

平成 30 年度 横浜市税制調査会答申

－平成 31 年度以降の横浜みどり税－

平成 30 年 7 月
横浜市税制調査会

目次

はじめに	4
第 1 章 現行の取組（第 2 期横浜みどり税）の検証	9
第 1 節 現行の取組（第 2 期横浜みどり税）の評価	9
(1) 現行横浜みどりアップ計画	9
ア 取組の柱 1「市民とともに次世代につなぐ森を育む」	10
イ 取組の柱 2「市民が身近に農を感じる場をつくる」	16
ウ 取組の柱 3「市民が実感できる緑をつくる」...	20
(2) 財政及び行財政改革等の取組状況	21
ア 財政の取組状況	22
イ 行財政改革等の取組状況	23
第 2 節 第 2 期横浜みどり税の課税制度	25
(1) 課税手法	25
(2) 課税期間	26
(3) 税率	28
第 3 節 横浜みどり税の実施に必要な追加措置	29
(1) 固定資産税等の軽減措置	29
ア 基準以上の緑化に対する軽減措置（緑の創造を目的 とした税負担の軽減措置）	30
イ 宅地内の農業用施設用地に対する軽減措置（緑の保 全を目的とした税負担の軽減措置）	31

ウ	まとめ	31
(2)	市民参画	32
第4節	まとめ	33
第2章	第3期横浜みどり税の継続の是非	36
第1節	横浜みどり税の課税継続の根拠	36
(1)	これからの緑の取組[2019-2023]	36
ア	取組の柱1「市民とともに次世代につなぐ森を育む」	37
イ	取組の柱2「市民が身近に農を感じる場をつくる」	46
ウ	取組の柱3「市民が実感できる緑や花をつくる」	47
(2)	今後の行財政改革等の取組の方向性	48
ア	財政状況	49
イ	行財政改革等の取組の方向性	49
(3)	第3期横浜みどり税の充当事業	50
(4)	まとめ	54
第2節	次期横浜みどり税の税制	55
(1)	課税手法	55
(2)	課税期間	55
(3)	税率	57
第3節	横浜みどり税の実施に必要な追加措置	59
(1)	固定資産税等の軽減措置	59
(2)	市民参画	60

第 4 節	まとめ	61
第 3 章	国税・森林環境税の問題点と横浜みどり税との関係	63
第 1 節	国税・森林環境税の概要	63
第 2 節	国税・森林環境税の問題点	69
	(1) 「人頭税」という問題点	69
	(2) 応益性を課税根拠とすることの問題点	71
	(3) 自治体間で非課税が異なる不公平な問題点	72
	(4) 課税の目的・理由が曖昧であるという問題点	73
	(5) 税収の配分における問題点	75
	(6) 税収の使途が曖昧で拡大を続けている問題点	76
第 3 節	横浜みどり税との関係：国税・森林環境税と横浜みどり税は無関係	78
	(1) 国税・森林環境税と横浜みどり税の違い	78
	(2) 「二重課税」「三重課税」という誤解	82
第 4 節	横浜市における使途：条件困難な森林の整備を支援する事業	83
	(1) 横浜市への譲与額の試算	83
	(2) 充当事業：国税創設の当初目的への合致	85
おわりに		88

はじめに

横浜市税制調査会は、横浜市が課税自主権を活用する上で課題となる諸点について、幅広く調査・審議を行う機関である。その審議活動における最大の事項が、この答申で取り上げる「横浜みどり税」である。

「横浜みどり税」は、税制調査会の前身である横浜市税制研究会の検討と審議を経て、平成 21 年に誕生した。その創設以来、本税制調査会は、絶えず「横浜みどり税」の運用状況や事業効果を見守り続け、必要に応じて現場、すなわち保存すべき樹林地にも繰り返し足を運んできた。現場を見て、現場の声を聞くことによって、市役所内の会議だけでは十分に認識しづらい「横浜みどり税」の重要性や事業効果を確認することができるからである。

その「横浜みどり税」が来年 4 月、創設から 10 年を経て第 2 期を満了する。そこで本年度、今後の取扱いについて横浜市長より諮問が行われたのである。

横浜市独自の超過課税（「横浜みどり税」）を継続すべきか否かを考える際に避けるべきは、惰性的で安易な継続の思考である。いわゆるお役所で見られがちな悪弊であるが、これまでやってきているから続けても大丈夫だろうといった考えは、最も禁すべき思考なのである。

かくして本税制調査会は、前回の更新時と同様、すべてをゼロベースで検討し直すことにした。第 1 期から第 2 期への更新であった 5 年前、さらには 10 年前の創設時の審議事項をベースとしつつも、その項目のすべてを改めてチェックし、以前の判断が適正だったかどうか、

判断の基になる社会・経済状況に変化はないのかを慎重に吟味したのである。その上で、今後の5年間についても、10年前の創設時と同様の慎重さを持って、課税の根拠や課税手法が妥当かどうか、一つひとつ熟考を繰り返した。

ここで課税の根拠という表現を用いたが、「横浜みどり税」は「税ありき」ではなく、「事業ありき、事業の財源確保のための超過課税」である。すなわち課税の根拠は、横浜市が行おうとしている樹林地保全や緑化の推進という事業の妥当性と、その事業の財源を超過課税でまかなう必然性とに求められる。

そのため本税制調査会は、審議にあたって、事業実施の担当部局である環境創造局に詳細な説明を繰り返し求め、納税者である市民が抱くであろう監視的な視点からくどいほどの質疑応答を行った。今年度の本税制調査会の審議時間の大半は、環境創造局との質疑応答に割かれたといっても大げさではない。その結果、「横浜みどり税」の課税根拠について、十分な検討・検証を加えたと自信を持って宣言することができる。

以上の審議の経過を、本答申の構成に従って説明すれば、次のようになる。

まず第1章では、これまで5年間の、すなわち第2期「横浜みどり税」の点検と実績評価を行った。第3期に継続するのであれば、当然のことながら、第2期の「横浜みどり税」が5年前に税制調査会が指摘した通り適正に運用され、樹林地保全と緑化の推進が効果を上げていなくてはならないからである。

この第2期の検証をじっくり行った結果、第2章の検

討へ進むことが可能と判断した。すなわち、第2期の「横浜みどり税」は適正に運用され、期待された効果を生じさせているという結論である。

続く第2章は、当然のことながら今後の事業計画の吟味であり、「横浜みどり税」を継続すべきか否かの検討である。この検討を行うためには、以下の2点の確認から始めねばならなかった。すでに明らかにしたように、「横浜みどり税」は「税ありき」ではなく、「事業ありき」だからである。

第1の点は、環境創造局から詳細に報告してもらった今後の「横浜みどりアップ計画」である。この点で「横浜みどり税」の税収を充てない事業は、本来的には本税制調査会のアジェンダの外にあるが、その非充当の事業も含めて、樹林地保全・緑化の推進の全体像を、事細かに説明してもらったのである。

第2には、横浜市の財政状況と、財源難の時代に求められる行政改革の状況と計画である。こちらについては財政局・総務局から報告を受けたが、やはりすべて余すところなく詳細に説明してもらった。なぜ財政や行革の状況が重要なのかと言え、もしも、万が一にも財政状況に余裕でもあるのであれば、超過課税である「横浜みどり税」の継続は適正ではないことになってしまうからである。

この2つの前提条件が揃ったところで、税制調査会は課税の具体的な検討へと進んだ。課税の根拠、すなわち計画する事業と期待される効果を適正と判断した以上、残る論点は次の4点であった。課税の手法（市民税の均等割への超過課税）、課税期間、税率、市民参画である。

これらの論点についても、判断の基準は事業の目的や効果に求めることになる。慎重に時間をかけて審議した結果、すべての論点について現行の形を継続するのが適当と判断をした。

以上のコンテンツで、本来であれば答申は終了になる。ところが本年度は、追加の1章を設ける必要に迫られた。なぜかと言えば、周知のように「国税・森林環境税」が創設されることになり、「横浜みどり税」と目的や用途が重複するのではないかといった、誤った情報が広まっているからである。

かくして第3章では、国税・森林環境税と「横浜みどり税」が無関係であることを明らかにした。両者の創設目的、課税の根拠は全く別であり、横浜市に譲与される税収の用途も「横浜みどり税」と重複することはない。

本答申の本文にて詳しく述べるが、横浜市に譲与される税収を、「横浜みどり税」が充当されている事業に充てようとするのは、国税・森林環境税の本来の目的に反した考えであり、税金の無駄使いを生じさせる思考なのである。ただし両者が無関係というだけでは、第3章は終わらない。両者の関係を整理する前に、国税・森林環境税の深刻な問題点をすべて明らかにし、そもそも租税として存在すべきではないことを示さねばならなかった。国税・森林環境税について語られている理論は、伝統的な租税論に真っ向から反する理屈であり、税制調査会という税の専門家として黙って看過することは決してできないのである。

以上が、横浜市税制調査会が審議した経緯及び結論の概要である。市長からの諮問に対する答申は、以下の本

文に詳述した通りである。

平成 30 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

第 1 章 現行の取組（第 2 期横浜みどり税）の検証

横浜みどり税のように、課税自主権を活用して独自の課税を行うにあたっては、課税の根拠が明確でなくてはならない。この件については、これまでの本税制調査会の答申・意見書で繰り返し述べてきた。

横浜みどり税は、緑の保全・創造の取組の財源を確保するための超過課税である。したがって、横浜みどり税の課税の根拠は、横浜市が実施しようとしている樹林地保全や緑化の推進という事業の妥当性と、その事業の財源を超過課税でまかなう必要性とに求められるのである。

よって、第 2 期横浜みどり税の検証にあたっては、事業の妥当性を確認するために、横浜みどり税の用途である横浜みどりアップ計画の成果について評価を行うことから始める必要がある。続いて、その事業の財源を超過課税でまかなう必要性を確認するために、横浜市の財政及び行財政改革等の取組状況について評価を行う。

そして、課税の根拠の確認が終わった後に、第 2 期横浜みどり税の税制について検証を行う。

第 1 節 現行の取組（第 2 期横浜みどり税）の評価

(1) 現行横浜みどりアップ計画

本税制調査会はこれまで、横浜みどりアップ計画の成果について、常に事業の進捗状況に気を配り、定期的に確認を行ってきた。

今回、本税制調査会は横浜みどりアップ計画の事

業の進捗状況を確認することにとどまらず、事業の根源的な目的である緑の保全・創造がどのような状況の中で進み、どのような状況に置かれているのかを確認することとした。

第3期横浜みどり税の継続の是非について検討するためには、横浜みどり税導入からこれまでの成果について客観的に検証する必要があると考えたのである。

そうした考え方のもと、横浜市の緑の保全・創造の取組の成果について、様々な視点から確認し、評価を行う。

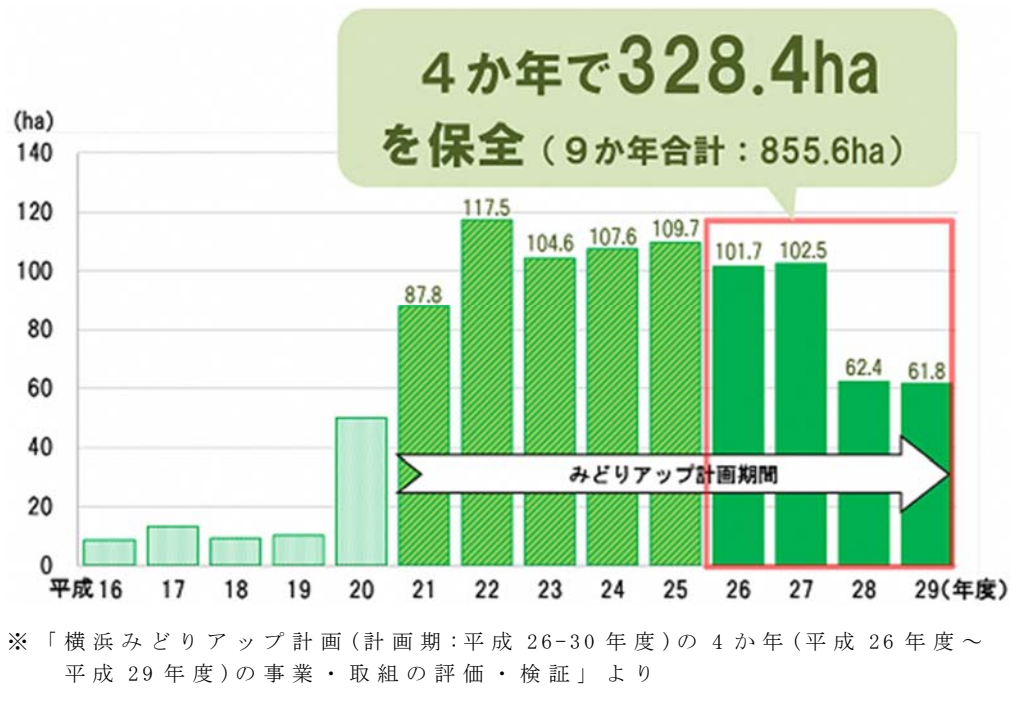
ア 取組の柱1「市民とともに次世代につなぐ森を育む」

横浜みどりアップ計画の取組の柱1の主な事業は、樹林地の確実な保全の推進、つまり、緑地保全制度による指定の拡大・市による買取りである。

この事業は、横浜みどり税の主たる使途であり、横浜みどりアップ計画の中でも最も重要な施策である。そして、この事業の成果が、そのまま横浜みどり税導入の成果とも言えるものであることから、丁寧に検証する必要がある。

まず、緑地保全制度による新規指定等の面積推移について確認する。

< 緑地保全制度による新規指定等の面積推移 >



新規指定等の面積は、この計画期間のうち4か年で328.4ヘクタールであった。また、横浜みどりアップ計画のスタートからの累計では855.6ヘクタールとなり、確実に指定面積が増加していることが確認できる。

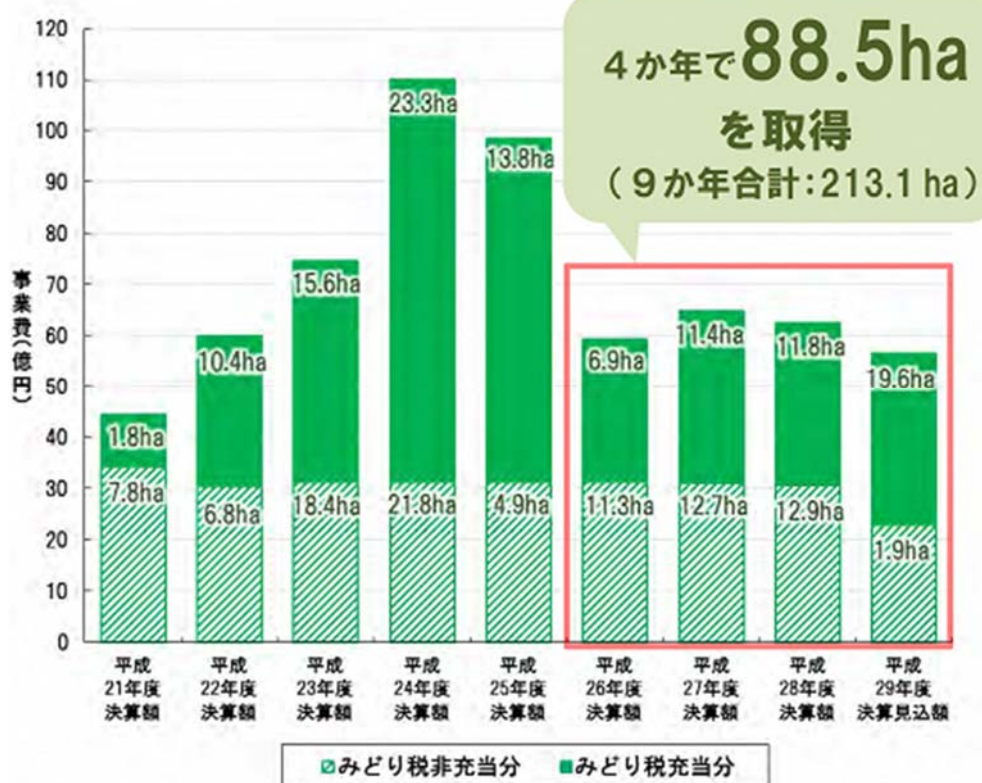
また、単年度の実績が100ヘクタール台から60ヘクタール台へと減少傾向にある。まとまりのある樹林地を優先して保全の働きかけを行った結果、特別緑地保全地区の指定面積の平均が前計画期間までの2.1ヘクタールから、26～28年度の3か年の平均が1.5ヘクタールと、保全対象の1件あたりの平均面積が小さくなっており、規模が小さい樹林地の指定にシフトしていることが見受けられる。

