

【資料9】

たたき台案

緑の保全・創造に向けた課税自主権の 具体的活用に関する意見（中間整理案）

平成 20 年 5 月
横浜市税制研究会

目 次

課税自主権の具体的活用に関する中間整理にあたって	1
1 横浜市の目指す緑施策の概要	2
（1）緑をめぐる状況	
（2）横浜市の目指す緑施策	
2 課税自主権の具体的活用に関する意見（中間整理段階）	4
（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）施策誘導を目的とした税負担の軽減	
（4）市民合意と市民参画	
3 今後の課題	11
（1）緑施策案の策定	
（2）既存財源との関係整理	
（3）課税手法の詳細検討	
（4）税負担軽減策の詳細検討	
（5）新たな市民負担やみどりアップ計画への市民参画の方策	
資料1 横浜市税制研究会の活動状況	
資料2 横浜みどりアップ計画の基本的な枠組に基づいた新規・拡充すべき施策	

課税自主権の具体的活用に関する中間整理にあたって

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、7回にわたり検討を行ってきた。

改めて言うまでもなく、税はあくまでも政策目的実現のための手段であり、まず、どのような施策を行うかが重要である。

このような考え方のもと、本研究会では、環境創造審議会からの提言等を受けた市の施策案、追加必要財源額の試算状況等について説明を受けながら、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いる。

当初の予定を超え、検討を継続しているが、なお検討すべき事項があり、最終報告までにはさらに時間を要する状況となっている。

このような中で、現在、市の施策案への市民意見反映に向けた1万人市民アンケートが実施されており、また、今後、市民向けのシンポジウム、広報等の取組も予定されている。

そこで、これらの動きに合わせ、新たな市民負担を伴う新税創設を含めた検討の状況を参照していただけるよう、最終報告に先立ち、課税自主権活用策の検討状況を中間的に整理することとした。

今後、市民意見等も反映しつつ、さらに議論を深め、最終報告をとりまとめていくこととしたい。

平成20年5月 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

1 横浜市の目指す緑施策の概要

(1) 緑をめぐる状況

横浜市は大都市でありながら、緑（樹林地・農地等）に被われた豊かな環境があり、加えて、市街化調整区域を中心にまとまった緑が市街化区域に入り込むように市民生活の身近なところに散在している。これは横浜市の特徴であり、かつ魅力である。市民も、大都市における生活の利便だけでなく、豊かな緑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。

しかし、このような本市においても、昭和 50 年には 45.4% あった緑被率が、平成 16 年には 31.0% と 30 年間で約 14% 減少しており、現在も、毎年、日産スタジアム 15.5 個分にあたる約 106ha の緑が失われている。

既存の緑の多くは、民有地に依存しており、今、残っている緑は地権者の負担と努力によって維持されてきたものだが、相続対応や維持管理費負担、高齢化・後継者不足など多くの課題がある。地権者の努力だけでは守り続けられない状況になっており、このままでは、さらに緑が減少していくことが想定されている。

(2) 横浜市の目指す緑施策

このような中で、横浜市では、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、平成 37 年までを目標年次とする「横浜市水と緑の基本計画」及び横浜市中期計画に位置づけられた「横浜みどりアップ計画」等による取組を進めることにより、緑被率 31% の総量を維持・向上させていくこととし、あわせて、この取組によって、緑の価値向上を図っていくとしている。

具体的には、昨秋実施された地権者に対するアンケート結果や、環境創造審議会からの提言に基づき、地権者にできるだけ

緑を維持してもらふことができるような支援の実施や、相続等やむえない場合の一定の買い入れ、緑化の推進、市民共有の財産として緑の価値を高め、市民利用の促進を図るための維持管理水準の向上等が検討されている。

なお、このような新たな施策を進めていくために、あくまで現時点における試算であるが、概算で毎年約 150 億円（地権者支援：約 11 億円、買い入れ：約 128 億円、緑化の推進：約 9 億円、市民利用促進：約 2 億円）の事業費が必要となるとされている。このうち、一般財源としては、3分の1程度が想定されると説明されているが、これに加え、将来的には市債の償還にも留意する必要がある。

