

第9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24年9月5日(水)14:00～

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。皆様おそろいでございますので、ただいまから、第9回地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会を始めたいと存じます。

本日の議題は、税率についての課税自主権の拡大及び法定外税の新設・変更への関与の見直しについてでございます。

それではまず、税率についての課税自主権の拡大につきまして、市川企画官より資料の説明をお願いいたします。

【市川税務企画官】 市川でございます。お手元でございます資料1-1に沿いまして御説明させていただきます。

まず表紙をおめくりください。1ページ目でございます。目次が書いてございますが、今回、税率についての課税自主権につきまして、論点を3つほど設定しております。制限税率について、一定税率について、それから、標準税率についてということで、後ほど御説明させていただきますが、この3点につきまして御議論していただければと考えております。

続きまして2ページでございますが、こちらは一度御覧いただいているかと思っておりますけれども、税率の種類につきまして、先ほどの一定税率、制限税率、標準税率の関係につきまして税目ごとに区分した表になっております。

続きまして、次の3ページを御覧いただければと思います。3ページは、一定税率、それから、標準税率、制限税率があるもの、ないもの、それから、任意税率、そういったものにつきまして、どういった法律の規定ぶりになっているかというのをまとめたものでございます。以上が、今までの税率関係の整理につきましての御説明でございます。

4ページ以降が、1つ目の論点でございます制限税率についてでございます。

5ページをお開きいただければと思います。5ページでございますが、最初に定義としまして制限税率につきましての考え方をまとめております。制限税率とは地方税法の定める税率以下の税率によらなければならないものと一般的にされております。その下に主な改正経緯をまとめておりますが、こちらを御覧いただきますとおわかりいただけるかと思っておりますけれども、地方税法は昭和25年に制定されて以降、制限税率を強化してきたとい

うような歴史になっております。平成10年、地方分権改革を境にしまして、その後、緩和をしてきておるとい歴史になっておるところでございます。

続きまして、6ページでございますが、こちら、制限税率の意義としまして、ものの本とか、それから、国会答弁などでまとめておるものでございます。総論的に答弁しておるものを掲げております。

続きまして7ページでございますが、こちら、7ページ、8ページ同じでございますけれども、制限税率を強化したり、緩和したり、そういったときにつきまして、各税目につきまして、どういったことを理由に制限税率を強化したり緩和したりしたかといったところで、制限税率の意義につきまして各税目につきまして答弁したものをまとめたものでございます。

7ページが事業税でございますけれども、事業税につきましては、法人の税負担に大きな影響を与えるとか、それから、他の地方団体に対しましても損金算入される関係もございますので極めて大きな影響を与えるとか、そういった理由を言っております。それから、自動車税・軽自動車税につきましては、全体として総合的な税負担をどう考えるのかといった観点がございます。

8ページでございます。娯楽施設利用税でございますが、こちら、既になくなった税目でございますけれども、ゴルフ場利用税が引き継いだような経緯がございます。そういったところから挙げておるところでございます。娯楽施設利用税につきましては、税負担の地域間のバランスといったものを制限税率の意義として述べております。都市計画税につきましては、地域間で非常にアンバランスが出ると国民の租税負担という面から申して問題があるといったところから制限税率を決めておるとい説明をしてきておるところでございます。

続きまして、9ページでございますが、ここで論点としてまとめておるところでございます。こういった過去の経緯等から、制限税率の意義として、その下の四角にございますけれども、4点ほど掲げておりますが、こういったものが考えられるのではないかといったところでございます。

制限税率の意義でございますけれども、下の箱を御覧いただきますと、①としまして、地方団体間に著しい税負担の不均衡が生じることを抑制するという意味。それから、2つ目でございますが、国税・地方税を通じた税負担を適正化するということ。それから、3点目でございますが、国や他団体の税収入に多大な影響を与えることを抑制するという意

義。それから、4点目でございますが、特定地域の経済活動への過度な負担を与えることを抑制する。こういった4点ほどが考えられるのではなかろうかと考えております。

それから、その下に※で書いてございますが、こういったもののほかに、そのときそのときで納税者の負担が過重になることを抑制すべきという社会経済的な要請もあったのではなかろうかと考えておるところでございます。

もう1つの論点でございますが、最初に見ていただきましたように、近年の制限税率の緩和というような流れがあるところでございますが、こういったところも踏まえまして、地域の自主性・自立性を高める観点から、11ページ、12ページに制限税率がある税目を並べておりますけれども、そういったものについてその有無とか幅を見直すべきものはあるだろうかといったところでございます。見直すとした場合に留意すべき事項はあるのかといった論点でございます。

9ページの下につきましては、制限税率を緩和したときの考え方をまとめております。

続きまして10ページにつきましては、超過課税などについての各団体の意見ということで、全国知事会から課税自主権の拡大とかそういった話が出ておる一方で、経済界、日本商工会議所からは、安易な超過課税とか独自課税の導入には反対と、そういった両論があるところでございます。

続きまして11ページ、12ページですが、先ほどの論点に書いてございました、それぞれ制限税率が設定されておる税目の一覧でございます。この一覧では、税目と制限税率、制限税率につきましての改正経緯と税収、それから、関係する国税、そういったものをまとめておるところでございます。12ページは、市町村税につきまして同じようにまとめさせていただいております。こういったものにつきまして制限税率をそれぞれどう考えていくのかといったところの論点を考えておるところでございます。

続きまして13ページは、参考までに、標準税率のみ、制限税率が設定されていない税目についてまとめた表でございます。道府県税につきましては、創設されたときから制限税率がないものが比較的多いところでございますけれども、市町村税につきましては、創設以後、地方分権改革といったところもありまして、制限税率を廃止してきた、そういった歴史があるところでございます。

続きまして14ページ以降が、2つ目の論点でございます一定税率についてでございます。

15ページを御覧いただければと思います。最初に、一定税率の定義、考え方をまとめ

てございます。地方税法の定める税率によらなければならないもの、これは1つの税率、それによらなければならないものと定められておるところでございます。

一定税率を設定する理由としまして、同じように、国会答弁とかものの本に書いてあるところをまとめているところでございます。最初の丸で申しますと、例えば鉦区税とか狩猟免許税などにつきましては、一の特権税であるから、課税団体を異にすることによって税率を異にする理由に乏しいとか、あとは、なくなりましたが、電気ガス税につきましては、徴収上の困難排除、経済界に与える打撃を防止する、そういった理由を述べております。それから、自動車取得税、軽油引取税につきましては、流通税であることに着目、こういったことを述べております。

それから、その下の2つにつきましては、事業所税と地方消費税でございます。それぞれ税目ができたときの国会答弁でございます。事業所税につきましては、大都市における行政サービスと企業活動の受益関係、これがどの都市におきましてもほぼ同質のものであろうという考え方、それから、地方消費税につきましては、その技術的な問題、多段階の消費課税であるという、そういった性格がございまして、そういったところで、その当時の考え方としましては、一定の税率とならざるを得ないのではなかろうかといったところで考えておったところでございます。

続きまして、16ページでございますが、こういった過去の経緯などから、一定税率の意義として同じようにまとめましたものが真ん中の箱のところでございます。1つ目、一定税率の意義としまして、経済活動をゆがめるようなことを回避するためといったところから一定税率としているのではなかろうか。2つ目としましては、国税・地方税を通じた税負担の適正化。それから、3番目、課税技術上の問題としまして、納税義務者や特別徴収義務者に多大な事務負担を課すことを回避するという理由。それから、4点目としましては、特権税的なものであることから同一の負担とする。そういったものがあるのではなかろうかと考えております。

同じく※、先ほど制限税率で御説明させていただいたような、そのときそのときの社会的な要請といったものも一定税率設定の理由として考えられるのではなかろうかとしましてまとめております。

論点としまして、先ほどの制限税率と同じような形でございますが、地域の自主性・自立性を高める観点から、17ページに一覧をまとめておりますが、これらにつきまして、一定税率を見直すべきものはあるだろうかというのが2つ目の論点でございます。17ペ

ページを御覧いただければと思います。先ほどの制限税率の表と同じようにまとめてございます。税目、税率につきまして、それから、税收、それと、関係する国税をまとめております。こういったものにつきまして一定税率を見直すべきものがあるだろうかといったところが2番目の論点でございます。

続きまして、18ページから、標準税率について御説明させていただきます。

19ページを御覧いただければと思います。最初に標準税率の定義をまとめております。これは法律上明確に書いてあるものでございます。読み上げさせていただきます。「地方団体が課税する場合に通常よるべき税率でその財政上その他の必要があると認める場合においては、これによることを要しない税率をいい、総務大臣が地方交付税の額を定める際に基準財政収入額の算定の基礎として用いる税率とする」というふうに定義がなされておるところでございます。

これにつきまして、以降、経緯をまとめております。昭和23年、今の地方税法が制定される前の旧の地方税法がございますが、そのときに概念として標準賦課率が初めて出てきたところでございます。そのときの条文が点線囲みで書いてございます。現在と似たような考え方でございますが、その財政上特別の必要があると認める場合を除くほか、標準賦課率を超えて課税してはならないといったことを書いてございます。このときの通知の中では、その下の箱でございますが、賦課率の標準を定める税目にあつては、可及的にその標準により賦課率を定むべきものであることというような通達を出しておるところでございます。

その後、昭和25年に今の地方税法が制定されるわけでございますが、20ページに書いてございますシャープ勧告を受けまして、地方税法は制定されるわけでございます。そのシャープ勧告の中での税率設定の考え方とか、あと、平衡交付金、現在の地方交付税に引き継がれる考え方でございますが、こういったところとの関係をまとめたものが20ページでございます。

例えば税率設定につきましては、最初の丸でございますが、特定の地方税の正確な税率は中央政府が決定すべきものではないといったこと。それから、下の丸では、どんな租税をどの程度課税するかを全く自由に決定できるといったことを書いてございます。それから、下の平衡交付金との関係で申しますと、標準税率による地方税予想収入額ということで標準税率と平衡交付金との関係について触れておる部分がございます。

続きまして、21ページでございます。こういったシャープ勧告を受けまして、昭和2

5年に地方税法が制定されたわけでございます。このときの規定でございますが、点線囲みに書いてございますように、3点の要素——通常よるべき税率、それから、その財政上の特別の必要があると認める場合これによることを要しない税率、それから、地方財政平衡交付金の額を定める際に基準財政収入額の算定の基礎として用いる税率といった、3点の要素が盛り込まれたような定義になっておるところでございます。

この定義につきまして、平成16年に地方分権の流れの中で条件の弾力化をしたところでございます。条件の弾力化の中身でございますが、当初、財政上特別の必要があると認める場合という1つの理由しかなかったところでございますが、条件の弾力化としまして、その財政上その他の必要があると認める場合と、財政上以外の理由、そういったところも認められる場合があれば、標準税率として通常よるべき税率でなくてもいいというような考え方が取り入れられたところでございます。

