

# 会 議 録

事務局 - 総務部税務課税制担当係 電話03 - 3981 - 1376

附属機関又は会議体の名称	豊島区法定外税検討会議（第3回専門委員会）
事務局（担当課）	総務部税務課
開催日時	平成15年5月13日（火）午後6時36分～午後8時33分
開催場所	健康プラザとしま7階 多目的ホール
出席者	委員 <学識経験者> 中村芳昭(会長)、今井勝人(第一部会長)、池上岳彦(第二部会長)、山川仁、内山忠明、小林秀樹、野口和俊
	その他 <幹事> 財政課長、広報課長、税務課長（事務局兼任）、都市開発課長、交通安全課長
	事務局 税務課長、税務課税制担当係長(2)
公開の可否	公開 傍聴人数 20人
非公開・一部公開の場合は、その理由	
会議次第	開 会 議 事 1. 「放置自転車等対策税」に関する論点の検討 2. その他

## 審 議 経 過

開 会

事務局： それではただいまから、豊島区法定外税検討会議の第 3 回専門委員会を開催させていただきます。本日はお忙しいところお集まりいただきまして誠にありがとうございます。

まず、事務局の方から本日の提出資料についてご説明を申し上げます。「参考資料」としてお手元に二点ほど用意させていただきました。一点目が前回の議論を踏まえて鉄道事業者の方から意見書が出されております。この取扱いにつきましては後ほど先生方でご議論いただきたいと思います。それからもう一点、参考資料の二点目でございますが、この 4 月で「全体会」の委員の変更がございました。その関係であらためて新しいメンバー表をご用意させていただきました。「放置自転車等対策税」関係では、営団の経理部長でいらっしゃいました小見委員が異動になりましたので、新たに栗林さんが参加されることとなります。それから、全国自転車問題自治体連絡協議会の事務局から平野さんが委員として出ていただいておりますが、人事異動の関係で高橋さんに代わられるということでございます。資料の説明は以上でございます。

それでは早速、議事の進行を会長の中村先生、よろしく願いいたします。

### 1. 「放置自転車等対策税」に関する論点の検討

会 長： 本日は「放置自転車等対策税」の議論の 2 回目でございます。専門委員会としては第 3 回ということになりますが、始めさせていただきます。お忙しい中お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。今日は前回に引き続きまして、論点整理の残りの部分につきまして自由に議論していただくという予定でございます。

今、事務局の方からお話がありましたように、専門委員会に対しまして鉄道事業者側から「意見書」が出されております。この点について後で議論の中で一部だけ、問題があるところを取り上げるということにしたいと思います。いづれにしても本日は前回に引き続きフリーでできるだけいろいろな問題を出していただくということで進めていきたいと思っております。

それでは、議論に入りたいと思っております。

委 員： よろしいでしょうか。今、会長がおっしゃった本日の「参考資料」の鉄道事業者からの 5 月 7 日付の意見書について、私も事実を確認しておきたい点がございますので質問させていただきます。この意見書のうちの他の部分は今までの「部会」で正確な説明がされておりますし、それで足りると思っておりますが、意見書の 2 枚目の「目白駅の状況について」ということなんです。目白駅の放置自転車の整理状況については部会でもこのような説明が無かったし、我々もこのようなことだという認識が無かった部分についての記述があるんですが、この点豊島区は当局としてどのような事実認識をお持ちなのかご説明を伺いたいと思っております。

幹 事： よろしいでしょうか。それでは私どもの方から補足という形で少しお話をさせていただきます。

この鉄道事業者からいただいた資料の中で、検討会議の資料の 114 ページ（注：第 2 回第一部会 平成 14 年 9 月 24 日開催 参考資料 『区内の駅周

辺放置状況』追加写真資料)の中に、目白駅隣りの自転車駐車ができた後の写真の件についてご指摘がありました。部会の中でも駐輪場ができることによる効果をお示しするという意味もあって、簡単に申し上げますと「使用前・使用后」というような形で写真をお示して、その背景等につきましては私どもの方から詳しくご説明はしておりませんでしたので、その点を補足という形で述べさせていただきます。

目白駅周辺の放置自転車対策といたしましては、最終的に平成14年4月に自転車駐車ができましたけれども、それ以前の対応といたしましては、目白駅周辺の歩道が非常に狭く、放置自転車がありますと非常に歩行者や通行に障害が出るということで、まず我々区としましては駅周辺の歩道上の放置自転車を保管所に「移動」ということをしました。この時点では駐輪場がなく「放置禁止区域」をかけておりませんので、いわゆる「撤去」ではないんですけれども移動して、取りに来た人に無料で返還するという対策をとっておりました。こちらにいただいたように、「駅前広場に、区として自転車を集積した」という事実はございません。ただ、駅周辺の歩道上の自転車を優先的に移動した結果、自転車に乗って来られた方が駅前に置いていくという傾向が強くなったということはあるかと思えます。それが置かれた状況のままですと非常に乱雑な状況で、駅前空間としても迷惑な状況になってしまうと思いますが、写真のように整理をしているのは区から人を出して整理した状況です。最終的には鉄道事業者からいただいた意見書にも書いてありますように、JR目白駅の駅長さんと相談いたしまして、自転車駐車が整備されるまで「一時的に放置自転車が駅前に置かれるのはやむを得ない」ということでJRの方にも了解をいただいたという経過でございます。