横浜市を目指す緑施策の概要は、以上のとおりであるが、今後予定されているシンポジウム、広報等を最大限活用して、広く市民参画による議論を巻き起こし、市民合意に支えられた効果的な施策案が策定されるよう期待する。

2 課税自主権の具体的活用に関する意見（中間整理段階）

緑の保全・創造に向けた施策として、規制や補助・支援など、多様な手法を検討していく必要があるが、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・創造に貢献していくことが考えられる。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法を考えていくことが重要である。

そのような前提に立ったうえで、課税自主権の具体的な活用方策について見てみると、活用方策としては、施策に必要となる財源確保に向けた新税や税制自体のインセンティブを活用した新税の創設（既存法定税目への超過課税、法定外税）、施策誘導を目的とした税負担の軽減が考えられる。

また、課税自主権の活用そのものではないが、課税自主権の活用にあたっては、市民や関係者の理解と納得が欠かせない。市民参画の仕組みについても、合わせて議論を行っていくことが重要である。

そこで、課税自主権の具体的な活用方策（財源確保に向けた新税、税制自体のインセンティブを活用した新税、特定施策誘導を目的とした税負担の軽減）、市民参画の仕組みをセットにして、次のとおり考え方を中間的に整理した。

（1）財源確保に向けた新税の検討

ア 標準的な公共サービスとの関係

標準的なサービスは、既存の税負担によって賄われるのが原則であり、財源確保のために新たな負担を求めるためには、市民ニーズに対応した横浜市固有のサービスなど、標準的なサービスを越える事業を行っていくという前提が必要となる。

そこで、新税の可能性について見てみると、先に触れたように、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ある。これは横浜市の特徴であり、かつ魅力である。市

民も、大都市における生活の利便だけでなく、豊かな緑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。

これらの市民ニーズに対応するよう、横浜市は、今後、「みどりアップ計画」等で既存の緑施策を大きく拡大（量的・質的）していこうとしている。

横浜市が行おうとしているこのような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り、新たな負担を求める場合の理由等について、市民の納得が得られるよう、わかりやすく示したうえで、広く市民の理解と納得を得て、新たな負担をお願いしていくことも十分可能であると考えられる。

イ 課税手法の選択 ～市民税（個人・法人）均等割超過課税

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課税手法を選んでいく必要がある。

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について、十分に検討していく必要がある。

（ア）受益との関係に基づく課税手法の検討

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、その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・法人に広く及んでいくと考えられる。

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、多くの市民の方々に広く薄く負担をお願いしていく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、神奈川県の水源環境税（個人県民税均等割・所得割への超過課税）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。

この点について見ると、県の水源環境税は、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、また、市の法人市民税超過課税は、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、その対象となっている納税者は、全体の2%程度である。

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、緑減少の原因であると考えられることから、特別な原因関係に着目し、土地開発事業のために一定規模以上の緑を伐採する者に、法定外税として一定の負担を求めることができないか検討した。

しかし、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私権の制限という法律上の問題があり、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者が持つ土地に限り

課税されることとなることから、公平性の点でも課題があるとの議論となり、適当でないとの結論となった。

(ウ) 財源確保に向けた新税検討に関する中間的整理

以上から、財源確保に向けた新税としては、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お願いしていく方法によることが適当であるとの整理を行った。

(2) 税制自体のインセンティブを活用した新税の検討

財源確保に向け、緑の伐採者に対して、緑減少の原因者として負担を求めていくことは適当でない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、インセンティブ効果がある法定外税を設けていく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「規制緑化率」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：規制緑化率＋20％）。
- 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、この税によって得られた税収を原資として、補助金を交付。

イ 案の評価

(第7回税制研究会の議論状況に基づき記載)

(3) 施策誘導を目的とした税負担の軽減

ア 基本的考え方

特定施策誘導手法としては、守秘義務の関係で課税庁が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、補助金と比較してより効果が上がるような場合に限定して行っていくべきである。

