

第3回 横浜市税制研究会 議事録

日時 10月31日(水) 午前9時30分から11時40分まで

会場 市庁舎2F 応接室

出席者 <委員>青木宗明委員 金澤史男委員 田谷聡委員 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>行政運営調整局税制課

資料

【資料1】横浜市税制研究会委員名簿／第3回横浜市税制研究会座席表

【資料2】第2回 横浜市税制研究会 議事録

【資料3】第2回税制研究会における主な指摘事項と対応

【資料4】横浜市の財政状況について

【資料5】ヨサンのミカタ

【資料6】緑の保全及び土地利用に関わる規制等の一覧

【資料7】緑施策の重点取組について

【資料8】緑の保全・創造のための財源確保に向けた税制活用方策一覧

【資料9】地方税超過課税及び法定外税の実施状況

◇ 行政運営調整局長から、税制研究会の公開に関する市政記者会からの申し入れ等について説明

- ・ 記者会から「税制研究会の公開の是非について、委員への意向確認を求めていたにもかかわらず、第2回研究会では、記者会から要望があったという点のみ報告し、公開の是非についての意向確認が行われていない」、「研究会の透明性確保に向け、委員に対する意向確認を要望する」という内容の申し入れが行われた。
- ・ 記者会からの申し入れに対し、「税制研究会設置の趣旨も踏まえ、議事録公開で対応したい」と回答するとともに、「委員には、記者会からの申し入れの趣旨を伝え、意向を確認する」旨伝えた。

◇ 行政運営調整局長の説明を受け、座長は、公開などの会議運営のあり方は本来的に主催者側の決めることで、仕事を依頼された立場の委員個人が判断するような事項ではないのではないかとしつつも、各委員に税制研究会の公開に関する意向を諮った。その結果、引き続き会議は非公開とし、議事録公開で対応していくことを全会一致で承認した。

◇ 事務局から、資料4に沿って、第2回税制研究会における主な指摘事項を確認し、第3回研究会の進め方について説明。

(第2回研究会における主な指摘)

- ・ 新たな負担を考える前提として、横浜市の財政状況がどうなっているか聴きたい。
- ・ 緑を守るのであれば、まずは規制。規制策を一覧にして提出してもらいたい。
- ・ そのうえで、これまでの施策の効果等の検証の上に立ち、規制策、負担軽減策、必要財源額をセットにして、今後の取組みの全体像を示してもらいたい。
- ・ これまでの議論を踏まえ、考えられる税制活用方策について議論を行いたい。

(第3回研究会の進め方)

- ・ 本市の財政状況、歳出削減の取組等について説明。
- ・ 緑の保全・創造に向けた現行の規制策等について説明。
- ・ 環境創造審議会緑化推進部会の討議状況、現行施策の効果検証、課題となっている点、今後の重点取組の全体像等について説明。
- ・ 緑の保全・創造に向けた税制活用方策について説明。

◇ 行政運営調整局財政課から、資料4に沿って、横浜市の財政状況等について説明。(約10分)

- ・ 平成19年度予算の基本的な考え方
- ・ 予算規模
- ・ 持続可能な財政の確立に向けた取組
- ・ 経営資源を有効に活用する行政運営の推進
- ・ 経常収支比率の状況
- ・ 主な財政指標の他都市比較

◇ 説明に対する質疑応答

- ・(座長) 新税を構想していくとなると、もちろん財政が厳しいから作るわけではないのだが、市民からすれば当然、財政状況はどうなっているのか、従来の財政でできないのかという話になる。財政規模が非常に大きく、外郭団体も沢山あり、分かりにくいところもあるが、皆さんいかがか。
- ・ 市債の残高についての考え方について聴きたい。プライマリーバランスという指標の問題点は、公債費が非常に高くても、公債収入とバランスし、ちょっと上になれば、黒字だということになる点。しかし、公債費の比率が非常に高ければ、そこで均衡すれば良いという話ではない。プライマリーバランスというのは、とりあえず重要ではあるが、最終目標ではない。横浜市としては、長期的に市債残高の額をどの程度の水準にもっていこうという目標を考えているのか。

→ 財政の健全化は、非常に大きな問題だと思っている。当面、中期計画の中での公債発行抑制毎年5%前後という目標を立て、着実に市債残高の縮減をしていくこととしている。

起債制限比率で見ると、本市は政令指定都市のなかでは、真ん中よりややいいくらいの状況だが、これは相対的なもので、やはり公債費負担が重くなって、財政の硬直化が進んでいる。さらなる公債費負担の軽減は、方向性としては、しっかり進めていく必要がある。

