

豊島区法定外税検討会議専門委員会（第1回）

日 時；平成15年4月8日（火）午後6時30分～ [健康プラザとしま7階]

【配布資料】

資料1-1・・・「放置自転車等対策税」に関する論点整理

資料1-2・・・ワンルームマンション税に関する主要な論点

参考資料 ; 「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」(平成14年5月7日付総務省自治税務局長通知)

参考資料 ; 検討会議日程案（平成15年3月18日第二回全体会配付資料）

参考資料 ; 検討会議委員名簿・部会別名簿・幹事名簿（15年4月現在）

1. 論点整理と使用資料等について

(1) 放置自転車等対策税

(2) ワンルームマンション税

2. 今後の検討方法等について

3. その他

「放置自転車等対策税」に関する論点整理

平成 15 年 4 月 8 日

今井勝人

1. 総括的な論点

- ・新税の目的は区が実施している
 放置自転車の撤去、保管等
 駐車場の維持・管理等
 に要する費用の一部を、法定外目的税である「放置自転車税等対策税」を上記
 , の「誘因者」としての鉄道事業者に課することによって、上記
 , をさらに充実させることである。
- ・上記
 , の施策が必要であること、さらに充実されるべきことについては第 1 部会のなかで異論はなかった(『部会報告』12 頁)。
- ・したがって、総括的な論点は上記
 , の費用の一部を「放置自転車税等対策税」というかたちで「誘因者」としての鉄道事業者に求めることが適当であるかどうかである。
- ・そのために次項以下のようないくつかの論点について検討する必要がある。
- ・「本税が放置自転車そのものの減少に資するかどうか」も検討すべきである
 という意見も第 1 部会では表明されたが(第一回部会議事録 2 3 頁)「効果がないのではないか」という意見表明はあったものの(『部会報告』4 頁)この論点について第 1 部会で特に議論を深めることはしなかった。

2. 論点(1) 法律的根拠に関する論点

- ・関連法規
 地方税法第 731 条 (法定外目的税)
 自転車法第 5 条 2 (鉄道事業者の責務)
- ・論点(1-1) 法定外目的税新設に国(総務大臣)が同意する場合の要件(いわゆる同意要件)をクリアしているかどうか。

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
地方団体間における物の流通に重大な影響を与えること
そのほか国の経済施策に照らして適当でないこと
のいずれかに該当する場合を除き、総務大臣は同意しなければならぬ。

- ・ 論点（ 1 - 2 ）「国の同意の処理基準と留意事項」（総務省自治税務局長通知）をクリアーしているかどうか。

地方税法上の非課税規定との関係

税以外のより適切な政策手段の有無

税源と財政需要の関係

関係者への説明

徴収方法・課税期間

「課税の公平・中立・簡素」との関係

- ・ このうち、新税の目的を「放置自転車そのものの減少を目指す」という点にも求めると、は重要な論点になりうる。
- ・ 新税の目的を「費用の一部を鉄道事業者に求める」とすると、特に「課税の公平」（「費用負担の公平」というべきか）が重要な論点になる。また、「費用負担の公平」を問題にすると、区の施策による受益をどう考えるかということも重要な論点になる。これらの論点は別個に検討すべきである。
- ・ 論点（ 1 - 3 ）自転車法第 5 条 2（鉄道事業者の責務）をめぐる論点
区と鉄道事業者の主張・・・『部会報告』 5 頁。
 - ・ 自転車法の規定の解釈が新税の可能性を左右するかどうか。
（地方税法と自転車法の関係、一般法と特別法の関係？）

3 . 論点（ 2 ） 放置自転車の撤去、保管等にかかわる費用負担の公平

- ・ 論点（ 2 - 1 ）自転車放置者に罰則を適用できないか（罰金の徴収）
- ・ 論点（ 2 - 2 ）自転車放置者に対する料金というかたちでの現行負担が妥当かどうか。
- ・ 論点（ 2 - 2 ）商業施設に対しても負担を求めるべきではないか。

区の考え方は、現在行っている撤去作業が朝の出勤時後であることを前提にしているが、将来的には午後の撤去作業も必要になりうること、また新税の目的を「放置自転車そのものの減少を目指す」という点にも求めるとすれば、無視できない論点になる。

またこの点に関連して、(自転車を使っての商業施設利用者は施設の利用それ自体が目的であるが、)自転車を使っての鉄道利用者は鉄道を利用して他へ移動することが目的であって、鉄道利用それ自体が目的ではない、(その限りで鉄道事業者と商業施設所有者とは性格が異なるという)鉄道事業者の主張(『部会報告』5頁)をどう考えるかも1つの論点になる。