イ 具体的活用方策

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・都市計画税を全額減免する措置を講じている。

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うるものであり、広く周知を進めていくことで、緑地指定拡大につながっていくものと考えられる。

この他、身近な緑化を更に促進していくため、建築行為等の際に一定基準以上の緑化を行った場合に助成等とあわせて固定資産税・都市計画税を軽減していくことや、道路沿いに一定の植樹帯を設けて緑化した場合に軽減を行っていくことが考えられる。また、広く市民と緑のふれあいの場として活用される土地に対して軽減を行っていくことも考えられ、これらによって、緑の保全・創造に寄与していくことが可能である。

今後、緑の保全・創造に向けた支援策の枠組みをしっかりと構築し、その担保の手法の一つとして、税の位置付けを明確にしたうえで、税負担軽減策の活用を図っていくことが重要である。

(4) 市民合意と市民参画

ア 基本的考え方

新たな負担を求める場合は、市民の理解と納得が得られるかどうか極めて重要であり、特に、緑の保全・創造は、市民の総意や市民運動的なものに支えられない限り、そもそも成り立っていかないと考えられる。

そういった意味で、現在実施中の市民アンケートや、今後予定されているシンポジウム、広報等の意義は大変大きく、広く市民を巻き込み、市民合意につながっていくような工夫を行っていく必要がある。

また、広く市民の理解と納得を得ていくためには、施策そのものへの参画はもちろん、どのような用途に充て、どのような効果があったかという効果検証についても、市民参画の仕組みを作り上げていくことが重要である。

イ 具体的取組

横浜市では、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おり、このような施策の企画や運営への参画を広く進めていくことが重要である。

さらに、使途の明確化に向けて、税収の会計的区分、外部有識者や市民参画による効果検証の仕組みづくりが検討されている。もちろん、効果の検証そのものは高度な専門性を有するものであるが、市民感覚も重要な要素である。真の市民参画につながる、横浜らしい仕組みづくりに向け、さらに工夫を重ねていくことが重要である。

3 今後の課題

今後、次のような課題を整理したうえで、最終報告を行っていくこととする。

(1) 緑施策案の策定

先にも触れたように、あくまでも税は政策目的実現のための手段であり、どのような施策を行うかが重要である。

市民合意に支えられた効果的な施策案の策定に向け、今後予定されているシンポジウム、広報等を最大限活用し、広く市民参画による議論を巻き起こしていくことが、まず必要である。

(2) 既存財源との関係整理

財源確保に向けた新たな市民負担について理解と納得を得るためには、まず、既存の投資的事業予算の振替や、更なる事務事業費の見直しによる財源捻出、寄附の拡充等による新たな財源確保等の内部努力が必要である。これらについて十分検討を行ったうえで、新たな負担を求める場合の理由等について、市民の納得が得られるよう、わかりやすく示していく必要がある。

(3) 課税手法の詳細検討

ア 財源確保に向けた新税

(ア) 具体的な税率の設定

施策に必要な財源額を明らかにし、事務事業費の見直し等新たな税負担以外の方法による財源確保策について十分検討したうえで、市民意向を踏まえつつ、税率設定の検討を行っていくことが必要である。

(イ) 課税期間の設定

新たな負担を求める場合の課税期間をどのように設定するかについては、緑地所有者に対する長期・継続的な支援という点を重視し、水と緑の基本計画期間中とする考え方と、経済状況や財政状況、市民意向の変化等に対応するた

め5年程度とする考え方がある。それぞれの長所、短所を十分検証し、課税期間に対する考え方を整理していく必要がある。

イ 税制自体のインセンティブを活用した新税

(第7回税制研究会の議論状況に基づき記載)

(4) 税負担軽減策の詳細検討

現在検討中である身近な緑化に向けた行動を促進するような固定資産税・都市計画税の軽減や、広く市民と緑のふれあいの場として活用される土地に対する軽減等について、緑の保全・創造に向けた支援策の枠組みの中で税の位置付けを明確にしたうえで、詳細を詰めていく必要がある。