また、実質公債比率については、横浜市は非常に指標が悪くなっている。これについては、総務省といろいろ議論しているが、一つの要因は、減債基金の積み立て不足が、実質公債比率の中に反映されており、ややフロー的な指標とストック的な指標が混在されてしまっているのではないかという問題意識がある。それから、都市計画税のような大都市にとってウェイトが高い税収が実質公債比率の算定上反映されていないという点もあり、指標的にどうかという点で議論している。財政全体からすると、公債費負担については、縮減しなければいけないという考え方の基に、残高縮減の方向で取り組んでいる。

ただ、将来的にどこで収斂させるべきかという目標については、現時点では、持っていない。

- ・ もう少し中長期的な財政健全化の目標があり、そのときに歳出削減と自主課税の努力が必要だという組み立てになるのではないか。
- ・ 本日の議論とは直接は関係ないが、横浜方式のプライマリーバランスの考え方がよくわからないので、どういった発想なのか、後で教えてもらいたい。
- ・ 新たな税を提案するとなると、我々自身も含めて、税そのものよりも、財政がどうなのかという問題に関心がいく。財政状況が一般的に厳しいことはわかったが、今回は、なぜ新たな税が必要なのかという部分を、財政面からどう説明していくのか、踏み込んだ説明をお願いしたい。

◇ 環境創造局、まちづくり調整局から、資料6に沿って、緑の保全及び土地利用に関わる規制等の状況について説明。(約15分)

- ・ 法による制度
近郊緑地保全区域、特別緑地保全地区、市民緑地、保安林、都市公園、生産緑地地区、農業振興地域
- ・ 条例等による制度
市民の森、緑地保存地区、源流の森、ふれあいの樹林、開発等に伴う協定緑地、農業専用地区
- ・ その他の制度
風致地区、斜面地における地下室建築物の建築及び開発の制限、市街化調整区域の土地利用制度(検討中)、斜面緑地の開発行為等に関する景観計画(検討中)

◇ 説明に対する質疑応答

- ・ 規制に対応する負担軽減策として税負担の軽減が行われているが、こういった様々な制度を使って、本来入ってくる税収が入ってこなくなっている面もある。それは、横浜市の市税収入に比べたら、ほんの少しの話で、あまり影響がないのか、それとも結構大きな影響があるのか。

→ 市民の森の減免で、17年度は固定資産税が5,800万円の減収となっている。緑地保存地区については、平成18年度は奨励金が約3億円だったが、今年度から固定資産税の減免に切り替えたので、切り替え後は、固定資産税が約3億円の減収になる。

その他の制度の関係は把握できていないが、市街化区域が対象となる緑地保存地区以外は、市街化調整区域中心の制度となっている。固定資産税収入が大体2,800億円ぐらいあるが、調整区域の占める割合は低いので、総合的には大きな影響とは言えない。

- 財政学には租税支出という概念がある。租税支出分、つまり本来税金を徴収すべきところを減税するということは、一度取ってそれを支出するのと同じ。新たな負担を検討するにあたっては、租税支出分も明らかにし、租税支出分を入れて議論しなくてはならない。
- この問題は、新しい税を考えるうえでとても大事なところなので、正確な数字を次回出していただきたい。
- 首都圏近郊緑地保全法では、都市計画決定によって、木を切る開発が禁止される期間が永年になり、何もできないにもかかわらず、固定資産税が半分、相続税が8割しか減額されないのはなぜか。

→ 開発ができないことでももちろん資産価値は落ちるが、資産価値がなくなってしまうわけではないという理屈だと考えられる。

また、最終的には土地の買取を申し出ることができ、本市が買い入れという形で対応させていただいている。

- 都市計画決定と違い、契約に基づいて10年や20年といった長い期間保全している場合は、途中で契約が破棄されて開発されたり、契約の更新ができないケースは結構あるのか。あるいは、そういうことが起きないようにゾーニングの方で規制がかかっているのか。

→ 都市計画決定すれば、将来にわたって保全できるが、契約によるものは、地権者さんにご協力をいただいている形で、例えば緑地保存地区制度では、土地利用をしたいとか、また、相続の際の対応で、契約解除の申入れがあったり、契約の更新が難しかったりする状況がある。

契約解除の申入れがあった場合に保全するためには、その土地を本市が

買い取るしかないが、緑地保存地区制度は市街化区域の中の樹林地が対象で、保全するために土地を買うとなると相当高額な費用になる。資料に、実績を載せさせていただいているが、だんだん減ってきている。

ただ、契約解除の申入れがあった場合はほとんどなすすべがないが、こういった制度を使って、なるべく長く緑を保存していただきたいということで、指定拡大に取り組んでいる。

