

たたき台案

緑の保全・創造に向けた課税 自主権の活用に関する最終報告

平成 20 年 8 月
横浜市税制研究会

目 次

はじめに	1
1 課税自主権活用の前提として求められる事項	2
(1) 施策の重要性	
(2) 財政状況の説明・行政改革等の取組	
2 課税自主権活用の前提として求められる事項の検証	4
(1) 施策の重要性の検証	
(2) 財政状況の説明・行政改革等の取組の検証	
3 課税自主権の具体的活用にあたっての留意事項	5
(1) あらゆる選択肢の検討	
(2) 全国標準的な公共サービスとの関係	
(3) 使途の明確化の必要性	
(4) 時限的手法の必要性	
(5) 市民の理解と参画の必要性	
4 課税自主権の具体的活用方策についての基本的考え方	6
5 新たな税の検討	7
(1) 財源確保に向けた新税の検討	
(2) 税制自体のインセンティブを活用した新税の検討	
(3) 新たな税の検討に関する結論	
6 市民税（個人・法人）均等割超過課税案の詳細	10
(1) 新税の使途	
(2) 税率設定の考え方	
(3) 課税期間の設定	
7 施策誘導を目的とした税負担の軽減	11
(1) 基本的考え方	
(2) 具体的活用方策	
8 市民の理解と参画	12
(1) 基本的考え方	
(2) 具体的取組	
おわりに	13
参考資料 1 「横浜みどリアップ計画（新規・拡充施策）（素案）」	
参考資料 2 「横浜みどリアップ計画（新規・拡充施策）（素案）資料編」	
参考資料 3 「土地利用制度による誘導」	
参考資料 4 「横浜市の財政状況・行政改革等の取組」	

はじめに

横浜市税制研究会では、昨年8月以降、横浜市の緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用をテーマに8回にわたり検討を行ってきた。また、研究会での審議と並行して、議論が机上の空論とならないよう、緑の現状を把握すべく現地の視察も行った。

研究会では、緑が大きく減少してきた背景は何か、これからどうやって緑を保全・創造していくのか等について、市の担当部署から説明を受けながら、税としてどのような貢献が可能か、課税自主権の活用方策について、新たな市民負担となる新税の創設をも視野に入れた検討を行ってきた。

そうした中で、昨年12月には、緑の保全・創造に向けた課税自主権活用検討にあたっての考え方、留意点を中間報告として整理し、また、本年6月には、市民向けシンポジウム等の取組も予定されていたことから、これらの動きに合わせ、新たな市民負担を含めた検討の状況を参考にさせていただけるよう、課税自主権の具体的活用に関する意見について中間的な整理を行った。

このような中で、今般、緑地・農地の減少や土地利用の混乱等への対応に関する「市街化調整区域あり方検討委員会」からの答申（「横浜市における今後の市街化調整区域のあり方について」(H19.2)）や、緑の保全・創造に向けた環境創造審議会からの提言（「緑施策の重点取組について」(H19.12)）、農政施策検討会からの提言（「横浜における今後の農政施策について」(H20.7)）、また、市街化調整区域の農地・樹林地所有者に対するアンケート（H19.9）や、1万人市民アンケート（H20.5）、市民向けのシンポジウム（H20.7）等、様々な取組を経て、市の緑の保全・創造に向けた横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）等がとりまとめられた。

詳細な施策案の提示という最も重要な要素が揃ったことを受け、今回、昨年12月の中間報告及び本年6月の中間整理の内容を十分吟味するなど、再度、1年間の検討結果を整理し直し、最終報告としてとりまとめたものである。

1 課税自主権活用の前提として求められる事項

課税自主権を活用する際には、その前提条件として、(1) 施策の重要性と (2) 財政状況の説明・行財政改革等に向けた取組が求められる。

(1) 施策の重要性

ア 施策の明確化・効果検証と市民理解

あらためて言うまでもなく、税は政策目的実現のための手段であり、税を構想する上で、どのような施策を行うかが重要である。

特に、市民に対して新たな税負担を求める場合には、標準的な税負担によってまかなう施策や事業以上に、なぜ新たな施策を行っていく必要があるのか、それによってどのような効果が得られるのかといった点について詳細な説明を行う必要がある。

今回は、緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用について検討を行うものであるが、これまでも緑の保全・創造に向け様々な施策が実施されてきたにもかかわらず、緑は減り続けてきた。これまで行ってきた施策について十分検証し、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。

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と行う必要があり、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。

イ 緑の多面性に応じた対応

横浜市緑には、エリアや性格に多面性があり、緑の 10 大拠点等のまとまった樹林地・農地の保全や、市街地の中の緑化の推進等、それぞれに応じた対応が必要である。

施策の策定にあたっては、エリアや性格に応じ、どのような施策で緑を保全し、創造していくのか、対応を使い分ける必要がある。

ウ 規制的手法との関係

緑の保全・創造に向けた施策として、規制や補助・支援など、多様な手法を検討する必要がある。緑が存在し続けられるよう、土地所有者の維持管理努力への支援も重要であるが、緑を保全する方策の一つとして、やはり、規制的手法も活用すべきでないかと考えられる。

一つの政策手法で目的を達成できない場合に、それぞれの手法の長所をバランスよく組み合わせるなかで、税の担うべき役割や具体的活用方を考えることが重要である。

エ 税負担軽減分の把握

緑地保全指定に対応して、これまでも固定資産税・都市計画税の負担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、新たな施策に伴い必要財源額を算定する際は、税負担の軽減による支出相当分を考慮に入れる必要がある。

(2) 財政状況の説明・行政改革等の取組

課税自主権活用の一つとして、特に新たな市民負担を検討するにあたっては、横浜市の財政状況と行財政改革等の取組に対する理解と納得が欠かせない。

財政状況が一般的に厳しいことは理解できるが、既存事業の「選択と重点化」や実施手法の効率化など徹底的な見直しによる財源捻出に加え、行財政改革、寄附の拡充等による新たな財源確保といった内部努力について、市民の納得が得られるようわかりやすく示していくことが必要である。加えて、新たな負担による財源と、既存財源によってまかなう事業との差異等についても、十分納得のいく説明を行うことが必要である。

2 課税自主権活用の前提として求められる事項の検証

そこで、まず、横浜市が新たに実施を計画している施策、横浜市の財政状況・行財政改革等の取組が課税自主権活用の前提条件を満たしているか検証する。

(1) 施策の重要性の検証

緑の保全・創造に向け、横浜市が新たに実施を計画している施策は、参考資料1から参考資料3までのとおりである。

(以下、第8回税制研究会の議論を踏まえて記載)