続きまして、22ページでございますが、標準税率の意義につきまして、国会答弁などにつきましてまとめたものでございます。考え方としまして、最初の丸で申しますと、目安として標準税率が設けてありますということ、それから、平衡交付金を受ける場合の基準。それから、2つ目でございますが、こういった税率を明確に規定することによって、地方税負担の公平化を図るということ。それから、3番目の丸で申しますと、国、地方を通ずる国民の税負担の適正化、それから、地方団体間における住民負担の均衡化を図るといった理由でございます。4つ目の丸につきましても、同じような話を述べておるところでございます。

続きまして、23ページでございますが、23ページ以降につきましては、標準税率という中で、標準税率を超えて課税するという超過課税についての経緯をまとめておるところでございます。超過課税につきまして、昭和20年代以降、30年代、40年代を通じまして、超過課税をやっている団体が非常に多かったという歴史がございます。下の方にまとめてございます。そういった中で、税負担がそれぞれの市町村の中で非常にばらばらになっているのがどうかといったところがございまして、当時の自治省としましては、各地方団体に、特に住民税でございますが、そういったものの負担の軽減の要請が強いので超過課税の解消を図るようという通知を何度か出したところがございます。そういったものをまとめたのが23ページでございます。

それから、24ページにつきましては、現在の超過課税の状況をまとめたものでございます。何度か御覧いただいているものでございます。

続きまして、25ページにつきましては、超過課税の状況について過去の状況をもう少し詳しくまとめたものでございます。これは昭和30年代の状況でございます。昭和30年代は、地方団体は、左側の箱に書いてございますが、準用再建団体であったり、財政再建団体であったりということで財政状況が非常に厳しかったこともございまして、超過課税がいろいろな税目で行われていたといったところがございます。市町村につきましても、多くの団体で超過課税が行われていたといったところがございます。

それから、26ページは、昭和40年以降の超過課税をやっている団体の推移をまとめたものでございます。

続きまして、27ページでございます。27ページ以降につきましては、逆に標準税率よりも低い税率で課税している、そういったところの現状をまとめたものでございます。27ページは近年の状況でございます。報道などもされました名古屋市の状況、それから、そのほかの市町村の状況などをまとめたものでございます。

続きまして、28ページでございます。こちらは過去の状況をまとめたものでございます。超過課税は昭和40年代に非常に多く行われていたところでございますけれども、標準税率未満の課税というのも過去には結構数多く行われておったところでございます。これにつきまして、特に2つ、下で財政状況をあらわしておりますけれども、昭和45年に個人の所得割につきまして、2団体——可美村と府中町で課税標準未満で課税しておったところがございますが、52年にゼロになっております。これ以降、名古屋市が実施するまで課税標準未満で課税するといったところはなかったところがございますが、この可美村と府中町の財政状況など、昭和45年と52年の状況につきましてまとめましたのが下の表でございます。

続きまして、29ページにつきましては、標準税率未満で課税を行った場合の財政上の措置につきましてまとめたものでございます。現状でございます。最初に書いてございますが、標準税率未満で課税を行った場合につきましては、世代間の公平性の関係から、建設地方債を起すに当たりまして総務大臣の許可を要するとなっておりますのでございます。真ん中に書いてございますのが、その根拠条文でございます。

それから、その下の箱に書いてございますのが同意等基準になっておりますが、同意を含めまして、課税標準未満で課税を行った場合の許可の考え方についてもここでまとめられております。考え方としまして、下線を引いておりますけれども、世代間の負担の公平への影響、それから、地方税収の確保、そういった状況を勘案して地方債を許可するとい

う基本的な考え方。その際、世代間の負担の公平への影響については、減税による減収額を上回る行政改革の取り組み等を予定しているかどうか、それから、地方税収の確保の状況について当該団体の地方税の徴収率が類似団体の地方税の徴収率を上回っているかどうか、税収確保の努力をしているかどうか、そういったことを中心に精査するとしておるところでございます。

それから、30ページにつきましては、過去の地方財政上の取り扱いでございます。平成17年度までにつきましては、標準税率未満で課税を行う団体につきましては、建設地方債を起すことができなかったという経緯がございます。これにつきまして、18年度以降、先ほど御説明いたしました、許可があれば地方債を起すことができるというふうに改正されたところでございます。

続きまして、31ページを御覧いただければと思います。こちらは標準税率と交付税との関係でございます。上の箱に書いてございますが、普通交付税につきましては、標準的な財政需要が標準的な財政収入を超える団体に対しまして交付されるというような制度でございます。この基準財政収入額につきましては、標準税率または一定税率をもって算定することになっております。真ん中にいろいろポンチ絵がかいてございますが、一番下の矢印のところに書いてございますように、標準税率で算定いたしますので、超過課税や標準税率未満で実際には各個別の地方団体が課税をしても、結果として、基準財政収入額、それから、普通交付税額に影響を与えないというような仕組みになっておるところでございます。

32ページはその関係の規定でございます。

最後に、33ページに論点を1つ挙げさせていただいております。標準税率の意義とか地方財政との関係を御説明させていただきましたが、そういったところを踏まえまして標準税率のあり方をどのように考えていくべきかといったところを、最後、3つ目の論点として挙げさせていただいております。

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、ただいま御説明いただきました税率について、皆様からご意見等を承りたいと思います。全体について伺ってもいいのですが、便宜上、順番になっております制限税率につきまして、ご意見等ございましたらお願いいたします。佐藤委員、お願いします。

【佐藤委員】 今、座長は、便宜上制限税率からとおっしゃいましたが、最初の2つが

絡むので、関係させながらお話をさせていただければと思います。

この点については2つの見方をご指摘したいと思います。さきほど、制限税率、一定税率を設けている税について過去の経緯等から理由を整理してくださったわけですが、その理由が、現在の状況をうまく説明できているか、また、今後もその説明でもって制度を説明していくのが適切かどうかというのが第1の物の見方であると思います。

第2に、より具体的な論点としては、2ページの税率の種類を見たときに、性質のよく似ているような税が違う位置付けになっているとすると、そこは説明が必要なわけですから、その点をうまく説明できるかどうかということが、第1の抽象的な問題と関連して論点になってくるだろうと思います。

例えば2ページで自動車税と軽自動車税がともに標準税率付きの制限税率という形になっているのは、これらは同じ性格の税と考えてよくて、同じ扱いになっていますから、おそらくこの2税の間では不均衡は少ないだろうと思われま。ところが、鉱区税は一定税率ですが、鉱産税は制限税率であるという点について、この2つはその差を正当化できるほどに違う税なのか、というふうに問題を考えていくべきだろうと思います。

もう1つ例を出すならば、市町村税のところ、事業所税は一定税率ですが、都市計画税は制限税率しかありません。どちらも応益を根拠とした目的税であるという点では性格は変わらないわけでありま。これだけの性格の差をうまく説明できるのか、という物の見方が必要になるだろうと思います。

その上で、9ページと16ページのおまとめくださった資料を拝見しますと、9ページの①②、それから、16ページの②ですが、とりわけ9ページの①の「団体間での税負担の不均衡」というのは、これまでの全国一律に税制をつくっていくという点では重要なポイントだったと考えられるわけですが、現在の流れの中でなおこの点を重視すべきであるかどうかということについては、少し考える余地があると思います。

すなわち、歳入と歳出をバランスさせることが地方自治の基本であるというふうには既に中間とりまとめをしたわけ。そうすると、単なる税負担だけではなく、その地方においていかなる歳出がなされているかということとの見合いでその負担を住民が引き受けるというのであれば、負担だけ見れば地方団体間の著しい負担であっても容認できる場合があるだろうという趣旨で、①というのがこれまでよりは少しウエートが下がってくると考えてよいのではないかと思います。

それから、両ページを通した②の国・地方を通じた税負担の適正化という点も、①に準

じて考える余地があるだろうと思います。

ただ、このように申し上げても、③は十分成り立つ議論だと思っておりますので、③の点を考えますと、そう無制限にこれまでと状況が変わるといようなことを主張するつもりではありません。

9ページの④と、おそらく16ページの①がある程度似た論点だと思いますが、これは私にはやや理解しにくいところがあります。例えば軽油引取税が一定税率であるといようなことを当てはめますとわりあいわかりやすいのですが、流通するということなどを前提にして、日本全国の経済にどうい影響を与えるかという観点から制限し、あるいは一定税率だといふうにまとめるのであれば、いまだに説得力を持つ考え方であると思いません。

16ページの③④について説得力があると思えますことは、申すまでもありません。

そのように考えていきますと、2ページの図に戻りまして、鉱区税と鉱産税について、鉱区税をあくまで一定税率にし続けておく必要があるかどうかということが具体的な1つ目の論点であり、それから、事業所税と都市計画税について、やはり事業所税を一定税率にしておく必要があるのだろうかということが、具体的な2つ目の論点になると思います。

私見を申し上げますと、事業所税について一定税率に絞るとい必要までは必ずしも大きくなく、制限税率で十分なのではないか。それから、都市計画税というのが、使途がこれからどうなるかわかりませんが、今後は大都市インフラの更新などにも使う可能性を視野に入れるならば、どれだけの受益と負担を引き受けるかということ由市町村レベルで住民が決めるという観点からは、制限税率を撤廃することも視野に入れて考えてよいことではないかと思われます。というも、都市計画税はもともと任意税率であって、標準税率すら定められないという種類のものでありますから、事業所税よりももう1つ制限の緩いといるか、規制の少ないものにするということも考慮に値すると思いました。

以上、この場面で2つの「ものの見方」がありうることと、そこから導かれるいくつかの具体的な論点についてお話しいたしました。ありがとうございます。

【碓井座長】 佐藤委員から大変多くの問題点といるか、論点を提供していただいて、最後に2ページの一覧表に基づいてのご意見が出されました。問題提起をどういふう料理していったらいいかということですが、とりあえずは、先ほどの制限税率についての9ページのことと、それから、後ろの方の一定税率についての16ページのところ、それぞれの意義を述べている枠がございますが、ある意味でこれは建前論かもしれませんが、

その辺から何かご意見がございましたらお願いしたいと思います。

佐藤委員からは特に、例えば9ページのところでは、むしろ自主的に決める、歳出の程度に合わせて税負担も決めると、そういう必要性が高まっているのではないかというよう
なご指摘があったかと思います。

どうぞご意見等いただければと思います。清原委員、どうぞ。

【清原委員】 ありがとうございます。今、佐藤委員から大変よい問題の整理をしていただいたので、私は、最後に例示されました2つの事業所税と都市計画税について、提案を含めて、問題提起された点に、少し意見というか、実態から申し上げたいと思います。

