

平成 27 年度税制改正等に伴う市税条例改正に向けた意見

平成 27 年度税制改正は、平成 26 年 12 月 30 日に与党税制改正大綱が示され、その内容に基づき、「地方税法等の一部を改正する法律」が平成 27 年 3 月 31 日に成立・公布された。

これを受けて横浜市では市税条例等の改正を行うこととなるが、今回、本税制調査会は、「課税自主権の活用上の諸課題」を検討するという担当事務に基づき、次の 2 点について意見を求められた。

まず、1 点目として、横浜市が独自に実施している新築の省エネルギー対策住宅に対する都市計画税の減額措置が期限を迎えることから、継続にあたっての課題整理を求められた。

また、2 点目として、改正内容のうち、「わがまち特例（地域決定型地方税制特例措置）」における課税割合等を設定する際の考え方について、改めて意見を求められた。

本意見書は、これらの事項について、本税制調査会が課税自主権の活用という観点から、検討した内容と意見を取りまとめたものである。

平成 27 年 7 月

横浜市税制調査会

座長 青木 宗明
委員 上村 雄彦
委員 柏木 恵
委員 川端 康之
委員 柴 由花
委員 星野 菜穂子
委員 望月 正光

1 新築の省エネルギー対策住宅に係る都市計画税の減額措置

(1) 制度の概要

○ 今回の検討対象である「新築の省エネルギー対策住宅（以下「省エネ住宅」という。）に係る都市計画税の減額措置」は、地球温暖化対策にさらに実効性を持たせるために税制度を活用する観点から、地方税法における固定資産税の軽減措置に加え、横浜市が独自に平成 25 年度から導入した税制の一つである。具体的には、平成 24 年 1 月 2 日から平成 28 年 1 月 1 日までの間に建築された新築住宅のうち、「省エネ基準」または「住宅建築主の判断の基準」に適合するものについて、当該住宅にかかる都市計画税を 2 分の 1 減額するものである。

種類	～24 年度			見直し	25 年度～			温暖化	耐震
	一般の新築住宅	1/2 減額	戸建住宅等 3 年間 マンション等 5 年間		省エネルギー対策住宅	1/2 減額	戸建住宅等 3 年間 マンション等 5 年間		
新築住宅	長期優良住宅	1/2 減額	戸建住宅等 5 年間 マンション等 7 年間	継続	長期優良住宅	1/2 減額	戸建住宅等 5 年間 マンション等 7 年間	○	○
	-				創設	熱損失防止改修住宅	1/3 減額 (※)	改修工事が行われた翌年度	○
既存住宅	-			耐震基準適合住宅		1/2 減額 (※)	改修工事が行われた翌年度 (24 年末までの改修工事は 2 年間)	-	○

(※) 減額割合は固定資産税の例によって設定したものである。

○ 当該減額措置の導入に当たっては、本税制調査会の前身である横浜市税制研究会において、平成 23 年 7 月に「地球温暖化対策等に寄与する政策税制についての中間報告」をまとめている。その中で、「政策税制の導入にあたっては、他の政策手法と同様に、定期的に導入効果を検証し、税制を見直す機会が必要であるため、適用期間を設けるべきである。今回の税制度では、実行計画の中期目標年である平成 32 年度までの中間年度の時期である平成 28 年度において効果測定を行い、適宜修正を講じた上で残りの期間で目標に近づけること等を検討すべきである。」としており、これに沿って検討していくこととする。

(2) 適用実績と効果測定

- 当該減額措置の効果を税軽減の適用実績（財政局作成資料）で見ると、25年度から27年度までの件数は、順に7,822件、7,187件、5,252件となっており、この件数が新築住宅に占める割合では、26.2%、24.7%、19.2%となっている。
- 適用件数及び割合がともに減少傾向にあることについて、施策所管局（建築局、温暖化対策統括本部）は、消費税の税率引上げの影響を挙げている。これは、消費税率の引上げの影響で新築住宅の件数全体が少なくなっていく中で、比較的建築費用が高くなる傾向のある省エネ住宅は、消費者に選択されにくかったのではないかと分析である。この消費税率の引上げ影響を除外した効果の検証には、なお2～3年程度が必要ではないかとの考えも示された。
- 当該減額措置によるインセンティブは、都市計画税の減額であるが、課税自主権を活用した税制の適用件数が減少している状況を見ると、省エネ住宅に関するプロモーションや啓蒙は実施しているものの、インセンティブが有効に効いていないのではないかと考えられる。政策税制にコストをかけ、かつ効果があまり上がっていない場合は継続すべきでなく、継続する場合でも、もっと効果を発現できる工夫が必要である。
- そのためにも、省エネ住宅の新築件数の他の地方自治体との比較を、ぜひ実施するべきである。特に、住宅市場の規模を考えると、神奈川県内比較が望ましい。そこから横浜市独自の傾向なのか、そうでないのかを分析して、対応策を検討するべきである。

