

#### 第4回 地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会

日時：平成23年9月28日(水) 13:30～

場所：合同庁舎2号館7階 省議室

**【碓井座長】** 皆様、こんにちは。まだ到着していない委員の方もいらっしゃると思いますが、定刻を過ぎておりますので、ただいまから、第4回地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会を開会したいと存じます。

本日は、次第の紙にも記載してございますように、「標準税負担軽減措置制度（仮称）」について、及び「法定外税の新設・変更への関与の見直しについて」を議題としたいと存じます。

それでは、まず、「標準税負担軽減措置制度（仮称）」につきまして、資料1につきまして、前田固定資産税課長からご説明をお願いいたします。

**【前田固定資産税課長】** 固定資産税課長の前田でございます。

それでは、資料1、「（標準税負担軽減措置（仮称）関係）」とされております資料に基づきまして、説明申し上げたいと思います。

おめくりいただきまして、1ページをご覧ください。第2回研究会における主なご意見ということで、それぞれの論点に沿って整理させていただいております。論点1と論点2でございますが、それぞれの地域の実情に応じて地方が定める方向性は妥当ではないか。あるいは、「・」の2つ目にありますとおり、名称について、いろいろご意見をいただいたところでございます。

次の2ページ目をご覧ください。論点3ということで、「条例に委任する項目・委任の程度」の論点に関しまして、「・」の2つ目をご覧くださいと思いますが、アンダーラインを引いておりますけれども、特例率を条例委任する場合、全く特例を認めない、あるいは、全く課税しないということまで認めるかどうかということが重要な論点ではないか。当面は、国が統一的に定めている地方の課税権の統制を徐々に緩めていくという対応になるのではないかというご意見がございました。また、「・」の3つ目でございますが、特例率を一定の範囲内で条例に委ねる場合、その一定の範囲の設定について合理性が必要ではないかというご意見もいただいたところでございます。

次に3ページ目をご覧ください。論点4、ここにつきましては、特段のご意見というものはございませんでした。論点5でございますが、交付税措置の関係につきましては、基

準財政収入額は標準的な一定の特例率等に基づいて算定すべきではないかというふうなご意見をいただいたところでございます。

以上が、前々回でありますところの第2回研究会におきましていただいた主なご意見でございます。

次に4ページをご覧いただきたいと思います。私どもといたしましては、このたびのご議論等も踏まえまして、中間取りまとめという形で一定の成果に取りまとめさせていただきたいと考えておりますが、この標準税負担軽減措置の関係で盛り込むべき事項といたしましては、1の基本的な考え方、それから、2の特例措置のあり方、3の条例委任の考え方、4、基準財政収入額の算定方法、5、今後の取り組みという都合5点ほどであろうかと考えております。

このそれぞれの5点に沿いまして、かつ第2回目の研究会でいろいろご意見をいただいた宿題返しということも含めて、以下、資料を整理させていただいております。5ページ以下でございます。

まず、標準税負担軽減措置に関する基本的な考え方でございます。これにつきましては、第2回の研究会におきましても、種々、説明させていただいておりますので、内容的には割愛させていただきたいと思っております。

次の6ページでございます。「標準税負担軽減措置の導入による地方税における特例措置のあり方の見直し」ということで、これも説明させていただいた部分でございますが、今回の見直しのミソになりますのは、まず右側の方に出ております矢印のように、地方が定める地方税制という分野を拡大するというを前提としながら、左側の色塗りしてある矢印が2本ありますけれども、現在は、ここが左側の「全国一律のほうが効果的な特例措置」という「一律税負担軽減措置」の1本になっておりますのを、右側にありますような「地方の裁量を認めたほうが効果的な特例」について、「標準税負担軽減措置」といったものを導入していくということでございます。

次、おめくりいただきまして、7ページをご覧いただきたいと思っております。条例委任の考え方でございます。今回、前々回の研究会でのご議論も踏まえて、私どもの方でも種々検討させていただいたところでございます。それで、まず、この税負担を軽減する特例措置の主要な構成要素といたしましては、左側に書いておりますように、①、②、③という類型が考えられる訳でございますが、この②の「税負担軽減の期間」、それから、「税負担軽減の程度」、こちらのほうを条例委任の対象としてはいかがかということで整理させていた

だいているところでございます。

その基本的な考え方を点線で右側のところに書かせていただいておりますが、(1)につきましては今申し上げましたので、重複いたしますので割愛させていただきます。(2)で、特例率等の条例委任をする際には、「標準的な一定の特例率等」及び条例で定める特例率等の「上限・下限」を設ける。そして、(3)でございますが、上限・下限のあり方は、標準税負担軽減措置方式を導入する個々の特例措置の内容等を踏まえて検討するという形で整理させていただいております。

実は、前々回の研究会の中でも、この部分について、さまざまなご意見がございました。私どもの方といたしましても、いろいろ、この部分について、個別具体的な検討を重ねたところでございますが、標準的な一定の特例率に対し、その上限・下限というものを画一的に線を引くのはやはり難しいのではないかということになりました。

その主な理由といたしましては、2点ほどあろうかと思っております。第1点といたしましては、特例の性格というのでしょうか、あるいは特例の対象によって、線の引き方というものが当然変わってくるのではないかということが1点と、それから、もう1点といたしましては、このあたりの特例措置というものをどういうふうに講じるのかというのは、言いますれば、特例措置を要求する側と、特例措置を査定する側の政治力学のダイナミズムの部分で決まってくるということもございます。したがって、税制を所管しておりますところの私どもの考え方、あるいは思いだけで決定するというのは非常に難しいという部分もございまして、その部分は、ある意味、きっちりリジットなものをあらかじめセットするというのは、なかなか難しいのではないかとということで、(2)、(3)のようなまとめ方をさせていただいております。

続きまして8ページでございます。交付税におきます基準財政収入額の算定の方法でございますが、こちらの部分につきましては、前々回の資料と特段変更してございません。前回のご意見等も踏まえまして、標準的な一定の特例率等に基づいて算定するべきではないかということで整理させていただいております。

続きまして9ページでございます。中間取りまとめの中に盛り込んでいただきたい事項といたしまして、今後の取り組み、今後の方向性についての言及でございますが、平成24年度以降の毎年度の税制改正において、「国が地方の税収を一方的に減収せしめる税負担軽減措置等は可能な限り行わない」との方針に基づきまして、特例措置の抜本的な廃止・縮減を行うことを前提に、例えばということで、①、②、③といったものにつきまして、

特例措置の内容等を踏まえて、この新しい軽減措置の導入を検討することが適当ではないか、こういう方向性というものをいただければどうかと考えているところでございます。

こういったものを設けるに当たりましては、細かい字で恐縮ですが、※に書いてありますとおり、現場の地方公共団体の検討というものが十分できるよう、施行時期について十分配慮することが必要ではないかと考えております。

そして、枠囲いにさせていただいておりますけれども、中間取りまとめということで、一定の方向性をいただきましたならば、この考え方というものを政府の税制調査会において説明させていただきますとともに、当然のことながら、地方公共団体に対しても周知をしていくということが必要なのかなと考えております。

最後に、10ページでございますが、今まで「標準税負担軽減措置」ということで、ずっと言葉を使わせていただいておりますけれども、前々回の研究会の議論の中でも、このネーミングについて妥当なのかということで、種々、ご意見をいただいたところでございます。差し当たりというのもあれなんです、私ども事務局の方といたしましても、下のほうにイメージ図的に書いておりますが、冠につける言葉として、「地域自主・自立型」、あるいは「条例委任型」、「地域決定型」、こんな文言なのかなと。そして、それに対して、後ろを結ぶ言葉といたしましては、軽減だけじゃなくて負担増ということも地方団体の判断によってはあり得るといってご指摘も踏まえまして、これに「地方税制特例措置」とか「税負担特例措置」とか、こんな言葉を組み合わせ的に引っつけて、一つの言葉にするのかなということで整理させていただいております。

ただ、このあたりにつきましては、また皆様方からも、いろいろご意見等もいただきながら、適切なネーミングというものを議論、ご検討いただければ非常に幸いです。

雑駁な説明でございましたが、私の方からは以上でございます。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。大変整理された資料をご用意いただきまして、ありがとうございます。

それでは、これから、皆様からご意見等をいただきたいと思います。では、清原委員、どうぞ。

**【清原委員】** ありがとうございます。三鷹市長の清原です。

論点を整理していただいて、ありがとうございました。今日いただきました資料は、これまでの議論を集約してくださったわけですが、まさに資料の5ページに掲げられ

た基本的な考え方ですとか、6ページに記載されました、「特段の事情がない限り、標準税負担軽減措置制度（仮称）を原則とする」という方向性は、そのとおりでよいのではないかと思います。

今後、この制度の前提条件として、国が定める税負担軽減措置の一層の整理と合理化を確認していくことは特に必要な事柄だと考えます。

さて、この制度が住民にとってもわかりやすく、また、自治体にとって、この制度を活用したいもの、活用しやすいものにしていくためには、7ページで整理をしていただいた条例委任の考え方にありますように、特例措置を用いる要素を絞ること、また、特例率を一定の範囲とするということは、非常に現実的な制度設計ではないかと思います。

そこで、先ほども強調してご指摘いただいたのですが、9ページのところで、今後の取り組みのところで、フォントは小さいわけですが、※として、「地方団体が条例で定める特例率等を十分に検討することができるよう施行時期について十分配慮することが適当である」ということや、また、中間取りまとめの扱いとしましても、「地方団体にも周知が必要」というふうに書いていただきました。

私は、やはりこの自治体への周知と施行時期への配慮というのは、極めて重要だと思います。この制度によってどのようなことが可能となるのかということとしては、特に税と政策とのリンクについて、これまでよりも一層大きく自治体が踏み出すことができる制度となるわけですので、研究会で指摘されてきた、例示されてきた事例などを含めた丁寧な説明が有効と考えます。

ここで、率直に申し上げますけれども、この制度が自治体に示された場合の反応というのは、きっとさまざまあるかと思います。地域の実情に応じて、地方が税負担を調整する措置制度の導入であるという点、それは最後に列挙されました名称とも関係するわけですが、それについては大方の理解は得られるというふうに基礎自治体の立場、市町村の立場では思うのですけれども、ただ、活用については、なかなか容易ではないのではないかと思います。

私が言わなければいけないのは、市長会、町村長会にぜひ、この新しい制度を説明していただければありがたいなと思います。副大臣、大臣政務官がいらっしゃるので、あえて今日という日に申し上げますが、報道によれば、このたび、民主党の税制調査会で、復興財源に充てる臨時増税の中に、市税である住民税とか、市のたばこ税が含まれることが示されていました。これはまだ決定ではないわけですので、総務省もヒアリングを受けるな

ど、かかわっていくことになると思うのですけれども、復興の財源に充てるといっても、いきなり市民税とかたばこ税が出てきたものですから、地方団体には結論だけが示されることを恐れます。

したがって、この地域の自主性、自立性を高める地方税制度をこの場では議論していますので、是非、このことについてはもっと周知をしていただいて、地域の自主性、自立性を高める税制についても議論しているが、その上で、この復興という特定の目的のために議論しているのだということを、しかるべく、わかりやすく分けて紹介していただく必要があります。そうでないと、せっかく自主・自立税制について議論しているにもかかわらず、相変わらず住民税等の税制改正の報告だけを聞くような立場に地方六団体がおかれていることがないように強く思っているところです。

