

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
横浜市税制研究会

目 次

はじめに	1
1 課税自主権活用の前提として求められる事項	2
(1) 施策の重要性	
(2) 財政状況の説明・行財政改革等の取組	
2 課税自主権活用の前提として求められる事項の検証	4
(1) 施策の重要性の検証	
(2) 財政状況の説明・行財政改革等の取組の検証	
3 課税自主権の具体的活用にあたっての留意事項	7
(1) あらゆる選択肢の検討	
(2) 全国標準的な公共サービスとの関係	
(3) 用途の明確化の必要性	
(4) 時限的手法の必要性	
(5) 市民の理解と参画の必要性	
4 課税自主権の具体的活用方策についての基本的考え方	8
5 新たな税の検討	9
(1) 財源確保に向けた新税の検討	
(2) 税制自体のインセンティブを活用した新税の検討	
(3) 新たな税の検討に関する結論	
6 市民税（個人・法人）均等割超過課税案の詳細	12
(1) 新税の用途	
(2) 税率設定の考え方	
(3) 課税期間の設定	
7 施策誘導を目的とした税負担の軽減	15
(1) 基本的考え方	
(2) 具体的活用方策	
8 市民の理解と参画	17
(1) 基本的考え方	
(2) 具体的取組	
おわりに	19
(税制研究会委員名簿)	21
(横浜市税制研究会の活動経過)	21
参考資料 1 「横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）」	
参考資料 2 「横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）資料編」	
参考資料 3 「土地利用制度による誘導」	
参考資料 4 「横浜市の財政状況・行財政改革等の取組」	

はじめに

横浜市税制研究会では、昨年8月以降、横浜市の緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用をテーマに8回にわたり検討を行ってきた。また、研究会での審議と並行して、議論が机上の空論とならないよう、緑の現状を把握すべく現地の視察も行った。

研究会では、緑が大きく減少してきた背景は何か、これからどうやって緑を保全・創造していくのか等について、市の担当部署から説明を受けながら、税としてどのような貢献が可能か、課税自主権の活用方策について、新たな市民負担となる新税の創設をも視野に入れた検討を行ってきた。

そうした中で、昨年12月には、緑の保全・創造に向けた課税自主権活用検討にあたっての考え方、留意点を中間報告として整理し、また、本年6月には、市民とともに考えていくためのシンポジウム等の取組も予定されていたことから、新たな市民負担を含めた検討の状況を参考にさせていただけるよう、課税自主権の具体的な活用に関する意見について中間的な整理を行った。

このような中で、緑地・農地の減少や土地利用の混乱等への対応に関する「市街化調整区域あり方検討委員会」からの答申（「横浜市における今後の市街化調整区域のあり方について」（H19.2））や、緑の保全・創造に向けた環境創造審議会からの提言（「緑施策の重点取組について」（H19.12））、農政施策検討会からの提言（「横浜における今後の農政施策について」（H20.7））、また、市街化調整区域の農地・樹林地所有者に対するアンケート（H19.9）や、1万人市民アンケート（H20.5）、市民向けのシンポジウム（H20.7）等、様々な取組を経て、今般、市の緑の保全・創造に向けた横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）等がとりまとめられた。

詳細な施策案の提示という最も重要な要素が揃ったことを受け、今回、昨年12月の中間報告及び本年6月の中間整理の内容を十分吟味するなど、再度、1年間の検討結果を整理し直し、最終報告としてとりまとめたものである。

1 課税自主権活用の前提として求められる事項

課税自主権を活用する際には、その前提条件として、(1) 施策の重要性と(2) 財政状況の説明・行財政改革等に向けた取組が求められる。

(1) 施策の重要性

ア 施策の明確化・効果検証と市民理解

あらためて言うまでもなく、税は政策目的実現のための手段であり、税を構想する上で、どのような施策を行うかが重要である。

特に、市民に対して新たな税負担を求める場合には、標準的な税負担によってまかなう施策や事業以上に、なぜ新たな施策を行っていく必要があるのか、それによってどのような効果がえられるのかといった点について詳細な説明を行う必要がある。

今回は、緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用について検討を行うものであるが、これまでも緑の保全・創造に向け様々な施策が実施されてきたにもかかわらず、緑は減り続けてきた。これまで行ってきた施策について十分検証し、そのうえに立って、本当に効果がある施策を重点的に行っていくことが重要であり、税はそれを側面からサポートする位置づけにある。

緑の機能や役割、守っていく必要性は、一般的にはよく理解できるものであるが、市民の納得をえるためには、達成目標の設定や、その効果の検証をしっかり行う必要がある、単にイメージや情緒的な側面から「緑」を論じるだけでは、具体的な負担について合意をえることはできない。市民に新たな負担を求めてまで、なぜ、新たな施策を行っていく必要があるのかということについて、合理的あるいは科学的な視点からの説明を重ねていくことが不可欠である。

イ 緑の多面性に応じた対応

横浜市の緑には、エリアや性格に多面性があり、緑の10大拠点等のまとまった樹林地・農地の保全や、市街地の中の緑化の推進等、それぞれに応じた対応が必要である。

施策の策定にあたっては、エリアや性格に応じ、どのような施策で緑を保全し、創造していくのか、対応を使い分ける必要がある。

ウ 規制的手法との関係

緑の保全・創造に向けた施策として、規制や補助・支援など、多様な手法を検討する必要がある。緑が存在し続けられるよう、土地所有者の維持管理努力への支援も重要であるが、緑を保全する方策の一つとして、やはり、規制的手法も活用すべきでないかと考えられる。

