

第2回 横浜市税制研究会 議事録

日 時 9月11日(火) 午前9時から11時10分まで

会 場 関内駅前第一ビル2F 202 特別会議室

出席者 <委 員>青木宗明委員 金澤史男委員 柴由花委員 望月正光委員

<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)

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

資 料

【資料1】横浜市税制研究会委員名簿／第2回横浜市税制研究会座席表

【資料2】第1回横浜市税制研究会議事録

【資料3】第1回税制研究会における主な指摘事項・今後の検討の進め方

【資料4】我が国における環境関連税制の状況

【資料5】諸外国における環境関連税制等に関する資料

【資料6】緑の保全・創造の必要性、目標設定、重点取組等

◇ 事務局から、「市政記者会からの要望」と「対応方針」について説明

- ・ 第1回研究会終了後、複数の市政記者から、会議の公開あるいは議事録の公表を求める要請があったこと。
- ・ これを受け、第1回研究会について、一週間以内に詳細な議事録を公表したこと。
- ・ 第2回研究会以降、開催当日に、会議資料及び主な意見を取りまとめて記者発表を行い、一週間以内に詳細な議事録を公表することとしたい。
- ・ 各回、短時間での議事録の確認について協力をお願いしたい。

◇ 議事録対応等について、座長から、十分な内容を盛り込んだ議事録となるよう各委員からの積極的な指摘をお願いし、全委員一致で承認。

◇ 事務局から、資料3に沿って、第1回税制研究会における主な指摘事項、今後の検討の進め方について説明。(約5分)

- ・ 市の施策全体と環境政策との関係

- (第1回研究会における主な指摘)

- 政策がまず初めにあって、税は手段。政策をどうするかをしっかりと検討する必要。税ありきの議論ではなく、市の施策全体、特に幅広い意味での環境政策の位置づけの中で考えるべき。

- (検討の進め方)

- まずは、政策について十分に説明を行うこととし、第2回税制研究会では、①大気や水質等を含めた横浜市の環境の現状、②緑の保全・創造の必要性、目標設定、重点取組等を説明。

- ・ 課税自主権活用の方向性、検討すべき論点

- (第1回研究会における主な指摘)

- 環境対策の税については、各国や国内で実践に移されている。最新の状況を網羅的に調べる必要がある。

- 市民に負担を求めることになるかもしれない新税を検討する以上、あらゆる選択肢、あらゆる可能性を検討し、自然科学のデータや意見なども勉強した上で、市民にとって真に必要な施策とその財源のあり方を慎重に審議していく必要がある。

- (検討の進め方)

- 政策について十分に説明し、当該施策の推進に向けて課税自主権を活用するにあたっての条件や留意点について議論したうえで、本市としての具体的対応を検討していくこととし、第2回税制研究会では、国内・各国における環境関連税制の状況を紹介し、第3回税制研究会以降において、具体的な対応を検討していくこととする。

◇ 今後の検討の進め方について、全委員一致で承認。

◇ 事務局から、資料4、5に沿って、国内、各国における環境関連税制の状況について説明。(約20分)

(国内の状況)

- ・ 環境省の環境税案(平成18年度税制改正要望)
- ・ 緑化施設に係る固定資産税(償却資産)の課税標準の特例措置
- ・ 自動車税のグリーン化

- ・ 地方における独自の取組
 - ① 環境に関する特殊な財政需要の発生に対して、その原因者に負担を求めているもの
 - ② 環境に負荷を与える行為・物質に着目したもの
 - ③ 森林環境・水源環境保全を目的とした住民税の超過課税
 - ④ その他規制的なもの

(諸外国の状況)

- ・ 諸外国における温暖化対策税
- ・ 諸外国における自動車環境税制
- ・ 諸外国における使い捨て容器の処理方法(デポジット制度)等

◇ 説明に対する質疑応答

- ・ 緑化施設に係る固定資産税(償却資産)の課税標準の特例措置の説明の中で、横浜市では、平成13年の制度創設以降、適用実績がないとの説明があったが理由は何か。

→ 敷地面積と緑化率の要件がネックになっているのではないかと考えている。面積は、平成19年度から500㎡以上が対象となっているが、その前は1000㎡以上が対象だった。敷地面積1000㎡で緑化率が20%ということは、200㎡の緑化施設が必要ということで、5階建だと1階全部取られてしまう形になる。それだけのものを作るのは、多少の税負担の軽減があったとしても、資金的になかなか難しかったのではないかと考えている。