また、自転車法で鉄道事業と商業施設が別に扱われていることもこの点に関係するかどうか。

4. 論点(3) 駐車場の維持・管理等にかかわる費用負担の公平
 - ・ 論点(3-1) 駐車場利用者の現行費用負担が妥当であるかどうか。
 - ・ 論点(3-2) 駐車場の維持・管理等にかかわる費用まで鉄道事業者に負担を求めるのはどうかという考え(堤委員の意見、『第五回部会の参考資料』)。
 - ・ 論点(3-3) 駐車場の建設に要する費用の負担配分についても検討する必要があるという考え(平野委員の意見、『第五回部会の参考資料』)。
 - ・ 論点(3-4) 駐車場の建設に関しては周辺区との共同施策を追求する必要はないか。また都や国の補助を追求する必要はないか

5. 論点(4) 放置自転車の撤去、保管等と駐車場の維持・管理等両者にかかわる費用負担の公平
 - ・ 論点(4-1) 区外の者の現行費用負担が妥当であるかどうか。
 - ・ 論点(4-2) 区の施策により駅周辺を区民が安心して通行できるように

なることを考えると、例えば区民税均等割の増税も検討に値するのではないか。

6 . 論点 (5) 区の施策による受益をどう考えるか。

- ・自転車の放置者、駐車場利用者・・・自転車を放置しても、区の施策により、駅周辺交通者に「迷惑をかけずにすむ」
- ・鉄道事業者、商業施設で商業を営むもの・・・区の施策により、駅・商業施設利用者に「安心して当該施設を利用してもらえる」
- ・駅周辺通行者・・・区の施策により「安心して通行できる」
- ・また、区の主張のように、鉄道事業者は自転車利用者から利益を得ているということが課税の根拠になるかどうか（『部会報告』7頁）。

7 . 論点 (6) 鉄道事業者に課税できるとした場合、課税標準の算定方法、税率、複数の鉄道事業者間に税額を按分する方法、減免措置等に関する検討。

2003年4月8日

ワンルームマンション税に関する主要な論点

豊島区法定外税検討会議
第二部会長 池上 岳彦

1. 「ワンルームマンション税」とは？

豊島区が提起した「ワンルームマンション税」は、新たに建築される「狭あいなワンルームマンション」すなわち「地階を除く階数が3以上であって、1戸当たりの床面積が25平方メートル以下の住戸数が15戸以上、かつ総戸数の3分の1以上である中高層集合住宅」に対して、建築時に1回限り、1戸当たり50万円程度を賦課する法定外税である。

2. 1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションを抑制すべきか？

豊島区の構想において課税対象となっているのは、1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションである。その新築を抑制しようとする理由としては、A「これでは2人以上の世帯として狭い、つまり単身世帯の割合を抑制して、ファミリー世帯を誘致したい」、B「これでは単身世帯としても狭すぎる」という2つの見方が可能である。

Aの立場から、25㎡を超える住戸であれば2人以上でも住めるので、単身世帯を抑制するには25㎡以下の住戸を抑制することが適当である、との意見があった。

Aの立場から、単身世帯を抑制するのであれば、29㎡（国及び豊島区が定める2人世帯の最低居住水準）以下もしくは35㎡以下の住戸を抑制すべきだ、との意見があった。

ワンルームマンション借主は住民登録をしない者も多く、またゴミ出しのマナー、地域活動への参加等に問題がある。さらに、長期的な維持管理の可能性にも疑問がある例がみられる。したがって、区民の良好な居住環境を確保するには、ワンルームマンションがこれ以上増えることは適当ではない、との意見があった。

豊島区の地理的条件からみて、単身世帯が増えるのは市場の需給バランスの結果であり、これを抑制するのは適当ではない。Bの立場についても、単身であれば20～25㎡はとくに狭いとは言えない。また、借主のニーズ等に応じて今後は1戸当たり25㎡超になることも予想されるので、市場の動向に委ねればよい、との意見があった。

なお、どのような施策を考える場合でも、豊島区内で「ワンルームマンションに適した地区」と「適さない地区」を分けて施策を考える必要がある、との意見があった。

3．税以外の施策に関する論点

(1) ファミリー世帯を誘導する施策

ファミリー世帯を誘導する政策として、豊島区がさまざまな施策を行ってきたが、豊島区の財政事情は悪化しているため、各種経費の節減もしくは新たな収入によってファミリー世帯を誘導する施策にあてる財源を確保する必要がある。

ただし、ファミリーマンション等を建設するだけの区画の土地が豊島区内にあるかどうか疑問であり、むしろワンルームマンションに適した広さの土地が多い、との意見が出された。これは政策の有効性及び財政需要の有無と関連するので、十分検討する必要がある。