(2) 財政状況の説明・行政改革等の取組の検証

横浜市の財政状況・行財政改革等の取組は、参考資料4のとおりである。

(以下、第8回税制研究会の議論を踏まえて記載)

3 課税自主権の具体的活用にあたっての留意事項

次に、課税自主権の具体的活用方策の検討に入ることとなるが、検討にあたっては、(1) あらゆる選択肢の検討、(2) 全国標準的な公共サービスとの関係、(3) 使途の明確化の必要性、(4) 時限的手法の必要性、(5) 市民の理解と参画の必要性の5点に留意することが必要である。

(1) あらゆる選択肢の検討

市民に対して新たな税負担を求める可能性がある以上、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。

課税自主権の具体的な活用方策としては、①施策に必要となる財源確保に向けた新税(既存法定税目への超過課税、法定外税)、②税制自体のインセンティブを活用した新税(法定外税)、③施策誘導を目的とした税負担の軽減が考えられるが、これらの全てを検討し、市民にとって最も適切な方策を選択することが必要である。

(2) 全国標準的な公共サービスとの関係

全国標準的な公共サービスは、標準的な税負担によってまかなわれると考えられている。財源確保のために新たな税負担を求めるには、市民ニーズに対応した横浜市固有のサービスなど、全国標準的なサービスを超越する事業を行うことが前提となる。

(3) 使途の明確化の必要性

新たな税負担を求める場合は、新たな税収を既存の税収と分け、使途を明確にする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、市民に対して使途を明らかにする方法が必要である。

(4) 時限的手法の必要性

新たな税負担を求める場合は、その負担によって実施する施策の効果等の検証が重要となる。そのため、恒久的な措置とするのではなく、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仕組みをあらかじめ設けていくことが適当である。その期間内に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うことが可能となる。

(5) 市民の理解と参画の必要性

新たな税負担を求める場合は、市民の理解と納得が得られるかが極めて重要であり、特に、緑の保全・創造は、行政だけでできることではなく、市民の強い支持を得るとともに、市民の参画・協働がない限り、そもそも成り立たないと考えられる。

施策の実施にあたっての市民参画はもちろん、どのような使い方がされ、どのような効果があったかという効果検証、さらには施策の提言等についても、市民参画の仕組みを作ることが重要である。

4 課税自主権の具体的活用方策についての基本的考え方

緑の保全・創造に向けた施策として、規制や補助・支援など、横浜市が計画する多様な手法を検証したが、これらの手法の一つとして、課税自主権を活用し、緑の保全・創造に貢献することが考えられる。

先に触れたように、課税自主権の具体的な活用方策としては、①施策に必要となる財源確保に向けた新税（既存法定税目への超過課税、法定外税）、②税制自体のインセンティブを活用した新税（法定外税）、③施策誘導を目的とした税負担の軽減がある。

課税自主権の活用方策としては、新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。

また、課税自主権の活用にあたっては、いうまでもなく市民の理解と納得が欠かせない。

したがって、税の使い方や効果等に関して継続的にフォローアップしていく市民参画の仕組みについても、あわせて提示することが重要である。

このような基本的考え方に立ち、課税自主権の具体的な活用方策と市民参画の仕組みについて、次の5以降で整理した。

○ 課税自主権の具体的活用方策と市民参画の仕組み

具体的活用方策	手 法	該当項目
財源確保に向けた新税	<ul style="list-style-type: none"> ・受益との関係に基づく課税手法 （既存法定税目への超過課税） ・特別な原因関係に基づく課税手法 （法定外税） 	5（1） 6
税制自体のインセンティブを活用した新税	<ul style="list-style-type: none"> ・法定外税 	5（2）
施策誘導を目的とした税負担の軽減	<ul style="list-style-type: none"> ・緑の保全を目的とした税負担の軽減措置 ・緑の創造を目的とした税負担の軽減措置 	7（1） （2）
↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑		
市民の理解と参画		8

5 新たな税の検討

(1) 財源確保に向けた新税の検討

ア 全国標準的な公共サービスとの関係

横浜市は大都市でありながら、緑に被われた豊かな環境が残されている。これは横浜市の特徴であり、かつ魅力である。市民アンケート等の結果から、市民も、大都市における生活の利便だけでなく、豊かな緑のある良好な生活環境の維持に対する意向（ニーズ）をあわせて持っていることが明らかになっている。

しかし、横浜市は、首都圏という巨大都市圏の中で、とりわけ好条件の立地環境にあることから、非常に強い開発圧力にさらされており、豊かな緑は、年々大きく減少し続けている。

横浜市は、こうした市民の意向に応え、緑豊かなまち横浜を次世代に継承していくため、今後、「横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）」等で、緑地の公有地化など、既存の緑施策を大きく拡大（量的・質的）していこうとしており、その実現には大きなコストを要することが想定されているところである。

こうした状況を踏まえれば、横浜市が新たに計画している緑施策にかかる事業費は、他都市の行政需要や標準的税負担による行政需要を超えた水準のコストであるといえ、新たな負担を求める場合の理由等についてわかりやすく示したうえで、広く市民の理解と納得を得て、新たな税負担を求めることも十分可能であると考えられる。

イ 課税手法の選択

課税手法の選択にあたっては、実現しようとする施策によってどのような対象に受益が及ぶか、特別な原因関係を有する対象があるかといった点を踏まえ、受益や原因に対応した手法を選ぶ必要がある。

特に、特定の行為等を捉えて、一部の納税義務者に税負担を課していく場合は、目的に照らして、手段として税によることが適当であるかどうか、十分に検討する必要がある。

(ア) 受益との関係に基づく課税手法の検討 ～市民税（個人・法人）均等割超過課税

そこで、まず、受益との関係について見てみると、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、緑の総量を維持・向上させ、また、その質的価値を向上させていくことによる受益は、市民である個人・法人に広く及ぶと考えられる。

このような点を考慮すると、新たな負担を検討する場合の手法としては、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によって、多くの市民に広く薄く負担を求める方法によることがふさわしいと考えられる。