- ・ 海外の状況はさらに進んでいる。例えば、これ以外にも、フランスでは、航空機の騒音に税を課しているし、水質関係では、水質汚濁に税金を課している。また、EUでは、農業に対して税を課して水質を改善しようというのがある。概要は今説明があったとおりだが、まだまだその他にも環境税制ということで、色々な取組がなされているので、今後も調べていってほしい。

◇ 環境創造局から、資料6に沿って、緑の保全・創造の必要性、目標設定、重点取組等について説明。(約50分)

- ・ 横浜の環境の移り変わり(大気・水質・緑)

- ・ 緑の機能（「横浜市水と緑の基本計画」で位置づけた水と緑の多面的な機能）
- ・ 緑の必要性
 - ① 水の循環と緑
 - ② ヒートアイランド現象の緩和と緑
 - ③ 市民活動の場
 - ④ 自然とのふれあい
- ・ 横浜の緑の特徴
 - ① 大都市でありながら身近にある緑
 - ② 魅力ある緑
- ・ 緑に関する市民意識調査結果
- ・ 横浜みどりアップ計画の概要
- ・ 緑施策の重点取組
 - ① 10大拠点等まとまった緑の保全
 - ② 市街化区域の緑の保全
 - ③ 中心市街地（都心部）の緑化の推進
 - ④ 樹林地等の維持管理・運営

◇ 説明に関する質疑応答

- ・ 資料6の3枚目に、「浸透面積率」、「蒸発散面積率」というのがでてくるが、これは、どういう指標か。また、横浜市と「中小都市」との比較がでてくるが、「中小都市」とは具体的には何か。

→ 浸透面積率は、市域を50m単位のメッシュで区切り、航空写真をもとに、農地や森林など雨水が浸み透る部分の割合と、道路の舗装面や屋根といった雨水が浸み込まない部分を塗り分けたもの。例えば、浸透面積率100%の部分は、全部森林や土がでている部分、逆に、0%というのは、土などが全くない部分ということ。

これに対して、蒸発散面積率とは、市域全体の面積に占める水面と緑地と畑地の合計面積の割合である。

中小都市とは、都市化の影響の少ない中小都市の平均値である。

- ・ 緑の必要性と一般的にいうが、聞いている人の納得を得るためには、きちんとした数値、基準に基づいて説明していかなければいけない。そのために

は、出されている基準の中で、何が有効かということを確認する必要がある。

例えば、横浜市の平均気温の上昇が中小都市の平均気温の上昇より高いといっても、中小都市の定義があいまいでは説得力がない。ヒートアイランド現象については、特定の地域、エリアをとって、その気温上昇が10年前と今では、どれだけ高いかという説明の仕方をしたほうがいいのではないか。

◇ 今後、検討を進めていく際に留意していくべき点等について自由討議（約40分）

- ・ 緑の担当から詳細な説明を受けて、なぜ緑がそんなに大切なのか、緑の機能や役割、守っていく必要性がよく理解できた。

緑というと通常、丹沢とかを思い浮かべ、横浜市は中心部のコンクリートばかりのところをイメージするが、今回の説明で、横浜の緑にも、エリアや性格で多面性があることがわかった。

中心部はこれから緑を増やさなければならないし、住宅が密集しているところは、個人宅の緑をどのように守るか、斜面地をどうするのかということになる。それに対して郊外には、豊かな山林があり守っていかなければならない。そうすると、それぞれ緑を守るための意義が変わってくる。緑を守る意義が、中心部であれば、ヒートアイランドだとか、温暖化問題とも多少関係するだろうし、山林の方は、大気を浄化するとか、多少とも温暖化抑制につながる効果もあるだろう。エリアを分けて、税で何ができるか、例えば、固定資産税の軽減など税制自体のインセンティブで対応するのか、施策のための財源確保を図るのかといった対応を考えていく必要がある。

- ・ なお、これから検討を進めてゆく上での前提条件を1つ指摘しておきたい。新税という話になれば、市民の側からは当然の疑問がだされる。すなわち、重点取組項目をいろいろとあげて、これをやるためには新しい財源が必要だといわれても、本当に新財源が必要なのか、むしろ一般財源を組み替えれば十分できるのではないかという疑問である。我々の研究会としては、この部分は市の説明を信用して、財政が厳しいという前提で検討を進めていくが、その前提が崩れると検討が誤ったものになってしまう。

市民としては、何億必要といったときに、そのくらいは今ある財源で出せる、今ある予算の無駄をなくせばいいということになる。これに対する説明も、後日聴かせていただきたい。