意見としては、国と地方の協議の場で、ぜひ積極的に今回の「中間の取りまとめ」というのもご報告いただいて、議論をいただくべきテーマではないかなと思っています。

そこで、質問を1つだけ意見の後にさせていただきます。標準税率というのは、現行制度においては、それを下回る税率を設定した場合には、地方債の発行、すなわち公共施設等の建設事業債の発行について、総務大臣または都道府県知事の許可を必要としてきました。今考えている、この標準税負担軽減措置制度（仮称）におきまして、「標準的な一定の特例率」よりも仮に低く設定した場合には、このような制限がかかる制度とお考えでしょうか。それとも、これまでとは違って、この地域の自主、自立ということを検討する場合には、そうしたことはない制度として考えていくことになるでしょうか。その点だけ、質問をさせていただければありがたいと思います。よろしくをお願いします。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。交付税との関係については、既にここに頭を出しているわけですが、今、清原委員からの質問は、地方債制度との関係でどうなのか、つまり、標準税率未満の場合と同様の扱いが登場するのだろうか、こういうご不安というか、その質問だと思います。これは税務局の方は難しいですか。どうぞ、固定資産税課長、お願いします。

**【前田固定資産税課長】** 確かに重要な論点だなというふうには思っております。ここでは明示的に、確かに、そのご回答に対する資料というものは用意させていただいておりませんが、また今後、自治財政局の方ともいろいろ相談しなければいけないとは思っておりますけれども、基本的な考え方といたしましては、国が税法の中で、一定の範囲の中で特例率を認めても構わないという形の示し方をすることによってございますので、地方債

の発行について、特段の制約を加えるというようなものではないのではないかと、私としては考えているところでございます。

やはり地方に使い勝手のいいような形で、この措置をご利用いただくということからは、交付税のところでもちょっといろいろ議論もございましたが、そういった財政面での措置というものが、いわば制約要因になっては、そもそも、こういった措置自体を組む意義も非常に薄れてしまうということもあろうかと思えます。財政措置というのは、基本的にはこの特例措置の使い方に対しては中立的であるべきではないのかなというのが、税でこういうものを作ろうとしている立場側からしますと、率直な感想でございます。

【碓井座長】       どうぞ、副大臣、お願いします。

【黄川田総務副大臣】       大臣からの指示はないのでありますが、ここの中での感想といえますか、地方債の発行については、この間ずっと許可制から協議する形の中でということで、片山前大臣も、その点に大分意を配した形の中で、大きな流れがありますので、ですから、制度設計上、税の関係でそれを認めるということであれば、地方債発行に縛りになるようなことにはならない方向で、多分、福田先生も、同じような方向で考えておると思えますので。ただ、大臣の指示を受けた上での答弁ではないですけれども、大きな流れに逆らうような形の仕組みにはならないと思っています。

それから、質問はされませんでしたけれども、復興財源のことの中で、実は私も、福田先生が一番かかわっていたのでありますけれども、政府内の検討チームがありまして、そのときには、たばこは除かれた形で提出したのであります。あらゆる財源を求めてということになるのでしょうかけれども、それから、もう1つは、地方税の支援策というのは、どこか税を全国1,800から集めて被災地にお金をやるというのじゃなくて、基本的な、日本の国、災害列島みたいになってきましたので、それぞれの自治体、防災対策であるとか、消防の強化であるとか、消防なんていうのは、基礎的自治体の仕事ですので、そういう意味で、いつ何時起きてくるものに対処するというので、その部分の全国レベルのそういう施策は、自分たちも財源をちょっと求めて、そして、しっかりとした足腰にしようということをお話の方にもお話ししてございまして、自分たちの町は自分たちで守らなくてはいけないということで、守る財源は幾ばくか出してもいいのではないのかということの中で制度設計だったものでしたので、ただ、いつも思うのでありますけれども、終わった後に事後報告ということもありましたし、地域主権三法の中で、せっかく法的にも、国と地方の協議の場ということが出ておりますので、皆さんと協議ができるようにし

たいと思います。

【碓井座長】 どうも。他にどうぞ。佐藤委員。

【佐藤委員】 ありがとうございます。

二点、申し上げたいことがあります。一点は、ごく簡単なこととして、最後のページで示していらしゃった名称についてです。正式名称について、特段の意見があるわけではありませんが、いずれにせよ、お固い名前になることはやむを得ないと思いますのでニックネームをつけることを考えてはいかがかと思います。たとえば、「ふるさと納税」というのは、ニックネームですが、完全に定着しました。この制度については、私では「我が街特例」ぐらいしか考えつきませんから、せっかくジャーナリズムの世界からも委員を招いていらしゃるので、是非、良いアイデアをいただくと良いと思います。ニックネームをつけるというのは、一つ定着する方法かなと個人的には考えます。これが小さい論点です。

もう一つの論点は、7ページで、先ほど基本的な考え方の(2)と(3)について、かなり詳細に、また内部事情にわたってご説明をいただきましたので、それ自体に特段の異論はございません。

ただ、(3)の書き方が、全く白紙になっているというのは、報告書の方向性としていかなものかと少し危惧を覚えているところでもあります。例えば「上限・下限のあり方は」の中に、「何々に考慮して」とか、「何々に配慮しつつ」とかいう方向性を入れた上で、踏まえ検討するというような方向性を入れることは、過度に、この税制の当局にご負担をかけることになるのだろうかという点、あるいは、そういう方向性ということについて、特に今何もお考えがないのかということについて、とりあえず伺わせていただけますでしょうか。

【碓井座長】 それでは、課長さん、お願いします。

【前田固定資産税課長】 では、後段のお話の方でございますね。実は、そういった抽象的な言葉みたいなものでも、何かとつかかりみたいなものはないのかなとも思いはしたのですけれども、例えば具体的に何倍から何倍みたいな数字は無理にしても。ということも考えて、それ以外の選択肢というのも考えてみたのですが、ご案内のように、この特例というものも、例えば固定資産税の世界に限っても、住宅から始まれば、事業用資産、その事業用資産の中にも、鉄道もあれば、工場もあるというふうな、そんな感じになっておりまして、そういったものを何かすべて網羅的にうまくとらえられるようなものが果たしているのかどうなのか。逆に、そういったものを捨象して、例えば一般的な負担のあり方

みたいな、そういう書き方をした場合には、これも内輪のような話になってしまうのかもしれないませんが、先ほど、私の報告で（２）、（３）のような書き方にならざるを得ませんということで申し上げた第２点の、実際、この特例率をどうするのかというのは、すごく俗っぽい言い方をいたしますと、要求側と査定側の知力、体力を尽くした戦いになるわけでございます。そういったときに、何か中途半端な想定していなかった、そういう活用の仕方を全く想定しなかったような文言として、いろいろ、これが使われるというふうになりますと、逆に、これもすごい俗っぽい言い方になりますが、種々、作戦を練っていく上で、逆に手かせ足かせにもなりかねないのかなという危惧もございまして、ここは、こういう言い方は誠失礼なのですが、あえてフリーにさせておいていただいた方が、こういった特例措置を設けていく時には、むしろ有益なのではないのかなと。結果的にはすごく後ろ向きのような話にはなるのですけれども、内部では、一応、その辺のことも検討はさせていただいたのですが、なかなか文言を付すというのは難しいのではないかなということになりました。何かいいごアイデアでもあれば、言っていただければ、我々の方としても検討したいというふうには思うのですけれども。

【碓井座長】 佐藤委員、どうぞ。

【佐藤委員】 ありがとうございます。

それでは、結論として、事務局案に反対がないということをもまず申し上げて、その上で、意見だけ申し上げます。

この中間取りまとめの元になる５ページの「・」を見ていきますと、最初の「・」が、必ずしも、ここの制度設計にうまく反映されていない恨みがあるように思います。それから、ここで「負担軽減措置」という名前を仮置きしながら、負担が増えることもあるべしということで、ここで議論してきましたが、多くの場合、今、課長がおっしゃいましたように、特例で軽減をするということについての議論になるのだろうと考えます。

そうなりますと、税制がやはり必要な税収を上げるということが、一つの重要なポイントだと考えますので、私は個人的には、例えば「税制の歳入調達機能に配慮しつつ」、あるいは「税制の歳入調達能力に配慮しつつ」というような形で、きちんととるべき税金はとらないとだめなのだというニュアンスをにじませながら、個々の特例措置の内容を踏まえて検討するという方向性も、一つあってよいと思うということだけ申し上げさせていただきます。ありがとうございます。

【碓井座長】 佐藤委員からせっかく問題提起がありましたから、今の点に関して、他

の委員から何かご意見ありますでしょうか。では、それ以外でもどうぞ、皆さんから。人羅委員、どうぞ。

**【人羅委員】** どうも。まず、名称について、前向きに検討していただいて、ありがとうございます。私、新聞社の人間ですけれども、あんまり知恵がありませんので、この3掛ける2の順列組み合わせのどれでも結構だと思います。ただ、ニックネームというのはいい考えだと思うので、考えてみていただければと思います。

それで、中身で一つだけ気になったことは、細かいことなのですが、標準的な一定の特例率という考え方がありますね。これが要るということは、もちろん何の問題もないと思うのですけれども、「標準」という言い方について、ちょっと引っかかる部分があるのは、この間の義務づけ、枠づけを廃止したときに、これは義務づけ、枠づけと税制の話は別だという議論が前ありましたけれども、一応、3類型、参酌基準と、標準型と、従うべき基準という3つ作っていて、そのうち標準型というのは結構厳しくて、標準でない場合には、どうして標準ではないのだという合理的な理由がない場合には違法だという、説明責任が自治体に課せられるという、結構、「標準」という言葉が強い縛りの意味で使われているという感じがありますので、別物といって、別に標準という法律の用語に定義があるわけではないのですけれども、この「標準」という言葉が、何か場合によって意味合いが変わるような感じになってしまうのも何ですし、逆に言うと、標準というのだから、これは義務づけ、枠づけと同様に、かなり厳しいものなのかなというイメージも与える可能性もあると思うので、私はできるだけ、単に基準財政収入額を算定する基準だったら、そういう基準の率だというふうに言えばいいのであって、あんまり標準、標準ということは言わない方がいいのではないかという印象を持って、意見とさせていただきます。どうも。

**【碓井座長】** 今の点は、大変重要な問題提起かと思います。基準として、標準として、それから、さらには参酌とか、いろいろな言葉があるのですが、地方税法自体、標準税率という制度を今まで採用してきましたね。そういうこととの関係で、どういう文言を使って、これは世間がどう受けとめるかということに関係するのですが、今の点について、ご意見。どうぞ、青山委員。

**【青山委員】** 私も、人羅さんの意見に賛成です。前から、「標準税率」という言葉が、次第に、時代にそぐわなくなってきたので、これを何とか違う名前に。様々な交付税の方もそうですが、もう一度、標準って一体何なのかと。ミニマムなのかスタンダードなのかという問題があって、本来、もしかしたら、中央政府が決める多くのものは多分ミニ

мамで、限定的にスタンダードがあるということなんでしょうね。

ところが、霞が関では、開明的な人々は仮にそういうふうに思っていたとしても、地域の実態を見ると、そこに合わせておくと問題ないんだねということに、実はなりかねない空気を日々感じるんです。せつかくこういうものを作るときに、本当にこれが地域で使われるかどうか最大の問題なので、ことごとく「標準」という言葉はなくすというのが大前提だというふうに私は思います。

