



国官参近中第44号

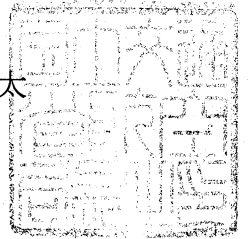
平成24年2月9日

地方財政審議会長

神野直彦 殿

国土交通省航空局長

長田 太



法定外普通税「空港連絡橋利用税」に係る質問項目に対する回答について

平成24年2月3日付け地財審第1号「地方財政審議会への出席について（依頼）」をもって依頼のあった標記の件につきまして、別紙のとおり回答致します。

- (1) 国土交通省は、空港連絡橋利用税について「関西国際空港へのアクセス機能の改善・強化」という国の経済施策に照らして適当でないと主張していると伺っている。一方で、泉佐野市は、空港連絡橋利用税は自動車の通行量に大きな影響を与えないとの見解を示しているが、これに対する反論等も含め、主張の考え方について説明していただきたい。

(回答) 昨年5月に、関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律（以下、「関空・伊丹経営統合法」）が成立し、本年7月には経営統合が予定されている。同法の目的及び国の責務として規定されているとおり、関西国際空港の国際拠点空港としての再生・強化を通じて関西における航空輸送需要の拡大を図ることは、我が国の重要施策である。

特に、空港連絡橋の利用料金低廉化については、平成19年5月のアジア・ゲートウェイ構想（アジア・ゲートウェイ戦略会議決定・議長：内閣総理大臣）において「関西国際空港については、本年8月に2本目の滑走路供用により日本初の完全24時間空港となるものの、アジア諸国との競争を踏まえ、連絡橋料金引き下げをはじめとするアクセスの改善、財務構造の抜本的改善等を通じた国際競争力の強化、物流関連施設の整備等を検討し、フル活用を図っていく。」とされたことに基づき、平成20年度に空港整備事業として95.5億円、直轄国道事業として191億円（うち64億円大阪府負担）という大きな国費を投じた施策であり、これにより連絡橋通行料金が1500円から800円に大幅に引き下げられた（普通車の場合）。同時に、NEXCO西日本の経営努力により、深夜早朝時間帯、通勤時間帯の料金の低減が実施され、更に、昨年8月には国の利便増進事業により重ねて料金の低減が行われたところである。

また、泉佐野市も属する「泉州市・町関西国際空港対策協議会」も平成22年以降に連絡橋通行料の恒久的な低減を要望している他、関空のアクセス改善を実現するため、国の施策に合わせて地元においても、関空会社による駐車場の利用料金の低減や関空と対岸のりんくうタウン（泉佐野市）を結ぶ100円バスの運行、地元自治体、地元経済界等から成る「関西国際空港全体構想促進協議会」によるリムジンバス運行に対する支援など、国以外の関係者も協力し、アクセス改善に係る取り組みを実施している。

しかしながら、空港連絡橋は関西国際空港へ繋がる唯一の道路であることから、利用者からさらなる引き下げが要望されており、平成22年5月の関空・伊丹経営統合法の国会審議においても、関空のアクセスの強化について附帯決議で強く要請されている。

このように空港連絡橋の利用料金低廉化については、内閣総理大臣が議長である会議の決定に基づき、内閣全体の支持する施策として多額の国費を投入し実施されたものであり、地方税法第671条第3号に定める「国の経済施策」に該当するものと考えられる。(国地方係争処理委員会の勧告(平成13年7月)において引用されている「地方税法(各論)I」の記述「国の経済施策とは、(中略)少なくとも閣議決定等内閣全体の支持する施策であって、単に一省庁のみの施策や考え方によるものではない」参照)

また、国地方係争処理委員会の勧告(平成13年7月)における「経済政策」への該当性、「照らして適当でない」への該当性の判断においては「財政資金の確保に係る施策に対する重要な負の影響は、その及ぼす量的影響の程度が客観的な判断基準となる」とされているところ、空港連絡橋の利用料金低廉化については「財政資金の確保に係る施策」には当たらず、利用者である国民の負担に直結するものであることから、その量的影響は総量ではなく、個別の利用者の負担増を基準に考慮すべきものと考えられる。