これは、指定が進んだことにより、より規模が

小さい樹林地まで働きかけを行うことができていると評価してよい。樹林地の保全が確実に進捗していることの証左とも言えよう。

次に、樹林地取得の事業費の推移について確認する。

＜樹林地取得の事業費の推移＞



※「横浜みどりアップ計画(計画期:平成26-30年度)の4か年(平成26年度～平成29年度)の事業・取組の評価・検証」より

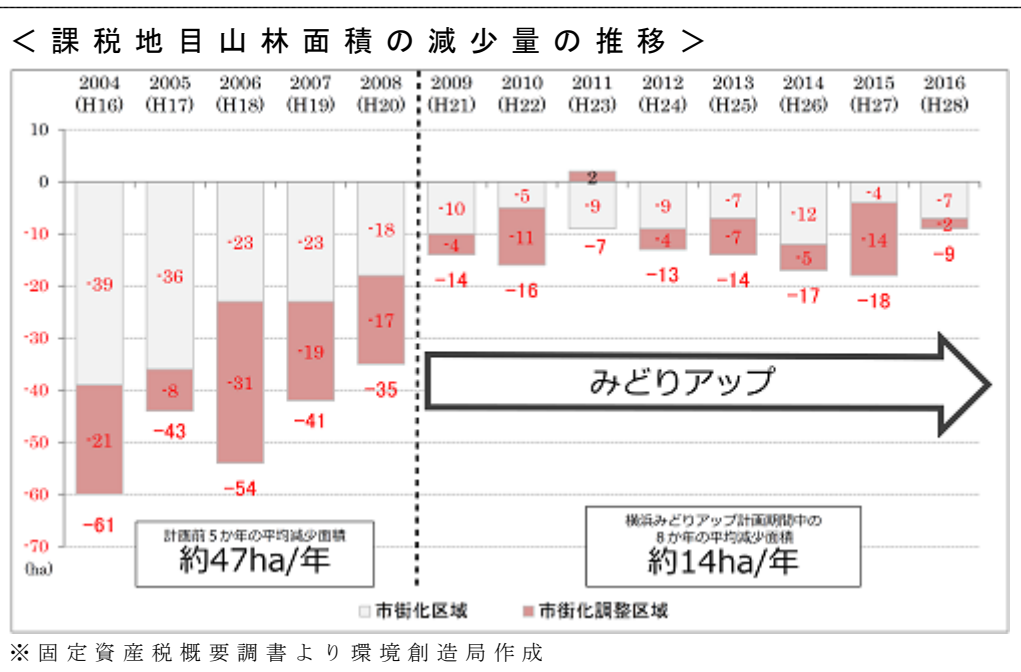
樹林地取得の面積は、この計画期間のうち4か年で、横浜みどり税の充当分・非充当分を合わせて88.5ヘクタールであった。また、横浜みどりアップ計画のスタートからの累計では213.1ヘクタールを取得している。

横浜みどり税を活用することにより、緑地保全

制度による指定地での買取り希望に対して、基本的には対応することができている。

また、樹林地取得の事業費の推移では、横浜みどり税を基金に積み立てているため、各年度の事業費に増減があっても買取りに対応できていることが確認できる。樹林地の取得は、各年度において発生する不測の事態による買取り希望に対応する必要がある。横浜みどり税が基金によって運用していることによる効果として評価できるものである。

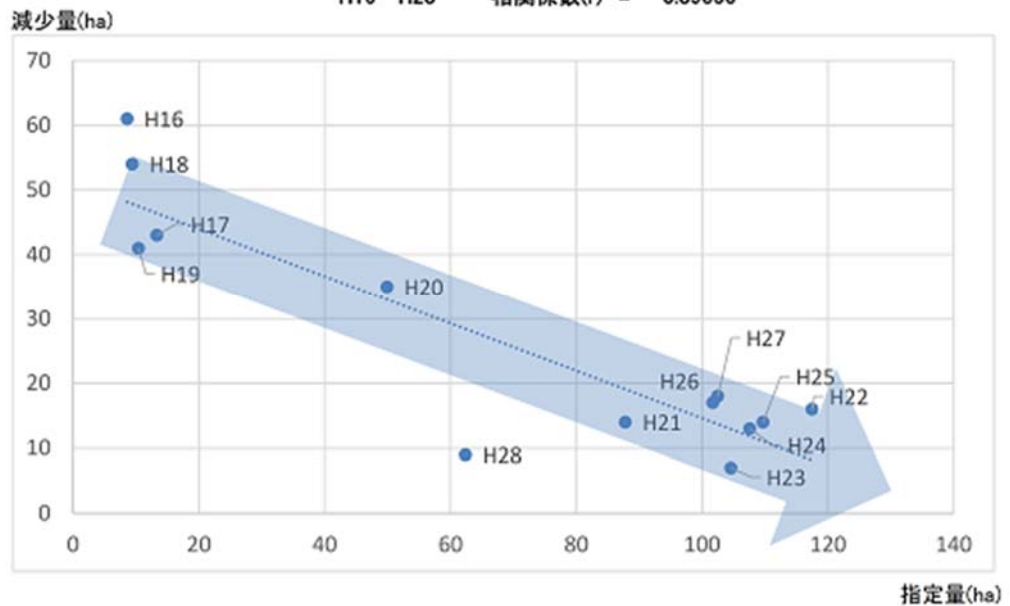
続いて、固定資産税の課税地目が山林であるものの減少量の推移について確認する。



このグラフからは、横浜みどりアップ計画が開始された平成21年度以降、山林面積の減少が鈍化していることが見て取れる。

＜緑地保全制度による指定面積と山林減少面積との関係＞

H16～H28 相関係数(r) = -0.89356

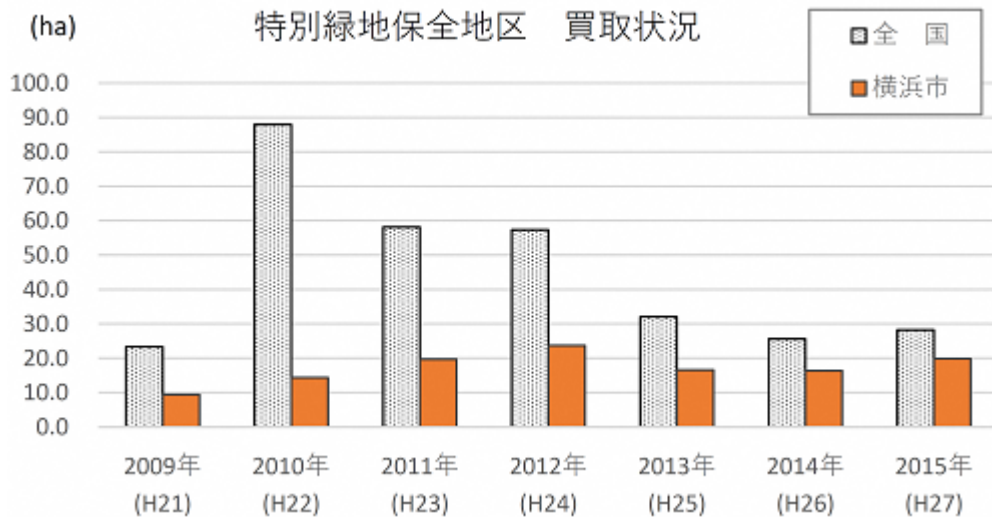
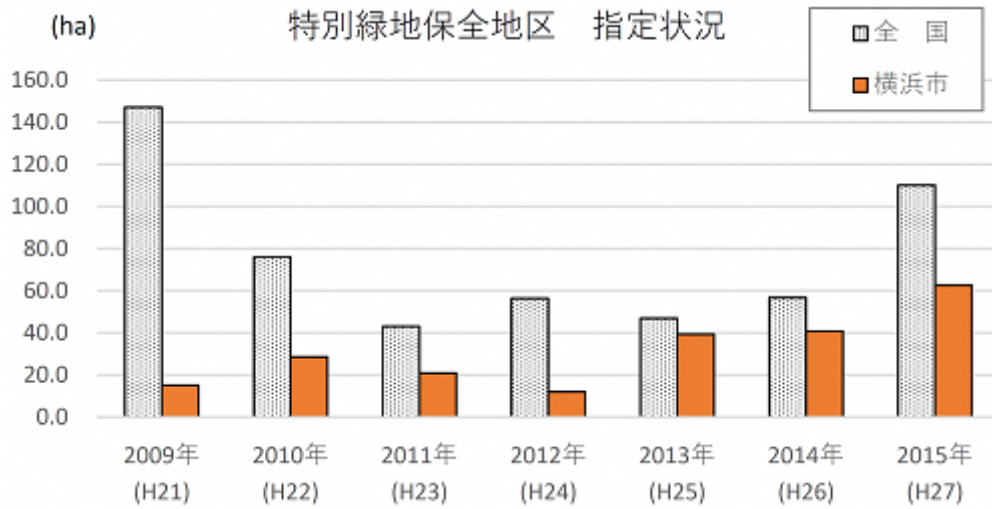


※環境創造局作成

この図は、先に示した緑地保全制度による新規指定面積と山林減少面積との関係を図にしたものである。図を見て分かる通り、両者の間には高い相関関係が認められる。この結果から、緑地保全制度による指定は、樹林地の減少に歯止めをかける要因の一つとなっていると言えるだろう。

次に、横浜市と全国における特別緑地保全地区の指定買取の状況について確認した。

< 特別緑地保全地区 指定・買取の状況 >



< 全国及び政令指定都市※比較 >

都市名 (特緑指定面積)	全国 (2681.4ha)		横浜市 (415.1ha)		神戸市 (479.9ha)		名古屋市 (199.2ha)		川崎市 (126.3ha)		福岡市 (117.5ha)	
	指定 (ha)	買取 (ha)	指定 (ha)	買取 (ha)	指定 (ha)	買取 (ha)	指定 (ha)	買取 (ha)	指定 (ha)	買取 (ha)	指定 (ha)	買取 (ha)
2008年以前	2145.6	-	196.0	-	459.8	-	183.3	-	89.4	-	114.7	-
2009年 (H21)	147.0	23.3	15.1	9.4	1.8	0	0.9	0	0	4.6	0	0.7
2010年 (H22)	76.0	87.9	28.6	14.3	0	0	6.3	0.9	6.6	7.3	1.9	0.9
2011年 (H23)	43.0	58.1	20.9	19.7	0	0	0	0	11.1	7.3	0.9	1.2
2012年 (H24)	56.3	57.3	12	23.7	0	0	5.5	0	10.2	2.9	0	0.5
2013年 (H25)	46.8	32.0	39.3	16.6	0	0	3.2	0	1.5	3.8	0	0.8
2014年 (H26)	56.7	25.6	40.7	16.4	0	0	0	0	5.6	5.2	0	0.5
2015年 (H27)	110.0	28.2	62.5	19.9	18.3	0	0	0	1.9	2.2	0	0.5
H21-H27 計	535.8	312.4	219.1	120.0	20.1	0.0	15.9	0.9	36.9	33.3	2.8	5.1
合計	2681.4	-	415.1	-	479.9	-	199.2	-	126.3	-	117.5	-

※特別緑地保全地区の指定面積上位5政令指定都市について記載

※「都市緑化及び緑地保全施策の実績調査報告書」(国土交通省)より

指定状況からは、平成 25 年以降の指定実績で、全国における横浜市の比率が上昇していることが確認できる。また、横浜みどり税を導入した平成 21 年度以降の累計で、全国の指定面積のうち約 40 パーセントが横浜市となっている。

また、全国と横浜市の買取状況からは、全国における横浜市の比率が上昇していること及び、全国で買取面積が減少傾向を示す中、横浜市が安定的に買取ることができていることが確認できる。こちらは横浜みどり税導入の平成 21 年度以降の累計で、全国の買取面積のうち約 38 パーセントが横浜市となっている。

他の政令指定都市との比較では、指定面積・買取面積ともに、横浜市の実績が高くなっていることが確認できる。

これらの他都市との比較からも、横浜みどり税の導入により、不測の事態等による買取り希望に対して確実に対応してもらえる安心感などを背景に、樹林地の指定推進が着実に進んでいるということができらるだろう。

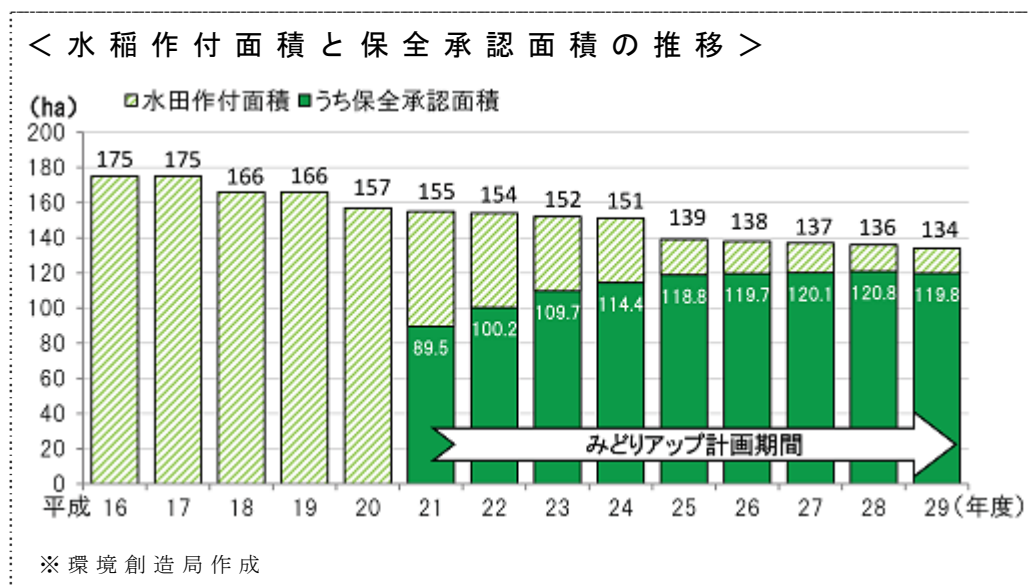
イ 取組の柱 2「市民が身近に農を感じる場をつくる」

取組の柱 2 において横浜みどり税を活用して行っている主な事業は、水田の保全、収穫体験農園・農園付公園の整備などである。

水田は、横浜市都市計画マスタープランや水と

緑の基本計画でも保全の対象とされているとともに、横浜市の景観ビジョンの改定素案においても里山景観の一部として、保全すべきとして位置付けられている。

市域内における水稲作付面積と保全承認面積の推移を確認する。



実績として、市域内の水田の9割にあたる119.8ヘクタールを保全することができている。

水田は、用水路の管理などにも費用がかかり、収益性もかなり低い。都市部においては、水田として耕作することに適した土地であっても、水田として維持することは難しい状況にある。市域内の農地は、約3,000ヘクタールあるが、水田は130ヘクタール余りであることから、その状況が見て取れる。

こうした状況を確認するため、水田から畑に転用した事例を確認した。

< 水田から畑への転換事例 >



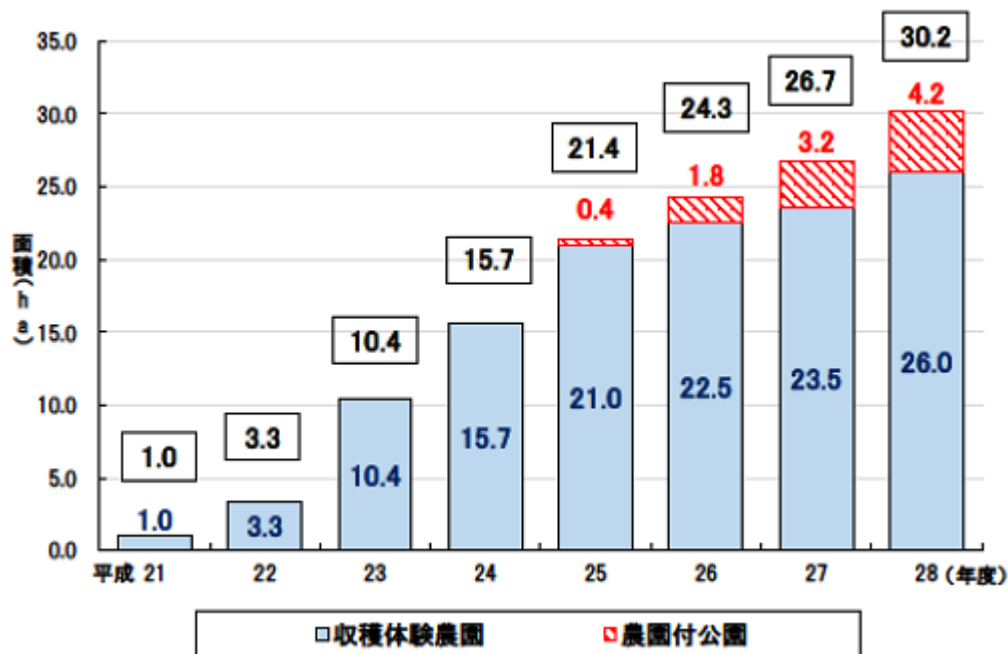
水田から畑に転換

※環境創造局作成

都市部においては、水田から収益性の高い作物を作付けする畑に転換する圧力が高いと考えられる。水田は一度畑にしてしまうと水田に戻すことは困難であり、緑としての水田を残していくためには保全の取組が必要なのである。

