

法定外税の新設・変更への関与の見直し

目 次

1. 法定外税の概要等	2
2. 「手続面の関与」について	10
3. 「要件面の関与」について	24

1 法定外税の概要

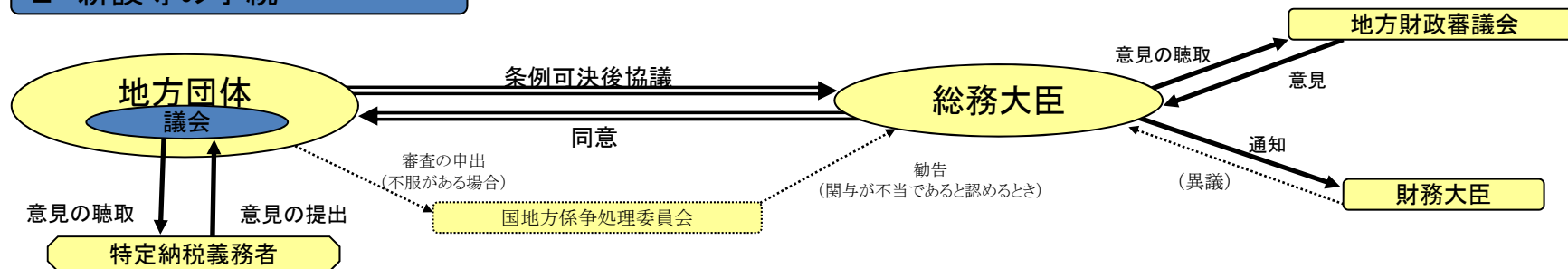
現行制度の概要

1 法定外税

地方団体は地方税法に定める税目（法定税）以外に、条例により税目を新設することができる。これを「法定外税」という。平成12年4月の地方分権一括法による地方税法の改正により、法定外普通税の許可制が同意を要する協議制に改められるとともに、新たに法定外目的税が創設された。

また、平成16年度税制改正により、既存の法定外税について、税率の引き下げ、廃止、課税期間の短縮を行う場合には総務大臣への協議・同意の手続が不要となったほか、特定の納税義務者に係る税率割合が高い場合には、条例制定前に議会でその納税者の意見を聴取する制度が創設された。

2 新設等の手続



次のいずれかが該当すると認める場合を除き、総務大臣はこれに同意しなければならない。（地方税法第261条、第671条、第733条）

- ① 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
- ② 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること
- ③ 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと

「特定納税義務者」

法定外税の納税額が、全納税者の納税額総額の10分の1を継続的に超えると見込まれる者として、次の2つの要件をどちらも満たすと見込まれる者

- ① 条例施行後5年間の合計で、当該納税義務者に係る納税額が、その法定外税の納税額総額の1/10を超える見込みがあること
- ② 当該納税義務者に係る納税額が、その法定外税の納税額総額の1/10を超える年が、条例施行後5年間のうち3年以上あると見込まれること

法定外税の主な沿革

昭和15年	<p>法定外独立税の許可制の創設</p> <p>※ 旧「地方税法」の制定</p>	<ul style="list-style-type: none"> 道府県は法定税目のみを課することとし、市町村に対し、内務、大蔵両大臣の許可に基づき、条例の定めるところによる法定外独立税の設定が認められた。（道府県は、昭和21年の改正により許可制へ移行）
昭和23年	<p>法定外独立税の報告制への移行 (内閣総理大臣による条例の取消・変更規定付き)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 法定外独立税について、許可制から、内閣総理大臣（地方財政委員会が担当）への報告制へ移行 一定の制約を課した上で地方団体の条例により法定外独立税を設定・変更できることとした。 条例の内容が適当でないときは、内閣総理大臣が地方税審議会の審査に従って条例を取り消し・変更することができることとした。
昭和25年	<p>法定外税の許可制の導入</p> <p>※ 現行「地方税法」の制定</p>	<ul style="list-style-type: none"> シャウプ勧告に基づく現行地方税法の制定に際し、道府県（14税目）、市町村（122税目）の法定外独立税を廃止。 道府県、市町村の法定外普通税の新設及び変更について、地方財政委員会（後に自治大臣）による許可制を導入。
平成12年	<p>法定外税の同意付き協議制への移行と法定外目的税の創設</p> <p>※ 地方分権一括法による改正</p>	<ul style="list-style-type: none"> 法定外普通税の許可制を廃止し、同意を要する事前協議制へ移行。あわせて法定外目的税制度を創設。 国の関与を縮小する観点から、許可要件であった①「当該地方団体における税源の存在」、②「当該地方団体における財政需要の存在」の2要件につき撤廃。
平成16年	<p>協議対象の緩和と納税者からの意見聴取手続の創設</p>	<ul style="list-style-type: none"> 税率の引下げ、課税期間の短縮、法定外税の廃止につき、総務大臣への協議・同意を不要とした。 特定少数の納税者が税収の大半を納税することとなる法定外税について、条例制定前に議会で納税者の意見を聴取する手続を創設。

法定外税の状況

(件数は平成22年4月1日現在)
(金額は平成22年度決算額)

平成22年度決算額 516億円 (地方税収額に占める割合 0.15%)

1 法定外普通税〔418億円(21件)〕

[都道府県]

石油価格調整税	1.0	沖縄県
核燃料税	23.2	福井県、福島県、愛媛県、 佐賀県、島根県、静岡県、 鹿児島県、宮城県、新潟県、 北海道、石川県
核燃料等取扱税	1.2	茨城県
核燃料物質等取扱税	15.1	青森県
臨時特例企業税 ^(※1)	0.2	神奈川県
計	40.4億円	〈15件〉

[市区町村]

砂利採取税等	0.3	城陽市(京都) ^(※4) 、中井町(神奈川)、 山北町(神奈川)
別荘等所有税	6	熱海市(静岡)
歴史と文化の環境税	0.6	太宰府市(福岡)
使用済核燃料税	4	薩摩川内市(鹿児島)
狭小住戸集合住宅税	4	豊島区(東京)
計	1.4億円	〈7件〉

2 法定外目的税〔97億円(36件)〕

[都道府県]

産業廃棄物税等 ^(※2)	6.9	三重県、鳥取県、岡山県、広島県、 青森県、岩手県、秋田県、滋賀県、 奈良県、新潟県、山口県、宮城県、 京都府、島根県、福岡県、佐賀県、 長崎県、大分県、鹿児島県、熊本県、 宮崎県、福島県、愛知県、沖縄県、 北海道、山形県、愛媛県
宿泊税	1.0	東京都
乗鞍環境保全税	0.2	岐阜県
計	8.0億円	〈29件〉

[市区町村]

遊漁税	0.1	富士河口湖町(山梨)
環境未来税	1.2	北九州市(福岡)
使用済核燃料税	6	柏崎市(新潟)
環境協力税 ^(※3)	0.06	伊是名村(沖縄)、伊平屋村(沖縄)
計	1.8億円	〈5件〉

*1 神奈川県臨時特例企業税条例は平成21年3月31日をもって失効しているが、同日以前に終了する事業年度分の税収があるため掲載している。

*2 産業廃棄物処理税(岡山県)、産業廃棄物埋立税(広島県)、産業廃棄物処分場税(鳥取県)、産業廃棄物減量税(島根県)、循環資源利用促進税(北海道)など、実施団体により名称に差異があるが、最終処分場等への産業廃棄物の搬入を課税客体とすることに着目して課税するものをまとめてここに掲載している。

