

# これからの緑の取組[2024-2028]（原案） について

環境創造局

# 前回会議でご意見等をいただいた事項について

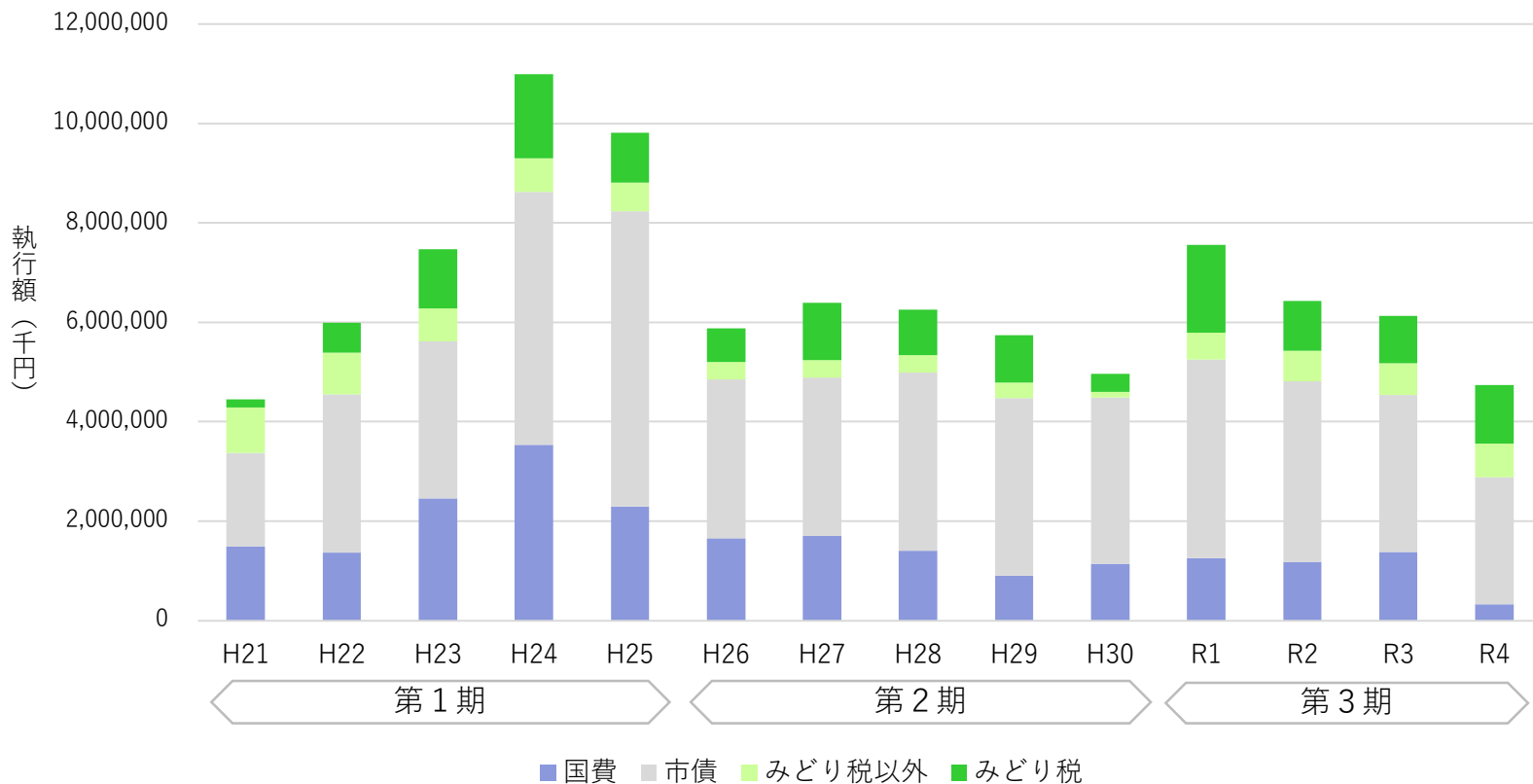
- 「柱1事業① 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り」に係る執行額の推移（財源構成）について
- みどり基金の残高の推移について

# 「柱1事業① 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り」に係る執行額の推移について

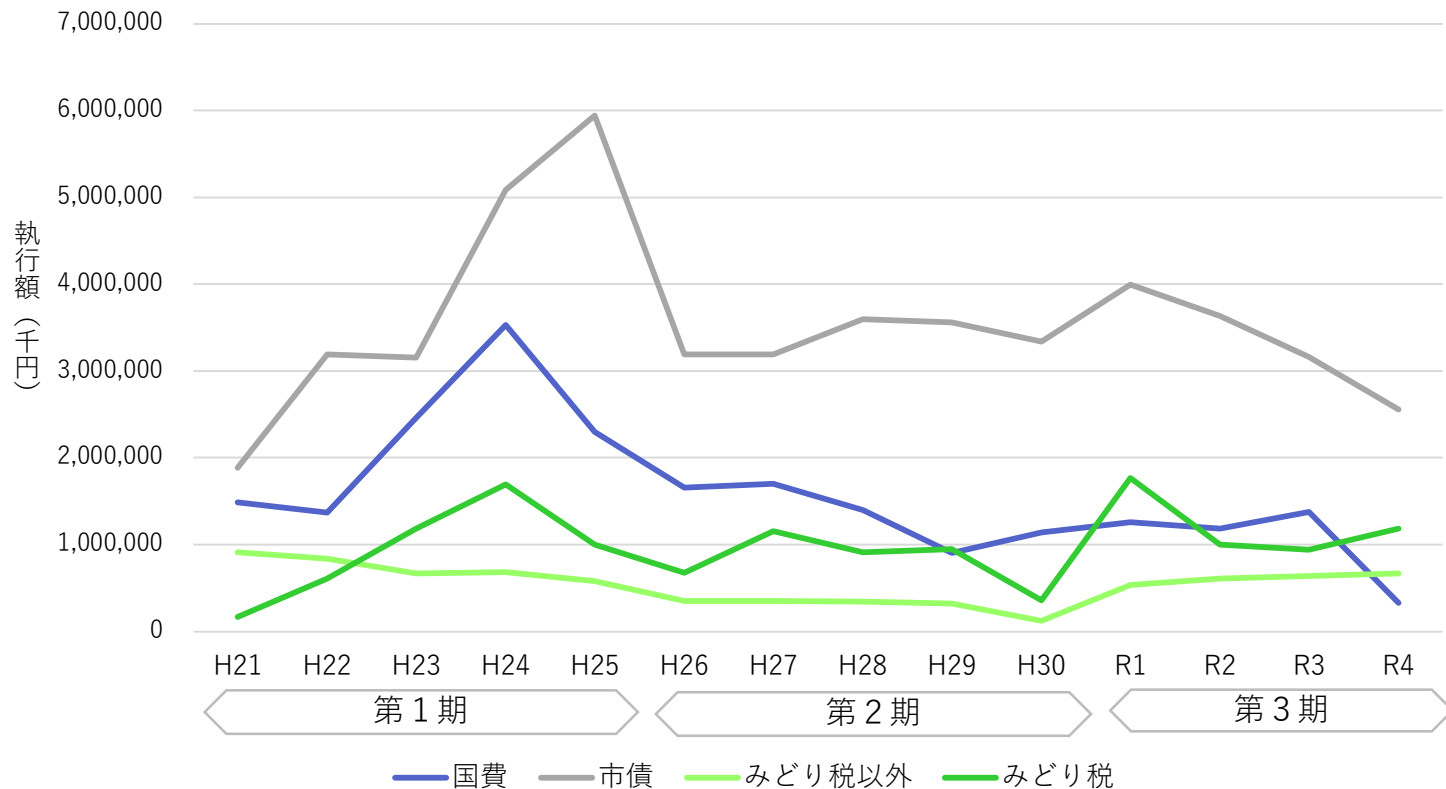
(単位：千円)

	執行額	国費	市債	一般財源	
				みどり税以外	みどり税
H21	4,452,138	1,486,080	1,884,000	914,190	167,868
H22	5,996,681	1,365,760	3,190,000	834,235	606,686
H23	7,469,688	2,459,376	3,154,000	669,781	1,186,531
H24	10,993,115	3,533,548	5,084,000	682,340	1,693,227
H25	9,818,306	2,298,152	5,940,000	577,726	1,002,428
H26	5,878,272	1,660,164	3,188,000	353,283	676,825
H27	6,390,540	1,700,659	3,188,000	350,513	1,151,368
H28	6,249,906	1,400,361	3,594,000	342,430	913,114
H29	5,741,254	906,341	3,563,000	323,966	947,946
H30	4,961,767	1,140,059	3,341,000	123,712	356,997
R1	7,554,556	1,258,000	3,996,000	533,179	1,767,377
R2	6,428,256	1,182,512	3,634,000	610,130	1,001,614
R3	6,124,070	1,375,600	3,163,000	641,206	944,264
R4	4,737,776	331,997	2,556,000	668,136	1,181,643
<b>14年計</b>	<b>92,796,324</b>	<b>22,098,610</b>	<b>49,475,000</b>	<b>7,624,826</b>	<b>13,597,888</b>
単年平均	6,628,309	1,578,472	3,533,929	544,630	971,278
執行額に対する割合	100.0%	23.8%	53.3%	8.2%	14.7%

