

1. 法定外税制度について、国の関与を簡素化、透明化する方向で基本的に検討していくということによいか。

- 国の関与を簡素化・透明化するという流れで、議論がされてきたはず。
- 国の関与を簡素・透明化する方向で検討することが望ましい。
- 研究会での議論を踏まえると、基本的には、国の関与を簡素化、透明化する方向で、今後検討していくことが求められていると考える。
- 基本的な方向性として、国の関与を簡素化、透明化する方向で検討することに賛成。
- 現在の不同意要件は、必ずしも明確とはいえない面があり、透明化する余地が残されている。
- 国の関与を透明化する方向はよい。

2. その場合、国の関与の簡素化・透明化としては、

- ① 行政手続（同意を要する協議制）の簡素化・透明化
  - ② 法定要件の簡素化・透明化
  - ③ 司法手続のあり方も含めた簡素化・透明化
- が、考えられるが、全体としての方向性をどう考えるか。

- ①、②は行政規範としての問題であり、③は異質な観点を含むが、意識しながら立法するのは当然のこと。
- 協議制の簡素化（同意を要しない協議制）、法定要件の透明化（要件の厳格化、明確化）の方向で検討すべき。司法手続を、国の諸政策との整合性の維持や納税者の権利保護に用いる方向性が適切。
- 地方団体において、学者や納税義務者を交えて、課税根拠や課税原則等の関係など税理論を含め広範な論点に関して真摯な議論が行われるようになれば、国の関与を簡素化することもあり得るが、そうでない場合もあり得るため、簡素化・透明化は、ケースバイケースで対応せざるを得ず、しいて言えば、②の法定要件の簡素化・透明化が現実的な対応。
- 地方団体にとって、適法性について一定の判断基準となるような、特に、②の法定要件の簡素化、透明化が重要。
- 連邦制国家ではない以上、中央政府がすべての法定外税について全く関与しないことはありえない。問題となるのは過剰な関与であるので、国がどうしても関与しなければならない範囲を限定すべき。したがって、

- ① 行政手続面では、一定範囲以下の法定外税（微細な法定外税）については「同意を要しない協議制」とする仕組みの創設を検討
- ② 法定要件の面では、国の恣意的な解釈につながる可能性が高い条項の見直しを検討
- ③ 司法手続面では、地方団体を著しく萎縮させない配慮をした上で、中央政府と地方政府が対等の立場で争える方向で整備。  
という方向が望ましい。

3. その際、現在の行政手続である「同意を要する協議制」については、「同意を要しない協議制」とする方向で検討すべきとの相当数の意見があった。その一方で、租税外部性をもたらすような逸脱した課税は、国が全体の利益から法定外税の課税を止められることが必要との意見もあった。

これについて、「同意を要しない協議制」で足りるとする立場から、国が法定外税の課税を止める必要がある場合には、地方自治法上の是正の要求等（及びその後続く国地方係争処理委員会と司法の判断）によることで足りるのではないかと意見があった。

この点については、

- ① 是正の要求とこれに伴う司法手続は、原則として、事後的な手段であり、違法な場合等に限られることをどう考えるか。（事前の制度として仕組むことも考えられるか。）
- ② 訴訟手続の負担が、納税者、地方団体ともに重いという指摘をどう考えるか。
- ③ 実質的に、是正の要求の対象となるのは、現在の不同意の範囲より縮小することをどう考えるか。  
といった議論も提起された。

- その他の意見もあったが、おそらく大宗は同意なしの協議でいいという意見ではなかったろうか。【第10回研究会でのご意見】
- 1つの案としては、同意までは必ずしも必要ではない。協議があれば、問題点というのはかなりクリアできるのではないか。【第10回研究会でのご意見】
- 同意抜き協議しかないのではないか。
- 関与を減らすべきとの会議の流れからして、同意を要件としない協議とすべき。
- 租税輸出等の租税外部性を事前に解決するためには、国が全体の利益から法定外税の課税を止められる仕組みが必要。
- 現在の「同意を要する協議制」では、三要件を満たしていれば、同意せざるを得ず、現在の制度でも非居住者に税負担を転嫁するような法定外税の課税を止めることが困難となっている。