なお、市民税（個人・法人）均等割への超過課税に関しては、神奈川県の水源地を保全・再生するための個人県民税（均等割・所得割）超過課税（いわゆる水源地環境税）との

関係や、横浜市が行っている法人市民税（法人税割）超過課税との関係整理が必要となる。

そこで、まず、県の水源環境税について見ると、これは、県民への良好な水の供給を目的に県西部を中心とした森林保全事業経費に充てるものであり、横浜市の緑地保全に対する活用（交付金等）はなく、市が検討している超過課税との重複はない。

また、市の法人市民税超過課税について見ると、これは、都市基盤整備や地震防災対策に向けた負担として、道路橋梁整備や公共建築物の長寿命化等に活用されているが、法人税割のみに適用されており、実際の納税者も、全体の2%程度（平成19年度実績）である。

こういった点を考慮すると、二重課税や加重課税にあたるものではないと考えられる。

（イ）特別な原因関係に基づく課税手法の検討

緑の減少を伴う開発事業は、緑減少の直接的な原因であると考えられることから、広く市民に負担を求めることとの釣り合いを考えれば、特別な原因関係に着目し、開発事業に向けた一定規模以上の緑の伐採に対して法定外税として一定の負担を求めることができないかを検討する必要があると判断した。

そこで多方面から慎重な審議を行ったが、汚染物質の排出に対する対策のような場合と異なり、緑を減少させること自体を原因として直ちに税負担を求めることには法律上様々な課題があり、またこのような税は、既存の開発には課税されず、むしろこれまで緑の保全に協力してきた方々が持つ土地に限り課税されることとなることから、公平性の点でも課題が残るとの結論となった。

（2）税制自体のインセンティブを活用した新税の検討

緑の伐採に対する新税は課題が残るとの結論となったが、一方で、緑減少を伴うものに限らず、すべての開発事業などを対象として、緑化拡大効果が生じる法定外税を設けることはできるのではないかという意見があり、次のような案について議論を行った。

ア 法定外税案

（ア）趣旨

緑被率の維持・向上に必要な緑化率による緑化面積を下回る開発に対し、実際の緑化割合に応じた一定の税負担を求めるとともに、これを超える緑化に対しては補助金を交付することにより、開発事業における緑化を推進する。

（イ）具体的な税制の形態

- a 現行の「横浜市の開発事業の調整等に関する条例」等で、土地の用途ごとに設定されている緑化率（以下「基準緑化率」という。）を上回る緑化率を設定（以下「誘導緑化率」という。）。
- b 誘導緑化率は、緑被率の維持に必要な水準を設定（例：基準緑化率+10%）。
- c 各開発事業を対象に、誘導緑化率に基づく緑化面積と実際の緑化面積との乖離面

積を対象に課税。

- d 誘導緑化率を超える緑化を行った場合は、この税によってえられた税収を原資として、補助金を交付。

イ 案の評価

市民に広く薄く負担を求める一方で、緑被率の維持・向上に必要な緑化率を誘導していくためにインセンティブ税制を仕組んでいくことは、横浜らしい税制の一つのアイデアとして重要であり、存在意義は極めて高いと考えられる。

しかしながら、特別な原因関係に基づく課税手法の検討のところで触れたのと同様に、汚染物質の排出に対する対策のような場合と異なり、緑化割合自体を根拠に直ちに税負担を求めることには法律上様々な課題があり、また、そもそも、都市計画法等によって、開発の際に公益施設を供出するなど、法で定められた義務を果たしている開発事業者に対して、法で求められる水準を超えて負担を求めるのが適切かどうかという課題がある。

さらに、課税技術的にも、課税標準や税率をどのように設定していくのか、また、あくまで開発時課税であり、後々の緑の伐採等にどう対処していくのかといった課題がある。

以上から、具体的なインセンティブ税制について成案をうるには至らなかった。

(3) 新たな税の検討に関する結論

これら多くの観点から検討を慎重に行った結果、新たな税を創設するならば、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ることが適当であろうとの結論に至った。

6 市民税（個人・法人）均等割超過課税案の詳細

（１）新税の用途

（第 8 回税制研究会の議論を踏まえて記載）

（２）税率設定の考え方

（第 8 回税制研究会の議論を踏まえて記載）

（３）課税期間の設定

（第 8 回税制研究会の議論を踏まえて記載）

7 施策誘導を目的とした税負担の軽減

(1) 基本的考え方

特定施策誘導手法としては、守秘義務の関係で個別の軽減額を公表できない税負担の軽減よりも、補助金の方が透明性の点で優れている。

したがって税負担の軽減という手法は、安易に多用すべきではなく、限定的な手法として活用すべきである。具体的には、補助金を含めその他の有効的な手法について幅広く検討を行ったうえで、①補助金と比較してより効果があがるような場合や、②補助金の効果をより促進していくために補助金とあわせて活用していく場合に限定して行っていくことが適当である。

(2) 具体的活用方策

(第8回税制研究会の議論を踏まえて記載)

8 市民の理解と参画

(1) 基本的考え方

横浜市では、40年以上前から、緑の保全・創造に向けた取組を広く支えていくため、市民・企業・NPO などによる環境活動等、多様な主体の参加と協働の取組の推進を掲げてきた。例えば昭和46年（1971年）に創設された横浜市独自の「市民の森制度」は、乱開発によって失われつつある緑の保存を図るため、土地所有者の理解と協力により保全されてきた緑地を市民に広く開放し、市民による「愛護組織」でその管理を行っていかこうとする画期的な制度で、後の都市緑地法の市民緑地制度の前身となったものである。このように、横浜では早くから市民との協働による取組が盛んに行われてきた。

緑の減少に歯止めをかけ、かけがえのない環境を将来へ引き継ぐことを目的とした新たな税負担を市民税均等割超過課税という形で広く薄く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。そのためには、施策の実施にあたっての市民参画はもちろん、どのような使い方がされ、どのような効果があったかという効果検証、さらには施策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である。

(2) 具体的取組

(第8回税制研究会の議論を踏まえて記載)

おわりに

(第8回税制研究会の議論を踏まえて記載)

横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）

表紙のみ。

本文は、会議資料4のとおり。

平成20年7月
横浜市環境創造局

< 目次 >

- 1 経緯と位置づけ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・P.1

- 2 計画策定の背景・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・P.2
 - (1) 横浜の緑の特徴
 - 〔コラム1〕 緑の役割
 - (2) 横浜の緑の現状

