

地下水保全対策をめぐる動向と課題

～ミネラルウォーター製造業の急成長を背景に～

理事 傘木宏夫（NPO地域づくり工房代表）

地下水をめぐる環境問題は、かつての地盤沈下による激甚かつ不可逆的な被害の経験をはじめ、水質汚濁問題はその原因や汚染物質は変わりつつも今日も深刻な問題としてある。近年は、ミネラルウォーター産業のように、水を採取地域から海外を含む他地域に移動させてしまう業態もあらわれている。しかし、「地下水は無尽蔵にあり、土地所有者の自由使用が認められる」という認識は社会に根強くあり、対策はいつも後手になっている。本稿では、地下水保全対策をめぐる動向の概要を紹介しながら、今後の課題に言及したい。

1. 地下水対策をめぐる動向

(1) 地下水マネジメント

水循環基本法（議員立法）が全会一致で可決成立し、2014(H26)年7月に施行された。同法の目的は、水循環に関する施策を総合的かつ一体的に推進することにある。これに基づいて「水循環基本計画」（2015年7月）が閣議決定された。内閣官房水循環政策本部事務局では、昨年4月に「地下水マネジメント導入のススメ」を公表し、自治体が地域において地下水協議会を設置するなどの取組みを促している。さらに、今年7月に「地下水マネジメントの合意形成の進め方」を公表し、地域関係者との連携や合意形成の図り方について解説し、議論のための資料も添えている。

こうした一連の動きは、従来の生活用水や工業用水、農業用水といった使われ方に加え、ミネラルウォーターや消雪、地下水熱など、様々な利用形態が広がる中で、その適正管理が急務となっているためである。

従来、社会一般においては「地下水利用権は土地所有権に付随し、土地所有者の自由使用が認められるべき」という認識が強く、自治体においても積極的な対策が講じられていない（千葉2017）。

表1：ミネラルウォーター国内生産量の推移

年	生産量（キリットル）	指数
1988年	95,000	100
1997年	645,900	680
2007年	1,924,258	2056
2017年	3,254,788	3426

※(一社)日本ミネラルウォーター協会HPより傘木作成

しかし、ミネラルウォーター取水（表1）が急増しているように、地下水をめぐる状況は大きく変化しており、従来の認識では対応できなくなっている。

(2) 全国での条例等の制定状況

内閣府の調べでは、2015(H27)年10月現在、地下水に関する条例等は全国で826（都道府県84、区市町村の条例等742）あり、40都道府県（85.1%）及び552区市町村（31.7%）で制定されている。

2. 長野県内の取組み状況

(1) 県条例の制定と国への提案

長野県では、水源地域の土地の取引等について常に把握しつつ、適切に指導・監視していく事前届出制を導入すること等を内容とした「長野県豊かな水資源の保全に関する条例」を2013(H25)年3月に制定した。これに基づき5市町村14地域で491.73haを指定している（2017年度末現在、駒ヶ根市6、佐久市5、小諸市・下諏訪町・筑北村各1）。

県は、条例を制定した年に国への要望として、地下水等の水資源を「公水」と位置づけて無秩序な利用を規制する法整備に早急に取組むことと、水源地域を公的管理の下に置くための自治体による公有林化に対して国庫補助制度を創設することを提案し、それらを自治体の意見を聞きながら進めるよう要望している。

こうした要望の背景には、地下水問題と連動する形で、外国資本による水源林地帯の買収が進められていることがある。国交省及び林野庁の調査によれば、2006年～2012年の7年間に8道県で68件（801ha）

が外国資本により森林買収が行われていた。その主要な狙いが水源地としての機能にある。

(2) 県内市町村での条例等の制定状況 (表2)

県内での地下水保全に関する条例等は、15市(79.0%)、38町村(65.5%)で制定している(環境省調べ、2018年3月現在)。従来、地下水に関する条例は産業公害(地盤沈下、水質汚濁等)に対応したものであったが、県条例の制定に前後して制定ないし改定を行っている市町村が多いことから、内容の更新が図られているものと思われる。