- 租税外部性に関して、法定外税には租税輸出の問題がつきまとうが、外部不経済を抑制する効果がある場合もあり、法定外税を全て禁止すべきということにはならない。
- そもそも租税外部性をもたらさないような税がありうるのか、あるいは租税外部性の大小を判断する客観的な指標があるのか。また、国全体の利益という抽象度の高いものではなく、再分配や生存保障などより具体的な理念に即して、国がどの範囲において関与を行うのか、明示することが必要ではないか。
- 簡素化の方向性として、税制、経済・金融政策に責任を有する国として、地方の法定外税にどうしても関与しなければならない場合を明らかにした上で、例えば一定の範囲内での税率の引上げなど国が関与を要しないと考えられる場合については、国の同意を要しない仕組みとすべき。
- 一定範囲以下の法定外税（微細な法定外税）については「同意を要しない協議制」とする仕組みの創設を検討するという方向が望ましい。【再掲】
- 例えば一定の範囲内での税率の引き上げなど、一定の条件のもと、国の同意を要しない仕組みについても検討の余地がある。
- 施行されている「法定外税」は三要件を満たしていると考えられるので、その税率の引上げについては租税外部性のインパクトが軽微である一定範囲内であれば、国の同意を要しない仕組みにすることも許されるかもしれない。
- 現実には、「どうしても関与しなければならない場合」を限定列挙することには、非常に大きな困難が伴うと予想される。

① 是正の要求とこれに伴う司法手続は、原則として、事後的な手段であり、違法な場合等に限られることをどう考えるか。（事前の制度として仕組むことも考えられるか。）

- 法定外税は、税制全体の中ではマージナルな税であり、また、地方団体の自主的判断を尊重するとの発想に基づくものであるので、厳しい事前規制が必要な重要度の高いものではなく、特段の問題があるものは基本的に事後的規制で対応することとし、国の事前の関与は協議程度で大きな問題はない。
- 事前の行政的規制から事後的な司法的統制という一般的な制度改革の流れに沿うものと言える。また、事前の制度としては、事実上の「相談」等を前提としつつ、「同意なし協議」の中で、国と地方が十分かつ真摯に協議することで足りると考える。
- 国からの是正の要求、地方団体からの国地方係争処理委員会の提訴・裁判への提訴というプロセスは、地方団体が課税処分を行う前にとる制度とすれば足りる。

② 訴訟手続の負担が、納税者、地方団体ともに重いという指摘をどう考えるか。

- 「同意を要しない協議制」を前提とした場合、「法定外税の適法性の要件の法定化」が担保されなければ、地方団体にとっては国による訴えの提起のリスクも大きく、訴訟手続の負担は大変重い。法定外税を新設しようとする地方団体が萎縮することが懸念される。また、従来から実態的にはある「事前相談」を、「事前協議」として制度化するか否かが検討課題。
- 訴訟手続きの負担感について、権力主体である地方団体と権力行使の客体である納税者を同列に並べることは論理的にあり得ない。
- 制度を創設する地方団体には責任がある。訴訟手続の負担を問題にするのは筋が違う。
- 現行の協議制と司法的な解決手段とのバランスを考慮して漸進的な制度改正を積み重ねるべき。

③ 実質的に、是正の要求の対象となるのは、現在の不同意の範囲より縮小することをどう考えるか。

- 不同意の範囲縮小が具体的に合理的なものなら、結果的にそうであっても問題はない。
- 現行制度の「不同意」の範囲については、適切だという論証も、不適切だという論証もない。新制度下の「違法」ないし「不当」の要件のあり方から判断するのが適切。
- 特定事業者や域外負担などの禁止といった同意要件を追加することは地方分権の趣旨に反するので、現実的な対応として、地方議会が条例案を可決する以前に国と協議を開始することが可能になるような制度改正を行うべき。

4. これに関連して、「同意を要しない協議制」に移行する場合に、前述の同意の三要件の扱いについても議論があり、概ね次のような考え方が示されたが、これについては、今後、整理していくべき事項という理解でよいか。

① 同意を要しない協議制とする以上、三要件は廃止する。(実質的に、「国の経済施策に照らして適当でないこと」を含め、法定外税の対象となる範囲は拡大する。)

※ 別途、個別法において法定外税の課税を禁止する例が出る可能性がある。

② 同意を要しない協議制とする際、三要件のうち法制化が可能で、かつ、必要最小限のものに限って非課税(課税した場合に違法)の要件として法定化する。(法定外税の対象となる範囲は、一定限度拡大する。)

※ 委員からの具体的な例としては次のものがあつた。

- ・ 社会施策その他国の重要な施策の障害となること
- ・ 物流に重大な障害を引き起こすこと、その他国の経済施策に重大な障害を与えること

③ 同意を要しない協議制とする際、三要件を非課税(課税した場合に違法)の要件として法定化する。(法定外税として課税できない範囲は、現在と変わらない。)

