

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

平成 19 年 12 月 26 日

横浜市税制研究会

目 次

はじめに	1
1 課税自主権活用検討にあたっての考え方	2
2 緑施策の重点取組	4
3 緑の保全・創造に向けて税を活用する際の留意点	8
4 他県等の先行事例を基に考えられる新税の方向性	11
おわりに	19
資料 1 緑施策の重点取組について－提言－	21
資料 2 他の自治体における課税自主権活用の取組	51

はじめに

地方分権改革の一環として、課税自主権の活用が緩和される流れを受け、各自治体独自の税制活用が拡大している。

このような中で、横浜市においても、広く政策目的実現に向け、課税自主権の活用について検討を行っていくこととし、平成 19 年 8 月に、横浜市税制研究会が設置された。

本研究会では、今後、横浜市の様々な政策実現に向け、「税制として果たせる役割は何か」、また「手法はどうあるべきか」などを議論し、順次報告していく予定である。

初年度である平成 19 年度については、「緑の保全・創造」が横浜市のもっとも優先課題の一つとなっていることから、緑の保全・創造に向けた税の活用について、検討を行っていくこととした。

今回の検討の特徴は、税の活用を検討する具体的施策がまとまっていない段階で、同時並行で、税の活用について検討を開始したことである。

具体的施策については、現在、施策担当部署において、精力的に調整が進められているが、具体的施策が明らかになっていない段階で、税の活用を検討することは、率直に言って難しい面がある。政策税制を構想する場合、税のかたちや根拠は具体的施策に応じて変わるものである。施策が定まらない段階で税の検討を行うことは机上の空論に陥ることにつながり、あらぬ不安を関係者に与えてしまうことになりかねないことから、今回、税の活用方策について具体的に示すことは叶わなかった。

しかしながら、12月18日には、施策の方向性について議論を行っていた環境創造審議会から緑施策の重点取組について提言があり、一定の方向性が示されたこと、また、本研究会としても、この間、施策担当部署から説明を受けながら、4回の審議を行ってきたことを考慮すると、今後、具体的施策の提起を受け、税の具体的活用方策を検討していく前提として、税の活用に関する整理を行っておく意義があると考えられることから、今回、中間報告を行うこととしたものである。

1 課税自主権活用検討にあたっての考え方

～ まずは、政策

課税自主権の活用方策としては、財源確保のための既存法定税目への超過課税の導入や法定外税の創設、あるいは、税制自体のインセンティブを活用した特定政策目的の実現のための規制的課税の強化、税負担の軽減などが考えられるが、いずれにしても、税は、政策目的の実現のための手段であり、税の活用を検討する際には、まず初めに、政策をどうするかについて、しっかりとした検討が行われなければならない。

今回は、緑の保全・創造に向けた税の活用について、検討を行うものであるが、税ありきで議論するのではなく、横浜市の施策全体、特に幅広い意味での環境政策の位置づけの中で、税の活用を考えていく必要がある。

これまで、緑の保全・創造に向け、様々な施策が実施されてきたが、それにもかかわらず、緑は減り続けてきた。

これまで行ってきた施策のうち、何が効果があり、何が有効でなかったのかについて十分に検証し、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。

特に、財源確保のために新たな負担を求める場合は、その用途について、市民の納得が得られるかどうか極めて重要である。新たな負担は極めて厳しく、なぜ新たな負担が必要なのかについて、説得力のある説明ができなければ、新たな税を導入することは困難である。

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、市民の納得を得るためには、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得ることはできない。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。

また、税制自体のインセンティブを活用した新たな税制を導入しようとする場合は、実現しようとする政策によってどのような対象に受益が及ぶか、政策実現に向かって特別な原因関係を有する対象があるかといった観点から広く調査を行い、新たな負担を求める可能性を検討していく必要がある。これらの課税は、特定の行為等を捉えて、一部の納税義務者に税負担を課すこととなる可能性があり、広く市民の理解を得るだけでなく、導入目的や手法について、関係者の納得を得ていく努力が欠かせない。

一方、税負担の軽減を図る場合についても、達成目標の設定や、その効果の検証をしっかりと行っていく必要があるものである。

2 緑施策の重点取組 ～環境創造審議会からの提言

「横浜市水と緑の基本計画(H18.12)」及び「中期計画(H18.12)」のリーディングプロジェクトである緑の総量(緑被率 31%)の維持・向上を目標とした「横浜みどりアップ計画」を踏まえるとともに、「調整区域のあり方検討(答申)(H19.2)」や緑との関係性のある地球温暖化対策、緑の環境整備のための財源確保等、緑を取り巻く諸情勢に対応するため、今後新規・拡充して重点的に取り組むべき「緑施策の重点取組」について、横浜市環境創造審議会から提言が出された。