一方、市民の森にも同様の話はでてくるが、こちらは、市民の方に開放され、楽しんで使っていただいている良好な環境なので、相続の際の対応として買取の希望がある場合で、契約解除の申入れがあったときは、国費も入れて、極力保全に努めている。

- 先ほどの資料の説明で、市街化調整区域の緑は民有地だから、放っておくと保全は難しいとのことだったが、これは、開発が進むという意味なのか、それとも、荒れた緑になってしまうという意味なのか。

→ 市街化調整区域だからといって、すべての土地利用が禁止されているわけではなく、公益的な施設、病院や福祉施設、あるいは行政の施設もできる。それから建物を伴わない土地利用は可能なので、資材置場や産廃置場、駐車場だとかこういうものもできる。そういう形で、だんだんと緑地、農地が減っているという現状。

具体的には、市街化調整区域の樹林地は全体で約 2000ha あるが、資料にあるような様々な施策を講じているものが大体 700ha で 3分の1 程度あり、これ以外の 3分の2 が無施策の状況。この部分で、年間約 18ha が開発等で無くなっている。

また、農地は、市街化調整区域に約 2600ha あり、そのうち資料にある保全施策を講じているものが約 1500ha、無施策の農地が約 1100ha ほどになっている。これについても、無施策の部分で、年間約 15ha が減少している。

さらに、土地利用が転用されているということ以外に、山林あるいは農地が荒れてきているという要素もご指摘のとおりで、昔はきれいな里山だったのが、ジャングル状態になって、防犯防火の点で問題となっていたり、農地についても、後継者がいないということで休耕地が段々と増えているという実態がある。

- ・ 資料6の別紙の斜面地の住宅の写真をみるとびっくりするが、こういうのはどれくらいあるのか。

→ 件数的には把握していないが、こういった斜面地状の樹林地は市街化区域に1000haほどあり、写真のような事例は、他にも4箇所や5箇所はすぐに見つけられる。

- ・ 危機的な状況を伺ってきたが、本来であれば、税の構想を始めるまえに、緑の危機的な状況に対する対応策がまとまっていると検討しやすかった。今回は、同時並行で施策と税の検討を進めているが、施策が固まらないと税をどうしたらいいかも判断できないので、緑施策の重点取組の具体策をまずはしっかり固めてもらいたい。

◇ 環境創造局から、資料7に沿って、環境創造審議会緑化推進部会の検討状況、緑施策の重点取組等について説明。(約10分)

- ・ 環境創造審議会緑化推進部会の検討状況
- ・ 緑施策の重点取組の位置づけ
- ・ 重点取組の方向性
10大拠点等まとまった緑の保全
市街地の身近な緑の保全と創造
樹林地の維持管理・運営
多様な主体の参加と協働の推進
- ・ 重点取組(案)
農地保全のための支援策充実
農業の担い手づくり
土地利用規制とあわせた土地所有者への支援
相続時等対応メニュー拡大
「緑化地域」制度の導入と拡充
「よこはま協働の森基金」制度の拡充
まちづくり事業との連携
高レベル管理による市民満足度アップ
緑の資源循環の推進
人材育成の充実
魅力拠点等の市民利用の促進

◇ 説明に対する質疑応答

- ・ それぞれの施策の方向性は結構だと思う。来年度の予算の中に入れるということであれば、大いにやってくださいということだが、新しい税でやるのに適切かどうかというのは、税の内容を聞かないと判断できない。どのような税を考えているのかをまず説明してもらいたい。
- ・ (座長) やり方は二とおりあると思う。指摘があったように、まず税を考えて、それに合った施策は何かと考えていく手法と、どのような施策を新たにやりたいのかまずはっきりさせて、それに合う税を様々な税制活用方策の中からの考えていく手法。どちらの手法がいいか考え、税をあらかじめ絞らない方向で本日の資料を用意してきたのだが。

それでは、税制活用方策に関しては資料8になるが、あわせて説明することとする。ただ、これは、あくまで提案するものではなく、こういうものが考えられるだろうといったものを用意したということでお願います。

◇ 事務局から、資料8、9に沿って、緑の保全・創造に向けた税制活用方策等について説明(約5分)

- ・ 標準税率が採用されている既存法定普通税への超過課税
個人市民税均等割、個人市民税所得割、法人市民税均等割、法人市民税法人税割、固定資産税
- ・ 法定外税の創設
緑減少の直接の原因者(開発業者等)に負担を求める税
- ・ 地方税超過課税及び法定外税の実施状況