※ 抽象的かつ裁量性を伴う三要件を法定化することは、法制実務上著しく困難。

※①について

○ 法定要件としては廃止し、国が、協議要件として内部規範としてもっておればよい。

○ 同意を要しない協議であっても、協議を行う上で、法定要件は必要であり、協議の基準として法定化することは重要であることから、引き続き丁寧な検討が必要。

○ 三要件を廃止した場合には「協議の対象」が不明確になる。要件を廃止することで国が口を出せる範囲が広がることは本末転倒。

現在の三要件ないし新たな要件を、「同意なし協議」の対象として残し、その範囲で、国が「著しく不当」として是正要求をできるという制度作りが望ましい。

※②について

○ 法定外税を新設する際の国の同意要件としてではなく、課税行為の際に常に適合しなければならない非課税要件として、(時時刻刻と変化しうる)「国の重要な施策の障害となること」といった、地方公共団体の判断になじまない要件を定めることは適当でない。

- 要件ないしその一部を「非課税（課税した場合に違法）」とすることは、協議制に馴染まない。
- 国が是正要求を行ないうる公益からの制限と、納税者が取消訴訟等を提起する私益からの制限は、原則的に別の内容とする（両者を仕分ける）ことが適切。現在の三要件のうち、二号、三号要件について「非課税」要件とすることには、疑問。

※③について

- 法定外税を新設する際の国の同意要件としてではなく、課税行為の際に常に適合しなければならない非課税要件として、「国の重要な施策の障害となること」といった、地方公共団体の判断になじまない要件を定めることは適当でない。【再掲】
- 要件ないしその一部を「非課税（課税した場合に違法）」とすることは、協議制に馴染まない。【再掲】

5. その一方で、三要件とは別に、新たな非課税（課税した場合に違法）の要件を設定することが必要かどうかについても、議論があったが、これも、今後、整理していくべき事項という理解でよいか。

※ 委員からの具体的な例としては次のものがあった。

- ・ 特定少数者に過大な負担を求める税であること
- ・ 主たる負担者が「域外者」であって課税に合理性がないこと
- ・ 国税や他の地方税と合わせた負担が過重であること（4. と重複）
- ・ 地方税の定めへの潜脱にあたる税であること

- 地方団体が法定外税を導入するにあたって、法定3要件のもつ意味が必ずしも明確とはいえない面があり、透明化する余地が残されていると考える。
- ひとくくりに「ねらい撃ち課税」だとして制限する考え方には賛成できない。
- 特定事業者や域外負担などの禁止といった同意要件を追加することは地方分権の趣旨に反するので、現実的な対応として、地方議会が条例案を可決する以前に国と協議を開始することが可能になるような制度改正を行うべき。【再掲】
- 非課税要件を追加するのであれば、課税主体である地方公共団体にとって明瞭な基準にする必要。
- 「新たな非課税（課税した場合に違法）の要件を設定すること」は、法定外税の自主性を狭めると捉えることもできるが、「法定外税」については、納税者の負担の公平性や国の施策との整合性の上で合理的なものとする必要があることから、今後丁寧に整理していく必要。

- 以下のように整理してはどうか。
  - 1) ①総務大臣は、法定の事項について「同意なし協議」を行ない、結果を公表。
    - ②「同意なし協議」の対象となる法定事項は、たとえば、以下の2点。
      - ア) 社会施策その他国の重要な施策の障害となるか否か
      - イ) 物流に重大な障害を引き起こすこと、その他国の経済施策に重大な障害を与えるか否か
    - ③同意なし協議において、総務大臣が「容認できない」と判断した場合、当該法定外税の課税について、「著しく不当」として是正要求を行なう。
    - ④総務大臣が法定外税条例を「違法」と判断した場合には、それに基づく課税について是正要求を行なう。
  - 2) ①現行の非課税規定に加えて法定外税に制限を設ける。この制限違反については、課税処分を受けた納税者が取消訴訟等の方法で司法的統制を求める。
    - ②新たな制限としては、例えば、以下の4点が考えられる。
      - ア) 特定少数者に過大な負担を求める税であること
      - イ) 主たる負担者が「域外者」であって課税に合理性がないこと
      - ウ) 国税や他の地方税と合わせた負担が過重であること
      - エ) 地方税法の定めのある潜脱にあたる税であること
- 租税輸出の弊害の予防措置の観点から、新たに「当該地方団体以外に居住する者（域外者）に過大な負担を求める税であること」を加えてはどうか。
 

また、要件に該当すると認める場合には、総務大臣はその根拠を明示しなければならないとすることも検討する必要がある。

「特定少数者に過大な負担を求める税」については、現行の「特定納税義務者」の意見聴取制度との整合性を検討する必要がある。また、税負担の転嫁がある税については判定が難しい場合がある。