この提言は、緑は市民の中に息づく文化として形成し、継承するものであり、横浜の豊かな自然環境を守り、未来に引き継いでいくためには、関係者が一丸となって強い決意でその保全・創造に取り組む必要があるなどの問題意識に立ったものであり、その概略は次のとおりである(詳細は、資料 1「緑施策の重点取組について－提言－」参照)。

(1) 背景

ア 横浜市水と緑の基本計画の策定

水・緑環境の保全と創造に関する施策を総合的かつ効果的に推進する基本計画を平成 18 年 12 月に策定した。

イ 中期計画(2006-2010)での重点施策の展開

リーディングプロジェクトとして「横浜みどりアップ計画」を位置づけるとともに、財政分野では、「緑の環境整備のための財源確保」、「新たな税の検討」を位置づけている。

ウ 市街化調整区域のあり方検討

市街化調整区域のあり方検討委員会答申(平成 19 年 2 月)

が提出され、これを踏まえた横浜市取組方針を早期に定めることとなっている。

エ 地球温暖化対策に向けた重点取組の展開

CO₂吸収源としての機能や、ヒートアイランド抑制機能をはじめ、緑の持つ多面的な機能に着目した重点的な取組を展開していくことが求められている。

(2) 緑施策の現状と課題

ア 減少する緑と土地所有者の負担

市内の緑は、この30年で約1/3が失われており、平成22(2010)年度にはさらに減少し、緑被率は3割を割り込むと予測される。緑地の所有者にとって、維持管理費や相続時の税金の負担が大きいことから、山林・農地を売却するケースが増えている。

イ 地球温暖化対策に向けた緑施策の役割の発揮

深刻化する地球温暖化やヒートアイランドへの対策に向けて実効性ある取組が求められている。

ウ 市民共有の財産としての理解促進と一定の市民負担の必要性

緑を保全している土地所有者の負担などについても市民の理解を深め、「市民共有の財産」として緑を守り育む取組につなげる必要がある。

エ 緑の環境整備のための財源確保の必要性

近年高まっている市民の緑の保全と創造への需要に応えるため、緑を成熟社会における必要不可欠な社会資本としてとらえ、緑の環境整備に必要な財源の確保について検討し

ていく必要がある。

(3) 重点取組検討の視点

ア 今ある緑を最大限まもる

緑の総量の維持向上を図る上で、既存の樹林地、農地を長期的な視点をもって保全策を講じる必要がある。

イ 緑の多面的な機能に着目する

緑は多面的な機能を活かし、低炭素社会の構築などに向け、市民のライフスタイルの転換へつなげることが重要である。

ウ 市民の関わりを深める

市民生活の豊かさにつながるよう、市民が緑と積極的にふれあい、楽しみ、関心を深める取組が必要である。

エ 「市民共有の財産」として理解を広める

市民にわかりやすく情報を伝えることで、緑の状況や機能などについて、理解を広める必要がある。

オ 地域の特徴やニーズに基づく

地域（流域）の特徴や住民のニーズを捉え、効果的な取組を進めることで、市民の共感・協働へと発展させることが必要である。

(4) 重点取組の方向性

ア 10大拠点等まとまった緑の保全

市街化調整区域の土地利用規制とあわせて、良好な環境形成に寄与している緑地所有者の維持管理を負担軽減すること

や、相続時の支援など、持続的に保有できる仕組みをつくる必要がある。また、土地の買入れによる対応が必要となるため、相当な額の予算が必要となることから、最大限の財源確保に努めるべきである。

イ 市街地の身近な緑の保全と創造

一定率の緑化を義務付ける緑化地域制度の導入や、「よこはま協働の森基金」制度などの拡充を図るべきである。また、緑地の重要性に応じて土地所有者が持続的に保有できる仕組みづくりなどの拡大や、事業者に対するインセンティブを導入する必要がある。

ウ 樹林地等の維持管理・運営

樹林地保全のために、緑地所有者の維持管理の負担を軽減するとともに、高レベルの樹林地の維持管理により「緑の価値」を高める必要がある。また、間伐材等を再利用するなど、緑の資源循環により、ライフスタイルの変革につなげていくことが重要である。そのため、維持管理を継続的に行う安定した財源確保や、民間活力の導入を積極的に検討すべきである。