会 長： 今の点でご質問された方はよろしいでしょうか。

委 員： それでは確認させていただきますが、これは豊島区が集積をしたという事実はないということですか。

幹 事： ありません。

委 員： それから、豊島区と東日本旅客鉄道株式会社と協議のうえ、豊島区が自転車を置くことについてJR（東日本旅客鉄道株式会社）が容認したということでもないのでですか。

幹 事： これは置かせてくれといったような話ではなくて。

委 員： 容認したというのは要するに、「自転車を放置している人たちの行為」を容認したというだけのことなんですか。

幹 事： そうですね。駐輪場ができるまでは自転車を置かれる行為はやむを得ないということで、整理は区の方で行うにしても「置かれる」ということについてはJRとしても了解するというやりとりがあったと聞いております。

委 員： はい、わかりました。

会 長： この点についてはこれでよろしいでしょうか。他にないようでしたら本論に移りたいと思います。どなたからでも結構ですので口火を切っていただければと思います。この前はかなり長時間にわたって議論をしましたので、かなりの論点がカバーされてしまったと思いますが、それにしてもなお残された点、あるいはさらに議論をすべき点というのがあると思います。まず私の方からちょっとお話ししたいと思います。

何点かございますが、一つはやや教科書的な説明になるかも知れませんが「地方税の課税」という問題では、言わば「応能負担」という「負担能力に応じて課税する」というやり方と同時に「応益課税」という原則が妥当する

と言われます。応益課税とは何かということがまた難しい問題で、この場合の「応益」というのはいわゆる「受益」ということではなくて、「一般的なサービスを受ける」、あるいは「受けるであろう」という程度だと思えます。したがって必ずしも受益関係がはっきりしているということを意味していないわけですね。そうだとすると「応益課税」というものを根拠にどんな税があるのかと申しますと、これもまた難しい問題があるのですが一般的には税の一部にそういった考え方が入っているといった説明になります。ただ例外的にたとえば、この前議論になりましたように「受益をベースにした課税」というのは税目としてはないわけではない。しかしながらそういった税についてはこれまであまり実施された事例は多くないわけですね。非常にまれな税目ですが「共同施設税」といったものが目的税としてありますが、課税実績がほとんどない、そういう状況だったと思います。したがって受益による課税というのはこれまでの課税実績からしますと非常にまれだと言えらると思います。

次に、今後についてどうかということなのですが、「法定外税」のレベルで認められるのかどうかという点では解釈として、平成13年4月12日付の「総務省自治税務局長」名の通知というものがありまして、その中で特に「国の経済施策に照らして適当でないこと」という部分に関連して述べられているところがあります。その部分を申し上げますと、「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ことを認められることをいうものである」と、まず定義しています。ちょっと長いものですがわかりにくいと思いますが、この部分の説明は、これは原因者負担的な法定外税が許容されることを示唆しているフレーズであるという理解がなされております。ですから、この自治税務局長名の通知というものは、要するに「一定の原因者負担」的な形の法定外税を認めるというニュアンスで書かれているという理解がなされているということです。例えばある論者は、これをもとにして（各県で導入されている）「砂利採取税」というのはそういう一つの例だろうということで挙げています。なぜ砂利採取税がそういう一つの例なのかということ、これは道路の損傷に伴う財政需要を賄う趣旨が含まれているので、「原因者負担」的な税として認められる余地があるということで挙げています。

最初に戻りますと、（豊島区のこの税構想の場合）難しい問題としていわゆる「誘因者」か「原因者」かという元の議論があって、蒸し返すようですねけれどもこういう議論の中でどう考えるのかということはやはり必要なのだろうと考えられます。そういう意味では、この部分も含めて前回の議論も踏まえてご意見があれば出していただくことが必要ではないかと思いますが、いかがでしょうか。

委員：あまり考えてものを言っているわけではありませんが、放置自転車に対して第一次的に対応する者として、地元の自治体に権限を与えて整理をさせるということ自体が国の経済施策というわけでもないんでしょけれども、交通政策にもなりますし地域政策にもなるでしょうが、国が一方においてそのような権限を地方自治体に与えているわけですね。それ自体は、たとえば私企業である鉄道事業者に、勝手に他人の放置してある自転車を片付けて処分するという権限を授権するわけにいかない、法体制からそんなことができるわけがないので、責任ある公権力の主体として地方公共団体がそのような権

