め方の難しさを浮き彫りにした。

トラブルの原因

こうした経緯にいたった理由としては、観光客から徴収して一般財源に繰り入れる法定外「普通」税であることも含め、租税の転嫁と帰着の原則に照らして十分に詰められていなかったこと、太宰府の観光客減少への懸念から代理徴収する駐車場業者が税に反対したこと、さらには見切り発車的な実施により、税を徴収する駐車場と納得せずに徴収しない駐車場が混在するといった不公平性などが挙げられる。

その後の成り行き：徴収再開へ

太宰府市は平成 16 年 2 月 25 日、平成 15 年夏に膠着状態におちいった「歴史と文化の環境税」の扱いについて、3 年後に大幅見直しを行うか、廃止を検討するという方針を明らかにした。

現在は導入に反対する有料駐車場業者が利用者からの税徴収を拒んでいるため、足並みを揃える意味ですべての事業者が徴収を見送り、事実上課税がストップした状態である。しかし廃止時期を明文化し、時限化することで「2006 年度までの 3 年間に限って徴収を行う」ことは反対派も大筋で認めた。

課税額は普通車 100 円、大型バス 500 円、マイクロバス 300 円で、駐車料金と一緒に徴収するため、利用者にとっては税金が含まれているとは実感しにくく、かつ短時間の駐車であるほど、支払った料金内に占める税の部分が相対的に大きくなるという問題を含んでいた。

そして、税の徴収作業を駐車場の運営主体が行うことになっていたのも、「駐車場税反対同盟」を名乗る 13 業者が「課税対象地域外との価格差が事実上生じており、適用対策外の業者に客を奪われる可能性もあるので不公平感が否めない」と主張して、導入後も徴税を拒否し、徴税する駐車場と徴税しない駐車場とが混在することとなり、混乱の様相を深めていた。8 月には「現状のままでは観光客に迷惑がかかる」と判断し、すべての業者が徴収をストップした。

9 月に駐車場事業者、市民代表、太宰府天満宮関係者で組織する「駐車場税運営協議会」が発足し、市が中心となり、新税徴収の再開を前提に事業実施計画案を策

定した。案では、事業実施期間を平成 16 年度からの 3 年間と定め、事実上の時限条例として導入し、3 年後に税のあり方を含め、廃止か存続かを改めて検討することとした。

また、不透明だった税の使途も「観光・産業の振興」、「交通体系の確立」、「環境保全」、「歴史・文化の保全」など、4 事業を対象に使用することを明文化した。

この案の提示により、駐車場税反対同盟も「3 年後に廃止されるというのなら、現時点での徴収はやむをえない」として、4 月から徴収が再開された。

(3) 東京都杉並区「すぎなみ環境目的税」

制定の経緯

A 税等研究会報告（2000 年 9 月）

2000 年 4 月、法定外目的税の創設ができるようになったので、庁内組織として区税等研究会を設置し、杉並区として新しい税の検討を行い始めた。

検討された税目として「環境負荷に対する税」で、環境に対する意識の高揚、ごみ（特にペットボトルや弁当箱、トレイ、ラップ、レジ袋などの容器包装物）の減量などの誘導策が検討された。

その結果、区内の買い物の際に渡されるレジ袋に税を課税することは区の施策を誘導する面から必要性が高く、また区民が税を負担するかどうか選択できることなどから課税効果が高いとの結論に達した。

一方、深夜自動販売機や大型自動販売機への課税、一定規模を超える共同住宅に対するごみ保管施設の設置義務および従わない者への課徴金なども検討されたが、おのおのが様々な問題をクリアできず成案をえるにいたらなかった。

B 課税理由

2000 年 6 月に杉並区が実施した「杉並中継所に搬入される不燃ごみ調査」では、不燃ごみの中でレジ袋は重量比で 4 % を占め、その量は年間 1,000 トンに達する。さらにレジ袋は可燃ごみとしても排出されていることから年間 15,000 トン程度は

排出されている。

1998年度、東京23区では、ごみ1トン进行处理するための原価は60,426円となっている。杉並区では2000年度の清掃関連予算は約100億円近くかかっているため、ごみの減量は財政上も重要な課題である。