# 「柱1事業① 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り」に係る執行額の推移について



# 「柱1事業① 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り」に係る執行額の推移について



# みどり基金の残高の推移について

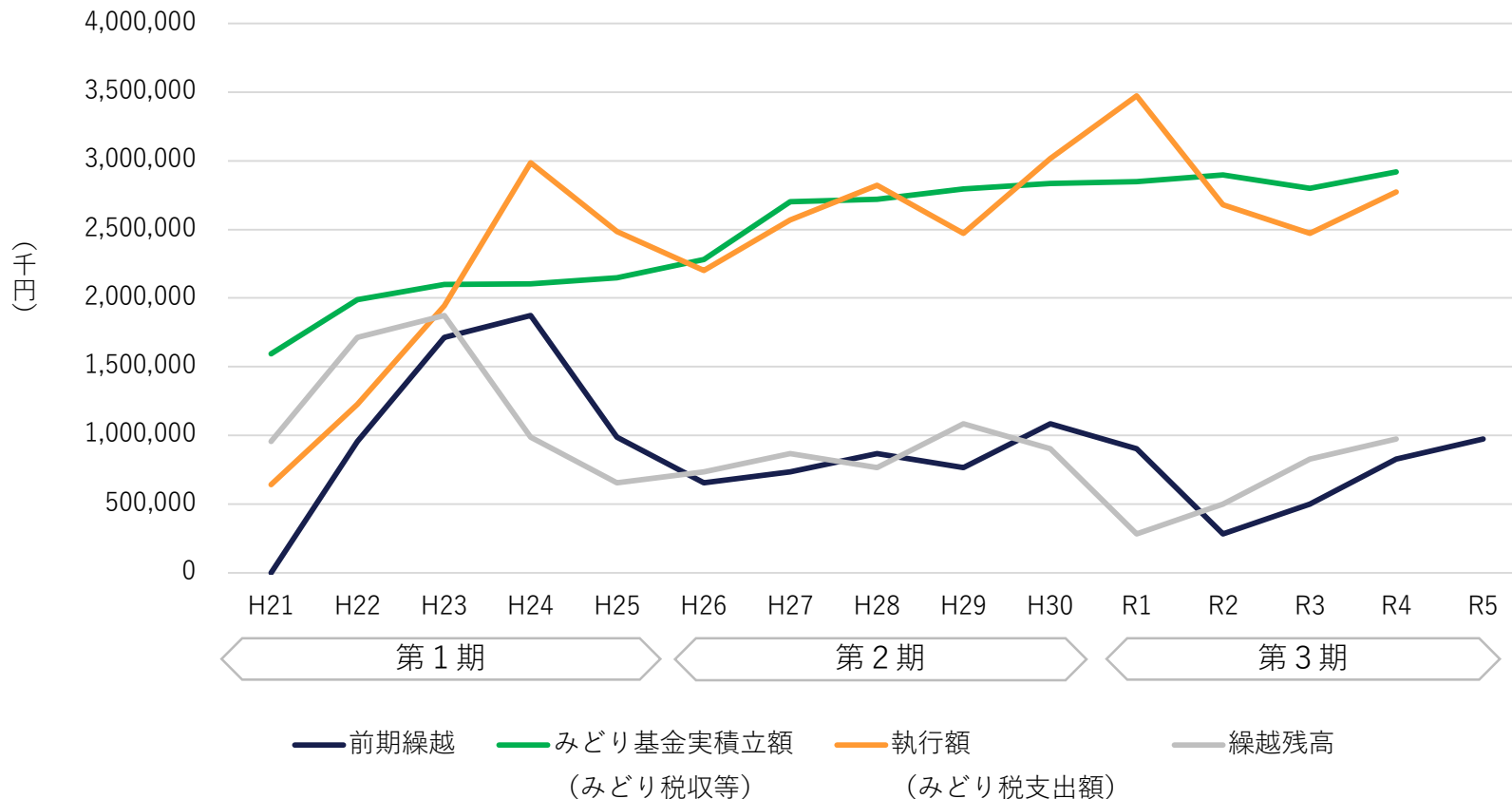
(単位：千円)

年度	前期繰越 (A)	みどり基金実積立額 (みどり税収等) (B)	執行額 (みどり税支出額) (C)	繰越残高 (D=A+B-C)
H21	0	1,594,022	639,479	954,543
H22	954,543	1,988,305	1,227,376	1,715,472
H23	1,715,472	2,099,334	1,942,408	1,872,399
H24	1,872,399	2,103,423	2,987,235	988,587
H25	988,587	2,149,456	2,485,496	652,546
H26	652,546	2,281,277	2,200,634	733,189
H27	733,189	2,700,321	2,568,672	864,837
H28	864,837	2,717,559	2,819,151	763,245
H29	763,245	2,793,396	2,473,343	1,083,298
H30	1,083,298	2,834,697	3,015,151	902,845
R1	902,845	2,848,986	3,471,183	280,648
R2	280,648	2,897,295	2,680,254	497,688
R3	497,688	2,798,242	2,469,211	826,720
R4	826,720	2,919,679	2,773,942	972,457
R5	972,457	-	-	-

※みどり税収等とは、預金利息を含む

※執行額（みどり税支出額）の内容については、[資料1 別紙](#) みどり税 執行額一覧 参照

# みどり基金の残高の推移について



## みどり税 執行額一覧（第1期～第3期）

■ 第1期（2009(H21)～2013(H25)）

（単位：百万円）

事業・取組／取組内容	事業費						
	計画額	みどり税執行額					
	5か年事業費 欠損法人課税免 除期間：5年間 (H21-H25)	2009 (H21)	2010 (H22)	2011 (H23)	2012 (H24)	2013 (H25)	累計
<b>【柱1】 樹林地を守る（みどり税充当：69.1%）</b>	7,273	372	883	1,498	2,100	1,516	6,368
維持管理推進	1,859	178	237	266	359	465	1,505
3 緑地再生等管理事業	1,774	168	218	243	330	445	1,405
4 市民協働による緑地維持管理事業	31	7	11	12	19	13	62
5 森づくりリーダー等育成事業	13	2	3	3	2	3	13
6 樹林地管理団体活動助成事業	41	0.2	6	8	7	5	25
利活用促進	280	25	39	46	48	48	206
7 森の楽しみづくり事業	194	19	27	34	37	36	153
8 みどりの夢かなえます事業	36	0.5	5	4	7	5	22
9 間伐材資源循環事業	50	6	7	8	4	6	31
確実な担保	5,134	168	607	1,187	1,693	1,002	4,657
12 特別緑地保全地区指定等拡充事業	5,134	168	607	1,187	1,693	1,002	4,657
<b>【柱2】 農地を守る（みどり税充当：10.9%）</b>	1,148	72	136	190	332	370	1,100
継続保有の推進	125	3	5	7	58	127	200
16 農園付公園整備事業	125	3	5	7	58	127	200
農業振興	221	13	20	50	47	62	191
19 収穫体験農園の開設支援事業	221	13	20	46	42	56	176
20 食と農との連携事業	0	—	—	4	4	7	15
農地保全	450	56	78	94	117	128	473
23 集团的農地の維持管理奨励事業	0	0	0	0	0	0	0
24 水田保全契約奨励事業	75	27	30	33	34	35	158
26 不法投棄対策事業	81	20	11	14	12	11	69
27 環境配慮型施設整備事業	294	9	37	46	71	81	245
担い手育成	69	0.03	5	10	16	18	49
31 農地貸付促進事業	69	0.03	5	10	16	18	49
確実な担保	283	0.02	28	29	94	35	187
32 市民農園用地取得事業	217	0.004	28	24	79	29	160
33 農地流動化促進事業	67	0.02	0.4	6	15	6	27
<b>【柱3】 緑をつくる（みどり税充当：20.0%）</b>	2,101	196	209	254	555	600	1,814
緑化推進	2,101	196	209	254	555	600	1,814
35 地域緑のまちづくり事業	1,186	29	36	63	366	389	882
36 民有地緑化助成事業	166	9	14	13	19	12	67
39 いきいき街路樹事業	750	158	159	179	170	200	866
<b>事業費総計</b>	10,522	639	1,227	1,942	2,987	2,485	9,282



■ 第2期（2014(H26)－2018(H30)）

(単位：百万円)

事業・取組／取組内容	事業費						
	計画額	みどり税執行額					
		5か年 事業費	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)	2017 (H29)	2018 (H30)
<b>【柱1】 市民とともに次世代につなぐ森を育む</b> （みどり税充当：51.6%）	6,719	1,118	1,611	1,476	1,554	929	6,689
事業① 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	3,556	677	1,151	913	948	357	4,046
1 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	3,556	677	1,151	913	948	357	4,046
事業② 生物多様性・安全性に配慮した森づくり	2,963	412	427	533	575	544	2,492
2 森づくりガイドライン等を活用した森の育成	1,323	251	281	340	351	377	1,600
3 指定された樹林地における維持管理の支援	600	89	76	65	64	51	345
4 生物多様性に配慮した防災性・安全性の向上	1,000	68	68	125	158	113	533
5 間伐材の有効利用	40	4	2	3	2	3	14
事業③ 森を育む人材の育成	69	12	12	13	10	11	58
6 森づくりを担う人材の育成	41	9	6	6	5	5	31
7 森づくり活動団体への支援	28	3	6	7	5	6	27
事業④ 市民が森に関わるきっかけづくり	130	17	21	18	20	17	93
8 森の楽しみづくり	100	14	17	16	17	14	78
9 森に関する情報発信	30	3	3	2	4	3	15
<b>【柱2】 市民が身近に農を感じる場をつくる</b> （みどり税充当：12.8%）	1,661	429	148	305	124	1,066	2,071
事業① 良好な農景観の保全	560	75	83	78	82	77	394
10 水田の保全	183	35	34	33	33	33	168
12 農景観を良好に維持する活動の支援	200	17	17	15	21	18	88
13 多様な主体による農地の利用促進	177	23	31	30	28	26	138
事業② 農とふれあう場づくり	1,101	354	65	227	41	989	1,677
14 様々な市民ニーズに合わせた農園の開設	1,101	354	65	227	41	989	1,677
<b>【柱3】 市民が実感できる緑をつくる</b> （みどり税充当：35.6%）	4,639	654	809	1,038	796	1,020	4,317
事業① 民有地での緑の創出	245	18	15	12	19	20	86
19 民有地における緑化の助成	123	0	1	0	4	2	7
21 名木古木の保存	100	16	11	9	11	14	61
22 人生記念樹の配布	22	3	4	4	4	4	18
事業② 公共施設・公有地での緑の創出	1,919	283	491	367	342	559	2,042
23 公共施設・公有地での緑の創出・育成	150	0	213	52	0	78	343
24 公有地化によるシンボリックな緑の創出	324	21	1	38	70	196	326
25 いきいきとした街路樹づくり	1,445	262	277	277	272	285	1,373
事業③ 市民協働による緑のまちづくり	931	196	151	165	180	172	864
26 地域緑のまちづくり	931	196	151	165	180	172	864
事業③ 子どもを育む空間での緑の創出	75	10	9	11	4	3	37
27 保育園・幼稚園・小中学校での緑の創出	75	10	9	11	4	3	37
事業④ 緑や花による魅力・賑わいの創出	1,470	146	143	483	251	265	1,288
28 都心臨海部の緑花による賑わいづくり	1,470	146	143	483	251	265	1,288
<b>事業費総計</b>	13,019	2,201	2,569	2,819	2,473	3,015	13,077

■ 第3期 (2019(H31)–2023(R5))

(単位：百万円)