*3 環境協力税は平成23年4月1日から渡嘉敷村においても施行。

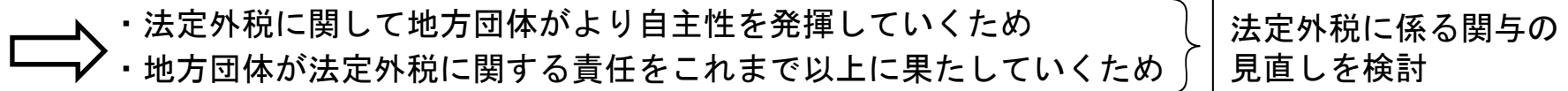
*4 京都府城陽市の山砂利採取税は、平成23年6月1日より法定外目的税として施行。

*5 端数処理のため、計が一致しない。

「中間取りまとめ」における整理1

○問題意識

- ・ 地域主権改革の理念を踏まえ、更なる見直しの検討が必要
- ・ 総務大臣による同意があるがために、地方団体における住民への説明責任が十分に果たされない、地方団体の責任回避につながっているとの指摘



※ 検討に当たって、現在の法定外税が、次のようなものになりがちであることに留意

- ・ 専ら他の地方団体の住民に負担を求めるもの
- ・ 特定少数の者に負担が偏るもの

○論点1 法定外税の新設・変更に係る国の関与の必要性

法定外税に係る国と地方の協議の意義を積極的に認める立場から、関与の必要性は認めながら、これを縮小していくべきという意見が多く、本研究会としてはその方向で今後さらに議論を進めていきたい。

○論点2 「手続面の関与」について

① 地方税法に規定する関与（同意付き協議）の見直し （主な意見）

- ・ 同意不要（同意不要の協議、届出制）
- ・ 同意付き協議のままで一部見直し（付帯意見や条件付の同意）
- ・ 法定外税の性格によって関与の在り方を変える（例：小規模なものは届出）

② 事後的な是正措置

手続面の関与の縮小をした場合、これまで講じてこられなかった国からの事後的な是正措置を講じる必要があるのではないかという論点が生じる。

「中間取りまとめ」における整理 2

論点3 「要件面の関与」について

① 現在の不同意要件

(主な意見)

- ・ 法定外税が地方税法違反であるとする納税者が事後的に地方税法の条文を根拠にして条例による課税の違法を訴えることができるような、明確な法定要件を設定すべき。

② 要件の明確化

- ・ 現行の「著しく過重」、「重大な障害」、「適当でない」といった要件の内容をどう具体化、客観化していくか、特に「国の経済施策」に係る要件を明確化するに当たり、具体的にどのような形とすべきかといった課題がある。

③ 廃止すべき要件と新たな要件の追加

(主な意見)

- ・ 国税又は他の地方税と課税標準を同じくする法定外税についての住民の負担については、住民や議会のコントロールが働くものであり、過重な負担であるか否かについて国の判断を求める必要はない。
- ・ 一方で、専ら他の地方団体の住民に負担を求める法定外税など、国の判断を求める必要があると考えられるものについては要件として入っていない。
- ・ 特定の者に負担が著しく偏るというようなことは避けるための要件を設定すべき。
- ・ 法定外税の創設に至る各課税団体の事情を踏まえるべきとの観点から、他の地方団体の住民に対する課税を抑止するための要件設定は慎重に考えるべき。

「中間取りまとめ」後の研究会における主な意見の要約 1

第6回（4月25日）

- 住民一般に対しての課税は、民主的なコントロールが働いて、とんでもなく税を重くすることは考えにくいし、住民が逆に納得しているのなら、それでいい。住民一般じゃなくて、特定の分野、特定の法人、よその人とか、（に対する課税）は、司法の場で解決すればいいという議論もあるが時間がかかる。民主的コントロールが効きにくいところ、しかも、国全体から、これはどうかというものは、何らかのチェックなり制限があった方がいい。
- 国の経済施策に照らして適当でないというのは非常にあいまいな規定で、今までも事例が積み重なって、数が少ないとはいえ出てきているから、こういうものはだめともう少し明確にしてはどうか。そういう問題がない、有権者の民主的コントロールが効くようなものは、できるだけ国の関与は減らしていく。
- 結局、国の経済施策というところでは切れない。関連するとも関連しないとも言える。道具、概念としての切れ味は非常に悪い。結局、金額が100円であるということ等から重要な影響は与えないので、適当でない（とまでは言えない）と導いているので、法律要件としては、やっぱりちょっと厳しい。こういうのが先例としてどのぐらい意味が、理屈としてあるのか。
- 全体として、要件が、非常に不明確、抽象的に過ぎる。予測可能性を与えるということが重要。これだと結局、リスクを全部自治体側で負わなきゃいけないという仕組みなので、もう少しブレークダウンすべき。
- 司法判断は、最低ラインとしてあるということを前提に、行政手続の方を重点化していくということが有意義な改正になるのではないか。
- これ（空港連絡橋利用税）がオーケーという結果を踏まえて考えると、同意抜き協議でいいのではないか。もし、それですごく問題あるものについては何らかの警告を発する。

「中間取りまとめ」後の研究会における主な意見の要約 2

第7回（6月5日）

- （3号要件の処理基準に）「諸般の事情から判断して適当でない」となっているが、諸般の事情を考慮するというのを出してしまったら、およそ明確な要件とは言えない。
- ある種地方分権改革のシンボルだったはずなのが、ここに来てこれだけ衰退してしまった理由のことも十分に考えなければいけないと思う。むしろ国地方係争処理委員会でもっとたくさんの考え方が出てくるような方向へ行くのが本来の筋ではないか。
- この同意制度を基本的にどういう性格のものとして位置付けるのか。つまり、国と地方公共団体の課税権の調整、あるいは経済施策というのであれば国という固有の利益を打ち出す場面なのか。それに加えて納税者の保護という制度として考えるのか。納税者のことは、もしどうしてもいけない要件があるなら法律に書いてもいいし、法律に書けないことがあれば、それは納税者が争って、決着をつける。国固有の立場のことは関与のシステムの中で、最終的には関与訴訟まで行ってそっちで決着をつける。どちらでできているか。
- 要件の1は、垂直的な租税外部性の話で、こういう協議なり、事前にしかるべき同意というのが必要。というのは、垂直的租税競争の形になると、経済厚生上望ましくないという事態、非効率という問題が起こる。国の経済施策に照らしてということも、しかるべき配慮なのではないか。ただ、諸般の事情という、これは何だということになるが、そのことが他の政策目的を著しく阻害するという、広い意味での外部性の概念で理解ができる。そこをもう少し理論的に整理していくことが必要ではないか。
- 関与を縮小していくというのは、どういう考えで、どこまで縮小していくのか。
- 丁寧な協議と総務省との間の多元的な検討というのが納税者にとってプラスになると考えるので、その仕組みというのは必要かと思う。あわせて自治体の自主的な課税権というものを生かしていく手法の唯一のものが、法定外税なのかどうかということについても少し視野を広げる必要もある。

2 「手続面の関与」について

現在の同意付き協議制度の意義等

○中間とりまとめ（抄）

現在の同意付き協議制度の意義については、地方団体の課税自主権を尊重しながら、他の税と課税標準を同じくする税につき住民負担が過重となることを避ける配慮を行うとともに、物の流通を阻害する税が創設されることや、国の経済施策に照らして適当でない税目の設定を避ける必要があることから、国と地方が対等・協力の立場に立った上で、両者間の調整を図るものと考えられる。

