

第5回 横浜市税制研究会 議事録

日 時 3月28日(金) 午前9時30分から11時45分まで

会 場 横浜市技能文化会館 8階 802大研修室

出席者 <委員>青木宗明委員 金澤史男委員 田谷聡委員

<市側>阿部副市長 大場行政運営調整局長 徳江主税部長

<関係局>香林環境創造局担当理事(総合企画部長)

吉田環境創造局環境整備部長

高橋まちづくり調整局土地利用・規制担当政策専任部長 ほか

<事務局>行政運営調整局税制課

資 料

【資料1】横浜市税制研究会委員名簿／第5回横浜市税制研究会座席表

【資料2】市内緑地現地視察実施結果

【資料3】税制研究会の今後の検討の進め方(案)

【資料4】樹林地・農地の保全施策の方向性

【資料5】横浜みどりアップ計画関連事業費(平成20年度)

【資料6】他県等の先行事例を基に考えられる新税の方向性

【資料7】税負担の軽減による施策誘導の検討状況

◇ 事務局から、昨年12月の第4回研究会で示したスケジュールどおり2月、3月の税制研究会が開催できなかった経緯を説明し、お詫び。

◇ 事務局から、資料2、3に基づき、市内緑地現地視察実施結果、税制研究会の今後の検討の進め方について説明。(約5分)

(市内緑地現地視察実施結果)

- ・ 2月8日(金)の午後、青木座長、柴委員、田谷委員、望月委員の4名が、三保市民の森、新治市民の森、川井緑地保全地区、南本宿市民の森、その他斜面緑地等を視察。

(税制研究会の今後の検討の進め方)

- ・ 第5回研究会において、緑の保全・創造に向けた新規・拡充施策案をもとに、施策に対応した課税自主権の活用方策について議論。
- ・ 第5回研究会の議論状況を踏まえ、事務局で、課税自主権の具体的活用方策のたたき台を作成。
- ・ 第6回研究会（4月24日）において、事務局作成のたたき台を基に、課税自主権の具体的活用方策について、報告書作成に向けた詰めた議論を実施。
- ・ 第6回研究会の議論状況を踏まえ、事務局で、報告書案を作成。
- ・ 第7回研究会（5月初旬）において、報告書案について議論を実施し、暫定的な報告書を公表。
- ・ 5月から6月にかけて、市民アンケートやシンポジウム等を実施。
- ・ 第8回研究会（7月下旬）において、市民アンケート、シンポジウム等の内容を反映した最終報告書案について議論を実施し、最終報告書を公表。

(座長) 第7回、第8回の進め方は、もう少し考えたい。5月の時点で最終報告書を出し、研究会としては責任を果たしたということもあり得る。これは、施策についてどこまで細かに報告書に書くべきかという点に関わってくる。

いずれにしても、本日、おおよその水準の資料は出てきており、施策の基本的枠組はわかることになる。税としてはこういうメニューがあって、こういうことが考えられるといったことや、それぞれの施策に応じて、こういうものがあるということをお話いただくと、次回までに、私と事務局の方でまとめさせていただく。次回の研究会には、かなり詰まったものをお出しし、叩いていただきたい。

- ◇ 環境創造局から、資料4、5に基づき、樹林地等の所有者に対するアンケートの分析結果、樹林地・農地の保全施策の方向性、緑施策推進の基本的枠組、平成20年度における横浜みどりアップ計画関連事業費について説明。(約20分)

(樹林地等の所有者に対するアンケートの分析結果)

- ・ 緑地保全制度に対する認知度が低い。
- ・ 樹林地所有上の課題としては、相続税や将来の相続への対応が最も多く、日常の維持管理負担についても多数の意見が出された。
- ・ 農地所有上の課題としては、相続税対策や相続税負担に関するものが最も多く、収入の安定化、耕作者の高齢化、後継者不足、市民の理解やボランティア労働による協力等、多岐にわたって意見が出された。

(樹林地・農地の保全施策の方向性)