エ 多様な主体の参加と協働の推進

市民の環境行動や企業のCSR活動がさらに発展するための環境整備や支援など、自発性が発揮される取組を進めるべきである。また、情報の提供や、楽しさや生活の豊かさを感じることで自然とのふれあいの機会の拡大など、市民利用を促進することが重要である。様々な主体との協働を進めるとともに、活動支援や市民利用のための運営の取組を継続的に行うためには、安定した財源確保が必要である。

3 緑の保全・創造に向けて税を活用する際の留意点

税の活用方策としては、先に触れたように、財源確保のための既存法定税目への超過課税の導入や法定外税の創設、あるいは、税制自体のインセンティブを活用した特定政策目的の実現のための規制的課税の強化、税負担の軽減などが考えられる。

今後、緑の保全・創造に向けた具体的施策の提起を受け、税の具体的活用方策を詰めていくこととなるが、その際は、次のような点に留意して、検討を進めていくことが必要である。

(1) あらゆる選択枝の検討

市民に対して新たな負担を求める可能性を含めて検討を行っていく以上、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。

あらゆる選択枝、あらゆる可能性を検討し、自然科学のデータや知見なども踏まえたうえで、市民にとって最も適切な方策を慎重に審議していく必要がある。

(2) 緑の多面性に対応した検討

横浜市の緑には、エリアや性格に多面性があり、都心部の緑化、住宅地の斜面緑地保全、郊外の豊かな緑の保全等、それぞれに応じた対処が必要である。

エリアや性格に応じ、例えば、施策のための財源確保を図るのか、あるいは、税負担の軽減など税制自体のインセンティブの活用により対応するのかといった対応を使い分けていく必要がある。

(3) 他の手法との関係

緑を保全するのであれば、まずは規制を活用すべきではないかとも考えられる。しかし、規制によって土地所有者のみに負

担を求めるだけでなく、緑が存在し続けられるような支援もまた必要である。

規制、負担軽減、施策のため財源確保の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。

(4) 税負担軽減分の把握

規制に対応する負担軽減策として、これまでも税負担の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同質的であり、新たな負担を検討する際は、これら軽減分を考慮に入れて議論を行っていく必要がある。

(5) 財政状況の説明

新たな負担を考える前提として、横浜市の財政状況についての市民理解が重要である。

財政状況が一般的に厳しいことは理解できるが、相当の財政規模を持つ横浜市が、市民に新たな負担を求めていくためには、既存の財源で緑を守ることの困難さや、既存財源によって行う部分との差異等について、十分納得のいく説明が必要である。

(6) 標準的な公共サービスの説明

市民は、既存の法定税目に対して納税することにより、標準的な公共サービスを受ける権利を有している。

新たな負担を求めるためには、標準的な公共サービスを越える事業を行うという理屈も必要であり、そもそも、緑に関する標準的な公共サービスとは何かを明らかにしていくことが、まず必要となる。

(7) 使途の明確化

新たな負担を求める場合は、新たな税収を既存の税収と分け、

用途を明確にしていく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していく方法を検討していく必要がある。

(8) 時限的手法

新たな負担を求める場合は、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ことができる仕組みをあらかじめ設けておく必要がある。その期間内に、施策の効果等に対する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っていくことが重要である。

(9) 市民参加の視点

森林環境の保全等に向け、他県において導入されている税では、大きな柱の一つとして「県民参加」が掲げられている。

横浜市においても、施策そのもので市民参加を図るだけでなく、基金の活用等の用途の場面や、定期的に検証を行う仕組みにおいても、市民参加のシステムを作り上げておく必要がある。

4 他県等の先行事例を基に考えられる新税の方向性

(1) 新たな税負担の意義

先に触れたように、税の活用方策としては、新たな税負担の創設と税負担の軽減の2つの方向がある。このうち、税負担の軽減は構想することが比較的容易である。最終的には、新たな税負担の創設による施策の推進と税負担の軽減による施策の推進を併せて提起していく必要があると考えられるが、まずは、市民に正面から必要性を説明し、財源確保や税制自体のインセンティブ活用手法である新税に取り組むことを優先すべきである。こういった観点から、今回の中間報告においては、まず、新税の方向性といった形でとりまとめを行うこととした。

新税の導入は、一般的に、市民に新しい負担を求めるものであるが、それだけに、市民の間に政策目的の実現に向けた議論を巻き起こす大きな力がある。新税は、それによって財源が得られるといったことだけではなく、政策目的の実現に向け、議論を巻き起こす役割を果たすことができるのである。