また、レジ袋は資源に換算すると、LLサイズ一枚が原油20.6ml、1年間に原油5億7,800万リットルと、一日分の原油輸入量に近い量を消費しているため石油資源の消費抑制に効果がある。

C 意義

レジ袋に課税をする「すぎなみ環境目的税」は、現在の大量生産、大量廃棄の使い捨てのライフスタイルを見直すきっかけとして提案されたもので、課税を実施した際には、廃棄物の減量やリサイクルの推進、屋上緑化などの環境保全に税金は使われる。

概要

杉並区内の事業所などで商品の引渡しに伴い渡されるレジ袋に対し、それを受け取る人に1枚5円が課税される。区内に事業所などがある事業者を特別徴収義務者とする。特別徴収義務者は、課税期間ごとにその課税期間の末日の翌日から2カ月以内（個人事業者については3カ月以内）に、課税期間内に徴収すべき「すぎなみ環境目的税」について、次の事項を記載した納入申告書を区長に提出し、納入する。

- 1) 課税標準であるレジ袋の合計枚数
- 2) 課税標準に対する「すぎなみ環境目的税」額
- 3) その他規則で定める事項

杉並区内での年間のレジ袋使用量は、約1億7,000枚で、税収見込みは約4億円である。レジ袋の削減目標は、5年後にはレジ袋を60%減少させることである。

問題点

以上の概要のレジ袋税に対してさまざまな機関や住民などからいろいろな批判

がよせられた。主な論点は以下のとおりである。

A 目的が不明確

ゴミ処理施設付近の公害が問題なのか、レジ袋という特定のゴミの量を減らすこと自体が目的なのか、そもそもゴミ全体を問題にしているのか、不明確である。杉並区のゴミ圧縮施設の公害が問題であるなら、ゴミ処理方法を改善したり、新しい処理方法を採用した施設の建設を考えるべきである。

B 不確実なゴミの量減少効果

区長は広報で「全国で 280 億枚のレジ袋、区内では 1 億 6,900 万枚が使用されゴミは 1,500 トンから 1,700 トンにおよび年間 1 億円の処理費」が必要と宣伝し、レジ袋税の必要性を訴えた。質疑の中で、区長の計算ではレジ袋一枚当たり 10 グラムというが、多用されるコンビニの袋は 2~3 グラムで実際のゴミの量は区長のいう量の 2 分の 1 から 3 分の 1 でしかないことが分かった。「都政を革新する会」の試算によると、レジ袋税を課す消費者の家庭系ゴミは 3 割であることから、期待できる効果は 200 トンから 300 トン程度の減量でしかない。

C 消費者へ高負担

慶応義塾大麻生良文法学部教授は、下記のような消費者の負担率の計算を行っている。

- 1) 区内の年間消費量 1 億 7,000 万枚、人口 52 万人で、レジ袋の一人あたり年間使用量は 330 枚ほどであり、これに 1 枚 5 円で課税されたとすると年間 1,630 円の負担になる。なお、東京都の平均世帯人員は 2.2 人なので(2000 年)、1 世帯あたり年間で 730 枚のレジ袋を使用し、3630 円の負担が生じる。
- 2) 家計調査(1999 年)によると勤労者世帯の 1 カ月あたりの食料品に対する支出は 6 万 3,545 円である。これがスーパーでの支出額にほぼ等しいものと考えてみると、家計調査の 1 世帯あたりの平均人員は 3.52 人なので、スーパーでの支出額は 1 人あたり 1 ヶ月で 1 万 8,000 円、年間で 21 万 7,000 円になる。およそ 650 円ごとの買物につき 1 枚のレジ袋を使用していることになる。したがって、レジ袋税が完全に消費者に転嫁されたとすると、 $(5 \div 650 =) 0.8\%$ の消費税に相当する。

