

新築の省エネルギー対策住宅に関する市税条例の改正に向けた意見

本税制調査会は、「課税自主権の活用上の諸課題」の検討というその設置目的に基づき横浜市税の調査検討を行っているが、今般、横浜市が独自に実施している新築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その適用期限を迎えることから、当該制度の継続の当否の考え方について意見を求められた。

本意見書は、本税制調査会が検討した内容と意見を取りまとめたものである。

令和元年8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 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*1にさらに実効性を持たせるために税制度を活用するとの観点から、地方税法における固定資産税の軽減措置に加え、平成25年度から横浜市が独自に導入した税制上の限時措置である（平成23年9月22日横浜市条例第40号で市税条例附則第13条の3の4を新設）。具体的には、平成24年1月2日から令和2年1月1日（現行条例）までの間に竣工した新築住宅のうち、一定の省エネ性能を有するもの（現行条例においては、「断熱等性能等級4」または「省エネ基準」に適合するもの）について、竣工から3年間（戸建住宅等）または5年間（マンション等）に限り当該住宅にかかる都市計画税を2分の1相当額だけ免除するものである。

種類	～平成24年度			平成25～28年度			温暖化	耐震	平成29～32（令和2）年度	
	新築住宅	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	○	—	省エネルギー対策住宅
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	上記以外	減額なし		—	—	上記以外	減額なし
既存住宅	—			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	○	○	長期優良住宅	1/2減額
	—			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	○	—	熱損失防止改修住宅	1/3減額
	—			耐震基準適合住宅	1/2減額	改修工事が行われた翌年度	—	○	耐震基準適合住宅	1/2減額

(※) 減額割合は固定資産税の例によって設定

○ 本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が、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」をとりまとめている。また平成27年7月には、減額措置が最初の適用期限を迎えるにあたり、本税制調査会においてその継続にあたっての課題整理を行い、「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」として、検討した内容と意見を取りまとめた。

○ 本税制調査会は、特定の政策目的達成に向けて納税者の一部の税負担を軽重する場合は、一般的な公平の状態に変更をもたらす可能性が高いと思われる以上、その公平の変更を正当化できるだけの明確な根拠と政策効果を示すことができなければならないと、繰り返し指摘してきた。今回も、この基本的な考え方に沿って検討を行った。

*1 横浜市地球温暖化対策計画（平成30年10月改定）において、新築住宅に占める省エネ住宅の割合を指標として設定。2020年度には50%、2030年度には100%の省エネ化を目指す。横浜市中期4か年計画2018～2021（平成30年10月策定）において、地球温暖化対策・エネルギー施策の大都市モデルの創造を政策として掲げ、長期優良住宅や低炭素住宅など、一定の省エネ性能を有し、更に環境性能を低減した住宅（より高い環境性能）の普及を指標に設定。

(2) 適用実績と効果測定

- 本減額措置の効果をその適用実績(新規課税分のみ)の単年度ベース。財政局作成資料)で見ると、単年度で見ると新築住宅の総数自体は年度ごとに増減があり、それに伴って、本減額措置の表面上の適用件数も増減していることが分かる。また新築住宅の総数に対する減額措置の適用割合が低下している年度もみられる。したがって、制度導入当初から現在までを通じて見た場合の累積適用件数は着実に増加し、省エネ効果を有する新築住宅の総数は着実に増えつつあることが分かるものの、単年度ベースで見ると、さまざまな経済環境に影響を受けていることがうかがい知れ、本減額措置が政策効果を上げているのかどうか判断することはできない。
- 一方、認定長期優良住宅は、その適用件数を安定的に推移させている。認定長期優良住宅は、本減額措置の対象となる省エネ住宅と同等の省エネ性能を有し、本減額措置と同様に横浜市が独自にその都市計画税を減額しており、毎年適用件数は概ね2,300件前後で推移し、年度ごとの大きな増減はない。そのため、省エネ住宅に対する本減額措置の効果は、認定長期優良住宅との関係で、疑問視し得る状態となっている

【新築省エネ住宅減額の適用実績】

(単位:戸、%)