次に、収穫体験農園・農園付公園の整備面積の推移について確認する。

< 収穫体験農園・農園付公園の整備面積推移 >



※環境創造局作成

収穫体験農園・農園付公園についても着実に整備が進んでおり、この数年では特に、農園付公園の整備が進んでいる。

農園付公園については、平成28年度に本税制調査会も実地調査を行っているが、その際には区画の募集倍率が高く、非常に人気があるとのことであり、市民の緑に対する意識の高まりを感じることができた。

こうした取組は、市民が自ら緑と土に触れ合うことで、緑の重要性を再認識し、緑の保全・創造の取組に対する意識を高める上で重要だと言えるだろう。

ウ 取組の柱3「市民が実感できる緑をつくる」

取組の柱3では、横浜みどり税を活用して、市民協働による緑のまちづくり事業などが実施されている。

<地域緑のまちづくり実施箇所>



※「横浜みどりアップ計画(計画期:平成26-30年度)の4か年(平成26年度～平成29年度)の事業・取組の評価・検証」より

地域が主体となって、地域にふさわしい緑を創出する計画をつくり、実行する取組が市内の42地区で実施されている。

この取組についても、本税制調査会は実地調査を行っているが、その地域では個人だけでなく、法人も積極的に緑の創出に取り組んでいるのが印象的であった。こういった取組は、直接的に緑を創出するだけでなく、市民の緑に対する意識の向上に資するものであろう。

このほか、第2期への継続時に本税制調査会は、都心臨海部や緑の少ない地域の緑化にも取り組むべきと指摘していた。この点についても、都心臨海部の都市公園、港湾緑地、街路樹などを中心に質の高い緑や花の整備と管理を集中的に展開し、街の魅力の形成、賑わいづくりにつなげる取組が実施されており、こういった取組みについても評価できよう。

(2) 財政及び行財政改革等の取組状況

これも、本税制調査会のこれまでの答申・意見書で繰り返し述べてきたことであるが、課税自主権を活用して市民に追加の負担を求めるにあたっては、財政状況と行財政改革等に対する理解と納得が欠かせない。

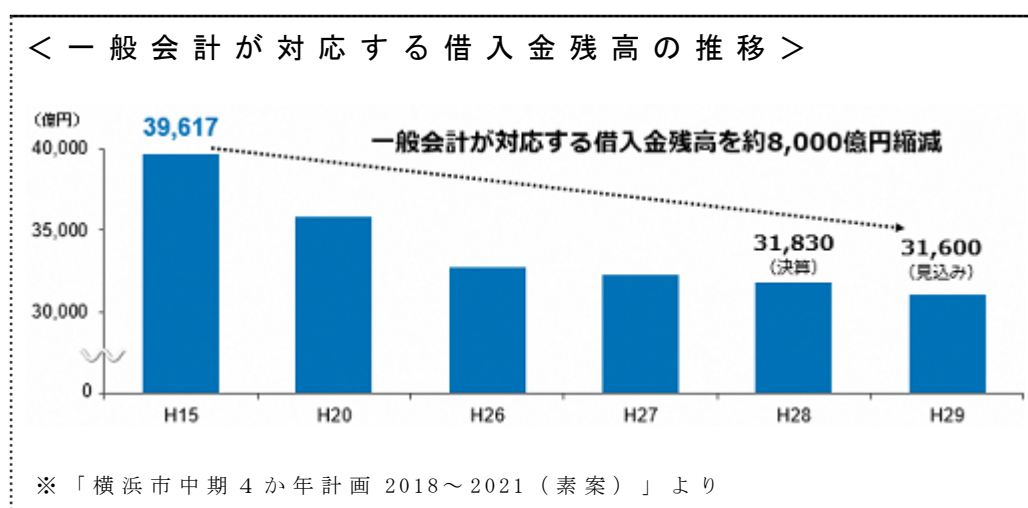
ここで、横浜市の財政と行財政改革等の取組状況について確認する。

ア 財政の取組状況

歳入の中心を占める市税収入は、かつてのような伸びを確保することが難しい状況が続いている。

そうした中で、徹底した事務事業の見直しや様々な財源確保などにより、財政見通しで見込まれる収支不足額を毎年度の予算編成で確実に解消しながら、財政の健全性を維持し、持続可能な財政運営の推進に取り組んでいる。

特に、他都市に先駆けて市債の発行抑制に取り組んでいる。また、借入金残高についても、一般会計の市債残高だけでなく、特別会計・企業会計の市債残高や外郭団体の借入金のうち一般会計が負担する債務も含めて「一般会計が対応する借入金残高」と位置付け、縮減に取り組んできていることが確認できる。



また、市税の公平かつ適正な賦課徴収に努めるとともに、未収債権について全庁的に縮減に取り

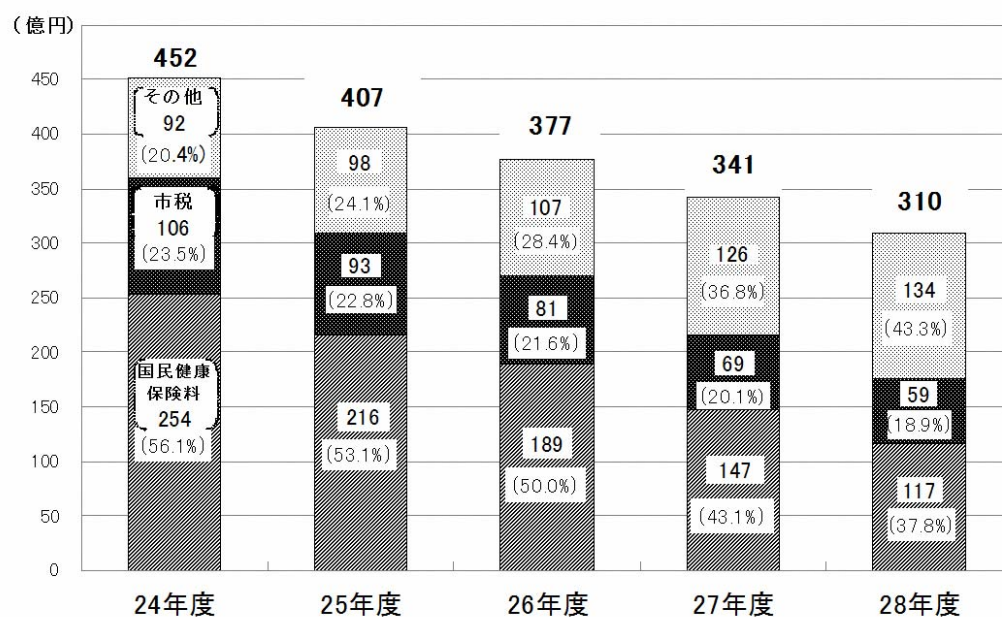
組んでおり、実際に未収債権額が着実に圧縮されていることが確認できる。

< 未収債権額（滞納額）※の推移 >

	未収債権額（一般会計・特別会計）
25年度末	407億円
26年度末	377億円
27年度末	341億円
28年度末	310億円
29年度末見込み	290億円

※一時的かつ特殊な原因により発生しているものを除く滞納額

< 未収債権額全体（一般会計・特別会計）の推移 >



※「横浜市中期4か年計画2018～2021（素案）」より

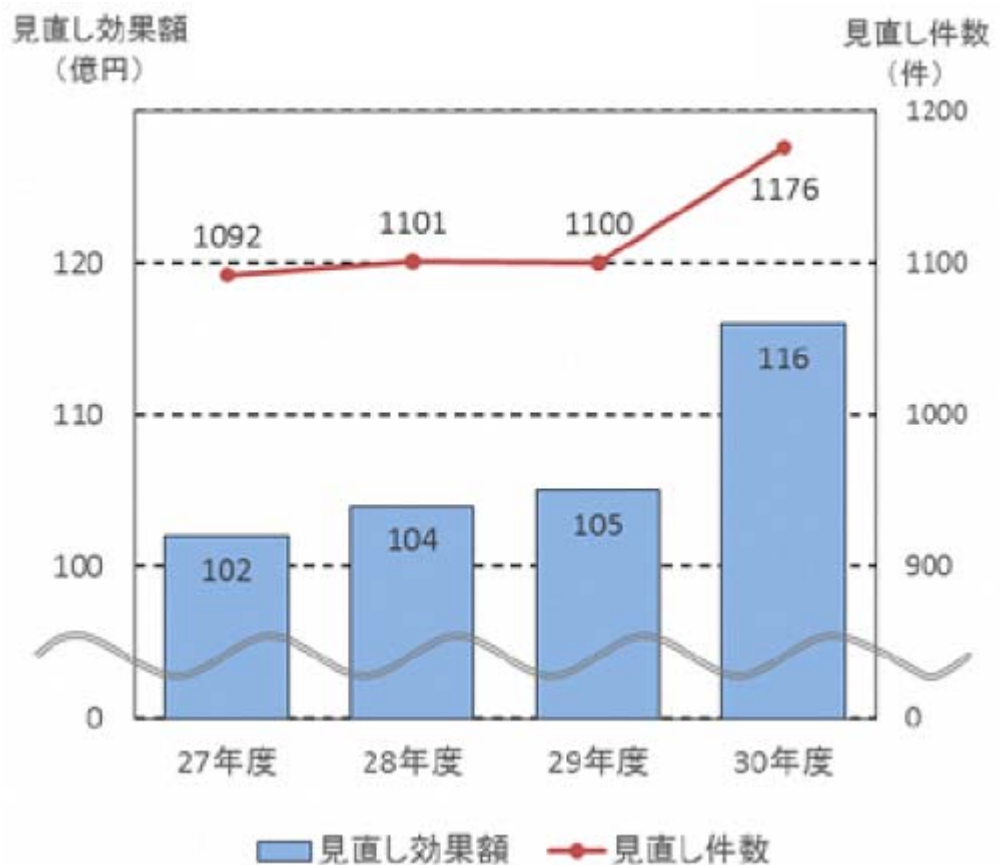
イ 行財政改革等の取組状況

厳しい財政状況を踏まえ、事業評価を踏まえた事務事業の見直しに取り組んでおり、経費縮減と

市民サービス向上に一定の成果を挙げている。

平成30年度予算編成時においても、事業見直し効果額116億円、事業見直し件数1,176件の経費を削減している。

＜事業見直し効果額・件数の推移＞



※「横浜市中期4か年計画2018～2021（素案）」より

また、業務効率化や事業廃止など「スクラップアンドビルド」の取組により、簡素で効率的な執行体制の構築にも取り組んでいる。

第 2 節 第 2 期横浜みどり税の課税制度

前節では、現行の取組について評価を行った。本節では現行の第 2 期横浜みどり税の税制について検証する。

まず、横浜みどり税の課税手法・課税期間・税率について行い、その後、横浜みどり税の実施に必要な追加措置として、固定資産税等の軽減措置と市民参画について行うこととする。

(1) 課税手法

まず、横浜みどり税の課税手法であるが、市民税（個人・法人）均等割への超過課税という課税手法を採用している。

これは、横浜みどり税の導入時に、本税制調査会の前身である横浜市税制研究会において、緑の保全・創造に向けた新たな税として、市民税（個人・法人）均等割への超過課税によって、多くの市民の方々に広く薄く負担を求めていくことが適当と整理したものであり、25年度の継続時にもその考え方を採用しているものである。

その趣旨を改めて確認すると、

- ・ 首都圏としての立地環境等から強力な開発圧力にさらされている横浜市において、緑を保全・創造していくためには大きなコストを要し、他都市における行政需要や標準的税負担による行政需要を超える水準のコストと考えられる。

- ・ 緑の保全・創造による受益は、市民である個人・法人に広く及んでいくことから課税手法としては市民税（個人・法人）均等割の超過課税がふさわしい。

というものであった。

改めて言うまでもなく、横浜みどり税を活用した横浜みどりアップ計画の事業・取組による受益は、広く個人・法人におよんでいる。したがって、横浜みどり税が、課税手法として市民税（個人・法人）均等割の超過課税を採用していることは妥当である。

なお、第1期の横浜みどり税においては、法人市民税法人税割が課されない法人、いわゆる欠損法人に対して横浜みどり税の課税免除措置が設けられていた。しかし、第2期横浜みどり税において、課税免除措置は廃止されている。この点については、そもそも本税制調査会は、欠損法人に対する課税免除措置について、特定の対象に特例を設けるような制度は公平性という点からは、望ましいとは言えないものであるとしていた。この廃止の判断は、前回の継続にあたって、横浜市と市会において十分な協議を行った結果、実施されたものであろう。税制・税理論の観点からは、この判断は妥当なものであると評価する。

(2) 課税期間

現行の横浜みどりアップ計画に対応した横浜み

どり税の課税期間としては5年間であり、個人については平成26年度から平成30年度まで、法人については平成26年4月1日から平成31年3月31日までの間に開始する各事業年度等となっている。

横浜みどり税導入時の横浜市税制研究会の整理としては、「定期的に事業効果の検証を行っていくうえで、5年間という期間設定が合理的」という整理をしており、その通りの税制が採用されているものである。

課税自主権を活用した財源確保策において、期限を区切って定期的に事業効果の検証を行うことは避けられない。事業効果の検証を行っていくうえでは、横浜みどり税の課税期間が、それを財源の一部に活用している横浜みどりアップ計画の計画期間と同じ、5年間という期間設定となっていることは妥当である。

なお、前回の継続時に、課税期間終了後の基金の取扱いについて、たとえ課税期間が終了したとしても、基金に残った額は、引き続き根幹的な用途である特別緑地保全地区等の買取りの財源として活用する必要があることから、課税の期間と基金の存続期間は一致しないと結論付けている。

樹林地の買取り事業は、横浜みどり税の用途としての根幹となる事業である。この買取りは、主に土地所有者等の不測の事態の発生に対応するものであって、その事業執行は必ずしも課税期間中に生ずるとは限らない。買取りに充てるべき横浜みどり税が基金に積み残しになる可能性もあるが、このような

状況においてはむしろ、納税義務者の増や景気動向などによる税収の上振れ分なども含めて、基金に残った額は、引き続き根幹的な使途である特別緑地保全地区等の買取りの財源として活用すべきものである。

(3) 税率

現行の横浜みどり税の税率は、個人は年間900円、法人は年間均等割額の9%相当額となっている。

この税率の算定にあたっては、横浜みどり税は緑の保全・創造の取組のために必要な財源を確保するためのものであるから、「これからの緑の取組〔平成26-30年度〕(案)」の総事業費約485億円から、国費・市債の充当分及び一般財源で対応すべき部分を除いて、横浜みどり税を充当する必要がある事業費を約130億円と積算した。

そして、仮にこれらの全てを市民税(個人・法人)均等割の超過課税によってまかなうこととした場合、個人の税率は年額900円、法人は規模等に応じた均等割額の9%相当額(4,500円～270,000円)になると算定されたものである。

これは、示された計画における事業費を前提に、必要とされる財源を全て市民税(個人・法人)均等割の超過課税によってまかなうことと仮定した場合の税率を、本税制調査会として算定したものである。最終的な税率及びその算定根拠である事業費は、横浜市と市会において協議したうえで設定されて

いる。

また、個人・法人間の負担割合については、横浜みどり税の導入時に横浜市税制研究会において整理されている。具体的には、実施による市民税全体（所得課税分を含む）の負担増加率を個人・法人で同程度としていくことが適当として、現行の横浜みどり税では、個人900円・法人9%相当額となっており、個人100円につき法人1%相当額となっている。

この個人・法人間の税率設定は、府県における森林保全等に向けた県民税超過課税においても広く採用されており、そういった点から見ても妥当であると言えるだろう。

第3節 横浜みどり税の実施に必要な追加措置

次に、横浜みどり税の実施に必要な追加措置として、固定資産税の軽減措置と市民参画について検証する。

この2つの制度は、横浜みどり税を適正に実施するために、横浜みどり税導入当初から設けられているものである。

(1) 固定資産税等の軽減措置

横浜みどり税条例では、市民税（個人・法人）均等割への超過課税の他にも、固定資産税及び都市計画税の軽減措置として、「基準以上の緑化に対する軽減措置」と「宅地内の農業用施設用地に対する軽減措置」を規定している。