ついでにと言ったらいけないんですけども、この制度が使われるか、使われないかというときの条件が、やっぱりあと1つか2つぐらいあるような気がして、ここの場では、制度上の整合性をきちんとつけておくということは、とても大切だと思うのですが、これから外に出ていくときに、一つは、先ほど清原さんもおっしゃられましたけれども、国と地方の協議の場をどういうふうにするかということはとても大きなことで、今、様々な地方自治法の改正議論も進めています、国と地方の協議の場が、全体的に説明して合意をとるという場になり下がっているんですね。本来、あれは双方がきちんと政治的に合意をする場なので、ただ説明して、もう時間がないから頼むねというふうにして使うのではなくて、なぜこういうことが必要なのか、今どういうふうになっているのか、そういう状態をお互いに持ち寄って、では、今、こういうことを考えているという、そういうプロセスをきちんと踏んでいかなければ、上からおろした制度ということで、ここはここで完結していても、結果的には埃をかぶって使われない可能性が十分ある。そのときの一つの問題は、今まで税制の特例を、税法で決まっていますからこうなってますとあって、中央政府と国会に預けていたものを、自分たちの言葉で説明をする。あるいは自分たちの地域に合わせて、こういう制度にするという、非常に実質的な意味があるわけですね。そのことを十分に国と地方の協議の場で共有するということが、とても大切なんじゃないかなと思うのです。

それともう一つ、これはもっと言わずもがなですけども、どんなに、こういう自由度が増えても、地方交付税制度が不安定だったり、税源移譲が遅れていけば、誰も見向きもしないのではないのか。誰も見向きはしないというか、大方の自治体はそれどころじゃないということになりかねないので、この制度を導入するに当たっては、もっと全体の地方財政の環境を整えるということが、言わずもがなだけど、大きな前提条件になっているのだということ指摘しておく必要があるのではないかなと思います。

**【碓井座長】** いずれも重要なご指摘をいただきました。今のご意見等で構いま

せんからどうぞ。佐藤委員。

【佐藤委員】 今のお二方のご発言に関連して、イメージを課長さんにお伺いできればと思うのですが、法律を作るイメージでは、こういう特例率、例えば2分の1の特例ができると思いた上で、2項で、市町村はこれを4分の3から4分の1の範囲に変えられるというようなイメージを持つのか。それとも、先に4分の1から4分の3の範囲で軽減できると書いた上で、2項、3項で何か他のことを書いて、4項ぐらいに、1項の特例における特例率は2分の1とするというように、あとから、これは計算上の問題だよというふうにつけ足してやるのか、どういうイメージを持っておられますでしょうか。

というのは、前者のように書けば、やはりどういう名前をつけても今の標準税率的な発想になるだろうし、後者であれば、まずこの範囲で自治体で決めるんだよということを言った上で、ただし、基準財政受容との関係では、2分の1で計算しますということを法律で決めたというニュアンスがかなり強いと思うのですが、どういうイメージで今持っていらっしゃるのでしょうか。もしもイメージがあれば教えていただけますでしょうか。

【碓井座長】 どうぞ、課長さん、お願いします。

【前田固定資産税課長】 お答え申し上げたいと思います。

まず、「標準」というこの言葉遣いをどうするかということですが、まさに、これはあくまでも標準税負担軽減措置（仮称）というところから出てきているがごとく、現実に細かい意味での「標準」という言葉遣いに意味を持たせて、ここまでの議論をやってきたというわけではございません。

ただ、一方で、標準税率という言葉についての問題もご指摘いただきましたが、そのあたりは、現行制度として定着しているものと、これから新しく作っていく制度というものを同列に論じるのがいいのかどうかというのは、私はそこは難しいのかなというふうな感じを持ちます。が、ご指摘等も踏まえまして、実際これを制度化していくに当たって、今ここで使っている「標準」という言葉が、ご指摘のような意味での妥当な言葉なのかどうかというのは十分吟味していく必要があるかとは思っております。

それからもう一点ご指摘をいただきました具体的な法律の書き方の点でございますが、端的に申し上げれば、まだ結論めいたものは出ておりません。と申しますのも、どういったものから、これを入れていくのかということとも若干絡むこともございまして、頭の体操的には、ご指摘のあったように、標準（仮称）でございましてけれども、それを示した上で、上下をどう、ただソフトに書いていくのかというふうなやり方もあろうかと思ってお

ります。ストレートな数字を入れていくのか、倍率みたいなもので何とかの範囲でとかというふうな書き方も、おそらくご質問にあった意味での前者のやり方の中にもあろうかと思っています。

後者のようなやり方というのは、ただ、おそらく地方税法の中には、基準財政収入額算定のスタンダードはこれですよというのを書くのは、ちょっとなじまないのかなと考えます。その辺のことも含めて、今、まさに具体的にどんなものからやっていくのかということと絡めながら検討しているところをごさいますて、ご指摘の点につきましては、我々も重々、課題として受けとめながら、今後具体的に詰めていきたいと思っています。

**【碓井座長】**      どうぞ、石井委員、お願いします。

**【石井委員】**      ありがとうございます。ちょっと今まで発言を遠慮していたので、皆さんの発言と少し、もう一度、元へ戻るような話になるかもしれません。結論的には、まず、この今出されている案は、基本的にこれで結構かと私は思います。特に、期間と程度について、地方の自由度を高めていく。条件のところは、あまり極端にやると、法定外税と法定税との違いがわかりにくくなるということについて、前回、そういうお話もさせていただいて、ご理解いただけたというのは大変ありがたいと思っております。

それから、今の標準税率の問題ですけれども、私はこの問題は非常に本質的な問題を抱えていると思うのです。つまり国はなぜ地方税法というのを所管しているのか。要するに、私は、今日は富山県知事としてご指名を受けたので、知事会代表ではないのだという理解で発言させてもらいたいのですが、税制について地方の自主性をできるだけ高めようと、そういうことから始まった研究会で、私はその方向はもちろん大賛成なのですが、ただ、そうはいつでも、では、なぜ所得税法や法人税法、国税のほかに、国が法律で地方税法を所管して決めているのか。やっぱり究極的には国民の負担、国税であれ、地方税であれ、最後はみんな同じ国民が払うわけですから。そうすると、今度、所得税率をこのぐらい上げましょうと、復興税源にしてもそうですね。では、住民税はどうするのだと、足してどうなるのだと、それから所得階層別に見てどうなるのだとか。それと同時に、例えば法人と個人とのバランスはそれでいいのかとか、当然、国税、地方税を通じていろいろ論議をするはずなのです。私は税制について、志と情熱を持っている霞が関のお役人なら、当然そうあるべきだと思うし、それから政務三役の皆さん、ご見識の高い人が皆さんなっていっしょのだけど、政治家だったら、みんな当然そう思うと思う。国民だってそうです。

だから、地方税、なるべく自由度を高めてやりたい、これは私は大賛成なのだけど、かといって、全く野放図でいいのかということ、やっぱりそれは国税という名であれ、地方税という名であれ、最後は国民が負担するのだから、どこかでバランスのとれたいい答えを出していかないと、結局は税制についての国民の理解が得られないので、私はその視点を是非大事にしてほしい。

だから、そういうことからいうと、標準税率という名前はいいかどうかは別ですよ。それは確かに、それが非常に自治体を制約するというのであれば、別のを考えたらいいと思うのだけれども、しかし、国が税制、国税を決めるときに、地方税は勝手に地方が決めなさいということでは、私はおかしいと思うので、それは国としたら、地方は少なくともこのぐらいがあるべきイメージじゃないかと。しかし、自治体ごとにいろいろな特性、考え方があって、それと違った道を大いにやってくださいと。そのときに起債制限するとか、そういう姑息なことはやめますよと、これは私は賛成です。だからといって、地方税についてのある程度のイメージというか、「標準」という言葉を使うと抵抗ある人もいらっしゃるかもしれませんが、そういうものがなくて、国税の税金を勝手に決めるということも無理なので、だからそういうものが要るのだということは、私は多分、各委員の皆さんもやっぱりそうだなと思っていただけるのではないかと思いますので、そういう点をベースにした議論にさせていただくとありがたいと思っております。そんなところですかね。

それから、名前なんかは非常にいろいろ知恵を出していただくのは、大変ありがたいと思います。以上です。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。他にご意見等ございませんでしょうか。今のこと以外でも結構です。どうぞ。どうぞ、局長。

**【岡崎自治税務局長】** 今、標準の関係で、取りまとめをまとめるときに若干あやふや、あいまいになる可能性があるんで、ちょっとお答えしておきたいのは、標準というのは、確かに懸念されるような、標準税率に関しては、もともと「通常よるべき税率」と書いたところがありまして、問題があるのだということは我々も十分認識しておりますし、特に前大臣は非常にそこを厳しくおっしゃっておりました。

ですから、この言葉の使い方は気をつけなくてはいけないとは思いつつも、一方で、先ほど固定資産税課長はかなり露骨に言いました、実際の決定過程というのはかなり力仕事なんですね、押し合いへし合いで。政治的な判断もあって決まっていくという中で、一方の、自由にされると困る人もいるわけです。要するに、自由にされたら、ここだけ、国に

頼んで決めてもらえば済む話が、各団体に行ってお願いで一番低いところをとってねとやらないと、なかなか表にならないものがあるという面倒なこともありますし、できるだけそういう面倒なことではなくて、一律に決めてほしいという側からすると、この幅の中のこの率は標準なのだと言ってもらわないと収まらない人もいるのではないかという気がするのです。

ですから、最初に、我々もそうかもしれませんが、我々はむしろその幅の中で、できるだけ自由に使っていただきたいという仕組みにしようと思っていますが、最初、導入するときに、新しい制度ですから、どういう説明ぶりが最も戦いやすいかと言うと、また露骨なのですけれども、ということもありまして、どんなふうなイメージを最初に打ち出していくのかというのは、結構難しいところがあるという点だけは、これを実現したいがために申しているのですけれども、ご理解いただけないかなという点はございます。

**【碓井座長】** 先ほど、佐藤委員からは法律の、法案の書き方までコメントがあったのですが、私たちの中間報告に、どういう表現なりニュアンスで盛り込むかという問題と、それを踏まえて、法案に仕上げていくときにどういうふうにやっていくかというのは、一応分けた方がいいのかという気は私にはしないでもないのですが。つまり私たちの中間報告は、なるべく国民全体、あるいは地方公共団体の関係者にも理解しやすいような報告書にしておいて、それは決して、別に法案を作ることを拘束する力はないわけですから、そこは関係の皆様のご努力に期待するというのはいかがでしょうか。どうぞ。

**【清原委員】** 私は今、座長が言われた方向性が重要だと思います。この間、基本的な考え方のところになる書かれているように、やはり新たな地方税のあり方について示してきた、その方向性を明確に示して、広く国民、市民に周知するための中間報告であってほしいなと思います。

条文にどう書くかというのは、先ほど固定資産税課長さんが、「知力、体力を使って」という、私などは非常にじんと来るような表現をしていただいたのですが、国民、市民に対しての説明という場合は、わかりやすさの面で、本当に素直に、わかりやすくということに徹していただけたらとお願いします。そして、青山委員、人羅委員が言ってくださったような「標準」という言葉の持つ多義性というのでしょうか、あるいは、ひょっとしたら微妙なニュアンスというものについても配慮していく方向性というのが、この制度の真髓を、幅広く国民、市民の皆様にご知っていただくためには有用かと思いますので、私も座長が言っていたような方向で、私たちの委員会としての取りまとめがなされることを