限を持っているということは、国の施策にも照合するわけですね。もともと法律がそのような権限を与えている。ただ、それについての経済的な基盤といいますか、財政的な保証というのは、国や都道府県からも適切な援助がされているかという意味では全てとは言えないでしょうけれども、ほとんどは豊島区が支弁しているというような状況である。そういうことと、その「国の経済施策に照らして適当であるか」ということを考えることはできないのでしょうか。豊島区だけが一方的に負担をするというのではなくて、他に負担を求める適当な者がいればそれについても求めるという意味で課税を行うということ自体が、国の経済施策に反するようなことだと評価されるものでしょうかという質問なんですが。

会 長： 今のご質問は、要するに自転車を放置する者がいた場合に豊島区がやむなく整理しなければならないことが、法的な権限の主体として要請される、そうだとするとその場合にかかった費用は豊島区が負担すべきなのか、それとも誰か他に費用負担を合理的な形で求めることが可能であろうかということですね。今の点はいかがでしょうか。

委 員： たぶん今の議論に半分重なっていて半分外れるかも知れませんが、前回出ていなかった議論で、「駐輪場を整備する責任は誰にあるか」という問題と、「放置自転車を撤去する責任は誰にあるか」という問題は、正確に言うと別なんです。駐輪場を整備する責任は誰にあるかということについての、自転車法および私の意見もそうですが第一義には自治体であって、「鉄道事業者はできる限り協力する義務を負っている」という形だと思うんですね。するところなと思うんです。もし放置自転車の発生が明確な駐輪場不足による場合ということであれば、これに対処する責任は私が今申し上げた理屈のとおり第一に自治体に対処し、鉄道事業者はできる限りそれに協力するという流れが良いと思います。次に、もし駐輪場がある程度整備されているにも関わらず放置自転車が発生しているという状況があった場合にはまた別の話だと思います。これは第一義に対処すべきは自転車放置者に責任がある、犯罪の一種ですよ。明らかに自転車を放置した人に責任がある、そうなるとその責任によって被害を被った人、一種の犯罪行為によって被った人の被害を誰が負担するのかという理屈になると思います。

私の理解では、もし駐輪場が不足していなくて駅前の放置自転車があった場合は、これは最初は道路管理者である自治体はその撤去をやるんですが、それによってある程度の利益を受けるたとえば商店なら商店の人、鉄道事業者なら鉄道事業者もそれに対して一定の費用負担を行うことに合理性があると思います。

問題はその前の、放置自転車の発生が明確な駐輪場不足にあるのか、あるいはそうではなくて駐輪場があるのに放置自転車が発生しているのかによって、かなり議論の筋道が変わってくることがあると思います。放置自転車の発生というのは全般に駐輪場不足ということによって起こっているということではよろしいのでしょうか。

会 長： 今の点は二つ問題があって、一つは要するに事実の問題で駐輪場というのは、この池袋を中心とした豊島区の場合は果たして十分に足りているのかということですね。それから前半の部分は自転車法の読み方に関する部分ですね。この二つの論点が入っていると思いますが、いかがでしょうか。

委 員： 前提問題と言いますが、今の「なぜ放置するのか」ということに関して、第一部会の記録ではアンケート調査を放置者に実施して、それで駐輪場不足

を挙げた人が70%になったとか、そういう回答があったというようなことが事実としてありませんでしたでしょうか。

幹事： それは鉄道利用者の率の件ではなくてでしょうか。

委員： 記録を読んだだけで正確な記憶ではないのですが、放置の原因として確か70%という数字が頭の中にあるんですが。

事務局： それは多分、撤去した自転車を返還するときにアンケート調査をしておりますので、その中で鉄道を利用した方の割合が70%、同じように駐輪場を定期利用されている方についてもアンケートを実施しておりますので、その中で鉄道を利用されている方が75%というデータでございますので、駐輪場が足りているかどうかということについてのものではないということでございます。(注：第1回第一部会 平成14年7月23日開催 資料1-1「放置自転車等対策の現状」参照)

委員： 失礼しました。

委員： よろしいですか、先ほどの委員の問題提起なんですが、私の理解では駐輪場が不足しているかどうかというのはなかなか判断が難しいだろうと思うんですね。今現在で区が撤去作業等を行っているのは、駐輪場がある地域について放置禁止区域の網をかぶせてやっているということで、駐輪場が全くないわけではないんですね。検討会議資料(注：第1回第一部会 平成14年7月23日開催 資料1-1「放置自転車等対策の現状」参照)の中でも具体的な収容台数や地図も載っておりますが、十分であるかどうかはなかなか判断が難しいだろうと思います。と言いますのは、駐輪場の所在地が駅からどれくらいかというようなことも影響したりしますので。とりあえずそういう話です。