一つの政策手法で目的を達成できない場合に、それぞれの手法の長所をバランスよく組み合わせていくなかで、税の担うべき役割や具体的活用方策を考えることが重要である。

エ 税負担軽減分の把握

緑地保全指定に対応して、これまでも固定資産税・都市計画税の負担軽減が行われてきている。税負担の軽減は相当額を事業費として支出しているのと実質的に同じであり、新たな施策に伴い必要財源額を算定する際は、税負担の軽減による支出相当分を考慮に入れる必要がある。

(2) 財政状況の説明・行財政改革等の取組

課税自主権活用の一つとして、特に新たな市民負担を検討するにあたっては、横浜市の財政状況と行財政改革等の取組に対する理解と納得が欠かせない。

財政状況が一般的に厳しいことは理解できるが、既存事業の「選択と重点化」や実施手法の効率化など徹底的な見直しによる財源捻出に加え、行財政改革、寄附の拡充等による新たな財源確保といった内部努力について、市民の納得がえられるようわかりやすく示していくことが必要である。加えて、新たな負担による財源と、既存財源によってまかなう事業との差異等についても、十分納得のいく説明を行うことが必要である。

2 課税自主権活用の前提として求められる事項の検証

そこで、まず、横浜市が新たに実施を計画している施策、横浜市の財政状況・行財政改革等の取組が課税自主権活用の前提条件を満たしているか検証する。

(1) 施策の重要性の検証

緑の保全・創造に向け、横浜市が新たに実施を計画している施策は、参考資料1から参考資料3までのとおりである。

これまで、横浜市は、樹林地については「特別緑地保全地区」などの国の制度や、「市民の森」、「緑地保存地区」など市独自の制度によって、また、農地については、「農地法による土地利用規制」や「相続税納税猶予」などの国の制度や、「農業専用地区」、「恵みの里」などの市独自の制度を活用し、市内の緑の保全に努めてきた。

しかしながら、横浜は、首都圏という巨大都市圏の中でとりわけ好条件の立地環境にあることから非常に強い開発圧力にさらされており、近年の開発の実施等に伴い、緑の総量は減少を続けてきた。昭和50年（1975年）には45.4%あった緑被率が、平成16年（2004年）には31.0%と30年間で約14ポイント減少し、現在も、毎年、日産スタジアム15.5個分にあたる約100haの樹林地・農地が失われている。

既存の緑の多くは、民有地に依存しており、これらの緑は土地所有者の負担と努力によって維持されてきたものである。しかしながら、現在、相続が生じた際の相続税や日常の維持管理費負担、高齢化・後継者不足など多くの課題があり、土地所有者の努力だけでは守り続けることができない状況になっているのである。

こうしたなか、緑を保全していくためには、まず、緑が開発されることとなったとき、緑を少しでも多く残せるように、開発等に関する規制的手法を工夫して活用していくことが考えられる。

この点について、横浜市では、これまで行ってきた市街化区域内の風致地区や市街化調整区域の設定等に加え、今回、新たに市街化区域における特別緑地保全地区等の指定拡大や緑化地域制度の導入、斜面緑地開発行為に関する景観計画の検討を行っている。また、市街化調整区域においても、同様に特別緑地保全地区等の指定拡大を目指すとともに開発許可制度の運用の見直しなど土地利用制度を活用することによって、緑の総量の維持を図ろうとしている。

しかし、全ての緑を残すような規制をかけることは財産権との関係で無理があり、また、そうした規制には、行政に買い取り義務が生じることとなろう。買い取りによって公有地化を進めることは最も効果的かつ恒久的な保全策ではあるが、民有地の緑を全て買い取っていくにはばく大なコストを必要とし、また、土地所有者や多くの市民の望むところでもない。

そう考えると、まずは、土地所有者が自ら緑を守り続けることができよう支援を進めていくことが何より重要である。

そこで、横浜市では、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）によって、従来の規模を大きく上回る緑地保全指定等を行い、土地所有者ができるだけ緑地を持ち続け

られるように、維持管理費の負担軽減や市民協働による樹林地管理支援、生産緑地制度の積極的活用、借地公園制度を活用した農園つき公園の整備等による農地保有の負担軽減を計画している。そのうえで、相続等やむをえない事態の際に、特別緑地保全地区等の指定を条件に緑地の公有地化を図ろうとしている。

この緑地の公有地化は、いわば、残された緑を最終的には市民共有の財産としていくものであり、今回示された横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）事業費の約8割を占める新規・拡充施策の中心的事業である。さらに、公有地化は、それ自体が最も効果的かつ恒久的な緑地保全策であるというだけでなく、土地所有者ができるだけ緑地を持ち続けられるように積極的に支援を行っていく裏付けとしても、非常に重要な意味を持っている。逆に言えば、相続等の不測の事態に公有地化を行うという裏付けがないまま支援を進めると、維持管理費の負担軽減や市民協働による樹林地管理支援等を行ったにもかかわらず、最終的には開発されてしまったということになりかねない。十分な支援は、いざというときに公有地化を行うという施策があって初めてできることでもある。