(5) 新たな市民負担やみどりアップ計画への市民参画の方策

先にも触れたが、緑の保全・創造は、市民の総意や市民運動的なものに支えられない限り、そもそも成り立っていかないと考えられる。真の市民参画につながる、横浜らしい仕組みづくりに向け、さらに工夫を重ね、具体的な仕組みについて詳細を検討されたい。

横浜市税制研究会の活動状況

- 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））
環境創造局から、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して中間報告をとりまとめ。
（中間報告のポイント）
 - ・ 「あくまでも税は政策目的実現のための手段であり、まずは政策である」という点を確認。
 - ・ 新たな税負担の導入、税負担の軽減等、課税自主権活用の際留意すべき点等を整理。
- 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））
環境創造局から、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）、市民参加の仕組み等について議論し、中間的整理案をとりまとめ。

■ 樹林地をまもる

相続対策

相続税への
対応策の強化

維持管理の支援

小規模な
樹林地の施策
の充実

日常の
維持管理負担
を支援

市民の理解と協力

市民の理解と
協力、協働を
進める施策の
拡充

国への制度要望の追加

物納緑地等の新たな保全制度の創設等の働きかけ

緑地保全制度の拡充

指定面積の引き下げ等の検討など

〈拡〉 指定地の拡大による相続等不測の事態に対応した買入の拡充

概算事業費：約120億円 (H20 予算 約3.1億円)

〈新〉 土地所有者の維持管理の支援と併せて、
相続税の更なる評価減を適用できる制度の導入を検討

新たな市民協働による維持管理・利用促進のしくみの創設

所有者と市民・事業者をつなぐコーディネート機能の創設など

〈拡〉 樹林地の維持管理

〈拡〉 利用促進 (拠点活用、人材育成、環境教育、等)

概算事業費：約9億円 (H20 予算 約2億円)

よこはま協働の森基金制度の抜本改正

維持管理も含めて幅広く活用できる基金制度への改正を検討

〈拡〉 基金の拡充

概算事業費：約2億円 (H20 予算 約0.1億円)

借地公園制度による収穫体験の場の整備・促進

〈新〉 農作物の収穫体験等の場の整備に借地公園制度の適用
を検討

概算事業費：約2億円 (H20 予算 - (新規))

■ 農地をまもる

相続対策

相続税への
対応策の強化

農地保全と
農業振興対策

農家が安心して農
業を続けられるよ
う支援の実施

担い手の育成

高齢化、後継者不
足などによる担
い手不足の対策
を拡充(労働力の
確保)

国への制度要望の継続や相続対応のしくみの創設

納税猶予制度の適用地の拡大に向けた、国への働きかけの強化など

〈新〉 相続税納税資金の借り入れに対する利子補給制度を検討

〈新〉 相続時の農地の公的機関による買い取りを検討

概算事業費：約8億円 (H20 予算 - (新規))

※農政施策検討会で検討中

大消費地にある利点を活かし、より収入をあげる農業への支援

市民が新鮮で安心な農作物を手に入れられる地産地消の促進など

※農政施策検討会で検討中

農業を手伝ってもらいたい人への支援策拡充

農作業の受託組織の育成や市民による援農を拡大など

※農政施策検討会で検討中

農地を耕作できない人への支援策拡充

遊休農地の貸付の推進、民設の市民農園の設置誘導強化など

※農政施策検討会で検討中

■ 緑をつくる

市街地の
緑化推進

身近な
緑の創造

市街地の民有地や公共施設等の緑化や支援策拡充

〈拡〉 民有地、公共施設緑化等の拡充 (屋上緑化、壁面緑化等)

概算事業費：約9億円 (H20 予算 約3億円)

※ が新たな施策展開に伴う事業費概算の内訳 合計約150億円

(参考) H20 予算 約36億円 対H20 予算増嵩分 約114億円

※ 概算事業費は、単年度あたりの事業費で、用地の買入れ費用については、水と緑の基本計画期間中(21年度~37年度)事業費総額を計画期間(17年)で割り戻したものです。また、現時点では試算値ですが、今後の施策の具体的な検討を踏まえ、事業費については7月頃を目途にとりまとめます。