支持したいと思います。ありがとうございます。

【碓井座長】 他に何か。どうぞ、井手委員。

【井手委員】 最初、清原委員がおっしゃった点で、今の石井委員の方からも出ましたけれども、起債との関係ですね。やっぱり私もすごく気になっていたのです。これ、以前にもちょっと申し上げたことがあるのですけれども、占領期の頃の導入の経緯を見ると、結局、法人住民税と個人住民税との関係というのがすごく大きな論点だったように記憶しているのです。どういうことかという、当然ですけれども、投票権のあるところには税負担を軽く、そうでないところには税負担を重く、これを阻止するために起債に対する制限を設けるという元々の趣旨があったように思うのです。

僕も石井委員がおっしゃったように、こういうものは基本的にやめたほうが良いと思います。ただ、その元々の趣旨から考えると、この部分を取っ払うということは、不交付団体のようなところで考えた場合に、余裕があるところは結局どんどん減税をすることになると思いますし、その場合に、起債の制限がなくなってしまうとすると、投票に結びつかないようなところでどんどん増税をするということは当然あり得るのではないかと、昔の先祖返りのような話になってしまいますが。そういうことは考えなくていいのかというのは、少し気になった点としてございます。それが1つ、質問というか、意見としてございます点です。

それと、これは本当は自分で前回の議事録をきちんと確認しなければいけなかった点なのですが、6ページのポンチ絵というか、図がございすけれども、矢印が2つある中の上の方、「特定の政策目的を有する措置」と「租税政策の観点から講じる措置」というのがあって、これは第2回の議論を踏まえてということでご説明がありましたけれども、前者は多少わかる気がするのですが、租税政策の観点というのが、ちょっと自分の頭の中ですっきりわからなかったものですから、ごく簡単にでいいので、ご説明いただければと思います。よろしく願いいたします。

【碓井座長】 前の方のことはご意見として伺っておけばいいですか。

【井手委員】 はい。

【碓井座長】 では、後の方のご質問、お願いします。

【佐藤委員】 言い出しっぺなので、私からご説明いたしましょうか。

【碓井座長】 そうですか、では、佐藤委員。

【佐藤委員】 すみません、こういうふうに書いていただいているのは、多分私の発言

に気を使ってくださったのだと思います。特定の政策目的というのは、おわかりのように、ここにこういう事業を引っ張ってこようとか、そういうタイプのものです。他方、租税政策の観点というのは、例えば今の小規模宅地の負担軽減のように、導入の経緯はともかくとして、現在の姿としては、「客観的な評価」と「租税政策から見たあるべき税負担」とにかなり乖離があるときに、それを租税政策が望ましいと考える税負担水準まで下げるといふ役割を持っている特例措置もあると思われるわけです。

そういうものについて、排除する趣旨ではありませんよねということを確認していただいたものですから、いわゆる政策税制だけではなくて、もっと広く特例というふうに範疇を考えるとという趣旨で書いてくださっているのだと思います。

**【碓井座長】** 他に何か。

それでは、大分議論も進んできたかと思しますので、今日ここに出していただいた資料の基本的な方向性については、ご了承いただけると理解してよろしゅうございましょうか。

(「異議なし」の声あり)

**【碓井座長】** それでは、事務局の方で、この議題につきましては、中間報告に向けて、さらに練っていただければと存じます。どうもありがとうございました。

それでは2番目の議題、法定外税の新設・変更への関与の見直しについて、移らせていただきます。まず、資料2に基づきまして、北崎企画課長さんからご説明をお願いいたします。

**【北崎企画課長】** 企画課長でございます。資料2-1に沿いましてご説明をさせていただきます。資料2-2は、ご参考までに、ちらちらのぞいていただければと思います。

まず、1ページ目でございます。前回、第3回におきまして、先生方から貴重なご意見をいただきました。その概要を一度振り返らせていただきたいというのが1ページ目、2ページ目でございます。

まず、制度の枠組みについていろいろなご意見をいただきました。それは、関与のあり方に係るご意見としては、法定外税に関して、国の関与というものをやっていく必要はないのだ、議会の審議もあり、選挙もあるのであれば、首長さんの判断を尊重する形とすべきという基本のご意見がございました。また次に、納税者の方の立場から、訴訟を起こす観点で要件を吟味するような必要があるのではないか。それから、国の事前関与の意義というのはどういうものであるのか、確認をしておく必要があるのではないかというご意

見をいただきました。

それから、国と地方の調整に係るご意見といたしましては、関与を縮小する場合には、国が原告となる訴訟も可能とする仕組みが考えなければならないのではないかというご意見。

それから、第三者機関のかかわり方につきましては、関与を縮小する場合には、すぐ上で、同じことですが、訴訟を可能とするものが必要ではないかということ。それから、法定外税が違法であるとする納税者が、事前に訴訟提起を認める方式も、可能性としてあるのではないか。それから、国地方係争処理委員会を紛争処理の機関として活用するならば、必要な見直しがないと相手にされていないのではないかというご意見があったりしたところでございます。

今のはフレームワークでございますが、実体的な、あるいは要件の観点からのご意見といたしまして、まず不同意の、「国の経済施策に照らし」という、漠とした大きな用語に関するご意見といたしましては、意味するところが不透明であるために、国の利害と対立する法定外税について、不同意の圧力がかかっているのではないか、そういう分析があるのではないかというお話。それから、「国の経済施策」というビッグワードの要件が適切ではないので、現在の要件について、納税者の方が、これで違法だと争うのは大変難しいので、何か別の要件を吟味する必要があるのではないかというご意見をいただきました。

それから、要件の明確化に係るご意見といたしまして、国の関与を縮小していくのであれば、地方税法の条文を根拠に課税の違法を訴えることができる明確なものにすべきであるというご意見をいただいたところであります。

それから3ページ目、これもご意見でございますが、そもそも法定外税のあり方といたしましてのご意見でございます。一番上が、実際に今、存在しております法定外税につきまして、その団体の住民の方の負担に広く帰すようなものはなかなか難しく、ねらい撃ち的な法定外税、あるいは実質的に他の地方団体の住民の方に負担を帰するものが導入されやすいという実情があるのではないかというご意見。それから、法定外税を性質的に3つに分類できるのではないか。1つは、財源確保のためのもの、それから2番目は、政策目的のもの、3番目は、外から入ってくる方に対して負担を課すものというぐらいの3分類で考えてみてはどうかというご意見がありました。

それから、環境税の将来の方向といたしまして、エネルギー関係の課税は、今後多く出てくる可能性があるということと、あとアメニティの観点からの税も将来の方向としては

出てくるのではないかというご意見がございました。

それから、一番最後ですが、政策目的を明確にした課税でありまして、産廃税のように多くのところが課税され出すと、国でまとめて課税すべきという議論になりがちなのですけれども、よく考えると、政策課題がローカルなものであれば、地方による課税を基本に、何らかの調整をするという考え方が適当なのではないかというご意見をいただいたところでございます。

それから、4ページでございますが、ご示唆をいただいたものがございます。同意する際に、附帯意見を総務大臣が付けて同意したというケースがございまして、それを調べて評価してみてもどうかというご意見をいただきました。

勉強させていただきまして、具体の事例が2件ございました。これは平成14年のときでございますが、福島県が核燃料税を法定外税でやりますときに、同意をしたものにつきまして意見をつけております。一つは、納税者の、これは電力会社ですが、の理解を得る努力をもっとすべきであるという意見、それから2番目は、必要に応じて条例内容の見直しを検討すべしという意見を付けてございます。

それから2つ目としては、豊島区の放置自転車の関係の法定外税、平成15年でございますが、このときにも意見を付けてございます。一つは納税者、これはJRでございます、の理解を得る努力をすべきであるということと、もう一つ、2番目は、自転車法でいろいろな問題がありますときに、協議会を活用して放置自転車を解消する具体的な方策の協議・検討すべきだ、課税のあり方の見直しをすべきだという意見を出してございます。

私ども、これをどう評価すべきかいろいろ議論して、結局、評価といたしましては、福島の場合ですと、東電の同意は得られましたけれども、その後の条例の内容の見直しは必ずしも行われていないという状態でございます。2番目の豊島区の放置自転車では、鉄道事業者と区の協議を通じまして、したがって、自転車法で、法律で想定されたというか、設けられた解決のためのフォーラムを使って協議をやりまして、駐輪場の設置などについて協力の合意がなりまして、結局課題が解決したという経緯がございまして、

いずれも、意見としては協議を促すことにつながって、2番目の事例としてみれば、あるべき協議の方法を提示して、その方法に沿った協議がされて、問題解決につながったものだと理解すべきなのではないかと考えたところでございます。

以上のようなことで、5ページ以下では3回目までのご意見を踏まえた論点といたしまして、1つは、そもそも法定外税の新設なりに国の関与が必要なのかどうかという、そも

そのものところのご議論、これは6ページでご説明を申し上げたいと思います。

それから論点2といたしましては、手続の議論として、同意付き協議の見直し、あるいは国と地方の調整について、ご意見を教えていただきたいというものです。

それから論点3としては、今度は実体的に要件を書いている方について、現在の不同意要件をどう見直しをしていくべきか、あるいは新たなものを考えるべきかというのを順次ご説明を申し上げます。

6ページでございまして、論点1ですが、そもそもどうなのかということで、同意付き協議の意義について、次のような形で整理できるのかどうかということでございます。

一つは、当然、地方団体の課税自主権を尊重するのだということでの協議制に変更になっていったわけですが、これは意義として考えられる。次は、他の税と課税標準を同じくする税につきまして、住民負担が過重となることを避ける配慮、これを意図して、そういう意義があるのだということ。それから、物の流通を阻害する税が創設されることは回避できるということ。あと、国の経済施策に照らして適当でないものを回避するという必要があるので、対等・協力の立場に立った上で調整を図るという意義はあるのだろうと。

ただ、二番目の○のところでございますが、法定外税に係る国の関与では、手続の関与と法定要件の関与がございまして、自主・自立性を高めていくという観点から、関与をすべて廃止すべきか、あるいは一定の関与を残して縮小することとしていくべきか、この大きな分かれ目になってまいります。

そこにちょっと小さい文字で書いていますが、すべて廃止する場合、例えば当該団体の外の方に過重な負担を課す税でありますとか、あるいは物流阻害の税でありますとか、そういうものが、地方団体が自由に創設することができることにはなるのだけれども、それをどう考えていくのかということ。あるいは、全廃ではないにせよ、縮小していくことになります場合には、手続の関与の見直しと実体的な要件の関与の見直しについて、それぞれ二方面で検討する必要があるかと思いますが、法定要件の見直しについては、要件をより明確化することと、あるいは今あります要件が制約している範囲が広過ぎるのか、あるいはそれを狭めるのか、一つの明確化という観点と、あと範囲そのものの縮小という二つの考え方があり得るのではないかという論点でございます。

それから論点の二番目でございますが、手続について、さあ、どうしたものかというところでございます。およそ世の中で、国が地方に関与するという場合の類型というのは、これは地方分権改革推進委員会の3次勧告から拝借したのですが、その一覧表にありま

すような類型がございます。今回、手続面の関与を縮小する場合、どのような形態が適切なのかなかというところをうまくご議論いただきたいという趣旨で書かせていただきました。

縦に関与の類型をずっと書かせていただいております。協議が必要で、かつ同意が必要だというもの、あるいは協議はするのだけれども、同意は不要としているもの。あるいは、許可とか承認をばちっとかけているもの、あるいは意見を聴取するというもの、あるいは事前、事後はあれ、報告、届け出を受けるというものがございます。