○「横浜市の審査申出書に関する答弁書の提出について」（抄）

（平成13年5月14日総税企第77号 国地方係争処理委員会委員長宛）

協議において国の同意を要することとされた趣旨は、地方自治の本旨に基づく地方公共団体の課税自主権を尊重しつつ、国の経済施策等との調和を図ろうとするものであり、法定外税も（1）で述べた国と地方の間の適正な税源の配分を図り租税体系を構築するという地方税法の基本的枠組の中の制度として認められるものであることを踏まえたものである。

○地方分権推進委員会第63回審議概要（抄）（平成8年8月7日：自治省からのヒアリング）

法定外普通税の許可制度は、国民全体の税負担の均衡、国・他の地方団体への影響、国の経済政策への配慮と地方団体の課税自主権との調整を図るために設けられており、仮に許可制度を廃止した場合これに代わる国による総合的観点からの調整機能の仕組みを構築することが可能か否か、可能である場合どのような仕組みが考えられるか検討していきたい。

論点

- ① 地方税法に規定する関与（同意付き協議）の見直し
 - 同意付き協議制度の意義を担保した上で、手続面の関与の見直しをする場合、どのような方法が考えられるか。
 - <「中間とりまとめ」の主な意見>
 - ・ 同意不要の協議
 - ・ 同意付き協議のままで一部見直し（付帯意見や条件付の同意）
 - ・ 法定外税の性格によって関与の在り方を変える（例：小規模なものは届出）

「同意不要の協議」との意見に関して

検討のポイント

国地方係争処理委員会の審査対象が次のようになっていることをどう考えるか。

- ・ 同意付きの協議制 → 不同意
- ・ 同意不要の協議制 → 地方公共団体が協議の義務を果たしたか否か

○松本英昭『逐条地方自治法』（学陽書房、平成21年）

「 第一項は、協議の当事者である国の行政機関又は都道府県の機関と地方公共団体の双方に、誠実に協議を行い相当の期間内に協議が調うよう努めなければならない義務のあることを規定してものである。ただし、必ずしも、協議が調うことが必要とされるものではない。仮に、地方公共団体が自らの協議の義務を果たしたと認めるにもかかわらず当該協議が調わない場合には、第二百五十条の十三第三項（又は第二百五十一条の三第三項）の規定に基づき、義務を果たしたかどうかについて国地方係争処理委員会（又は総務大臣）に対して、審査の申出をすること（又は審査に付することを求める旨の申出をすること）ができる。これにより、地方公共団体は、自らの義務を果たしたことを国地方係争処理委員会（又は自治紛争処理委員）によって確認されることが可能となるものである。」

「 協議の義務を果たしていることが前提となって地方公共団体が事後の行為・手続を進めることになるので、協議が調わないときに地方公共団体が協議の義務を果たしたか否かの判断を第三者機関に仰ぐことは、地方公共団体にとって大きな意味がある。そこで、「協議」についても審査の対象とされたものである。

なお、「協議」の相手方の「同意」を得べきこととされている場合（いわゆる「同意を要する協議」）には、「同意」を得られない限り事後の行為・手続を進めることができないので、「協議」の義務を果たしたかどうかを確認するだけでは意味がない。この場合には、本条第二項（「同意」とも「不同意」とも応答がない場合）又は本条第一項（「不同意」との応答があった場合）の適用があるものがある。」

「協議」関係の地方自治法の条文

○地方自治法（抄）

（協議の方式）

第二百五十条 普通地方公共団体から国の行政機関又は都道府県の機関に対して協議の申出があつたときは、国の行政機関又は都道府県の機関及び普通地方公共団体は、誠実に協議を行うとともに、相当の期間内に当該協議が調うよう努めなければならない。

2 （略）

（許認可等の基準）

第二百五十条の二 国の行政機関又は都道府県の機関は、普通地方公共団体からの法令に基づく申請又は協議の申出～（中略）～があつた場合において、許可、認可、承認、同意その他これらに類する行為～（中略）～をするかどうかを法令の定めに従つて判断するために必要とされる基準を定め、かつ、行政上特別の支障があるときを除き、これを公表しなければならない。

2・3 （略）

（国の関与に関する審査の申出）

第二百五十条の十三 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（次に掲げるものを除く。）に不服があるときは、委員会に対し、当該国の関与を行つた国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。

一～四 （略）

2 （略）

3 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する当該普通地方公共団体の法令に基づく協議の申出が国の行政庁に対して行われた場合において、当該協議に係る当該普通地方公共団体の義務を果たしたと認めるにもかかわらず当該協議が調わないときは、委員会に対し、当該協議の相手方である国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。

4～7 （略）

「付帯意見や条件付の同意」との意見に関して

検討のポイント

「協議」と「条件付同意」との関係をどのように考えるか。

＜参考＞地方分権一括法による改正前の地方税法

(自治大臣の許可)

第261条 自治大臣は、第259条の規定による申請を受理した場合において、当該申請に係る道府県法定外普通税について当該道府県にその税収入を確保できる税源があること及びその税収入を必要とする当該道府県の財政需要があることが明らかであるときは、これを許可しなければならない。但し、左に掲げる事由があると認める場合においては、その許可をすることができない。

- (1) 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、且つ、住民の負担が著しく過重となること。
- (2) 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- (3) 前2号に掲げるものを除く外、国の経済施策に照らして適当でないこと。

2 自治大臣は、前条の許可の申請について、その申請の趣旨に適合する範囲で条件を付け、又は変更を加えて許可をすることができる。

※ 平成11年の地方分権一括法による改正の際に、「事前協議は、両者の意思の合致に向けた努力を意味することから、変更を加えるという概念はなじまない」として、条件付き同意に係る規定が置かれなかった。

※ 他法令においても同意の際に条件を付することが出来るとしている例はない。

※ 平成11年の地方分権一括法による改正後は、地方自治法第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言を行った例がある。

「法定外税の性格によって関与の在り方を変える」との意見に関して

検討のポイント

不同意要件と「同意付き協議」としないこととする条件の関係をどう考えるか。

- 平成16年度改正において、国の関与の縮減を図る観点から、既存の法定外税について、次の変更を行う場合には、納税者の税負担を軽減する方向での変更であることに鑑み、総務大臣への協議・同意の手続が不要とされた。
 - ・ 税率の引下げ
 - ・ 廃止
 - ・ 条例の規定が効力を有する期間（課税を行う期間）の短縮

<参考> 法定外税の税収額(平成22年度決算)

	1,000万円未満	1億円以下	1億円以上 10億円未満	10億円以上 100億円未満	100億円以上
道府県税	1 ・ 産業廃棄物税	7 ・ 産業廃棄物税 ・ 乗鞍環境保全税	24 ・ 核燃料税 ・ 産業廃棄物税	10 ・ 石油価格調整税 ・ 核燃料税等 ・ 宿泊税	1 ・ 核燃料物質等取扱税
市町村税	4 ・ 砂利採取税 ・ 環境協力税	4 ・ 歴史と文化の環境税 ・ 砂利採取税 ・ 環境協力税	5 ・ 別荘等所有税 ・ 使用済核燃料税 ・ 狭小住戸集合住宅税	1 ・ 環境未来税	0