これらの制度は、緑地や農地の維持管理負担の軽減を図り、一層の市街地等の緑化誘導や農地の維持保全を図ることを目的として導入したものである。

ア 基準以上の緑化に対する軽減措置（緑の創造を目的とした税負担の軽減措置）

この制度は、敷地面積が 500 m² 以上の建築物の敷地において、一定の緑化基準を超えて 5 % 以上の上乗せ緑化を行い、緑化部分全体を横浜市と 10 年間保全する契約を締結した場合、上乗せ緑化している部分に係る固定資産税・都市計画税の税額の 4 分の 1 を 10 年間軽減するものである。

この軽減措置の適用実績と軽減相当額は次の通りとなっている。

< 適用実績及び軽減相当税額 >

認定年度	筆数	面積 (ha)	軽減相当税額 (千円)			
			26 年度	27 年度	28 年度	29 年度
21-24 年	321	38.6	41,369	41,908	42,027	41,950
25 年	32	12.9	15,891	16,509	16,488	16,488
26 年	14	1.8	—	2,162	2,162	2,153
27 年	27	1.1	—	—	1,025	1,077
28 年	11	5.5	—	—	—	4,459
合計	405	59.9	57,260	60,579	61,702	66,127

※ 財政局作成

イ 宅地内の農業用施設用地に対する軽減措置
 (緑の保全を目的とした税負担の軽減措置)

この制度は、1,000 m²以上の農地で耕作を行っている農家で、所有農地等を10年以上耕作すること及び農業用施設を10年間継続して利用する契約を横浜市と締結した場合、農家の敷地内にある農業用施設用地に係る固定資産税・都市計画税について、一般の農業用施設用地の税額との差額相当分を10年間軽減する措置である。

この軽減措置の適用実績と軽減相当額は次の通りとなっている。

<適用実績及び軽減相当税額>

認定年度	筆数	面積 (ha)	軽減相当税額 (千円)			
			26年度	27年度	28年度	29年度
21-24年	116	1.5	6,543	6,498	6,232	6,262
25年	44	3.6	1,604	1,638	1,639	1,637
26年	16	1.6	—	389	681	681
27年	19	1.3	—	—	1,173	1,251
28年	9	0.7	—	—	—	467
合計	204	8.7	8,147	8,525	9,725	10,298

※ 財政局作成

ウ まとめ

前回の継続時にも指摘したことであるが、やはり1筆あたりの軽減額のインパクトが小さく感じる。

しかしながら、適用件数及び面積は着実に増加している。緑地や農地の維持管理負担の軽減が図られていることから、市街地等の緑化誘導や農地の維持保全に対するインセンティブとしての効果が一定程度は出ていると考えられ、これらの制度を導入していることによる成果はあったと考える。

(2) 市民参画

横浜みどり税の導入時に横浜市税制研究会は、市民税（個人・法人）均等割の超過課税という形で新たな税負担を市民に求めるためには、これまで以上に市民の理解と参画に支えられることが重要であるとの指摘をした。

施策の開始にあたっての事前の市民参画はもちろん、どのように使われ、どのような効果があったかという事後的な効果の検証、さらには施策への提言等についても、これまでの取組をさらに発展させた仕組みを作り上げていくことが重要と整理している。

こうした考え方の中で、平成 21 年度に「横浜みどりアップ計画市民推進会議」が設置され、平成 24 年度からは本税制調査会と同様の条例設置の附属機関として活動している。委員は、学識経験者のほか、関係団体、町内会・自治会代表、公募市民の計 16 名により構成されており、施策・事業の

市民への情報提供や、横浜みどりアップ計画の評価及び意見・提案を市民参加により行っている。

今回、本税制調査会に対しては、平成30年6月にまとめられた市民推進会議の平成29年度報告書である「横浜みどりアップ計画4か年の評価・提案」が提出された。その内容を見ると、取組の柱ごとに横浜みどり税を充当している事業・取組を中心に評価・検証を詳細に行っており、さらには事業・取組に関する提案を行っている。

横浜みどり税の用途について、本税制調査会が税の立場からのチェックを行うのに対して、市民推進会議は公募市民5名を含めた16名の委員が、市民の立場からチェックを行うことで、緑の保全・創造による受益を受ける市民自らが緑の保全・創造の取組に携わっているものであり、有効に機能していると評価できる。

第4節 まとめ

本章では、第2期横浜みどり税について検証を行った。本章の冒頭で述べた通り、横浜みどり税は、緑の保全・創造の取組の財源を確保するための超過課税であるため、課税の根拠は横浜市が実施しようとしている樹林地保全や緑化の推進という事業の妥当性と、その事業の財源を超過課税でまかなう必要性とに求められる。

そのため、第2期横浜みどり税の検証にあたっては、事業の妥当性を確認するために、横浜みどり税

の使途である横浜みどりアップ計画の成果について評価を行うことから始めた。続いて、その事業の財源を超過課税でまかなう必要性を確認するために、横浜市の財政及び行財政改革等の取組状況について評価を行った。そして、課税の根拠の確認が終わった後に、第2期横浜みどり税の税制について検証を行ったのである。

まず、横浜みどりアップ計画の成果について評価だが、成果の評価は取組の柱ごとに行った。取組の柱1では、横浜みどりアップ計画の根幹の事業であることから、様々な実績・指標について確認を行い、横浜みどり税の導入により、不測の事態等による買取り希望に対して確実に対応してもらえる安心感などを背景に、樹林地の指定推進が大幅に進んでいることを確認した。取組の柱2では、市域内の水田の9割を保全できていることと、収穫体験農園や農園付公園の整備が進んだことを確認した。取組の柱3では、市民協働による緑のまちづくり事業により、市民が自ら地域にふさわしい緑を創出する取組が実施されていることを確認した。

続いて、横浜みどりアップ計画の財源を超過課税でまかなう必要性を確認するために、横浜市の財政及び行財政改革等の取組状況について評価を行った。横浜市が、厳しい財政状況の中で、借入金残高の縮減や未収債権の縮減などに取り組むとともに、事務事業の見直しに取り組んでいることを確認した。

また、第2期横浜みどり税の税制について、課税手法・課税期間・税率の3つの視点から検証を行った。課税手法については、市民税（個人・法人）均等割への超過課税という課税手法を採用していることが妥当であることを確認した。課税期間については、横浜みどりアップ計画の計画期間と同じ、5年間という期間設定となっていることは妥当であることを確認した。税率についても、横浜みどり税が特定施策の財源を確保するためのものであるため、横浜みどりアップ計画の事業のうち、横浜みどり税を充当する必要がある事業費を積み上げた上で算出しており、妥当であることを確認した。

なお、横浜みどり税の実施に必要な追加措置として設けられている固定資産税等の軽減措置と市民参画について検証を行い、現行制度が適切なものであることを確認した。特に市民参画については、市民推進会議が横浜みどり税の用途を、市民の立場からチェックしており、有効に機能していることが確認できた。

以上の通り、本税制調査会は、第2期横浜みどり税は、課税の根拠及び税制について適正であったと結論付ける。これで、第3期横浜みどり税の継続を検討する準備が整ったのである。

第 2 章 第 3 期横浜みどり税の継続の是非

前章で、第 2 期横浜みどり税は、課税の根拠及び税制について適正であることを確認した。

本章では、第 3 期横浜みどり税の継続の是非について検討する。継続の是非を判断するためには、改めて課税の根拠を精査する必要がある。課税の根拠とは、前章でも述べたように、超過課税により実施しようとしている事業の妥当性とその事業の財源を超過課税でまかなう必要性である。

課税自主権を活用して市民に負担を求める以上は、政策の必要性や財政状況等に係る市民の理解が不可欠である。次期横浜みどりアップ計画の詳細を確認することなくして市民の理解は得られない。

以下で、次期横浜みどりアップ計画とその事業費、今後の行財政改革等の取組の方向性を確認し、横浜みどり税の税制について検討する。

第 1 節 横浜みどり税の課税継続の根拠

(1) これからの緑の取組 [2019-2023]

「これからの緑の取組 [2019-2023] (原案)」を見ると、現行の横浜みどりアップ計画の基本的な枠組みや主な取組は継承されている。

前章で、現行の横浜みどりアップ計画が十分な成果をあげていることを確認しており、継承している取組については基本的には問題ないものである。

以下で、取組の柱ごとに次期に向けて変更・拡充

しようとしている事業を中心に確認する。

ア 取組の柱1「市民とともに次世代につなぐ森を育む」

第1章の検証でも述べたが、横浜みどり税の主たる用途であり、横浜みどりアップ計画の中でも最も重要な施策である。この事業について、必要性の確認と変更・拡充しようとしている内容を確認する。

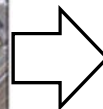
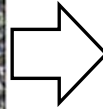
○横浜市は依然として高い開発圧力にさらされているのか

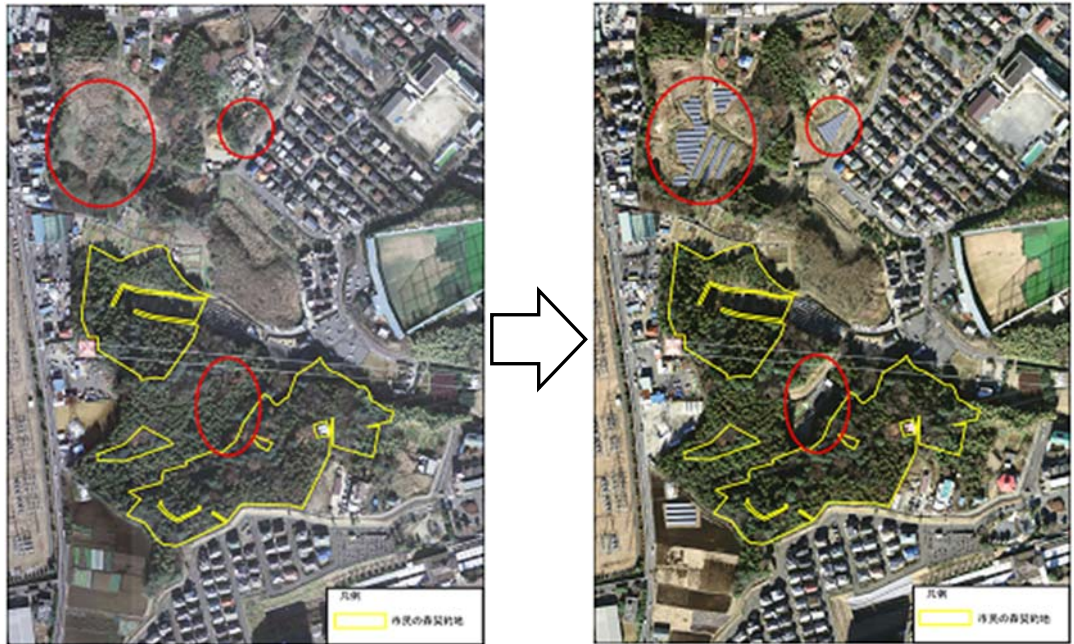
まず、この事業の必要性を確認するのにあたり、本税制調査会の抱いた一つの疑問は、横浜市は依然として高い開発圧力にさらされているのかということである。横浜市が、引き続き高い開発圧力にさらされていなければ、樹林地の減少に歯止めをかけるために、引き続き樹林地の指定・買取に取り組む必要はなくなるからである。

横浜市は首都圏の中でも、住みたい街のランキングなどでも必ず上位となっており、一般的なイメージとしてはまだまだ開発圧力が強いイメージがある。しかし、市民の理解を得るためには、しっかりとした裏付けのある説明が必要であろうと考えたのである。

まず、具体的に樹林地が開発された事例を確認した。左が24年の航空写真、右が29年の航空写真である。

< 樹林地が開発された事例 >





※環境創造局作成

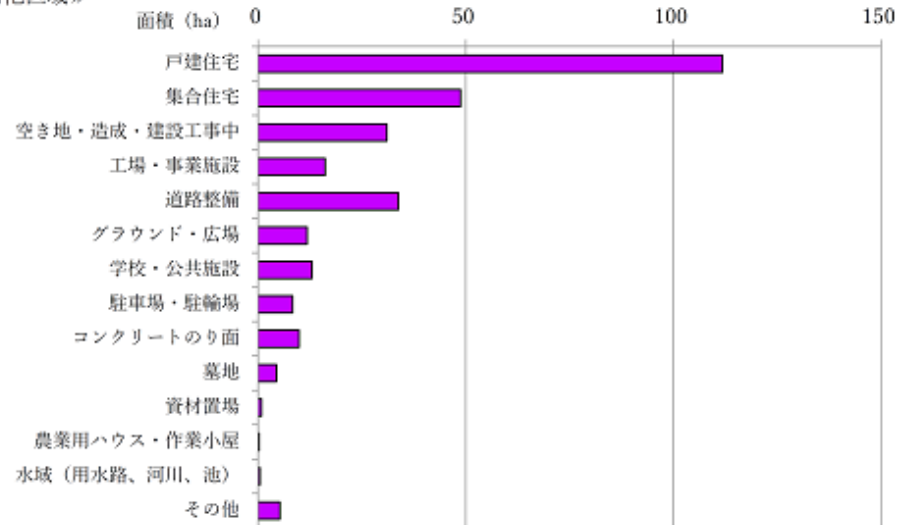
航空写真から、赤丸の24年に樹林地であった部分が、29年には住宅地等として開発された状況が確認できる。

一方、緑色・黄色の囲みは緑地保存地区や市民の森契約地として既に保全されている樹林地である。既に保全されている樹林地は開発を免れており、樹林地保全の取組の成果としても見ることができる。

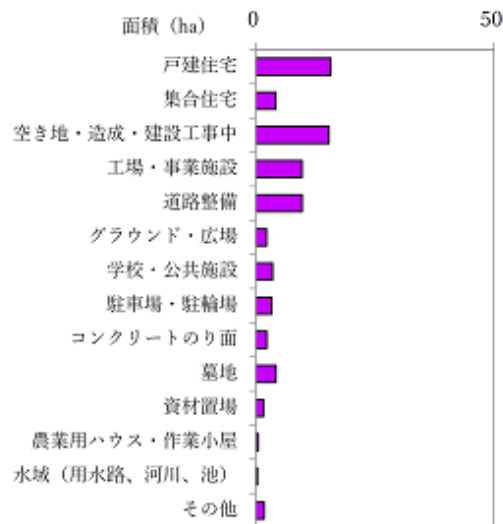
次に、緑被率減少傾向の原因について確認する。

< 緑被地減少傾向の原因 >

<< 市街化区域 >>



<< 市街化調整区域 >>



図表 樹林地における減少要因別面積

※ 「横浜市第10次緑被地データ現況詳細調査報告書（H28.3）」より

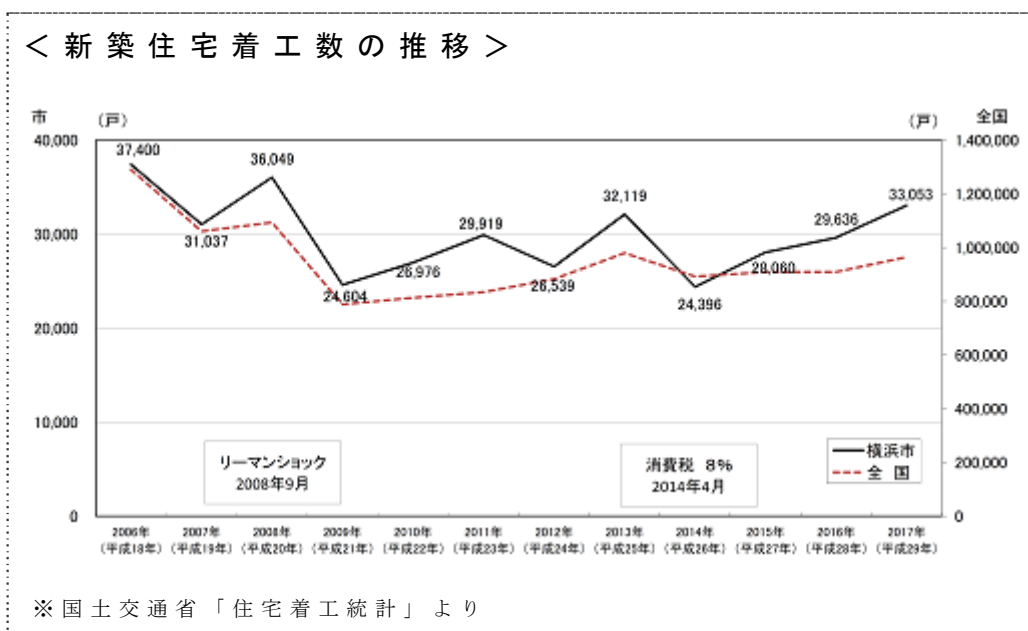
(参考) 市域の市街化区域と市街化調整区域 (H30.3.15 現在)