事業・取組／取組内容	事業費						
	計画額	みどり税執行額					
	5か年 事業費	2019 (H31)	2020 (R2)	2021 (R3)	2022 (R4)	2023 (R5)	累計
<b>【柱1】 市民とともに次世代につなぐ森を育む (みどり税充当：52.8%)</b>	7,181	2,285	1,639	1,500	1,730	－	7,154
事業① 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	4,084	1,767	1,002	944	1,182	－	4,895
1 緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	4,084	1,767	1,002	944	1,182	－	4,895
事業② 良好な森の育成	2,843	482	602	534	520	－	2,138
2 森の多様な機能に着目した森づくりの推進	2,313	386	460	414	427	－	1,687
3 指定した樹林地における維持管理の支援	530	97	142	120	93	－	452
事業③ 森を育む人材の育成	125	20	26	14	15	－	74
4 森づくりを担う人材の育成	75	10	16	7	8	－	41
5 森づくり活動団体への支援	50	10	10	7	7	－	34
事業④ 市民が森に関わるきっかけづくり	130	15	10	8	14	－	47
6 森の楽しみづくり	100	12	7	6	11	－	36
7 森に関する情報発信	30	2	3	2	3	－	10
<b>【柱2】 市民が身近に農を感じる場をつくる (みどり税充当：9.4%)</b>	1,283	130	124	109	102	－	445
事業① 良好な農景観の保全	454	73	68	68	59	－	268
8 水田の保全	190	31	31	32	32	－	127
10 農景観を良好に維持する活動の支援	111	16	15	15	11	－	57
11 多様な主体による農地の利用促進	153	26	22	21	16	－	84
事業② 農とふれあう場づくり	829	57	56	41	43	－	197
12 様々な市民ニーズに合わせた農園の開設	829	57	56	41	43	－	197
<b>【柱3】 市民が実感できる緑や花をつくる (みどり税充当：37.7%)</b>	5,128	1,057	917	860	942	－	3,776
事業① まちなかでの緑の創出・育成	3,481	672	541	493	565	－	2,271
18 街路樹による良好な景観の創出・育成	2,910	477	502	458	436	－	1,873
19 シンボリックな緑の創出・育成	497	185	25	19	111	－	341
21 名木古木の保存	74	10	14	16	17	－	57
事業② 市民や企業と連携した緑のまちづくり	461	56	43	56	54	－	210
22 地域緑のまちづくり	446	54	40	53	49	－	197
24 人生記念樹	15	2	3	3	5	－	13
事業③ 子どもを育む空間での緑の創出・育成	67	7	3	6	5	－	22
25 保育園・幼稚園・小中学校での緑の創出・育成	67	7	3	6	5	－	22
事業④ 緑や花による魅力・賑わいの創出・育成	1,119	322	329	306	317	－	1,274
26 都心臨海部等の緑花による魅力ある空間づくり	1,119	322	329	306	317	－	1,274
<b>事業費総計</b>	<b>13,592</b>	<b>3,471</b>	<b>2,680</b>	<b>2,469</b>	<b>2,774</b>	<b>－</b>	<b>11,395</b>

## (座長案)

### 令和5年度横浜市税制調査会答申

—令和6年度以降の横浜みどり税の取扱いについて—

令和5年 月 日

横浜市税制調査会

## 目次

はじめに	1
第1章 横浜みどりアップ計画における横浜みどり税の位置付け	3
第1節 横浜みどりアップ計画と横浜みどり税の関連	3
1 横浜市における横浜みどりアップ計画の位置づけ	3
2 横浜みどりアップ計画と横浜みどり税の関係～横浜みどり税充当事業	3
3 横浜みどり税を目的税として管理する必要性	4
4 税収の用途を限定するための「みどり基金」	5
第2節 横浜みどりアップ計画の全体像と財源構成	5
1 横浜みどりアップ計画の3つの「柱」と横浜みどり税収の配分状況	5
2 横浜みどりアップ計画における事業費の考え方	6
3 「柱」ごとの財源構成	7
4 「みどり基金」の意義と基金残高	7
5 「みどり特会」の構造と公債費	8
第3節 横浜みどりアップ計画と横浜みどり税の評価・検証の枠組み	9
第2章 「みどりの取組」の実績と次期計画原案のチェック	10
第1節 「みどりの取組」の実績検証と次期計画原案の評価	10
1 これまでの「みどりの取組」の実績の検証	10
2 緑地保全の指定・買取における課題	13
第3章 横浜みどり税を継続（第4期）することの是非（令和6年度～）	15
第1節 第4期の横浜みどり税に向けた課税制度の確認	15
1 市民税均等割への超過課税	15
2 独自課税としての時限制度	15
3 必要税収の規模と税率水準	15
4 固定資産税等の軽減措置	16
第2節 横浜みどり税、森林環境税及び水源環境保全税の違い	18
1 課税の趣旨・目的による違い	18
2 税収の用途による違い	20
3 本調査会における整理	21
第3節 まとめ	22
おわりに	23

## はじめに

横浜市税制調査会は、横浜市の課税自主権の活用上の諸課題について、幅広く調査・審議を行う附属機関である。例年、地方のさまざまな税目を取り上げ、現状と課題の検証、さらには解決策の提案等を行ってきた。

本年度の主たる審議事項は「横浜みどり税」となった。というのは、現行の横浜みどり税が、令和5年度末をもって5か年の課税期間の終了を迎えるからである。

この期間終了に向けて令和4年8月、横浜市長より本調査会に対して「横浜市の政策目標の実現に向けた課税自主権の活用上の諸課題等について意見を求める」との諮問がなされた。この諮問を受けて本調査会は、以下のように活発な意見交換に基づく審議を繰り返し、この答申を取りまとめるに至った。

すなわち、令和4年11月に「これからの緑の取組 [2024-2028] (素案)」の検証を行い、本年8月からは現行横浜みどりアップ計画の4か年の振り返り、横浜市の財政状況・行財政改革の確認、次期横浜みどりアップ計画の原案に相当する「これからの緑の取組 [2024-2028] (原案)」の検証といった作業を丹念に繰り返したのである。

手前味噌にはなるが、他自治体の独自課税をみても、課税期間の更新に際して、かくも丁寧な検証と真摯な審議を行っている例は少ないようであり、横浜市および本調査会の取組は、納税者である横浜市民に対しても、誠実な対応を行っているという点が良いのではないだろうか。

なお、本年度の審議は、横浜みどり税を充当する事業を中心に据えた。横浜みどり税の税収を使って行われる事業は、横浜みどりアップ計画の一部であり、当然のことながら横浜みどりアップという「全体計画」のあり方によって充当事業も影響を受ける。

したがって本調査会は、これまでもみどりアップ計画の全体に強い関心を寄せ、できる限り子細なチェックは行ってきた。ただし本年度は、横浜市当局がみどりアップ計画について、例年にも増して精力的な見直し作業を行ったため、横浜みどり税収を充てない事業については、市当局のチェックに判断を委ねる形としたのである。税制調査会は、税に関わる部分にエネルギーを集中し、その分だけより深い審議を行うことができた。

その審議の詳細は、以下の本文にてぜひご高覧いただきたいが、本答申では、税収を充当する事業そのものの説明は必要最小限にとどめた。なぜならば、事業の詳細は、横浜市公式ホームページなどで公表されている「これからの緑の取組 [2024-2028] (原案)」を読めばすべて書かれており、それで事足りるからである。したがって本答申は、本調査会が検討すべき重要な事項と判断した部分に集中することができた。しかもわかりやすい詳述に努めたので、ご熟読いただければ幸いである。

本答申の構成は、3章立てであり、具体的なタイトルは以下のとおりである。

- |     |                               |
|-----|-------------------------------|
| 第1章 | 横浜みどりアップ計画における横浜みどり税の位置付け     |
| 第2章 | 「みどりの取組」の実績と次期の計画原案チェック       |
| 第3章 | 横浜みどり税を継続（第4期）することの是非（令和6年度～） |

令和5年 月

横浜市税制調査会  
座長 青木 宗明  
委員 上村 雄彦  
委員 柏木 恵  
委員 川端 康之  
委員 柴 由花  
委員 望月 正光

## 第1章 横浜みどりアップ計画における横浜みどり税の位置付け

### 第1節 横浜みどりアップ計画と横浜みどり税の関連

答申の冒頭で、まずは本調査会が審議を行う前提の制度について再確認をしておこう。すなわち、横浜市における「緑の取組」のベースとなる横浜みどりアップ計画と横浜みどり税がどのような関係にあるのかという点である。より具体的に言えば、同計画に含まれる諸事業に対して、どのような形で横浜みどり税の税収が充当されているのかという状況の再確認である。

令和6年度以降の横浜みどり税を考える出発点として、本調査会はずまずこの点を慎重に確認した。

#### 1 横浜市における横浜みどりアップ計画の位置づけ

みどりを「守り」「つくり」「育てる」取組は、本来は、長期間、継続的な視点に基づいて行うべき施策である。

平成21年度から開始した第1期の横浜みどりアップ計画（正式名称は「横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）」。以下「第1期計画」という。）は、上位計画にあたる「横浜市水と緑の基本計画（平成18年度～37年度）」の目標時期である令和7年度を見通しつつ、重要な財源となる横浜みどり税の期間（平成21年度から5か年）とも重なる、5か年の事業計画として取りまとめられたものである。その後、平成25年度、平成30年度にそれぞれ5年間の延長がなされ、今日に至っている。

横浜みどりアップ計画により実施する事業は、その時々市の全体計画の中にも位置づけられている。最新の中期計画である「横浜市中期計画2022～2025」においても、9つの戦略の1つとして「花・緑・農・水の豊かな魅力あふれるガーデンシティ横浜の実現」が謳われ、政策として「自然豊かな都市環境の充実」等が掲げられている。

このように、横浜みどりアップ計画は、土台となる長期的な計画における5か年分の実行計画としての面を有するとともに、全市的な中期計画とも整合がとられており、長期的にも中期的にも横浜市の重要な政策として位置づけられているのである。

#### 2 横浜みどりアップ計画と横浜みどり税の関係～横浜みどり税充当事業

横浜みどりアップ計画は「民有地の緑の保全・創造を中心としており、樹林地、農地の施策としては、緑地保全指定を大幅に拡大し、継続保有のための支援をし、相続等やむを得ない場合には買取を図」ることを示した計画である（注1）。横浜市は首都圏に立地する大都市であるため、大都市に特有の土地開発から樹林地を守らなければ、市内の緑が失われてしまうという危機感から策定されたものである。