都市計画税も事業所税も、いわゆる目的税の中に整理されるのではないかと思います。本日、「制限税率の意義」及び「一定税率の意義」を整理していただいて、それぞれのポイントを承知しつつ、今の問題提起を受けて反応いたしますと、都市計画税というのは実はやはり歳出との見合いでおのずと一定の制限が働いております。三鷹市の実態で申し上げますと、制限税率は0.3%ということになっておりますが、目的税でございますので、私が市長としてその用途として考えている事業に係るコストとの関係でいえば、今年は議会に0.225%で提案をして承認をいただいているということで、0.3%に満ちておりません。

このように、多くの納税者に幅広く課税する税であります。歳出との見合いでおのずと一定の制限が働くということでもありますので、納税者の立場で考えますと、あわせて課税される固定資産税が平成16年から制限税率を定めていないという流れもございますので、この制限税率については、佐藤委員もおっしゃったように、ひよっとしたら見直すこともあり得るのかなと地方の当事者としては問題の所在を認識しています。

それから、事業所税についても、これは目的税でございます。各地方団体の財政需要に応じた税率の設定もあり得るとも思います。先ほど受益と負担というキーワードもお出しいただきまして、地方のそれぞれの実情に応じた、都市再生とか、ファシリティーマネジメントとか、あるいは地域活性化で事業所の皆様を誘致するに足るいろいろな基盤整備を整えていくとかそういうことを考えますと、確かに例示された都市計画税と事業所税については、それぞれがたまたま目的税であるということもあり、今回の税の整理の中では、今後、税率についてこれまでの取り組みを変えていくようなところにある税目ではないかなと感じました。今の時点では以上です。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。

それでは、今、かなり具体的な税目で議論が出ております事業所税、都市計画税、あるいはそれらと比較する意味での固定資産税なども出ておりますので、この辺について、例えば制限税率とか一定税率の制度意義との関係でさらに議論を深めてまいりたいと思います。いかがでございましょうか。

ちょっと私から発言させていただきたいと思います。例えば都市計画税は、償却資産は除くわけですかね。それ以外の点においては、土地家屋を対象にしているという意味では固定資産税と兄弟のような税だということですが、しかし、目的税で、その用途が特定されていると、こういうことになりますね。

それで、制限税率の意義を考えると、先ほどの9ページのところでは、負担の不均衡とかそういうことが出ていたのですが、考えてみると、同一の地方公共団体の中で、比較的広く普遍的に課税を受ける納税義務者がいる税と、対照的に偏っている税とでは、やはり検討の視点を少し変える必要があるのかなという気がしないでもない。

そういう点からいくと、例えば都市計画税は、そういう意味では広く税負担者がおられるのに対して、事業所税は比較的限定されている。そうすると、納税者が比較的限定されているときに、全く天井なしというようなことにした場合には、そういうところに税負担のしわ寄せをする税率設定も議会で通ってしまうかもしれないと、こういう問題があるような気もいたしました。

これは私からの問題提起ですが、どうぞ皆様からご意見をどうぞ。

【佐藤委員】 ありがとうございます。事業所税と都市計画税をペアで考えながら同じ箱に持ってこようとしなかったのはまさにそういう点もあります。

もう1つ申し忘れましたことは、例えば道府県民税などでかなり違う性格付けがされている、あるいは市町村民税の中で違う性格付けがされているということの説明ができるかということも本当は問題になるわけです。

道府県民税に関していえば、利子割以下の3つ、あるいはたばこ税に関していうと、これは16ページでいうと③ですが、当然にこれは1つにしておかないと税として成り立たないという説明がつくと思います。かなり頭が痛いのは、市町村民税等で法人と個人を分けていること。個人のほうだけ制限税率を撤廃したということですが、これはまさに座長がおっしゃいましたように、超過課税の実態をかなり考えても、法人に対する税というのは突出して重くなりやすいという傾向が、やはりこれは政治的なものだと思います、あると思います。

そこで、法人に関して市町村民税、道府県民税について制限税率を残しておきながら、個人についてはそれらを撤廃したということは説明がつくし、そして、今、先生がおっしゃいました事業所税と都市計画税の性格の差というようなものもここに加えてよいと思います。ただ、それを意義のところはどういうふうに書きあらわすかというのが1つ論点です。なお、これは議題2のところでも申し上げようと思っていたことでもあるのですが、納税者が投票権を持っているタイプの税とそうでないタイプの税ということはある程度念頭に置いてこういう議論をするべきだという視点は必要だと思います。ありがとうございます。

【確井座長】 持田委員、どうぞ。

【持田委員】 今のやりとりに関連して、2点意見を述べさせていただきます。

今、地方税とある程度性格が代替したものとして国保税がございますよね。この国保税を見ると、一番安いところが蕨市で応益割が3万円程度、一番高いところは大阪府の泉南で12万円となっています。同じようなことは保育料についても発生している。確かに今は分権がスタートしたばかりで、特に個人に関する税率というのが実態としてはほとんど横並びになっていると思いますけれども、さらなる分権あるいは地域主権が進んだ場合には税率の格差はかなり出てくる可能性があります。そういう点で制限税率をどういう根拠で正当化するかというのは大変重要な議論だと思っています。

今日9ページに出された①から④、先ほど佐藤委員からかなり詳細なコメントがありましたが、私自身は全体としてはそんなに違和感がないというような印象を持っています。ただ、問題になるのは、直前に佐藤委員と座長の間でやりとりがあった、法人関係税については制限税率を残しておいて、個人関係税については取っ払うという第2次勧告のこの趣旨をどういうふうに理解するかということについては、やや議論の余地があるかなと思っています。

具体的には、今日の資料で2ページを拝見しますと、まず道府県民税の法人税割あるいは市町村民税の法人均等割については制限税率が依然として残っていますが、これ、よく見ると、道府県民税の法人の均等割については制限税率が外れているわけですね。これが形式的にやや理解しにくいというのが第1点です。

それからもう1つ、第2次勧告で、住民が自ら負担を決定しているのだから個人住民税関係は制限税率を外したという御説明があるのですが、じゃあ、法人というのは住民ではないのですか。法人住民税というのがあれば、法人も地域社会の会員として均等

に会費を払わなければいけないという趣旨でシャウプ勧告か何かでつくったと思いますが、日本では法人というのは地域コミュニティのメンバーだというような形式というのはあるわけですね。その形式というのは全くカウントしなくていいのかというのがもう1つの点です。以上です。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。今の持田委員の御発言の中で、法人住民ということ、その位置付けの議論が出ました。この辺についてももしご意見等ありましたらお願いいたします。どうぞ、横山委員。

【横山委員】 法人住民ということにも関連しますが、そもそもなぜ制限税率が設けられるかいろいろな理由があろうかと思います。地方税に関する経済理論で、租税競争とか、あるいは租税の外部性というような、欧米の研究でも近代経済学的なアプローチで言論を使ってかなり蓄積があるわけです。その様々な理論的検討では、やはりここで言う、9ページの③の国と地方の相互のレイヤーが違う、レベルが違う部分の外部性と、それから、水平的外部性といって地方団体間の影響を勘案すると、やはり制限税率の意義は認められているのだろうと。とりわけ足の速い、流動性の高い法人課税については、とりわけ資本課税については、制限税率の意義がおおむね見解の一致を見ているのではないかということは申し上げたいと思います。以上です。

【碓井座長】 大変重要なご指摘かと思えます。

それから、先ほどの法人住民ということについて申しますと、地方自治法でも法人は住民だという位置付けになっていますし、まさにそういうものと一連の連携を保ちながら、地方税法も法人住民税を課しているのではないかと思います。

それで、持田委員に、今の横山委員の御指摘とあわせて質問させていただきたいのですが、持田委員にあっては、ひょっとすると、個人の場合にも制限税率を置く合理性が横並びであるのではないかと、こういう示唆を含んでおられる御発言だったのでしょうか。

【持田委員】 形式的にいうと、法人が住民であるという建前はあるわけですね。もちろん残滓みたいなものだと思いますが。ただ、その建前にとことんこだわると、法人についてあっても住民が決めるのであるから、制限税率を課する必要はないと。なぜならば、個人について制限税率は外したからであると、そういう理屈というのは残るような気がしますということですね。

それと、なぜ法人の均等割については既に制限税率が外れてしまっているのでしょうかということはちょっと理解ができないということはあると思います。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。私、ちょっと逆の質問をしてしまいました。これは、事務局で、今の持田委員の質問に対して、法人の均等割についてお願いいたします。

【平嶋大臣官房審議官】 法人はなぜ外れているかという、道府県民税にはもともとなかった。戦後からすぐ、やっぱり道府県は言うことを聞いていたということではないかと。戦前の地方税法からの流れがあって、ずっとそのままきているというのが実態だと思います。市町村の場合はバラバラだったのでだんだん制限をかけていったけれども、法人のほうはもうそういうのは流れ、歴史的な経緯と承知しています。

それともう1つ、先ほど地方分権推進委員会の、9ページのところに、住民自らが負担を決定する性格が強いという意味の「住民」のところですが、よく法人に関して、法人関係税を課す意味は、もちろん法人も住民として地方行政のサービスの受益を受けているのだから、応能応益的に両方含めて課税をしているわけですが、ここで言うときの住民というときは、選挙権がないということがよく議論では出てきます。投票権がないのでというような議論はたしかこのときもあったかというふうに記憶しております。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。

ほかに御発言はございますでしょうか。はい、横山委員、どうぞ。

【横山委員】 今回の御発言とも関連するのですが、シャープ勧告でも、これは法人住民税ではなくて、法人所得税について、参政権、投票権がないことについて、法人税に対する重課の心配をちゃんと言明している箇所があるわけで、そういう点ではその考え方がおそらくこの第2次勧告でも受け継がれているのだろうと。これはあくまでも私の推測でございます。

【碓井座長】 それではさらに議論を進めたいと思います。あまり絞った議論をするとかえって困るのかもしれませんが、せっかく先ほど清原委員から、都市計画税についてはある意味で法律の定めているそれよりも実質的な意味の税率の制限が働いているのだと。そういう意味ではある意味で健全と言えば健全なのでしょうが、それが働いているのだという御指摘がございましたので、都市計画税の税率のあり方について、ほかとの比較も兼ねて結構ですが、ご意見をいただければと思います。

では、これはまた後回しにします。どうぞほかでも結構でございます。

それでは、ずっと、一定税率だけではなくて制限税率のことにも話が及んでおりますので、両方あわせてどうぞご自由に御意見をいただければと思います。

では、私から事務局にお尋ねしますが、固定資産税の制限税率を廃止したときなどでしたか、あわせてだったか記憶がはっきりしませんが、一定の場合には意見を聴取するシステムが導入されていますよね。そうではなかったでしたか。