これらは緑の保全に向けた施策であるが、緑の多くが民有地に依存している以上、全ての緑を残すことには無理があることから、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）では、市街地の身近な緑化、いわゆる緑の創造についても、強力に推進していこうとしている。

また、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）では、これら緑の総量維持という「量の成果」を直接目指す施策に加え、荒廃した樹林地を季節感があり美しい樹林に再生する景観の森や生き物の観察ができる生き物の森等、里山を活かした利活用の促進、完熟した果物を収穫体験できる農園の増設など、「質の成果」を高めるとともに、間接的に「量の成果」に貢献する施策も掲げられている。これらの施策が総合的に実施されることで、広く緑の保全・創造という目的の達成に寄与していくこととなると考えられる。

こうして、今回提示された横浜市の施策構成を見ると、全体として十分合理性が認められ、市民に新たな負担を提案していく施策としての前提条件を満たしていると考えられる。

過去の施策との関係性や施策の具体的な姿、横浜みどりアップ計画の新規・拡充施策の実施によって5年後にどのような効果がえられるのか等についてなお不明確な部分があるが、今後、市民に対してわかりやすく説明できるよう工夫を重ね、最終的には、後述するような市民参画による施策への提言や検証を通じて明確化されることを期待したい。

（2）財政状況の説明・行財政改革等の取組の検証

横浜市の財政状況・行財政改革等の取組は、参考資料4のとおりである。

一般財源が、普通地方交付税の減収などにより、この10年間で約1,100億円減少し、今後も、経済環境の悪化による市税収入等への影響により、一般財源の減収傾向が予想されること、これに対して、一般会計の歳出に占める福祉・医療・子育てなどの経費であ

る扶助費を始めとした義務的経費の割合は、この10年間で7.9%も伸び、今後も増加が見込まれるなど、横浜市の財政状況は非常に厳しいことがうかがえる。このような中で、市債の発行を計画的に抑制するとともに、全国の自治体で初めて外郭団体も含めた全ての借入金の実態を整理・公表し、計画的な返済を行った結果、外郭団体を含めた横浜市全体の借入金残高がこの7年間で8,508億円減少する見込みとなるなど、財政健全化に向けた取組を率先して進めてきていることは事実である。

行政改革についても、職員定数では、すべての職場で仕事の進め方などを見直すことにより、効率的な執行体制の構築を進めた結果、横浜市中期計画で定めた削減目標（▲1,900人）を2年前倒しの20年度で達成し、人口1,000人あたりの職員数は、政令指定都市の中で最少となっている。職員の給与制度についても、横浜市独自の取組として、18年4月からの特殊勤務手当の原則廃止など、その改革に積極的に取り組んでいる。

また、外郭団体の改革についても、団体の統廃合を進めた一方、存続する団体にあっても、横浜市独自の制度で、外部評価などを取り入れた特定協約団体マネジメントサイクルを導入し、外郭団体の自主的・自立的経営を促進している。さらに、「公の施設」の管理運営については、指定管理者制度が導入されているが、横浜市ではその選定にあたっては、全国に先駆けて公募を基本として、施設ごとに最もふさわしい指定管理者を選定しているとともに、18年度からは、公の施設のより良い施設運営と市民サービスの向上を図るために、全国で初めてとなる民間評価機関を活用した第三者評価制度を導入している。

このように横浜市では様々な行財政改革を、全国に先駆けて積極的に取り組んでいることは事実である。

加えて、「協働の森基金」や「ネーミングライツ」など、緑の保全・創造に向けた寄附等の財源確保の取組も進めている。

こうした事実を踏まえると、課税自主権の活用検討の前提として理解はできるところである。しかしながら、市民の理解と納得に向けては、これからも様々な課題に取り組む、継続して経費の節減を進めることが必要であり、職員一人一人が市民が負担する税の意味を理解し、貴重な財源を有効に使っていかねばならないことを改めて強調しておく。

これらの取組についても、施策の検証等と同様に、後述する市民参画の取組の中で継続的に検証されることを期待したい。

3 課税自主権の具体的活用にあたっての留意事項

次に、課税自主権の具体的活用方策の検討に入ることとなるが、検討にあたっては、(1) あらゆる選択肢の検討、(2) 全国標準的な公共サービスとの関係、(3) 用途の明確化の必要性、(4) 時限的手法の必要性、(5) 市民の理解と参画の必要性の5点に留意することが必要である。

(1) あらゆる選択肢の検討

市民に対して新たな税負担を求める可能性がある以上、最初から特定の案に絞って議論していくことは適当でない。

課税自主権の具体的な活用方策としては、①施策に必要となる財源確保に向けた新税(既存法定税目への超過課税、法定外税)、②税制自体のインセンティブを活用した新税(法定外税)、③施策誘導を目的とした税負担の軽減が考えられるが、これらの全てを検討し、市民にとって最も適切な方策を選択することが必要である。

(2) 全国標準的な公共サービスとの関係

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越える事業を行うことが前提となる。

(3) 用途の明確化の必要性

新たな税負担を求める場合は、新たな税収を既存の税収と分け、用途を明確にする仕組みが重要である。新たな税収の受け皿として、基金等を活用し、市民に対して用途を明らかにする方法が必要である。