- 3 横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）・・・・・・・・P.10
 - (1) 施策体系
 - 〔コラム2〕 緑減少の原因・課題
 - 〔コラム3〕 横浜の緑に対する市民意識
 - (2) 新規・拡充施策
 - 〔コラム4〕 樹林地の保全
 - 〔コラム5〕 樹林地の維持管理
 - 〔コラム6〕 都市農地の多面的機能と都市農業の現実
 - 〔コラム7〕 緑化の推進

- 4 横浜みどりアップ計画が目指す横浜の姿・・・・・・・・P.30
 - (1) 大都市だけどふるさつがある横浜
 - (2) 街なかに緑あふれる横浜

横浜みどりアップ計画（新規・拡充施策）（素案）

資料編

表紙のみ。

本文は、会議資料5のとおり。

< 資料編 目次 >

- 1 関連事業費
- 2 みどりアップ計画（新規・拡充施策）のための財源確保について
- 3 計画の進行管理と評価
- 4 関連資料
 - 市街化調整区域の緑被（樹林地・農地・草地）の分布図
 - 市街化区域内の緑被（樹林地・農地・草地）の分布図
 - 行政区別緑被率の推移
 - 緑の10大拠点

土地利用制度による誘導

1 緑化地域制度

(1) 緑化地域制度の概要

ア 制度の概要

緑化地域制度は、都市緑地法において平成16年に創設された制度である。緑が不足している市街地などにおいて、都市計画における地域地区として「緑化地域」の都市計画決定を行うことにより、一定規模以上の建築物の新築や増築を行う場合に、敷地面積の一定割合以上の緑化を義務付ける制度である。

イ 指定要件

緑化地域の指定の要件は、「用途地域が指定がされている区域内」で「良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足し、建築物の敷地内において緑化を推進する必要がある区域」とされている。

ウ 都市計画に定める内容

緑化地域を指定するためには、都市計画において、①指定の対象となる区域、②建築物の緑化率の最低限度を定める。また、必要に応じて市町村の条例で、③緑化率の規制の対象となる敷地面積の規模を定めることができる(条例で定めない場合は、1,000㎡以上となる。)

(2) 横浜市の緑化地域指定に係る都市計画案

横浜市では、現在、緑化地域の指定に向けた準備を進めており、その概要は、次のとおりである。

ア 指定の対象となる区域

緑化地域の指定区域は、都市計画法に規定する住居系用途地域全域とする。市街化区域の緑を構成する山林や農地は、その約9割が市民生活に身近な場所である住居系用途地域に分布しており、年間約72haの緑が減少している。このため、急速に緑が減少しており、良好な住環境の形成のために、緑の創出を図ることが必要な区域として指定することとしている。

【参考】住居系用途地域の種類

- 第1種低層住居専用地域
- 第2種低層住居専用地域
- 第1種中高層住居専用地域
- 第2種中高層住居専用地域
- 第1種住居地域
- 第2種住居地域
- 準住居地域

イ 緑化率の最低限度

緑化率の最低限度は、横浜市における既存の緑化制度や都市の緑の状況、用途地域等における建ぺい率等の規制を踏まえ、10%とする。

ウ 緑化率の規制の対象となる敷地面積

緑化率の規制対象となる敷地面積は、既存の条例に基づく緑化協議を行ってきた実績等を踏まえ、条例により、500 m²以上とすることを考えている。緑化地域制度は、建築基準関係規定であるため、より強制力のある手続き・罰則が可能となり、確実な緑地の確保が見込まれる。

2 斜面緑地の開発行為に関する景観計画

(1) 背景と課題

横浜市では、高度経済成長による急激な人口増加の影響を受け、都市化が急速に進行した。近年、人口は全国的に減少傾向へと転じたが、横浜市では、未だ増加傾向にあり、住宅需要に伴う開発圧力は依然として高い。

これまでの都市化の進行により、市街化区域における開発適地は確実に減少しているものの、土地利用規制の緩和や建築・土木技術の進歩から、従来は開発が困難とされ、市街地の貴重な緑として存続してきた斜面地の緑地、いわゆる斜面緑地が開発の対象とされている。

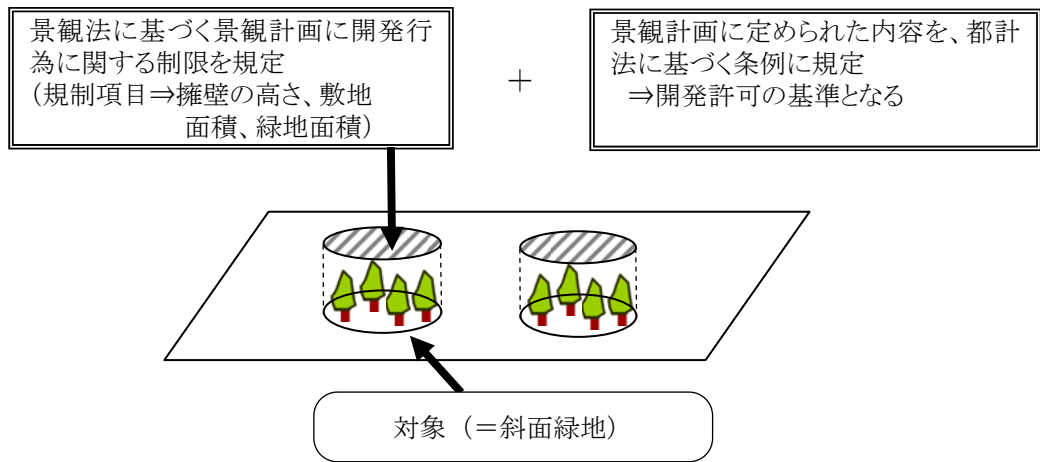
横浜市では、斜面緑地を含む斜面地での共同住宅への対応策として、既に地下室マンション条例等を制定（平成 16 年 6 月 1 日施行）し、周辺への圧迫感の軽減や一定の緑化を義務づけているが、対象とならない戸建住宅については、依然として開発・建築が行われており、市街地に残された斜面緑地は確実に失われていく傾向にある。

このような背景と課題を踏まえ、横浜市では、景観法を活用し、市街地の斜面緑地における開発を適切に誘導して緑の環境に相応しい景観を形成するとともに、市民にとって潤いと安らぎを感じることのできる快適な住環境を創出していくことを目的として、「斜面緑地の開発行為等に関する景観計画」の検討を進めている。