【平嶋大臣官房審議官】 法定外税でよろしいですか。

【碓井座長】 法定外税だけですか。どこかほかにありますでしたか。

【小池税務管理官】 償却資産。

【碓井座長】 ありますよね。先ほど法人についての問題が提起されたのですが、そういう手続というのは結構うまく活用されていますか。

つまり、私がお聞きしたいのは、先ほどの持田委員の問題提起のように、法人の場合だって、基本的にはうまく住民自治が機能していけば、いい線におさまるということを前提にしますと、それを補うものとしてそういう意見聴取制度などが本当に機能すれば、議会審議にも活かされて、健全というか、制限税率を外しても、しかるべき税率の設定ということになるのではないかと。はい、どうぞ。

【平嶋大臣官房審議官】 非常に難しいところでございまして、法定外税のときに特定納税義務者の意見を議会に出せという制度ができて、主に核燃料関係のもので意見がたくさん出ておるといふ現状がございまして。

先ほどの、建前として住民税のところでもそういう議論があって、制限税率が法人には残っているわけですがけれども、それは法人に残すための議論がやっぱり強いのだらうと思います。ご案内のとおり、住民の意見との関係でいけば、地制調でも議論いただいた直接請求制度とかも全部関係してございまして、なかなか我々の方で端的に評価を申し上げることができるような状況ではないと思っております。ご案内のとおり、直接請求制度とかは相当やっぱり地方側からも意見もございましたと記憶しております。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。はい、どうぞ、横山委員。

【横山委員】 制限税率、まあ、都市計画税もそうですけれども、この0.3%という数字をどう読むかといったときに、地方団体が自主的に決める、いや、課税自主権ということで、それはもったもなのですけども、コンフォーミティというのでしょうか、横並び思考、体制順応的な政治決定、あるいは、議会でよく言われます、隣の比較のような、ヤードスティックとよく言われるのですけれども、そういうようなことを考えたときに、私は都市計画税について、制限税率は上限こままでは課税できるという、そういうような受け取り方も地方団体はなさっているのではないかと。

そういう点では、この0.3%という数字は、準拠として、横並びなり、地方団体の、あるいは議会の、あるいは納税者のビヘービアというのでしょうか、そういう点では、この0.3%を、もし上限を取り払った場合には、縮こまって課税できない、そういうような自治体も出てくるのではないかと。だから、0.3%ということの意味は、やはりどういう意味があるのかということとはこれから詰めなければいけないと思いますけれども、緩和する方向ということ、あるいは上限をもう少し引き上げる、そういうようなところにとどめて、それから判断をしてもよろしいのではないかとというような感覚を持っています。

【碓井座長】 なるほど。都市計画税はそもそも任意税目ですね。

【横山委員】 そうです。

【碓井座長】 課すか否かは任意に委ねられている。そうすると、そういうものについて一切なしにしたとき、横山委員が心配されるのは、反発が強くて、むしろ課税できなくなってしまふこともあり得ると、そういうことですか。

【横山委員】 非常に難しいのは、やはりどうやって税率を設定するかといったときに、ミミックというのでしょうか、周りを見ながら税率を設定していくようなビヘービアがやはり地方団体には見られるのではないかとということです。

【碓井座長】 なるほど。そうですね。おもしろいというか、これは標準税率を設定するわけにもいかないし、だから、ある意味で制限税率制度がそういう機能を果たしているということでしょうかね。はい、清原委員、どうぞ。

【清原委員】 横山委員から自治体の大方の実態を踏まえた整理をしていただいて、私も改めて当事者の1人として、そういう傾向がないわけではないなということを確認いたしました。と申しますのも、今現在も実は市議会が開会中でございまして、昨日、一昨日と「市政に関する一般質問」に答弁をしまりました。やはり市議会議員さんは、「ある自治体ではこういうことをしているが、三鷹市ではどうか」とか、「こういうことを進めていく上では、近隣市の実態はどうであるか」ということは必ず確認をされます。したがって、私は、悪い意味での横並びというのではなく、同じ目的を果たすべき行政サービスであるならば、全体としての質の向上を図っていく方向性を近隣市の実態などを参照しながら求めていくということは、大いにこれまでもありましたし、今後もあるだろうと思います。

そういう意味で、都市計画税の税率についても、私は議会に提案をして承認をしていただいている経過もございまして、確かにむしろポジティブに制限税率がある中で工夫をし

て提案してきたなと思ひまして、今の客観的な御説明は一定の実態を踏まえた御発言ではないかなと。

改めて、先ほどの碓井座長の言葉をお借りすれば、固定資産税ときょうだいのような税のものですから、その中で比較の中で、ひょっとしたら制限税率撤廃という検討もあり得るかもしれないというような問題提起をいたしましたけれども、なるほど、制限税率があることによって私も積極的に提案できてきたのかもしれないということも受容します。すべての首長さんがそうではないかもしれませんが、私なりに今の御説明についてはうなずけるなと思ひましたことを発言いたします。以上です。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。

今の清原委員の御発言を別の角度からいいますと、首長さんとしては例えば、「制限税率が0.3%になっているけれども、我が市では事業を精査して、市民の皆様の負担をなるべく抑えるために0.2…%にとどめさせていただくことにしております。慎重に御審議ください」と、こういう提案ができることでしょうかね。

どうぞ、ほかに。どうぞ。

【小池税務管理官】 先ほど座長から、固定資産税の制限税率の関係で、一の納税義務者の負担が高い場合に議会の意見を聞くという制度をちょっと詳しく説明させていただきますと、もともと固定資産税については制限税率という形ではありませんで、平成10年までの制度ですけれども、税率が1.7%を超える場合には自治大臣への届出が必要だという制度になっておりました。それを平成10年に改正するとき、市町村における課税標準の総額に対して一の納税義務者が3分の2を払うような場合については、その場合に1.7%を超える税率で固定資産税を課税しようとする条例を制定しようとするときには、市町村の議会において当該納税義務者の意見を聞くものとするという制度がございます。

【碓井座長】 そうでしたね。どうもありがとうございました。では、櫻井委員、お願いします。

【櫻井委員】 ちょっと大ざっぱな話になるかもしれませんが、いろいろな制度はそれぞれ過去の経緯があるのは当たり前のことで、過去の経緯がいろいろあってすべての制度は存在理由あるわけですので、あまりそういうことを言っても意味があるのかなという感じが全体としてします。私は門外漢ですので、行政手法という観点から少し素朴に思うことなのですが、そもそも今日の議論は、何か議論が収れんしてくるのかなと思つたら、わりと一般的な話を網羅的に整理されているような感じで、議論の方向性が見えてないと

というのが全体的な感想ですね。

それで、言葉遣いの問題もありますけれども、いろいろな手法が税率についてあるわけですが、例えば制限税率といった場合に、一定の税率以下の税率でやらなければならないというけれども、それは、概念上はゼロを含むということになりますけれども、実際上はないですね。その辺の歩どまりの感覚がよくわからないのと、それから、標準税率も、実際には超過課税があるけれども、それはなくす方向で誘導してこられたということですから、それは額面どおり標準税率ではないということもあって、これは税率というものをどういうふうに捉えてお考えになっているのかというのが、当局のお考えがいまひとつわからない。

それから、一定税率という場合もありますけれども、一定税率というのが本当に自治体の自主性を阻害するのかということも、課税は技術的な問題が多々あるかと思しますので、それはそれでどこで自主性を発揮するかということだと思いますけれども、そんなことまで含めて考えていきますと、なおさら今日の議論が拡散していくので、困ったなと思っているわけです。

例えば9ページに、過去の経緯からの制限税率の意義が整理されておりますが、①から④まで、これ、抽象的に言っているだけなので合わせ技一本になっているのか、なっていないのかというと、必ずしも決め手がない。それから、中間的なオプションがありますけれども、そのバリエーションとして見たときに、どこまで合理的な整理ができていたのかということも必ずしも方向性が出ていないのではないかと思います。

それから、さっきちょっと議論として出ました法人と住民の関係も、法人は確かに選挙権を持っていませんけれども、実際には政治過程に非常に強い影響を与えているというのはむしろ常識であって、住民がコミットできていないというのが民主主義の現在の問題点だろうと思うので、これも少し教科書的にすぎるのではないかと思います。以上です。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。今、櫻井委員の御指摘の、方向性がはっきりしていないということですが、この研究会の出発点は地方税についての自主・自立という視点からの再検討だと思いますから、その観点から、正すべきところがあれば意見としてまとめるということで、御指摘の点からいきますと、自主・自立の観点から、例えば一定税率だって合理性があつて特に問題にすべきではないということになれば、それはいじる必要はないわけですし、一応そういう物差しで見えていくということに尽きるのではないかと思います。佐藤委員、どうぞ。

【佐藤委員】 ありがとうございます。私が具体的な税目を挙げたことがかえってよくなかったように思います。反省します。

具体的な税目への言及というのも重要ではありますが、議論をまとめる方向としては、やはりこれまでの意義としてこういうものが整理されたというのは、これは非常に重要なことだと思しますので、その上でこれからも、物の考え方としてこれまでの説明を引き継ぐのかどうかという点に重点を置いた議論のまとめ方を個人的には希望いたします。先ほど申し上げたような、できるだけいろいろなことを横並びにしようとし、それがよかった時代から、現在は状況が変わってきているという認識を私などは持っているところです。

それから、櫻井委員からは、法人の税負担についてはかなり教科書的だというお叱りを受けましたが、ただ、今の、1-1の資料の26ページとか、1-2の資料の14ページ以下などを見ると、法人に対する税はもともと税収のボリュームが大きいわけですが、その超過課税額を御覧になると、やはりかなりのところ、法人に負担が寄せられていくということが、税の世界では行なわれてきたと言ってよいだろうと私は思います。

先ほど申し上げたように、法定外税も選挙権のない他地域の住民に負担を押しつけているという認識を私はかなり持っておりますが、そういう意味で、選挙民ではない法人に対して無制限に課税を認めるというのはやはり必ずしも正しくないと思います。ですから、今回まとめられた4つの中には出てきていないけれども、そういう観点、すなわち、その税の納税者と政治過程との関わりも入れて整理をしていくほうがよろしかろうと私は考えております。

【碓井座長】 それでは、もうひっくるめてでも結構ですが、主として標準税率制度のことについて御意見等がありましたら、お願いいたします。

人羅委員、お願いします。

【人羅委員】 標準税率のところでは超過課税についてちょっと感じたことがあるのですが、超過課税の今までの推移という現況の26ページの資料を見ますと、明らかに最近変化しているのが道府県民税の個人均等割のところ、これはこの10年ぐらいにドドッとたくさん増えているということなのだと思います。これは私の記憶によると、環境をよくしようとか、水源を保全しようとか、そういう名目で増えていると思いますが、これはおそらく地域の住民にとっては、何か新しい法定外税みたいなものができたイメージで説明を受けているけれども、実際のところは、何のことはないと言ったら何ですけれども、道府県民税ではないかというようなところの、新税であるかのように道府県民税が増えてい