緑の保全・創造のためには、横浜みどりアップ計画のみで取り組むので

はなく、関連施策と連携した総合的な取組が必要であり、具体的には、安定的な財源確保のための横浜みどり税をはじめ、誘導手法としての各種税制やインセンティブ制度の活用、規制手法による緑化の義務付けや緑地保全、企業の力を活かす共創の取組、緑の保全・創造に不可欠な市民協働の仕組み等、様々な施策を活用して取り組むこととしている。

これら様々な施策のうち、とりわけ重要なのが横浜みどり税である。横浜みどりアップ計画の事業の中には、例えば民有樹林地の買取規模を拡大するといった、他の自治体では行わないような内容もしくは規模の事業、つまり標準税率で課す法定税の税込では事業費を十分にまかなえない規模や内容の事業を含んでいる。このような大胆な事業を行わなければ、都市化が進む横浜市で市内の緑を守ることなどおよそ不可能だからである。

そこで、横浜みどりアップ計画の中で、法定税とは別に市民に負担をいたさないででもやらなければならない事業（みどり税充当事業）と、そうではない事業を明確に区分し、みどり税充当事業の実施のために、横浜みどり税という特別な財源を確保しようとしたのである。

そして、複数年の議論の末、導入されたのが横浜みどり税なのである。したがって、横浜みどりアップ計画に定める事業を横浜みどり税なしに実施することは到底不可能なのであって、横浜みどりアップ計画と横浜みどり税は切っても切れない関係ということである。

このように、横浜みどり税は大都市に特有の土地開発から樹林地を守るための課税制度なのであるが、その用途を具体的に検討するにあたっては、次の点に留意して考える必要がある。すなわち、市民に広く追加的な負担を求める以上、最終的に市民の共有財産になるものに使われるのが相応しいのであり、個人の所得保障や特定産業の個別支援につながるものは、税の趣旨から市民の理解が得られにくいのではないかということである。そうした観点から、横浜みどり税を充当して実施する事業（みどり税充当事業）を選定するわけである。

### 3 横浜みどり税を目的税として管理する必要性

横浜みどり税は、前述のとおり、市内の緑の保全・創造を実現するためには、標準税率で課す法定税の税込では事業費を十分にまかなえないため、市民税均等割への超過課税によって、多くの市民に広く薄く負担を求めたものである（注2）。この点については、第3章において、税制度の観点から詳述する。

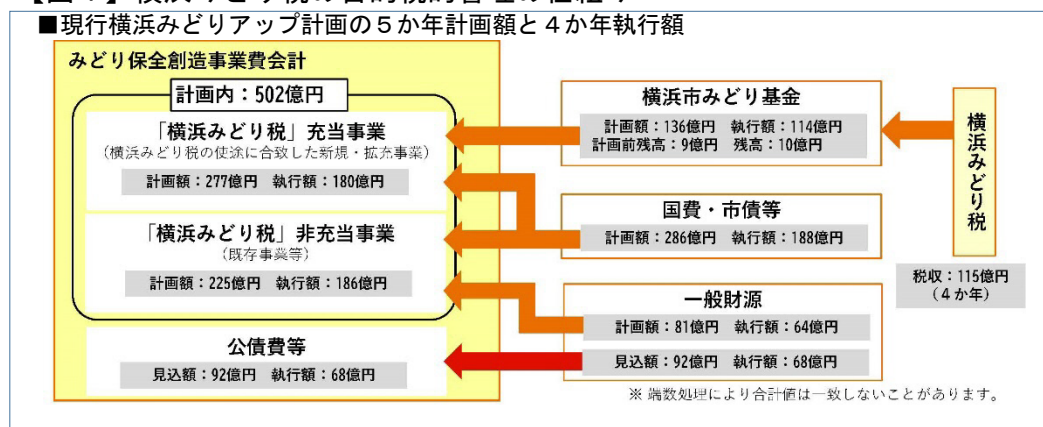
横浜みどり税は、課税方式として市民税の超過課税を採用しているため、法形式上は目的税ではなく普通税である。しかし、特定の施策のための財源として市民に追加的な負担を求めるものであることからすれば、目的税的性格を有する税として、他の施策の財源とはしっかり区分して管理されるべきであることは当然である。



## 4 税収の使途を限定するための「みどり基金」

そこで、横浜みどり税の導入に際し、区分経理を徹底するため、新たに「横浜市みどり基金」（以下「みどり基金」という。）を設置し、市民税（個人・法人）の税収のうち、横浜みどり税の全額をみどり基金に積み立てることとするとともに（横浜みどり税条例第4条、横浜市みどり基金条例第2条）、「横浜みどりアップ計画」全体を対象とする特別会計として「横浜市みどり保全創造事業費会計」（横浜市特別会計設置条例第1条第18号。以下「みどり特会」という。）を設置し、事業実施の財源としてみどり基金からみどり特会に繰り入れる形にしているのである（横浜市みどり基金条例第1条及び第5条）。

【図1】横浜みどり税の目的税的管理の仕組み



このように、横浜みどり税が横浜みどりアップ計画に定める事業以外に流用されることがないように、制度上、完全に区分経理される仕組みになっているのである。

## 第2節 横浜みどりアップ計画の全体像と財源構成

税財政を専門とする本調査会が次に確認すべきことは、横浜みどり税の税収を用いて行われる事業に対して、税収が適正な割合で配分されているかどうかである。なぜ「配分」という言葉を用いるのかといえば、横浜みどり税が充当される事業は大別して3つに区分されており、この3区分に対して本調査会は、横浜みどり税の創設当初から優先順位を付してきたからである。

### 1 横浜みどりアップ計画の3つの「柱」と横浜みどり税収の配分状況

横浜みどりアップ計画は、現行の横浜みどりアップ計画（正式名称は「横浜みどりアップ計画[2019-2023]」。以下「現行計画」という。）が第3期目であり、第1期計画から現行計画まで、3つの取組の「柱」については基本的に

継続しているものである。

現行計画における取組の「柱1」は「市民とともに次世代につなぐ森を育む」、つまり緑地保全制度による指定・市による買取や、樹林地の維持管理の取組である。特に樹林地の買取は、残された緑を市民共有の財産にしていくものであり(注3)、この「柱1」こそ横浜みどりアップ計画の根幹であり、横浜みどり税にとっても根幹となる使途である。

取組の「柱2」は「市民が身近に農を感じる場をつくる」、つまり農景観の保全と農とふれあう場づくりである。「柱2」の各事業については、農家の生業支援との線引きの難しさから、本調査会としては一定の意義は認めつつも、これまで一步引いた立場をとっているものである。

取組の「柱3」は「市民が実感できる緑や花をつくる」、つまりまちなかでの緑の創出・育成等である。この「柱3」については、第3期までは期を追うごとに横浜みどり税の充当割合が高まってきたことから、本調査会としては懸念していたところであった。

【表1】横浜みどりアップ計画の各期における事業費構成比の比較

5か年計画額の推移 (単位:百万円)

	第1期 2009-2013	第2期 2014-2018	第3期 2019-2023	原案 2024-2028
柱1	47,388 81.4%	36,639 75.6%	36,747 73.2%	30,250 72.9%
柱2	5,366 9.2%	3,985 8.2%	4,067 8.1%	3,422 8.3%
柱3	5,457 9.4%	7,784 16.1%	9,320 18.6%	7,722 18.6%
広報	0 0.0%	80 0.2%	80 0.2%	80 0.2%
合計	58,211	48,488	50,214	41,474

うちみどり税充当見込み額の推移 (単位:百万円)

	第1期 2009-2013	第2期 2014-2018	第3期 2019-2023	原案 2024-2028
柱1	7,273 69.1%	6,719 51.6%	7,181 52.8%	8,564 60.4%
柱2	1,148 10.9%	1,661 12.8%	1,283 9.4%	1,040 7.3%
柱3	2,101 20.0%	4,639 35.6%	5,128 37.7%	4,582 32.3%
広報	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
合計	10,522	13,019	13,592	14,186

※ 原案の事業費は見込み値であり、毎年度の予算は議会の議決をもって決定します。

今回提示された「これからの緑の取組 [2024-2028]」(原案)(以下「次期計画原案」という。)においては、第1期計画ほどではないが、各「柱」に対するみどり税活用額の割合が「柱1」に戻りつつあることが確認できた。この見直しの方向性は、横浜みどり税の使途の本旨(注4)に立ち返るものとして、本調査会としては高く評価する。

## 2 横浜みどりアップ計画における事業費の考え方

横浜みどりアップ計画における事業費は、他の一般的な事業と同様、必

要な施策を積み上げて算定している。ただし、横浜みどりアップ計画においては、財源の一部に横浜みどり税という、この計画の実施のための特別な財源を活用する点が、他の一般的な事業と異なる。

そのため、本章第1節で述べたとおり、横浜みどり税の課税目的に照らし、充実に適するか否かを峻別した上で、一般的な事業以上に個別事業ごとに精緻に財源構成を考える必要があるといえよう。

なお、事業を構想する際は、施策と財源を同時に検討することが通常であろう。しかし、横浜みどりアップ計画においては、まず市当局が必要と考える施策及び事業量を積算し、その上で国費（国庫補助金）が活用できる事業は国費を財源として計上し、その後、樹林地買取等、市債が活用できる事業については極力市債を活用、その残りのうち一般財源を充当してなお不足する財源を横浜みどり税でまかなうこととしているのである。この横浜みどり税でまかなう事業とは、横浜みどり税の課税の根拠に照らして充実に適する事業、いわゆる「みどり税充当事業」である。

### 3 「柱」ごとの財源構成

横浜みどりアップ計画の財源構成は、全体としては前述のとおり国費、市債、一般財源及び横浜みどり税である。このうち、国費及び市債を財源として活用できる事業は、概ね土地の買取を伴う事業である。

現行計画における国費・市債の活用状況としては、計画ベースで「柱1」の樹林地の買取は5か年事業費約327億円中、国費・市債をあわせて約257億円、「柱2」の農園付き公園の開設は5か年事業費約25億円のうち、国費・市債が約15億円、「柱3」のシンボリックな緑の創出・育成は5か年事業費約18億円のうち、国費・市債は約13億円が計上されており、それぞれの事業の残りの必要額を一般財源及び横浜みどり税でまかなうこととしていた。国費・市債を活用しないその他の事業は、当然ながら一般財源及び横浜みどり税を財源とするものである。

次期計画原案においては、「柱1」の樹林地の買取が5か年事業費約251億円のうち、国費・市債をあわせて約193億円、「柱2」の農園付き公園の整備が5か年事業費市債を約12億円、「柱3」のシンボリックな緑の創出・育成に国費・市債あわせて約6億円を計上している。