(2) 先行事例を踏まえた検討

財源確保や税制自体のインセンティブ活用の具体的方法としては、多くの県において、森林や水源環境関係の財源確保のために導入されているように、受益と負担の関係に着目し、広く「個人・法人に対して住民税の超過課税」を行う方法があり、その他にも、緑を始めとした環境に負荷を与える行為等に対して、「特別の受益関係や原因関係に応じた法定外税」を課している例などがある（資料2「他の自治体における課税自主権活用の取組」参照）。まずは、これらを参考にしつつ、あらゆる選択肢、あらゆる可能性を視野に入れ、検討を進めていく必要がある。

(3) 新税の方向性

税のかたちや根拠は具体的施策に応じて変わるものであり、施策が定まらない段階で税の検討を行うことは机上の空論に陥る恐れをはらむものである。

しかし、あくまで一般論であるという前提を置いたうえで、新税の方向を整理することは、政策担当部署が、今後、具体的施策を詰めていく際の参考にもなりうるものである。

このような観点から、他県等の先行事例を基に考えられる新税の方向性について整理を行った。

ア 既存法定税目への超過課税

(ア) 個人市民税均等割

a 視点

地方税法上、標準的な事業を一応賄いうる税率として、標準税率が設けられている。したがって、超過課税を実施する場合は、標準的な基準を超える事業や、標準的なスピードを超えて行う事業に係る経費に税収を充てていくことが相応しいとされている。(超過課税全般に共通)

個人市民税均等割は、非課税所得層を除き、所得の多寡に関係なく広く同額で負担するものであるため、超過課税を実施する場合は、広く市民一般に均等に受益が及ぶ事業に係る経費に税収を充てていくことが相応しいとされている。

b 方向性

緑の保全のためには、緑の存在する土地の所有者の協力が不可欠であるが、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、緑を保全・創造する受益は、広く市民一般に及ぶと考えられるため、幅広い市民で負担を分かち合うことも必要であると考えられる。充当先事業を精査したうえで、個人市民税均等割の超過課税を行っていくことは想定可能である。

緑を保全するために超過課税を行う場合、使途としては、より確実な保全につながるものを選定することが望ましい。

例えば、所有者が樹林地等を持ち続けられるように、所有者に対して間接的な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。

なお、所有者に対する間接的な支援に充てる場合でも、別途規制等によって保全措置が講じられていれば、恒久性の点からの問題はなくなる。

その他、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等を進めていくような場合や、広く緑化を進めていく場合などに、均等割の超過課税に係る税収を充てていくことが考えられる。

(イ) 個人市民税所得割

a 視点

超過課税は、いわゆる応益性に課税の根拠が求められる。したがって、その税負担の配分についても、一般には応益的な考えに基づいて決定される。ただし超過課税の税負担配分が必ずしも応益的でなければならない理由はなく、納税者の合意に基づいて、そこに応能性を加味していくことは十分に可能であると考えられる。

b 方向性

緑の保全・創造に向けた財源確保を図っていく場合に、応能性を考慮して税負担配分を決めることは可能であるが、そのような場合でも、所得と受益との関連性について一定の説明ができれば、より市民の合意を得やすいのではないかと考える。

例えば、水源環境保全に係る事業費に充てるために個人県民税所得割の超過課税を行っている神奈川県では、水道使用量がある程度所得に比例することを根拠として、水源環境保全の受益は水道使用量に比例することから、水源環境保全の受益はある程度所得に比例するとの理屈を導いている。こういった観点からの説明について、検討を行っていく必要がある。

(ウ) 法人市民税均等割

a 視点

法人市民税均等割は、所得の多寡に関係なく広く規模に応じて負担するものであるため、超過課税を実施する場合は、広く法人一般に受益が及ぶ事業に係る経費に税収を充てていくことが相応しいとされている。

b 方向性

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、緑を保全・創造する受益は、個人、法人を問わず広く及ぶと考えられるため、個人市民税均等割の場合と同様に、法人市民税均等割の超過課税を行っていくことは想定可能である。

(エ) 法人市民税法人税割

a 視点

超過課税は、いわゆる応益性に課税の根拠が求められる。したがって、その税負担の配分についても、一般には応益的な考えに基づいて決定される。ただし超過課税の税負担配分が必ずしも応益的でなければならない理由はなく、納税者の合意に基づいて、そこに応能性を加味していくことは十分に可能であると考えられる。