委員： おっしゃるように、駐輪場が不足しているかどうかということは確かに整備すればするほど自転車利用者が増えるから、必ずしもはっきり明確には言えないと思うんですけれども、少なくとも駐輪場を整備するという努力と言いますか、数を増やしているという動向があるかということで判断するという問題だと思うんですけれども、私がなぜそれを言ったかということ、今回鉄道事業者から出ている意見書の内容を拝見すると、これは要するに「駐輪場整備に協力しているではないか」という趣旨が入っていると思うんです。前回は、駐輪場整備に協力が不足しているので課税という手段もやむを得ないのではないかと議論があったので、たぶんそれに対して「協力していないことはない」ということを言っているのではないかと思います。その論拠について私なりに整理したものが今の話で、放置自転車の発生が駐輪場の不足にある、ないしはあまり整備されていない、整備しようとしていないという状況にある場合には、これは100%自転車利用者の責任というわけではないので、そうすると駐輪場を整備する人のある程度の負担が必要になると、そうするとそれは第一義には自治体で、鉄道事業者はできる限り協力するという私なりの理解ですね。そうするとそのできる限り鉄道事業者が協力していたのであれば、この趣旨においては鉄道事業者は十分なことをやっているのだから課税ということは却下されるのではないかとというようなことが前半ですね。

もう一方の後半ですが、もし駐輪場の整備がかなり進んできているにもかかわらず放置自転車が発生しているということであれば、それはまず第一義の責任は自転車利用者であるのは明らかですね。そうすると一種の犯罪行為によって誰が被害を受けて誰がそれを撤去しているのかという問題になりま

す。これは先ほど道路管理者が最初に撤去と言いましたけれども、道路管理者というのも全ての場所の様々なことに対処できるわけではないので、おそらく重点的に様々な管理を行っていると思います。そうすると、駅前の自転車撤去あるいは商店の前の自転車撤去、そういうものを行うことは自治体の責任ではやるだけけれども同時に商店とか鉄道事業者もそれによって犯罪からの被害を避けているというサービスを受けているということにおいてある種の負担を求めるといえることはできるというように考えられます。

ですから、駐輪場の整備ということのまず実態をしっかりと把握しておかないと、その後の課税の根拠ということの論理が破綻するように思うので、そこをしっかりとっておいた方がいいのではないかと思います。

委員： 今おっしゃった駐輪場の整備の責任が第一に誰にあるのかということですが、私は第一義的にたとえば地元の地方公共団体にあるというように理解することはない、要するにそれぞれの事業者ですとか地方自治体とかがそれぞれ責任を負うべきというように理解するのではないのかなと思っています。たとえば自転車法の5条2項の「鉄道事業者は協力を求められたときは、その事業との調整につとめ…積極的に協力しなければならない」というようなことが書いてありますし、ただ自分で自転車等駐車を設置する場合はこの限りではないと。要するに鉄道事業者にも駐輪場を設置するという抽象的な義務自体はある、ただ、現実の問題として「既設の駅にどこに駐輪場を設けるといっても場所がないじゃないか、義務付けをしても無理じゃないか」という議論は、この5条2項の趣旨なのではないかと思います。それとたとえば、商業施設の百貨店ですとかスーパーマーケットですとか、そういった営業施設の経営者というか施設を建設する所有者に対しても、条例で自転車駐車を設置することを義務付けられるという規定がありますし、そういうことを考えましても都市計画施設だけではなくそういう営業施設でさえ義務を負わせるということがありますから、基本的には地方自治体が整備すべきものでそれが足りない場合についてだけ他も協力しようというような趣旨と理解する必要はないのではないかと思います。それぞれがそれぞれの責任において必要な施設を用意すべきだというのがこの考え方なのではないかと思います。

委員： その点は二つの意見があったので整理しておけば良いと思います。要するに最初の出発点で前回議論があったように、「商業施設と鉄道は同じかどうか」ということをまず整理して、第一論は同じで、第二論は違うと。第一の論はただいま先生がおっしゃった同じであるという理屈でその後展開するという話です。私が申し上げたのは、「商業と鉄道は違う」という論点から出発して、それから組み立てている論理です。それは両論あると思いますので、整理した方がよろしいと思います。

後者の立場に立った場合、やはり第一義には自治体であるけれども、同時に鉄道事業者にはできる限り協力する義務がありますので、その「できる限り協力する義務」を果たしているかどうかの判断は重要になると思うんです。ですからそれについて事実認定の曖昧さがあると論拠も曖昧になってしまうので、たぶん今回鉄道事業者から出ているのはその部分について意見を言ってきているのではないかと私は想像した。