※計数は団体数

② 事後的な是正措置

- 事後的な是正措置としては、行政的手続によるものと司法手続によるものが考えられるが、司法手続については要件面の関与の見直しの検討と関連するのではないか。

＜参考＞中間とりまとめ

「 手続面の関与を縮小していくなれば、法定外税が地方税法違反であるとする納税者が事後的に地方税法の条文を根拠にして条例による課税の違法を訴えることができるような、明確な法定要件を設定すべきといった、内容の明確化を求める意見が多く出された。」

- どのような関与の見直しが行われた場合に、行政的手続による事後的な是正措置が必要となるか。また、それは、どのようなものが考えられるか。

＜参考＞中間とりまとめ

「 具体的な対応としては、地方自治法に基づく是正の要求及び係争処理の枠組みを用いる方法や、国による地方団体への提訴を認める仕組みを設けること等が想定される。」

地方自治法に基づく「是正の要求」について

<地方自治法第245条の5>

- ①各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該自治事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。
- ②各大臣は、その担任する事務に関し、市町村の事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、都道府県の執行機関に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを当該市町村に求めるよう指示をすることができる。
- ③前項の指示を受けた都道府県の執行機関は、当該市町村に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めなければならない。

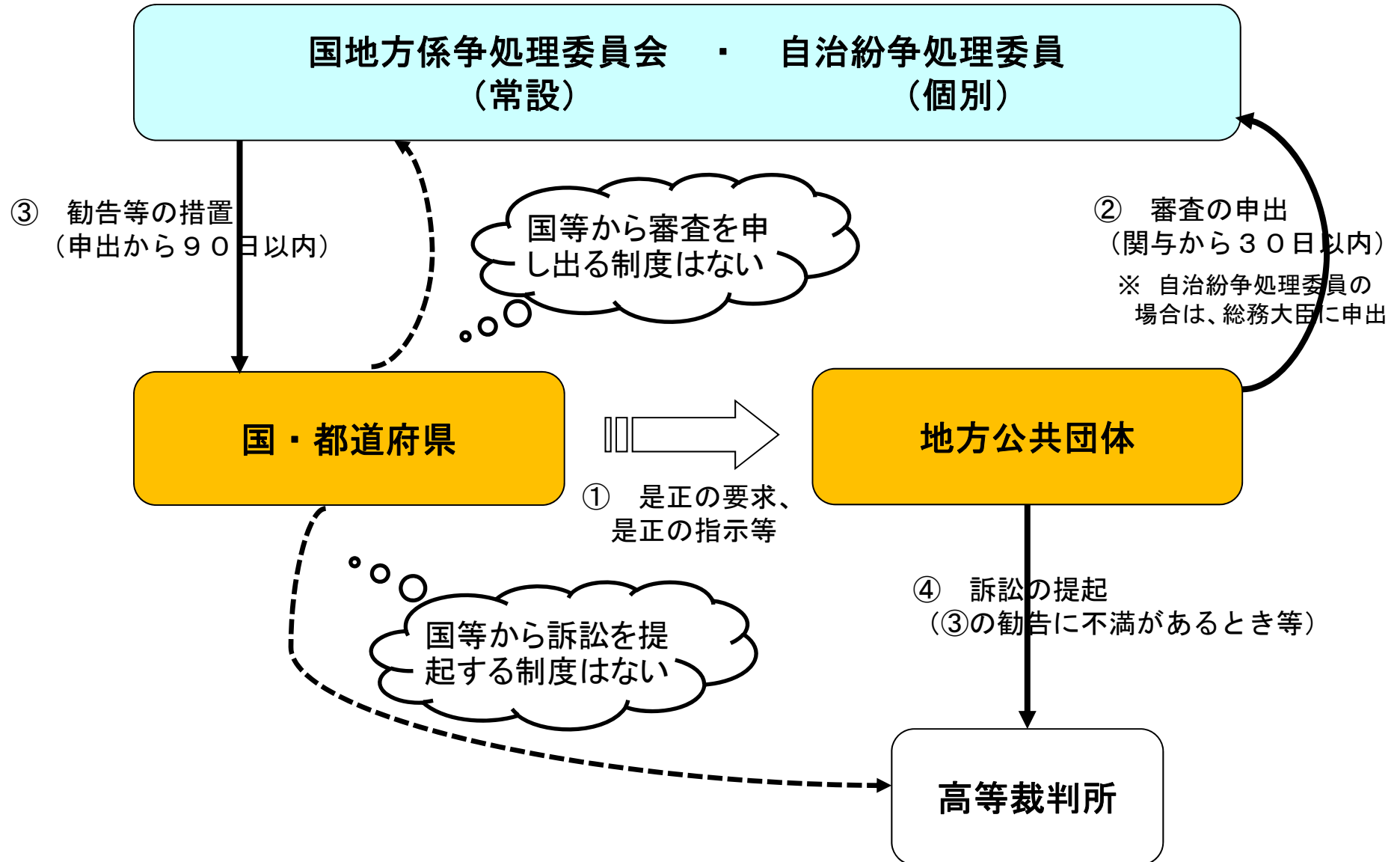
※ 現在国会に提出されている地方自治法改正案が成立した場合には、地方団体が是正の要求に応じた措置を行わず、国地方係争処理委員会への審査の申出を行わない場合には、国が違法確認訴訟を提起することが可能となる。

※ ただし、「是正の要求」は、具体の事務の処理が行われた後に行うことが出来ると解されており、条例が違法であるとの理由だけで行うことはできない。

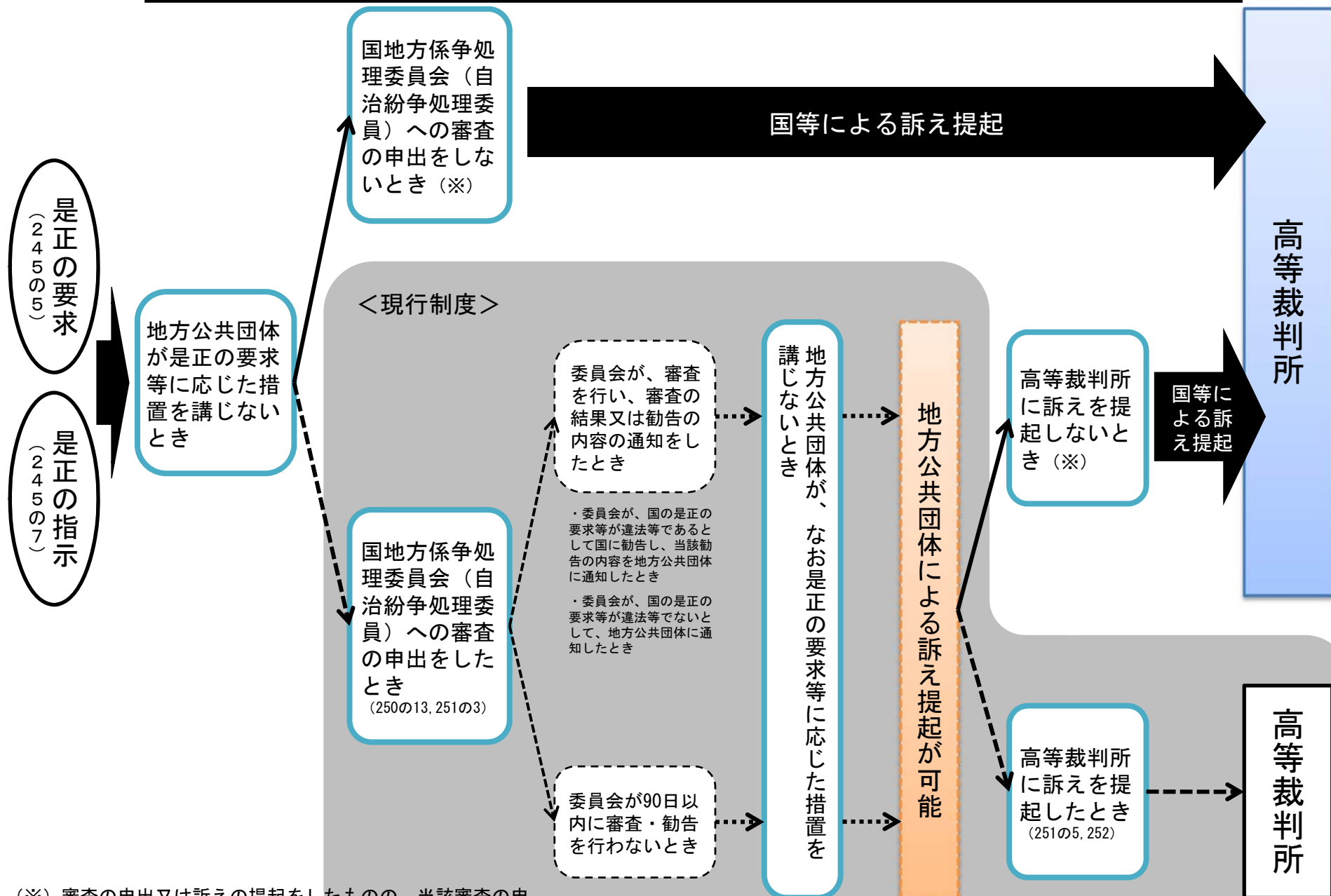
(参考)具体的な処分が行われる前に国が条例の取消し又は変更ができることとされていた例