		平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度
省エネ住宅	新規課税分 (適用割合)	7,822 (33.3)	7,187 (32.3)	5,252 (26.0)	6,637 (34.0)	4,521 (26.8)	5,788 (31.4)	6,771 (36.4)
	累計	7,822	15,009	20,261	26,898	31,419	37,207	43,978
認定長期優良住宅	新規課税分 (適用割合)	2,205 (9.4)	2,680 (12.0)	2,210 (10.9)	2,337 (12.0)	2,327 (13.8)	2,221 (12.0)	2,258 (12.1)
	累計	2,205	4,885	7,095	9,432	11,759	13,980	16,238
《省エネ基準を満たす住宅》 省エネ住宅+認定長期(適用割合)		10,027 (42.6)	9,867 (44.3)	7,462 (36.9)	8,974 (46.0)	6,848 (40.6)	8,009 (43.4)	9,029 (48.5)
累計		10,027	19,894	27,356	36,330	43,178	51,187	60,216
新築住宅全体の戸数		23,510	22,253	20,195	19,523	16,874	18,446	18,617

*減額は、当該年度に新たに減額対象となったもの。下段()書きは、新築住宅全体に占める割合

*新築住宅全体の戸数は、床面積要件等により新築住宅減額の対象外となるものを除く。

- 本減額措置の適用状況を戸建住宅とマンション等の区分で見ると、戸建住宅よりもマンション等(中高層の耐火建築物で、長期優良住宅の認定取得のハードルがより高い)の方が、本減額措置の適用件数が多い状況にある。
- 施策所管部局である建築局からは、住宅の省エネ化には、追加的なコストがかかることが省エネ化の阻害要因の一つであるため、新築時のコスト低減に資する支援策が必要であり、本減額措置は新築住宅の省エネ化の推進に寄与していると考えられる、との説明がなされた。
- 建築局から示された新築住宅のうち省エネに配慮した住宅の割合の推移を見ると、その割合は、近年は増加傾向にあるものの、全体の5割弱にとどまっている。この数値は、建築局

と財政局ではデータの取り方に違いがあることもあるが、政策税制である本減額措置の効果がどの程度のものであるのかを判断する分析資料としては十分なものではなく、本減額措置と新築住宅の省エネ化との間に有意な相関関係があるとまでは判断することはできない。

(3) 継続にあたっての課題整理：政策の効果検証、目的と手段の明確化、政策手段の改善

○ 継続に向けて建築局からは、次のような所見が示された。いわく、横浜市地球温暖化対策実行計画における取組として家庭部門におけるCO₂の削減を推進するためには、「断熱性能等に優れた省エネルギー型住宅を増やす」必要があり、各種事業を通じた設計者や建築主等への広報、啓発に取り組んでいること、及び、本減額措置は新築住宅の省エネ化の推進に寄与していると評価すべきであり、建築局は、本軽減措置を今後も継続すべきとの意向である。

○ 本税制調査会としては、地球温暖化対策や省エネ施策一般の重要性や必要性について異論はない。

しかし、税制上の措置の継続が認められるためには、当該措置の政策目標、すなわち政策の効果が確実に存することが説得的に説明されなければならない。政策の効果が説明されないまま、漫然と継続を認めるのは、市民の税金を用いて行政を行う役所としてあってはならない。

これが継続にあたっての第1の課題である。政策が効果を上げ、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、という説得力ある客観的なデータを示すことが、市長事務部局には求められる。

○ 継続へ向けての第2の課題は、政策の最終目標と政策手段の組み合わせを明確化すべきことである。すなわち、横浜市が地球温暖化対策という政策目的を達成するために、認定長期優良住宅や低炭素住宅、省エネ住宅、CASBEEと複数の制度がある中で、それぞれをどのように位置づけ、いかなる優先順位を付しつつ、どうやって普及促進していくのかをきちんと整理し、明らかにしなくてはならない。