会長： 今の議論について何か他にご意見があればどうぞ。

委員： そういう意味では、今日の鉄道事業者の意見というのは要するに、清算事業団は豊島区に用地を売却したというんですが、あれはJRとは関係がない

と言っているのです、できる限りの協力はしていないと。要は「協力したのは私どもではない」と言っている趣旨だと、私は理解しています。

会 長： 法律として「自転車法」というものがありまして、この自転車法を正確にどう理解するかということは出発点にならざるを得ない。それでこの自転車法をみますと、たとえば目的として「自転車の利用者の利便の増進に資する」ということを置いています。つまり今の社会では自転車というのは「重要な交通手段」と位置付けてその上で利便に資するような形で施設の整備をするという目的を 1 条に置いています。したがってそういう目的に資するために施設のあり方、整備をどうすればいいのかということが課題になって法律ができていくというようにみることができます。その場合に先ほどから問題になっているのは、自転車法 5 条 2 項の条文をどう見るかということで、それは同時に他の条文との関係でどう理解するのかということも問題になるわけです。5 条 2 項には「ただし書き」がついていて（注：第 2 回第一部会 平成 14 年 9 月 24 日開催 資料 2 - 1 - 「自転車法の新旧対照条文」参照）ただし書きの部分ではともかく「自転車駐車を設置する場合はこの限りではない」となっていてつまり「協力義務は必要ではない、免除される」という形になっています。したがって、この部分を読む限りでは鉄道事業者の場合も、「原則的には自転車駐車の整備というものに対しては考えてもらう」という前提があるのだと思います。つまり自転車駐車を設置すれば積極的に協力するというようなことには応じなくてもいいと、義務を解除しているわけですから、他の施設の場合とそれほど変わらないのではないかとことです。ただし、なぜ「ただし書き」にしたのかということは先ほどから議論がありますように、結局前提として既存の場合に駐車場をつくらせるということまで義務付けることは難しいだろうと、用地等いろいろな問題がありますから、積極的に義務付けるというところまでいかない、それでやむなく「協力義務」に留めておいて、ただし書きで自転車駐車を整備できる条件があって設置した場合は協力義務というものを解除するという形式をとったのではないかとすることが、その 5 条 2 項を見る限りではそう読めるのではないかと思います。それは目的税との関係でもそう読まざるを得ないだろうということですね。その前提に立つと先ほどから行われている議論というのはどう整理したらいいのかということです。

委 員： 今の会長のお話は、前提として「商業施設と鉄道は同じである」ということから出発している議論だと思うんです。それはそれで私は一つの論理ですのでいいと思うんです。しかし必ずそうではないという反論が一方で来るはずですね。その反論が来たときの論理の流れをどう整理するかということを一方で考えておく必要があるというように私は思います。

会 長： 確かにそうですね。ただ、この「自転車法」という法律だけに着目すると今私が言ったような理解しかできないのではないかとことです。ですから、他のいろいろな考え方も成り立ち得る余地はあるけれども自転車法を見た場合にどう読むかということ言えば、そういう読み方しかできないのではないのでしょうかということをお願いしたわけです。

事務局： 今の点について事実だけ申し上げます。ただいま自転車法の 5 条 2 項の協力義務の範囲の中で、駐輪場を整備すべき義務まで含まれているかどうかという議論なんですけれども、私どもは行政の立場で法律を解釈し運用する場合に、そのよりどころとするのはやはり改正に伴って出される「通達」というものです。自転車法の改正がなされた際の旧・運輸省の通達では、要する

に鉄道事業者の協力という責務を強化したと。協力者としても単なる受動的な立場ではなく「問題解決に主体的に取り組むべき立場」を明らかにして、必要に応じて自ら自転車駐車場も設置するように努めるべきだということが示されているというのが一つあります。

それからもう一点は、「地方税法」の中で時限的な立法ではあるんですが、鉄道事業者が駐輪場を整備するために不動産を取得したような場合、「不動産取得税」の算定については価格の1/4を控除するという規定が平成15年3月までとなっていたのですが、今年の税法改正でもこれが2年延長されたということがあります。それから鉄道事業者が設置した駐輪場の固定資産税については、3年度分に限り課税標準額の2/3の額とするという優遇規定も地方税法の中に時限的にまたこれも延長されて適用されているという事実もありますので、これはすなわち鉄道事業者が駐輪場を整備すべきよりどころ、それに対する特例措置を地方税法でも道を開いているというようにも受けとめております。

会 長： ただいま他の法令も含めてどういう措置がとられているかということについて紹介していただいたわけですが、これを見る限りでは自転車駐車場の整備のための誘因的な措置がこういう形で設けられていることを示しているということでございます。これはどう理解するかということは別の問題として考える必要がありますけれども、事実としてそういった制度上の手当がなされているということが確認できるのではないかと思います。他にいかがでしょうか。

委 員： 先ほど会長がおっしゃった（自転車法）第5条2項の解釈なんですが、私はやや違っております、もし会長のようにもともと鉄道事業者にも駐輪場の設置義務のようなものが想定されているとしますと、商業施設等と同じような規定がどうしてつくれなかったのでしょうか。駅舎を改築するときには設置しなければならないとかですね。もし商業施設の所有者と鉄道事業者が全く同じような立場にあるんだとすれば、私は鉄道事業者とそうでない者の違いというのは出て来ないように思います。駅舎を改築するときには駐輪場を設置しなければならない、そうしないと建築計画が認められないといった話はできるはずなんです。