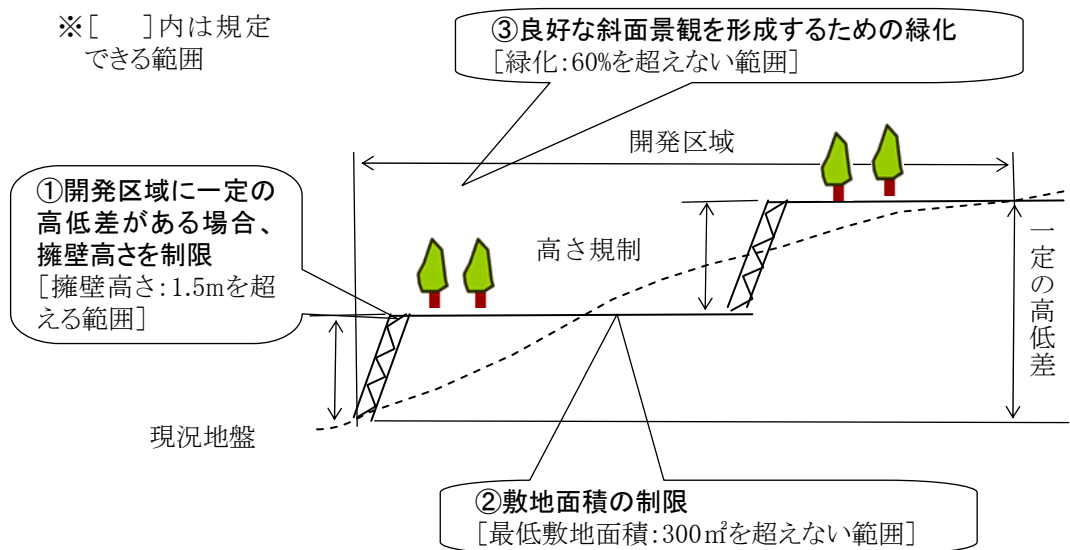
(2) 施策の枠組み

景観法を活用した斜面緑地開発への対応策は、景観法に基づく景観計画に、対象（＝斜面緑地）と制限内容を位置付け、あわせて都市計画法に基づく条例（横浜市開発事業の調整等に関する条例）に、その制限内容を定める方法による。これによって、制限内容を開発許可の基準として運用することができるようになるため、制限内容に応じた施策の実効性が担保性される仕組みとなっている。

開発許可基準として定められる制限項目は、都市計画法施行令の規定により、①擁壁の高さ、②敷地面積の最低限度、③緑地面積の3つとされており、今後、これらの制限項目を組み合わせ、緑の保全・創造に資する斜面緑地開発の適切な誘導を実現していくための具体的な景観計画を策定していくこととなる。



(3) 都市計画法の内容



3 市街化調整区域の土地利用

(関係局において調整中 調整が終了しだい別途委員に個別説明のうえ記載)

横浜市の財政状況・行財政改革等の取組

1 財政状況

(1) 財政状況

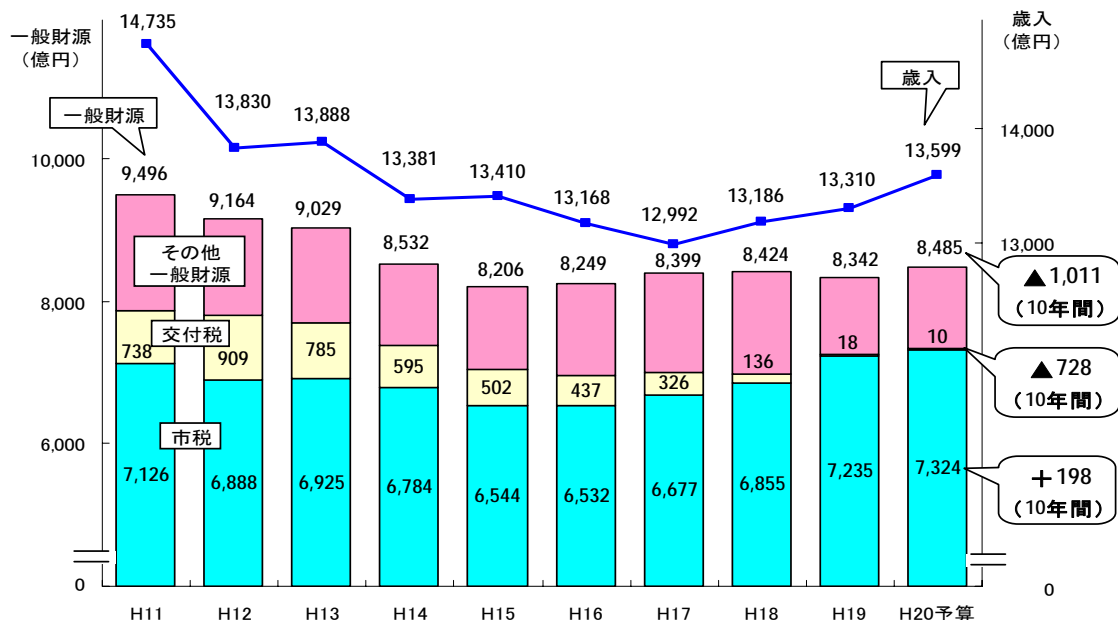
ア 歳入の推移

横浜市の 20 年度一般会計予算は 1 兆 3,599 億円と、政令市では大阪市に次いで 2 番目、都道府県を含めても 10 番目の規模になる。ここ 10 年間の推移を見てみると、12 年度から 17 年度までの一般会計予算は、厳しい財政状況から概ね縮小傾向にあったが、18 年度からは税制改正の影響や景気回復による増収などにより、3 年連続で前年度を上回る規模となっている。

歳入の中心である市税収入については、11 年度から 16 年度までは、13 年度にやや対前年度を上回ったものの、11 年度の恒久的減税の実施や 12 年度、15 年度の固定資産税の評価替えの影響などもあって、基本的に減収が続いた。17 年度以降は、税制改正や税源移譲の影響、企業収益が好調であることなどから、4 年連続増収となっている。

ただし、増収の伸びに伴う普通交付税の減収などにより厳しい状況は続いており、特に、用途が特定されておらず、地方自治体の判断でどの事業・事務にでも使うことができる一般財源については、この 10 年間で約 1,100 億円も減少している。