区域	面積 (ha)	対市区域別割合 (%)
市域面積	43,529	—
都市計画区域	43,653	—
市街化区域	33,743	77.3
市街化調整区域	9,909	22.7

この緑被地減少傾向の原因は、横浜市が5年ごとに実施している緑被率調査結果である。この資料からは、緑被地の減少原因で最も多いのが、市街化区域・市街化調整区域の別に関わらず、住宅の建築であることが見て取れる。

先に見た開発の事例や緑被率調査の結果から、樹林地が減少する主な原因は、住宅の建築であることが確認できる。

そこで、新設住宅着工数の推移を確認した。



新築住宅着工数からは、リーマンショック後に着工数が一時的に減少しているものの、その後は回復基調にあることが確認できる。横浜市においては、着工数がリーマンショック前の水準に近いところまで回復している。

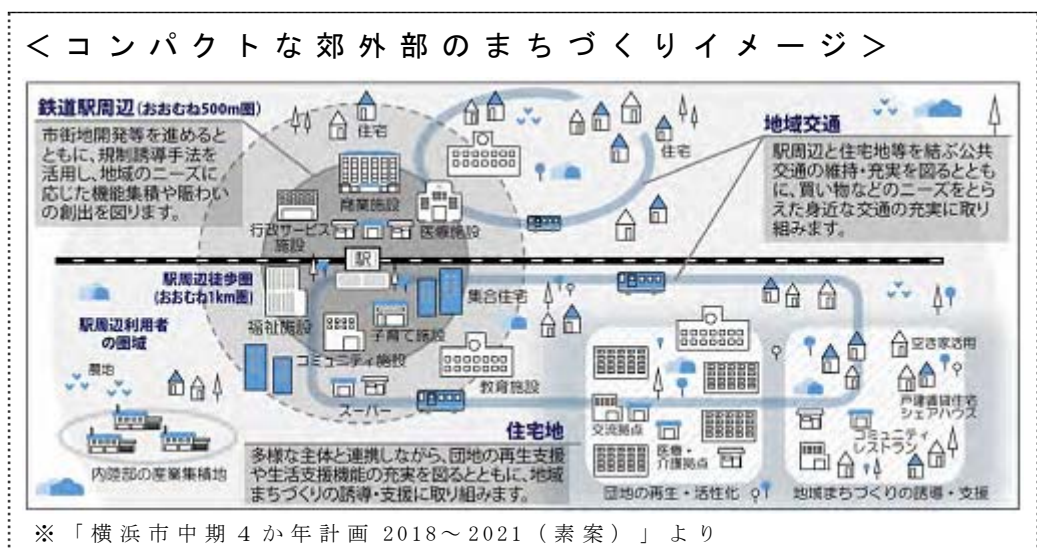
こうした状況から、横浜市は引き続き高い開発圧力にさらされていると言えるだろう。

○ 横浜市 の 樹 林 地 保 全 は ま ち づ く り 政 策 と 矛 盾 し な い の か

続いて、本税制調査会の抱いたのは、横浜市の樹林地保全のゾーニングの考え方に対する疑問である。これは、横浜市の次期中期4か年計画の素案において「コンパクトで活力のある郊外部のまちづくり」が掲げられていることについてのものである。

一般的にコンパクトシティと言え、今後の人口減少社会への対応として、都市インフラを域内で集中・誘導させるものであり、郊外部は開発が規制されるものである。こういった状況の変化があれば、それに応じて樹林地の保全施策にも変化が生ずるのではないかとの疑念である。

まず、横浜市の中期4か年計画の素案のコンパクトな郊外部のまちづくりのイメージを確認する。



横浜市のコンパクトな郊外部のまちづくりのイメージにおいては、住宅地の再生・活性化に向け、団地の再生支援や生活支援機能の充実等を図るとともに、豊かな自然環境や良好な街並み等の魅力をいかした住環境を形成するとしている。また、駅等の拠点と住宅地等を地域交通でつなぎ、利便性の高いまちづくりを進めるとしている。

横浜市の目指すまちづくりには、豊かな自然環境が組み込まれている。また、積極的に市街地を縮退させるイメージではない。

以上の通り、緑の保全・創造の取組との間に矛盾がないことが確認された。

ここまでで、樹林地の指定・買取の取組の必要性が確認したが、以下では、取組の柱1について、次期の計画に向けた施策の変更点について確認する。

○樹林地の新規指定目標面積の変更

まず、変更点の一つ目は、現行みどりアップ計画では5か年で500ヘクタールであった樹林地の新規指定の目標面積を、5か年で300ヘクタールとし、緑の10大拠点内の樹林地や身近なまとまりのある樹林地の指定を推進していくこととしている。

< 緑の 10 大拠点 >



※横浜市水と緑の基本計画より

樹林地の指定事業は横浜みどりアップ計画の根幹をなす事業であり、指定の目標を引き下げることは横浜市の緑の保全・創造の取組が減速するのではないかとの疑念がわくかもしれない。

しかし、この理由は第1章の評価でも述べた通

り、指定面積の平均が小さくなったことによるものである。大規模で比較的合意が得られやすい樹林地が一通り指定されたことで、今後はより規模の小さい樹林地が増えるために指定面積が伸びないであろうとの予測に基づくものである。

今後は、より小さい樹林地やより難易度が増している案件について、指定の勧奨を進めていくこととなる。今まで以上に丁寧に時間をかけた働きかけが必要になってくるだろう。しかし、この事業の成果こそが、横浜みどり税導入の成果とも言えるものであるため、目標達成に向けて全力で取り組むことを期待する。

また、新規指定の目標面積は縮減するが、買取の想定面積は現行計画の108ヘクタールから113ヘクタールと増加を見込んでいる。これは、既に指定している樹林地からの買取請求を見込んでいるものであり、新規指定の目標面積とただちに連動するものではない。引き続き所有者の不測の事態による買取にしっかりと対応していくべきである。

なお、保全した樹林地は着実に増加してきている。引き続き、保全措置が講じられた樹林地を適切に維持管理していくことが必要である。

○ 指定した樹林地における維持管理支援の拡充

次期に向けては、土地所有者が樹林地として持ち続けられるよう、指定した樹林地における維持管理の負担を軽減するための支援を拡充する予

定となっている。

現行では、土地所有者の維持管理負担を軽減し、樹林地の安全性の向上などを図るため、樹林地の外周部で土地所有者が行う危険・支障樹木のせん定・伐採や草刈りなどの維持管理作業に助成を行っている。

しかし、現行の取組は、樹林地内部の倒木や枯れ木の撤去処分などの費用を維持管理作業の対象としていない。そのため、抜本的な解決になっていないという声があった。

今回、そうした樹林地内部の倒木や枯れ木の撤去処分などの費用の一部にも助成を拡充することを次期計画に盛り込んでいる。こうした助成の拡充により、土地所有者による樹林地の維持管理負担が軽減されることで、樹林地の買取請求が後年度となる効果も期待できるものである。

イ 取組の柱2「市民が身近に農を感じる場をつくる」

第1章でも見た通り、取組の柱2において横浜みどり税を充当して行われている主な事業は、水田の保全、収穫体験農園・農園付公園の整備である。

これらの事業については、次期に向けて特に大きな変更は行わず、引き続き取り組んでいくとのことであった。

横浜市においては、既に述べたように樹林地と

田や畑が一体となった谷戸景観や、川沿いの水田景観などの農景観は、地域の景観として多くの市民に親しまれている。都市における水田は収益性も低く、保全の取組なくしてはすぐに転用されてしまう。水田は樹林地と同様、一度転用されてしまうと元に戻すことが困難である。

市民が身近な緑としての農を感じる場として、水田を保全する取組は継続することが妥当であると考えられる。

また、収穫体験農園・農園付公園の整備についても、評価の項でも述べた通り、市民が自ら緑と土に触れ合う場を提供することで、市民が緑の保全・創造の取組に対する意識を高めることにつながる。こうした取組も継続することが妥当である。

ウ 取組の柱3「市民が実感できる緑や花をつくる」

取組の柱3においては、これまで行ってきた市民協働による地域緑のまちづくりなどの取組を継続しつつ、新たに老木化した桜の街路樹などの地域で愛されている並木の再生を実施している。

現行の取組においても、市民が目にする機会が多く街並みの美観向上に寄与する街路樹について、維持管理を通常の維持管理に上乘せして実施している。この事業については、現行の計画において横浜みどり税を充当している。

多くの街路樹は、昭和40年代に一斉に植樹され

ており老木化がだいぶ進んでいる。街路樹は市民が目にする機会が多い身近な緑花である。しかし、市内の桜並木などでは、老木化などにより倒木の恐れがある樹木を安全確保のために伐採するケースが増加しているという。

街路樹を再生し、街路樹による良好な景観づくりを目指す取組は、まさに市民が実感できる緑や花をつくる取組と言えるものであり、次期の計画で実施すべきものである。

また、現行の計画において、みなとみらい21地区から山下地区を中心とした都心臨海部で、緑花による魅力・賑わいづくりが進められており、いつ訪れても緑や花で彩られた魅力ある街となるように、緑や花が良好に育てられている。第33回全国都市緑化よこはまフェアのような取組や演出が、市民の花や緑への関心を高めることから、既に一般会計で実施しているガーデンシティ事業の一部を次期計画に位置付け、これまでの都心臨海部での取組と一体として進めることは妥当であると考えている。

(2) 今後の行財政改革等の取組の方向性

第1章でも述べたが、課税自主権を活用して市民に追加の負担を求めるにあたっては、財政状況と行財政改革等に対する理解と納得が欠かせない。

今後の財政状況と行財政改革等の取組の方向性について確認する。

ア 財政状況

横浜市の次期中期4か年計画（素案）において、今後、人口減少に転じ、高齢化率も上昇するなどの社会環境の変化により、市税収入の増加を上回る社会保障経費の増加が見込まれ、財政構造の硬直化など財政運営において一層厳しさが増すことが見込まれるとされている。

<市税収入の見込みと社会保障経費の見通し>

（単位：億円）

	30年度	31年度	32年度	33年度
市税収入の見込み	8,110	8,310	8,330	8,320
社会保障経費の見通し	5,810	6,100	6,330	6,550

※「横浜市中期4か年計画2018～2021（素案）」より

また、財政見通しとして、平成30年度～平成33年度の4年間で、累計1,290億円の収支不足が見込まれており、財政的には非常に厳しい状況にあると言える。

イ 行財政改革等の取組の方向性

横浜市の中期4か年計画（素案）において、今後4年間の方向性として、少子化の進展による生産年齢人口の減少や高齢人口の増加は、市の財政基盤に影響を与えるとともに、行政需要の拡大にもつながる。限られた経営資源の中で、必要な施

策を推進するには、徹底した事業見直しや、事務の効率化・適正化など、不断の行政改革に取り組む必要があるとされている。

徹底した事業見直しや内部管理業務の事務の効率化など「不断の行政改革」を行うとともに、データやICTを活用した効率的・効果的な行政運営を推進するとしており、引き続き、行財政改革への取組が予定されている。

(3) 第3期横浜みどり税の充当事業

先に述べた通り、横浜みどり税は特定施策のために必要な財源を確保するものであるから、「事業ありき」である。よって、まずは次期のみどりアップ計画である「これからの緑の取組[2019-2023]（原案）」に掲げられた事業のうち、横浜みどり税を充当することが適切な事業をまずは明らかにする必要がある。

具体的な事業の選択にあたっては、「これからの緑の取組[2019-2023]（原案）」に掲げられた取組の一覧を基に、横浜みどり税の使途として整理されている4点の考え方に沿って行った。

改めて確認しておくとして、横浜みどり税の使途の基本的な考え方は次の4点である。

- ① 樹林地・農地の確実な担保（公有地化）
- ② 身近な緑化の推進
- ③ 維持管理の充実によるみどりの質の向上
- ④ ボランティアなど市民参画の推進につながる事

業（施設の整備費や特定の個人・事業の支援的な性格を有する事業については除外）

現行の横浜みどり税もこの考え方に従っており、基本的にはこの考え方が適当である。

また、先に見た通り、「これからの緑の取組[2019-2023](原案)」においては、いくつかの事業内容の見直し等が行われている。そのうち、「指定した樹林地における維持管理支援の拡充」や「街路樹による良好な景観の創出・育成」の見直し部分は、その内容から横浜みどり税を充当すべき事業である。

そして、それらの事業に必要な事業費のうち、国費・市債の充当分及び一般財源で対応すべき部分を除いた部分が、横浜みどり税の必要財源額となるのである。

なお、国税・森林環境税との関係を疑問視する声もあるようだが、横浜みどり税と森林環境税は全く無関係のものであり、国税・森林環境税は、横浜みどり税が充当されている事業に充てるべきではない。この点については、次章で詳述する。

こうした事業の選択を行った結果を反映した「これからの緑の取組[2019-2023](原案)」の事業費一覧は、次の通りである。

< これからの緑の取組 [2019-2023] の事業費一覧 >

(単位：百万円)

取組の柱	事業	取組	5か年事業費	内訳	うち一般財源		
					うちみどり税 必要分	うちみどり税 以外	うち 国費・ 市債
市民とともに自然環境づくりを推進する緑の取組	①緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	・緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	32,682	32,682	4,084	2,853	25,745
	②良好な森の育成	・森の多様な機能に着目した森づくりの推進	3,606	3,076	2,313	763	-
		・指定した樹林地における維持管理の支援		530	530	-	-
	③森を育む人材の育成	・森づくりを担う人材の育成	130	75	75	-	-
		・森づくり活動団体への支援		55	50	5	-
④市民が森に関わるきっかけづくり	・森の楽しみづくり ・森に関する情報発信	330	100	100	-	-	
			230	30	200	-	
		小計	36,747	36,747	7,181	3,821	25,745
市民が身近に農や緑を感じる地域づくり	①良好な農景観の保全	・水田の保全	1,195	490	190	300	-
		・特定農業用施設保全契約の締結		10	-	10	-
		・農景観を良好に維持する活動の支援		542	111	431	-
		・多様な主体による農地の利用促進		153	153	-	-
	②農とふれあう場づくり	・様々な市民ニーズに合わせた農園の開設	2,513	2,452	829	75	1,548
		・市民が農を楽しむ支援する取組の推進		61	-	61	-
	③身近に農を感じる地産地消の推進	・地産地消にふれる機会の拡大	293	293	-	293	-
④市民や企業と連携した地産地消の展開	・地産地消を広げる人材の育成	67	25	-	25	-	
	・市民や企業等との連携		42	-	42	-	
		小計	4,067	4,067	1,283	1,236	1,548
市民が自然環境を大切にする緑の取組	①まちなかでの緑の創出・育成	・公共施設・公有地での緑の創出・育成	5,482	690	-	690	-
		・街路樹による良好な景観の創出・育成		2,910	2,910	-	-
		・シンボリックな緑の創出・育成		1,789	497	20	1,272
		・建築物緑化保全契約の締結		5	-	5	-
		・名木古木の保存		88	74	14	-
	②市民や企業と連携した緑のまちづくり	・地域緑のまちづくり	713	446	446	-	-
		・地域に根差した緑や花の楽しみづくり		209	-	209	-
		・人生記念樹の配布		58	15	43	-
③子どもを育む空間での緑の創出・育成	・保育園・幼稚園・小中学校での緑の創出・育成	414	414	67	347	-	
④緑や花による魅力・賑わいの創出・育成	・都心臨海部等の緑花による魅力ある空間づくり	2,712	2,712	1,119	1,593	-	
		小計	9,320	9,320	5,128	2,921	1,272
市民の理解を広げる広報の展開	・計画の周知や実績報告	80	80	-	80	-	
		総計	50,214	50,214	13,592	8,057	28,565

【注1】 事業費は見込み値であり、毎年度の予算は議会の議決をもって決定します。

【注2】 端数調整により、合計値が整合しない場合があります。

こうした使途の考え方に基づいて横浜みどり税を充当すべき事業を選択し、積算した「これからの緑の取組[2019-2023]（原案）」の総事業費 502 億円における、横浜みどり税の必要財源額は約 136 億円となった。

続いて、「これからの緑の取組[2019-2023]（原案）」と現行の横浜みどりアップ計画の事業費について、取組の柱ごとの内訳について確認しておく。

< 取組の柱ごとの事業費等の構成比 >

○ これからの緑の取組[2019-2023]

(単位:百万円)