ただし、法人所得は当該法人の連結対象法人を含めた全国における事業活動を反映するものであり、必ずしも市域における受益だけを反映したものでないことに留意する必要がある。

b 方向性

横浜市では、法人税割については、既に制限税率上限まで超過課税を行っている点を考慮する必要がある。

なお、超過課税の導入にあたり、中小法人等の経営に配慮し、不均一課税をあわせて導入している。

(オ) 固定資産税

a 視点

固定資産税は、固定資産の価格に応じて負担するものであるため、超過課税を実施する場合には、広く固定資産の所有者に固定資産の価格に比例して受益が及ぶ事業に係る経費に税収を充てていくことが相応しいとされている。

b 方向性

緑を維持・促進する公共サービスの便益は地価に反映されるとの考え方もある。

この場合、緑を保全・創造する事業を実施した地域の地価が上がるとしても、そこから遠く離れた地域や、性質の異なる地域に影響が及ぶのかといった問題があるが、固定資産の所有者全てで、緑の保全・創造に向けた一定の負担を行っていくという合意に基づき、固定資産税の超過課税を実施することも、あり得ないとは言えない。

イ 法定外税

(ア) 視点

法定外税は、政策目的実現に向け、税自体のインセンティブを効かせつつ、あわせて税収も確保していくことができる手法である。

検討にあたっては、実現しようとする政策によってどのような対象に受益が及ぶか、また、政策実現に向かって特別な原因関係を有する対象があるかといった観点から広く調査を行い、新たな負担を求める可能性を慎重に検討していく必要がある。法定外税は、納税義務者が広く存在する法定税目への超過課税と異なり、特定の行為等を捉えて、一部の納税義務者に税負担を課すこととなる可能性があり、

広く市民の理解を得るだけでなく、導入目的や手法について、関係者の納得を得ていく努力が欠かせない。

例えば、市民税の超過課税等によって市民に広く負担を求める場合に、緑減少の直接の原因者にも応分の負担を求めるという考え方は、市民の合意が得られやすいと考えられるが、緑の保全に向け、規制分野において新たな取り組みの導入が模索されていることから、今後、応分の負担を規制で求めるか、税で求めるかについて十分に議論し、政策判断を行っていく必要がある。

そういった意味で、緑の保全・創造に向け法定外税を活用していく場合は、まず、「土地利用規制など直接規制」と「経済的手法である税活用」の役割分担をどう行っていくか、十分に検討することが必要である。できるかぎり緑を保全していこうとするならば、直接規制で対応する方がより相応しいとも考えられる。

(イ) 方向性

緑の保全・創造に向け法定外税の活用を考える場合、例えば、

- ① 緑地における宅地開発事業など、緑地を減少させる行為自体を対象として、その原因者である開発業者等に、面積に応じて負担を求めていくこと、
- ② 緑の存続を前提とした土地利用から、緑減少につながる土地利用へ用途転換された土地のうち、一定の緑地割合が確保されていない土地に対して、その所有者等に、面積に応じて負担を求めていくこと、
- ③ 緑地の所有者が、当該緑地を緑地以外の用途に転換する者へ譲渡する場合に、譲渡益に応じて、譲渡者に負担を求めること

などが考えられる。

しかし、これらについては、次のような課題もある。

- ① これらは、いずれも、緑の減少につながる行為に着目したものであるが、導入目的や手法について、関係者の納得を得ていく努力が欠かせない。
- ② 法定外税を創設する際の大きな課題である対象の確実な捕捉といった点では、例えば、課税地目「山林」の土地に対する開発許可申請の情報等を取得したり、開発許可申請や建築確認申請手続きに合わせて、緑化率を把握するなどの方法が考えられるが、慎重な検討が必要である。
- ③ 宅地開発事業が認められている市街化区域などでは、先行的に行われたものとの公平性を十分に保つ必要がある。

これらについて、市民や関係者の理解を得つつ緑の保全・創造を確実に進めていくには、何が最も効果的な方法かという視点から、法定外税創設の是非を含めて、検討を行っていくことが考えられる。

おわりに

今回の中間報告では、緑の保全・創造に向けた税の活用について整理を行った。

先に触れたように、具体的施策が明らかになっていない段階で、税の活用について検討を行うことは困難な面があり、今回、税の活用方策について具体的に示すことは叶わなかった。

横浜市環境創造審議会からの提言においても、「提言に基づき早急に施策案をとりまとめ、実効性ある制度立案や施策実施に結びつけていくことを期待する」とされている。

横浜市の最優先課題の一つである緑の保全・創造に向け、税活用の検討を求められている本研究会としても、政策担当部署から、これまでの施策の効果の検証の上に立った体系的な具体施策が、早急に提起されることを強く期待するものである。