るといふことの実態ってどうなのかなという疑問をちょっと持っているということがまず1つありました。

あともう1点、これは超過課税の話ではないですが、標準税率未満で課税を行った場合の財政上の措置というところで、平成24年度の地方税の同意基準、これが資料の29ページにありますが、これによると、減税による減収額を上回る行革の取り組みが許可要件になっています。これは私の感覚でいうと、減税した分に見合った節約というならわかるけれども、減税したよりももっと節約しなきゃだめだぞということを字面上言っている印象があります。多分、私も減税合戦みたいなことを自治体がやるというのはあまりよろしくないと思っていますので何がしかの歯どめは必要だと思いますが、これがかなり抑制的になっていると私は思いますが、その根拠と、これでいいのかなというところを多少問題の関心を持ちました。以上です。

【碓井座長】 人羅委員の前半の部分は、これは皆様も多分共通の認識と思いますが、この点について何か特にコメントございますか。よろしいですね。

後の方の地方債の同意、これは許可ですか。この場合は例外適用。同意制度の下での例外的な許可制度、この点については事務局をお願いします。

【平嶋大臣官房審議官】 もともとこれ、24年度になっていますが、これ、18年度あたりから入っているときにやってきた経緯がありますので、そのころ地方債課長もしていましたので申し上げますと、もともとこれは減税をする場合と標準税率には書いてありますが、ここの場合のポイントは、1つはやっぱり公共施設の建設の地方債が制限されるというところにポイントがあります。

地方団体で世代間の負担の公平という場合は、国債でいうところの年金とあれみたいな話ではなくて、例えば私がある市に住んでいて税を払っているけども、次の年には別な地方団体に行ってしまうかもしれない。そのときに、もしある団体が住民に増税をしてプールしたり、増税をして公共施設をつくったら、次の年にいなくなった人は増税だけがあって便益が及ばないというような考え方があって、公共施設を建設するときは基本的には地方債をもって財源として、その減価償却に応じて納税をさせるのが負担の公平に資するという考え方がもともとあったわけです。

ここの場合でいうところの行革の努力をいっている理由は、こういう団体も実は建設地方債をいっぱい出しておると。当該年度に取るべき税金を取らないで建設地方債を満度に発行していたのでは、やっぱり将来世代に負担を先送りしているのではないかと。例えば

今年減税をする部分は、では、今年何かを我慢して減税してもらわなければいけないのではないかというような趣旨でございます。トータルとしては、その次の行革の努力のこともそうですが、普通の建設地方債についてやっぱり抑制をしていただくというのが基本的なポイントだったと思っております。

【碓井座長】 実際この許可は発動されているところは相当あるのですか。

【平嶋大臣官房審議官】 これは実を言うと、もともとは、下にございます17年度までは、標準税率を下回る場合は全く地方債が発行できないので、これがかかって、結局、市町村で地方債を発行していないような団体しか実際は減税できないというような状況だったのが、18年度から許可があればできるということになって、それで名古屋市さんとかが始めたわけです。

現実には、名古屋市さんが別に建設地方債を全く出していないということではありません。行革努力というのも行革努力の算定方法にもよるところがありますが、それに加えて、やっぱり建設地方債を一定程度抑制していただいたり、それから、地方債の世界にも、標準税率というときに標準的な充当率というのがありまして、地方団体が充当率を超えて地方債を出している場合もあります。そういうのはやめてくださいとか、そういう世界で整理をしているというのが実際の運用でございます。

【碓井座長】 そうすると、今、名古屋市は何いしましたが、名古屋市だけですか。ほかにもあるのですかね。

【平嶋大臣官房審議官】 ほかのところも、たしか同じようなことをご指導させていただいたと思いますが、皆さん、それをクリアしてこられたということだと思います。

【碓井座長】 なるほど。先ほどの御説明にもありましたように、法改正によりまして標準税率の定義が変わったわけですが、これに関連して、何か不都合なこととか、つまり、財政上その他特別のという、緩和されたその点は何か問題は特にありませんでしょうか。大丈夫でしょうかね。はい、どうぞ、お願いします。

【岡崎自治税務局長】 大した話ではないですけれども、基本的に財政上の必要性というときには、お金が足りないから超過課税をするというのが役人の頭でして、したがって、ある税を超過課税しながらほかの税を標準税率未満にするということは基本的には考えられなかったのですけれども、その目的を変えたこともありまして、例えば名古屋市のように、住民税をまけるけれども、ほかのもので超過しているようなことは現にあり得ることにはなっていたので、そういう点は大分、いろいろな目的で上げたり下げたりが同じ団

体でできるようにはなつたと思います。

【碓井座長】 どうもありがとうございます。

まだまだ御意見等おありとも思いますが、もう1つの議題がございます。かねてよりこの研究会でも取り上げてきたことですが、法定外税の新設・変更への関与の見直しにつきまして、やはり市川企画官より資料の御説明をお願いいたします。

【市川税務企画官】 こちらにつきましては、資料2-1に沿いまして御説明させていただければと思います。

資料を御覧いただきますと、1ページ目に目次がございますが、3点御説明させていただきます。法定外税の概要でございます。ここは何度も御説明させていただいておるところでございますので、簡単に御説明させていただきます。それから、手続面の関与、要件面の関与といったところでございます。

中身でございますが、3ページ、4ページ、5ページあたりにつきましては、既に何度か御覧いただいております資料でございます。

6ページでございますが、中間とりまとめにおきまして、昨年の整理につきましてまとめております。昨年どういったふうにこの研究会でまとめたかといったところでございます。まず、法定外税の見直しにつきまして、その問題意識としまして2つ挙げております。まず、地域主権改革の理念を踏まえ、さらなる見直しの検討が必要ではないか。それから、総務大臣による現行の同意があるために、地方団体における住民への説明責任が十分に果たされていないとか、地方団体の責任回避につながっている、そういうような指摘があるのではないのかといったところが問題意識にあつただろうと書いてございます。

こういったところがございまして、法定外税に関しまして、地方団体がより自主性を発揮していく、それから、地方団体が法定外税に関する責任をこれまで以上に果たしていく、そういった目的のために法定外税に係る関与の見直しを検討するべきであろうというふうにとまとめております。

その際、検討にあたりまして、※のところでございますが、2つ留意すべきではないかというふうになっております。1つが、専ら他の地方団体の住民に負担を求めるもの。もう1つが、特定少数の者に負担が偏るもの。現在の法定外税が次のようなものになりがちだということで、ここに留意していこうとまとめております。

その上で、論点を3つ挙げまして検討していただいたところでございますが、1つ目の論点としまして、この新設・変更に係る国の関与自体どうなのだというのが1点目ござ

います。これにつきましては、法定外税に係る国と地方の協議の意義、こういったものを積極的に認める立場から関与の必要性はあるだろうと。ただ、これを縮小していくべきという意見が多かったので、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というふうに昨年したところでございます。

次の論点としまして挙げておりますのが、見直しの具体的な中身でございます。1つが手続の関与についてでございます。これにつきましては、現在の同意付き協議という手続について見直しをする観点からの御議論をしていただいたところでございます。その際、主な意見としてございましたのが、例えば同意不要の協議とするといった意見。それから、同意付き協議のままで一部見直し。例えば附帯意見や条件付きの同意というのがどうだろうかといった意見。それから、法定外税の性格によって関与のあり方を変える。これも例えばということで、小規模なものにつきましては届け出でいいのではないかと。ほかのものにつきましては引き続き同意付き協議でどうだろうか、そういった意見があったところでございます。

もう1点の方向性として、こういった手続面の関与を見直したときに、事後的な是正措置につきまして何らか対応を講じる必要があるのではなかろうかといった、手続面の関与からしてのもう1つの論点があったところでございます。

続きまして、7ページをお願いいたします。もう1つの大きな論点としてございましたのが、要件面の関与でございます。現在の不同意要件につきまして主な意見としてございましたのが、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そういった明確な法定要件を設定すべきではないかといったご意見をいただいております。

それから、その方向に沿いまして、要件の明確化といったところで、現行の3要件の中で著しく過重だとか、重大な障害、適当でないといった、そういった要件につきまして、どう具体化、客観化していくべきか。それから、特に3つ目の要件としてございます国の経済施策に係る要件、こういったものを明確化するに当たり、具体的にどんな形にできるのかといったところがございました。

それから、③でございますが、現在の3つの要件、これらにつきまして、廃止とか追加とか、具体的にどういった方向性があるのかといったところのご意見をいただいております。その主な意見でございますが、例えばとしまして、1つ目が、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るもので、過重な負担であるか否かについて国

の判断は必要ないのではなかろうかといったご意見。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については国の判断が必要ではなかろうか。ただ、それが現在、要件に入っていないのではなかろうかといったところ。それから、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ではないかといったところ。そして、4つ目でございますが、そうはいつでも法定外税創設に至る各課税団体の事情、そういったものを踏まえるべきだろうと。そういったことからすると、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については慎重に考えるべきではなかろうかといった、こういったところで昨年の中間とりまとめを終えておるところでございます。

8ページにつきましては、今年度に入りまして、第6回ということで今年度最初の方にいただいた意見をまとめたものでございます。

引き続きまして、9ページにつきましても、今年度に入りまして、一度法定外税につきましてその処理基準などを中心に御説明させていただいたときのご意見をまとめさせていただいております。こういったところが今までの議論の経緯でございます。

10ページ目以降につきまして、具体的に手続面の関与についてでございます。

11ページでございますが、現在の同意付き協議制度の意義をまとめさせていただいております。一番上が中間とりまとめでございます。2番目が、横浜市の審査申出書、国地方係争処理委員会にかかった案件でございますが、これにつきましての総務省としての考え方をまとめたものでございます。現在の同意付き協議についての趣旨でございますけれども、この中では、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といったことを述べております。それから、一番下につきましては、許可制から同意制に移る地方分権改革の中での許可制度の意義をまとめたものでございます。

12ページでございますが、こういった今までの検討の経緯を踏まえまして今回の論点として設定させていただいております。まず、昨年の論点2にございました地方税法に規定する関与（同意付き協議の見直し）といったところで、同意付き協議制度の意義、そういったものを担保した上で、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といったところでございます。下に書いてございますのは、先ほど御説明させていただきました、中間とりまとめにおける主な意見でございます。

13ページを御覧いただければと思います。昨年の中間とりまとめでいただいた意見に関係しましての、幾つか、検討のポイントをまとめさせていただいております。13ペー

ジにつきましては、同意不要の協議との意見に関しての検討のポイントでございます。

ここにつきましては、一番上の箱に書いてございますが、国地方係争処理委員会との関係が1つポイントになるのではなからうかと思っております。下に逐条解説とかをまとめておりますが、簡単に申しますと、現在の同意付き協議制の場合ですと、国地方係争処理委員会の審査対象というのは、不同意自体が適当なのかどうかといったところが審査対象になるわけでございます。同意不要の協議制の場合ですと、国地方係争処理委員会との関係で申しますと、地方公共団体が協議の義務を果たしたか否か、中身というよりは協議をしっかりとったのかどうかといったところが国地方係争処理委員会の審査対象になってくる、こういう違いがあるところでございます。