	5か年事業費		うちみどり税必要分	
	金額	(率)	金額	(率)
取組の柱1 合計 [市民とともに次世代につなぐ森を育む]	36,747	73%	7,181	53%
取組の柱2 合計 [市民が身近に農を感じる場をつくる]	4,067	8%	1,283	9%
取組の柱3 合計 [市民が実感できる緑や花をつくる]	9,320	19%	5,128	38%
広報 合計 [効果的な広報の展開]	80	0%	0	0%
「これからの緑の取組」 事業費 合計	50,214	100%	13,592	100%

※ 事業費は見込み値であり、毎年度の予算は議会の議決をもって決定します。

※ 四捨五入の関係により合計が一致しないことがあります。

○ 横浜みどりアップ計画（平成26-30年度）【注1】

(単位:百万円)

	5か年事業費		うちみどり税必要分	
	金額	(率)	金額	(率)
取組の柱1 合計 [市民とともに次世代につなぐ森を育む]	36,639	76%	6,719	52%
取組の柱2 合計 [市民が身近に農を感じる場をつくる]	3,985	8%	1,661	13%
取組の柱3 合計 [市民が実感できる緑をつくる]	7,784	16%	4,639	36%
広報 合計 [効果的な広報の展開]	80	0%	0	0%
「これからの緑の取組」 事業費 合計	48,488	100%	13,019	100%

【注1】現行の横浜みどりアップ計画(平成26-30年度)の当初計画数値です。

※ 四捨五入の関係により合計が一致しないことがあります。

取組の柱ごとの構成比は、これからの緑の取組〔2019-2023〕（原案）と現行の横浜みどりアップ計画で概ね変わっていないことが確認できる。

中でも、取組の柱1の事業費は、5か年事業費で構成比が73%、横浜みどり税の必要分としても53%と最も大きくなっている。

繰り返しになるが、取組の柱1は横浜みどり税の主たる用途であり、取組の柱1の構成比が大きいのは当然のことであり、事業費全体の構成として妥当なものである。

（4）まとめ

本節では、横浜みどり税の課税の根拠、つまりは施策の重要性とそのための財源の確保の必要性の確認を行った。

横浜みどりアップ計画による取組が開始されて10年が経とうとしている。横浜市を取り巻く状況が、横浜みどり税を導入した当時と変わっておらず、検証なく横浜みどり税は引き続き必要ですと言っても市民の理解が得られるとは思えない。

今回、本税制調査会は、改めて横浜みどりアップ計画の必要性に係る疑問について検証した。その結果、次期横浜みどりアップ計画の重要性は、本税制調査会により十分に明らかになったと考える。

また、横浜市の財政状況・行財政改革等の取組の方向性も確認を行い、財源の確保の必要性も確認した。

本税制調査会としては、横浜みどり税を継続するための前提条件となる課税継続の根拠について、確認できたと結論付ける。

第 2 節 次期横浜みどり税の税制

前節で、横浜みどり税を継続するための前提条件となる課税の根拠について確認した。次は、具体的な税制の姿を検討する。

(1) 課税手法

現行の横浜みどり税の課税手法は、市民税（個人・法人）均等割への超過課税という課税手法を採っている。これは、先にも述べた通り、緑の保全・創造による受益は、市民である個人・法人に広く及んでいることがその理由である。

市民税（個人・法人）均等割は、地域社会の費用を、広く住民が負担するという性質を有する税である。市民税（個人・法人）均等割への超過課税こそが、横浜みどり税の課税手法としてふさわしいものであり、引き続き採用すべきである。

(2) 課税期間

課税期間については、第 2 期横浜みどり税では 5

年間となっている。

その理由は、前章でも検証した通りであるが、課税自主権を活用した財源確保策においては、期限を区切って定期的に事業効果の検証を行っていく必要がある。そして、横浜みどり税においては、その税収を財源の一部に活用している横浜みどりアップ計画の計画期間と同じ、5年間という期間設定が合理的であるというものである。

第3期の横浜みどり税についても、この考え方に基づくべきである。課税自主権を活用して一定期間に実施する事業計画の財源を確保するのであれば、税制についても期間を区切って課税することは避けられない。その期間も、次期みどりアップ計画の計画期間と同じ5年間という期間設定で適当であろう。

また、繰り返しになるが、課税の期間と基金の存続期間について改めて述べておく。横浜みどり税は税収相当額を「横浜市みどり基金」に積み立てて管理している。これは、その用途を他の一般財源と区分して明確化するためのものであり、課税自主権を活用して特定施策のための財源確保を行う場合には非常に有効なものである。

さらに、基金を活用することにより年度間の財政調整も同時に図ることができている。特に緑地保全制度による特別緑地保全地区等の指定に伴う樹林地の買収事業は、土地所有者等の不測の事態に対応するものであるため、その事業執行は必ずしも見込み通りに進捗するものではない。無論、これまでの

事業執行の状況などから、一定の見込みは立てられている。そして、その精度も今期の執行状況などから見るとかなり高いものとなっている。しかし、そういった状況であっても第1章でも確認したように、各年度で一定程度の事業費の増減は発生している。

次期みどりアップ計画では、指定された樹林地における維持管理の支援の拡充が予定されている。この支援が効果を発揮し、樹林地の買取りが後年度になったとしても、買取りに充てるべき横浜みどり税が基金に積み立てられていることにより、横浜みどり税の税収が有効に活用されることとなるのである。

(3) 税率

第2期までの横浜みどり税の税率は、個人900円・法人9%相当額となっている。しかし、再三述べている通り、本税制調査会は、単に横浜みどり税の現行税制を継続するのかどうかといった安易な判断をするものではなく、「税率ありき」で検討を行うものではない。

前節で、次期横浜みどりアップ計画における横浜みどり税の必要財源額を約136億円と積算した。この全てを市民税（個人・法人）均等割超過課税によってまかなうこととして税率の試算を行った。

ここで、現行の横浜みどり税の検証の項でも述べ

た通り、現行のみどり税における個人・法人間の負担割合は、個人100円につき法人1%相当額を採用するのが適当である。

こうした考え方に基づいて税率を試算した結果、個人の税率は900円、法人は規模等に応じた均等割額の9%相当額（4,500円～270,000円）になった。これは、現行の横浜みどり税と同じ税率であるが、あくまで「事業ありき」で、次期の横浜みどりアップ計画における必要財源額から試算した結果であることを強調しておく。

また、これは前回の継続時にも指摘したことであるが、今回提示している税率は、現時点での次期計画の事業費を前提に必要な財源額を全て市民税（個人・法人）均等割超過課税によってまかなうことと仮定した場合の試算を、本税制調査会として行ったものである。具体的な税率は、横浜市と市会において協議したうえで設定されるべきものである。

なお、現行の横浜みどりアップ計画における執行状況から、基金に残額が残る可能性がある。しかし、この金額については、次期計画期間以降に発生する樹林地の買取りに充てるべき横浜みどり税であり、全く問題ないものである。

第 3 節 横浜みどり税の実施に必要な追加措置

(1) 固定資産税等の軽減措置

第 1 章でも確認したように、横浜みどり税条例には、市民税（個人・法人）均等割への超過課税の他に、固定資産税及び都市計画税の軽減により施策誘導を図るインセンティブ税制として、「基準以上の緑化に対する軽減措置」と「宅地内の農業用施設用地に対する軽減措置」の 2 つがある。

これらの制度は、横浜みどり税条例の創設時に、本税制調査会の前身である税制研究会において、課税自主権の具体的な活用方策として、横浜みどり税の創設と税負担の軽減による誘導策をセットで実施していくことが適当であるとしたものである。

これらの軽減措置については、先に検証した通り、市街地等の緑化誘導や農地の維持保全に対するインセンティブとして一定の成果は出ており、制度を導入した成果はあったと考える。

こうしたことから、市街地等の緑化誘導や緑化誘導した緑地の維持保全、農地の維持保全を図るうえでも、緑地や農地の維持管理負担を軽減することが適当と考える。

ア 基準以上の緑化に対する軽減措置（緑の創造を目的とした税負担の軽減措置）

敷地面積が 500 m² 以上の建築物の敷地において、一定の緑化基準を超えて 5 % 以上の上乗せ緑化を行い、緑化部分全体を横浜市と 10 年間保全する契約を締結した場合、上乗せ緑化している部分に係る固定資産税・都市計画税の税額の 4 分の 1 を 10 年間軽減する。

イ 宅地内の農業用施設用地に対する軽減措置
(緑の保全を目的とした税負担の軽減措置)

1,000 m² 以上の農地で耕作を行っている農家で、所有農地等を 10 年以上耕作すること及び農業用施設を 10 年間継続して利用する契約を横浜市と締結した場合、農家の敷地内にある農業用施設用地に係る固定資産税・都市計画税について、一般の農業用施設用地の税額との差額相当分を 10 年間軽減する。

(2) 市民参画

市民税（個人・法人）均等割は市民全員が受ける行政サービスの受益に着目し、その費用を市民全員で均等に分担しようとする税目である。そのため、横浜みどり税のような市民税（個人・法人）均等割の超過課税においては、税制の内容やその税収の使途に市民が関心を持ち、市会と並んで、市民自らが直接意見を述べることのできる市民参画の会議を設置することが必要である。

これは前回の継続時にも述べたことであるが、このような住民の直接参加する会議（道府県の場合は県民会議）は、住民税の超過課税を行う他の自治体でも設置されているが、その活動状況を側聞すると、あまり芳しい状況にはないように思われる。特定の政策目的を実現するための会議であるため、特定事項の利害関係者が集まる会議となって住民代表と呼びにくくなったり、利害関係者と事業担当部局との関係が深くなりすぎて会議の透明性や公平性が失われたりしやすくなる傾向がある。

その点、横浜市の市民推進会議は、超過課税の使途について、公募市民を含めた委員が市民の立場でしっかりとチェックを行っている。会議も多く開催されており、現地調査も実施するなど、市民意見の聴取にも努めている。また、独自の広報誌を発行するなど、情報公開も積極的に行われており、透明性の高さも他の自治体に類をみない。

市民推進会議は、期待された通りの成果を収めており、引き続き設置が必須であろう。

第 4 節 まとめ

本章では、第 3 期横浜みどり税の継続の是非について検討を行った。

まず、横浜市の緑の保全・創造の取組である横浜みどりアップ計画について、施策の重要性・必要性を確認した。続いて、財政状況・行財政改革等の取

組の方向性について検証した。その結果、横浜市は依然として強い開発圧力にさらされており、緑の保全・創造の取組が必要であること、そして、財政状況や行財政改革等の取組状況から、安定した財源の確保のためには超過課税による財源の確保が必要であることが確認された。

また、「これからの緑の取組[2019-2023]（原案）」について、これまでの取組の成果を踏まえた計画となっていることを確認した。さらに、次期に向けた変更点の内容についても確認した。

こうして、課税自主権を活用するための前提条件が満たされたため、続いて具体的な税制の姿について検討を行った。検討の結果、課税手法・課税期間等について、現行の形を継続するのが適当と判断した。

また、税率について、本税制調査会として個人900円・法人9%相当額という税率を試算した。

横浜みどり税の継続についての本税制調査会の結論は以上の通りである。

第 3 章 国税・森林環境税の問題点と横浜みどり税との関係

「はじめに」で述べた通り、第 3 期横浜みどり税の審議において、国税・森林環境税の創設は、避けて通ることのできない問題である。国税の実現が近づくとつれて、「二重・三重課税」という誤った情報がメディアで目につくようになってきた。横浜市長からの本年度の諮問でも、国税・森林環境税の創設予定という状況を踏まえて、税制調査会に意見を求めるとされているのである。

そこで本章では、横浜みどり税と国税・森林環境税の関係を明らかにする。ただし、この両者の関係の明確化に先立って、国税・森林環境税の抱える問題点を明らかにしておかねばならない。国税の創設は、それほど深刻な問題であり、創設の中止を含めて、早急な再考が求められるのである。

第 1 節 国税・森林環境税の概要

まず最初に、創設される制度を概説しておく必要があるだろう。いまだ法律で詳細が示されていないので、ここでは平成 30 年度与党税制改正大綱（平成 29 年 12 月 14 日）で示されている国税・森林環境税の姿を概説しておく。

< 森林環境税・森林環境譲与税の概要 >

森林環境税(仮称)等の創設について(案) ～平成30年度与党税制改正大綱より～

パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)を創設する。

1. 森林環境税(仮称)の創設 [平成36年度から課税] 2. 森林環境譲与税(仮称)の創設 [平成31年度から譲与]

<p>納税義務者等: 国内に住所を有する個人に対して課する国税</p> <p>税 率: 1,000円(年額)</p> <p>賦課徴収: 市町村が個人住民税と併せて賦課徴収</p> <p>国への払込み: 都道府県を経由して全額を国の譲与税特別会計に払込み</p> <p>その他: 個人住民税に準じて非課税の範囲、減免、納付・納入、罰則等に関して所要の措置</p>	<p>譲与総額: 森林環境税(仮称)の収入額(全額)に相当する額</p> <p>譲与団体: 市町村及び都道府県</p> <p>使 途:</p> <p>(市町村) 間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用 (都道府県) 森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用</p> <p>譲与基準:</p> <p>(市町村) 総額の9割に相当する額を私有林人工林面積(5/10)、林業就業者数(2/10)、人口(3/10)で按分 ※私有林人工林面積については、林野率により補正 (都道府県) 総額の1割に相当する額を市町村と同様の基準で按分</p> <p>使途の公表: インターネットの利用等の方法により公表</p>
--	--

3. 制度創設時の経過措置

- 平成35年度までの間における譲与財源は、暫定的に譲与税特別会計における借入れにより対応。市町村の体制整備の進捗に伴い、徐々に増加するように譲与額を設定しつつ、借入金は、後年度の森林環境税(仮称)の税収の一部をもって確実に償還。
- 制度創設当初は、都道府県への譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。

税制改正大綱によると、国税・森林環境税は、「パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、」平成31年度税制改正において創設するとされている。

納税義務者等は、国内に住所を有する個人であり、法人に対する課税は行われず。税率は納税者1人あたり年額1,000円であるが、ここで注意すべきは、個人住民税の均等割に上乗せする形で課税されることである。

この点の問題点は後に詳述するが、市町村と道府県の均等割課税に国税が付加されるという、通例からは理解しがたい税なのである。

賦課徴収の仕組みも、前代未聞のきわめて変則的な制度となっている。国税であるにもかかわらず、賦課徴収は市町村が個人住民税と併せて行い、都道府県を経由して全額を国の譲与税特別会計に払い込むのである。

また非課税の範囲、減免納付・納入等に関しては、各自治体の個人住民税に準じて行われるので、この点でも後述のように大きな問題点を内包することになる。

森林環境税は、前述のように「地方財源を安定的に確保」のために創設されるので、その税収は、森林環境譲与税として全額が市町村と都道府県に譲与される。用途については、市町村にあっては間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用とされている。

ただし、用途の「指定」がこのように抽象的に過ぎるので拡大解釈は相当程度に可能と思われ、また譲与税という性質からして、各自治体での実際の用途を厳格に限定するのは不可能である。そのため、何を行うために国税・森林環境税を創設するのか、大いなる疑問となって湧き出てくるのである。

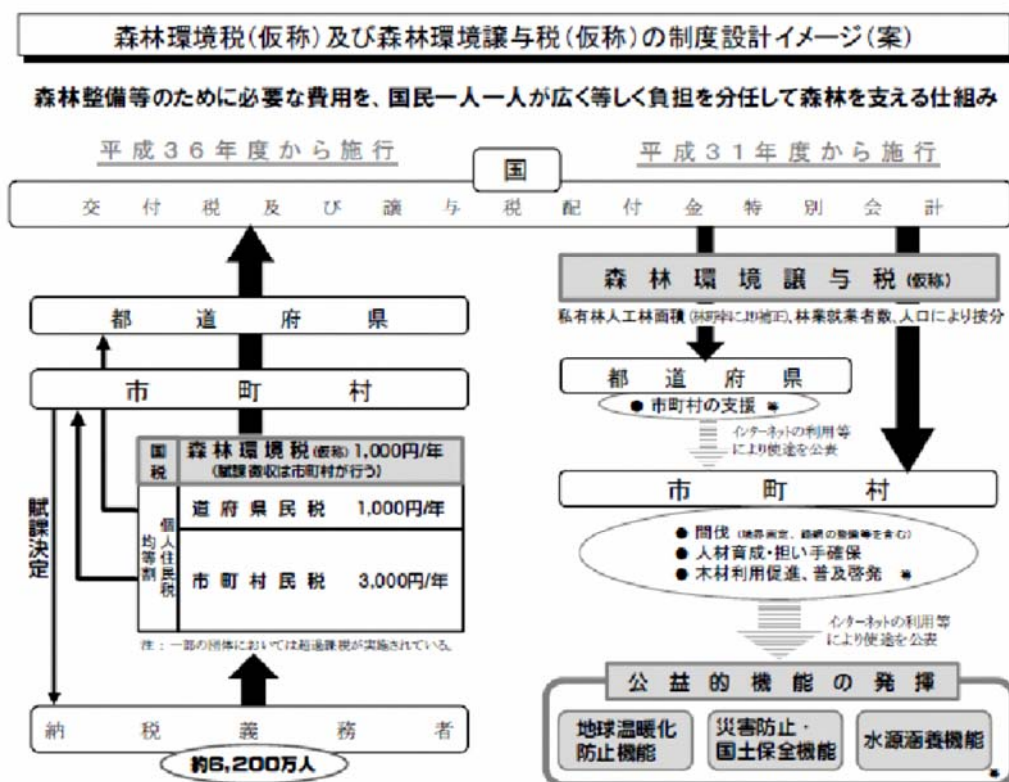
ただしこの点以上に、国税の創設が何のためなのか疑義が生じる点がある。疑義の発生源は、いわゆる譲与の基準である。各自治体への譲与基準は、全体の半分（5/10）が私有林人工林面積、2割（2/10）が林業従業者数であり、ここまでは理解で