■ 一般会計歳入決算額の推移 ■

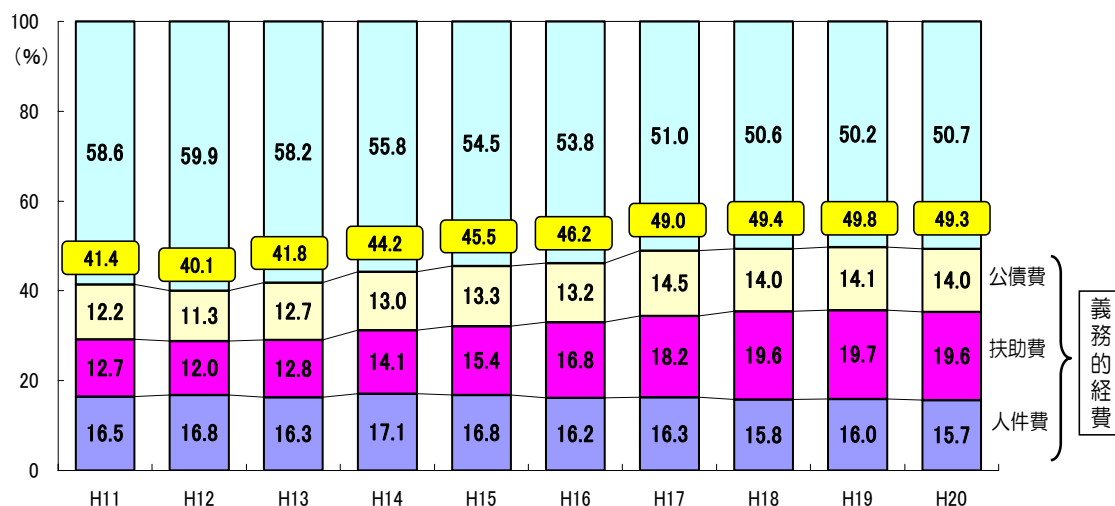


イ 歳出の推移

20 年度における義務的経費（人件費、扶助費、公債費）の割合は 49.3%と歳出の半分近くを占めており、11 年度の 41.4%から比較すると、10 年間で 7.9 ポイントも伸びている。これは、いわゆる「財政の硬直化」が進んでおり、多様なニーズに対応することが難しい財政構造になりつつあることを意味している。

このような事態を避けるべく、義務的経費のうち「人件費」については、効率的な行政運営により職員定数を減らすなどして削減に努めているものの、福祉・医療・子育てなどの経費である「扶助費」については、今後も増加していくことが予想される。また、道路や公園、学校などの公共施設の建設に必要な資金として過去に発行した市債の返済や利子の支払いに充てる「公債費」については、ここ数年14%前後で推移している。

■ 一般会計歳出予算構成比の推移 ■



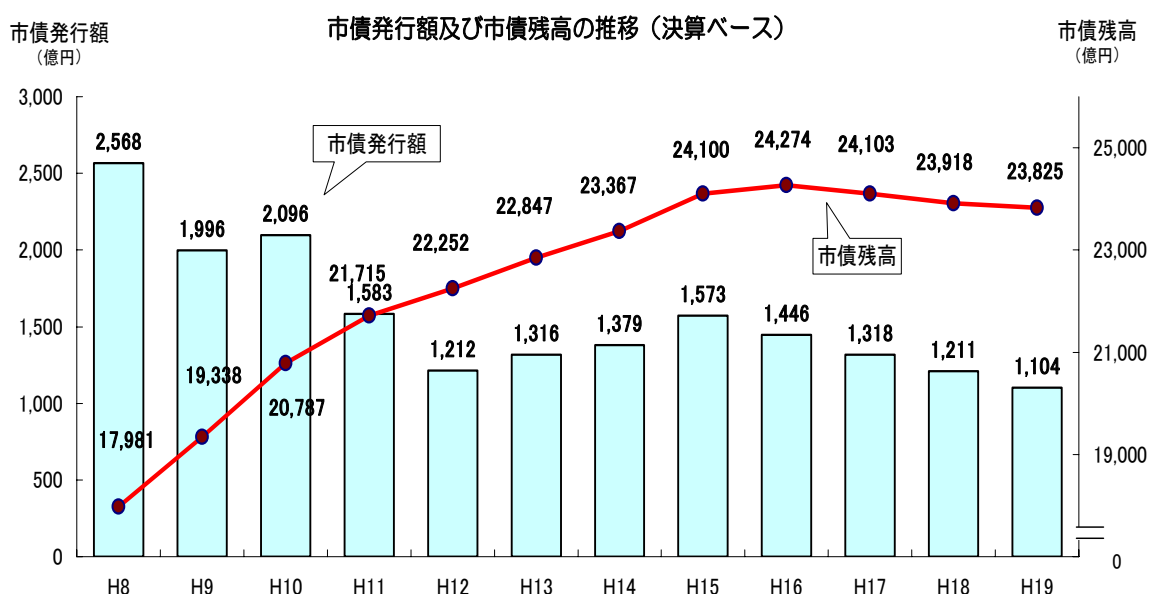
ウ 財政健全化に向けた取組

一般会計の市債については、9年度から一般的な市債の発行抑制を始めた。

15年10月に策定した「中期財政ビジョン」により、一般会計の全ての市債と、特別会計・公営企業会計の市債のうち「市税等で償還する必要がある市債」について、16年度以降の発行額を対前年度8%減となるよう計画的な発行抑制に取り組んだ結果、戦後一貫して増加していた一般会計の市債残高は、17年度から減少に転じている。