上記より、地元自治体の財政上の都合によって空港連絡橋利用料金を上げることは、利用料金の低廉化による関空アクセスの改善という国だけでなく民間も協力する「国の重要な経済施策」に正に逆行するものであり、国土交通省としては大きな問題があるものと考えられる。

(参考)

○100円(負担増) / 800円(現行) = 12.5%

○100円 / 550円 = 18.2% (平日昼間・夜間)

○100円 / 400円 = 25% (通勤時間・深夜・土日祝日)

(2) 国土交通省は、空港連絡橋利用税について「道路無料公開の原則の下で有料道路制度等」においてのみ課金を認めていること」という国の経済施策に照らして適当でないと主張していると伺っている。道路関係法令には道路の利用に税を課すことについて明示的に禁止する規定はないものと承知しているが、当該税の課税が抵触する法律の規定があればご教示いただきたい。また、この点も踏まえ、主張の考え方について説明していただきたい。

(回答) 空港連絡橋利用税に対する同意・不同意については総務省において一義的に判断されるものと考えているが、上記の質問事項に対する回答は以下の通り。

道路法の適用を受ける道路は、国家・社会における諸活動に必要不可欠な基盤を提供するものであり、公共財の最も典型的なものとして、その整備及び管理は国又は地方公共団体の責任に属し、税収を充当して行われるべきものであるとの考え方にに基づき、道路法の適用を受ける道路は無料で一般交通の用に供されるのが原則としている。(道路無料公開の原則。)

一方、この例外としては、税収を財源とする道路事業費の額には限度があることから、道路の整備のための財源を借入金に求め、これによって整備された道路の利用者から当該道路整備に要した費用を償還する限度に限って料金を徴収することによって、道路整備を促進し、交通の利便を増進することを目的とする場合に限り、法律で認められている(有料道路制度)。

道路関係法令において道路の通行に税を課すことを明示的に禁止する規定はないが、有料道路制度の規定の反対解釈として、道路法の適用を受ける道路については道路無料公開が原則とされていると解されるところ、当該原則の趣旨に照らせば、道路を通行する者に対し、いかなる名目を問わず、道路整備の促進以外の目的で負担を求めることは適当でないと考えている。

なお、道路無料公開の原則及びその例外としての有料道路制度については、判例においても、「道路は、高い公共性をもつ施設であって、租税収入をもって開設・維持し、誰でも無償で通行することのできるのが本来の在り方であるが、首都高速道路等の緊急の必要性のあるものについては特別に借入金をもって建設し、これを利用者から徴収する料金収入によって償還していくという例外的制度を設けたもの」(平成4年8月27日東京地方裁判所判決(昭和63年(ワ)7979号)。最高裁も同判決を正当なものとして是認(平成10年11月12日最高裁判決))とその趣旨等が認

められているところである。

また、今般の空港連絡橋利用税は、道路整備特別措置法の規定に基づき西日本高速道路株式会社がその通行について料金を徴収している関西国際空港連絡橋を自動車で行く行為に対し、当該自動車を運転する者に課する法定外普通税とされているところ、上記判決においては、同法の規定に基づき道路の通行又は利用について徴収される料金の性格について、「通行という事実により法律上当然に発生する公法上の債権であると解され」、「その料金は通行に対する対価としての性格よりも租税類似の負担金の性格が強いと認められる」とされていることにも留意が必要と考える。

(3) 国土交通省は、空港連絡橋利用税について、他の地方団体への波及のため「旧道路関係4公団から承継した債務等の法定期間内の償還」という国の経済施策に照らして適当でないと主張していると伺っている。一方、国地方係争処理委員会の勧告（平成13年7月）では、他の地方団体への波及の影響を見込む場合には、どの程度を見込むのが合理的であるかどうかの問題があるとしているが、合理的にどの程度の波及が見込まれるかという点も含め、主張の考え方について説明していただきたい。

(回答) 旧道路関係4公団から引き継いだ高速道路会社が管理する高速道路については、旧道路関係4公団から承継した債務等の早期の確実な返済のため、同公団の民営化に併せて、償還期間が45年以内と法定されているところである。