(3) 安曇野市での取組み

安曇野市では、地下水位の低下傾向や一部湧水の枯渇等によりわさび組合等から出された要望を受けて、2010(H22)年7月に国・県・市関係部署・利害関係者による「安曇野市地下水保全対策研究委員会」を設置し、その答申に基づき「安曇野市地下水の保全・涵養及び適正利用に関する条例」を制定した(2013年4月施行)。同条例は、既存井戸での採取量の報告を求めるとともに、新規に1日の地下水採取量が100m³を超える場合は事前協議の対象としている。

一方、中信四市(安曇野市、塩尻市、大町市、松本市)の市長懇談会において安曇野市長より提案し、中信四市地下水行政担当職員情報交換会を重ねた上で、2012年2月に「アルプス地域地下水保全対策協議会」が設立された。現在事務局は松本市に置かれている。

前出の内閣府「ススメ」及び「進め方」では、地下水マネジメントの先行事例として、安曇野市の取組みを紹介している。評価している点は、条例等の研究・検討段階から利害関係者を含むことで実現性・実効性を担保していること、市民意識の醸成を図るため定期的にシンポジウムを開催し、有識者や国へ意見照会を行いながら法制度との整合性を図っていたこと、中信四市との協議会にこぎつけたことなどである。

(4) 県内生産量は減少傾向

長野県内のミネラルウォーター生産量は、2013年は86,893KLで全国シェアの3.0%を占めて6位であったが、2017年は58,179KLと年々減少している。全国的には生産量が1.14倍に増えているのとは対照的である。このことは県内における条例等の整備が影響しているものと推測される。

3. 山梨県での「ミネラルウォーター税」検討

山梨県は都道府県別ミネラルウォーター生産量が日本一で国内生産の4割強を占めている(表3)。

表3：都道府県別生産数量ランキング(単位：KL,%)

	都道府県名	生産量(KL)	全国シェア
1	山梨県	1,427,005	43.8
2	静岡県	549,302	16.9
3	鳥取県	344,151	10.6
4	兵庫県	120,442	3.7
5	岐阜県	116,121	3.6
6	鹿児島県	102,007	3.1
7	群馬県	94,767	2.9
8	北海道	90,642	2.8
9	富山県	61,428	1.9
10	島根県	60,175	1.8
11	長野県	58,179	1.8
12	熊本県	48,659	1.5

※(一社)日本ミネラルウォーター協会HPより傘木作成

同県では、地方分権一括法(2000年4月)による地方税法改正により、法定外目的税の創設などの課税自主権が拡充されたことを受け、独自の税財源の充実確保を図るための方策として、ミネラルウォーター税導入が検討された。

その一環として行われた県民モニター(465人)に対するアンケート調査(2003年)では、「賛成」(14%)と「税負担の程度にもよるが賛成」(49%)を合わせて6割を上回る一方、「反対」(17%)と「どちらとも言えない」(18%)は3割強であった。

「ミネラルウォーターに関する税」検討会は5回開催され、2006年7月、知事に対して報告を行った。検討会は、事業者の意見も勘案し、納税義務者が特定かつ少数の者に限定されすぎており、ミネラルウォーター業界の受益が他の業界の地下水利用からの受益よりも特別に大きいとする根拠を客観的に示すことが困難であることから、税導入に慎重な結論となった。一方で、ミネラルウォーター業界も水源林保全の対する費用負担について否定的ではないことから、協力金のような形で応分の負担をすることも考えられるとした。

同県北杜市においても、これに並行して、ミネラルウォーター税等導入のための庁内研究会が検討を重ねていて、「環境保全のための新たな枠組みについて」とする報告書を平成19年8月まとめた。同様の結論により、北杜市では税の導入を見送り、平成20年4月より「北杜市環境保全基金」を創設し、ミネラルウォーター事業者などからの協力金を募っている。