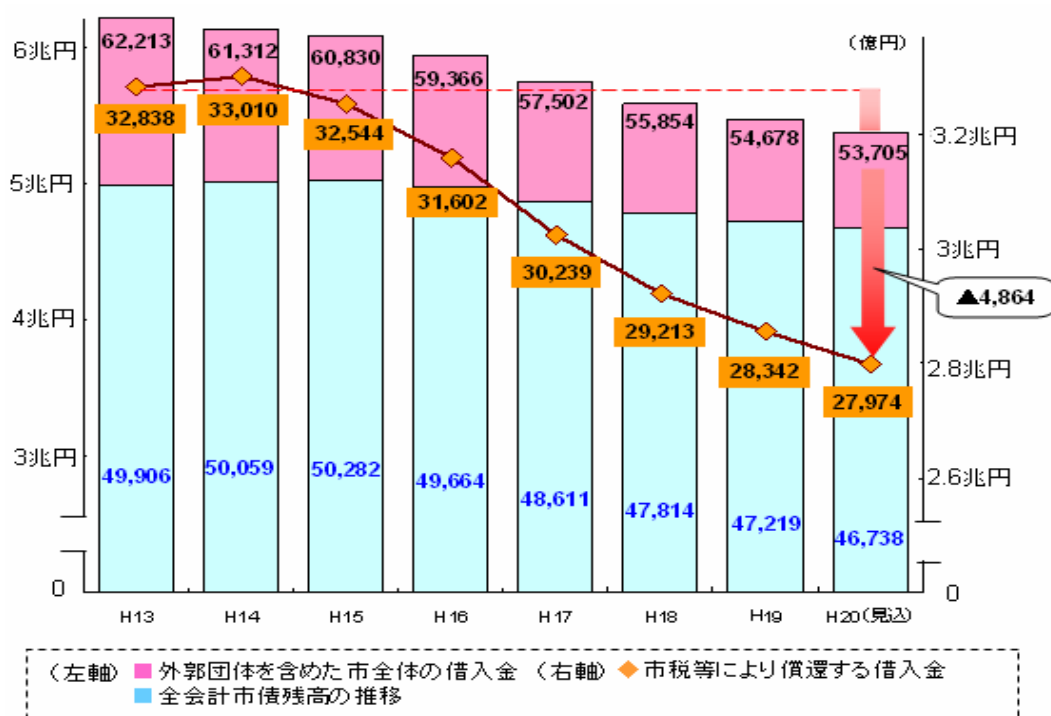
さらに、18年12月に策定した「横浜市中期計画」により、19年度から22年度まで、一般会計の全ての市債と、特別会計・公営企業会計で発行する市債のうち「市税等で償還する必要がある市債」の発行額を、毎年5%程度減らしていく目標を立てている。

■ 一般会計市債の発行抑制と残高縮減 ■



なお、横浜市では、14年度に全国の地方自治体で初めて、外郭団体も含めた全ての借入金の実態を整理・公表し、計画的な返済を行ってきている。外郭団体を含めた横浜市全体の借入金残高については、13年度末から20年度までの7年間で8,508億円、うち「市税などで返済する借入金」については4,864億円減少する見込みとなっている。

■外郭団体を含めた市全体の借入金の縮減■



さらには、行政推進費や経常的内部経費、施設等整備費の縮減に取り組むなど、横浜市では一定の財政規律の下での財政運営に努めているといえる。

エ 今後の財政見通し

「横浜市中期計画」においては、本計画に掲げた経費縮減目標を達成してもなお、21年度は100億円、22年度は60億円の収支不足が見込まれている。加えて、最近の社会・経済状況を考えると、歳入面においては、原油価格の高騰や食料品を始めとする物価上昇など、経済環境の悪化による市税収入等への影響により、今後も一般財源の減収傾向が続くことが予想される。一方、歳出面においては、先に述べた義務的経費の増加は今後も続くことが見込まれる上、原油高に伴うガソリン価格の上昇による運送費用の増加や原材料価格の上昇は、横浜市の事業費の増加に直結するものである。

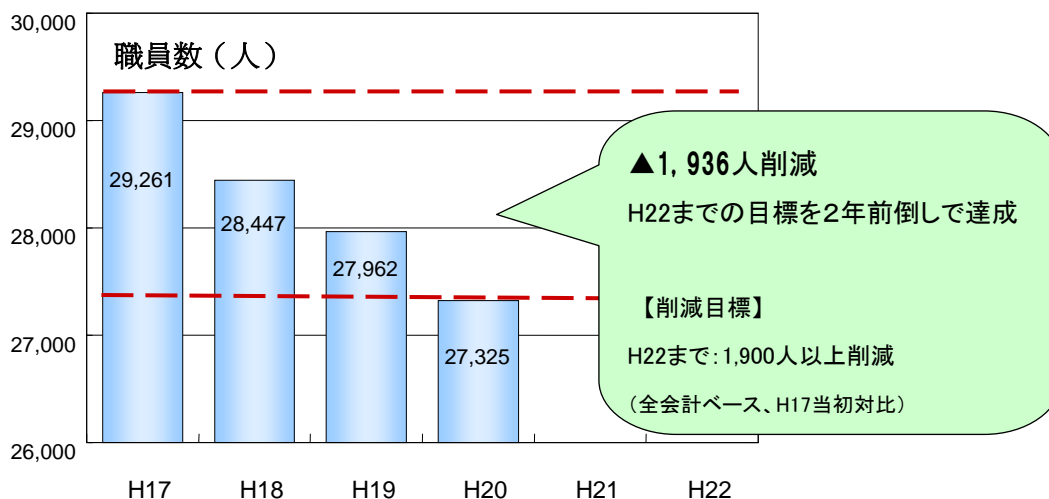
このような厳しい財政状況を踏まえ、引き続き計画的な市債の発行に努め、事務事業の見直しや内部経費の徹底した削減などを行う一方で、今現在必要な市民サービスの確実な提供と、将来世代に引き継ぐべき持続可能な環境を維持するための施策を実現する財政運営が、横浜市にはますます求められている。

2 行政改革の取組

(1) 職員定数の見直し

施策・事業のあり方、仕事の進め方を見直すことにより、簡素で効率的な執行体制の構築に努めた結果、職員定数を年々減少しており、中期計画に定める 22 年度までの削減目標（▲1,900 人）を 2 年前倒しの 20 年度で達成している。

なお、19 年 4 月 1 日現在、普通会計での比較では、人口 1,000 人あたり職員数は、指定都市の中で最少となっている。



(2) 職員の給与制度の見直し

横浜市独自の主な取り組みとして、17 年 10 月から資源循環局の現場職員に支給される給料の調整額を廃止し、18 年 4 月から特殊勤務手当を原則廃止している。

また、19 年人事委員会勧告に基づき、19 年 12 月から月例給で▲1,297 円、率にして▲0.31% の引下げを行うとともに、住居手当の支給区分を一部廃止している。

なお、給料月額については、14 年度から 19 年度まで、16 年度の据え置きをはさんで、引き続いての引き下げ改定となっている。

【参考】

その他の取り組み

・退職手当の見直し	最高支給月数62.7月→59.28月	(16年1月～)
・退職時特別昇給の廃止	退職時1号昇給の廃止	(17年1月～)
・55歳昇給抑制	55歳以上は昇給幅を1/2に抑制	(19年4月～)
・通勤手当支給方法の変更	1箇月単位→6箇月単位	(16年4月～)
・出張旅費の見直し	近隣地（県内・23区内等）への出張に係る日当の廃止	(16年2月～)
	日額旅費の廃止	(19年11月～)