- 「法定外独立税の報告制」(昭和23年～25年)においては、内閣総理大臣は地方税審議会に諮問し、当該審議会から条例の取消又は変更を要する旨の通知を受けたときは、これに基づいて、当該条例を取消し又は変更しなければならないこととされていた。

国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員の概要(1)



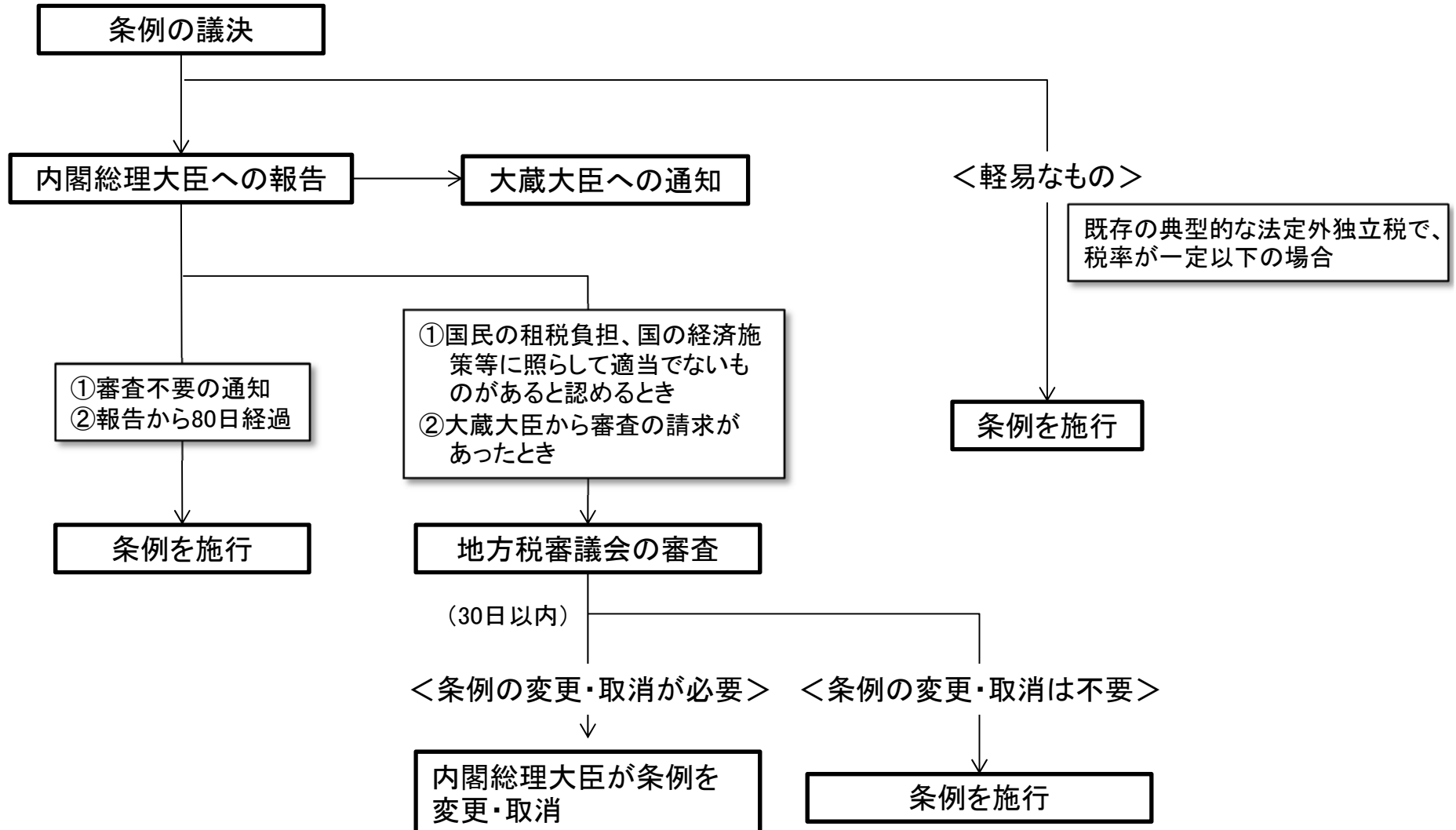
地方自治法改正により新設される「国等による訴えの提起」について



(※) 審査の申出又は訴えの提起をしたものの、当該審査の申出又は訴えを取り下げた場合も訴え提起を可能とする。

「法定外独立税の報告制」(昭和23年～25年)について

内閣総理大臣は、法定外独立税の新設又は変更の報告を受けた場合において、当該条例について国民の租税負担、国の経済施策等に照し適当でないものがあると認めるときは、報告を受けた日から30日以内に、地方税審議会に対し、意見を付けて、当該条例の審査を請求することができることとされていた。



「法定外独立税の報告制」当時(昭和23年~25年)の条文について

○地方税法(昭和23年当時)

(道府県税の独立税の税目)

第46条 道府県は、独立税として左に掲げるものを課するものとする。但し、徴収に要する経費が徴収すべき税額に比し多額であると認められるものその他特別の事情のあるものについては、この限りではない。

略

2 道府県は、前項に掲げるものの外、別に税目を起して、独立税を課することができる。

(地方団体の報告義務)

第122条 地方団体は、左に掲げる場合においては、当該各号に関する条例(当該条例を改正し又は廃止する条例を含む。)を議決した後、直ちにその旨を内閣総理大臣に報告しなければならない。当該条例がその施行後施行の日の属する年度を含み3年度を経過した場合において、なおその効力を有するときも、また同様とする。