(4) 時限的手法の必要性

新たな税負担を求める場合は、その負担によって実施する施策の効果等の検証が重要となる。そのため、恒久的な措置とするのではなく、例えば5年間といった時限的手法をとるなど、定期的に検証を行う仕組みをあらかじめ設けていくことが適当である。その期間内に評価をしっかりと行い、そのうえで、見直しを行うか、継続するかの判断を行うことが可能となる。

(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が極めて重要であり、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。

4 課税自主権の具体的活用方策についての基本的考え方

緑の保全・創造に向けた施策として、規制や補助・支援など、横浜市が計画する多様な手法を検証したが、これらの手法の一つとして、課税自主権を活用し、緑の保全・創造に貢献することが考えられる。

先に触れたように、課税自主権の具体的な活用方策としては、①施策に必要となる財源確保に向けた新税（既存法定税目への超過課税、法定外税）、②税制自体のインセンティブを活用した新税（法定外税）、③施策誘導を目的とした税負担の軽減がある。

課税自主権の活用方策としては、新税の創設と税負担の軽減による誘導策をセットで実施していくことが適当である。

また、課税自主権の活用にあたっては、いうまでもなく市民の理解と納得が欠かせない。

したがって、税の使い方や効果等に関して継続的にフォローアップしていく市民参画の仕組みについても、あわせて提示することが重要である。

このような基本的考え方に立ち、課税自主権の具体的な活用方策と市民参画の仕組みについて、次の5以降で整理した。

○ 課税自主権の具体的活用方策と市民参画の仕組み

具体的活用方策	手 法	該当項目
財源確保に向けた新税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受益との関係に基づく課税手法（既存法定税目への超過課税） ・ 特別な原因関係に基づく課税手法（法定外税） 	5 (1) 6
税制自体のインセンティブを活用した新税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法定外税 	5 (2)
施策誘導を目的とした税負担の軽減	<ul style="list-style-type: none"> ・ 緑の保全を目的とした税負担の軽減措置 ・ 緑の創造を目的とした税負担の軽減措置 	7 (1) (2)
↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑		
市民の理解と参画		8

5 新たな税の検討

(1) 財源確保に向けた新税の検討

ア 全国標準的な公共サービスとの関係

横浜市は大都市でありながら、緑に被われた豊かな環境が残されている。これは横浜市の特徴であり、かつ魅力である。市民アンケート等の結果から、市民も、大都市における生活の利便だけでなく、豊かな緑のある良好な生活環境の維持に対する意向（ニーズ）をあわせて持っていることが明らかになっている。

しかし、横浜市は、首都圏という巨大都市圏の中で、とりわけ好条件の立地環境にあることから、非常に強い開発圧力にさらされており、豊かな緑は、年々大きく減少し続けている。

こうした中で、横浜市は、市民の意向に応え、緑豊かなまち横浜を次世代に継承していくため、今後、「横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）」等で、緑地の公有地化など、既存の緑施策を大きく拡大（量的・質的）していこうとしており、その実現には大きなコストを要することが想定されているところである。

このような状況を踏まえれば、横浜市が新たに計画している緑施策にかかる事業費は、他都市の行政需要や標準的税負担による行政需要を超えた水準のコストであるといえ、新たな負担を求める場合の理由等についてわかりやすく示したうえで、広く市民の理解と納得をえて、新たな税負担を求めることも十分可能であると考えられる。

イ 課税手法の選択

課税手法の選択にあたっては、実現しようとする施策によってどのような対象に受益が及ぶか、特別な原因関係を有する対象があるかといった点を踏まえ、受益や原因に対応した手法を選ぶ必要がある。

特に、特定の行為等を捉えて、一部の納税義務者に税負担を課していく場合は、目的に照らして、手段として税によることが適当であるかどうか、十分に検討する必要がある。

(ア) 受益との関係に基づく課税手法の検討 ～市民税（個人・法人）均等割超過課税

そこで、まず、受益との関係について見てみると、憩いや景観形成、ヒートアイランド対策、CO₂ 吸収、新鮮・安全な食料生産、防災などといった緑が有する多面的な機能に着目すれば、緑の総量を維持・向上させ、また、その質的価値を向上させていくことによる受益は、市民である個人・法人に広く及ぶと考えられる。

このような点を考慮すると、新たな負担を検討する場合の手法としては、地域社会の費用を、広く住民が負担するという性質を有する税である市民税（個人・法人）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る方法によることがふさわしいと考えられる。

なお、市民税（個人・法人）均等割への超過課税に関しては、神奈川県の水源地を

保全・再生するための個人県民税（均等割・所得割）超過課税（いわゆる水源環境税）との関係や、横浜市が行っている法人市民税（法人税割）超過課税との関係整理が必要となる。

そこで、まず、県の水源環境税について見ると、これは、県民への良好な水の供給を目的に県西部を中心とした森林保全事業経費に充てるものであり、横浜市の緑地保全に対する活用（交付金等）はなく、市が検討している超過課税との重複はない。