きるのだが、残り3割もの譲与税は、人口に比例して配分されるのである。

人口である以上、大都市ほどより多く配分されることになるが、1つの自治体に大都市と整備すべき森林が併存するような事態は想定できない。実際に横浜市では、後に明記するように、国税・森林環境税の創設目的に沿って整備すべき森林は存在しないのである。

かくして、国税の創設は、本当に森林整備のために必要な増税なのか、その名称は実態を表していないのではないのか、真の目的や創設の意義は政府の説明とは違っているのではないのかといった、いくつもの疑問が湧き出してくるのである。

< 制度設計イメージ >

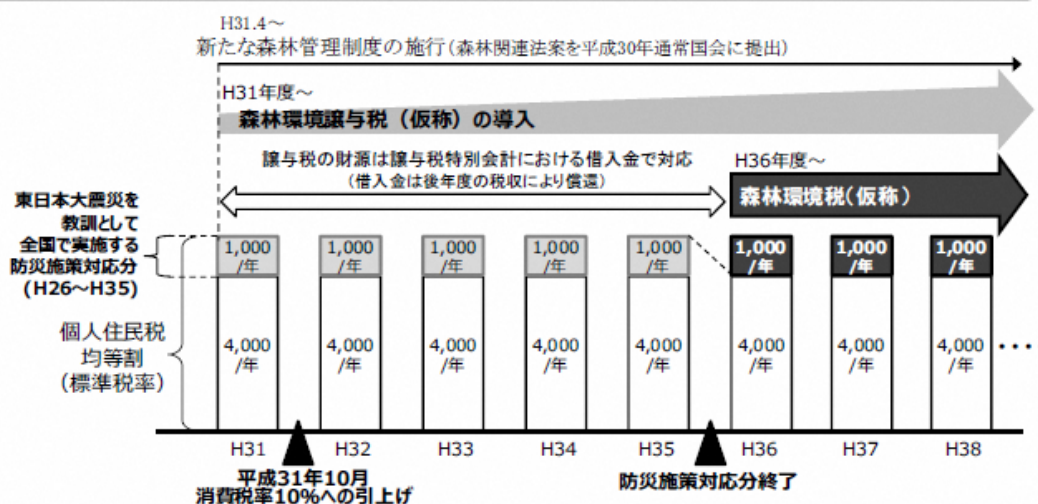


最後に、国税の創設と譲与税の創設に5年ものタイムラグがある点に注意が必要である。国税は、来年度からではなく、平成36年度から課税が開始されることとなっている。なぜ平成36年からなのかという疑問に対しては、消費税率の10%への引上げが平成31年10月に予定されていることや、東日本大震災を教訓として各地方公共団体が行う防災施策に係る財源確保のための個人住民税均等割の税率の引上げが平成35年度まで行われていること等を考慮してと説明されている。

< 森林環境税の創設時期 >

森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)の創設フレーム(案)

- 平成36年度から森林環境税(仮称)の課税を開始し、国民の負担増を伴わずに、森林整備等に要する財源を確保。
 - 一方で、新たな森林管理制度の施行とあわせ、森林環境譲与税(仮称)は、平成31年度から譲与。
 - 平成35年度までの間における譲与財源は、後年度における森林環境税(仮称)の税収を先行して充てるという考え方の下、暫定的に譲与税特別会計における借入れにより対応。借入金は、後年度の森林環境税(仮称)の税収の一部をもって確実に償還。
- ※平成30年通常国会における森林関連法案の見直しを踏まえ、森林環境税(仮称)の創設を含め、以上の内容を一体として法案化し、平成31年通常国会に提出。



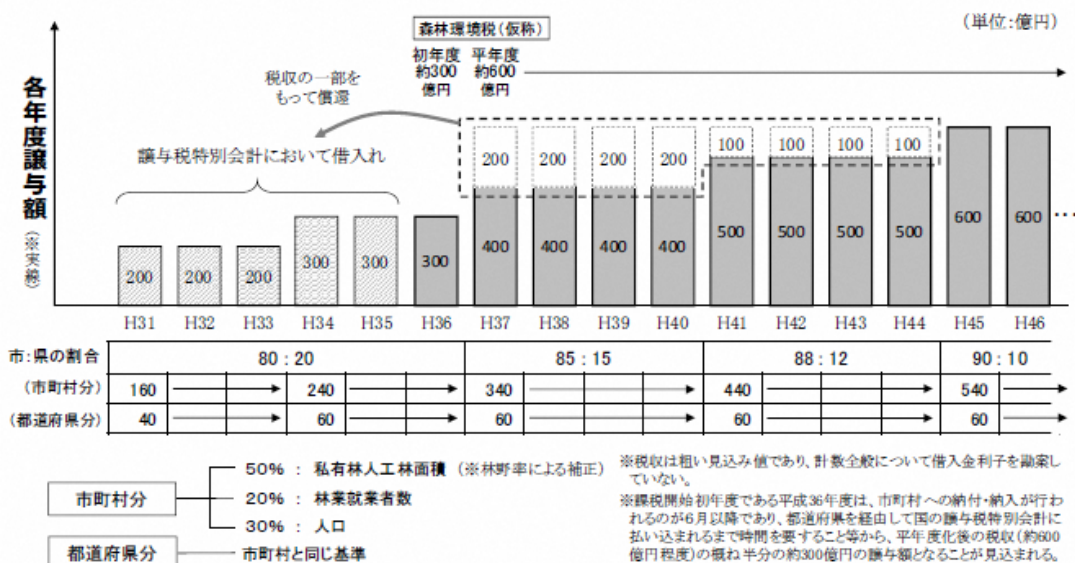
ところが地方へ渡される譲与税は、平成31年度から譲与される。すなわち国税・森林環境税が課税される5年も前から、税収に相当する金額の配分が行われるのである。これまた異例のシステムであり、はたして正しい選択なのか大いなる疑問を抱かざるをえない。

平成31年度から平成35年度に配分される森林環境譲与税額は、譲与税特別会計において借入し、後年度に税収の一部をもって償還するものとされている。5年間もの長期にわたって、特別会計の借金で譲与税をまかなうのは、本当に適正な手法なのだろうか。これほど異例の工夫を凝らさねばならない理由は何なのだろうか。

< 各年度の譲与額等について >

各年度の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準(案)

- 市町村の体制整備の進捗に伴い、譲与額が徐々に増加するように借入額及び償還額を設定。
- 森林整備を実施する市町村の支援等を行う役割に鑑み、都道府県に対して総額の1割を譲与。
(制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が大きいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。)
- 用途の対象となる費用と関連の高い客観的な指標を譲与基準として設定。



第 2 節 国税・森林環境税の問題点

制度の概要が分かったところで、いよいよ国税・森林環境税の問題点を明らかにしよう。「はじめに」で述べたように、税制調査会の本務は国税と横浜みどり税の関係を明らかにすることであるが、その前に国税・森林環境税それ自体の問題点を指摘しておかねばならない。以下で詳述するように、問題は深刻であり、税制調査会として黙って見過ごすことなどできるはずもないのである。

(1) 「人頭税」という問題点

国税・森林環境税の最大の問題点は、この税が人頭税であることである。人頭税とは、国民の一人ひとりに定額の負担を求める税であり、所得の相違を完全に無視して、低所得者にも負担を課す税である。

国税・森林環境税の場合、国民1人あたりではないとはいえ、納税者1人あたり定額であり、人頭税であることに間違いはない。人頭税は、およそ考える税の形の中で最も不公平な税であり、垂直的な公平性を尊重する立場からすれば、存在が決して許されるべきではない税となる。

他国の事例では、30年近く前のイギリスが有名である。人頭税であるコミュニティ・チャージ（1990年）は、国税ではなく、後述する応益性と負担分任の考えが認められる地方税であったが、それでさえ暴動が多発し、導入したサッチャー首相は辞任に追い込まれ、課税は廃止されるに至った。暴動を招く

ほどに逆進性が強く、不公平な税なのである。

なぜ国税・森林環境税が人頭税になってしまっているのかを推測すれば、人頭税を効率に優れた課税と主張する経済学者の影響力は別として、「地方税の森林環境税（道府県民税の均等割の超過課税）」の理論に単純に乗ったことに理由が求められるのであろう。

「地方税の森林環境税」は、森林整備から生ずる利益に着目し、その利益が県民全員に分割しがたく帰着することを根拠にして、道府県民税の均等割に超過課税し、すべての納税者に定額の負担を課している。

これを地方税原則の専門用語で解説すれば、自治体サービスからの受益に応じて税を負担しようという「応益性」と、地域的に限定された自治体の活動経費はできるだけ住民が皆で出し合おうという「負担分任」の考えに基づいて、均等な負担を全納税者に求める課税ということになる。

この「応益性」「負担分任」は、地方税であれば適正な理論であるが、国税には絶対に認められない理屈である。そして、この許されざる理論を安易に「流用・悪用」したのが、国税・森林環境税が人頭税になってしまった理由であり、また同時に、次に見るように国税・森林環境税の抱える第2の問題点でもある。

(2) 応益性を課税根拠とすることの問題点

租税理論を少しでも学んだことがあれば説明不要だろうが、国税の課税根拠として応益性を主張することはできない。それにもかかわらず国税・森林環境税は、地方税理論を「流用・悪用」しつつ、応益性に課税の根拠を求め、広く国民に等しく受益が及ぶので個人住民税均等割に上乗せ課税するとしている。

租税の理論を知らないのか、若しくは意図的に無視したのかは分からないが、租税の理論が崩壊の危険に曝されていると言っても大げさではない。しかも、理論の破壊だけではなく、現実の税制も根底から損壊させられてしまう危険性が高い。

なぜかと言えば、行政サービスの受益が国民に広く均等に帰着するというのは、政府サービスのすべてに当てはまるので、この理屈を用いれば、あらゆる税は均等負担が正しい、人頭税が正しいということになってしまうからである。

福祉だろうが防衛だろうが、そこから生ずる「公益」は国民に等しく及ぶわけであり、それゆえ民間では供給できず、政府がサービスを供給している。

その応益を根拠に国税を課すのが正しいとなれば、すべての税が均等負担になっても不思議ではなくなってしまう。今後のわが国の税制が、この

不公平極まりない方向へと進むのが、大いに懸念されるのである。

(3) 自治体間で非課税が異なる不公平な問題点

国税・森林環境税を市町村が賦課徴収することから生ずる大問題が、第3の問題点である。その問題点とは、国税として全国で課税されるにもかかわらず、非課税の範囲・非課税限度額が市町村ごとに異なってしまい、自治体間で不公平が発生するという問題である。

住民税均等割は、生活保護法の規定により生活扶助を受けている者は地方税法の規定（地方税法第295条）により非課税となる。そして、この生活扶助を受けられる所得の水準は、市町村によって異なっている。そこから国税・森林環境税は、国税として全国一律に課税されねばならないにも関わらず、非課税の基準が市町村ごとに異なってしまう状況が生ずるのである。

また、住民税均等割の非課税限度額と減免の基準は市町村の条例に委ねられている部分がある。これは、地方税であるがゆえに、地方自治体に裁量権が認められているものであるが、結果として、国税の非課税限度額・減免の基準が地方自治体の裁量に委ねられることとなる。

言うまでもないことであるが、国税として制度設計される以上、非課税・減免の基準は当然に全国一律でなければならない。国税において、居住

する自治体によって納税者に不公平が生ずるとい
うのは、決して許されてはならないことなのであ
る。

(4) 課税の目的・理由が曖昧であるという問題点

第4の問題点は、国税・森林環境税は何を目的
に創設されるのか、何を根拠に課税が正当化され
るのか、この最も重要な疑問に即答できないこと
である。創設目的や課税根拠について、政府・府
省の側から発せられる情報が、府省によって異な
り、また時を追うごとに変化しているため、何が
回答なのか分からず、その回答が正しいのかどう
か考えるべきなのかどうかすら分からないのであ
る。

あくまでも推測に過ぎないが、国税・森林環境
税を創設する目的として想像できるのは、以下の
4つであろう（ここで用いている表現は、公表さ
れている言葉を分かりやすく表現したものであ
り、正確さは意図していない）。

- ① 二酸化炭素等の温室効果ガスを森林で吸収す
ることによる地球温暖化の防止
- ② 放置されている森林の間伐・整備、特に自然
環境に恵まれない、あるいは不在村者等の困
難を抱えている森林の整備

- ③ 採算ベースに乗らない私有林を集約して林業を成長産業化
- ④ 都市部から中山間地への財源の移転・再配分（都市部から徴収した財源を中山間地に再配分することによる地方財政調整）

政府から公表されている文章の時期や作成元によって、これらの目的のどれかが水面上に現れたり消えたりしている。しかも、次項以下で見る「税收の配分（自治体への譲与基準）」や「税收の用途」を見ても、どの目的を指向しているのかが判然としない。通例であれば、どの自治体にどのくらい税收が配分されるのか、どのような事業に税收が使われるのかを見れば、課税の目的を推察できるのだが、それが全く分からないのが、国税・森林環境税なのである。

国民から見て、何のための課税なのか、全く理解できないという、最悪の状況に陥っている。しかもどの目的をとっても、課税が実施された後に、成果を上げているかどうかの「効果判定」を行うことが非常に困難なものばかりである。

事業を行った結果として、目的が適正だったか、目的に向けて成果をあげたかという、国民にとって非常に重要な点が、答えのないまま放置される危険性が著しく高い。国民に広く負担を課す税だけに、この点もきわめて深刻な問題点なのである。

(5) 税収の配分における問題点

第5の問題点は、税収の配分先、すなわち譲与税の譲与基準における問題点である。前章ですでに示唆しておいたように、譲与基準として人口を採用した理由が理解不能である。しかも、この意味不明な人口基準が3割もの比重を占めているのである。

なぜ理解不能と表現したのかといえ、上記した4つの創設目的のどれに照らしても、「人口基準」の導入が正当化されることはないからである。例えば、温暖化対策（上記の①）や森林整備（上記の②、③）に照らせば、「人口基準」は目的に逆行する。前章で述べたように、特別に整備を要する森林と大都市とが1自治体に共存するとは考えられないからである。

また上記の④、つまり地方財政調整という目的についても、逆行そのものである。都市部から財源を剥がして中山間地へ配分するのが目的であれば、「人口基準」は全く逆の結果に向けて突進するのである。

国税・森林環境税の創設目的になるであろう4つ点からすれば、税収は大都市に配分されるべきではないということになる。それを前提とすれば、3割もの税収が人口で配分されるという事実を、いかに解釈すればよいのだろうか？再び現れる疑問は、国税・森林環境税は、何のために、何

を根拠に創設されるのだろうかという疑問である。

譲与基準の問題点の最後に、都道府県への配分にも疑問のあることを指摘しておかねばならない。譲与総額の1割、創設当初は2割もの金額が都道府県に譲与される。その理由は、はたしてどこにあるのだろうか。現在37の府県が独自の森林環境税を実施している現状において、国が後追いで同様の税を創設するということにはいかなる理由があるのだろうか。この点について政府から説得力のある説明はなされていない。

(6) 税収の使途が曖昧で拡大を続けている問題点

課税の目的と同様、いやそれ以上に曖昧さが増す方向に変化し続けているのが税収の使途である。政府・府省から伝わってくる使途の情報は、時期や府省によって違っているため、どれが本当の使途なのか、ここで引用することすら難しい状況である。国税の創設構想が進むにつれて、なし崩し的に使途が拡大されてきているのは事実なのである。

この点ではすでに明らかにしたように、そもそも譲与税という手法は、使途を適切に限定するのが困難である。この困難を前提とすれば、譲与税という選択肢を選んだことの是非が問われる。課税を行う国が、使途である事業の内容や効果を納税者に説明できないというのは、行政サービスに