続きまして14ページにつきましては、協議関係の地方自治法の条文をまとめさせていただきます。

続きまして15ページでございます。15ページに関しましても、同じように、昨年の中間とりまとめでいただいた意見に関しての検討のポイントをまとめております。こちらにつきましては、附帯意見や条件付きの同意というような考え方についてでございます。

検討のポイントとしましては、協議と条件付き同意の関係をどう考えるかといったところでございます。参考に、その下に分権一括法による改正前の地方税法、許可制時代のものを載せております。実は許可制時代につきましては、261条の2項というところにアンダーラインを引いておりますが、許可に当たりまして、その申請の趣旨に適合する範囲で条件をつける、それから、変更を加えて許可をする、そういったところも認められておったところでございます。

分権一括法による改正の際に許可制から同意制に移行するわけですが、その際の検討に当たりまして、ここのアンダーラインのところに書いてございますが、事前協議というものが、両者の意思の合致に向けて努力をしていく、そういった協議を意味するということでございますので、これに一方的に国が変更を加えるという、そういった概念はなじまないのではなからうかといったところで、制度設計をする際に条件付き同意に係る規定が置かれなかったところでございます。

※の2つ目にも書いてございますが、他法令におきましても、やはり協議した上で同意の際に条件を付することができるというふうにしている例がやはりなかなかないところでございます。

一方で、同意制移行後の法定外税の導入に当たりましては、技術的助言として国の立場

から何例か助言を行った例がございます。

続きまして、16ページにつきましても、中間とりまとめで昨年いただいた意見についての検討のポイントでございます。これにつきましては、3点目の法定外税の性格によって関与のあり方を変えるとの意見でございます。このときに、今ございます不同意要件、これが仮に今後も同じものであるとしたならばといったところはございますけれども、今の不同意要件と同意付き協議としないこととする条件、それとの関係をどう考えるのかというのが検討のポイントになるのではなかろうかと思っております。

下にございますが、平成16年度の改正におきまして、国の関与縮減を図る観点ということから、アンダーラインのところに書いてございます、納税者の税負担を軽減する方向での変更につきましては、協議・同意、こういったものを不要とするというような改正を行ったところでございます。こういったこととの関係を仮に条件によって関与のあり方を変えらるというのを、1つ類型を考えていくときにどう考えていくのかというのが検討のポイントになろうかと思っております。

それから、参考としてまとめておりますのは、1つ例としてございました、小規模なものでは届出でいいのではないかとといったところでございますけれども、参考で税収をいろいろ規模別に見ていきますと、同じような税目でも、やはり団体の大きさとかで税収が少なかったり多かったりというところがあるところでございますので、こういったところをどう考えるのかというのがポイントになろうかと思っております。

続きまして、17ページでございます。17ページにつきましては、手続面を見直したときに、手続面の関与を縮小していったときに、事後的な是正措置の検討が必要ではなかろうかといったところの昨年の中間とりまとめの論点についてでございます。

1つは、事後的な是正措置としましては、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ところでございますけれども、司法手続につきましては、要件面の関与の見直し、これと一体として考えるべきではなかろうかといったところが1つ目の論点でございます。

それから、2つ目の論点でございますが、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だろうかといったところ、またそれはどのようなものが考えられるかといったところでございます。参考に書いてございますが、中間とりまとめでは、具体的な対応としては、地方自治法に基づく是正の要求、それから、係争処理の枠組みといった、そういった既存の制度、それから、国による地方団体への提

訴を認める仕組みを設ける、そういったことが想定されるのではなかろうかといったところで昨年まとめておるところでございます。

18ページにつきましては、中間とりまとめで具体的な対応の例として出しました、地方自治法に基づく是正の要求の関係の資料でございます。是正の要求というのが、地方自治法245条の5を根拠条文としてあるところでございます。具体的には是正すべきと国が地方団体に対しまして意見を言えるわけでございますが、1つ論点として考えられますのが、2つ目の※のところでございます、是正の要求というのが、具体の事務の処理が行われた後に行うことができるというふうに解されております。これは何を言いたいかと申しますと、税の関係でいうと、具体的に税条例が制定されたときには是正の要求ができるわけではなくて、具体の事務処理、課税処分、そういったものが行われないと是正の要求に進めないのではなかろうかといったところを納税者の救済措置との関係でどう考えるのかといったところでございます。

18ページの下の方には、こういった具体的な処分が行われる前に、国が条例の取消しまたは変更ができることとされていた例としまして、昔、同じように、法定外独立税の報告制度といったものがありました昔の地方税法でございますが、この際には、ここに書いてございますが、内閣総理大臣は地方税審議会に諮問して、その審議会が条例の取消し又は変更を要する旨の通知を受けたときは、具体の課税処分が行われる前に条例の取消し、変更ができるとされておったところでございます。

19ページ、20ページにつきましては、自治法上の国地方係争処理委員会につきましてまとめた絵でございます。20ページにつきましては、今回通常国会で法案が成立したところでございますが、地方自治法の改正案におきまして具体には是正の要求とかをした場合に、国地方係争処理委員会に地方団体から提訴しない場合であっても——提訴しないとその後国地方係争処理委員会が具体に審査に入れないわけでございますけれども、そういった例が実際にあったところですが、それにつきまして地方団体が国地方係争処理委員会に提訴しない場合は、国から訴えを提起できるというような地方自治法の改正がなされたところでございます、この通常国会で法案が成立したところでございます。それについてのポンチ絵でございます。

続きまして21ページにつきましては、先ほど参考で紹介させていただきました、課税処分が行われる前に条例を取消し、変更できる、昔の法定外独立税の報告制度についてのポンチ絵でございます。

22ページにつきましては、その関係の条文でございます。

23ページにつきましては、その後のシャープ勧告などにおきまして、現行の法定外税制度が創設されたということの参考資料でございます。

続きまして24ページでございますが、こちらが要件面の関係の見直しについての検討でございます。

まず25ページでございますが、こちらは前々回御説明させていただいたものでございます。法定外税の新設または変更に関する同意に係る処理基準ということでございます。中身につきましては、第1の1の処理の基本的事項というところに(1)(2)(3)というのがございますが、これが法定の不同意要件でございます。これにつきましてさらに詳しく述べましたが、2以降の基本的事項に係る考慮すべき事項としまして、国が同意・不同意する際の処理基準として定めておるものでございます。

こういったところでございますけれども、26ページとしまして、論点を掲げさせていただいております。これにつきましては中間とりまとめで先ほど御説明させていただいたところでございますけれども、1つ目としまして、要件の明確化といったところで訴訟との関係をどのように考えるのかといったところ、それから、著しく過重とかこういった要件につきましてどのように明確化できるのか、それから、国の経済施策についてどう考えるのかといったところでございます。

それから、もう1つでございますが、廃止すべき要件と新たな要件の追加といったところでどういったものが考えられるのか。それから、留意すべき事項としてございました、専ら他の地方団体の住民に負担を求める法定外税とか、特定の者に負担が著しく偏る、そういったことをどのように考えるのかといったところでございます。

これにつきまして、27ページ以降で参考の資料を簡単に御説明させていただきます。27ページにつきましては司法判断との関係でございます。総務大臣の同意についての判決につきまして、現在も最高裁に上がっております神奈川県臨時特例企業税につきましての第一審と第二審の判決をそれぞれまとめております。総務大臣の同意につきまして、地裁と高裁でそれぞれ異なる判断となっておりますところでございます。

続きまして、28ページにつきましては、同じように、臨時特例企業税の関係の、これにつきましては法定外税の違法性の判断についての判決の内容でございます。

それからもう1つ、かなり古い判決でございますが、石川県の臨時道路補修特別税賦課処分につきましての判決につきましても掲載させていただいております。

続きまして、29ページ、30ページでございます。これにつきましては、他の地方団体の住民に課税することをどう考えるのかといったときの参考資料として挙げております。主な法定外税につきましては納税義務者、どういった方々に現行の法定外税を課税しているのかといったところを御覧いただければと考えております。

続きまして、31ページにつきましては前回御説明させていただいたものでございますが、特定納税義務者と申しまして、納税額10分の1を継続的に超えると見込まれる特定の納税義務を負う者、納税額が多いだらうと思われる者につきましては、最初に条例を制定するときに意見聴取をするというような制度がございます。これにつきましてはの制度を御説明させていただいたのが31ページでございます。

32ページ以降につきましては、この具体の意見聴取の例があるわけでございますけれども、特定の者に偏ったというか、特定の者から多く税金を払っていただくものの例としましては、核燃料税が32、33ページではあるところでございます。

同じく34ページにつきましては、これは廃棄物税でございます。産業廃棄物税についても同様に、特定の者にこういった、10分の1といったところでございますが、負担を求め、そういった税金があるところでございます。こういった実例があるというところでございます。

資料の説明につきましては、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、全体につきましてご意見等承りたいと思います。はい、人羅委員、どうぞ。

【人羅委員】 これは前の会合でも私、ちょっと言ったのですけれども、多分、要件と手続というのはばらばらではなくて、結構相互に影響し合うものだと思います。その話の前提として、仮に同意なしの協議という考えをとった場合、そもそも要件という考えが成立し得るのかと。私は、同意なし協議でも何かしら協議に当たって国側が考え方みたいなものを設定するということはある得ると思いますが、仮に同意なし協議とした場合、要件はどう位置付けられるかというところの、まず基本の考え方をちょっと聞きたいです。

【碓井座長】 これは事務局からお願いします。

【平嶋大臣官房審議官】 同意のときには基準みたいなものをつくるという制度がありますので、同意なし協議の場合もそういうものを維持するというのももちろんあり得ることだと思います。

他方、もう1つは、先ほどの要件と同意の話ですけれども、今のご案内の法律上の同意

の要件というのは、先ほど過重とかいうのがありましたようにかなり抽象的でありまして、具体的な適用がやっぱり、当事者に裁量の幅が広いような形に読めるようになっていきます。多分、同意なしの協議というような形でやるとすると、今度はそういう要件を法定のもっときっちりとしたものにしなければだめだというようなことが逆に今度は納税者サイドというか、先ほどの法人の超過課税が出てくる可能性があると思います、別の面では。

【人羅委員】 それは基準としてですか。

【平嶋大臣官房審議官】 はい。だから、先ほど言った、少額の基準とか過重な基準とかをちゃんと法定で書かないと、それはそんな市町村の判断なりで、先ほど言った、投票権のない人に対する課税ができるのではないかという議論が多分出てくるのかなと思ってまして、なかなかその均衡は我々も非常に苦慮しているところということでございます。