会 長： 今の点を若干補足させていただきますと、義務付けるかどうかということとは今の法律自体の前提としては必ずしも言わなかったのですけれども、この（自転車法5条2項の）「ただし書き」（注：第2回第一部会 平成14年9月24日開催 資料2-1-「自転車法の新旧対照条文」参照）は、「鉄道事業者が自ら旅客の利便に供するため、自転車駐車場を設置する場合は、この限りでない」という表現になっています。ですから「旅客の利便」となっておりますので、これを見る限り「鉄道を利用する旅客」ですね、これの利便に供するため自転車駐車場を設置する場合という関わりになっていますので、正確に言えばそれ以外の者は対象ではないということですね。鉄道を利用する者にはその人たちのための自転車駐車場を設置する場合は、という表現になっています。しかしながら駅にはそうでない者だって集まってくる可能性があり、それをいちいち旅客なのかそうでないのかを区別することがそもそも難しいということです。特に池袋のような大ターミナルの場合はどこで区別して利用できるできないということではできないでしょうね。そういうことを考えると、（自転車駐車場設置の）義務付けということには踏み込めなかった、そういう事情があったのだらうと。それならばこの表現もわからなくも

ない、しかし、だからと言って鉄道事業者は自転車駐車場の設置に関与しなくて良いと言っているかということ、そうは見えていないという理解は条文を見ている限りではできるといことです。ただ「義務」かどうかは今言いましたような理由で留保しますけれども。

委員： おそらくその意見は結論はでないと思います。だから最初の前提でどちらかで置いてしまうと、その後ずっと議論してまとめるときに偏ってしまうと思いますので、二つある、つまり「商業施設と鉄道が同じ」と見て自転車法その他を解釈したという立場で比較的故事りがわかりやすいという一方で、「商業施設と鉄道は違う」という立場からも検討してみてもそちらのストーリーがどうなるのかということをやるとというのが、この専門委員会ではいいのではないかなと思います。

委員： その意味では、鉄道事業者とその他の商業施設等の設置者とが同じ義務を課されているとは、自転車法 5 条の各条項を見ても違うのは明らかです。ただ、基本的に「自転車駐車場を設置する」という「社会的責務」というのはそれぞれ課されていると思います。その「責務」についての協力といいますか、商業施設等については条例があれば義務付けして設置できないようならば建物を建てさせないということまでできるほど、強度な義務としてある。それに対して鉄道事業者の場合には、たとえば自転車駐車場をつくらないからといって駅の改築を許さないということまでできないだろうと言っているだけのことで、責務自体はあるというだけの話なので、同じ義務だということを通じての申し上げたつもりはありません。言ってみれば「表現の違い」という程度だけの気もします。

会長： 私の場合も、今おっしゃっていただいたことと同じだと思います。つまり「社会的責務」ということでは基本的にそんなに変わらないのだろうと。ただ、「義務付け」の程度は今おっしゃっていただいたように、条文を読む限りでは明らかに違っているということとは言えると思います。

もっとも、今問題にしているこの部分では、たとえば（自転車法の 5 条）4 項ですね。これは「（自転車駐車場を）設置しなければならない」旨を「地方公共団体が定めることができる」となっていますから、これは地方公共団体が積極的に定めなければ義務にはならないわけですから、地方公共団体の条例が必要だということ。少なくともこのように何らかの法的根拠がなければ義務付けるということは難しいだろうということ。ただ、「自転車法」からただちに商業施設が義務を負うかということ、これはそうではない。それぞれの自治体で義務付ける条例を用意して初めて義務付けられるという構造になっています。これは申し上げておかなければならないと思います。

委員： 義務かどうかはともかく、社会的に要求されているという意味では鉄道事業者も自転車駐車場を設置することが望まれている。ただ、可能かどうかという問題があるのだろうと思います。実際には豊島区内において自転車駐車場を設けられるような適当な場所というのはさほどあるとは思えませんので、鉄道事業者は現実に駐車場を設置しているところは非常に少ないということだと思います。それで、整備をするために必要だということで課税するというのが豊島区の見解だとしますと、一体豊島区はどの程度の駐車場を設ける気があるのか、また際限なく鉄道事業者はその財政需要に応じなければいけないのかということもあります。たとえばリミットが決まっているのなら、あと 1,000 台いるということならば 1,000 台分つくれば負担がなくなるんだというような見通しがあるのかどうか、これは駐車場の

整備の方ですね。放置自転車はまた別のものだと考えますと、そういうことは何か考えがあるのかということです。

会 長： 今の件で豊島区の方から何かございますか。

幹 事： 駐車場の需要ということに関しましては、第一部会の4回目の資料として、「今後2～3年における放置自転車対策の方向について」ということで、冊子でいうと174ページ（注：第4回第一部会 平成15年1月14日開催 資料4-2参照）になりますが、全部の駅にお示ししたわけではありませんけれども、主要な駅についての今の自転車乗入台数、それについての駐車需要、施設の規模ですね、荒々の事業経費、そういったものはお示ししてあります。ある程度これぐらいの施設ができれば、対応として当然、撤去活動の強化も必要ですけれども、かなりの改善は進むのではないかと考えています。