- ・ 重点取組の方向は、説明を聴いた限りではよく理解できる。

しかし、いろいろと施策を打っても、実際は緑がどんどん減り続けているのが現状。何が効果的で、何が効果的でなかったのか十分に分析することが必要。それがあって初めて、次に有効な手段の検討ができる。これは、ある種行政の壁かもしれない。行政は、なかなかこれが悪かったとか言えないから難しいが、十分な分析の上に立って、より効果的な施策を行っていかねければ、税を負担する市民の理解は得られない。
- ・ 緑を守っていくうえでアキレス腱となっている部分はどこか、税はアキレス腱部分をやるのか、周辺的なことでサポートする補助的な手段になるのか、そのあたりの議論は、トップの方針にもかかわってくる。

例えば、市街化調整区域は、もともと緑を守ることが1つの大きな目的であったものだが、実際にはどんどん緑が侵食されている。庭の緑をちょっと増やすといったこともいいが、31%の緑被率をこれから長期的に守ろうとすれば、説明にもあったように、市街化調整区域の中で、絶対ここは守るといふ生命線をきっちり決めて守りきることが必要。本当に効果がある施策を行うことが、横浜市全体にとって重要であり、税はそれを側面からサポートすることになるのかなと思う。
- ・ 緑の減少は住宅増加の裏返し。緑を守ると言っているが、市民が開発を望んだからこそこうなったという側面がある。

自分の家の前にも斜面の緑があるが、いつ緑がなくなってマンションができるかという恐怖感にいつも陥っている。実際にそういうのがどんどんできてきているが、それは、横浜に住みたいという市民の期待に応えてきた結果でもある。そう考えると、人口増加をどうとらえるか、都市づくりのあり方という根本的な方向性にもかかわってくる。
- ・ 少子高齢化で人口減社会がくるといっても、高齢者を中心に、便利な都市のマンションに住みたいという都市居住願望がどんどん強まっている。その受け皿になる一方で、緑を守ろうと言ってもなかなか難しい。この辺で、もう人口は増やさない、今いる人たちが緑を増やして行って、自然の中で住めるような、自然共生都市みたいにしていくといった方向にもっていくことができるかということが大きな問題。

こういった背景をしっかりと踏まえたうえで、税でできることは何なのか

かんでいく必要がある。

- ・ 緑を守るという点では、規制も有効な手段である。税金を使って財源を確保し、補助金を出しても、緑の保全是なかなか難しい。税を入れても効果が上がらないと、なんなんだということになり、市民の理解が得られない。

多少とも強い規制になるのかもしれないが、開発できる敷地面積に最低限を設けるといった方法もあるのではないか。小さな住宅は緑が作れないので造らせない、マンションも低層化にして屋上を緑化するような規制が横浜でも可能なのか。

- ・ 逆に、どんどん規制緩和して、小さくしている。臨海地域の工場だってそうだ。本気で緑を守る気があるのか、その辺を是非伺いたい。

→ 日本全体で考えれば人口減少になっていることを踏まえると、人口を抑制しないまでも、これ以上開発しないでもすむ方法を考える必要があるだろう。食い止めるなら、今しかないだろうと思っている。

長期ビジョンの中でも、コンパクトなまちづくりをうたっている。残すところはしっかり残し、開発するところは良好な開発に誘導するというメリハリが重要だ。

緑化については、現在は、条例に基づき、行政指導のかたちで5%から10%の範囲で緑化を求めている。

義務付けについては、都市緑地保全法が一昨年改正され、去年から適用できるようになったので、住居系地域を対象に10%の義務付けを図ろうとして、都市計画の手続きを進めている。

ただし、法律上、商業系地域は適用ができない仕組みになっている。本市としては、商業系地域にも義務付けられるよう国に要望しているが、それを待っていると遅くなるので、住居系地域を先行してやっている。これによって、年に20haぐらい緑地が確保できると見込んでいる。

緑化地域のほかに、ベーシックなものとして用途地域がある。第1種低層住居専用地域というところは、本市は最小敷地規模制限を導入しており、100㎡、125㎡もしくは165㎡としている。結果的には庭が広がって、その緑が守られるという効果がある。