また、市の法人市民税超過課税について見ると、これは、都市基盤整備や地震防災対策に向けた負担として、道路橋梁整備や公共建築物の長寿命化等に活用されているが、法人税割のみに適用されており、実際の納税者も、全体の2%程度（平成19年度実績）である。

こういった点を考慮すると、二重課税や加重課税にあたるものではないと考えられる。

（イ）特別な原因関係に基づく課税手法の検討

緑の減少を伴う開発事業は、緑減少の直接的な原因であると考えられることから、広く市民に負担を求めることとの釣り合いを考えれば、特別な原因関係に着目し、開発事業に向けた一定規模以上の緑の伐採に対して法定外税として一定の負担を求めることができないかを検討する必要があると判断した。

そこで多方面から慎重な審議を行ったが、汚染物質の排出に対する対策のような場合と異なり、緑を減少させること自体を原因として直ちに税負担を求めることには法律上様々な課題があり、またこのような税は、既存の開発には課税されず、むしろこれまで緑の保全に協力してきた方々が持つ土地に限り課税されることとなることから、公平性の点でも課題が残るとの結論となった。

（2）税制自体のインセンティブを活用した新税の検討

緑の伐採に対する新税は課題が残るとの結論となったが、一方で、緑減少を伴うものに限らず、すべての開発事業などを対象として、緑化拡大効果が生じる法定外税を設けることはできるのではないかという意見があり、次のような案について議論を行った。

ア 法定外税案

（ア）趣旨

緑被率の維持・向上に必要な緑化率による緑化面積を下回る開発に対し、実際の緑化割合に応じた一定の税負担を求めるとともに、これを超える緑化に対しては補助金を交付することにより、開発事業における緑化を推進する。

（イ）具体的な税制の形態

- a 現行の「横浜市の開発事業の調整等に関する条例」等で、土地の用途ごとに設定されている緑化率（以下「基準緑化率」という。）を上回る緑化率を設定（以下「誘導緑化率」という。）。

- b 誘導緑化率は、緑被率の維持に必要な水準を設定(例:基準緑化率+10%)。
- c 各開発事業を対象に、誘導緑化率に基づく緑化面積と実際の緑化面積との乖離面積を対象に課税。
- d 誘導緑化率を超える緑化を行った場合は、この税によってえられた税収を原資として、補助金を交付。

イ 案の評価

市民に広く薄く負担を求める一方で、緑被率の維持・向上に必要な緑化率を誘導していくためにインセンティブ税制を仕組んでいくことは、横浜らしい税制の一つのアイデアとして重要であり、存在意義は極めて高いと考えられる。

しかしながら、特別な原因関係に基づく課税手法の検討のところでも触れたのと同様に、汚染物質の排出に対する対策のような場合と異なり、緑化割合自体を根拠に直ちに税負担を求めることには法律上様々な課題があり、また、そもそも、都市計画法等によって、開発の際に公益施設を供出するなど、法で定められた義務を果している開発事業者に対して、法で求められる水準を超えて負担を求めるのが適切かどうかという課題がある。

さらに、課税技術的にも、課税標準や税率をどのように設定していくのか、また、あくまで開発時課税であり、後々の緑の伐採等にどう対処していくのかといった課題がある。

以上から、具体的なインセンティブ税制について成案をうるには至らなかった。

(3) 新たな税の検討に関する結論

これら多くの観点から検討を慎重に行った結果、新たな税を創設するならば、市民税(個人・法人)均等割への超過課税によって、多くの市民の方々に広く薄く負担を求めることが適当であろうとの結論に至った。

6 市民税（個人・法人）均等割超過課税案の詳細

（１）新税の用途

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、新税の用途としては、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。

用途としては、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、用途としては、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用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。

このように見ても、緑の多くが民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、新税の用途としては、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。

（２）税率設定の考え方

税率の設定にあたっては、新たな施策に必要とされる財源額を考慮するとともに、市民の負担の水準も配慮していく必要がある。

また、市民税（個人・法人）均等割は、個人と法人で税率の設定が異なっていることから、個人・法人間の負担割合をどうするかについても整理しておく必要がある。

ア 必要とされる財源額に基づく税率設定

今回、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）で示された関連事業費は、21年度から25年度までの単年度平均で約121億円、20年度関連事業予算額との対

比では85億円程度の増嵩となる。このうち一般財源として約38億円が新たに必要とされるという見込が示された。

この一般財源規模は、中間整理段階で示されたものと同じであり、仮に、これらの全てを市民税（個人・法人）均等割超過課税によってまかなうこととした場合の市民負担額も同程度となるが、もちろん、これは、現時点の計画事業費を前提に、必要とされる一般財源を全て市民税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にすぎない（※中間整理における税率試算→個人：1,300円/年間、法人：規模に応じた均等割額の13%（6,500～390,000円/年間））。

今後、具体的な税率の設定について、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）の事業内容、事業費の精査を更に進めるとともに、新税の使途として市民の理解がえられるかどうかについて十分検討し、新税以外の方法による財源確保努力など、更なる内部努力を行ったうえで、設定を行っていくことが必要となる。

イ 負担の水準に配慮した税率設定

なおいま一つ重要な点として、市民税均等割の税率については、こうした財政上の必要性だけで決定できるものではなく、すべての市民（一定の低所得者を除く。）が所得の多寡にかかわらず均等に負担するという均等割制度の性格からして、税率の設定には自ずと一定の上限があることを記しておきたい。