(3) 継続にあたっての課題整理

- 施策所管局からは、環境未来都市・横浜において低炭素・省エネ社会に向けた住宅の省エネルギー化を推進する方向性の中で、横浜市地球温暖化対策実行計画における取組で「断熱性効果に優れた省エネルギー型住宅を増やす」必要があること、及び、当該都市計画税の減額措置は省エネ住宅の推進に有効であり、今後も続けていきたい旨の考え方が示された。
- 本税制調査会としては、こうした省エネ施策の重要性や必要性に異論はない。
しかし、効果検証でも述べたとおり、適用件数の減少傾向については、政策税制としての有効性の観点から疑問ありと言わざるを得ない。施策所管局と税務当局とではデータの取り方に違いもあるようだが、いずれにしても件数の減少は明白である。適用実績の数値から見る限り、施策所管局が示した、当該減額措置が新築住宅の省エネ化の推進に寄与しているという因果関係があるとまでは言い切れない。
したがって、この政策税制を継続するためには、少なくとも適用件数が大きく伸びるような施策の改善ないし政策手法の追加を行う必要がある。
- この点で必要なのは、建築後のランニング・コストも含め、省エネ住宅と非省エネ住宅と

のコストの比較シミュレーションを行うことである。省エネ住宅はイニシャル・コストは高いが、ランニング・コストに優れているということが明白になれば、建築業者と建築主の両方に強いて、省エネ住宅を選択する強いインセンティブを与えることができるだろう。税の軽減を含めてランニング・コストを算出すると、省エネ住宅は経済的にこれだけ有利だということを示していくべきと思われるのである。

- これに加えて、金銭に換算できる経済的有利性だけでカバーできない部分については、建築業者と建築主向けに別の形のメリットを示していくことが必要となる。例えば、税軽減の対象となる省エネ住宅を供給する建築業者に対して、省エネ推進事業者として認定・表彰することで、業者の住宅マーケットにおけるステータスや信頼度をアップさせる施策である。省エネ技術の優劣が市場競争の1要素になっている以上、この認定・表彰制度は、建築業者にとって大きなインセンティブの1つとなるだろう。ただし、これは大手の業者には当てはまっても中小事業者には難易度の高いインセンティブとなりかねないので、中小事業に対しては、さらに別の形のインセンティブは考える必要があるかもしれない。
- さらに建築主に対しても、金銭に換算しえない形でのインセンティブを付与することが求められる。例えば、省エネ対策が地球温暖化に寄与することは社会的に高く評価されるとの認識が広く普及しているわが国では、上記の業者向け認定・表彰制度と同様、個人の建築主にも認定制度を設け、省エネ住宅の外壁や玄関等任意の場所に、横浜市の交付する「省エネ住宅認定証」を貼る権利を認めるといった手法も大いに検討に値するであろう。
- 最後にいま1つ必要なのは、適用における申請手続きの簡素化である。これまでの運用において、申請手続きの煩雑さが指摘され、適用件数の低迷の原因がここにもあるのではないかとの指摘がなされているからである。都市計画税の減額措置を継続するのであれば、この点を目に見える形で改善することが求められるのである。
- 以上が都市計画税の減額を継続する場合の重要な課題であるが、もしも横浜市が本気で省エネ住宅の推進を図りたいのであれば、さらに一歩進んだ手法が存在し、この機会に是非とも検討されるべきと思われる。その手法とは、減額だけではなく、減額と増額とを組み合わせ、省エネを基準として都市計各税を不均一に課税するという手法である。すなわち、自動車税のグリーン化で行われているのと同様に、省エネ適合の住宅には減税を行う一方で、省エネ基準からあまりに乖離している住宅には税を重課するのである。これによって、省エネ住宅の普及に非常に強い推進力を与えることが可能になるのである。