関与が許容される場合（参考例）ということで、例えば同意付きの協議というのは法定外税もそうでございますが、そういうものがございます。あるいは、同意が不要のだけれども協議が必要だという関与の仕方がございます。それから、意見聴取というのは、今現在の法律ではちょっと私も思いつかないのですが、そういった関与の仕方が類型としてはございます。あと、事前、事後の報告の意味というか、許容される程度というものをそこに書かせていただいております。

そして、一番下の○でございますけれども、手続面の関与の見直しと要件の明確化というのは、一体的というのでしょうか、あるいはもしかしたら、相関関係みたいな、例えば要件がものすごく明確で、はっきり言ってわかりやすいものであれば、手続での関与というのは、もしかしたらあまり多くなくてもいいのかとか、あまりに要件が難しいのであれば、手続的に何かリジットなものにしなくてはならなくなるのか、そういった関係も、もしかしたらあるのではないかという観点をここに書かせていただいております。

それから8ページでございます。国と地方の調整ということで、法定外税の国の関与を廃止します場合には、国と地方の調整を行う仕組みを別に構築する必要があるのか、あるいは、今ありますものでやっていくのかという論点があろうかと思えます。

例えば、自治法には是正の要求でありますとか、係争処理の仕組みがございます。これを活用していくことでいいのかとか、あるいは、ご意見にもありましたように、新たに国から地方団体へ提訴するような仕組みを設ける必要があるのかとか、そういう論点があろうかと思えます。

それから二番目の○ですが、全廃ではないにせよ、手続面の関与を縮小します場合、どのようにやっていくのか。最終的に協議の手続が残ります場合には、協議の過程での調整を行うこととすべきなのか、あるいは先ほどの自治法の手続を使うのか、あるいは新しく提訴の仕組みを使うのかという、いろいろな結論の分かれ目があろうかと思っております。

あと、一番下に※で書かせていただいていますのは、現在、地方自治法の見直しで議論されておりますのは、国の是正要求に対しまして、地方団体が不作為をやりましたときに、違法確認の判決を求めて国が訴える仕組みの導入が今現在、議論をされている、住基ネットの関係などでの課題もあり、そういった議論がされているところでございます。

最後、9ページでございます。要件について、不同意の要件の見直しでございます。この場合、現在の不同意要件をどう評価するか、これが何だかすごく問題になっていて、法定外税がなかなかできにくいとか、大きな障害になっているとまでは実感としては言えないのではないかとということがあるのと、ただ、あまりにも抽象的で、地方団体なり納税者がその適否を判断できないものになってしまっているのではないかとということがございます。

それから、先ほど申しました、要件の廃止すべきものがある、今書いてあります中で、範囲として廃止すべきもの、不透明、抽象的とかいう議論じゃなく、なくしてしまう、取り外してしまう要件があるのかどうかということが二番目でございます。

三番目は、明確化ということで、「著しく」でありますとか、「重大な」でありますとか、「適当でない」というものをどうやって具体化、あるいは客観化していくか。少し考えましたら、なかなか難しくございまして、ここら辺もぜひお知恵を拝借したいなと思っております。とりわけ、「国の経済政策」のところの明確化は、ご議論をぜひ賜りたいというところでございます。最後、新しいものを何か追加する必要があるかというところでございます。恐縮でございますが、私からの説明は以上でございます。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。それでは、前回までの、第3回におけるまとめた部分についてのご質問等もおありかとも思いますが、それも伺わせていただきますが、一応5ページからの論点の提示がありますので、これと絡み合わせてご質問とかご意見をいただければと思います。櫻井委員、どうぞ。

**【櫻井委員】** 一つは、総務大臣の同意について、附帯意見を分析されたというお話があって、4ページになるのですが、これは同意がどういう機能を果たしているのかということについて、少し分析をしていただいたということかと思うのですが、これはぎりぎり詰めていきますと、附帯意見が事実上、無視されたような場合に、そうであっても同意は同意ということなので、そこの最終的なリスクを負った上で同意を与えるという制度と理解してよろしいわけですね。これは一点、確認です。

**【碓井座長】** どうぞ、北崎課長。

【北崎企画課長】 法的には同意でございますので、それで完結してございます。何か、付した意見に反対したら、当然それが無効になるとかいうものではございません。それは先生のおっしゃるとおりでございます。

ただ、実態的に、その後それがどうなったかというのを見てもみました場合に、4ページみたいな感じでございまして、一番目のケースですと、必ずしも、その後の更新のときに生かされていた感じでも、どうもないと。二番目のケースの場合ですと、まさに意見を言ったら、しかるべきフォーラムがあるので、そっちでいろいろ解決してみたらどうだという意見をつけたら、何とうまくいったという、うまくいったケースなのかなという理解をしておるところでございます。

【櫻井委員】 一つの実務的なやり方としては、同意か不同意かという100:0になってしまうので、中間的なオプションがあると、少し中庸を得たところに誘導していくということはあると思うのです。そうすると、その場合も二つぐらい大きな方向性としてあって、一つは今おっしゃったような附帯意見付きの同意で、附帯意見が満たされなくても同意は有効と考えるものと、あるいは条件付きの同意ということで、もう少し強めの条件を出していくというのが、もう一つオプションとしてあるのかと思っているので、立法論的なところでいうと、そういうことも可能性としては考えておいていいのではないかと思います。

それから、議論の前提としましてちょっとご感覚を教えてくださいたいのですが、法定外税について要件をどうするかとか、手続をどうするかという議論をする前提としまして、今日お配りいただいている参考資料のほうですと9ページに規模が出ておりまして、全額の規模ですと一番大きいところでも600億円弱ですね。すると、これは全体の地方税の割合の中からすると0.13%ということですね。0.13%はなきに等しいというとか、限りなくゼロに近いというようなことなのではないでしょうか。そうだとすると、あまり厳しいことをいろいろ言わなくても、フリーに好きなようにさせてあげて、しかしながら事後的な担保措置みたいなものがないと、法治国家ですから、あまり野放図にされても困ることがありますので、そうした制度設計で現実的にはいいのかなという感じがいたします。この数字について、改めて確認で、もしコメントがあればいただければと思います。

【碓井座長】 どうぞ、北崎課長。

【北崎企画課長】 8ページをご覧くださいました0.13%ですので、まさに櫻井先生がおっしゃいますように、金額として見ればこれで地方財政を何らか力強く支えるという

類のものではないのは事実であります。

ただ、おっしゃられました、何ていいますか、諸々の協力金とか何とかという類のものじゃなく、事は税でございますので、ある種、最後踏み込んでいって差押えをして、ばちっと強制的に取り上げるという極めて強力な手段であるのは間違いありませんので、金額は大したことがなくてもある種、実際実施していった後に何らかの経済的な、あるいは限られた地域ではありますが、何らかの影響がぐわっと起きて、かつ事後的になしにしようかという類のところをどういう感じで評価していくかという悩ましいところがあるのだということだと思います。舌足らずで申し訳ありませんが。

【碓井座長】 どうぞ、局長さん。

【岡崎自治税務局長】 今の関係で、実は意見を付した2つの例をここに、ともに私が担当課長でございまして、意見を書いた立場であります。福島の方は、本当に当時の、前の佐藤知事さんと東電で相当つばぜり合いを、本気の喧嘩でもないですけども、言い合いをしまして、その間を仲裁したような感じの意見になっております。

豊島区は、元々は大塚駅のところの、JRから借りている駐輪場用地の値下げにうんと言わなかったということもあって、揉め事ではあったのですけれども、かつ、また今、課長から話をしましたような自転車法上こういう手続をとる道もあるよというのはみんな知っていたのですが、実際は条例を作るのに結構エキサイトしていました。

ただ、公的な同意をする、総務大臣の名前で、こういう道があるのにやっていないじゃないのと。ですからそれをやってから、そういう法律の手続をやってから決めた方がいいんじゃないの、実施した方がいいんじゃないのということをオープンに言われた結果として、やらざるを得なくなったというところがありまして、結果、駐輪場の手続をやったらかなりJRの方もおりてきまして、うまくいったということかなと思います。

そういう意味では、やっぱり一つのオフィシャルな立場で意見を申し上げるのはそれなりの効果があるのかなと。先生がおっしゃったように、我々もこれをやる時に条件付きの同意という仕組みであれば、もう少しやりやすいかなと思ったこともありますが、今のシンプルな仕組みの中ではこういう一つのやり方はあるのかなと思います。

それからロットの話が出ましたけれども、確かに非常にわずかなロットでして、実態を申し上げると、先ほどの標準税率の仕組みの中で、超過課税ということで、この10倍ぐらいの税が同意もなしにできているわけですね。そういう中で、この、非常に額は少ないが特徴的な税についての関与をどうあるべきかということも確かに重要な視点の一つかな

と思います。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。先ほど櫻井委員からご指摘のあった附帯意見付き同意ですが、これは平成16年の特定納税義務者からの意見聴取の制度ができる前の時点のものだったようですね。その制度ができてからは、条例制定前に意見を聴取するという事になっているようでございます。

それで、ちょっと私から、今お話を伺っていて条件付き同意とかいうようなことが出てきましたけれども、今の制度では、団体としての最終的な意思決定ができないと事前協議を申し立てることができない。それに対してイエスカノーだというんですね。この協議という言葉の、いろいろなところにあるのかもしれませんが、例えば地方公共団体が、ある事業者がこういうことをやりたいというときの事前協議というのは多分相当なネゴシエーションに近いことがそういう事業者との間で行われることが多いと思うんですね。

つまりその辺を、何ていうか、団体意思が形成された後でもうイエスカノーかというこの制度を維持するのか、それとも団体意思を形成する前に、むしろどういうふうな制度にするのが一番いいかということの協議をするという方を目指すのか、その辺はちょっと、制度設計として分かれてくるような気もするのですが、ちょっと私から勝手に問題提起させていただきます。何かその辺でご意見がありましたら。

はい、どうぞ。清原委員。

【清原委員】 今、座長が言われた例に関連して申し上げます。税の例ではないのですが、例えば基礎自治体でまちづくりを進めていく中で、特定の地域に地区計画というのをかけることがあります。例えば、大規模な住宅開発というのが市に事前に相談があったとき、例えばそこに、最低敷地面積、一般的には100平米のところを例えば110平米にしていってほしいとか、あるいは緑化率をあえて15%とか20%とかかけさせてほしいというときに、事業者と市とがまちづくり条例に則ったやりとりをして、地区計画について協議して、それを都市計画審議会に報告しながら最終的には諮問、答申の後、初めて条例としてそのエリアを規制するということがあります。

ですから、あらかじめ一定の合意があった後でということではなくても、事前に協議をさせていただくというようなことが開かれていけば、そういった可能性は広がるのかなということが一点と、例えば、先ほど事例として局長もご紹介いただいた豊島区の事例については、東京都の大方の市区町村や、都市部では駐輪場の課題が共通してございましたので、こうしたことに取り組みされたことによって、実は他の自治体も鉄道事業者等々との話

し合いが活性化しまして、大変その後の駐輪場施策が進んだということが言えます。豊島区長さんが他市への影響までご配慮いただいていたかどうかは定かではないのですが、私たちとしては、条例化せずとも事前の取り組みの中で駐輪場に関する課題を乗り越える上で影響を受けてきているという経過がございます。