【碓井座長】 櫻井委員、どうぞ。

【櫻井委員】 今回のコメントはよく理解できなかったのですが、多分、イメージの問題かとも思いますが、この資料だと13ページですが、同意付き協議と、同意ない協議というか、ただの協議ですよ。この2つというのは、制度として見ると、片方は、協議をして最終的に同意・不同意というのが結論として明確に出てくるということなので、そこははっきりするわけですよ。争うほうは争いやすい。そういう意味では明確であるということは一方で言えると。他方で、協議ですと、いつ始まって、いつ終わって、どこら辺まで協議すればいいのかというところがややわかりにくいところがあります。だから、その両者、同意付き協議と同意不要の協議というのは、制度としてはかなり異質なものになってくるところがある。

そういう前提で申し上げると、私は結局、協議のやり方をどうするのかということだと思いますので、同意不要の協議でも十分にあり得ると考えます。そのときにどういう協議をするのかということですが、結局、国側としていろいろ心配事があって、この点については自治体側の意向を確認しておきたいというような事柄についてどういうふうに投げるかという話なので、それを協議の中で国と当該自治体との間で誠意を持ってやりとりをすればいいということなのだろうと思いますね。そのときの要件は、法定とおっしゃったと思いますが、別に法律に書く必然性があるとは全く思わないので、それはいろいろなやり方があるだろうと思います。

それで、事務局は何となく同意付き協議にしたいのかなという感じで資料を読んでおりましたが、15ページに行きますと、関係ですね。この2つ、条件を同意につけられるか

どうかという議論がまた他方ではありますが、これ、許可のときには条件がつけられたけれども、同意にすると条件がつけられないというのは、ドグマとしてはそういう言い方が一応あり得るということはいえますが、条件をちょっとかたく考え過ぎていて、大体判決もそうですが、余計なことをいろいろ言うわけですね。

ですから、実際には行政過程の中で、それこそいろいろな、同意の場合であろうとも、単純な協議の場合であろうとも、こうこうこういうことであれば協議として最終的に了解できるとか、理解できるとか、そういう落とし方というのは当然ある。そのときに、条件というのを、ふわっとした条件と言い方も変ですが、留意事項とかいろいろな言い方をされていましたが、技術的助言でもいいし、それは行政当局のほうがよくご存じだと思います。仕組みのつくり方はいろいろあるので、このページに関していえば、条件というのをかたく考え過ぎないということが多分1つあるでしょうし、13ページの同意をつけるか、つけないかということについていえば、制度的な違いはあるにしても、協議のやり方によって、自治体の自主的な判断を尊重しながら、国側としても懸念を払拭するようなやりとりを行う過程というのはいくらかでも構築できると思います。

【碓井座長】 ほかにいかがでしょう。佐藤委員、どうぞ。

【佐藤委員】 私も手続面と要件面というのは密接不可分にかかわると思います。その上で、少し長くなりますが、考えを申し上げたいと思います。

まず、手続面から入っていくと、何のための手続的関与かということを確認する必要があると思います。考えられる目的は3つで、第1に「国の利益」と言っておきますが、国が国として全国統一の行政をやっているということのある意味で守るという「国の利益」。第2に、「納税者の利益」。3つ目が、地方団体の訴訟リスクが低減できるか、いわゆる「お墨つき効果」であります。手続的関与については、おそらくこの3つの目的が考えられると思います。

現在は必ずしもクリアではないと思いますが、おそらく国がこの場面で手続的に関与するということは、「国の利益」と一応呼んでおきますけれども、国の立場を貫き通すことが必要であるという、そういう手続として構成されるべきだと思います。ということは、課税自主権の行使とはいわば対等のパートナーというような立ち位置になります。すなわち、国全体はこういう形で行政を行っているのだということと、我が都道府県・市町村ではこういう課税をするのだということが対等に戦うというのが、理念的ということになると思います。ここからはおそらく、効力要件でない同意というような形がまず考えられるとこ

ろです。これでは、まあ、意見表明にすぎませんが、限りなく最終的な同意は不要である、ただし、結論は公表するというような方向になるだろうと思います。その場合に、国の意に反して課税をするという制度については、これは課税された時点で是正要求、訴訟という形で司法手続に持ち込むのがよろしいと考えます。

他方、納税者の利益と地方団体の訴訟リスクの軽減というのは、これは実は裏表でありまして、納税者の利益が守られていれば訴訟リスクは低減するわけですから、同じ問題とすることができます。これについては、要件面でいえば、司法手続の利用のための要件、すなわち、法定外税が地方税法に違反して違法になるという要件を別途定めるのがよろしかろうと思います。

現在は、ご案内のように、地方税法の2条の、「地方団体はこの法律の定めるところによって地方税を賦課徴収することができる。」という条文を根拠に、これによらないものは違法だと考え、あとは上乘せ、横出し条例の考え方で神奈川の臨時企業税の一種のような発想をしているわけです。そういう考え方はもちろん法理ですから残るとして、新たな違法な要件として、例えば、特定少数者へ過大な負担を求める税であること、あるいは主たる負担者が、言葉はともかく、「域外者」であって、かつ、課税に合理性がないこと、あるいは、地方税法における制限の潜脱に当たること、さらにこれらに加えて、現在の1号要件である、負担が全体として過重であるということも、納税者の利益を守るという観点からこちらに移せばよいと考えます。

他方で、国がどういう場合に是正要求をし、訴訟を起こすかという要件は、現在の同意要件の系譜として残すべきです。私は2つあればいいのではないかと思います。1つは、「社会施策その他国の重要な施策の障害となること」。2つ目は、「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」。この2つです。おそらくこの2つを挙げて、国が同意をするかどうかを決定する。もちろんもっと細かくどうパラフレーズするかというのは法律以外のところで書けばいいだけですが、最終的に司法判断を仰ぐときはこのぐらいの柱があればよいと考えます。

このような枠組みの中で、納税者が司法手続を利用する場合には、国側が提訴すべき理由としては、課税の取り消し訴訟を起こすことができないというふうに仕分けをして、納税者が国側に補助参加する道を開くという整理であれば、要件と手続が一応きれいに整理できるのではないかと考えているところです。ここまでが基本的な結論です。

その後につけ加えますのは、新たな手続になるので望ましくないという考え方があると

と思いますが、納税者の利益を考え、また、地方団体の訴訟リスクを低減するために、ある種の事前手続というか、現行法でいうと地方自治法245条の4の第3項のような技術的な助言、勧告をより求めやすくするというような制度を任意で地方団体が利用できるという形にすることも一案ではなかろうかと考えております。

長くなって申しわけありませんでした。

【碓井座長】 大変よく整理されて、かつ、具体的な提案も含む御発言ありがとうございました。横山委員、どうぞ。

【横山委員】 私は法律の専門家ではないのでよくわかりませんが、そもそもこの地方分権一括法の改正がよかったのかと。言いたいことは、やはり垂直的租税外部性をはじめ、それから、租税輸出と言われているように、専ら他の地方団体の住民に負担を求めるようなものについては、協議の対象というよりも、課税としてあるべき姿から逸脱しているというような判断ができないというのは、やはり私はおかしいのではないかと。だから、自治大臣の許可というような第261条の要件については、今、佐藤委員からもお話があったのですが、国の利益、それから、納税者の利益等の他の主体に大きな外部性をもたらすような課税を行うときに協議で済ませるといって自体がやはり私はおかしい考えではないかと素人ながら思いますね。

だから、国が何でも地方と対等であるということを考えますと、地方は地方の地的利益なり、自治体そのものの住民の利益を追求する、そういう権利はあるにしても、国としては、やはり国としての全体の利益を追求すると。そういうときにどちらに合理性があるかといったときに、私は、やはりもっとより広い、一般利益に近いものを追求するほうに優先順位があるのではないのかと思います。だから、この法律を変えられないとすれば、今言ったような、国と課税標準を同じくするようなものを住民の負担が著しく過重になるといって以上で認めてしまうこと自体が、やはり私は間違いなのではないかと個人的には思います。

【碓井座長】 ほかにいかがでしょう。持田委員、どうぞ。

【持田委員】 私も法律については全く素人なので的外れなことになるかと思いますが、要件面と手続面、これはやはり直観的に考えても、別々じゃなくて、中でつながっているのだらうと思います。

ただ、そのときに、私などが見て「あれ？」と思うのは、やたら附帯意見をつけて同意するケースが多いということです。これ、いただいた資料だけからの話ですけれども、多

治見市の埋め立て税というのはこれは明らかに名古屋市だけですし、ほかにも東京都の宿泊税でも附帯意見がついている。あとは、福島の核燃料税とか、前々回いただいた資料では、放置自転車のときもたしか附帯意見がついていましたよね。それから、直近でいうと、泉佐野の空港利用税、これはやはり附帯意見がついている。

それで、なぜ違和感を持つかというところ、これ、賛成しているのか、不同意なのか、第三者的に見るとわからないところがありますね。もし特定の者に負担がかかるのは望ましくないということを不同意要件に加えるのであれば、この5つのケースというのは明らかに附帯意見じゃなくて、不同意ケースになってしまうと思います。

そして、もし特定の者に偏らないという要件を入れないのであれば、これは同意なしの協議に限りなく近づいてしまう。現状のシステムでいうと、この5つのケースといいますが、附帯意見をつけて総務大臣が同意したというのは、限りなく同意なしと同意付きの協議制のグレーゾーンに入ってしまったという印象を受けます。そこはきちっと整理しないと、外側からよくわからないという感じがいたします。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。ほかに。佐藤委員、どうぞ。

【佐藤委員】 横山先生、どうもありがとうございました。たぶん、1点だけ、先生と私の意見がうまくかみ合っていないところがあります。それは、先生は租税に大きな外部性があれば、それはもともと公の論理というのでしょうか、公益の論理というのでしょうか、そういう「制度の論理」としてそれをつくるべきではないというふうに振り分けられていらっしゃるのですね。

私は先ほど、国側が最後は裁判に訴えてでも貫徹すべき価値と、それから、納税者が提訴することによって守るべき価値を切り分けましたが、その切り分けの中で、域外の者だけけれど、そこに車を乗り入れている以上は税負担を引き受けるとか、あるいは、過大な負担かもしれないが受益もあるから受け入れるという判断、ないし、選択を個人のレベルでできるという振り分けを私は先ほどいたしたのですね。

その線引きの問題がおそらく先生と私の間では今、一致していないところで、それ以外、ご発言の前半でおっしゃったことは、おそらくそれほど、見た目ほど大きな差はないと思います。私も、国が公の利益と考えることは最後は司法手続に訴えて解決するということを申しました。逆であれば、国が不許可だということにして、その許可の取り消しを地方団体が求めるという形にすれば同じことですので、あとは、提訴するという負担をどちらが引き受けるべき場面かということでもあります。

そこでの考慮要素としては1つには行政能力ということもありますし、もう1つには、この「国の施策に照らして不適切だ」という主張をさせるべきは国の側だろうという判断で、すなわち、「あなたの言っているその施策に私は反していない」と言うよりも、「あなたの言っていることはこの施策に違反している」と言うほうが自然だろうという趣旨で、先生と逆の立場になったということだと思います。