また、風致地区というのがあり、市域全体で約3700haが指定されている。これには、建築や開発にあたり、緑化等の規制がある。

その他にも特別緑地保全地区等があり、これは、緑の伐採と開発、建築を制限する形になっているので、買取請求という裏打ちがついてくる。

このような形で、強いものから緩いものまで、いろいろあるが、緩い部分で緑がどんどん減っていつている。

- ・ 規制がなければ所有者は森林を自由に切ることができる。森林を持っている人が、外材が安くて森林経営の採算が取れないため、皆伐して根こそぎ材木を売って、その後で、更地として土地を売るということがあちこちで起きているという話も聞く。これは致命的だ。
 - 特に相続のときに、そういう事態が起こる。利用価値が一番低い調整区域の土地から先に処分し、相続税に充てる傾向がある。高齢の方が土地を持っているという現実があり、世代が替わると、思い入れもないし、維持管理の面倒もあるので、売ってしまおうということになる。開発業者に渡った後になると、市としても対応が困難になるので、維持管理や相続税の対応等により、なるべく持ち続けてもらうことが重要であり、その上で、どうしても維持できない場合に買い取りを行うことが必要である。
- ・ 7大拠点等の森林の所有者を市は把握しているのか。仙台なんかでは、木を残すために一軒一軒回って対応していると聞いている。そういうことをやらないと、結局、緑を残すことはできないのではないかと。
 - これまでは、事案がでてきたときに、1件ごとに対応してきたが、財源的な裏付けがとれ、最終的に買い取ることができるということになれば、対応もしやすくなる。今は、最後にどうするかまだ答えられない段階だが、メニューがそろってくれば、そのような対応も可能になってくる。
- ・ 山林の相続税については、農地と違い、国に要望しても難しいものがある。相続税相当分を地方税の方で何とかできないかどうか、何か仕組みを考えるべきではないか。
- ・ 相続税については、国の所管であり、変更を働きかけるにしても実現には時間がかかる。緑を守っていくためには、財源を確保して、最終的には買い取りをするという方策しかないのではないかと。
- ・ その財源のための税というのもありえる。

- ・ 規制策、負担軽減策、施策のため財源確保策の3つをセットにして検討し、それぞれの長所をバランスよく組み合わせる形で、税の担うべき役割や具体的活用方法を考えていく必要がある。

例えば、反発を抜きに考えれば、固定資産税減免による経済的インセンティブより、直接規制の方が効果も大きいと考えられる。税を検討していくうえで必要なので、現在やっている規制はなにか、これから何に規制をかけようとしているのか、国や県の施策も含めて、一覧表に示していただきたい。

そのうえで、事務局には、どのような組み合わせが最も効果的か、たたき台の案を示していただきたい。

- ・ 私も、緑を守るのであれば、まずは規制ではないかと考える。7大拠点の緑を守るのが一番重要。調整区域の緑被率が66%で、この数値が落ちたら致命的。規制でどこまでできるのか、できないとすると何が必要かということでも税の問題も出てくる。法律や条例で規制できることを一覧にして、是非だしていただきたい。

- ・ いろいろなアイデアがだされ、実施に移されているが、利用率が非常に悪い施策がある。その検証も必要。新しい制度を創るとき参考として、施策案だけでなく、既存施策の実績もあわせて示していただきたい。

→ 利用率の悪い代表例が、協働の森。一昨年、基金を創設して、地元の方が希望して買取費用の1割を用意していただければ、残りの9割を基金から出して身近な緑を買い取る制度を設けた。しかし、1割といっても市街化区域の土地なので結構高い。利用実績は1件だけで、それも、たまたま、地元自治会が貯めていたお金が500万円近くあったから成立した。制度の見直しをしなければいけないと思っており、財源についても何とかできないかと考えている。

- ・ 協働の森のために財源確保を考えるとどうしても、税でということになると全市民で負担することになる。みんなが憩える大きな緑ではなく、身近な緑ということになれば、各地域でやればいいのかという話になり、税としては構想しにくくなる。大多数の市民が納得するためには、そのあたりの理屈をきちんと工夫しなければいけない。

- ・ 山林についての議論が多かったが、資料6の9枚目で指摘されている緑の

減少の3つの原因の中で、農地の減少が一番難しい。山林は、財源問題を別にすれば、最終的には買い上げるということで解決が可能。これに対して農家は担い手不足という問題がある。これまでも、農地に対して相続税をかけないといった猶予策を駆使して必死に守ろうとしてきたが守れなかった。

- ・(座長) これまでの議論を踏まえ、次回までに、私と事務局で少し具体的なものを考えてみたい。先生方もアイデアがあれば、破天荒なものでもかまわないので、私か事務局に出してもらいたい。破天荒なぐらいでないといい案はでてこないと思うので、ぜひお願いしたい。

◇ 事務局から、各委員の指摘等をふまえ、第3回研究会に向けて資料を用意していく旨説明し、閉会。