ウ 個人・法人間の負担割合

個人・法人間の負担割合については、所得課税分も含めて、個人、法人の負担増加率を同程度としていくことが適当である。

個人市民税の均等割は1人年間3,000円、法人市民税は規模に応じて50,000円から3,000,000円までとなっている。

新たに個人の均等割に対して、仮に一つの例示として1,000円の負担を求めるとすると、個人の平均市民税額が約170,000円（均等割約3,000円、所得割約167,000円）となっていることから（20年度予算額）、その負担増加率は0.59%となる。

一方、法人の平均市民税額は約1,713,000円（均等割約102,000円、法人税割約1,611,000円）となっていることから（20年度予算額）、この合計額に負担増加率0.59%を乗じると約10,000円となる。これを法人市民税均等割の超過率で示すと、規模に応じた均等割の10%となる。

したがって、個人・法人間の負担割合については、個人100円あたり法人1%としていくことが適当である。

この個人・法人間の税率設定は、他県の森林保全等に向けた県民税超過課税においても広く採用されており、そういった点から見ても適当であると考えられる。

税率の設定に際しては、これらの要素を十分に吟味し、適切な水準の税率が導き出されねばならない。

（3）課税期間の設定

緑を守り、つくり、育てる取組は、長期・継続的な視点に基づいて行う必要がある

との観点から、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）は「横浜市水と緑の基本計画（平成18年～37年）の目標年次である37年を見通しているが、今回、横浜市からは、当面の事業費として21年度から25年度までの5か年の計画事業費の概算が示された。これまで他県において導入された森林保全等に向けた県民税超過課税においても、全て5年間の時限措置とされており、定期的に事業効果の検証を行っていくうえでも、5年間という期間設定が合理的であると考えられることから、横浜市においても、市民税均等割超過課税の導入にあたっては、計画事業期間である21年度から25年度までの5か年の時限措置とすることが適当である。

7 施策誘導を目的とした税負担の軽減

(1) 基本的考え方

特定施策誘導手法としては、守秘義務の関係で個別の軽減額を公表できない税負担の軽減よりも、補助金の方が透明性の点で優れている。

したがって税負担の軽減という手法は、安易に多用すべきではなく、限定的な手法として活用すべきである。具体的には、補助金を含めその他の有効的な手法について幅広く検討を行ったうえで、①補助金と比較してより効果があがるような場合や、②補助金の効果をより促進していくために補助金とあわせて活用していく場合に限定して行っていくことが適当である。

(2) 具体的活用方策

ア 緑の保全を目的とした税負担の軽減措置

横浜市では、既に、緑の環境をつくり育てる条例に基づいて指定された緑地（市民の森、緑地保存地区等）について、固定資産税・都市計画税の減免措置を講じている。

指定緑地の拡大が課題となっているが、当該減免措置は大きなインセンティブとなりえるものであり、広く周知を進めていくことで、対象緑地の指定拡大を図っていくことが期待できる。

なお、減免対象緑地の面積は、現在、500 m²以上（緑地保存地区の場合）とされているが、小規模な樹林地など、より多くの緑地を保全していくという観点から、対象緑地面積の下限を引き下げていくことも考えられる。

(ア) 減免対象緑地の概要

対象緑地	市民の森	緑地保存地区	源流の森
設置根拠	緑の環境をつくり育てる条例		
	市民の森設置事業実施要綱	緑地保存事業実施要綱	源流の森保存事業実施要綱
設置区域	市内全域	市街化区域	市街化調整区域
指定基準	概ね2 ha以上の公開可能な樹林地を中心とする一定の区域	500m ² 以上の一団の樹林地	概ね5,000 m ² 以上の一団の樹林地
設置形態	市民の森契約・指定	緑地保存契約・指定	源流の森保存契約・指定
契約期間	契約期間10年以上		
公開義務	公開義務あり	公開義務なし	

(イ) 減免措置の内容等

対象地	市民の森	緑地保存地区	源流の森
対象税目	固定資産税・都市計画税		固定資産税
減免額	指定期間中に到来する納期において、対象地に係る税額の全額（100%減免）		
途中解除時の措置	税減免相当額（7年分を限度）等を違約金として支払う		
税以外の支援制度	緑地育成奨励金（30円/㎡） 更新時に継続一時金を交付	更新時に継続一時金を交付 緑地相談制度	更新時に継続一時金を交付

(ウ) 横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）どおりに緑地保全指定が行われた場合の効果

21年度から25年度までの累計で、固定資産税・都市計画税あわせて約1.4億円の減免が見込まれる。

イ 緑の創造を目的とした税負担の軽減措置

横浜市では、横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）において、基準以上の緑化を行った場合に固定資産税・都市計画税を軽減する制度の導入を検討している。

その具体的方策として、緑の環境をつくり育てる条例等に定める緑化基準を超えて一定の緑化が行われた建築物の敷地のうち、横浜市建築物緑化認定証の交付を受けた敷地の緑化された土地部分について、固定資産税・都市計画税の軽減措置を導入していくことが考えられる。