なお、次期計画原案においては、「柱2」の農園付き公園の整備は次期計画期間においては新規の用地取得を行わず、既取得分の整備に注力することである。そのため、農園付き公園の整備については、国費の活用はなく、市債と横浜みどり税で対応する予定となっている。

### 4 「みどり基金」の意義と基金残高

「みどり基金」は、前述のとおり、横浜みどり税による税収を横浜みどりアップ計画のみに使われることをしっかり担保するため、この税収を管理する基金として設置したものである。これにより、他の一般財源から明

確に分離することが可能となっている。

樹林地の買取は、土地所有者に相続が生じる等、不測の事態に行うものであり、買取要請がなされる時期を正確に予測することは困難である。そのため、みどり基金により年度間の財源調整も行うことで、いつ買取要請が行われても機動的に対応できるようにしているのである。

みどり基金の残高については、横浜みどりアップ計画の最終年度は概ね9億円程度となっている。9億円の残高を多いとみるか少ないとみるかは評価が難しいところであるが、機動的な買取対応のための一定程度の残高を保有すべきという観点からは妥当な水準といえよう。

なお、本調査会の平成25年度の答申において、課税期間終了後の基金の取扱いについて言及している。その内容は、たとえ課税期間が終了したとしても、基金に残った額は、引き続き根幹的な用途である特別緑地保全地区等の買取りの財源として活用する必要があることから、課税の期間と基金の存続期間は一致しないというものである。また、横浜みどり税の根幹的な用途は樹林地保全であり、将来の買取要請に向けて可能な限り基金を充実させておくことが課税目的に沿うといえる。そうしたことから、納税義務者の増や景気動向等による税収の上振れ分等により基金に当初見込みに比して多く積まれた場合には、他の事業に流用するのではなく、特別緑地保全地区等の買取りの備えとして、保有するべきであることを、この際、付言しておく。

## 5 「みどり特会」の構造と公債費

「みどり特会」は、前述のとおり、横浜みどりアップ計画全体を管理する特別会計である。

横浜みどり税の用途を明確にするためには、横浜みどり税を充当して実施する事業のみならず、横浜みどりアップ計画全体について、その内容や進捗状況を他の施策と分離して明らかにしていく必要がある。そこで、横浜みどり税非充当事業を含めた横浜みどりアップ計画全体を対象とする特別会計により、横浜みどり税の用途を明確にしているのである。

みどり特会の歳出は、主に横浜みどりアップ計画の各事業及び公債費であり、歳入は主に横浜市「みどり基金」繰入金、一般会計繰入金、国庫支出金及び市債である。

市当局の説明によれば、現行計画における「みどり特会」で対応する公債費の償還は、5年間で約92億円を見込んでおり、その全額を一般財源で対応している（前掲・【図1】参照）。樹林地の買取による保全は将来世代にわたって受益が及ぶものであり、市債を財源として活用することで世代間の負担の平準化を図ること自体は理解できるところであるが、計画の着実な進捗により、当然に買取財源として活用した市債の残高は増加する。

現在の横浜みどりアップ計画は、事業の実施に着目した計画となっており、公債費については横浜みどりアップ計画の中では管理しておらず、「みどり特会」の中で管理をしている。

「みどり特会」で対応する公債費は、樹林地の買取等、横浜みどり税の用途と一致する事業に起因するものである。将来的には、みどり税充当事業の実施に伴い生じた公債費の取扱いについても、検討する必要があるだろう。

### 第3節 横浜みどりアップ計画と横浜みどり税の評価・検証の枠組み

前述のとおり、横浜みどり税は市民税均等割の超過課税であり、市民に幅広く特別な負担を求めるものである以上、横浜みどり税の税収の用途や充当事業の効果等は、通常の事業以上に、透明かつ明確な形で一般に公開され、それによって市民が超過課税に関心を持ち、意見を述べられる市民参画の機会が必要である（注5）。

こうした考え方の下で、平成21年度に「横浜みどりアップ計画市民推進会議」が設置され、平成24年度からは本調査会と同様の条例設置の附属機関として活動している。会議の委員は、学識経験者のほか、関係団体、町内会・自治会代表、公募市民の計16名により構成されており、活動内容は横浜みどりアップ計画の評価及び意見・提案、市民への情報提供等である。委員の選任にあたっては、学識経験者のほかは各期ごとに委員を入れ替えており、馴れ合いを排除した透明性の高い運営を行っている。

市民推進会議の活動は、単に市の報告を聞き、意見を述べるだけではなく、事業が行われている現場に委員自ら赴き、実際に体験した上で検証を行うものである。活動回数は、分科会も含めると現行計画期間で41回にも上り、活発に活動していると評価できよう。

本調査会が税の立場から横浜みどり税の税収の管理や用途、実績等をチェックする役割を担っているに対して、市民推進会議は市民の立場から、みどり税非充当事業を含む横浜みどりアップ計画全体の事業執行をチェックする役割を担っている。他の自治体における超過課税の運用において、このような多面的な枠組みでチェックしている例は極めて稀である。

市当局においては、それぞれの附属機関からの意見・提案を踏まえて、市の施策をより実効性のあるものとすべく、不断の見直しをすることを期待したい。

## 第2章 「みどりの取組」の実績と次期計画原案のチェック

横浜みどりアップ計画による取組は、事柄の性質上、第1期計画から現行計画に至るまで、そのほとんどの事業は継続的なものであり、特に第2期に取組が整理されてからは、「柱」ごとの事業費割合に変化はありつつも、取組内容には大きな変更はされていない。

今回の次期計画原案の検証にあたっては、市当局からすべてのみどり税充当事業について、個票を用いて説明を受けており、それらの内容について概ね妥当なものであることを確認している。

本調査会としては、次期計画原案の内容に基本的に異議はないところであるが、審議の過程で特に注意深く審議した部分や、今後の長期的な課題について述べることとする。

なお、以下に述べる事業以外のみどり税充当事業の具体的な内容は、次期計画原案及び本調査会における市当局の説明資料に詳しいため、その説明は割愛する。必要に応じて資料を参照されたい。

### 第1節 「みどりの取組」の実績検証と次期計画原案の評価

繰り返しになるが、横浜みどりアップ計画の根幹となる事業は、樹林地の確実な保全の推進、つまり、緑地保全制度による指定の拡大及び市による樹林地の買取りである。この事業の成果は、すなわち横浜みどり税の成果といっても過言ではない。

そのため、本調査会における次期計画原案の審議においては、緑地保全制度による指定及び市による買取について、もっとも多くの時間を割いて審議を行ったのである。以下、詳述していく。

#### 1 これまでの「みどりの取組」の実績の検証

##### 1-1(1) 緑地保全制度の指定実績

これまで本調査会で述べてきたことであるが、樹林地の保全イコール市による買取ではない。市による買取はあくまでも最終手段であり、まずは現在の土地所有者が樹林地を保有し続けてもらうことが最善であることはいうまでもない(注6)。

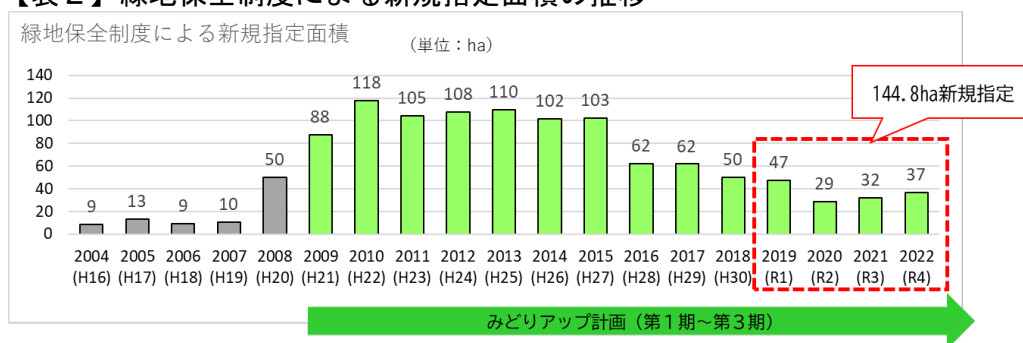
そこでまず、「柱1」の重要な指標である緑地保全制度による新規指定等の面積推移(【表2】参照)について確認した。

新規指定等の面積は、この計画期間のうち4か年で144.8ヘクタールであった。また、第1期横浜みどりアップ計画のスタートからの累計では1,050.4ヘクタールとなり、確実に指定面積が増加していることが確認できる。

なお、単年度の指定実績については、第2期の3か年度目から漸減傾

向が続いている。これは、これまでの指定推進により大規模な未指定樹林地が増加したこと、1か所あたりの指定面積が小規模化したためである。なお、現行計画においては、緑の10大拠点内の樹林地や、市街化区域内の身近なまとまりのある樹林地の指定を重点的に進めたということである。

【表2】緑地保全制度による新規指定面積の推移



緑地保全の指定が進むことで、大規模な未指定樹林地が減少し、1か所あたりの指定面積が小規模化していくことは、事柄の性質上、予定されたこととあってよい。樹林地の保全が確実に進捗していることの裏返しといえよう。

なお、横浜市の緑被率調査結果(2019年)によれば、平成26年から令和元年にかけて緑地が417ヘクタール減少し、そのうち102ヘクタールが樹林地であったとされている。緑地の減少要因としては、戸建住宅や集合住宅の建設が102.2ヘクタールであり、依然として宅地開発による市内の緑の減少が続いているといえる。緑地保全制度による指定が一定程度進捗している現在にあっても、取組の継続が求められる所以である。

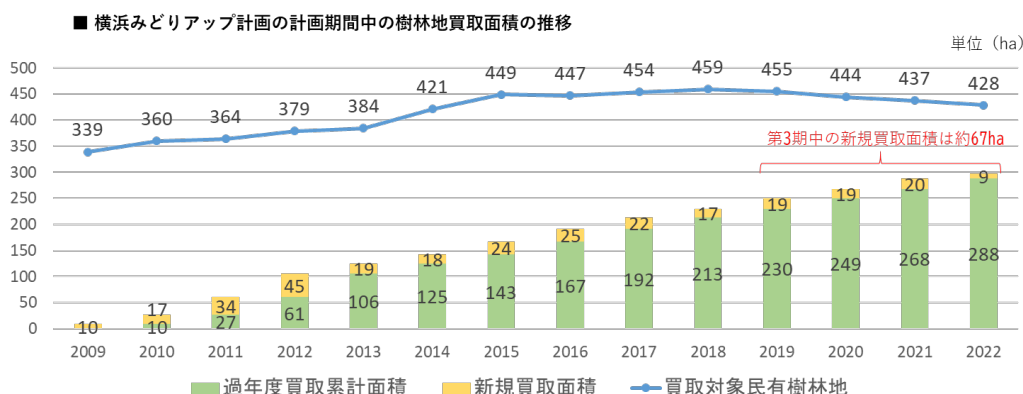
### 1-(2) 指定済樹林地の市による買取面積の推移

次に、指定済樹林地の市による買取の面積の推移を確認する(【表3】参照)。

現行計画の計画期間中(4年間)の新規買取面積の合計は67ヘクタールとなっている(第1期からの累計では約297ヘクタール)。第1期から平均すると、毎年度約20ヘクタール程度の樹林地について買取を行っていることとなる。