- ・ 相続税への対応策の強化 (樹林地・農地)
- ・ 小規模樹林地に対する施策の充実、日常の維持管理負担の支援、市民の理解と協力・協働を進める施策の拡充 (樹林地)
- ・ 農家が安心して農業を続けられる支援の実施、高齢化・後継者不足などによる担い手不足の対策拡充 (農地)

(緑施策推進の基本的枠組)

- ・ 10大拠点等のまとまった緑の保全、市街地の身近な緑の保全と創造により、平成37(2025)年において、緑の総量(緑被率)を維持・向上
- ・ 緑の維持管理水準を向上し、緑の価値を高め、市民利用を促進
- ・ 市民・企業・NPOによる環境活動、子ども達の環境教育を推進

(平成20年度における横浜みどりアップ計画関連事業費)

- ・ 樹林地・農地の保全、緑化に約241億円の予算を計上。

◇ 事務局から、資料5-2に基づき、緑関連の税負担軽減状況について説明。

(約5分)

- ・ 課税自主権の活用によるもの
市民の森、緑地保存地区、源流の森について、固定資産税・都市計画税合計で、約3億4千万円を減免。
- ・ 地方税法における非課税措置等特別措置の適用を受けるもの
都市公園、保安林について、約8千万円の優遇措置が講じられている。

- ・ 土地利用規制に伴い評価減等となるもの
特別緑地保全地区、市街化調整区域について、約 23 億 6 千万円の評価減等を行っている。

◇ 説明に対する質疑応答（約 15 分）

- ・ 資料 5 の平成 20 年度における横浜みどりアップ計画関連事業費と、これから行おうとしている施策は範囲が違っているのか。

→ 新規で取り組むものと拡充していこうとするものとの両方がある。

- ・ アンケート結果で、相続が大変だということだが、樹林地所有者の相続税額の平均は、だいたいいくらくらいか。

→ 把握できていない。

- ・ 資料 4 - 2 の冒頭の市街化調整区域の表で、「緑地保全指定面積」の欄が、現況 900ha から計画では 2,400ha となっている一方、「新たな保全施策等による緑被率の維持」の欄は、現況 3,400ha が計画では 1,800ha となっている。両欄の変動幅は、プラスマイナスが大体同じだが、これは、「新たな保全施策等による緑被率の維持」の欄の現況面積の緑が、緑地保全指定により、「緑地保全指定面積」の欄の計画面積に移るという理解でいいのか。

→ 「新たな保全施策等による緑被率の維持」の欄の現況面積の緑が、緑地保全指定により、「緑地保全指定面積」の欄の計画面積に移るとするのはそのとおり。

ただ、市街化調整区域といっても土地利用は出てくるので、「新たな保全施策等による緑被率の維持」の欄の現況面積は、「緑地保全指定面積」の欄の計画面積に移る部分以外の部分で減ってしまう。このような土地利用の際に、ある程度の緑化義務付けや、緑化率を高めめに設定したりすることで、緑被率を維持したいと考えている。

- ・ 緑の保全・創造に向けた施策について、できるだけ緑を所有者に維持してもらえよう支援するとともに、相続等やむえない場合には市が一定の買入れを行うこと、また、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に、維持管理の水準を向上していくという基本的枠組は理解できた。
- ・ 税制研究会が計画どおりに開催できていないことを何回もお詫びされるが、開催延期は全く気にしていない。これだけの体系的な施策をやろうとすれば、いろいろな部局が関わってきて、それを調整するのは大変なこと。延期を重ねるのは、それだけ横浜市が本気でやろうとしているシグナルだと私は受けとめている。
- ・ 今回示された基本的枠組は、緑被率が下がり続けているところを、平成37年までに、なんとかプラスマイナスゼロにもっていくという目標だと思う。平成37年まで継続して取り組んでいかないと、目標が守られた形にならないわけだが、その保証をどうつくっていくかが問題。
 これだけいろいろな部局が関わっていると、いわゆる縦割りを越えて、市民協働といった今までにない仕組みや、仕掛けを作っていないと、絵に描いた計画で終わってしまう。その点について、何か新しい仕掛けを考えているのか。