委 員： だということになりますと、こういう計画を立てること自体がそもそも適当なのか、こんなに要るのかどうかという検討も必要なことになるかも知れません。それから、放置自転車の方もそうですが、1台あたりかなりの金額がかかっているというお話を聞いたんですが、たかが自転車を1台動かすのにそれは少し高すぎるような気がします。そんなに経費がかかるものなのかと常識的には思うところがあるんですけども、今まで公共団体がかけているコストについて検討しておかなければ、課税を求めるといってももう少し節減できる工夫のしようがある、課税をするまでもないということは考えられないのか、課税をする場合には考慮しておかなければならないのではないかと考えています。

会 長： 今の点についてはどうでしょうか。コストに関するご質問ということですが、豊島区が示しているコストというのはどういう計算で出されたものなのかということをご説明いただければよろしいと思いますが。

幹 事： 今までの部会の議論の中でお話してきたのは、自転車の撤去1台について概ね6,000円ということ、これは人件費も込みでかかっているということをご説明させていただきました。その根拠としては、まず自転車の撤去に関する経費ということで、撤去関係の人件費や撤去作業の委託経費、それからもう一つは撤去した自転車を保管する場所の管理運営に要する経費ということで、光熱水費や保管所の管理人の委託、大きくその二つに分けて経費を出しています。

委 員： 撤去と保管はどれぐらいの比率ですか。

幹 事： 平成13年度の決算額では2億円ほどかかっておりますけれども、自転車の撤去の方で1億5千万、保管所の方で約5千万、あわせて2億円ということになります。撤去の方は人件費が10人分ということで、職員で対応しているのが10人、それを平均的な給与に基づき計算しますと9千万ぐらいになりますので、1億5千万のうち9千万ぐらいが人件費として入っているということでご理解いただければと思います。

委 員： 先ほどの委員さんの意見を私なりに整理した流れなんですけど、自転車利用者、つまり「放置する人」に第一の責任があるという立場に立ったときに、次に何がこなければいけないかということ、「責任の追及を十分にしているかどうか」というのがあると思います。委員さんがおっしゃったのはその部分に関わっていることで、いわゆる「道路管理者である自治体が放置者の責任を十分に追及しているかどうか」、あるいは「適正な費用でしているかどうか」、これの検討ないしチェックが入りますね。それは十分に行っているということになると、にも関わらずさらに「被害」が発生しているということに

なります。被害が発生しているということになると、その被害は誰が負担するのかということがその次にくる議論になると思います。その被害は今まで100%自治体が負担してきた。被害に対して鉄道事業者が果たして負担する必要があるのかどうかというような流れで組み立てられると思うんです。

会 長： いかがでしょうか。今の問題は「前提をどう理解するか、また考えるか」によって議論の仕方がずいぶん違ってくるところがあるように思います。

委 員： あくまで私が申し上げたのは、もし最初の段階で商業施設と鉄道は比較的同じような位置付けで、鉄道事業者も駐輪場の整備義務があるという入口から入れば、私が今申し上げた理屈が必要ないと思うんです。しかし、鉄道事業者と商業施設は違って、駐輪場の整備というのに対して鉄道事業者は「協力する義務があるだけ」というように入った場合のことですね。そう入った場合にさらにある程度駐輪場の整備がされたのにもかかわらず、放置自転車が発生した場合ということですが、最大の責任はやはり自転車利用者が当然放置の責任を負うべきだというのが論理として成り立たなければおかしいですね。

会 長： これは私の個人的な意見ということになりますけれども、「自転車法」を読む限りでは、あるいは他のたとえば国の経済政策に示されているようなものを見る限りでは、まず自転車の利用に関しては少なくとも規制をかけるという方向ではない。これは「利便の増進」といっていますから、当然これは自転車利用というものを「促進」するという考え方を前提にしていると見ざるを得ないと思います。その場合に問題は、多くの人が利用するようになればなるほど当然に、利用に伴う施設の整備を誰がどういう形でどういう負担で行うかということが問題になってくる。その部分についてつまりどういう負担をさせるべきか、あるいはどういう義務を課すべきかということがそこから出てくる。これ自体そういう意味では、この自転車利用ということはどう位置付けるか、どう見るかということもかかせない、あるいは将来の自転車の位置付けというものを政策上どうするのかということも、問題を考える上での前提条件のようなところがあると私は理解しています。

委 員： その点は前回、私の方で整理して申し上げればよかったんですが、本日冒頭でお話したように「駐輪場を整備する責任は誰にあるか」ということと、「放置自転車を撤去する責任は誰にあるか」ということは正確に言うと違うんです。今回は「放置自転車等対策税」ですので、駐輪場を整備する責任が誰にあるのかということから、次の放置自転車を撤去する責任は誰にあるのかということにつなげる理屈がなければならないと思います。