市街地における建築物敷地の緑化は、緑の環境をつくり育てる条例等に基づく緑化協議や今後導入される緑化地域制度によって、条例等に定められた緑化基準レベルの緑化率（5～15%）が確保されることとなるが、当該緑化基準を超えた緑化を誘導し、更に高いレベルでの緑化促進に向け、固定資産税・都市計画税の軽減措置によるインセンティブ効果が見込まれることから、税負担の軽減措置の活用も有効であると考えられる。

8 市民の理解と参画

(1) 基本的考え方

横浜市では、40年以上前から、緑の保全・創造に向けた取組を広く支えていくため、市民・企業・NPOなどによる環境活動等、多様な主体の参加と協働の取組の推進を掲げてきた。例えば昭和46年（1971年）に創設された横浜市独自の「市民の森制度」は、乱開発によって失われつつある緑の保存を図るため、土地所有者の理解と協力により保全されてきた緑地を市民に広く開放し、市民による「愛護組織」でその管理を行っていかうとする画期的な制度で、後の都市緑地法の市民緑地制度の前身となったものである。このように、横浜では早くから市民との協働による取組が盛んに行われてきた。

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。

(2) 具体的取組

用途を明確化するために新たな税収の受け皿として基金を設置するとともに、事業効果の検証や施策への提言を行っていく市民参加の組織を設けていくべきである。

具体的には、市民、関係団体、有識者等からなる次のような組織を設けていくことが考えられる。

ア 目的

- (ア) 市民の視点からの事業効果の検証、施策への提言
- (イ) 緑の保全・創造に向けた市民参画の促進 等

イ 位置づけ

緑の保全・創造に向けた新たな税収及び寄附の受け皿としての基金の運用に関する組織として独立した組織とする。

ウ 構成員（例）（概ね10～20人程度を想定）

- (ア) 公募市民：個人、NPO（森林系、農業系、まちづくり系など）
- (イ) 関係団体：農業団体、経済団体、市民団体等
- (ウ) 有識者：環境創造審議会委員等
（緑地系、農業系、生態系、都市計画・経済系、財政・税制系等）

エ 活動内容

- (ア) 基金充当事業の評価・検証（関連事業も参考に議論）
- (イ) 基金充当事業の次年度計画への意見

- (ウ) 基金運用状況の検証（収支、積立状況等）
- (エ) みどりアップ計画の中長期推進計画の達成状況
- (オ) 施策の点検・見直し
- (カ) 市民協働型事業についての評価・検証・意見
- (キ) 市民参画に向けた方策検討等
- (ク) 課税自主権活用の前提として求められる事項の検証

オ 年間スケジュールイメージ（年2～3回程度開催）

（ア）年度上半期

前年度事業の評価・検証、施策の点検・見直し、新年度予算
市民協働事業及び意識啓発について

（イ）秋頃

次年度計画への意見（予算編成へ反映）

カ 区や地域特性の反映

緑環境の状況や立地特性等は全市一律ではなく、それぞれの区や地域ごとに特徴がある。そのため、市民生活に身近な緑に対する要請に応えていくためには、区・地域レベルにおける事業効果の評価・検証、施策への意見反映が大事である。加えて、良好な環境を地域に支えられつつ維持していくためには、区役所・区民・企業等の参画・協働による取組が必要である。

キ 市民への情報発信

緑の施策の推進のためには、市民の参加・協働が不可欠であることから、市民参加の組織の公開開催やHPの活用等により情報発信を行い、市民の理解と参画をえていくことが必要である。

おわりに

この報告書は、横浜市の緑の保全・創造に向けて税制の面からどのような貢献ができるか、税財政の専門家が真剣に検討を行った結果のとりまとめである。報告書の要点を一言でいえば、税制としてできる最適な策は、市民税均等割の超過課税によって、緑を守り、つくり、育てていくのに必要とされる費用を広く市民が分担することであるという結論である。

もちろん本研究会は、この結論を安易に導き出したわけではない。独自課税の意義とあり方について、租税理論や税法の視点から徹底的・包括的な整理を加えたのはもちろん、横浜市に固有の状況や市民の感覚などを十分に理解し、それらを結論に反映するよう努めた。

このようにあらゆる要素を検討したうえで結論を導き出したので、本委員会がここに提案する新たな税負担に対して、市民として不安や懸念が残るであろうことも十分に認識している。その不安や懸念は、おそらく2点に原因が求められるのではないだろうか。

まず一つには、新たな税負担そのものに対する心理的な抵抗感である。納税者にとって税負担の増大は、いつの時代であれ、どの国であれ、常に回避したい事柄の一つである。しかも現在、市民生活は原油や食料品を始めとする急激な価格上昇に揺さぶられており、市民感覚、生活者の感覚からすれば、常日頃以上に新たな税負担は避けたい状況にあるからである。

しかし、それにもかかわらず、あえて上記の結論を打ち出したのは、本研究会での検討を通して、横浜市の緑の重要性と現況の危険性を認識し、次世代に対するわれわれ世代の責務にも深く思いを馳せたからである。緑の現場を視察し、問題の検討を重ねるにつれ、すべての委員が、首都圏の大都市・横浜における開発圧力がどれほど強く、横浜の緑をめぐる状況がいかに危機的かを理解し、今すぐ行動を起こさなければ「緑あふれる豊かなまち、横浜」が永遠に失われてしまい、それを次の世代に残してゆくのが不可能になってしまうと痛感したのである。