したがって、この取り組みの中で一定の時間軸の中で、より有効性のある制度を新たに考えていただくというのは重要な観点ではないかと思えます。以上です。

【碓井座長】 どうもありがとうございます。他にどうぞ。石井委員。

【石井委員】 この法定外税ですね、全体として見ると、今お話にあったように、地方税収入額に占める比率が0.13%とか、微々たるものに見えるのですけれども、例えば自治体によってはやっぱり、その自治体の死命を制するような大きな問題になっているのがあるんですね。

例えば、神奈川県の特例企業税なんていうのは、これはもし最高裁で神奈川県側が負けると、加算金も含めて確か600億円ぐらい払わなくちゃいかん。そうすると、神奈川県はそれで財政再生団体になってしまうんですね。

これは事前に、当時は総務省だったのかな、総務大臣にも協議をして、地財審の同意も得て、財務大臣も特に意見がなくて実際に成立した法定外税なんですけれども、後になって企業側が訴訟を起こして、岡崎知事の頃にやったものを、今度引退された松沢さん、それから今、また新たな知事さんが背負っていらっしゃるんですね。

私はですからこの法定外税も、おっしゃるように、多くのものは割にささやかなものが多いので、あまり同意付きの協議でなくてはならないとまで頑張る必要もないのではないかと思いますので、そこの、国の関与を緩めていくという方向は望ましいと思っているのですけれども、しかし、やっぱり税の性格によっては、法定外税といえども非常に国の経済政策なり、あるいは幾つかの企業にとって死命を制するような非常に大変な問題を起こす場合があるので、だからといって、ではそれは国の関与ではなくて訴訟でやればいいのではないかとっても、現実の日本の司法制度は皆さんご承知のとおりで、神奈川の特例企業税でももう6、7年訴訟をやっていますね。だから、あの当時の知事さんのもう二代後の人が背負っていることになるのです。

ですから、例えばある知事さん、あるいは市長さんが非常に受けのいい税制をばんとやって、それで文句があったら司法の場でやりましょうやと、こう言って自分は2期8年ぐらい気持ちよくやると、こういう話になりかねないのです。だから私は、これはやっぱ

りもう少し、税の話というのは寄附を募るという話ではなくて、嫌だよと言っても最後は差押えまでしてとる話なのだから、やっぱりこれは、私はもう大いに分権を進めるべきだという意見の持ち主で、実際にもそういうふうに行っているのですが、この税の話はやっぱり少し慎重にものを考えないと大変なことになる場合があるのだと思っています。

例えば、ですから、まずさっき事務方から整理がありましたように、不同意の要件というものをもう少しクリアにできるのだったらもちろんしてもらいたいです。例えば、国の経済政策に反するといってもあまりにも漠としているので、非常にささやかな一つの企業で1,000円とか2,000円とか、住民でも1,000円、2,000円の話、それはお任せすればいいような世界ですから、そういうことは一々国に協議しなくてもいいようなことを何か考えられないか。しかしある範疇のものは、これは確かに、国全体の中のシェアからは大したことがない場合でも、特定の地域や企業や団体にとっては本当に大きな問題が起こるので、そういう場合はやっぱり国が、さっきも申しあげましたけれども、税というのはそういう、嫌だよという人から強制的に金を取り上げることもできるものだから、だからこそマグナカルタがあつたりいろいろなことがあつて、議会が関与したり、こうして法定審議もできて、ここずっと民主主義が税制の話と密接に絡んできているわけなので、私はだから、ある範疇のものは国との協議が要するというものがあつてもやむを得ないのかなと。

その時に、どうしても同意も要るのだと考えるのか、例えば、協議が整えばそれでいいのだし、整わなくてもやれるけれども、どうしても国が困る場合は、それは例えば差し止め請求的なことを国がやれるとか、法定外税でといってもまさにいろいろなものがありますから、その性格に応じた柔軟な対応をやれるようなスキームにならないかなと、これはちょっと、この場でだからこうしろとはなかなか言えませんが、ご検討いただいたらなと思っています。

**【碓井座長】** はい、どうぞ、政務官。

**【福田総務大臣政務官】** これは総務省が把握しているかどうか、ちょっとわからないのですが、実はこの都道府県の法定外目的税なのだけれども、多分県民税に上乘せしているから法定外税になっていないのかもしれないのだけれども、森林環境税という名前で結構いろいろな県が県民の皆さんから税金をいただいて、それで山林の間伐をやったり、そういうのに向けているお金が実はあるんですね。例えば、栃木県では1人700円ということで県民から多分7億円ぐらいの収入があるはずなので、ここの表には出てこないの、

もしかして、そういう県が他にもあるはずなのです。他の県の名前を言っちゃ悪いから言いませんけれども。

【黄川田総務副大臣】 岩手もそうです。

【福田総務大臣政務官】 あ、岩手もそう？ そうするとこういうところに出てきてる？ これは出てきていないよね。

【碓井座長】 どうぞ。

【杉本市町村税課長】 おっしゃるとおりでございます。机上に置かせていただいている地方税制関係資料の中の46ページをお開きいただきますと、超過課税の状況というところがございまして、この中に、今おっしゃられたような均等割の引き上げの団体が30団体という中に栃木県もございまして、おっしゃられるように、法定外税の他にこういった類型で総額は4,200億円あまりになっておりますので、相当大きな規模になっていきます。それで、47ページの方に均等割の額も書かせていただいています。このあたりに幾つか同種の記載がございまして。

【碓井座長】 他にいかがでございましょうか。どうぞ。

【福田総務大臣政務官】 発言が途中でしたので、すみません。私も昔、市長時代に法定外目的税を研究したことがあるのですが、私の地元では分譲地開発というのが行われて、大変な宅地分譲が行われました。大体、都会の人たちが投機目的に買ったのですね。昭和45、6年の頃ですかね。しかし、やっぱり固定資産税とダブるということで別荘地税というのはあきらめましたけれども、日本の場合はいろいろな税制が、税体系がしっかりしているんで、法定外税でとるとするのはものすごく難しいんですね。

そういう意味では、アメリカみたいに消費税が州税であれば、今度はそれぞれの市で消費税に上乗せして自分たちの町の税金を作るということを、彼らは住民投票にかけてやっているんですね。住民投票をやって、例えば州の消費税に2%上乗せをして、そのできた財源で市民ホールをつくるとか、上下水道を整備するとか、そういう社会的なインフラを整備するためにこれだけ上乗せをさせてもらいたいということで、住民投票にかけて50%以上の賛同を得られれば実はそれを上乗せできるという仕組みで、自治制度でやっていますけれども、日本の場合はそこまで変えていくのは容易じゃないと思いますが、しかしそこまでやらないと、なかなかこの法定外税を作るのは難しいのかなというふうに私自身は感想として持っております。以上でございます。

【碓井座長】 他に。どうぞ、櫻井委員。

【櫻井委員】 先ほどから少し言及があります神奈川県臨時特例企業税のケースなのですが、当該企業の存続自体に影響を与えるような、そういう税が無防備にボンと出される可能性があるというお話なのですけれども、ただ、このケースの場合は総務大臣が同意を与えておいて、言うなれば、地裁で仮に確定したような場合に、裁判所との関係では行政の見立てが違っていたというケースですね。結果としてこの税についてよろしくないというふうに、仮にそういう前提にたつとしますと、同意自体でブロックできなかったといえますか、要するに、条例が違法だという前提に立つとしますとそういうことになるので、逆にブロックできなかったというケースとしてもむしろとらえなければいけないのではないかとこのふうにも思っていて、もし本当にそういうふうにおっしゃるのであれば、その点についてはどうするのかということです。何かもっと強力な要件を作るのかということになるのでしょうかというのが、ちょっと素朴な疑問として思うので、例として必ずしも適当ではないのではないかと思います。

それで、どういうやり方をしたらいいのかということで、たしか有識者の先生方の意見だと、訴訟ができるようにしてはどうかということだったかと思えます。それはもちろん、個人が訴訟を起こす場合もあるのではないかと議論と、それから国側の方でできるようなそういう仕組みを作ったらどうかということなのですが、両者性質は異なりますけれども、ちょっと法律学者の悪いところは、裁判所に親近感があるといえますか、身近に感じるものだから、割と気楽に「裁判をやったら」ということを言うのですが、現実には、個人にとっても、それから自治体にとってもものすごいハードルが高いということで、これは国地方係争処理委員会のようなところで申し出ることですら非常にハードルが高いということからしますと、必ずしも有効な手立てにならない。せいぜいチリングエフェクトといえますか、抑止的な効果についてどう考えるのかという程度にとどまるのではないかと思います。

それから、裁判の場合ですと適法、違法しか判断できないという前提があるので、そういう意味でもこういう税金の話というのは政策論と絡みますし、国の経済政策に影響を与えるかどうかなんていうのも、言うなれば水掛け論のようなところがあって、どっちとも言えるわけですね、変な話。ですので、そこは現実的妥当性と要件の文言に照らしてどちらがより適合的かということの兼ね合いの中で決まってくるような話であり、広い意味でいえば一種の裁量の中のいろいろなオプションの中の歩どまりとしてどの辺が妥当かという話なので、恐らくは、やはり行政の手續に落としていくほうが合目的な対応というふ

うに考えられます。

ですので、訴訟について排除するものではないのだけれども、それは飾りみたいなものといったらなんですけれども、よく使うようなものでは元々ないし、使えといっても多分使わないので、それよりは行政的な手続、その場合に事前的な手続として同意で足りるのかどうかという問題もあるし、それから同意付き協議は、私は、一般論としては協議だけの方がよりいいのではないかなと、一般的な議論としてはできると思うのだけれども、きつい場合に備えて何かしらバッファーを置いておくということはあるのかもしれませんが、そういう方向が一つと、あと、国地方係争処理委員会は、今のままだと動かないので、繰り返しますが、十何年経っているわけですから2件しかないで、これはもう数字からいうと機能していないと言わざるを得ないので、それよりは、例えば国と地方の協議の場の議論がございましたけれども、もうちょっと実務的に動くような、何か手続についても事後的な対応についても考えるというか、そういう方がより現実的ではないかなと思います。

【碓井座長】 他にいかがでしょうか。人羅委員、お願いします。

【人羅委員】 私は前回と同様でして、極力もう国の関与というものはあまりしなくてもいいのではないかという立場から議論を行いたいと思います。

今の話を聞いていると、国の同意が要るかどうかということで、さっき神奈川のケースが出ましたけれども、あれは逆にいうと、仮に国の同意があろうがなかろうが最後は出るころに出ようという話に、当事者が本当に揉めればなってしまうということで、逆にいうと、国の同意というものが最終的な抑止手段にはならないことを示しているということだと思います。

あともう一つ、さっき話がありましたように、現実問題としまして超過課税というのが全く国の同意なしにどんどんやっているわけですね。その一方で、0.1%の法定外税は同意がなければだめですよということのつり合い、バランスをちょっと考えてみてよということになると、やっぱり私は、どうしても関与を、へその緒をつけたいとなったら届出ぐらいはしていいかと思いますけれども、基本的には極力関与は縮小ということで構わないのではないかと思います。

一つ、じゃあ、どういう時に問題があるかということなのですが、多分、国の施策の有無というのは抽象的なので、実際には他の自治体の人のねらい撃ちというのが、要件として厳しくするかというところが現実的にはかなり問題になるのではないかなと思うのですけ