D 「とって取らなくてもいい」欠陥税制

区の広報の「Q and A」で、「税を払ってくれない消費者がいた場合、商業者が立て替えなくてもいい」と答え、取っても取らなくてもよいとっている。こんなあいまいな制度が税といえるのか。1.6 グラムの小袋も、スーパーやクリーニング店で使う 12 グラムの大袋も同じ 5 円という不公平さ。取っ手のついた袋は課税、同じ塩化ビニールの材質でも手提げのないものは非課税。条例によれば「事務所、事業所における商品の譲渡において課すもの」であり、宅配や生協の共同購入には課すことができないという不公平さ、全くの欠陥税制である。「レジ袋を減らすことが目的、その効果がみられれば施行しなくてもよい。」と区は答えている。徴税とは、法律を根拠に行政が強制的に住民の財産の一部を侵すことのできる行為であり、その行使には合理性と必要最小限という限定が不可欠である。

結果：導入の許可は得ているが実施時期が未定

その後、「施行されたらどのような効果が出るのか実態調査もせず、都の推計を頼りに誇大な宣伝をしてきた」ことが判明し区議会で大モメしたが、2002 年 3 月に導入が可決され、2003 年 2 月には総務大臣の許可もありたが、導入時期は未定である。

一方で、レジ袋の削減については「レジ袋削減協議会」が設立され、地道にレジ袋削減活動を行っている。2004 年 7 月レジ袋削減率は約 40%にのぼっており、現在まで毎年 7%づつ上げていっている。このまま削減が続くと 2~3 年先にはレジ袋税の目標であった 60%削減も達成できそうだ。

そういう意味では、レジ袋税は導入されることなくアナウンスメント効果だけで目標を達成できることになりそうだ。

4 . 避けるべき安易な地方環境税導入

これまで、地方で導入された、または、導入されつつある環境税の現状についてみてきた。スムーズに導入された例、トラブルの起きた例についても触れた。

トラブルの起こる主な原因は、「課税目的・内容の説明の不十分さ」「二重課税の有無」「課税方式の不公平」にある。

神奈川県の水源地税は「二重課税の有無」「課税方式の不公平」、大宰府市の駐車税は「課税説明の不十分さ」「課税方式の不公平」、杉並区のレジ袋税は「課税説明の不十分さ」「二重課税の有無」「課税方式の不公平」において問題がある。

もともと「環境に対する税」は、人々の環境保全に対する意識と行動が徹底してくれば不必要な税が多い。

良い例として、杉並区のレジ袋は、レジ袋削減協議会などの努力によって、レジ袋 60% 減という課税後の目標に到達しそうである。

ただし、森林環境税と産廃税については検討を要するので、論点を整理しておく。

(1) 森林環境税について

多くの地方自治体が「水源地税」を独自課税として検討している。その背景には、いくつかの要因がある。

その第一は、これまで環境政策は国が主体で展開されてきたので、地域独自の自然環境の特性が、必ずしも十分尊重されてきたとはいえない。そのため、地方自治体が自らの地域全体に対して環境政策の推進主体となる方がその地域にとって必要な施策の実現が可能になることである。

たとえば、山林の荒廃が単に山間部の問題にとどまらず、水質の悪化などを通じて都市部の水道、さらには漁業にも深刻な影響を及ぼすようになり、地方自治体が地域全体の環境政策について主体的役割を果たす必要性が生じてきた。

第二は、地方財政の悪化は深刻化する一途にあり、施策を実施していくには新たな財源を求めなければならないことである。そうした中で、水源地税の導入提案に対しては総論ベースでの理解をえやすい状況がある。

このような状況の下、水源地税導入を目論む自治体が増加しているが、様々な問題点がある。

第一は、「受益と負担」の関係が明確ではないということである。基本的には受

「環境税」の導入に反対する

2003年11月18日
(社)日本経済団体連合会

日本経団連では、「2010年度に産業部門およびエネルギー転換部門からの二酸化炭素排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」との目標を掲げ、自主的取り組みを進めてきた。省エネルギーや温暖化対策技術の開発・導入等の対策は着実に成果をあげてきており、今後とも、透明性・信頼性の向上につとめつつ目標達成に向けて着実に努力する所存である。

一方、「環境税」については、本年9月16日の「平成16年度税制改正に関する提言」を含め、問題点を指摘してきたところであるが、今般提案された温暖化対策税の構想には、依然として以下のような問題点があり、改めて導入に反対する。