いま一つの原因は、税負担によって実施されることになる事務・事業の効果・成果や、より広く横浜市の行財政についての信頼性の問題ではないだろうか。例えば、新たな税負担によってどのような行政が行われ、横浜の緑がどの程度保全されるのか、あるいは横浜市の財政状況は新たな税負担をしなければいけないほどに厳しいのかといった問題点である。

これら信頼性の問題点は、市民・納税者として当然に抱く感情であり、また本研究会にとっても、解明しておくべき重要な論点である。あらためて言うまでもなく、施策の妥当性や歳出の効率化は、新たな税負担を提案する際に必須の前提条件であり、それらが適切な内容・水準になれば、提案を行うことなどできないからである。

そこで本研究会は、参考資料として本報告書に付されているように、新たに実施が構想される施策の概要・方向性や、行財政改革の概況の説明を横浜市から繰り返し受けた。そのうえで、現時点では提案を行う前提条件が満たされていると判断して結論を導き出した。

ただし、今回の提案が市民に新たな税負担を求める結論であるだけに、本研究会として

も慎重の上にも慎重を期したい。そこで横浜市に対して、今後市民に詳しい説明と市民の理解をうるための努力を継続して行うことを強く求めておきたい。例えば、上記のように物価上昇が懸念される市民生活にもかかわらず、なぜ新たな税負担を求めてまで新たな取組を行わねばならないのか、従来の取組と新たな取組との関係はどうなっているのか、新たな取組によってどのような成果が達成できるのかといった点について、個々の施策を一つ一つ掘り下げて分かりやすく市民に伝えていくことを求めたい。また財政の状況についても、これまで積み重ねてきた行財政改革の取組と今後の努力をしっかりと説明していくことを強く要望しておく。

さて、報告書の最後に、横浜市民のみなさまにもいくつかのお願いをしたい。そのお願いとは、まずはこの報告書をできるだけ多くの方々に読んでいただき、次世代に豊かな緑を残してゆくにはどうすればよいか、さまざまに思慮を巡らせていただきたいことである。

その上で、納税者として横浜市の取組を注視するのはもちろんのこと、ぜひとも緑の保護と育成に主体的に参加をしていただければと願っている。本報告書が設置を提案している「市民参加の組織」は、まさにそのための組織である。緑を守り創るための横浜市の政策に、みなさまの豊富な知見と深い叡智をぶつけつつ、積極的に参加していただきたいのである。「首都圏にありながら市民参加に支えられて緑が豊かなまち、横浜」、これが全国の注目を浴びる日の来ること期待しつつ、報告書を締めくくりにする。

平成 20 年 8 月 8 日

横浜市税制研究会

座 長	青 木	宗 明
委 員	加 藤	秀 樹
委 員	金 澤	史 男
委 員	柴	由 花
委 員	田 谷	聡
委 員	望 月	正 光

横浜市税制研究会委員名簿

(敬称略、五十音順)

氏 名	所 属 等
(座長) 青木 宗明	神奈川県立大学経営学部教授
加藤 秀樹	慶応義塾大学総合政策学部教授
金澤 史男	横浜国立大学経済学部教授
柴 由花	明海大学不動産学部准教授
田谷 聡	一橋大学大学院法学研究科教授
望月 正光	関東学院大学経済学部教授

横浜市税制研究会の活動経過

- 第1回研究会 (平成19年 8月 2日 (木))
- 第2回研究会 (平成19年 9月 11日 (火))
- 第3回研究会 (平成19年 10月 31日 (水))
関係局から、緑をめぐる状況やこれまでの取組み等について説明を受け、議論を実施。
- 第4回研究会 (平成19年 12月 25日 (火))
緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用に関する中間報告について議論を実施。
- 「緑の保全・創造に向けた課税自主権活用に関する中間報告」を横浜市に提出 (平成19年 12月 26日 (水))
- 市内緑地現地視察 (平成20年 2月 8日 (金))
新治市民の森、三保市民の森、川井緑地保全地区、その他斜面緑地等を現地視察。
- 第5回研究会 (平成20年 3月 28日 (金))
- 第6回研究会 (平成20年 4月 24日 (木))
関係局から、緑の保全・創造に向けた施策案、追加必要財源額の試算状況の説明を受け、財源確保策の一環として新たな税負担を求める場合の方法として、市民税(個人・法人)均等割への超過課税や緑の減少を伴う開発事業への法定外税等について議論を実施。
- 第7回研究会 (平成20年 5月 22日 (木))
課税自主権の具体的な活用方策(新たな税、税負担軽減策)、市民参画の仕組み等について議論のうえ、中間的な整理案について議論を実施。
- 「緑の保全・創造に向けた課税自主権の具体的な活用に関する意見(中間整理)」を横浜市に提出 (平成20年 6月 5日 (木))
- 第8回研究会 (平成20年 8月 4日 (月))
横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)(素案)の策定を受け、課税手法の詳細等、中間整理の際に指摘があった諸課題について議論のうえ、最終報告について議論を実施。
- 「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」を横浜市に提出 (平成20年 8月 8日 (金))