空港連絡橋利用税が認められた場合には、高速道路が所在する全ての地方団体が同様の課税を行い得るものであり、この場合、空港連絡橋利用税は、空港連絡橋の利用者に対し、1kmあたり13.3円の税負担を課すものである。仮に高速道路が所在する全ての地方団体が泉佐野市と同程度の課税を行った場合には、例えば普通車の場合、利用者負担がおよそ1.5倍程度増加することが見込まれるなど、高速道路の通行に対する課税の導入により、交通量の減少やそれに伴う料金収入の減少、さらに、旧道路関係4公団から承継した債務等の償還への影響が生じることは明らかである。

しかし、そもそも法定外税は、各地方団体の自主的な判断で申請されるものであり、単に地方団体の行政区域に高速道路が所在するだけの理由で申請されるものではないことから、他の地方団体への波及の見込みについて、合理的な範囲の予測は困難である。

いずれにせよ、高速道路が所在する全ての地方団体が高速道路の利用に対して課税しうることにつながる空港連絡橋利用税を認めることは、旧道路関係4公団から承継した債務等の法定期間内の返済という旧道路関係4公団民営化の基本的な仕組みを損なうおそれがあることから、適当でないと考える。

(参考)

○泉佐野市空港連絡橋利用税

100円 / (3.75km × 2) = 13.3円 / km

○高速自動車国道の基本的な料金水準（普通車）

(150円 + 24.6円 / km × 走行距離) × 1.05

(4) 空港連絡橋のいわゆる国有化は、結果として地方自治体の基幹税である固定資産税の課税権を泉佐野市から奪う租税回避的な施策になってしまっているとともに、課税権の喪失による泉佐野市の減収については補填が検討されるべきなのではないかという見方について、どのようにお考えか説明していただきたい。

(回答) 空港連絡橋の国有化は、アジア・ゲートウェイ構想に基づき、利用料金の低廉化を意図して講じられた施策である。

国有化後の空港連絡橋については、課税客体の法的位置付けが変化したことに伴い、法律の規定に基づき非課税となったものであり、特に租税回避を意図したものではなく、課税権そのものを侵害したという事実はないと認識している。

従って、適正適法な財産の移譲に伴い、地方公共団体の税収が減少したとしても、それは法律上の反射的利益の喪失であり、補填が検討されるべきと言う主張には何ら法的正当性はないものとする。国道用地や河川用地として民間から用地買収した場合に固定資産税が徴収できなくなるという事態は広く一般的に見られる事象であり、本件もそれと同様の話であると理解している。

加えて、今般の空港連絡橋利用税は、連絡橋を自動車で通行する者に課するとされているが、連絡橋利用者の中で自動車で通行する者のみが課税対象者とされていると共に、かかる自動車を運転する者の大部分が泉佐野市の住民ではない者であると推察されることから、いかなる理由でそのような利用者が国有化による固定資産税の減少に対する補填を行わなければならないのか、租税公平主義の観点からも極めて問題があると思う。なお、この点については、例えば、平成13年の政府税制調査会の答申においても、「地方税の法定外税について・・・極めて限られた特定の者や区域外の者だけを対象にするような問題のある事例が一部に見受けられる。法定外税の導入に当たっては、地方税法に従い、公平・中立などの税の原則によることが必要である。」とされているところである。

更に、同答申で、「地方公共団体は、住民に正面から向き合って、自らの責任と負担で施策を進める姿勢が求められる。」とされている他、「住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」(新版逐条地方自治法)、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」(地方

自治法第10条第2項)などから、市の住民以外が課税対象者の大半を占める法定外普通税の導入は極めて問題があると考えている。地方分権推進委員会最終報告(平成13年6月)においても「負担の公平等の租税原則等との関係を十分に踏まえ、納税義務者等に対する十分な説明を行い、理解を得るよう努める必要がある」とされているところであり、当該地方公共団体の住民でない課税対象者の権利保護が実質的にどのように担保されるのか、明らかにされる必要があると考える。