れども、ただこども、ちょっと注意した方がいいと思っているのは、多分この法定外税というのは、お金をたくさんとるといふのはある政策をしたいといふことの手段としての方が、多分これから役割は重くなっていくのではないのかなと思つていまして、じゃあ、例えはそのときに、我が村にはとてもすばらしい自然があると。ただ、これが最近非常に荒らされているといふので、できたら入ってくる人に対して課税をしたいといふ方向をとつた場合、それはまぎれもなく他の市町村から来る人への課税に多分なってくるわけではな。そうすると、本当に他の市町村から来る人を課税するといふのはイコール悪いのかといふことも考えなければだめだよといふことで、私は要件を絞るといふことについて、その辺をちょっと慎重に考えた方がいいのではないかといふ考えを、今の議論を聞いていて思いました。

あと一つは質問ですが、今、例の地制調で、地方自治法の改正で、ここにも書いていますけれども、国の是正要求に対する自治体の不作為の違法確認判決を求めて国が提訴できるという仕組みを検討していますね。これは今、かなり法律に近い原案が示されていると思うのですが、これが今、仮に順調に整備された場合、この法定外税にかなり応用し得るのかといふところ、そこのイメージをちょっと教えてほしいと思つました。

【碓井座長】 今のは、最後だけご質問ということですかね。

【人羅委員】 はい、そうです。

【碓井座長】 それではどなたか。どうぞ、末永企画官。

【末永税務企画官】 法定外税について同意をした、あるいは不同意をした時に異議があつて、国地方係争処理委員会にかかったケースが1件だけございます。その延長として、今、先生ご指摘の手續といふのが検討されているということではな。もちろん不作為なときといふことなのですが、そういうことになつたときに一つの調整の手段としての対応ができるのかもしれませんけれども、実態の法定外税の事例に即して考えてみたときにどういふことになるのかといふのは、ちょっとまだ想像ができていないといふのが、お答えになります。

【碓井座長】 石井委員、どうぞ。

【石井委員】 さっき、神奈川の企業税の例を出したのですけれども、ちょっと舌足らずだったので、若干私の意図と違ふふうを受け取つていらつしやるのかもしれませんので、ちょっとだけコメントしておきますと、一つは、大前提として、できるだけ法定外税についても自治体が、地域の事情、住民の意識、こういうものを踏まえて独自性を發揮できる

ように国の関与をなるべく縮小していくとか、そういうのが望ましいのはもちろん大前提で議論をしているわけですね。

ただ、神奈川の企業税の場合は、確かに結果として総務大臣も同意したし、地財審も同意したのだけれども、財務大臣の意見はなかったのだけれども、企業側が訴訟をしてどちらが勝つか微妙だということになっている。今、最高裁に行っていると。私は、別にあれを同意付きで、不同意にして抑止すべきだったのではないかということで、それができなかったとか、だからこれが必要だという意味でだけ申し上げているのではなくて、そういう立場の人もいるでしょうけれども、私はむしろ、今、最高裁で議論されているのは、国の経済政策に非常に反すると原告、企業側は言うけれども、これはやっぱり、国税なり地方行政なり、あるいは金融財政について専門知識のある、あるいは国、地方それぞれの税制について専門知識のある行政当局が同意した案件だから、むしろこれは違法とはいえないのではないかという結論になるような議論に今、なっているわけですね。それがどっちに転ぶか最後はわかりませんよ。

ですから、逆にいうと、1,000円、2,000円とる話、富山県も森づくり税をやっています。これはだから、住民の皆さんに500円をもらったり、大きな企業は8万円をもらったりとかいろいろやっていますけれども、そういう類の話は地方に任せてもらった方がいいのですが、もっと大きな単位になって企業にとっても死命を制する話、あるいは当該団体にとっても、後で訴訟が起こって敗訴になったら再生団体になるかもしれない話は、やっぱり、さっき申し上げたように、地方税制というものがある以上は、税というのは、国税と地方税と話は違っても、国民が負担するのだから、どこかである程度統一的に見ておく必要があるということも大事で、だから、例えば、ああいうケースの場合、神奈川県にとって救いなのは、行政の専門家である総務大臣なり、財務大臣が協議をして、一応、その観点からいうと違法とは言えないという同意をもらっていたということが、ある種の安心材料になっているわけです。それでも訴訟になっているのだけ。こういう手続がある程度あることが、逆に言うと、法定外税を作るときに、相談相手があって、税制全体を見ているところとの調整も済んでいるという意味での一種のお墨付き効果もあるから、一概に、そういうものはなるべくない方がいいというだけの単純な議論ではないのではないかと、もう少し総合的に見た方がいいんじゃないかということをお願いしているのであります。いずれにしても、国の関与についてはなるべく縮小した方がいいので、特に経済政策のところはなかなか書きにくいと思うのだけど、もう少しうまく工夫ができないか。そ

れから、軽微な範囲をもう少し広くとって、今おっしゃるように、超過課税で割合どこでもやっている程度のものであれば、一々協議の対象にしないようにするとか、いろいろな工夫ができるのではないかなど、そういうふうな意味で申し上げている訳でございます。

【碓井座長】 佐藤委員、どうぞ。

【佐藤委員】 ちょっと議論が混乱しているのではないかと思うのですが、同意要件がどういう形で作られているかという国、地方の関与の問題と、それから、神奈川県で問題になったように、ある税条例が地方税法に違反して違法かどうかという問題は、全く別の問題だと思います。一審判決、資料2-2の14ページを見ていただければおわかりのように、問題なのは同意要件にかかるところがどうだこうだという議論ではなくて、違法だといっているのは、事業税との関係で重複課税になっているかどうかというその部分です。

ですから、同意の仕方とか、要件とか、手続をどんなふうを設定したとしても、同意をした限り必ず適法である、もう裁判所で争う余地はないというような、それではおそらく憲法違反ですけれども、そういう法律にしない限りは訴訟は起こるのだと思います。

石井知事がおっしゃったように、相談相手として、日本全体を見ている総務省と事前協議ができて、その税は同意要件以外の他のところで危ないよというようなサジェスションを受けるようなことがあればまた別ですけれども、いわゆる、国と地方の同意の関係で、神奈川県の税条例問題を議論してもあまり意味がないと思います。

櫻井さんがおっしゃった裁判所のハードルが高いという話も、常に同意要件のところのみ納税者が訴えるというのであれば、行政的な解決で十分だと思いますが、おそらく、そこはクリアしているとしても、なお、地方税法違反だという主張が成り立つ場合はあり得るはずであって、そことの関係で言えば、訴訟と、おっしゃっていることは無関係だということになるだろうと思います。そこの仕分けをしておかないと、同意要件のところを立派に作れば訴訟が減るといような、そういう印象で議論をするのは危険だと思います。前回、持田先生が、同意と訴訟リスクとの関係についてご質問になりましたが、そこは、基本的には関係がないというふうに見てよいと思います。失礼しました。

【碓井座長】 櫻井委員、どうぞ。

【櫻井委員】 よく理解できます。別の問題であるという前提で、重なる場合もあるので、重なる場合を念頭に置いて発言したということでもよろしいかと思うのですが、重要な論点だと思います。

それで、同意についてどう考えるかということで、専門当局と事前の話ができる、コン

タクトが持てるということは、確かに非常に重要なことではあるのですが、それは、だから、法定外税というネーミングの問題はありますけれども、まさにそういうもの、それから、極めて規模的には全体として割合の低いものについて、これも政策的なある種の決断の問題なのだと思いますけれども、心配し出せば切りがないという中で、コストとの関係とか、あるいは地方分権を進めるとかということの中で、どういうふうに打つのが最もリスクが少なく、しかし、自治体が、自主的な判断がたまにこけることがあるけれどもという前提で、どの辺がいいかという、そういうことで結論を出せばよろしい事柄なのだろうと思うのです。

一点、これは、地方税に限らないのですけれども、私がつくづく思うのは、国と地方の関係で、地方の自主性の話をするとき、先ほどの国の方から違法確認訴訟ができないかという議論が、前の分権の時からある訳なのですけれども、どうも、自治体は、全国の自治体全部見ながら議論をするので、そうすると、実態が、地方税法、あるいは地方自治法で念頭に置いている地方自治体像と、それから、現実の自治体の実像というのは全然違う、すごく乖離が大きいのです。今回、改めてこの論点がでてきている。つまり、国地方係争処理委員会の例で言うならば、せつかく国が関与して、関与したら当然出るところに出るだろうと、お互いに、対等に丁々発止やり合うのだと、そういうことを念頭に置いて手続を作ったのですが、実際には全然空振りな訳です。

しかしながら、今回、改めてこの議論が出ているのは、資料の20ページにもありますように、関与をしているのに、結構きつい関与で是正の要求とかもしているのにもかかわらず、審査の申し出もしないし、要求にも応じないという想定外の事態が起きている訳で、まさに、法の想定と実態の乖離が表れている事例の一つなのだろうと思うのです。

そういうことなので、そこは結局のところ、レンジをどのぐらい広くして議論を実務的に立てていくのかということに関わってくるのだと思うので、事前手続と、事後手続の整理の問題と、それから、事前手続についてもある程度バリエーションを置いた上で対応していくというようなことを考えながらやらないと、基本的に空振りになってしまう。私から見てみると、国の行政と地方の行政と非常に違う世界が二層になっているように見えるので、国がいいとは必ずしも言いませんけれども、地方の議論をする場合には、そのあたりは、もうちょっと実態・実像を前提として議論しないと、なんだか、きれい事の議論が先行しがちであるというのが全体の印象としてございます。以上です。

【碓井座長】 中々櫻井委員に答えることは難しいと思うのですが。すみません、ちょ

つと議論を進める必要があると思いますので、現在の法定外税の消極要件に即して議論させていただきたいと思うのですが、1号で「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること」と書いてあるのですが、例えば、地方税の法定税で課税標準を同じくしていれば、これは、制限税率のある場合には制限税率に引っかかることがあるでしょうし、ない場合に、例えば、個人の所得割のような場合、それは、住民のコントロールが働くということで、ここはそんなに、しかも、過重であるかどうかについて、総務大臣に判断いただくという必要があるのかなというのは、私の問題意識なのです。

ところが、この会議でも時折出ていますように、専ら、例えば、他の地方公共団体の住民に負担を求めるのだとすると、それは、全然コントロールの余地もないということで、何か、要件の中でもどうでもいいものが、どうでもいいと言うと大変失礼ですが、負担過重というのは大変ですが、コントロール可能なものが載っていて、コントロールできないものが入っていないという気がしないでもないのです。その辺で、要件の立て方について、3号は別として、何かご意見はございませんでしょうか。既に出ている面もあるのですけど。どうぞ。

**【佐藤委員】** それは、同意要件というのをどう位置づけるかというこれまでやってきた議論を片づけないとだめで、同意をするかどうかというレベルと、それから、課税をされた納税者が腹をくくって訴訟するかという場面とで相当違うのではないかと思います。単に、地方との関係の同意だというだけであれば、これ以上のことは書きようがないというか、私自身は、特定の者に負担が著しく偏るというようなことは書けばいいのではないかと思いますけれども、しかし、それを書くというのは、訴訟との関係で考えていますので、この同意について、どういう制度を前提にするかということをおっしゃっていただかないと難しいように思うのですが。

**【碓井座長】** はい。そうすると、また、戻りますか。いろいろご意見が出てきて、基本的には、関与を縮減するというご意見が多いようです。その場合に、協議の中身も問題ですが、こういう課税をしたいという、その協議の申し出をすること自体は多分そんなに異論はないのではないかと。それに対して、必ず同意が必要か否かという点については議論が分かれる。まずは、その辺に絞って議論をしましょうか。いかかでしょう。どうぞ、青山委員。