(1)~(2) 略

(3) 第46条第2項、第103条第3項、第119条第3項、第121条、第128条第2項、第129条及び第131条第1項の規定により、独立税又は目的税を新設し又は変更するとき。

(4)~(5) 略

2 前項の条例で軽易なものについては、命令の定めるところにより、これを内閣総理大臣に代え都道府県知事に報告せしめ、又はその報告を要しないものとするができる。

3・4 略

5 内閣総理大臣は、第1項第3号及び第4号の場合における報告を受けたときは、直ちにその旨を大蔵大臣に通知しなければならない。

(地方税審議会の審査)

第123条 内閣総理大臣は、前条第1項又は第3項の規定により報告を受けた場合において、当該条例について国民の租税負担、国の経済施策等に照し適当でないものがあると認めるときは、報告を受けた日から30日以内に、地方税審議会に対し、意見を付けて、当該条例の審査を請求することができる。

2 大蔵大臣は、前条第5項の通知を受けた場合において、その条例について、異議があるときは、内閣総理大臣に対し、囹通知を受けた日から20日以内に、地方税審議会の審査の請求を求めることができる。

3 内閣総理大臣は、前項の規定による請求を受けたときは、その請求を受けた日から10日以内に、第1項の審査を請求しなければならない。

5 地方税審議会は、第1項の請求を受けたときは、その日から30日以内に審査を行い、当該条例の取消又は変更の要否を、その理由を添えて内閣総理大臣に通知しなければならない。

6 内閣総理大臣は、前項の規定により条例の取消又は変更を要する旨の通知を受けたときは、これに基づいて、当該条例を取消し又は変更しなければならない。

○提案理由（昭和23年旧地方税法改正時）（抄）

「法定外独立税は、地方団体において、自由に課しうることとしたのであります。しかしながら、一面地方団体が財政運営の方針を誤り、その財政の健全性を失い、国または住民に迷惑をかけるようになり、かえつて自治の基盤を破壊することになりますので、財政自主権を尊重しつつ、しかもかかる弊害に陥らぬようにいたしますため、地方税審議会による審査の制度を設けたのであります。」

○「シャープ使節団日本税制報告書」（昭和24年8月27日）（抄）

地方自治のために、われわれは、地方行政単位がこれの租税を、その賦課しようとするかも知れない他の法定外独立税とともに、法定外独立税として課することを許されるように勧告するものであるが、地方当局に対して法定外独立税の数はこれを制限するように忠告したい。しかしわれわれは、各地方団体は一般にこのことを自ら自由に決定すべきものであると信ずる。本報告書において提案した新しい地方財政委員会は、地方団体が課する法定外独立税について一般的監視をなすべきである。委員会は、現行の法定外独立税を否認し、また、新たに法定外独立税を起そうとする地方当局の申請を却下する権限を持たねばならない。かかる租税は、それが国家の利益に反することが明らかである場合のみ、たとえば、それらが、煩わしい内国「関税」の効果をもつとき、あるいは耐え難い差別待遇を課するとき、あるいは国税の徴収を不当に妨害する時にのみ拒否されるであろう。委員会には、国の利益が明らかに害される例外的な場合にのみ地方当局の財政的独立を制限することを許されるべきである。

3 「要件面の関与」について

法定外税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準

「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項等について」(抄)

(平15・11・11 総税企 第179号 各道府県 道府県税所管部長・市町村税所管部長、東京都総務・主税局長あて総務省自治税務局長通知)

第1 法定外税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準

1. 処理の基本的事項

総務大臣は、以下に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意するものとする。

- (1) 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。
- (2) 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- (3) (1)及び(2)に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

2. 基本的事項に係る考慮すべき事項等

(1)から(3)までの事由については、それぞれ次のことに留意するものとする。

- (1) 「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」については、「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし」とは、実質的に見て国税又は地方税と課税標準が同じである場合を含むものであり、「住民の負担が著しく過重となること」とは、住民(納税者)の担税力、住民(納税者)の受益の程度、課税を行う期間等から判断して明らかに、住民の負担が著しく過重となると認められることをいうものである。
- (2) 「地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること」とは、課税の目的、内容及び方法、流通の状況、流通価格に与える影響等から判断して、当該法定外税が内国関税的なものであるなど、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えると認められることをいうものである。
- (3) 「国の経済施策に照らして適当でないこと」については、「国の経済施策」とは、経済活動に関して国の各省庁が行う施策(財政施策および租税施策を含む。)のうち、特に重要な、又は強力に推進を必要とするものをいい、「国の経済施策に照らして適当でないこと」とは、課税の目的、内容及び方法、住民(納税者)の担税力、住民(納税者)の受益の程度、課税を行う期間、税収入見込額、特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税については当該税収を必要とする特別な財政需要の有無等の諸般の事情から判断して、国の経済施策に照らして適当でないと認められることをいうものである。

論点

① 要件の明確化

- 訴訟との関係をどのように考えるか。
- 「著しく過重」、「重大な障害」、「適当でない」などについて、どのように明確化すべきか。また、「国の経済施策」について、どのように考えるか。

② 廃止すべき要件と新たな要件の追加

- 廃止、追加すべき要件としてどのようなものが考えられるか。
- 専ら他の地方団体の住民に負担を求める法定外税（参考：29、30ページ）や特定の者に負担が著しく偏る法定外税（参考：31～34ページ）をどのように考えるか。

<「中間とりまとめ」の主な意見>

- ・ 国税又は他の地方税と課税標準を同じくする法定外税についての住民の負担については、住民や議会のコントロールが働くものであり、過重な負担であるか否かについて国の判断を求める必要はない
- ・ 一方で、専ら他の地方団体の住民に負担を求める法定外税など、国の判断を求める必要があると考えられるものについては要件として入っていない
- ・ 特定の者に負担が著しく偏るといようなことは避けるための要件を設定すべき
- ・ 法定外税の創設に至る各課税団体の事情を踏まえるべきとの観点から、他の地方団体の住民に対する課税を抑止するための要件設定は慎重に考えるべき

総務大臣の同意についての判決の内容

- 神奈川県臨時特例企業税通知処分取消等請求事件（横浜地裁判決（平成20年3月19日））（抄）
法定外税の新設又は変更に係る総務大臣との同意を要する協議（地方税法第259条第1項、261条）は、異なる行政主体間において経済施策等の施策の整合性を確保するという、行政目的の下にされるものであって、当該法定外税の適法性を審査する性質のものではないから、企業税の適法性は、総務大臣の同意の判断如何に関わらず、本訴において、別途判断されるべき問題である。～（中略）～

- 神奈川県臨時特例企業税通知処分取消等請求控訴事件（東京高裁判決（平成22年2月25日））（抄）
道府県は、総務大臣の同意を得ない限り、法定外普通税の新設等を行うことができないが、この同意を得たからといって、その法定外普通税が適用な（同法（注：地方税法）に違反しない）ものであるとされたことにはならず、法定外普通税の適法性が裁判所の審査に服することは、いうまでもない。
～（中略）～
③例えば、同法第262条に違反しているなど、条例が明白に違法なものであっても、同意（上記改正前は許可）をしなければならないというのは不合理であること、④国の立法機関である国会の定めた同法の規定するところは、「国の経済施策」の最たるものの1つであると解し得ることから、総務大臣は当該法定外普通税が同法に違反する違法なものであると判断した場合には、同法第261条3号に該当する～（中略）～として、不同意とすることができるものと解するのが相当である。