(4) まとめ

政策税制は、本税制調査会が繰り返し指摘してきているように、特定の納税者を差別的に扱うことによって、納税者間の公平を変化させる。この都市計画税の減額措置でいえば、省エネ住宅のみを優遇することで、他の住宅は相対的な不利に置かれることになる。このよう

に既存の公平を変えて特定の納税者にとって不公平な状態をもたらす以上、その不公平を償ってあまりあるだけの正当な根拠と政策上の成果が期待されなければならない。

この都市計画税の減額措置については、すでに述べたように本税制調査会も、政策の根拠を疑ってはいない。公平状態を変化させるに足る根拠であると確信している。かくして問われなければならないのは、政策上の効果である。ここで具体の課題を繰り返すことはしないが、これまでの実績を見る限り、公平な状態を害してまで実施するのにあたって十分に効果が高いとは言いがたい。

ただし、いま一度述べるが、政策の正当性は疑いえない。となれば、横浜市に求められているのは、政策の効果を高めるためにあらゆる工夫を凝らすことである。本税制調査会としても、参考までに改善案を示したが、施策を実際に担当する部局であれば、より専門的な観点から、より広範かつ実効性の高い改善案を構想することができるだろう。本税制調査会としては、減額措置を単純に継続するのではなく、担当の方々の英知を傾けた施策改善策によって、実質的に省エネ住宅の普及が進むことを期待するのである。

2 わがまち特例（地域決定型地方税制特例措置）

（1）わがまち特例における条例で定める課税割合の設定の考え方

- わがまち特例における条例で定める課税割合の設定の考え方については、平成26年3月に本税制調査会でまとめた意見書において、「対象資産に係る国の施策と市の施策との関連性や、法令による規制等と条例等による規制等との比較考量を行って、総合的に判断して、決定すべきである」としたところである。
- 今回、27年度税制改正においても、いくつかの特例措置が導入され、また、既にわがまち特例とされていた特例措置が、その期間を延長された。ここでは、それらを例に、わがまち特例が延長された際の考え方、あるいは、参酌基準に依らない課税割合を定める場合の考え方について検討する。

（2）わがまち特例が延長された際の考え方

- すでに特例が導入され、延長されようとしている下水道除害施設など3件のわがまち特例については、以前から本税制調査会では、課税自主権の強化にまるで役立たない無意味な特例と批判してきた。わがまち特例を、国が本気で地方分権のための措置と考えていたとはとても思えなかったのである。実際、この3件はいずれも適用実績がごくごくわずかに過ぎない。地方自治体の側から、全国レベルを超過して独自に施策を展開したいと考えられる対象ではないのである。

この事実の上で、3件のわがまち特例が延長された場合の考え方としては、これまでの本税制調査会の意見を踏襲せざるをえない。政策税制における課税自主権活用上の留意点に即して、課税割合を変更する必要があるかどうかなどを判断・決定すれば良いと考えるだけである。

（3）参酌基準に依らない課税割合を定める場合の考え方

ア 検討対象とするわがまち特例

- 地方税法において、27年度税制改正で新たに導入されたわがまち特例のうち、都市再生特別措置法に基づく認定事業者が「特定都市再生緊急整備地域」で取得する公共施設等に係る固定資産税・都市計画税の課税標準の特例措置については、2分の1を参酌し、5分の2から5分の3の範囲の課税割合を条例で定めることとされている。
対象となる具体的な資産としては、都市再生特別措置法における公共施設で、道路・公園・広場、その他政令で定める公共の用に供する施設となっている。

イ 横浜市の施策の方向性

○ 横浜市の施策所管局（都市整備局）では、都心部のまちづくりにおいて重要になる、民間の開発誘導に寄与するものとして、課税割合を下限である5分の2とし、税軽減を大きくすることを検討している。

○ その場合の施策効果として、現行の特例措置（課税割合は今回参酌基準とされた2分の1）は、みなとみらい21地区で既に3件の実績があり、今回この特例措置がさらに拡充された場合には、みなとみらい21地区や、今後大規模な民間開発事業が予定されている横浜駅周辺地区における民間事業者による開発を早期かつ強力に誘引できるという効果が見込まれるとのことである。