**【青山委員】** 実は、原理原則を考えながら現実を見た場合に、そんなに問題になって

いますかねと、はっきり言うと。非常に矛盾が満ちたような事態になっているかどうかという側から考えると、原理原則から見れば、これは、研究することは大事なことですけれども、今、急ぐことはないのではないかというのが、私のかなりしらばくれた言い方もしれませんけど、いいのではないのかなという気がします。

私は、国の関与が全く要らないとは思いません。思いませんが、ただし、国の経済政策に照らしてという、この文言が非常に拡大解釈される危険な文言なので、ただ、そのところは、法律を運用する側にかかっているのだと思いますが、拡大して始めれば、すべて国とぶつかるものは全部だめだよということになりかねない。ただ、そういう問題ははらんでいるにしても、まだ、そんなに、法定外税の大きな問題になったとは全体的には思えない。つまり、立法事実、立法が必要なまでの事実が積み重なっていないのではないかなという気がしているのですけど。

【碓井座長】 他にいかがでしょう。そうしますと、青山委員は、そう問題にする必要はないというご主旨のようですが、こういう問題はありますか、つまり、協議を申し出て、それで、国の側から意見を言える視点の問題と、それから、同意しないという消極要件の問題というのは、論議的に区別すべきであるということはありませんか。例えば、今、国の経済施策に照らして適当でないというときに、黙っていなければいけないという、つまり、消極要件に外すということの意味を、黙っていなければならないということだとすると、これは、ちょっと行き過ぎかもしれないですね。意見は言えます、しかし、それを理由に不同意にすることはできない。この二段構えの作戦というのもあり得るのではないかと直感的には思うのですが。

ただ、これは、むしろ、事務局に伺いたいのですが、事前協議同意というのは、書面を出して、協議を求めるといって、問題がなければ、地方財政審議会に諮って、それに対する答えが、同意するという書面が行くだけで、途中のやりとりは一切ないのか、それとも、そういう場合でも、必ずやりとりがあるのかというのを伺いたいのですけど。局長さん。

【岡崎自治税務局長】 幾つか種類が法定外税もあると思うのですけれども、先ほど、櫻井先生が、行政的手続でもうちょっと普通にまとまるのではないかという議論に関係するのでけれども、先ほど、意見を付けたような例というのは、どっちかという、大衆課税というよりはいさかい型の税なのです。喧嘩が税になってきている。

それで、私の経験で申し上げますと、意外に両方とものしり合っていますけれども、

直接話し合いをしていないのです。要は、マスコミに対してけしからんと言いつつ、私、実は、豊島区のとくに、公開でやりましょうとあって、両方から部長さんクラス3人ずつ呼んで、マスコミを入れまして、私が行司役で2時間ぐらいやっていたのです。全体としてどっちが分がいいか悪いかというのは言いませんが、自身でわかるわけです。そしたら、その後、ずっと見ていますと、分が悪かったなと思う方がだんだん歩み寄ってくるわけです。

そういうようなチャンスというのが、今、座長が言われたような形式的に紙だけでやると全くないわけです。現実どうしているかといいますと、事前にいろいろな相談があれば、それなりには応ずるのですが、議会でこういう点を議論したほうがいいのか、こういう点はいろいろ言われるかもしれないよというようなことは言いますが、ここで、これは、大丈夫だよと言った瞬間に議論、思考が停止してしまうものですから、だから、非常に慎重な対応をしつつ、正式に議会で団体意思が決定された後で、きちんと協議するというようなやり方をしておりまして、そこに、特に遠隔地の団体というのはそんなに何度も何度もやれないかもしれないという中で、さっき言ったような話でふっと思うのは、もう少し、非常に日本の手続に欠けているのは、オープンで、フリーにやりとりをする場面があるような仕組みがあれば、少し違うのかなという気を経験的には持っております。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。関与の位置付けについて、どうぞ、他にもご意見がございましたらお願いします。はい、櫻井委員。

**【櫻井委員】** さっきもちょっと申し上げようかなと思ってやめたのですが、同意付き協議というカテゴリーの問題だと思うのですが、例えば、地方自治法の基本的なモデルとしては、同意と協議は別ものになっています。それがミックスされていて、ミックスした類型は本来ないわけです。だから、そのあたりが一つ問題であるということ、同意付き協議というものについて、確か、こちらの資料だと、課税自主権を尊重するという趣旨でお書きになっているのですが、多分、自治体の側からすると、同意というのは、ほとんど効果としては、そこで首根っこを押さえられているという、そういう前提で協議をするということになっているので、課税自主権を保護しているような仕組みでは、むしろないというのが実務的な受け止めではないかと、当事者だったらそう思うだろうと思うのです。

そうすると、結局、同意を、そういうふう到最后、生殺与奪の権限を持っているという前提で仕組みを作るのではなくて、もし、作るのだったら、現行の同意要件を、私は、これは3つとも法律要件なのでしょうかねというぐらいに思いますけど、こういうのを争う

のは法律問題なのかということが実質論として問われなきゃいけないだろうというふうに思いますが、事例ごとということももちろん研究しないといけないと思いますが、こういう同意、不同意の要件というのは、むしろ、外してもいい類型というのは多分あるのではないか。

それから、重要なことは、協議をしているということで、自治体の方にも、国側の情報を与える必要もあって、いろいろ問題があり得るといふ指摘もする必要があるでしょうし、そういうやりとりの中で、自治体も少し練った形での案を出してくるといふようなプロセスというのが一番肝じゃないかなという気がしてまして、そういう意味で、基本的には同意を外すような感じで考えつつ、しかし、一定担保が必要だという感じで、イメージとしてはとらえてはどうかと思っております。

**【碓井座長】** 他に、ご意見。はい、人羅委員、どうぞ。

**【人羅委員】** 今、議論を聞いて最もだと思ったのですが、同意と協議を切り離すというのは、確かに私も同感したのですけれども、ただ、逆に言うと、国の方として、協議はしたけれども、それで、それをしっぱなしというのは悪いのかなという。協議をした以上、国は何らかの責任が生じてしまうのではないのかなという、そこがどういう整理になるのかなというのがよくわからなかったのですが。

**【前田固定資産税課長】** すみません。税の話から外れてしまうのかもしれないですけども、今日の資料の中で、地方分権改革委員会の第3次勧告で、さまざまな関与の類型というものを見直ししております。そこでは、同意つき協議という類型もあれば、同意というものが付されない協議という類型もございまして、ちょっと、それが、そのままストレートに税の話に当てはまるかどうかは別にいたしましても、同意というもので担保されている協議という仕組みもあれば、協議しなければならないということで、協議だけを義務付けているという行政関与の類型は、多々存在しているのは事実です。

その場合は、協議というのは何なのだということになるのですけれども、ここで使われている法令用語としての「協議」というのは、適当に話し合いをしろという意味ではなくて、基本的には、相互に、最終的には、合意に歩み寄るように誠実に話し合いをするという、そういう言葉の意味合いで使われているものでございます。ただし、そういった結果、最終的には、協議でまとまらないということも制度上はあり得るべしというふうにされている関与の類型でございます。例えば、どんなものがあり得るのかということなのですが、例えば、公害の関係の立法とかで、一定エリアの公害の汚染物質というものを、国がこれ

だけ排出を抑えなければならないという具体的な数値を定めておきまして、そういったものを各都道府県とか、市町村に、これぐらいを抑制してくれと割り振りをした上で、その割り振りに見合った計画を作ってくれと。こういったものについては、国全体でこれだけの排出量を抑制するという大きな具体的な目標がございますので、それぞれの団体でそれを担保できるような計画内容になるのかどうなのかというのを個別にチェックする意味で、協議をしていただいた上で同意をつけると、同意でもって担保するという、そういう類型があるのですが、一方、そこまで個別具体的な排出の具体的な量みたいなものがないような公害規制類型もあるのです。そういったものについては、ぎりぎりのところまで、この量じゃなきゃだめという担保をとる必要はないので、それは、ちゃんと協議してもらえれば結構ですというようなものもあります。

ですから、今回の、議論の中にどこまで反映されるのか、私自身も頭の整理はよくできていないのですけれども、行政の関与の類型としては、協議というものは必ず同意というものとリンクして、担保をとらなければならないというものではないということは、多々例があるということだけは申し上げておきたいと思います。

**【碓井座長】** もう時間が来ましたので、大急ぎで、佐藤委員。

**【佐藤委員】** 意見を申し上げます。私は、現行の261条を実体要件と、それから、同意を必要としない協議に分けるということは、十分意味があると思います。その場合の協議というのは、今、前田課長からもお話があったように、事前にしっかり制度を練っておくということに、必要なものであるということであり、これに同意してもしなくても後の訴訟リスクというのは関係ありませんから、同意というところまではおそらく必要がない。

先ほど、櫻井委員が、地方が訴訟を起こすというのは非常にハードルが高いとおっしゃいまして、それは、おそらくそのとおりだと思いますが、地方団体ではなく、その地方のある企業というような私人には、訴訟を起こす能力がある場合はありうると思いますし、税負担が重くて新税に不満があるという企業などが訴訟を起こすというのは、私は良いことだと思います。事後的な司法的コントロールという意味で良いことだと思います。

ですから、法定外税は、こういうものでなければならない、あるいはこれを違反してはならないという実体要件を争える形で作った上で、それとは別に協議をするという制度が国と地方との関係でさらにあるというふうに考えればよいのではないかと、個人的には整理いたしました。以上です。

【碓井座長】 櫻井委員、どうしても発言したければ。

【櫻井委員】 どうしてもじゃないですけど。協議については、要するに、協議を形としてやればいいということではなくて、協議をするということは、何のためにするかというと、紛争を解決するために、お互いの立場を歩み寄るということなので、最終的には合意を目指しており、基本的には、そういうものを念頭に置いているということによろしいのだと思うのです。

したがって、ちゃんとした協議をなされれば、同意はあってもなくても、言うなれば、最後にくっついてくるものということなので、私のイメージとしては、そういうことで、協議はそういうものだし、それが、多分、公定解釈だろうと思います。

【碓井座長】 石井委員どうぞ。

【石井委員】 一言だけ。同意付きの協議か、単なる協議かというのは、分権委員会の第2次勧告で相当議論したずっといきさつがありますから、私、今の委員の皆さんのご意見を賜って大変ありがたいのですけれども、この機会に、どうしても同意付きの協議でなければいけない事項と、単なる協議でいいではないかと、もちろん、両者が誠心誠意話し合うことだね。という仕分けをしてもらって、なおかつ、極めて軽微なかなりのものは、場合によっては届出とか、そういうこともあってもいいのかなという気がしております。一つよろしく。

【碓井座長】 本日は、大変熱心にご審議いただきまして、ありがとうございました。意見はさまざま分かれておりますけれども、しかし、協議、同意、あるいはそれとの関係での要件のあり方、それぞれの問題の所在というのは共有できているのではないかと思います。この議題につきましては、後日、引き続き検討させていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

時間がまいりましたので、最後になりますが、前回の地方消費税の賦課徴収の議論の際に出ました質問に関しまして、資料が机上に配付されておりますので、後ほどご覧いただければと存じます。

本日は、これで散会としたいと思います。

なお、次回の研究会の日程につきましては、皆様の予定を確認した上で、後日、事務局よりご連絡させていただきます。どうもありがとうございました。

[閉会]