法定外税の違法性の判断についての判決の内容

- 神奈川県臨時特例企業税通知処分取消等請求事件（横浜地裁判決（平成20年3月19日））（抄）
法定外税の創設により法定税に係る規定の趣旨に反する課税をすることは、道府県において法定税を法定の準則に従い課すべきものとした地方税法の趣旨に反し許されず、同法259条ないし290条に規定する要件および手続を満たしたかどうかにかかわらず、違法というべきである。

- 神奈川県臨時特例企業税通知処分取消等請求控訴事件（東京高裁判決（平成22年2月25日））（抄）
結局、本件条例が違法、無効かどうかは、前記憲法の規定（注：92条、94条）のほか、地方税法の上記のような規定（注：法定外普通税の不同意要件や非課税の規定など）も踏まえつつ、法人事業税について定める同法の諸規定に違反するかどうか、即ちそれらとの間に、「矛盾抵触」があるかどうかによって判断すべきである。

- 臨時道路補修特別税賦課処分無効確認請求事件（金沢地裁判決（昭和28年11月7日））（抄）
法定外普通税とは、前段にのべたとおり法定税以外に地方団体がその特別事情により独自の判断において適当な税源と財政需要があれば新しく課税するものであって、右は要するところ地方団体の自主性を尊重し地方財政の弾力性の強化に資せんとするもので、ただ地方税法は地方財政の困窮が時として地方団体をしてこれを濫用し法定外普通税の名目の下に悪税を設けしめ、ひいては租税体系を乱すことのないように地財委に同法第261条第1項に規定する要件の審査をせしめることにしたのである。
そこで本件税が法定外普通税として適当か否かは結局右第261条第1項に規定した要件を満たしているかどうかの判断に帰すのであるから以下順次この点について考えて見る。

主な法定外税の納税義務者等（道府県税）

平成24年4月1日現在

団体名	税目	課税客体	収税の用途	課税標準	納税義務者	税率	22年度決算 (百万円)
沖縄県	石油価格調整税	揮発油の販売	(法定外普通税)	揮発油に係る数量から 条例で定める欠減数量 を控除した数量	揮発油の精製業者又は輸入業者その他これらに類する者のうち県内に事務所を設けて揮発油の販売を業とするもので知事が指定するもの(元売業者)	1,500円/kl	1,001
福井県	核燃料税	①発電用原子炉への核燃料の挿入 ②発電用原子炉を設置して行う発電事業	(法定外普通税)	①発電用原子炉に挿入した核燃料の価額 ②発電用原子炉の熱出力	発電用原子炉の設置者	①核燃料価額の100分の8.5 ②45,750円/千kW(3ヶ月)	7,449
三重県	産業廃棄物税	産業廃棄物の中間処理施設又は最終処分場への搬入	産業廃棄物の発生抑制、再生、減量その他適正な処理に係る施策に要する費用	①最終処分場への搬入:当該産業廃棄物の重量 ②中間処理施設への搬入:当該産業廃棄物の重量に処理係数を乗じて得た重量	最終処分場又は中間処理施設へ搬入される産業廃棄物の排出事業者	1,000円/トン ※年間搬入量1,000トン未満は免税	183
東京都	宿泊税	ホテル又は旅館への宿泊	国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用	ホテル又は旅館への宿泊数	ホテル又は旅館の宿泊者	1人1泊について宿泊料金が10千円以上15千円未満…100円 等	1,037
岐阜県	乗鞍環境保全税	乗鞍鶴ヶ池駐車場へ自動車運転して自ら入り込む行為、又は他人を入り込ませる行為	乗鞍地域の自然環境の保全に係る施策に要する費用	乗鞍鶴ヶ池駐車場に自動車進入する回数	乗鞍鶴ヶ池駐車場へ入り込む自動車を運転する者	一般乗合用バス以外…3,000円/回等	22

主な法定外税の納税義務者等（市町村税）

平成24年4月1日現在

団体名	税目	課税客体	税収の用途	課税標準	納税義務者	税率	22年度決算 (百万円)
神奈川県 中井町	砂利採取税	砂利の採取	(法定外普通税)	採取量	採取業者	砂利 1m ³ …30円 等	5
静岡県 熱海市	別荘等所有 税	別荘等の所有	(法定外普通税)	別荘等の延面積	所有者	1 m ² …年 650円	560
福岡県 太宰府市	歴史と文化 の環境税	有料駐車場に駐車 する行為	(法定外普通税)	有料駐車場に駐車 する台数	有料駐車場利用者	乗車定員29人超の 自動車…500円 等	61
東京都 豊島区	狭小住戸集 合住宅税	豊島区内における狭 小住戸(専用面積 30m ² 未満の住戸)を有 する集合住宅の建築 等	(法定外普通税)	区内に新たに生ず る集合住宅の狭小 住戸の戸数	建築主	1戸につき50万円	403
山梨県 富士河口 湖町	遊漁税	河口湖での遊漁行 為	河口湖及びその周辺地 域における環境の保全、 環境の美化及び施設の 整備の費用	遊漁行為を行う日 数	遊漁行為を行う者	1人1日 200円	10
沖縄県 伊是名村	環境協力税	旅客船、飛行機等に より伊是名村へ入域 する行為	環境の美化、環境の保 全及び観光施設の維持 整備に要する費用	旅客船、飛行機等 により伊是名村へ 入域する回数	旅客船、飛行機等により伊 是名村へ入域する者	1回の入域につき100 円(障害者、高校生以 下は課税免除)	4
沖縄県 伊平屋村	環境協力税	旅客船等により伊平 屋村へ入域する行 為	環境の美化、環境の保 全及び観光施設の維持 整備に要する費用	旅客船等により伊 平屋村へ入域する 回数	旅客船等により伊平屋村 へ入域する者	1回の入域につき100 円(障害者、高校生以 下は課税免除)	3
沖縄県 渡嘉敷村	環境協力税	旅客船等により渡嘉 敷村へ入域する行 為	環境の美化、環境の保 全及び観光施設の維持 整備に要する費用	旅客船等により渡 嘉敷村へ入域する 回数	旅客船等により渡嘉敷村 へ入域する者	1回の入域につき100 円(障害者、中学生以 下は課税免除)	10

特定納税義務者からの意見聴取制度について

地方団体は、法定外税の納税額が、全納税者の納税額総額の10分の1を継続的に超えると見込まれる者として一定の要件を満たす者(※)がある場合において、法定外税の新設又は変更をする旨の条例を制定しようとするときは、当該地方団体の議会において、当該特定納税義務者の意見を聴くものとする。

【平成16年度税制改正詳解(抄)】

核燃料税をはじめ、限られた納税者に課税する法定外税も増えてきていることを踏まえ、特定の納税者にかかる税収の割合が高い場合には、条例制定前に議会でその納税者の意見を聴く制度を設けることとしている。これは、法定外税の新設等の場合の適正手続きを整備したものであり、具体的には、その納税者に係る課税標準が継続的に全体の10分の1より多くなると認められる納税者(これを「特定納税義務者」という。)から、意見を聴取することとなっている。

(略)

この特定納税義務者の意見については、議会は当該意見に拘束されることはなく、検討材料として参考にすることになるが、その内容を十分に検討したうえ、それを参考としながら、慎重に法定外税に係る条例案を審議し、議決を行うことが求められるものである。