(2) 規制的な政策手段について

住宅ストックのバランス是正には、課税よりも規制という直接的手段のほうが有効ではないか、という問題がある。しかし、ワンルームマンションに関する規制的な政策手段（都市計画法による建築物の用途規制、地区計画における住戸面積の最低限度設定、ワンルームマンションを建築させない「強制力のある条例」もしくは「行政指導」、ワンルームマンションへの「開発協力金」要請、一定数のファミリーマンション併設を指導する「住宅付置指導」）は、住宅ストックのバランス是正という政策目的を実現する決定的な手段とは言い難いという点では、大きな意見の相違はなかった。

4．課税案に関する論点

(1) 課税の根拠

豊島区の「ワンルームマンション税」構想における課税目的は、A「1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションの新築を抑制すること」及びB「ファミリー世帯の増大及び定着をはかる「インセンティブ」の財源を調達すること」である。

Aの観点からは、狭小な住宅を一度に多数作る行為としてのワンルームマンション建築を抑制するため、その原因者に金銭的負担を課すことになる。この点について、ワンルームマンションの建築主がその原因者に該当する、との意見が出された。

また、ワンルームマンションの所有者（買い主）は通常の場合、自らは居住せず、利殖を目的として購入し、管理を管理会社に任せている。このタイプの住宅を大量に作ることで、ゴミ出し、自転車放置等について一般区民との間に問題を発生させ、また長期的な建物の維持管理等への不安を区民に抱かせるとすれば、その原因を生み出す建築主に負担を求めるべきである、との意見も出された。

他方、住宅ストックの分布は市場の需給バランスで決まるものであり、ワンルームマ

ンションの新築は土地の有効利用であって借り主の質や管理にも問題はないとの見地から、公共部門が介入すべきではなく、課税を行うべきではない、との意見も出された。

Bの観点からは、ファミリー世帯誘導策の財源をワンルームマンション建築主に納税してもらって法定外目的税になる。この点については、ワンルームマンションの抑制と相まって住宅ストックのバランス是正に資する、との意見があった。

他方、ワンルームマンションを抑制したとしても、ファミリーマンションにした土地が豊島区内には確保できないため、ファミリー世帯誘導策の効果は期待できないとの見地から、ワンルームマンションに対する課税は適当ではない、との意見があった。

ワンルームマンションから得た財源をファミリー世帯の誘導策に充てる「ワンルームマンション税」の構想は、住宅ストックのバランス是正という政策課題の枠内で、誘導策の財源を住宅ストックの偏りの原因者負担に求める目的税だ、との立場がとられている。しかし、この構想においては誘導策の対象とその財源調達先が異なるので、産業廃棄物税等の通常の原因者負担としての目的税とは異なる面がある、との意見が出された。

「ワンルームマンション税」の負担者について。豊島区の区民は区民税を納めるが、ワンルームマンションの借り主のなかには住民登録を行わない者が多数みられる。その場合、借り主が区のサービスを受けるにもかかわらず、区民税の賦課は事実上不可能である。ここには、一般区民との負担の不均衡が存在する。

また、市町村とは異なり、東京都の特別区においては固定資産税が都税であるため、ワンルームマンション所有者も固定資産税を区に納めない。そのため、区は独自の施策に充てる財源として超過課税や不均一課税を行えない、という特殊事情がある。この現行税制の欠点を補う施策として、超過課税の制限税率に相当する負担を限度として区が法定外税を課することには妥当性が認められる、との意見が出された。その場合、本来負担を求めるべき者はワンルームマンションの所有者もしくは借り主である。建築主を納税者とする税であっても、所有者もしくは借り主に転嫁されるほうが課税目的に適う。

固定資産税においては、住宅用地に対する政策的な優遇措置があり、一般住宅用地については評価額が1/3、小規模住宅用地(住宅1戸当たり200㎡以下)については評価額が1/6に、それぞれ減額される。しかし、優遇政策が全国一律である必要はなく、豊島区が独自の地域事情に基づいてワンルームマンションにこの優遇政策を行わない選択がありうる、との意見が出された。これによれば、固定資産税の政策的負担軽減分に相当する金額を限度としてワンルームマンションに対する課税を行うことができることになる。

(2) 国の同意要件との関係

「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」(平成14年5月7日、総務省自治税務局長通知)に示された「処理基準」として、「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」、「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」、「及び

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」のいずれかの事由がある場合を除き、国は同意することとされている。

「国税又は他の地方税」との重複については、ワンルームマンションの建築主に対する課税が所有者（買い主）に転嫁されなければ問題は無い。しかし、転嫁が生じると考えれば、固定資産税や不動産取得税と課税標準を同じくするかどうか、また負担の程度が過重かどうか問題となるが、これは税率の程度とも関わる。