また、最近、「森林環境・水源税」の創設が一部で論じられているが、これは本来一般財源で賄うべき森林の保全を、工業用水や化石燃料への上流課税によって財源を確保しようとするものである。工業用水等の利水者は、既に取水量に応じて応分の負担をしており、また森林整備対策費等の基金にも協力してきており、同税の創設にも反対である。

出所：日本経団連 HP (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/112.html>)

益者負担が貫かれるべきではあるが、導入した自治体においても「水道料課税方式」が現実的ではない、ということで企業や世帯主への超過負担を強いる方式になってしまっている。同様の理由で日本経団連も反対している。

第二は、税収の使途について、合意形成が困難なことである。山林保全、ダム周辺地域の環境整備など幅広い分野への支出が考えられるが、それぞれに対して受益者が偏在することになり、不公平におちいりやすい。

神奈川県の水源地対策税は、税収も 78 億円と巨額で鳴り物いりで登場したが、結局、様々な団体、住民などの賛同が得られていないのは先述のとおりであり、あらかじめ「税の導入ありき」という考え方ではうまくいかない。

(2) 産廃税について

産廃税は、水源地対策税と異なり提案した地方自治体においては概ね受け入れられている。特に九州 7 県・沖縄、北東北 3 県など、広域的な取り組みが新聞などでも大きくとりあげられている。

確かに最終処分場は底をつきつつあり、自治体にとり最終処分量の削減と処分場の整備は喫緊の課題である。

しかしながら、この税にも問題点はある。

第一は、不法投棄が増加するであろうということである。法律を遵守して最終処分している業者に対しては課税をして、不法投棄をしている業者からは税金を取れないという問題点もある。

第二は、産廃税は目的が達成されると税収が減少する。税収の使途として当然増加するであろう不法投棄の監視にあてることができなくなる。実際、全国で初めて産廃税を導入した三重県でも、4 億円の見込額が実際には 1 億 2580 万円しかなく、不法投棄の監視費用は一般財源から出している。

以上のように、地方環境税を導入する自治体は増加しているようではあるが、最初から財源確保のための税制はトラブルが多い。ほんとうに「地方自治による環境政策の推進」を行うためには、行政側として住民や企業との対話が重要で、十分な

討議を尽くさないといけない。ただし、究極的には「増税なしの住民運動による環境改善」がなされるべきで、安易な環境税の導入は避けるべきである。

主要参考文献

1. 地方環境税全般

NIRA セミナー報告書 No.2002-02 「関心高まる地方環境税 - 制度化の背景と課題・展望 - 」2003年3月

2. 森林環境税

農林金融「森林環境税とその森林環境および林業における意義」2005年2月
農林中金総合研究所調査研究 秋山孝臣著「導入が進む「森林環境税」 先行県における事例を中心に 」2004年11月

3. 産業廃棄物税

三重県産業廃棄物条例
(<http://www.eco.pref.mie.jp/news/topics/sanpai/topic0108.htm>)

4. 遊漁税

山梨県河口湖町税務課 土屋 昇著「山梨県河口湖町：河口湖の環境保全対策で「遊漁税」一回200円、駐車場整備等に充当」
(<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0208/html/t05.htm>)

5. 岐阜県「乗鞍環境保全税」

ライフスタイリスト芹沢弥生氏ホームページ
(<http://www7.plala.or.jp/YAY01/sub14-1.html>)

6. 神奈川県「水源環境保全税」

yahoo.blogs (http://blogs.yahoo.co.jp/zzb_news/folder/229433.html)
タウンニュース
(http://www.townnews.co.jp/020area_page/01_thu/01_tsuz/2005_1/03_24/tsuz_top1.html)

7. 福岡県太宰府市「歴史と文化の環境税」

自動車関連ニュース response ホームページ
(http://response.jp/issue/2004/0227/article58214_1.html)

8. 東京都杉並区「すぎなみ環境目的税」

杉並区レジ袋税調査会議報告書 平成 13 年 5 月
慶応大法学部麻生良文教授ホームページ
(<http://www.law.keio.ac.jp/~aso/pub/702.html>)