土地所有者からの買取要請の割合については、「買取りが発生する可能性のある緑地保全制度に指定した民有樹林地」の総量に対して約4.5%程度の買入申出が毎年発生している。買取対象となり得る民有樹林地が2022年時点で428ヘクタールあることから、今後も樹林地買取に対応するための安定的な財源が必要といえよう。

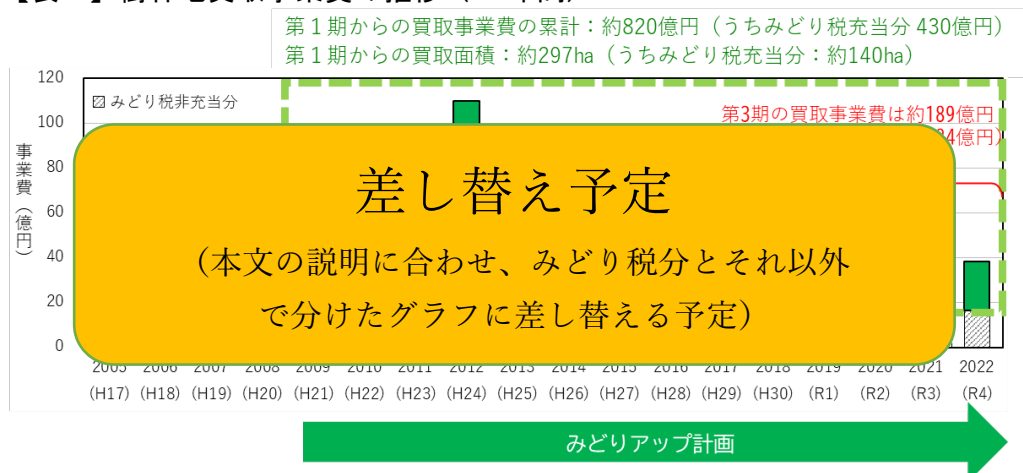
【表3】横浜みどりアップ計画の計画期間中の樹林地買取面積の推移



### 1-(3) 民有樹林地の緑地保全の指定及び市による買取の事業費の推移

次に、民有樹林地の緑地保全指定及び市による買取の事業費の推移について確認する（【表4】参照）。

【表4】樹林地買取事業費の推移（14年間）



前述のとおり、現行計画の計画期間における4か年の樹林地買取の面積は、4か年で約67ヘクタールであった。なお、指定・買取に要した事業費は約248億円であった。このうち横浜みどり税は約49億円を充当したため、事業費のうち概ね20%相当が横浜みどり税ということになる。なお、この事業費には用地取得だけではなく、緑地保全指定や用地取得に付随する測量費用等のインシヤルコストは含むが、維持管理助成等のランニングコストは含まない額である。

なお、緑地保全制度による指定地について土地所有者から買取申出をされた場合は、横浜みどり税導入後は原則としてすべて買取りに対応しているとのことである。横浜みどり税という安定的な財源があることで、買取申出に着実に対応できているということが出来る。

また、前述のとおり、横浜みどり税を基金に積み立てるスキームを採用



したことで、各年度の事業費に増減があっても、弾力的に買取対応を行うことができるのである。

## 2 緑地保全の指定・買取における課題

前節では、現行計画までの横浜みどりアップ計画における緑地保全制度の指定及び市による買取の取組について、基本的には肯定的な意見を述べてきた。

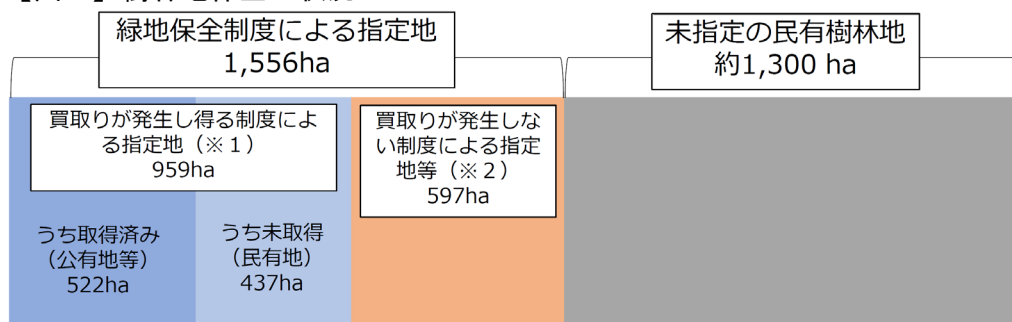
では、次期計画原案における緑地保全の指定拡大及び市による買取の取組について、まったく意見がないかといえば、そうではない。以下に本調査会の意見等を述べることにする。

これから述べる意見は、次期計画原案に対するものというより、むしろ長期的な視点からの意見である。

### 2-(1) 指定実績の伸びの鈍化を踏まえた目標の見直し

令和4年度末時点では保全対象となる樹林地（約2,800ヘクタール）に対し、保全済みの樹林地は約56%であり、文字通り道半ばの状況である（【図2】参照）。しかも、前述のとおり、緑地保全制度による指定の面積は、対象樹林地の小規模化もあいまって、鈍化傾向が続いている（前掲・【表2】参照）。

【図2】 樹林地保全の状況



- ※1 買取りが発生し得る制度：特別緑地保全地区、近郊緑地特別保全地区、市民の森
- ※2 買取りが発生しない制度：緑地保存地区、源流の森保存地区

現在の未指定樹林地が約1,300ヘクタールあるのに対し、次期計画原案では5年間で180ヘクタールの指定を目標とするというのである。緑地保全の指定拡大の取組自体には賛同するものであるし、次期計画原案における指定目標も近年の実績を踏まえ合理的であると考えるが、未指定の私有樹林地をすべて指定するという目標の達成は遠いと感じるところである。

上位計画である「横浜市水と緑の基本計画」（平成18年度制定の計画期間20年間の長期計画）が令和7年度に最終年度を迎えるとのことである。樹林地保全の目標は、横浜みどり税の課税期間の判断の根拠の一つにもな

るため、上位計画における新たな目標の置き方について、本調査会としても注視していきたい。

## 2-(2) 未指定樹林地に対する保全の取組の工夫

今回の審議の過程において、樹林地保全の状況について、保全済とされている樹林地の内訳の開示を求めたところ、前掲【図2】のとおり内訳が示された。

これによれば買取が発生しうる制度による指定地のうち、令和4年度末時点で437ヘクタールの樹林地が民有地のままの状況である。もとより樹林地の買取は最後の手段であって、民間の土地所有者が継続して保有・管理してもらうことは最善であるため、この状況そのものは悪いわけではない。

次期計画原案では指定済の民有地のうち100ヘクタールを買い取ることを想定しているが、前述の新規指定面積（180ヘクタール）を合わせて考えると、仮に新規指定をすべて買取義務のある制度で指定した場合は、100ヘクタールの買取をしても買取義務のある樹林地は減少しないこととなる。この場合、横浜みどり税の必要性はますます増すことになる上、あわせて活用する市債の残高についても増加し、将来の財政的な負担も増加する。

今後、未指定樹林地に対して緑地保全制度の指定を行うにあたっては、開発が行われにくい立地の樹林地は買取対応の生じない制度による指定とするなど、メリハリの利いた取組も考えられる。

なお、保全済樹林地の総量は令和4年度ですでに1,556ヘクタールに上っており、公有地化済みの522ヘクタールに関する市による維持管理だけでなく、民有地の1,034ヘクタールに対する維持管理助成も必要である。次期計画原案では、近年の土地単価の下落傾向や買取面積の傾向を踏まえ、買取事業費は減とし、維持管理面積の増を踏まえて市有地、民有地ともに維持管理に係る経費を増とする方向性が示されており、この点については現実的な対応であると評価している。

### 第3章 横浜みどり税を継続（第4期）することの是非（令和6年度～）

第2章の冒頭で述べたとおり、次期計画原案については概ね妥当な内容であることを確認した。すなわち、横浜みどり税の課税の根拠として、横浜みどりアップ計画の事業の妥当性と、その事業の財源を超過課税でまかなう必然性が引き続き備わっていることが確認できたのである。その結果、本調査会としては、次期計画原案のとおり事業を実施する場合、横浜みどり税の課税の根拠は引き続き継続が必要であると判断した。

以下では、横浜みどり税を継続する場合の次期税制案について述べることにする。

#### 第1節 第4期の横浜みどり税に向けた課税制度の確認

##### 1 市民税均等割への超過課税

横浜みどり税は、市民税（個人・法人）均等割への超過課税である。所得等の担税力と無関係な均等割に超過課税を行う根拠は、以下のとおりである。

すなわち、大都市に特有の土地開発による樹林地の減少を抑止し、横浜市域の緑被率を維持することの利益は、個人、法人を問わず、広く全体へ不可分に及ぶ。みどりの維持・保全は、いわば市民・法人のすべてが共同で消費する行政サービスであり、その受益から外れる横浜市民や利益を受けない法人はいない。

この事実を根拠として、15年前、独自課税の手段として、均等割への超過課税を選択し、横浜みどり税が誕生した。この課税根拠と選択は、年月を経た今なお有効であり、修正する必要はまったくないと判断をした。

##### 2 独自課税としての時限制度

地方自治体の独自課税である以上、地方税法に規定された法定税とは異なり、定期的に課税制度や政策効果の検証が必要であり、時代や社会の変化にも適応しているかの再確認が求められる。そのため独自課税は、時限制度として仕組まれるべきである。

この考え方の下、横浜みどり税は、第1期から現行の第3期まで、課税の期間を5年間としてきた。時期、第4期の横浜みどり税も、この考え方から外れる理由はまったくない。したがって時限制度として、課税期間は5年間とするべきである。