給与改定について

12年度・・・給料表は改定せず	期末・勤勉手当▲0.20月（4.95→4.75月）
13年度・・・	期末・勤勉手当▲0.05月（4.75→4.70月）
14年度・・・▲1.71%	期末・勤勉手当▲0.05月（4.70→4.65月）
15年度・・・▲1.01%	期末・勤勉手当▲0.25月（4.65→4.40月）
16年度・・・勧告なし	
17年度・・・▲0.40%	期末・勤勉手当0.05月（4.40→4.45月）
18年度・・・▲0.26%	期末・勤勉は勧告なし
19年度・・・▲0.31%	期末・勤勉手当0.05月（4.45→4.50月）

(3) 民間委託等の推進、指定管理者制度導入の取組

「民の力が存分に発揮される都市、横浜の実現」という考えのもと、事業のあり方等の検討を踏まえて、サービス面や経費面において効果が認められる場合には、積極的に民間のノウハウ等の活用を図ってきた。

ア 民間委託等の推進（主なもの）

H15～H19 までの取組		20年度以降の取組
交通局のあり方検討	改善型公営企業を目指すことで対応	H19.6 市営交通5か年経営プラン H19.10 市営交通アクションプラン
学校給食調理業務	65校で実施	20年度末までの民間委託校：85校 (22年度末：125校)
水道メーター検針委託	10区で実施	20年度は新たに3区で実施 水道料金整理業務委託：4区で新たに実施
地下鉄駅業務委託	21駅で実施	引き続き拡大検討

イ 指定管理者制度の導入の取組

選定にあたっては、民間事業者等を含めた幅広い団体の参入を促すため、公募を基本とするとともに、積極的な施設情報の提供、選定結果や議事録の公開等により、公正・公平・透明性を確保し、施設ごとに最もふさわしい指定管理者を選定している。

20年6月までに912施設に指定管理者制度を導入している。

横浜市における公の施設数	4,300施設	指定管理者 制度対象施設 982施設
個別法によって管理者が限定されている施設（学校、河川、道路など）	550施設	
直営施設	2,838施設	
街区公園（公園愛護会による管理運営）、港湾施設（荷さばき地など）、保育所	2,765施設	
公会堂、図書館、墓地・霊堂、斎場、公園、市場、病院、知的障害者更生施設など	73施設	
指定管理者制度導入済み施設	912施設	

○ 現在、指定管理者制度導入施設912施設のうち97.0%*を公募

* 公募を行わないことができる施設：地域団体に管理運営する集会所、公園内自然体験施設など19施設
 <参考> 全国平均 29.1% 政令指定都市平均 48.8%（19.1.31総務省公表資料より）

(4) 経常的経費の縮減

行政内部経費の縮減としては、人件費の縮減のほか、民営化・委託化の推進や業務のIT化の推進、事務事業の見直しなどを進め、経常的経費の縮減を図っている。

具体的には、19年度から取り組んでいるが、毎年度、行政推進経費（施設運営など）を1%削減するとともに、経常的内部経費（庁舎管理、管理事務など内部経費など）を3%削減している（重点事業の実施に伴う追加額や新規事業等は除く。）。

（単位：百万円）

	18年度予算	19年度予算	20年度予算
行政推進経費 （▲1%目標）	195,173	193,121（▲1.1%）	191,098（▲1.0%）
経常的内部経費 （▲3%目標）	73,956	68,196（▲7.8%）	66,057（▲3.1%）

(5) 外郭団体改革の推進

横浜市の外郭団体は、現在42団体となっている（ピークは平成5年～7年度で67団体）。

外郭団体改革は、「外郭団体の自主的・自立的経営の促進」を図るため、専門家による外部評価を取り入れた独自のPDCAサイクル（特定協約団体マネジメントサイクル）を実施している。

<外郭団体数の推移>

14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
56団体	55団体 （▲1）	53団体 （▲2）	48団体 （▲5）	44団体 （▲4）	42団体 （▲3+1）	42団体

3 緑の保全・創造に向けた財源確保の取組（増収策）

環境創造局で検討・実施している主な取組みは、次のとおりである。今後とも、引き続き、財源確保に向けた取組を推進していく。

事業名	内 容	事業開始時期	確保額
○「よこはま緑の街づくり基金」寄附	民有地緑化推進に向け、市民、企業、団体等からの寄附金を積み立て、その利息によって市民の緑化活動を支援。	昭和59年度	(平成19年度積立額) 16,134千円
○「よこはま協働の森基金」寄附	市民、団体、企業に「よこはま協働の森基金」について広く周知を行うとともに、協働パートナー制度、企業提案による新たな手法などを導入し、基金造成のための寄附をいただいている。	平成17年度	(平成19年度実績) 3,850千円
○ネーミングライツ	施設維持管理コストの軽減やスポーツ振興等を目的として、ネーミングライツ（命名権）契約を締結。		
日産スタジアム	日産スタジアム（旧名称：横浜国際競技場）について、日産自動車と5年間の契約を締結。	平成16年3月	(平成19年度実績) 470,000千円
ニッパツ三ツ沢球技場	ニッパツ三ツ沢球技場（旧名称：三ツ沢公園球技場）について、ニッパツと5年間の契約を締結。	平成20年3月	(平成20年契約額) 70,000千円
○山下公園レストハウスの管理運営事業等	公園利用者へのサービス向上のため、山下公園のレストハウス内に売店を設置。運営は、ノウハウを有する民間事業者に委ねることとし、公募により決定。事業者からは、施設の使用料を徴収し、公園の維持管理経費に充当。 また、その他の公園についても、引き続き、経営資源の効果的な活用に向け取り組んでいく。	平成20年7月（開店）	(平成20年契約額) 9,000千円
○新たな市民農園の開設	農地を買収し、市民農園を開設する事業に取り組む。5年で8ha、1,000㎡当たり農園區画を25区画を用意。	平成21年度	(平成21年度見込み) 12,000千円
○新たな都市公園（借地公園制度）による農園付き公園の整備	公園内に、有料の分区園（農園）を整備し、市民に貸出。詳細については、今後、検討を進めていく。	平成22年度以降	—