(座長) 確かに、今話題の道路特定財源のような話がすぐに連想される。市民が新たな負担をした上で、市民が望んだとおりに使ってもらえるのか、ここで謳われているようなものにきちんと使ってもらえるかどうかをどのように担保していくのか、是非確認したい。

→ 別途、基金のようなものを設置するということが基本になると考えているが、もう少し庁内の調整が必要な状況。

市民との協働としては、ボランティアを募集し、活動助成を進めており、これを拡大していきたい。

- ・ 基金といってもいろいろある。例えば、仮に超過課税をすることとしても、目的税的にやるということに当然なるので、その管理のための基金をつくると

いう、会計上の基金もある。そのような形だけのものではなく、基金の用途なり、パフォーマンスがどうかという評価を市民と協働して市民目線で行っていくという形が必要だ。単にいろいろな要素を集めましたよという感じではなく、全体を束ねて、市民に見えるような仕掛けを考えることが必要。

(座長) 用途の担保の問題は、税そのものではないが、市民が納得できる税制という観点からは非常に重要だ。研究会として是非必要性を指摘しておきたいが、こういったことは、研究会の指摘を踏まえて行政が後々考えていくということでもいいのか、それとも、研究会の方で工夫して、報告書に案を入れていった方がいいのか、考え方を伺いたい。

→ 市民の方から特別に税負担をお願いするということになれば、ご指摘のあったように、パフォーマンスがどうなっているかという説明責任を果たしていかなければならないと考えている。本市としては、当然、整理していく必要があると思っている。

(座長) それでは、報告書の方向性としては、できるだけ市民の意見を汲み上げたり、市民が意見を表明することができるような仕組みを工夫していく方向で、原案を作らせていただきたいと思う。

◇ 事務局から、資料6に基づき、中間報告で整理した新税の方向性について説明。(約5分)

◇ 施策に基づき考えられる税制の活用方策について自由討議(約60分)

(座長) いよいよ税の議論に入りたい。税の形の分け方としては超過課税方式と法定外税の2つの方向があるが、最初に、超過課税の方についてご意見をいただきたい。

- ・ 超過課税なり、法定外税をつくって、市民の方に負担を求める場合、前提として、その税金を使って何をやるのかということが問題となる。基本的枠

組として、樹林地の買い取りと、保全措置を講じた樹林地等に対して市民参加で維持管理を進めていく方向が出されているが、この2つは性格が全然違う。どちらを中心に考えて説明していこうとしているのか。

- ・ 確かに性格は違うが、メダルの表裏だ。土地所有者に対しては前者で、市民に対しては後者という形。

ただし、樹林地の買い取りは、市が土地を取り上げようとしているような感じで受けとめられないように、土地所有者の納得を得ながら進めていくことが重要だ。市民向けには、市民トラストのような形でやっていこうという気運が盛り上がり、この仕組みは成り立たない。そういう点では、後者の説明で、やっぱりタックスペイヤーに支えてもらうという方向の説明になるのではないか。

- ・ 樹林地を買い取っていくとして、やはり、なぜ超過負担が必要なのかという説明が必要になる。

神奈川県は首都圏の中では環境のいいところであり、一番開発にさらされやすい。このような条件の下で緑を保全していくことは、法定税目の標準税率で行うべき行政サービスの水準を超えている、行政では賄えない緊急性があるという説明になるのではないか。

(座長) 超過課税の手法としてはどうなるか。

- ・ 個人市民税と法人市民税については、神奈川県の場合と違って、臨時特例企業税のような法定外税もやっていないので、あまり分けて考える必要はない。個人に負担をお願いするのであれば、法人にもお願いするということになるのではないか。その意味では、個人にせよ、法人にせよ、考えられるのは2つであり、それぞれの納税者の状況をあまり考えずに、一律に均等割でいくのか、それとも所得割あるいは法人税割の方で、所得あるいは収益に着目して、所得に比例して負担をお願いするのかということが論点になる。
- ・ 市民税の超過課税を行う際に、法人まで含めるのかどうかは1つのポイントになるが、私も、シャウプ勧告を引くまでもなく、市民にとって快適な住環境が形成されることは、法人にとっても受益であり、財政学における受益