残る問題は、やはり公で追求すべき問題と個人の権利侵害として追求すべき問題の切り分けが非常に難しく、まだ意見の一致が必ずしもできてないのだ、と整理をさせていただければ幸いです。

【碓井座長】 ほかに何か。清原委員、どうぞ。

【清原委員】 ありがとうございます。前提として、私自身は法定外税の新設を考えていない立場ですけれども、先ほど佐藤委員が整理してくださった、何のための手続なのかという、1点目にいわゆる国の利益、2点目に納税者の利益、そして、3点目に訴訟リスクの払拭といたしまししょうか、軽減といたしまししょうか、それを挙げられたのですが、ここで訴訟といったときに、自治体が納税者から訴えられるということだけではなくて、今後、協議のあり方によっては、国からこれは不適切な法定外税であるというふうに訴えられるリスクも当然生じるわけですよね。ですから、原告となられるのがこれまでは一般的には納税者であったかもしれませんが、今後この手続のあり方によっては、自治体と国が税の適切さについて争うということにもなり得ると思いますね。

でも、それは自治体の立場からいったら好ましいとは言えないです。なぜならば、訴訟ということは大変負荷がかかる取り組みでして、私としては、自治体が法定外税をかけるということのねらい、趣旨こそまず問われるべきで、それが自治体の自主・自立であり、いわばその自治体にとっての地域課題を解決しつつ、住民にとっても、納税者にとっても、もちろん税が納められれば自治体の経営にとっても、それぞれプラスになるということ判断しつつ法定外税は提案されなければならない。そうであるならば、それが本当に適切で正当であるかということについては、やはり多元的、多角的に吟味をしていく必要がありますので、私は、先ほど佐藤委員は「事前の協議」という言葉をおっしゃったのですが、やはりそれが自治体の立場では大変有効になってくると思います。

それを判断する基準として、本日、「要件」や「手続」という密接不可分のものをあえて便宜的に分けて事務局では整理をしていただいたと思いますね。この要件というのが、「著しく過重」、「重大な障害」、「適当でない国の経済政策」ということだけでは、なかなか国

との訴訟リスクを自治体では判断しにくい。ですから、先ほど、この内容についてはできる限り、さらに、もし「同意なし協議」が自治体の自主・自立性を高めるために進められるとするならば、より一層詳細に法定されなければならないのではないかと考えていたのは、それではどうするかということは大変難しいですけれども、おそらくは非常に重要なポイントではないかと思いました。ただ、抽象度が高いものをどれぐらい具体化するかという、せっかく自治体が自主・自立的に法定外税を考えていくということを過度に今度は抑制するおそれもあるわけですので、自治体の自主・自立税制を考えていく立場としては、それを抑制するかもしれないというジレンマが生じます。

ただ、本音で申し上げますと、自治体というのは訴訟リスクに常に置かれているものでございまして、新しいことをしようとするほどそうしたことになるわけでございますので、よいものは実現できるような条件整備をやはり考えていくということと、訴訟リスクを軽減化するという、このジレンマの中に、この大きな法定外税の同意をどうするかということがきつと置かれているのではないかなと思います。ですから、何の解決策も提案していないわけですが、自主・自立の自治体の法定外税をいかに訴訟リスクなく実現していくかというための、今の置かれている難しい状況を単に吐露させていただいたということです。すみません、ありがとうございます。

【碓井座長】 ほかにいかがでしょう。佐藤委員。

【佐藤委員】 今、清原委員から事前の手續のことをおっしゃっていただきました。私は、そこは非常に重要だと思います。現在の手續は条例が成立したところから動き出すという前提になっているので、つくり上げたものに対する評価という形で議論の俎上にのぼるため、リスクが大きいのですね。ですから、これは新しい手續が必要なのか、それとも、先ほど申し上げた、地方自治法245条の4の3項でいけるのか、これは私の専門でないのわかりませんが、事前に自治体が望む論点について議論ができること、そして、おそらくその範囲は最大でも、国との協議に係る法定要件と、納税者の目から見たときの違法要件、すなわち、簡単に言えば、司法手續になったときに地方団体が勝てるかということについておそらく助言が欲しいのだと思いますから、それ以上について議論する場ではないという前提であれば、そういう場はあったほうが良いと私も思います。

【碓井座長】 櫻井委員、どうぞ。

【櫻井委員】 自治体の実情はよくわかりますけれども、条例を策定する前に国と相談をしてという手續を設けてはどうかというのは、これは功罪両面あります。この仕組みを

設けたときの判断は、自治体において自主的な判断を確定していただいた上で協議にするというのが1つの落とし方だったのかと推測します。今だって、相談をすれば、事前にいくらかでも相談に乗ってくださるし、こちらから言わなくても「相談」されてしまうこともあるわけだし、実態はまさにそうであって、少しさばけた関係に国、地方がならなければいけないという中でセットされているのがこの仕組みだろうと思います。

それから、訴訟リスクの話があったのですが、あまり甘えたことを言われても困るというか、自治体も公権力の主体ですから、税金をかけるという以上、ちゃんと出るところに出て論陣を張って理論武装していただくというのが大前提で、それができないのであれば自治を語る資格がないと私は思っております。以上です。

【碓井座長】 人羅委員、どうぞ。

【人羅委員】 同意なし協議と同様に、条件付き同意というのが1つの候補になっているので、それについてちょっと思ったことですが、条件と、さっき櫻井委員も言っていましたけれども、これは単に注文にすぎない話なのか、それとも、ある種解除条件みたいなそういう話なのかという、そこが私自身よくわからないところがありました。

もし解除条件みたいな話だったら、おそらく何とかだったらいいよという言い方をすると、後からその条件の解釈をめぐって、これは同意したのだからどうかかわからないという問題が起きる可能性があると思いますし、仮に注文にすぎないとすれば、これはさっき持田委員がおっしゃった附帯意見と実態にはあまり変わらないのかという気がしまして、そこはどのようなだろうというのがまず1つです。

あともう1個、分権一括法で条件付き同意というカテゴリがつくられていないということも書いてありましたが、私はこういう新しい手続のカテゴリを設けることは結構慎重にやったほうがいいと思っています。これはここだけに限らず、あらゆるものには、そうか、そういうやり方があるというふうに広範、普遍性を持つものだと思いますので、ひょっとすると、私は条件付き同意がないというところについて、ある程度、行政の裁量的なものも抑えようとかいう、そういう要素もあったのかもしれないと思っていますけれども、そこはちょっとわかりません。いずれにせよ、条件付き同意というカテゴリをつくるということはかなり慎重に考えていいのではないかという、そういう感想を持ちました。

【碓井座長】 ちょうど時間が来ております。

ちょっと私からも一言発言させていただきたいと思います。事前協議、同意という制度を導入したのですが、私は、これは実質的には許可制と変わりがないのではないかと

いろな場で発言をしまいいりました。考えてみると、本来の事前協議というのは、両者が協議して、歩み寄ったり、修正したりということを想定するのが日本語的な意味だと思います。

しかし、今の実際の運用上は、佐藤委員からも言われたように、最終的な意思決定をしてくるものですから、一步も引けないという状態での事前協議、あとは、同意・不同意しかないというものです。最終的にはそれでいいのかもしれないですが、何かその前にはやはり、櫻井委員からは批判が出ましたけれども、何かもう少し緩やかな、言葉の本来の意味の協議があってもいいのではないかというのが私の感想めいた所感です。

まだまだ御意見がおありと思いますが、時間が参りましたので、本日のところはこの議題についてはここまでとさせていただきます。

なお、数分時間をいただきまして、事務局から若干の御説明がございます。

市川企画官、お願いします。

【市川税務企画官】 最後に資料3という資料をご用意しております。これにつきましては、前回、税務執行についての資料を御説明させていただいたときに、地方税に係る理由附記の関係につきまして、国税、それから、地方税法におきます総務省職員が行います処分につきまして理由附記の改正がなされましたという御説明をさせていただきました。

その際に、地方団体につきましては、地方団体の規模とか税務執行の状況がいろいろあることから、そこは地方団体にそれぞれご判断いただく。ただ、国の状況については説明して、地方団体においてしっかりそこは検討していただくというような御説明させていただいたところがございますけれども、そういった判断になった背景としまして、座長からこういった背景があったのではないかとこの1ついただいたところがございます。それにつきまして、要は、地方税は賦課課税なので、課税処分が多いと。そういったときの理由附記がたくさんになるというのが税務執行上なかなか大変なのではないのか、それが1つの理由なのではないのかというお話をいただいたところがございます。

この資料につきましては、当時、納税環境整備につきましていろいろ検討したときの総務省側から出した資料でございます。この中で、4ページに地方税の主な不利益処分の件数を出させていただいております。これは当時、平成20年度の数字でございまして、把握しているものだけ計上させていただいたものですが、これだけでも賦課決定、課税処分だけでも2億1,800万件あるところがございます。

一方で、同じように、同じ小委員会の場で国税から出されましたのが、6ページの資料

でございます。国税の主な不利益処分の件数ということでございます。これですと桁が一桁違うというような状況で、確かに地方税がやはり賦課課税ということもありまして、課税処分、不利益処分というのが件数としましては非常に多いというのは事実でございます。

ただ、当時の資料を最初のほうから見ていただきますと、1ページで、行政手続法、それから、行政手続条例との一般的な適用関係について整理させていただいておるところでございます。ここで、地方団体が行う処分等につきまして1ページ、それから、総務大臣が行う処分等につきまして2ページでまとめておりますけれども、行政手続法の適用関係というのが左から2番目のところに書いてございますように、不利益処分や行政指導につきまして地方団体が行う処分等につきましては適用除外というふうに、そもそも行政手続法上で整理されておるところでございます。

この関係につきましては、一番最後、7ページに行政手続法で地方公共団体の処分等が適用除外とされている趣旨をまとめておりますけれども、ここに書いてございますように、地方自治への配慮の観点から、本法に定める手続を適用することを避け、地方公共団体においてこの法律の趣旨にのっとり必要な措置を講じるよう努めるようにしたというふうな形になっておるわけでございます。

今回の地方税におきます理由附記の考え方につきましても、行政手続法でこういった考え方がとられていることを参考にいたしまして一応考え方を整理させていただいたということでございまして、その報告をさせていただいたところでございます。以上でございます。

【確井座長】 正確には私、見ておりませんが、特に3ページの行政手続法の適用除外規定との関係でどうなっているかというのはもう少し精査する必要があるかもしれません。どうもありがとうございました。

それでは、本日は熱心なご審議をありがとうございました。これにて、研究会を終了させていただきます。と思います。

なお、次回の研究会でございますが、既にご案内されておりますように、9月26日水曜日の14時から16時まで、おそらくこの省議室だと思いますが、開催予定となっております。よろしく申し上げます。

どうもありがとうございました。