1号要件はそのまま残しておいた方が望ましい。

6. 現在は、総務大臣が協議を受けた際に、財務大臣のみが異議を申し出ることができるが、このことと「国の経済施策に照らして適当でない」という要件について、どう考えるか。

- 財務大臣が異議を申し出ることができるのは、国と地方団体で課税ベースが重複する税について、地方団体が独自に税率を引き上げると当該団体の課税ベースが縮小し税率を変更しない国税の当該税収が減少するという負の租税外部性（垂直的外部性）を国が被るからとも理解できる。
- 異議を申し出うる者を「国の経済施策」を所管する省庁の長に拡大することが適切。
- 経済施策を所管する他の大臣から「国の経済施策に照らし適当でない」との意見表明についての手続きを明確にして、当該大臣に判断根拠の明示を求めたうえで、総務大臣が最終的に判断することが必要。
- 省庁間協議の内容を全面公開する必要がある。

7. 現行の制度は、国の同意が条例の効力要件となっており、仮に国が不同意と判断した場合でも、地方団体は、国地方係争処理委員会等において国と対等の立場で争うことができ、その結果、地方団体が課税処分を行う前に条例の効力が確定するため、制度運営は安定的であるとの意見については、どう考えるか。

※ 是正要求があった際の課税実務の混乱等のリスクを考慮して、法定外税の課税に萎縮し、地方団体が国による法律に根拠のない一方的な関与（指導）を受け入れざるを得なくなり、かえって地方の自主性・自立性を阻害するおそれがある。

- 地方団体が課税処分をする前に争う仕組みであれば、問題はない。【再掲】
- 「同意を要しない協議制」を前提とした場合、「法定外税の適法性の要件の法定化」が担保されなければ、地方団体にとっては国による訴えの提起のリスクも大きく、訴訟手続の負担は大変重い。法定外税の新設しようとする地方団体が萎縮することが懸念される。また、従来から実態的にはある「事前相談」を、「事前協議」として制度化するか否かが検討課題。【再掲】
- 自主性を尊重するということは事前規制を緩和し、問題があれば事後手続きで対応するというのが基本的な考え方であり、是正要求という事後規制にすると事後的に生ずる混乱等のリスクをおそれて萎縮するから事前規制がよいとの考え方はどうか。
- 「制度運営の安定性」という点では、現行制度でも納税者から提訴され、条例が裁判所により違法とされることが考えられる。また、「同意なし協議」の場合でも、是正要求がなされるか否かは、協議の場で地方団体に伝わるので、当該条例の実施延期などが行なわれる得ることは、制度の想定内。  
なお、「国による法律に根拠のない一方的な関与（指導）」とあるのは、「同意なし協議」を前提としたとき、協議対象は法定されるべきであるから、このような懸念は不要。

8. そもそも、これらの前提として、現在の同意を要する協議制の下での総務大臣の裁量については、
- ・ 三要件に限ってのみ、不同意の判断を行い、それ以外の違法性の判断は、不同意とする際にできない。
  - ・ 三要件は適法であることを前提にした要件であって、総務大臣が「違法」（地方税法及び他法）と判断する場合も不同意とすることができる。と見解が分かれているが、このことをどう考えるか。

- 総務相は不同意の要件として掲げたものだけで判断すべきで、それ以外の条項で違法性の判断はできないとすることが望ましい。
- 文言上、明示的に挙げられている三要件以外について総務大臣が不同意とする余地はない。
- 三要件は適法であることを前提にした要件であり、総務大臣が「違法」と判断する場合も不同意とすることができると考えるが、根拠を明示する必要がある。

9. 簡素化の方向性として、税制、経済・金融政策に責任を有する国として、地方の法定外税にどうしても関与しなければならない場合を明らかにした上で、例えば一定の範囲内での税率の引上げなど国が関与を要しないと考えられる場合については、国の同意を要しない仕組みとすべきとの意見について、どう考えるか。

- 一定範囲以下の法定外税（微細な法定外税）については「同意を要しない協議制」とする仕組みの創設を検討するという方向が望ましい。【再掲】
- 例えば一定の範囲内での税率の引き上げなど、一定の条件のもと、国の同意を要しない仕組みについても検討の余地がある。【再掲】
- 施行されている「法定外税」は三要件を満たしていると考えられるので、その税率の引上げについては租税外部性のインパクトが軽微である一定範囲内であれば、国の同意を要しない仕組みにすることも許されるかもしれない。【再掲】
- 現実には、「どうしても関与しなければならない場合」を限定列挙することには、非常に大きな困難が伴うと予想される。【再掲】