というのは、そういった広い概念なので、法人にも負担していただく方向で考えていいと思う。

(座長) 市民税の超過課税を検討する際は、緑の保全による受益は、原則的には広く個人・法人に及んでいくといった点を踏まえ検討していくこととなるが、やはり、均等割の方が説明としては合理的であるということになるのか。

- ・ 神奈川県の水源環境税とも、少し絡んでくる。水源環境税の見直しが4年後にくるが、私は、横浜市内の河川とか緑を含めて、水源環境税の市町村交付事業の対象となる事業が全くないわけではないと思っている。水源環境税の所得割も含めた超過課税は横浜市民も払っているわけなので、緑の保全という趣旨であれば、市町村交付金を要求してもいいように思う。そうすると、すでに所得割を取られているという考え方もできる。

横浜市民は数も多いから、均等割でもかなりの額になると思う。

その両面から考えても、均等割ということになるのではないか。

(座長) 固定資産税に対する超過課税を考える可能性はどうか。土地所有に受益の帰着を求めるような考え方になると思うが。

- ・ 実質的に固定資産税に対する超過課税的なものとして、都市計画税がかかっている。緑の保全による受益と言え、都市計画税を払っているでしょ、それを何に使っているんですかという話になる。
- ・ 仮に、日本の地価が緑化環境等によって上昇する形でマーケットが成立しているのであれば、今の固定資産税で十分、高くなった分は反映されているということになり、受益に応じた超過課税は説明が難しいのではないか。
- ・ 日本は、3年ごとにきっちり評価替えをやっているが、こんなことは、世界でも日本くらいしかやっていない。イギリスとかは、30年も40年も評価替えをやっていないので、そういうところは税率で調整することになる。

そう考えると、日本の場合は、受益は固定資産税の評価額に反映しているので、超過課税はちょっと難しいかなと思う。

また、利益の還元は、上げるところと下げるところがあってはじめて還元

と言えるもの。全部上げるというのは違う。

今回の考え方は、緑を全体として維持していこうということなので、やはり、市民に広く、薄く利益が行き渡ると考えたほうが、すっきりする。

(座長) それでは、超過課税の方については、そういう方向でまとめていきたいと思うが、ほかに何か指摘しておくべき点はあるか。

- ・ 汚染者負担の原則のように、許せないからとか、環境に負荷をかけているから税をかけるということであれば、権力が出ていくしかないから、上からガツツとやることになる。

これと違って、自分達が、その施策によって広く薄く受益を得ることができから、そのためには、通常の負担よりも重い負担でもいいですよという形の税にしていく場合は、権力が上からやるのではなく、市民の総意に基づいて、ある種の市民運動的なものに支えられない限り、長く持たない。そういう意味で、シンポジウムとか、市民アンケートとかは、飾りではなくて、すごく重要なことだと思うので、指摘しておきたい。

(座長) それでは、法定外税の方の議論に移りたい。

緑に関して法定外税をメインにするのは相当難しいと思うが、市民に負担をお願いしつつ、緑減少の原因者にも、補助的に応分の負担を求めていくことも可能なのではないかと考えている。

世の中の流れから言うと、規制はできるだけ減らして経済的なインセンティブで対応していくという流れになっている。税として、本当の意味でディスインセンティブが効くかどうかは別として、やはり何かシグナルを送っておく必要はある。規制との組み合わせのなかで、ディスインセンティブを少しでも利かせていくみたいなことが必要なのではないか。