◇ 自由討議

- ・ (座長) 超過課税と法定外税について説明していただいた。税の軽減については、第1回研究会でも申し上げたが、比較的、反対されることは少ないだろう。もちろん提案するときのパッケージの中では、それらも考慮しなくては行けないが、とりあえずは討議までは及ばないということで、今回は税の超過課税と法定外税による新税についてまとめている。これが今後我々の本

題となるが、一般論的に、メリット、デメリットを出しているので、この点でご意見をいただきたい。

- 先ほど、まず、どのような税を考えているのか説明してほしいと言ったのは、超過課税と法定外税のどちらを考えているかで、考え方が違って来るからだ。法定外税は、実現できるかどうかは別にして、原因者負担などの考え方は整理しやすい。これに対して、超過課税は、標準的な公共サービスを超える事業を行うから超過負担を求めるという理屈が必要であり、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。

例えば、個人市民税均等割のメリットのところ、緑の保全・創造の受益は広く市民に及ぶことから、市民が広く同額で負担する方法は理解が得られやすいと書かれているが、今の日本の公共サービス、自治体が市民にやらなければいけない施策の中で、緑の保全・創造というのは、まずあると思う。

日本は環境先進国だから、標準的な行政サービスで、緑の保全・創造を考えない施策はありあえない。そのために標準税率の税金を払っているのではないかと市民はまず思う。超過課税の根拠は、市場任せにできない。頑張ってもなかなか駄目なのでプラスしてやらなければいけない、だからといって、超過課税でやらなければいけないという説明にはならない。標準税率でやる緑の創造と保全は何で、自分たちは、標準以上のことをやろうとしているので、超過課税が必要ですよという説明が求められる。そういう頭で説明責任を果たさないと駄目だ。

そういう頭で、重点取組のところに戻ると、例えば、ある個人の相続税をまけるために新たな税を求めるというのは理解が得られにくい。理解が得られやすいのは、支えきれないから手放してしまうというのを市が買い取って管理するというような話。緑のトラストではないが、超過課税の資金で市民の緑の財産を増やしていくこととなり、超過課税で得た財源で、市民がオーナーみたいな感覚になれる。お互い、お金を出し合って、お金を貯めて、いい所があれば買い、しっかりとした管理を含めて市民に明らかにしていくといった説明が、新税を仕組むのであれば必要。

- 新税を説明するときは、既存財源でなぜできないのかということに対する説明もまとめる必要がある。横浜市は規模が大きいから、30億、40億はいろいろ組み合わせれば出るんじゃないかと誰もが思う。財政規模が大きいこと

がメリットで、重点事業がやりやすいということを市自身がこれまで言ってきた。プラスアルファの事業を継続的にやるとか、継続的に管理するとかいったことを、一般会計でなく、基金とか外に切りだしてやらなければいけないという説明や、そうやることのメリットを比較検討することも必要。

減免もいろいろとやっているようだが、減免だけではもう難しいという議論の中で、支出の方からサポートしていったって合わせ技にしていかなければならないという説明など、緑の保全・創造に向けた重点取組の施策の中で、緑施策と財源の考え方を体系的に整理したうえで、説明の仕方を考えていく必要がある。

・(座長) そういったことはもちろんやっていくが、今後の議論を進めていくうえで、課税の仕方について、一般論としてどうか。

・ 住民税にターゲットを絞っていくという方向性は理解できる。

法定外税で、緑に負担をかけるものに税金をかけるといった税の使い方は、資料に書いてあるものだけでなく、いくつか考えられるし、本来やるべきと思うが、今回はこういった問題があってやらないとか、いくつかあるオプションの中でなぜ、住民税を選んでいくのかという説明を、次回聴かせてもらえばいいのではないか。

・(座長) 当面は、あまり細かいところまで絞り込んだものにしない方向で考えていたのだが、事務局としてはどうか。

→ 課題の整理状況によっては、また相談させていただくかもしれないが、できれば12月中には、中間的な報告をまとめて、1月以降、市民意見を募集していきたいと考えている。中間報告は、ご指摘のあった課題を整理し、考え方を持ったうえでやろうと考えているので、次回までに、必ずしもきちんとした形でまとまるかは別として、市として、考えられる税制案の中からこれを選択したい、それにあたって、なぜ、既存税制ではなくて、新しい負担をいただくのかについての考え方、まさに充当先としての既存財源との仕分けの部分が明確になるような形で、整理できればと思っている。

また、基金の話があったが、運用方法についても、我々なりの考え方を示したうえで、準備していきたいと思う。

- ・(座長) おそらく、年内はやってもあと一回か二回かということになるので、最終的な税の形は限定しないものの、ある程度のものが見通せるような中間報告ができるよう、事務局と打ち合わせてやっていきたいと考えている。

◇ 閉会。