○ 本税制調査会が大いに心配するのは、横浜市の地球温暖化対策の政策の最終目的と政策手段が未整理なままとなっており、本件省エネ住宅への減額措置についても、その位置付けと有効性が曖昧になっているのではないかと、市民と事業者にもまったく伝わっていないのではないかとという点である。

○ 以上、2点の課題を指摘した上で、政策手段の改善の可能性に言及しておきたい。すなわち、政策税制の継続を検討する上で、上記の第1の課題である政策効果の検証結果から思ったように効果が上がっていない場合には、政策効果を向上させるべく政策手段の見直し・改善を考える必要があるのである。

○ この施策手段の見直しを、今回の省エネ住宅に対する減額措置に当てはめると、政策税制として明確な効果を上げるために、本件減額措置にとどまらず、それに加えて、例えば、固定資産税の軽減を上乗せするという事も十分に考えられることである。

○ このように減額措置を拡大する方向で改善策を考える場合、財政の観点から、減税の拡大による税収減の拡大が憂慮されるかもしれない。この点では、税収減とは、換言すれば政策遂行に要するコスト（租税支出）なので、政策効果が上がるのなら減収（政策コスト）増も許容されるべきことではないか、と見ることができる。税収減は、単に歳入の減少という側面だけに注目するのではなく、あくまでも政策効果と政策コストのバランス・比較衡量ではないか、と考えるのが妥当な思考方法であろう。

しかも、この考え方に加えて、新築省エネ住宅に対する減税の場合には、政策税制の適用期限後に当初の減収分を取り戻す可能性があることを指摘しておきたい。すなわち、住宅の新築から朽廃撤去までの長期の視点に立って観察すると、新築後の当初の一定期間のあいだ軽減した税額は、高い省エネ性能による資産価値の高い住宅として評価課税される固定資産税のその後の税収増により収支均衡する可能性があるのである。これを税収中立と呼べるかどうかは別として、政策立案に際しては、政策税制適用期限後の税収も含めて考えねばならないのである。

（４）まとめ

いわゆる「政策税制」は、特定の納税者に着目し、その税負担を軽重することによって、その他の納税者との間の公平に変更をもたらしがちである。本減額措置でいえば、新築住宅のなお半数に満たない省エネ対策住宅のみの税負担を軽減し、省エネ政策を推進しようとしている。

したがって、省エネ基準を満たさない一般の住宅の建築主からすれば、本減額措置は、場合によっては批判の対象となりかねない。そのため、政策税制の実施に際しては、この公平状態の恣意的な変更を完全に正当化できるだけの根拠と政策効果が明示されなければならない。この点は、本税制調査会がすでに長年にわたって繰り返し指摘してきていることである。

すでに述べたように、ここで検討を加えた都市計画税の減額措置について、本税制調査会はその政策の根拠を疑ってはいない。地球温暖化対策のためにエネルギー効率の良い住宅を普及させることは、地域の住宅土地政策に密着した基礎自治体が行うべき政策であり、そのために新築のイニシャル・コストを減税によって軽減することは、当該政策を遂行するために基礎自治体に与えられた正当な手段である。

ただし、そのためには、政策効果の説得的説明がなされなければならない、その前提として、政策効果を判定するための基盤ともなる、政策の目的と手段の体系的な整理が適切に行われなければならない。

本減額措置はそれ単独ではなく、他の施策と組み合わせて新築省エネ住宅の普及を図るべく横浜市の施策として総合的に展開されており、本減額措置の政策効果について、減額措置単独の効果として取り出すことは難しいのが現状ではあるが、政策税制である以上は、その公平の

変更を正当化できるだけの明確な根拠と政策効果を示すことができなければならない。

また、政策の目的と手段のあいだの関係の体系的な整理と、市民や事業者等への広報、周知が必ずしも十分ではないと思われるため、これらの点についても改善を求めたい。

政策税制として減額措置を講じる以上は、適時に政策効果を確認し、より効果を発現できるよう施策の改善に取り組まなければならないことをあらためて指摘しておく。

横浜市においては、今後も、本税制調会が指摘した諸点について改善を図り、より効果的に施策を進めることにより、省エネ住宅の普及が進むことを期待している。