とって重要な説明責任を果たせないということであり、致命的な問題点なのである。

このような使途の曖昧さと拡大は、特に横浜市のような大都市自治体にとって大変に迷惑な話である。森林がない、若しくは森林が少ないにもかかわらず、森林に関連する支出をしなくてはならない。何をすべきなのか、工夫をすればするほど、新たに無駄な事業を発案してしまう危険性すら高まる。

この危険性は、譲与税の創設を目前にしていますますます高まっていると感じられるが、当然のことながら自治体に責任の帰す問題ではない。無駄遣いの責任は、明らかに課税主体である国が負うべきなのである。

この点で最後に、横浜市と37府県に限定される問題点を指摘しておきたい。37という数字で分かるように、府県独自の森林環境税を実施している府県である。

譲与税の使途が野放図に拡大すればするほど、独自の森林環境税・横浜みどり税との重複が指摘され、「二重課税、三重課税」といった批判が巻き起こるのである。もちろん、この批判は国税に向けられた批判であり、地方税が批判されているわけではない。

そうは言っても、横浜みどり税のように更新期を迎える場合には、独自課税の存否や税率の水準などについて、国税との関わりを問われがちになる。そこで節を改めて、国税と横浜みどり税の関

係を述べよう。そこで明らかにするように、少なくとも横浜みどり税については、国税・森林環境税との関係は全くないのである。

第3節 横浜みどり税との関係：国税・森林環境税と横浜みどり税は無関係

(1) 国税・森林環境税と横浜みどり税の違い

繰り返し明言してきているように、国税・森林環境税は、横浜みどり税とは全く別物であり、両者は無関係である。

課税の根拠、目的、使途等々、発想を全く異にするというのが、横浜みどり税の導入から今日まで見守り続けてきた横浜市税制調査会の基本的な見解である。

ところが、国税・森林環境税の軸がぶれにぶれて、目的も使途も曖昧さを増した結果、国税の本来の姿が分からなくなり、横浜みどり税に国税の方から近づいてきているように感じられる。国税の創設構想が進んで実現が近づくにつれ、加速度的に課税の正当性や理屈が曖昧になり続けているは、前節で明らかにした通りなのである。

国税・森林環境税の創設構想当初に語られていた目的や使途であれば、横浜みどり税との関係性はゼロであり、両税が互いに干渉することは全くない。

ところが創設構想が進むにつれて、さまざまな利害錯綜や結託、さらには多方面から生じたであ

ろう圧力の結果として、国税・森林環境税の目的や使途が野放図に拡張されてしまったように思われるのである。

そこで改めて、構想当初に語られていた、そもそもの目的を再確認してみよう。その目的とは、経済・商業ベースで森林管理を行うのが困難な森林、すなわち林業経営の成り立ちにくい森林を整備することであり、それによって地球温暖化防止という、遥か彼方の目標に向かっている姿勢を見せるということである。

この事実は、国税・森林環境税の制度を設計するため総務省が設置した「森林吸収源対策税制に関する検討会」の報告書（検討会報告書）でも明確に確認できる。この検討会は、平成29年4月に地方財政審議会に設置され、総務大臣の任命した特別委員のほか、全国知事会、全国市長会及び全国町村会が推薦した地方自治体の関係者により構成された。

審議会報告書（平成29年11月21日）で示された制度は、後に税制改正大綱に記述されている国税・森林環境税と全く同一である。この報告書において、国税・森林環境税の必要性は、以下の枠内のように述べられている。

「森林吸収源対策税制に関する検討会—報告書—」

（平成29年11月21日）

2. 森林を取り巻く状況と森林環境税（仮称）の必要性
（略）

しかしながら、近年、手入れが行き届いていない森林の存在が顕在化している。

輸入材との競合等により木材価格が長期的に低迷し、林業の採算性が低下したため、森林所有者の経営意欲が低下している傾向が明らかになっている。森林に関心のない所有者は、相続をしても登記をしないことなどから、誰が所有しているのか、どこが境界なのか、わからない森林が増えている。また、山村地域では、人口減少が進み、不在村の所有者も増加し、森林整備等を行う担い手不足も指摘されている。森林現場におけるこれらの問題は、山村地域における人口動態等を踏まえると、今後ますます状況が深刻化することが目に見えている。

< 図表 3: 森林経営の条件変化の状況 >

< 図表 4: 所有者の不在村化、所有者や境界の不明の状況 >

< 図表 5: 担い手等の状況 >

これまでの森林整備は、森林所有者による自発的な施業を国及び都道府県が補助することを基本として対応してきた。森林所有者に一定の負担を求めることを原則とし、当該負担部分については間伐材の販売収入等によって賄うことを想定していた。しかし、現下の森林現場の課題に鑑みると、現行の対応策では限界があることが明らかである。森林の有する公益的機能が引き続き適切に発揮されるためには、森林所有者による自発的な施業のみに委ねることはできず、新たに森林現場や所有者に近い市町村の主体的な役割を明確化し、公的主体による関与を強化する必要に迫られている。

そこで、林野庁においては、市町村の役割を強化し、自然的条件から見て経済ベースでの森林管理を行うことが困難な森林において市町村が所有者からの委託を受けて間伐を行うこととする仕組み等を含む、新たな森林管理システムの構築に向けた検討を進めているところである。森林現場と所有者に近い市町村に着目し、その役割と権限を強化するアプローチは、現下の森林の抱える困難な問題に対処するための手法として、時宜を得たものであると評価できる。

この新たな森林管理システムを契機として、森林の有する公益的機能が十分に発揮されるよう、市町村が自らの事業として実施する森林整備等に必要な財源に充てる

ため、国民一人一人が負担を分かち合って、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）を創設する必要性が認められるものである。

ここから分かるように、国税・森林環境税の目的は、木材価格の低迷や所有者不明の森林の増加等により、森林所有者による自発的な施業のみに委ねることができない森林や、自然条件が悪く経済・商業ベースでの森林管理を行うのが困難な森林を対象に、市町村が所有者からの委託を受けて間伐等を行うことにより、森林の有する公益的機能を十分に発揮させることにある。

つまり、国税・森林環境税の目的は、端的に言えば林業経営の成り立たない森林の整備となるのである。言うまでもないことだが、横浜市には森林組合は現存せず、林業経営の実態も全くない。

「横浜市森林整備計画」の森林整備の基本方針においても、林業経営の対象となるような森林の整備についての定めは存在せず、林業経営に対する施策は皆無である。

横浜みどり税の目的は、前章でも繰り返してきたように都市部の樹林地の保全であり、都市緑化の推進である。したがって国税・森林環境税と横浜みどり税の目的は全く関わりを持たず、両者は無関係なのである。

(2) 「二重課税」「三重課税」という誤解

ところが、各種メディアで目につくのは、「二重課税・三重課税」といった情報である。そこで、この「二重課税・三重課税」という用語について、注意すべき要点を整理しておくことにしたい。

そもそも「二重課税」とは、同一の課税客体（課税標準）への重複課税を表す用語である。したがって現在メディアで喧伝されている「同じ目的・使途で複数の税を課す」という意味で「二重課税」を使うのは誤った用法である。

もしも、今後は用語の定義を刷新して、使途の重複も「二重課税」と言うようになったとしても、使途の重複それ自体に問題があるわけではない。

現実に政府サービスのほぼすべては、複数の税目によってまかなわれているのである。使途の重複が問題だと言い始めたら、税金のほとんどは問題になってしまうのである。

ただし、メディアや国民が疑問ないし批判的に思う気持ちも分からないではない。なぜならば、国税も府県の税も、どちらも「目的税」的な課税だからである。「府県と国が森林整備という類似の目的に限定してなぜ2つも特別な税を作るのか」という疑問は、素朴な疑問として理解できる。

ただしこの点については、「二重課税」は適正なのかという疑問ではなく、「なぜ森林整備だけ

特別扱いで目的税が創設されるのか」という疑問として考えるべきであろう。防災、児童の貧困、空き家・孤独死等々、喫緊かつ追加財源を要する政策課題が多数ある中で、「なぜ森林整備だけ特別なのか」を議論する方が、はるかに有益と思われるのである。

以上から明らかなように、「二重課税・三重課税」という表現は慎重に使用されるべき用語である。そして少なくとも横浜みどり税の場合は、全く当てはまらない用語なのである。このように「二重・三重」ではないという点を、節を改めて、今度は使途の面から確認することにしよう。

第4節 横浜市における使途：条件困難な森林の整備を支援する事業

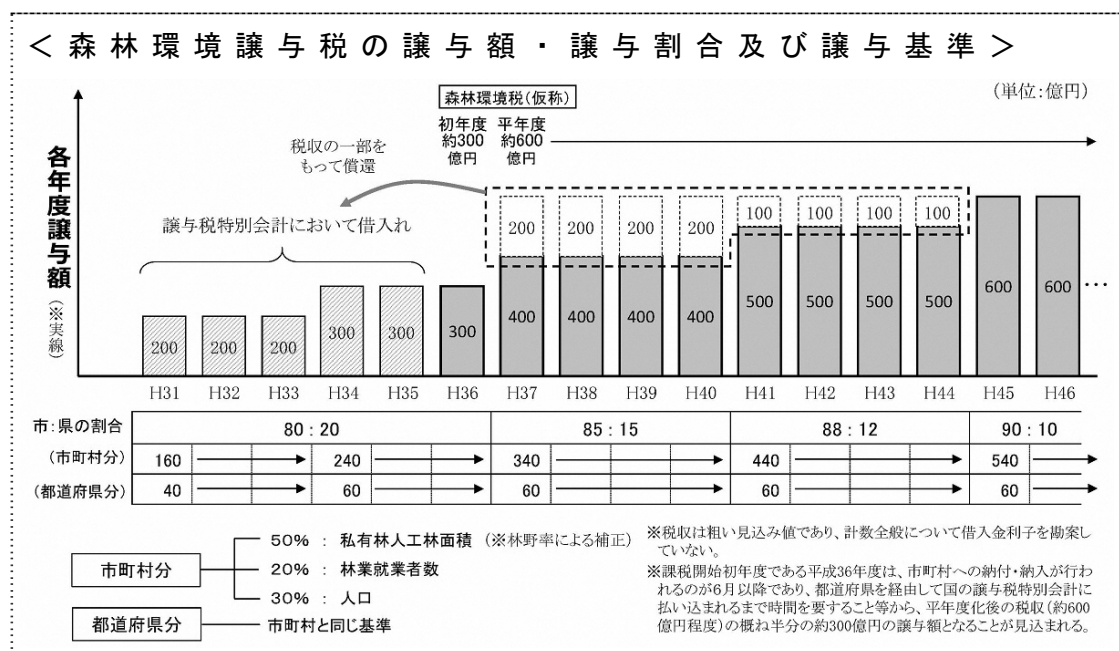
ここまで見てきたように、国税・森林環境税は問題点だけである。ただ平成31年度の税制改正が国会で成立すれば、来年度から譲与税が配分されることになる。第2節の(5)で明記したように、そもそも大都市自治体に配分されるべきではないのだが、横浜市に対しても譲与が行われる。

そこで本節では、譲与の規模を推計したうえで、いかなる使途に充当すべきか、本税制調査会としての見解を明らかにしたい。

(1) 横浜市への譲与額の試算

横浜市に譲与される金額を試算するために、以下

の枠にある、税制改正大綱で示された各年度の譲与額・譲与割合及び譲与基準を用いた。現時点ではいまだ譲与税法が存在せず、詳細なデータは公開されていない。したがって、横浜市への譲与額も、あくまでも推計であることに注意が必要である。



具体的は試算に入ろう。手順としては、税制改正大綱に示されている全国の譲与総額を、各年度における市・県の割合で案分し、さらにその額を私有林人工林分50%、林業従業者数分20%、人口分30%に分けたうえで各々を、全国における横浜市の数値で案分して算出した(私有林人工林面積においては林野率による補正は考慮していない)。その結果が次の表である。

＜森林環境譲与税の横浜市への譲与見込額（試算）＞

(単位：百万円)

年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度	36年度	37年度	38年度
譲与額	20,000	20,000	20,000	30,000	30,000	30,000	40,000	40,000
市県割合	80 : 20						85 : 15	
県分	4,000	4,000	4,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000
市分	16,000	16,000	16,000	24,000	24,000	24,000	34,000	34,000
横浜市分	森林面積	1	1	1	1	1	1	1
	林業従業者数	2	2	2	4	4	4	5
	人口	140	140	140	210	210	210	297
横浜市譲与見込額計	143	143	143	214	214	214	304	304

年度	39年度	40年度	41年度	42年度	43年度	44年度	45年度	46年度
譲与額	40,000	40,000	50,000	50,000	50,000	50,000	60,000	60,000
市県割合	85 : 15		88 : 12				90 : 10	
県分	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000
市分	34,000	34,000	44,000	44,000	44,000	44,000	54,000	54,000
横浜市分	森林面積	1	1	2	2	2	2	2
	林業従業者数	5	5	7	7	7	7	8
	人口	297	297	385	385	385	385	472
横浜市譲与見込額計	304	304	393	393	393	393	482	482

試算の結果、平成31年度の譲与額は1億4,300万円となった。最終的に平年度化するのには平成45年度であり、その年の譲与額は4億8,200万円となる。なお、次期みどりアップ計画の計画期間である平成31年度から平成35年度までの間の譲与総額は、合計して約8億6,000万円である。

また、森林面積・林業従業者数・人口の3つの譲与基準ごとの譲与額を見ると、横浜市に譲与される金額の97%以上が人口基準による譲与であることが分かった。

(2) 充当事業：国税創設の当初目的への合致

それでは、横浜市はこの譲与額をいかなる用途に充てるべきなのだろうか。結論から言えば、譲与税は、国税・森林環境税の本来の目的に適合した用途に限って充当すべきである。逆に言えば、国税創設

構想の過程が進むにつれて野放図に拡張してしま
った使途に充てるのは避けるべきである。

それを行ってしまうと、構想の進展とともに課税
の正当性を喪失してきた国税の墮落に、横浜市も付
き合ってしまうことになる。横浜市は、自らを厳し
く律し、構想当初の目的に合致した正当な使途だけ
に充当すべきなのである。

それでは正当な使途とは何だろうか。先に明らか
にしたように、国税・森林環境税の構想当初の目的
は、経済・商業ベースで林業が成り立たない森林を、
市町村が介在して整備することである。この目的に
適合する使途とは、整備されにくい森林の整備に努
める中山間地自治体の事業を支援することに他な
らない。

具体的には、当該自治体の整備事業で生み出され
た木材を、消費地である大都市自治体として購入・
利用することである。この大都市自治体としての消
費行動によって、整備困難な森林における整備の促
進と林業の活性化を図り、当該森林から産出される
国内産木材を商業循環サイクルに乗せることができ
ると思われるのである。

これ以外の使途、例えばすでに横浜みどり税が充
当されている事業に充てるのは、制度上は許される
かもしれないが、決して行うべきではない。

曖昧に拡張された使途へ充ててしまうと、横浜市
の品格が問われることになるだろう。なぜならばそ
の行為は、国税の創設に際して納税者（国民）に説
明されている目的や使途とは異なる事業へ税収を

充当することに他ならず、納税者（国民）への説明責任を一切果たせない国と、まさに同罪に陥ってしまうからである。

おわりに

市長からの諮問に対する、横浜市税制調査会の答申を端的に要約すれば、以下のようなになる。

横浜みどり税は、これまでの10年間で適切に運用され、期待された効果をあげつつある。ただし事業の必要性はいまだ高いまま残っており、少なくとも第3期、すなわち次の5年間は、同じ課税の仕組みのまま継続されるべきである。

この答申は、もちろん安易な継続では決していない。「はじめに」で明言したように、横浜市税制調査会のモットーは、常にゼロベースで徹底的な調査・審査を行うことである。本年の市長からの諮問についても、このモットー通りに審議を行ったと自信を持って宣言することができる。

これから横浜みどり税は、市長の検討を経て横浜市会にて審議されることになるが、上記のように自信を持って取りまとめただけに、本答申が検討と審議の役に立つことを大いに期待する。

横浜市税制調査会は、大都市でありながら緑にも溢れた横浜の将来を囑望する。本答申が、その一助になれば幸いである。

なお、本年の諮問事項の審議において、国税・森林環境税が重大な1つの論点とならざるをえなかった。横浜市税制調査会としての見解は本文にて明確に示してある。

国税であるため、地方からの介入は難しいのかもしれないが、税制における原理原則は重要であり、一度でも

妥協を甘受してしまえば制度は崩壊する。その悲劇が現実に起きないように、「言うべきは言う」という姿勢を忘れてはならないのである。