「物の流通に重大な障害を与えること」を不同意要件とするのは、地域間の物流に対する内国関税的な重い課税を認めない趣旨である。「ワンルームマンション税」は不動産に関する課税であり、通常の意味での物流とは性質を異にするが、この条項が特定の規模の建築物に対する課税にまで適用されるかどうか問題となる。

「国の経済施策」との関係については、とくに国の住宅政策に照らして適当かどうか問題となる。とくに、法律で認められた建築物であるワンルームマンションに対して、区が独自の判断で負担を求めることが容認されるかどうか焦点となる。

この点については、全国一律の建築法制のもとで住宅ストックのバランスが失われている以上、地域特有の課題には区が独自の施策をもって対処することが容認されるとの意見が出された。また、住宅政策は「地域密着型」の政策であり、単身世帯の比率が非常に高いという状況を是正することは国の住宅政策に反しない、との意見も出された。

さらに、総務省通知の「留意事項」のなかには、「課税の公平・中立・簡素」という一般原則との関係を十分検討することが望ましいと記されている。

- a このうち「公平」が応能原則のことであると考えれば、建築主もしくは所有者（買い主）が負担能力を有するかどうか問題となる。
- b 「公平」が地方税において重視される応益原則だと考えれば、区のサービスに応じた負担として適当かどうか問題となる。
- c 「中立」は、課税による経済活動への影響をできるだけ小さくするという原則である。しかし、「ワンルームマンション税」は「特定の政策の実現や特定の行為の抑制・促進を主たる目的とする法定外税」として構想されているので、ワンルームマンションの建築がある程度減少することはもともと想定されている。
- d なお、「留意事項」のなかには、地方税法上の非課税規定との関係、税以外のより適切な政策手段の有無、税源と財政需要の有無、関係者への説明、徴収方法、課税期間等についても、十分検討することが望ましいと記されている。

（３）課税の対象

豊島区の「ワンルームマンション税」構想において、課税の対象は「地階を除く階数が3以上であって、1戸当たりの床面積が25平方メートル以下の住戸数が15戸以上、かつ総戸数の3分の1以上である中高層集合住宅」とされている。

単身世帯を抑制するためには、1戸当たり25㎡ではなく、2人世帯の「最低居住水準」である29㎡、もしくはできれば35㎡以下の住戸に課税すべきだ、との意見があった。

「15戸以上の中高層集合住宅」に課税する区の構想は、狭小な住宅を一度に多数作るワンルームマンション建築を抑制しようとするものである。これに対して、それではむしろ小規模零細経営のワンルームマンションや木造アパートを助長し、政策目的に合わないとの指摘があった。その考え方によれば、単身世帯用建築物の新築には原則課税し、所有者が自宅の隣接地に新築するいわゆる「庭先経営」、老朽化した民営借家の一定の基準に沿った建て替え、福祉目的の施設としての住宅等に限って非課税とすることになる。

これに加えて、木造アパート建て替え促進策との関係を検討すべきである。

(4) 税率

豊島区の「ワンルームマンション税」構想では、税率が1戸当たり50万円程度とされ、約3億3000万円の税収を見込んでいる。

とくに、1戸当たり50万円の課税を行えば建築主である事業者の利益がなくなるために過大な建築抑制効果が見込まれ、そのために税収が上がらずにファミリー世帯誘導策の財源は生まれず、との意見が出された。これに対して、ワンルームマンションの抑制効果があることを重視すれば課税の意義はあるとの意見も出された。

ファミリー世帯誘導策の財源を確保する見地からは、建設抑制効果が過大になることなく、税収が上がる程度の税率が望まれる。また、50万円という税率の算出根拠が、「マンション25㎡当たりの固定資産税評価額×1.4%（固定資産税の標準税率）×47（耐用年数）×1/3（一括納付とするための考慮）」であるとすれば、固定資産税と同程度の負担を建築時に求める趣旨と考えられる。これが「著しく過重」かどうかが問題となる。

豊島区の構想にあっては、納税者たる建築主から買い主や借り主への税負担の転嫁が起こらないようにすることが税率設定の際に考慮されている。しかし、転嫁の有無は経済状況によって異なる。また、実質的な税負担を所有者（買い主）もしくは借り主に求める立場をとるとすれば、固定資産税の制限税率とのバランスを考慮する必要がある。さらに、小規模住宅用地に対する固定資産税の軽減策を区内では適用しないという趣旨で課税を行う立場をとる場合も、固定資産税の負担とのバランスを考慮する必要がある。

以上