また、泉佐野市は、同市法定外税検討委員会報告にある通り「泉佐野市は、民活による空港建設の下、固定資産税等の空港関連税収を財源に見込み、必要な空港関連地域整備事業を実施してきた」ことを法定外税を課税する根拠としているが、市の主張する昭和61年度から平成14年度までの空港関連事業の総費用1,420億円は、国、府の負担に加え、その他財源も含めた額であり、市の起債による財源は約733億円、市の一般財源は約74億円である。かつ、ほとんど全ての事業が、道路事業、連続立体交差事業、下水道事業等のスキームに従って、国、府等の補助金もしくは負担金が計上されており、その事業毎の便益に見合った適切な費用負担がなされてきたものである。また、その大部分を占める下水道事業費は、関空島を除く市内の下水道事業に充てられたものであり、関空島の下水道は全て関空会社の負担により建設、維持されているため、関空は当該事業による恩恵を受けていない。更には、市が「空港関連事業」としている事業には、例えば、「地域総合整備貸付金」や「沿道町会館建設」等、空港利用者には何ら関係ないと思われる事業が多数含まれており、これらの事業は、元より市民が負担すべき支出であり、受益関係にない空港利用者が負担すべき支出ではないと考える。このことは地方公共団体の財政の健全化に関する法律第26条に基づいて市が実施した平成21年度の泉佐野市個別外部監査の報告書においても指摘されている通り、泉佐野市が甘い税収予測を基に自らの財政力以上の過大な投資を行ったが、結果として計画した税収が見込めず、公債費負担が市の財政運営を圧迫しているという状況に他ならない。

なお、市が「今後もなお、泉佐野市は空港関連事業に一定の支出を強いられる」と主張するランニングコストについても、上述の通り関空とは関係のない、市内の下水道事業にかかるランニングコストの一般会計からの繰出金全額を計上しているが、これはそもそも市が負担すべきものであると考える。

一方で、空港と地元とは共存・共栄の関係を構築することが重要であるとされており、そのため平成20年に泉佐野市より固定資産税の減収

に対する支援の要望があったことを受け、航空局としても、関空会社をはじめとした関係者と連携し、泉佐野市の収入増のために努めてきた。

2期島未竣功地の竣功については、当初申し上げた平成22年の竣功には間に合わなかったが、今般、平成24年7月の経営統合までには竣功することとしており、平成25年度から泉佐野市の固定資産税収が増加する見込みである。

関空会社（用地造成会社を含む）は、これまで、泉佐野市から平成16年度まで連絡橋に係る固定資産税について約47億円の減免を受けているものの、市に対し固定資産税と都市計画税を合わせて730億円以上を納税してきており、開港後の平成7～22年度についてみれば、両社からの税収が市全体の固定資産税収入の三分の一程度を占めている。このように、関空会社が相当の責任を果たしてきたことは評価されるべきであると考えます。

なお、平成22年度より泉佐野市が地方交付税交付団体となったことから、連絡橋にかかる固定資産税の減収については、地方交付税交付金により一定程度カバーされていると考えます。

(5) 平成20年度予算案に空港連絡橋のいわゆる国有化が盛り込まれたが、これに伴い固定資産税が減収となる泉佐野市に対し、事前の協議・調整等を行ったか。またそれはどのようなものであったか示していただきたい。

(回答) 道路法第50条第1項より、国道の新設又は改築に要する費用について、国が当該新設又は改築を行う場合は国がその三分の二を、都道府県がその三分の一を負担するものとされていることから、空港連絡橋の国有化において直接の費用負担者となる大阪府とは事前に協議を行っている。

一方、泉佐野市は、直接の費用負担者ではなく、制度的に求められていないことから、個別に事前の協議・調整等は行っていない。

(6) 「市域に係る関西国際空港 2 期島未供用地 (約 134ha) の護岸嵩上げ工事等を着実に推進することにより、22 年中の竣功に努め」ることなどを内容とする、国土交通省が平成 21 年 2 月に泉佐野市に示した「必要な支援策」が実現に至らなかった理由について説明していただきたい。

(回答) 関空二期島用地造成事業の進め方としては、土地の用途が決まってから竣功させていくことが基本であり、平成 21 年 2 月の時点では、当時の未竣功地の用途は全く未定であった。関空会社は、地元の要望や国からの要請を踏まえ、護岸の嵩上工事をなるべく前倒ししようと検討したものの、同年 11 月の事業仕分けで伊丹との関係を含めた「抜本的解決策が得られるまでは政府補給金を凍結」することとされ、補給金が大幅に減額されるなど、経営を取り巻く状況が大きく変化した。

更に、平成 22 年 5 月に国土交通省の成長戦略会議で伊丹空港との統合と共に、将来的な補給金への依存体質からの脱却が打ち出され、関空会社の事業のあり方について抜本的な見直しが行われることとなった。