※「特定納税義務者」

法定外税の納税額が、全納税者の納税額総額の10分の1を継続的に超えると見込まれる者として、次の2つの要件をどちらも満たすと見込まれる者

- ① 条例施行後5年間の合計で、当該納税義務者に係る納税額が、その法定外税の納税額総額の1/10を超える見込みがあること
- ② 当該納税義務者に係る納税額が、その法定外税の納税額総額の1/10を超える年が、条例施行後5年間のうち3年以上あると見込まれること

特定納税義務者からの意見聴取の例（核燃料税関係）①

聴取の時期	法定外税の新設・変更の内容	特定納税義務者	意見の概要
平成23年	青森県核燃料物質等取扱税の税率引上げ・出力割の導入	発電事業者 (2社)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 立地地域の方々をはじめ県民の皆さまの安全と安心の確保ならびに地域振興に引き続き貢献していく観点から、条例案を受け入れさせていただくことといたしました。 ○ 原子燃料サイクル事業のコストに直結する観点からは、弊社にとって影響が大きいものと考えております。 しかしながら、原子燃料サイクル事業は、県民の皆様のご理解・ご協力のもと、地元をはじめとする地域の方々との共存共栄を図りつつ推進していくことが何よりも重要なことと認識しております。したがって、今回のご提案につきましては、受け入れさせていただきます。
平成23年	福井県核燃料税の税率引上げ・出力割の導入	発電事業者 (2社)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 電気事業者の租税負担率は全産業平均に比べ極めて高いうえ、更に今回の東京電力福島第一発電所事故が電気事業の存続にかかる重大な事態であり、事業運営上大変厳しい事態を迎えて担税能力が低下していることから、本条例は大変厳しいものと受け止めております。 しかし、弊社は、本税が原子力発電所立地に伴う安全対策などの事業に活用されるならば、立地地域のみなさまの安心・安全の確保ならびに地域と発電所の共生に大変有益であると認識しております。 このため、本条例につきまして異議はございません。 ○ 電気事業者の税負担は極めて高いものがあり、加えて3月に発生しました東日本大震災では、茨城県にあります弊社東海第二発電所も大きな被害を受け、現在全社一丸となってその復旧に取り組んでいるところです。 そうした中での本条例案は、弊社にとって極めて厳しく重い内容のものとなると受け止めております。 しかしながら、本税の見直しにより、本税収が原子力発電所立地地域の安全対策や災害対策の強化・充実等の事業にこれまで以上に活用される事につきましては、立地地域にお住まいの方々の安全・安心の確保や、立地地域と弊社発電所との共生に繋がるものであることから、弊社としても大変意義深いものであると認識いたします。 つきましては、弊社として本条例には異議はない旨をご回答申し上げます。

特定納税義務者からの意見聴取の例（核燃料税関係）②

聴取の時期	法定外税の新設・変更の内容	特定納税義務者	意見の概要
平成21年	島根県核燃料税の税率引上げ	発電事業者 (1社)	<p>当社は、供給安定性、経済性および環境保全の同時達成を図るべく懸命な効率化努力を続けているところであり、今回新設される「核燃料税」の内容は大変厳しいものと受け止めております。</p> <p>しかしながら、当社にとりまして、原子力立地地域との共生が重要との認識に変わりはなく、また、島根原子力発電所3号機の運転開始、プルサーマルの導入等に向けて「安全・安心の確保のための原子力立地地域の安全・防災対策に係る財政需要の増加」に早急に対応する必要があるとの島根県の説明に対しては、一定の理解をしているところであり、こうした観点から今回新設の内容について同意するものであります。</p>
平成21年	静岡県核燃料税の税率引上げ	発電事業者 (1社)	<p>核燃料税（以下、本税といいます）も含めた弊社の租税負担率は全産業平均に比べ極めて高いうえ、世界経済の悪化に伴う電力需要の激減、地球温暖化問題や燃料価格の乱高下など電気事業を取り巻く環境が大きく変化するなか、徹底した経営効率化に取り組んでいる弊社にとりまして、本条例案の内容は大変厳しいものと受け止めております。</p> <p>しかし、本税は、浜岡原子力発電所立地地域の安全対策や生業安定対策、民生安定対策などの事業に活用されるものであり、これらの事業は、立地地域のみならずの安全・安心の確保ならびに地域と発電所の共生の観点から、大変重要であると認識しております。</p> <p>したがって、弊社といたしましては、本条例案に異議はございません。</p>

(参考)意見聴取制度創設前の納税者等からの意見

「福島県核燃料税条例」に関する総務大臣へのお願いについて(平成14年7月17日) 【東京電力株式会社】

(略)この度、貴省に協議書が提出されました福島県核燃料税条例は、従来の核燃料の価額に対する課税の大幅な税率アップに加え、さらに同じ核燃料の重量へも課税するという、新税の創設にも等しい全く新たな枠組みによるものです。この結果、当社の税負担は、現行制度と比べて一気に2倍を超える(「激変緩和措置」でも2倍近い)水準となり、大幅増税と言わざるを得ません。にもかかわらず、この大幅増税案は、唯一の納税者である当社との間で十分な協議を経ることなく一方的に議会に提出され、かつ当社に議会での発言機会も与えられないまま可決されたものであるなど、手続的にも適正さを著しく欠いています。

従いまして、当社といたしましては、今回の増税は、到底容認することができず、貴省におかれても不同意とされるべき内容であると考えております。(略)

特定納税義務者からの意見聴取の例（産業廃棄物税関係）

聴取の時期	法定外税の新設・変更の内容	特定納税義務者	意見の概要
平成21年	島根県産業廃棄物減量税の更新	処理事業者 (1社)	<p>当社は、エネルギー産業の一員として、かねてより環境問題への取組みを経営の最重要課題の一つと捉え「中国電力環境行動計画」を策定し、さまざまな環境問題に取り組んでいるところであり、本税制度の必要性については十分に理解しております。</p> <p>しかしながら、本税制度において、自社最終処分場へ搬入される産業廃棄物についても一律に課税対象とされていることについては、本税導入以前から産業廃棄物の多くを自社最終処分場へ搬入している当社にとり非常に厳しい内容となっております。</p> <p>つきましては、下記内容をご賢察いただき、是非とも石炭灰を自社最終処分場で処理することに対する「産業廃棄物減量税」の課税免除または軽減措置をお願いいたします。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 当社は、自社最終処分場を自らの責任と負担において設置し、環境に十分配慮した取組みを行っております。（略） 2. 近隣他県では自社最終処分場への処分を課税免除としており、他地域においては石炭灰の埋立処分にあたり軽減措置を導入している事例があります。（略） 3. 税の「受益と負担の原則」を考慮し、自社最終処分場への処分については、委託処分と区別し一定の配慮が必要と思われれます。（略） 4. 当社における税負担は売上高の7.3%（平成19年度実績）に達しており、全産業平均の2.3%（平成18年度実績。三菱総合研究所「企業経営の分析」による）に比べて著しく重い状況にあります。（略）
平成19年	鳥取県産業廃棄物処分場税の更新	処理事業者 (1社)	<p>照会のありました産業廃棄物処分場税の改正（適用期間延長）について、現行の仕組みには、以下のような問題があると考えます。</p> <p>これらの問題を放置すると、偏った負担が行なわれ、税を導入した目的が達成されることがないと考えます。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 中間処理業者が実質負担する仕組みについての問題（略） (2) 近県との調整の必要性（略） (3) 自社処分の場合の非課税の問題（略） (4) 排出事業者責任の徹底について（略）