いずれにしても、法定外税というのは、まず、根拠がしっかりしないと逆風にさらされる。まず根拠が成立するかどうかについて、意見をいただきたい。

- ・ 神奈川県判決もあって、法定外税は少し難しくなっている。残念ながら、分権の流れは完全に逆転しつつあり、2000年の分権一括法以前の感覚、上下

関係がしっかりとあるんだという話に戻っている。法定外税は、考え方としてはやるべきだと思うが相当の理屈が必要だ。

- 一番簡単なのは、いわゆる開発者に負担を求めるということ。この場合に果たして開発業者にどういう根拠で負担を課して、開発行為を多少なりとも抑制させるような、あるいは、少し緩和するような策が考えられるのかどうかということになる。
- 一定の公園とかを整備して、開発基準を守っている業者に、なお税を課するという話はどんなものか。開発基準を守らなかった業者に対して税を課するというのはどうか。
- 例えば海外の例では、建ぺい率とか容積率の基準を超えた場合に税を納めるというものがある。緑を一定の水準で守るようにどこかで決めたいので、それを上回って緑を乱開発するような場合に税を課するというのはどうか。
- 基準を決めて、それよりもだめなところからとるというのは、税としてはよくない。税さえ払えば守らなくてもいいんだという話になってしまう。
- 例えば、横浜市が緑を守ろうとしているにもかかわらず、それをある人が開発した場合に、仮に負担を求めるとした場合、売った人の利益と開発した人の利益のどちらに負担を求めるとかということがある。横浜市がコストをかけて緑を守っているにもかかわらず、それを開発したので、開発者に今までのコストの負担を求めるとかという言い方もあるし、あるいは、売った人も開発した人と一緒にコストを負担してくださいよという言い方もできる。また、受益という言い方でも、同じようなことを同じように説明できると思う。ただ、それがどれくらい説得力があるのかという問題だ。
- 本当にやるとしたら、開発業者の方にどのように協力してもらえるかということが必要。企業のあり方という点では、CSRや、環境のことを考えない企業活動というのは無いという風潮が強まっている。そういうところで、開発業者の方に協力していただくことができるのかどうかといったところを少しご検討していただければと思う。

三重県で当時の北川知事が最初に産廃税を入れたときには、ひざ詰め談判で業者の納得が得られるまで、2年、3年かけて議論したという経緯もあるので、全く無理な話ではないと思う。

(座長) いずれにしても、規制と税の間がつながっていくような状態が一番いいので、規制の話と絡めながら、報告書の方角を考えていきたいと思う。

それでは最後に、税負担軽減の検討状況ということで、事務局の方から説明をお願いしたい。

◇ 事務局から、資料7に基づき、税負担の軽減による施策誘導の検討状況について説明。(約5分)

- ・ 既存減免対象の量的拡大を図るもの
緑の環境をつくり育てる条例に基づき、市長が指定する緑地に対する固定資産税・都市計画税の軽減措置（市民の森、緑地保存地区、源流の森）
- ・ 新たな軽減措置の創設を検討中のもの
景観計画の策定に合わせた固定資産税等の軽減措置
緑化地域制度の導入に合わせた固定資産税等の軽減措置
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固定資産税等の軽減措置

(座長) 負担軽減については、通常は、補助金で行った方が明確に誰にいくら補助したかということが分かるので、その方が透明だという議論になる。

一方で、払ってから戻ってくるよりは、払わない方がよいという部分もあり、緑地保存地区などは、今、奨励金から減免に移行しているのだと思う。

どちらも分からないではないが、本来的に言えば、やはり補助金の方が明確なので、税負担の軽減の方がより効果が上がるようなものを精査して、限定的にパッケージとして入れていくことになると思う。

最後に、全体を通してご意見があればお願いしたい。

- ・ 緑被率31%を維持しようとする、市内全域について、きめ細かい施策が必要となるが、10大拠点という捉え方は、横浜市の人口と面積から考えると少ないと思う。その下に、別に拠点と言わなくてもいいが、市民の力で守ってほしいと思うようなちょっとした林とか森を100個でも1,000個でもいいから区ごとに指定して、行政が見守っていきますよとか、逆に、うまく手入れしている所があれば表彰するというように、行政と市民の森を通じたコンタクトのきっかけになるような選定を考えたらどうか。

そういったことで、市民と行政をぐっと近づけることになるんじゃないかと思う。

(座長) 是非ご検討いただいて、これをやれば市民向けの説得力があがるという
ようなところをご検討いただきたい。

◇ 閉会。