今年4月になって山梨県議会は、改めてミネラルウォーター税の導入を知事に提言した。独自財源不足と、県内での生産量の急増が背景にあると見られる。

表2：長野県内市町村での地下水採取規制に関する条例等の整備状況（環境省資料、平成30年3月末現在）

市町村名	条例等の名称	制定	最終改訂
長野市	長野市公害防止条例	平成16年9月	平成22年6月
	長野市自然環境保全条例	平成15年6月	平成16年12月
松本市	松本市水環境を守る条例	平成13年3月	
岡谷市	岡谷市公害防止条例	昭和47年4月	平成6年8月
諏訪市	諏訪市自然環境保護条例	昭和49年3月	平成12年3月
須坂市	須坂市水資源保全条例	昭和59年9月	平成9年3月
小諸市	小諸市環境条例	平成12年9月	平成26年9月
伊那市	伊那市環境保全条例	平成18年3月	平成25年3月
駒ヶ根市	駒ヶ根市環境保全条例	平成8年3月	平成27年12月
中野市	中野市環境保全及び公害防止に関する条例	平成17年4月	平成20年9月
飯山市	飯山市自然保護条例	昭和49年3月	平成12年3月
茅野市	茅野市生活環境保全条例	昭和48年5月	平成22年6月
	茅野市地下水資源利用の適正化に関する要綱	平成2年4月	平成18年11月
佐久市	佐久市地下水保全条例	平成24年6月	
千曲市	千曲市生活環境保全条例	平成15年9月	平成19年3月
東御市	東御市環境をよくする条例	平成16年4月	平成24年10月
安曇野市	安曇野市地下水の保全・涵養及び適正利用に関する条例	平成25年3月	
小海町	小海町自然保護条例	平成元年3月	平成24年12月
川上村	川上村自然保護環境保全条例	昭和51年1月	平成25年12月
	川上村水資源保全条例	平成25年6月	
南牧村	南牧村美しいむらづくり条例	平成19年4月	
南相木村	南相木村自然保護条例	平成5年3月	平成25年4月
北相木村	北相木村環境保全条例	昭和50年3月	平成15年12月
佐久穂町	佐久穂町地下水保全条例	平成24年9月	
軽井沢町	軽井沢町地下水保全条例	平成24年12月	
御代田町	御代田町環境保全条例	平成元年3月	平成16年3月
立科町	立科町地下水保全条例	平成24年6月	
長和町	長和町水資源保全条例	平成25年9月	平成29年4月
青木村	青木村地下水保全条例	平成27年4月	
下諏訪町	下諏訪町地下水利用指導要綱	昭和55年6月	平成25年3月
富士見町	富士見町環境保全条例	昭和63年3月	平成28年3月
原村	原村環境保全条例	平成9年3月	平成19年12月
箕輪町	箕輪町地下水保全条例	昭和56年10月	平成12年3月
南箕輪村	南箕輪村環境の保全に関する条例	平成23年7月	平成27年9月
宮田村	宮田村地下水保全条例	平成27年11月	
阿智村	阿智村地下水資源保全条例	昭和61年4月	
平谷村	平谷村自然環境保全条例	平成3年4月	
根羽村	根羽村自然環境保全条例	平成16年3月	
売木村	売木村地下水資源保全条例	平成3年6月	
天龍村	天龍村地下水資源保全条例	平成5年12月	
豊丘村	豊丘村環境保全条例	平成25年3月	
木曾町	木曾町御嶽山麓地域開発基本条例	平成29年7月	
木祖村	源流の里木祖村水道水源保全条例	平成26年9月	
筑北村	筑北村環境保全条例	平成17年10月	平成21年6月
池田町	池田町の土地利用及び開発指導に関する条例	平成23年3月	
松川村	松川村むらづくり条例	平成13年3月	
	松川村地下水保全条例	平成26年2月	
白馬村	白馬村開発指導要綱	平成11年12月	平成19年8月
小谷村	小谷村開発事業等指導要綱	平成4年1月	
坂城町	坂城町生活環境保全条例	昭和60年4月	平成19年3月
小布施町	小布施町生活環境保全に関する条例	昭和48年12月	昭和53年3月
高山村	高山村開発行為の調整に関する条例	昭和55年12月	平成27年12月
木島平村	木島平村自然保護条例	平成2年3月	平成25年9月
野沢温泉村	地下水資源保全条例	昭和59年4月	
信濃町	信濃町水道水源の保護に関する条例	平成3年12月	
飯綱町	飯綱町自然環境保全条例	平成18年9月	平成24年9月
栄村	栄村自然環境保護条例	平成2年6月	
合計	15市38町村（53条例4要綱）		