このように、経営環境がますます厳しくなる中で、直ちに利用が見込まれない土地の竣功を前倒しすることは、株主や利用者の理解が到底得られないことから、同社の経営判断として取り得ないものとなった。この結果、平成 22 年中の竣功は困難となった。

その後、平成 23 年 5 月に関空・伊丹経営統合法が成立し、両空港の事業価値を高めて事業運営権の設定を目指すという統合スキームの全体像が明らかとなった。これを受け、関空会社は、運営権売却のために不確定要素をなくし、市場が資産価値を評価できるようにするため、土地資産を確定させることが求められたことから、用途が決まらない土地ではあるものの経営統合までに竣功させるという方針転換を行った。

結果として予定を大幅に前倒しして平成 24 年度に竣功することとなり、平成 25 年度から泉佐野市の固定資産税収が増加する見込みである。

(7) 前回の空港連絡橋利用税が取り下げられた後、国土交通省と泉佐野市の間で、どのような協議等が行われたのか示していただきたい。また、その中で泉佐野市に何らかの支援策を提示してきたのか、その内容はどのようなものであったか示していただきたい。

(回答) 平成21年3月の条例の取り下げ後、国土交通省と泉佐野市は協議を繰り返しながら、その解決策を模索してきた。当初目指していた平成22年中の竣功が難航する中、具体的な支援策として、未竣功地の早期竣功に努める一方、平成22年中には、未竣功地に対するみなし課税による泉佐野市の税収増の可能性を市とともに検討した。みなし課税とは、その使用実態が一般の土地と変わらない埋立地について課税を行うものであり、2期島の未竣功地について課税対象となるか否かについて、関空会社へ事実関係を確認するなど、みなし課税の検討に協力を行った。

その後、泉佐野市が地方交付税交付団体となったため、みなし課税による税収が固定資産税収として地方交付税交付金の算定対象となり、実質的に泉佐野市の財政に寄与する効果が低いと見込まれることとなった。これを受け、平成22年12月には泉佐野市より、関空島への不均一課税での税収増の検討に対する協力要請があった。課税の適法性について総務省とも相談し、その可能性の検討に協力してきたものの、税の原則である受益の因果関係を整理することができず、平成23年3月頃に泉佐野市へ不均一課税による税収確保についても難しい旨を伝えた。

さらに、関空会社から泉佐野市や市立病院への寄附金や協力金の支出の可能性についても検討を行った。関空会社は補給金の投入がなければ赤字という経営状況にあり、関空としてもメリットのある用途に限った寄付金、協力金でなければ支出できないが、泉佐野市は財政上の補填を求めている以上、そのように直接的な寄附金、協力金による泉佐野市への支出は、関空会社としても背任に問われることから実現しなかった。

泉佐野市が空港関連事業の実施を決めた際の税収予測は、関空の現状以上の発展が前提となっていたものと思われる。したがって、泉佐野市における税収不足の本質的な理由は、関空が十分利用されていないことであると考えられることから、国土交通省としては、関空会社をはじめ、国、地元が一体となって関空の国際拠点空港としての再生・強化に取り組むことによって、航空需要の拡大に伴う産業・商業の集積等を地元を活かしていただき、税収増を図っていくことがこの問題の本質的解決策であると考えている。

このような考えにより、関空を拠点とする日本初のLCC(ロー・コスト・

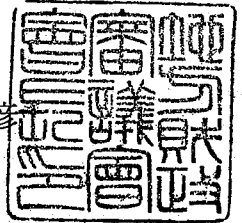
キャリア)であるピーチ社が本社移転を検討した際には、泉佐野市域への本社移転を実現すべく関空会社とも調整し、泉佐野市の税収増に繋がることを示したものの、最終的に泉佐野市には納得して頂くことができず、現在に至っている。



地 財 審 第 1 号
平成 24 年 2 月 3 日

国 土 交 通 大 臣
前 田 武 志 殿

地方財政審議会
会 長 神 野 直 彦



地方財政審議会への出席について（依頼）

時下、ますます御清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、当委員会におきましては、現在、泉佐野市から協議の申出があった法定外普通税「空港連絡橋利用税」の新設について調査審議を行っております。