また、当地域の街づくりでは、公共施設や避難施設、駐車場その他の建築物の利用者及び都市の居住者等の利便の増進に寄与する施設について、公共による整備のみならず、規制誘導を通じた民間開発を通じて実現していくことを特徴としており、当該特例措置を活用することにより、これら民間開発による公共施設の整備をさらに促進することができるとしている。

○ 一方で、わがまち特例においては、あくまで資産等の範囲は地方税法による所与のものであり、課税割合についてのみ一定の課税自主権が認められているものである。いわば、「幅は決まっています、深さだけを決めていい」と言われているものである。その幅の中に、思ったものがでてくるのかどうかは予想できず、極端な例で言うと、税の軽減をして、出来上がったものは、市が思っているものと違うという可能性があるものである。

これは、わがまち特例の制度的限界として、課税割合の決定権だけでは、地方自治体の描く政策的な誘導に必ずしも寄与しないことは指摘しておきたい。

○ わがまち特例の制度的な問題点は、前記のとおりであるが、横浜市の施策担当局の説明によると、今回の特例措置の対象資産に関して、特例措置の適用要件である国の民間都市再生事業計画認定の認定基準である地域整備方針の策定等に当たり、地方自治体の意見を尊重するよう都市再生特別措置法に定められており、横浜市は当該地域における公共施設等について、高い水準のものを整備するよう求めているとのことである。

また、都市再生特別措置法では、具体的な事業計画の認定に当たっても、国が地方自治体の意見を聴くこととされており、間接的ではあるが、特例の対象資産の整備にあたって地方自治体はその意向を反映させる余地があるとのことであった。

○ みなとみらい21地区のこれまでの例では、敷地と建物のほか、私企業が専有する部分と一般に開放する緑地や歩行者通路があり、それからすると敷地の大部分ではなかったため、税の軽減額が大きいというわけではないものの、緑地や歩行者通路等を整備してもらうインセンティブになっているとの報告があった。

ウ 考え方のまとめ

- 新たに導入される特例、すなわち『都市再生特別措置法に基づく認定事業者が「特定都市再生緊急整備地域」で取得する公共施設等に係る固定資産税・都市計画税の課税標準の特例措置』は、特に都市圏の自治体においては、ある程度有効に活用できる初めてのわがまち特例であると評価できる。

この特例措置の導入によって、横浜市は初めて参酌基準に依らない割合の課税を検討しているわけだが、この機会に本税制調査会が新たに注意を喚起しなければならないことはない。本税制調査会は、すでに政策税制を構想する際の留意点を包括的かつ具体的に列挙しており、この特例においても、政策税制の留意点を考慮していただければ、それで十分なのである。

- わがまち特例において参酌基準に依らない課税割合を設定する際の考え方として、特に重要な点のみ指摘しておくとするれば、政策の目的を明確にし、政策の効果に照らしてどの程度の効果を持つのかをきちんと比較衡量をすること、また、他の手法を適切に組み合わせることで税軽減の効果が出るようにすることは、きわめて重要な留意点である。

もう一つ大事なところは、政策税制である以上は、軽減を受けない納税者との公平をある程度は害するため、きちんと政策効果として正当化される程度の不公平の侵害なのかというところ留意すべきであるということである。

いずれも、以前から本税制調査会や前身である税制研究会から述べて続けてきた政策税制上の留意点であり、今後、わがまち特例の具体的な課税割合を決定していく際には必ず検討を行った上で判断していただくようお願いするものである。

- わがまち特例において、新たに参酌基準に依らない課税割合を検討することができる特例が導入されたことは、最初の一步、いや最初の半歩として、一定の評価を与えてもよいだろう。ただしもちろん、これはあくまでも半歩の前進であり、地方の課税自主権が尊重されたなど喜べるほどの前進ではない。

近年の国の姿勢を見ていると、地方分権や地方自治の強化を本気で考えているか大いに疑問を抱かざるをえない。わがまち特例という、あたかも分権社会に即したような名称が恥ずかしくない実態を伴うためには、さらに二歩も三歩も前に進むことが求められる。今後もわがまち特例を掲げて分権の姿勢を示したいのであれば、わがまち特例の制度を、各自治体がより効果的に施策の誘導に活用でき、市民や市内企業にも政策意図や政策効果をしっかり説明し納得してもらえるような方向で大きく改善していくことが強く求められているのである。