##### 3 必要税収の規模と税率水準

政策税制においては、事業ありきで必要財源額を求めることが大前提

であり、単に横浜みどり税の現行税制をそのまま継続するといった安易な考えに陥ってはならない。

次期横浜みどり税の税率については、次期横浜みどりアップ計画におけるみどり税充当事業をもとに横浜みどり税としての必要財源額を求め、そこから具体的な税率を検討すべきなのである。

そこで、前述のとおり、次期計画原案に掲げられた事業のうち、みどり税充当事業を中心に集中的に審議し、次期横浜みどり税の必要財源額は、5年間で約142億円と積算した。その理解の上で、必要財源額である約142億円を税率に換算すると、現行と同じ個人900円、法人は規模等に応じた均等割額の9%相当額（4,500円～270,000円）とすると必要財源額がまかなえると判断した。

なお、個人・法人間の負担割合（個人100円につき法人1%）については、現在の割合を変更する合理的な理由はなく、もしも変更した場合には、批判を含む様々な意見が飛び交って收拾が付かなくなってしまうリスクが大きいと思われる。というのは、そもそも負担割合は、横浜みどり税の導入時に本調査会が、個人と法人の負担のあり方はどうあるべきかを慎重に検討した上で導き出した割合だからである。この割合を、万人が納得する理由もなしに変更することになれば、不利な立場になった側から、不公平な税制改正との批判・非難を招いてしまう恐れが多分にあると思われるのである。

また、これはこれまでの継続時にも指摘したことであるが、今回提示している税率は、現時点での次期計画原案の事業費を前提に、必要とされる財源額を全て市民税（個人・法人）均等割超過課税によってまかなうことと仮定した場合の試算を、本調査会として行ったものである。

念のため付言すると、前述のとおり、横浜みどりアップ計画における執行状況により、横浜市みどり基金に残額が残ることが見込まれるが、この金額については、次期計画期間以降に発生する樹林地の買取りに充てるべき横浜みどり税であって、むしろ残高が残ることが自然であり、まったく問題ないと考える。

#### 4 固定資産税等の軽減措置

横浜みどり税条例には、市民税（個人・法人）均等割への超過課税のほかに、固定資産税及び都市計画税の軽減により施策誘導を図るインセンティブ税制として、①「緑化基準を超える緑化に対する固定資産税等の軽減措置」と②「宅地内の農業用施設用地に対する固定資産税等の軽減措置」の2つの制度を設けている。

本調査会とすれば、横浜みどり税と平行して、この2制度にも定期的な検証の目が向けられるべきと考える。実際、減税の適用件数や軽減金額をみても低調であり、わざわざ減税するほどの実績が上がっているようには思えない（【表5】【表6】参照）。

【表5】緑化基準を超える緑化に対する固定資産税等の軽減措置の適用実績  
及び軽減相当税額

認定年	筆数	面積 (ha)	軽減相当税額（千円）				
			R元年度	2年度	3年度	4年度	5年度
H21～25年	358	50.2	60,664	49,760	30,739	23,681	16,347
H26～30年	53	7.1	7,132	7,115	7,062	7,211	7,294
H31・R元年	109	5.4	—	5,870	5,860	5,933	6,172
2年	56	11.0	—	—	12,341	12,791	13,229
3年	4	2.6	—	—	—	3,777	3,819
4年	9	2.8	—	—	—	—	7,137
合計	589	79.1	67,796	62,745	56,002	53,393	53,998

※端数処理のため合計が一致しない場合がある

【表6】宅地内の農業用施設用地に対する固定資産税等の軽減措置の適用実績  
及び軽減相当税額

認定年	筆数	面積 (ha)	軽減相当税額（千円）				
			R元年度	2年度	3年度	4年度	5年度
H21～25年	164	2.1	8,048	6,419	4,114	3,218	1,662
H26～30年	61	0.7	3,795	3,749	3,348	3,392	3,419
H31・R元年	35	0.4	—	1,571	1,613	1,581	1,452
2年	32	0.4	—	—	1,958	2,085	1,963
3年	21	0.3	—	—	—	1,111	1,176
4年	39	0.4	—	—	—	—	1,579
合計	352	4.3	11,843	11,739	11,033	11,387	11,251

※端数処理のため合計が一致しない場合がある

特に②の「宅地内の農業用施設用地に対する軽減措置」は、①と異なり緑化に直結する効果を持たないことから、この先も軽減措置を維持すべきかどうか、慎重な検討がなされるべきであろう。この点について本調査会では、宅地内の農業用施設用地についての政策的配慮が必要であれば、税の軽減という手法ではなく、補助・助成金として行うべきであるという意見がもっぱらであった。

税の軽減措置は、一般の納税者からすれば公平性を害するものと見られてしまいがちであり、しかも毎年度の予算の審査の対象とならない、いわゆる「隠れ補助金」的な性格を有するからである。政策的な助成が必要であれば、税を用いずに、正々堂々と補助制度として行う方が良いと考える。

## 第2節 横浜みどり税、森林環境税及び水源環境保全税の違い

平成30年度の本調査会の答申においては、横浜みどり税の継続とあわせて、令和6年度から課税が開始される森林環境税について、その問題点と横浜みどり税との関係を述べた。そのときの答申では、森林環境税の具体的な制度設計が示される前の段階であったため、一定の想定の中で横浜みどり税との違い等を述べるに留めざるをえなかった。

その後、国において森林環境税の用途について示されたほか、令和元年度からは森林環境税の課税に先だって森林環境譲与税の地方団体への譲与が開始されている。

ここでは、横浜みどり税、森林環境税、及び神奈川県個人県民税の超過課税である水源環境保全税について、課税の趣旨・目的及び用途の違いについて、あらためて確認しておく。

### 1 課税の趣旨・目的による違い

森林環境税、水源環境保全税及び横浜みどり税のそれぞれの課税の趣旨・目的を確認するため、まずはそれぞれの根拠法令における規定ぶり等を比較する。

税目	根拠法令	規定ぶり等
横浜みどり税	横浜みどり税条例 (平成20年12月15日 条例第51号)	緑の保全及び創造に資する事業の充実を図るため(条例第1条)
水源環境保全税	神奈川県税条例 (昭和45年3月31日 条例第26号)	水源環境の保全及び再生に資する事業の充実を図るため(条例附則第42号)
森林環境税	森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律(平成31年 法律第3号)	森林(略)の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村(特別区を含む。以下同じ。)及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てるため(法律第1条)

これらの規定ぶり等からは課税の趣旨・目的は掴みづらいところである。そのため、それぞれの法令の制定過程における当局説明等を比較する。

税目	当局説明等
横浜みどり税	<u>横浜みどり税の創設を提案した思いについてですが、市内に残された貴重な緑の減少に歯止めをかけ、緑豊かなまち横浜を次世代に継承していく、この思いは、私はもとより、多くの市民の希求するところであろうと考えています。</u> <u>緑は一旦失われると元に戻すことが非常に困難であるこ</u>

	<p>とから、みどりアップ計画の新規拡充施策の早期着手を図りたいと考えています。</p> <p>毎年度、様々な分野にわたる重要課題への対処を余儀なくされるなかにあつて、その時々々の財政状況に関わらず、緑の保全・創造を着実に推進していくためには、横浜みどり税による安定的な財源の確保が欠かせないものとの思いを持っているところです。</p> <p>(横浜市会平成 20 年第 4 回市会定例会 議案関連質疑における市長答弁)</p>
<p>水源環境保全税</p>	<p><u>「かながわ水源環境保全・再生施策大綱案」及び「かながわ水源環境保全・再生実行 5 か年計画案」</u>をお示しできる運びとなりました。</p> <p>そこで、この<u>5 か年計画案に基づく水源環境の保全及び再生に資する事業の充実を図るため、その財源として、個人県民税に超過課税措置を講じる県税条例の改正案などを提案</u>させていただきました。</p> <p>(神奈川県議会平成 17 年 6 月定例会における議案説明)</p>
<p>森林環境税</p>	<p>「本条（本調査会注：法律第 1 条のこと）においては「森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、<u>市町村（中略）及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てるため</u>」と規定されていることから、森林環境税・森林環境譲与税の目的税としての性格が明らかにされているものである。</p> <p>「森林の有する公益的機能」：森林が有する多くの機能を総称する法制上の用語としては、「公益的機能」及び「多面的機能」があるところ、「多面的機能」とは、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等」をいうとされており（森林・林業基本法（昭和 39 年法律第 161 号）第 2 条第 1 項）、また、「公益的機能」とは、当該「多面的機能」のうち林産物の供給等の経済的機能を除いたものをいうとされている。森林環境税及び森林環境譲与税の創設にあたっては、「公益的機能」の維持増進の重要性が、本条に規定されることとなったが、これは、森林の有する機能により、広く国民一人一人に恩恵がもたらされる点を重視するものであることを踏まえたものと考えられる。」</p> <p>(圓増正宏（前市町村税課住民税企画専門官）「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律について」地方税 2019 年 6 月号 20 頁)</p> <p><u>森林整備や木材利用を推進</u>することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や地方創生、快適な生活環境の創出などにつながり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受けるものである。しかしながら、<u>森林現場には、森林所有者の特定困難や境界の不明、担い手の不足といった、林業・山村の疲弊により長年にわたり積み重ねられてきた根本的な課題</u>がある。その対策に当たっては、森林現場に近く所有者に最も身近な存在である市町村の果たす役割が重要となる。</p>

	<p>(平成 29 年度与党税制改正大綱 (平成 28 年 12 月 8 日))</p> <p><u>パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るための地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成 31 年度税制改正において、森林環境税 (仮称) 及び森林環境譲与税 (仮称) を創設する。</u></p> <p>(平成 30 年度与党税制改正大綱 (平成 29 年 12 月 14 日))</p> <p><u>パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、平成 30 年度税制改正大綱の内容のとおり、森林環境税 (仮称) 及び森林環境譲与税 (仮称) を創設する。</u></p> <p>(平成 31 年度与党税制改正大綱 (平成 30 年 12 月 14 日))</p>
--	---

これらを比較すると、横浜みどり税は「市内に残された貴重な緑の減少に歯止めをかけ」ること、水源環境保全税は「水源環境の保全及び再生に資する事業の充実を図る」こと、そして森林環境税は「わが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する」ことをそれぞれの課税の趣旨・目的としている。