※環境省ホームページより傘木作成

4. 公共資源としての地下水

様々な社会的要因により水源林の管理が困難な中、「地下水利用権は土地所有の自由使用が認められるべき」との認識のままでは、中山間地の資源管理は立ち行かなくなるのは明白である。長野県が国に提案しているように、国として財源を伴う抜本的な対策を講じないと、自治体を中心とした「マネジメント」の努力で対処できるものではない。

実際、大町市内にサントリー関連会社が約41haの敷地にミネラルウォーター工場を新設する計画を発表する記者会見（今年9月7日）には、長野県知事と大町市長が同社代表と固い握手をして、地域振興策の成果をアピールした。しかし、地元温泉施設での地下水の冬季枯渇が起きている上に、下流域にあたる安曇野市での取組みがある中で、適切な事前配慮（アセスメント）が必要であることは言うまでもない。

自治体による地下水対策が再び注目されたきっかけは、富山県内での地下水枯渇問題がある。これは、冬

季の消雪に地下水を大量に使うようになったことにより、既存工場での地下水利用に支障が生じたことで、地下水の豊富さを売り込まれて立地した企業からの厳しい反発があった。富山県は条例を制定し、地下水の常時観測と適正管理に努めている。

地下水採取は土地所有者の自由だが、地下水の枯渇や水質管理は自治体の責務であるというのでは、あまりにも公平性に欠く。

地域の地下水の状態を常時モニタリングし、管理する体制と、水資源の涵養のために森林を整備する事業などの経費は、地下水を利用する事業者が負担すべきである。とりわけ、地域に水を戻すことなく、他地域に流出させる業態にはより厳格なチェックが働いて当然である。「マネジメント論」からさらに踏み込んだ対策が求められている。（かさぎ・ひろお）

※参考文献

千葉知世「基礎自治体における地下水保全の実態と課題」（水利科学 No.353 2017）

第12回 地域再生研究会

決算カードを使った市町村財政分析

～諸指標の経年変化や類似団体との比較でみる財政運営～

12月議会を前に、来年度予算のあり方を考えるために、自分の市町村の財政運営の特徴を、諸指標の経年変化や類似団体との比較でみて、どのような財政運営が求められているのか考えてみませんか。

総務省ホームページで公開されている平成13年度からの16年度分の市町村決算カードをもとにエクセルを使って整理し、分析する方法を紹介します。あわせて、簡易な財政分析に用いられる諸指標の解説や国による地方財政に対する政策動向などを紹介します。地域再生に向けた土台として自治体財政は重要な役割を担います。この機会にあらためて地元自治体の財政状況を把握してみましよう。

日 時：2018年 **11月5日**（月） 午後 **2時～4時**

会 場：**松本勤労者福祉センター** 3階3-2会議室（長野県松本市中央4-7-26）

講 師：**傘木宏夫**（本研究所理事、NPO地域づくり工房代表理事）

資料代：**会員無料**（非会員：2,000円）

※ご自分の市町村の過去17年分（平成13年度～29年度）の決算カードを独自の集計表（エクセル）に入力する作業も請負ますので、下記事務局にお問合せください。

投稿をお待ちしています

地域での出来事、政策課題、随筆など、お気軽にお寄せください。手書き原稿も歓迎いたします。お問合せは事務局まで

研究所だより 第142号

発行日：2018年10月18日

発行者：長野県住民と自治研究所（担当：傘木宏夫）

事務局：NPO地域づくり工房

長野県大町市仁科町3302（〒398-0002）

Tel&Fax.0261-22-7601 E-Mail:jitiken@omachi.org

郵便振替口座 **00570-1-80805** 長野県住民と自治研究所