つきましては、下記により貴省の見解を伺いたいと存じますので、関係者の出席をお願いいたします。

記

- 1 日 時 平成 24 年 2 月 16 日（木）14 時 00 分から 1 時間程度
- 2 場 所 総務省 1 階 共用会議室 3
千代田区霞ヶ関 2-1-2 中央合同庁舎 2 号館
- 3 内 容 泉佐野市から協議の申出があった法定外普通税「空港連絡橋利用税」に関する質疑
- 4 質問項目 別添のとおり
※当日の審議会を効率的に運営するため、質問項目に対する回答を、平成 24 年 2 月 10 日（金）までに、下記の連絡先までお送りください。
- 5 その他 当日の審議会は報道機関に公開して行う予定です。

連 絡 先：総務省自治税務局企画課
末永、黒川、対馬
直通電話：03-5253-5658
メール：t.tsushima@soumu.go.jp

質問項目

- (1) 国土交通省は、空港連絡橋利用税について「関西国際空港へのアクセス機能の改善・強化」という国の経済施策に照らして適当でないと主張していると伺っている。一方で、泉佐野市は、空港連絡橋利用税は自動車の通行量に大きな影響を与えないとの見解を示しているが、これに対する反論等も含め、主張の考え方について説明していただきたい。
- (2) 国土交通省は、空港連絡橋利用税について「道路無料公開の原則の下で有料道路制度等においてのみ課金を認めていること」という国の経済施策に照らして適当でないと主張していると伺っている。道路関係法令には道路の利用に税を課すことについて明示的に禁止する規定はないものと承知しているが、当該税の課税が抵触する法律の規定があればご教示いただきたい。また、この点も踏まえ、主張の考え方について説明していただきたい。
- (3) 国土交通省は、空港連絡橋利用税について、他の地方団体への波及のため「旧道路関係4公団から承継した債務等の法定期間内の償還」という国の経済施策に照らして適当でないと主張していると伺っている。一方、国地方係争処理委員会の勧告（平成13年7月）では、他の地方団体への波及の影響を見込む場合には、どの程度を見込むのが合理的であるかどうかの問題があるとしているが、合理的にどの程度の波及が見込まれるかという点も含め、主張の考え方について説明していただきたい。

※ 以上の(1)から(3)までの項目については、国地方係争処理委員会の勧告（平成13年7月）が、地方税法第671条第3号について、「国の経済施策に負の影響を与える度合いは多様であり、仮にこの影響の度合いの大小を問わず、少しでも影響を及ぼす場合には、地方税法第671条第3号で定める消極事由に該当するものと解すると、地方公共団体が法定外普通税を課することによって何らかの意味で国の経済施策に負の影響を与える可能性があると考えられることから、ほとんど国の経済施策の推進を阻害するおそれがあるとされかねず、妥当な解釈とは考えられない。したがって、先に地方税法第671条第3号で定める『経済施策』の解釈に当たって『重要な』経済施策に限定して解すべきものとした趣旨に沿って、同号で定める『適当でない』の解釈についても『重要な』影響を及ぼす場合との限定を付するのが相当と考える。」としていることも踏まえ、これに対する考え方も含めて説明していただきたい。

- (4) 空港連絡橋のいわゆる国有化は、結果として地方自治体の基幹税である固定資産税の課税権を泉佐野市から奪う租税回避的な施策になってしまっているとともに、課税権の喪失による泉佐野市の減収については補填が検討されるべきなのではないかという見方について、どのようにお考えか説明していただきたい。
- (5) 平成20年度予算案に空港連絡橋のいわゆる国有化が盛り込まれたが、これに伴い固定資産税が減収となる泉佐野市に対し、事前の協議・調整等を行ったか。またそれはどのようなものであったか示していただきたい。
- (6) 「市域に係る関西国際空港2期島未供用地（約134ha）の護岸嵩上げ工事等を着実に推進することにより、22年中の竣功に努め」ることなどを内容とする、国土交通省が平成21年2月に泉佐野市に示した「必要な支援策」が実現に至らなかった理由について説明していただきたい。
- (7) 前回の空港連絡橋利用税が取り下げられた後、国土交通省と泉佐野市の間で、どのような協議等が行われたのか示していただきたい。また、その中で泉佐野市に何らかの支援策を提示してきたのか、その内容はどのようなものであったか示していただきたい。

以上

※ 16日の審議会では、(1)から(4)の回答内容を中心に説明していただきたい。