## 2 税収の使途による違い

横浜みどり税及び水源環境保全税は、課税の趣旨・目的の中で、具体的な使途を行政計画に紐づけている。

一方で、森林環境保全税は、一定の使途の枠組みは示しつつも、具体的な使途を譲与先の地方団体に委ねている。

そこで、3つの税について、横浜みどり税は「横浜みどりアップ計画」で示している具体的な使途を、水源環境保全税については、「かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画」を、そして森林環境税については、根拠法令の条文 (第 34 条) により確認することとする。

税 目	具体的な使途
横浜みどり税	<p>横浜みどりアップ計画のうち、下記の横浜みどり税の使途に該当する事業へ横浜みどり税を充当します。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>樹林地・農地の確実な担保</u></li> <li>・ <u>身近な緑化の推進</u></li> <li>・ <u>維持管理の充実によるみどりの質の向上</u></li> <li>・ <u>ボランティアなど市民参画の促進につながる事業</u></li> </ul> <p>(なお、施設の整備や特定の個人事業の支援的な性格を有する事業、既存分事業は使途から除外)</p> <p>(「横浜みどりアップ計画 [2019-2023]」 51 頁)</p>
水源環境保全税	<p>本県においては、水源環境保全税により <u>水源地域の森林の適</u></p>



	<p>正な管理等を行い、森林環境譲与税により、木材利用の促進と水源地域以外の森林の適正な管理を行い、両税を効果的に組み合わせて、県内全域の森林の保全・再生を行っていきます。</p> <p>（「第4期かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画」（令和3年11月）38頁）</p>
森林環境税	<p>森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成31年法律第3号）</p> <p>（森林環境譲与税の用途）</p> <p>第三十四条 市町村は、譲与を受けた森林環境譲与税の総額を次に掲げる施策に要する費用に充てなければならない。</p> <p>一 森林の整備に関する施策</p> <p>二 森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の有する公益的機能に関する普及啓発、木材の利用（脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律（平成二十二年法律第三十六号）第二条第三項に規定する木材の利用をいう。）の促進その他の森林の整備の促進に関する施策</p> <p>2以下 略</p>

これらを比較すると、横浜みどり税は「樹林地・農地の確実な担保」「身近な緑化の推進」等であり、水源環境保全税は「水源地域の森林の適正な管理」であり、そして森林環境税は「森林の整備」や「森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の有する公益的機能に関する普及啓発、木材の利用（略）の促進その他の森林の整備の促進に関する施策」が国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する」ことをそれぞれの用途としている。

### 3 本調査会における整理

前述の「1課税の趣旨・目的による違い」で明らかにしたように、横浜みどり税が他の2つの税と課税の趣旨・目的を異にするのは明らかである。また「2税収の用途による違い」で検証したように、用途においても横浜みどり税は県税の水源環境保全税とは明確に異なっている。

また同様に、国税・森林環境税についても、横浜みどり税との用途の重複は一切存在しない。国税の税収が譲与される「森林環境譲与税」は、すでに令和元年から譲与されているが、横浜市においては市立学校の木質化や、公園の木質化に活用しているほか、木造校舎への学校建て替え事業等、森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律第34条に定める用途である「木材の利用の促進」に活用しているのである。

平成30年度の本調査会の答申に記したとおり、あらためて横浜みどり税は、今回比較した他の2つの税とはまったく無関係であり、一切の重複関係にはないことを強調しておく。

### 第3節 まとめ

本章では、次期計画原案をもとに横浜みどり税の継続を行った場合の税制度について、検討を行い、課税手法・課税期間等について、現行の形を継続するのが適当と判断した。

税率については、横浜みどり税の創設時に本調査会が慎重に算出した個人900円・法人9%という税率が妥当と改めて確認した。創設以来15年近く経過しているが、この割合を変える理由は生じておらず、安易に変更することは、個人と法人との間で不公平感を招きやすいので注意が必要である。

固定資産税等の軽減措置については、適用件数や軽減金額等が少なく、軽減の効果に疑問が生じるため、政策効果がどの程度発揮されているか、定量的な効果測定が行われるべきである。その上で、政策的な配慮が必要であれば、納税者間で不公平感の生じやすい税の軽減ではなく、透明な形で政策を表明する補助金制度への移行を検討する必要もあるだろう。

最後に、横浜みどり税と、国税である森林環境税及び神奈川県税である水源環境保全税は、課税の趣旨・目的及び用途においてまったく異なっているものであり、二重課税には当たらないことを、あらためて確認した。

横浜みどり税の継続についての本調査会の結論は、以上のとおりである。

## おわりに

この答申は、これまで約14年間続けられてきた横浜みどりアップ計画及び横浜みどり税について、税財政を専門とする本調査会が真剣に調査を行い、審議をした結果である。今回の調査・審議においては、本答申の冒頭で述べたとおり、次期計画原案のうち、特にみどり税充当事業にフォーカスして審議を行った。ただし、検討を簡略させたわけでは決してない。実際、調査・審議の範囲を、次期計画原案のみにとどめず、第1期計画から現行計画までの約14年間の実績を俯瞰して検証したのである。

審議の結果から言えば、現在と同様の超過課税を令和6年度以降も5年間継続すべきということになったが、本調査会としてこの結論を安易に導き出したわけではない。今回の審議では、従来にも増して多くの資料を市当局から提供してもらい、説明を受けたが、それで終わりにしたわけではない。さらに深い検討が必要な事項については、会議の都度繰り返し、市当局にさらなる資料提供を依頼し、それらをもとに慎重に検討を行ってきたのである。

また当然のことながら、横浜みどり税の前提条件として、横浜市の財政状況や行財政改革の実施状況についてもしっかりと確認を行い、今回の結論を導き出したのである。

本税調査会としては、これまでの横浜みどり税と、その土台となっている横浜みどりアップ計画の実施により大切に守り続けられてきた市内の緑が永続的に保持されることを期待している。大都市横浜の樹林地・緑地が将来にわたって守られるとともに、守られた緑のメリットが市民に実感されるよう、その利活用についてもしっかりと進めることが大切である。そのことが、横浜みどり税に対する市民の理解を深め、ひいては横浜市政に対する市民の信頼につながると確信して、本答申を締め括ることにしたい。

- (注1) 横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（平成21年4月）3頁参照。
- (注2) 横浜みどり税に関する検討を行った横浜市税制研究会の最終報告において、課税自主権の活用にあたっての留意事項として、次のとおり述べている。「全国標準的な公共サービスは、標準的な税負担によってまかなわれると考えられている。財源確保のために新たな税負担を求めるには、市民ニーズに対応した横浜市固有のサービスなど、全国標準的な公共サービスを超越する事業を行うことが前提となる。」横浜市税制研究会「緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用に関する最終報告」（平成20年8月）（以下「横浜市税制研究会最終報告」という。）7頁。
- (注3) 横浜みどり税の導入検討段階から、私有樹林地の買取りは市民共有の財産となるものであり、横浜みどりアップ計画の根幹的な事業であるとしていた。横浜市税制研究会最終報告5頁。
- (注4) 横浜みどり税の使途として、横浜市税制研究会最終報告において、次のとおり述べている。

「横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）において、新規・拡充施策として多くの施策が掲げられているが、新税の使途としては、市民に広く薄く負担を求める市民税均等割超過課税という手法に適したものを選ぶ必要がある。使途としては、まず、より確実な緑の保全・創造につながるものを選定することが望ましい。

例えば、土地所有者が樹林地や農地を持ち続けることができるように支援策を講じることも非常に重要であるが、支援を行った結果、必ずしも恒久的に当該樹林地等が保全されないとすると、超過課税の目的が果たせないこととなる。したがって、使途としては、間接的な支援策よりも恒久的な保全策である買い取りによる公有地化がより相応しい。買い取りは、所有権が市に移転することで、市民が樹林地等のオーナーとして位置づけられることとなり、この点からも、均等割の超過課税に係る税収の使途として相応しいと考えられる。

ただし、土地所有者に対する支援に充てる場合でも、緑地保全制度等によって保全措置が講じられ、いざという場合に公有地となるのであれば、恒久性が担保されることとなる。このように見ると、緑の多くが私有樹林地等に依存している中で、広く市民がその維持保全を支えていくという観点から、保全により直接的な効果がある公有地化や、保全措置が講じられた樹林地等の維持管理支援に、超過課税による税収を充てていくことが考えられる。

また、市民が身近に緑を実感することができるような緑化の推進や、間伐等による森の再生、人のにぎわう森づくりなど緑の質の向上につながる取組、森づくりボランティアなど広く市民参画につながるような取り組みに充てていくことも、超過課税の趣旨にかなうものと考えられる。一方で、個人の所得保障や特定産業の個別支援につながるものは、市民の共有財産に即座につながるものではないことから、広く市民に負担を求める市民税均等割超過課税の趣旨からすると、新税の使途としては、市民の理解がえられにくいのではないかと考えられる。各事業の必要性や効果の範囲等について、十分市民理解をえるよう努めるとともに、こうした市民の意向にも配慮した対応が必要となろう。」（横浜市税制研究会最終報告12頁）。

この考え方はその後の横浜みどり税の使途の整理においても尊重されてきたものである。

- (注5) 横浜みどり税の検討にあたり、横浜市税制研究会最終報告において、次のとおり市民参画の仕組みの導入を提言し、導入されたものである。

「(5) 市民の理解と参画の必要性

新たな税負担を求める場合は、市民の理解と納得がえられるかどうか極めて重要であり、特に、緑の保全・創造は、行政だけでできることではなく、市民の強い支持をえるとともに、市民の参画・協働がない限り、そもそも成り立たないと考えられる。

施策の実施にあたっての市民参画はもちろん、どのような使い方がされ、どのような効果があったかという効果検証、さらには施策の提言等についても、市民参画の仕組みを作ることが重要である。」(横浜市税制研究会最終報告7頁)、「緑の減少に歯止めをかけ、かけがえのない環境を将来へ引き継ぐことを目的とした新たな税負担を市民税均等割超過課税という形で広く薄く市民に求めるためには、これまで以上に市民の理解と参画に支えられることが重要である。そのためには、施策の実施にあたっての市民参画はもちろん、どのような使い方がされ、どのような効果があったかという効果検証、さらには施策の提言等についても、これまでの取組をさらに発展させた仕組みを作り上げていくことが重要である。」(同報告17頁)。

(注6) 横浜市税制調査会「平成25年度横浜市税制調査会答申―課税自主権活用上の諸課題の整理及び平成26年度以降の横浜みどり税の取扱いについて―」(平成25年11月1日)47頁。なお、横浜市税制研究会最終報告4頁、12頁参照。