委 員： 駐輪場の整備についても区の考え方は鉄道事業者に負担を求めるということですから、この専門委員会での検討内容も両方含まれていると思います。

委 員： 駐輪場を整備する責任が鉄道事業者にあるということから出発した場合には、ほとんど問題なく今回の課税の論拠は成り立つと思います。それが通ればいいんですが、一方で駐輪場を整備する責任は鉄道事業者にないのではないかという意見も根強くありますから、そちらの論拠に立った場合にどういうストーリーになるのかということを検証しておかないと危うい気がします。私がお話しているのはどちらかということと後者のストーリーの中でいくつかのポイントを申し上げているというつもりです。

委 員： その点については第一部会でも「駐輪場の整備する必要まで鉄道事業者に求めるのはいかがか」という意見があったことは間違いありません。

委 員： 私は、駐輪場の整備費用と撤去等の管理上の費用と二通りに分けることは

いいんですけれども、鉄道事業者が持つべきものはむしろ、「社会的責務」という言葉はありますけれども、本来的に商業施設も鉄道事業者も「駐車需要を引き起こす原因者」の一つだと思うんです。そういう意味で原因者である鉄道事業者が整備の基本的な責務を負うべきとかねてから思っています。

むしろ駐輪場を整備したにも関わらず、放置が起こったときの管理上の費用までを完全に鉄道事業者が持たなければならないかということ、それは整備費用ほどの負担を持つ責任はさほどないのではと思います。つまり「責任の程度」が、駐車場という物的な状態が改善した後の管理上かかる費用は、鉄道事業者の負担というものは相対的に薄いのではないかと考えます。

会長： 今の点で二通り考えられますのは、たとえば先ほどから問題になっております「自転車法」の5条2項を前提にしましても、要するに「協力義務」に過ぎない場合と「実際に駐輪場をつくった」という前提がある場合との比較で考えていけば、確かに駐輪場をつくったということであれば、今おっしゃられたようにそれでもさらに放置があった場合には、鉄道事業者の責任は薄いということと言えるわけですね。その部分については鉄道事業者には関係ないとも言い切れるわけです。そうでない場合に、つまり駐輪場が鉄道事業者側でない場合にその責任がどこまで及ぶのかということが問題になっているわけですが、それと今お話しした駐輪場がある場合との対比でいけば用意すべき駐輪場に相当する部分の、言わば「一定の経費」というものをどこまで求めるかということ話し合いの中で決めるべき筋合のものである、あるいは理論的に出すということでは出てくるのでしょうかけれども、それは話し合いでやりなさいというのは（自転車法の）本文の趣旨だと思います。だから「協力義務」に留めたのだと思います。そういう意味ではこの条文からは今おっしゃったような考え方の部分的なものはこの中にも含まれているとも言えるのではと思います。

委員： ちょっと私の申し上げた趣旨が伝わっていないようなので、もう一度よろしいでしょうか。まず今の委員さんがおっしゃられたような論理が組み立てられるのであれば、それはさほど難しくないということをまず置いておきます。それはもうできていると思います。

しかし一方で、自治体はその義務があるのだけれども鉄道事業者はできる限り協力しなければいけないという立場に立ったとします。その場合に「できる限り協力しているかどうか」が次に問題になります。それについては我々のこの「専門委員会」では「水かけ論」になると思うんです。片方は協力していると言うし、片方は協力していないと言っていますから、その点について議論を深めるのは我々には無理だということです。仮に「協力していない」というストーリーだとすれば、その後はまた同じように比較的論拠は流れます。次に「協力している」といった場合には自転車法の立場からすれば、鉄道事業者は「十分な協力を今までしてきたと、あるいはするつもりもある、だから課税されるのはおかしいのではないか」という論理になります。今のはあくまで駐輪場を整備するという論理なんですよね。次にくるのは「放置自転車を撤去するのは誰の責任か」ということがきます。それは正確には違う議論なんです。放置自転車を撤去する責任は誰にあるのかということであれば、それは先ほど申し上げたように「放置自転車の発生が駐輪場不足にあるのかどうか」ということを方針として出す必要があると思うんです。そうしないと第一義に責任が自転車利用者にあるとは言えないんです。それについて論拠を組み立てた方が良いというのが一点です。

それから、一般には駅によってきっと違うでしょうから全般的に言えないとして、「ある程度駐輪場がある」という前提に立ったとします。その場合には一番の責任は自転車利用者にあるということですね。次にくる論拠は、道路管理者としてはその責任を十分に追及しているかどうかということが来ます。それが十分責任を追及しているとなったとします。それで初めて「犯罪行為」によって「被害」を受けていると、簡単に言えばそういうことです。その時に豊島区は今まで相当の被害を受けている。そしてその被害について100%豊島区が負担すべきなのか、それとも一部鉄道事業者に負担してもらうべきなのかという議論が最後に来ると思います。その最後の議論について、私はもし今の議論がずっと流れていった場合には、一部、わずかですけれども負担してもらってもいいのではないかと思います。

会 長： 今の議論で他にご意見がございますか。

自転車の場合、「誰が放置自転車を取り締まるのか」という点は法律的に難しい部分がありますね。と言いますのは、たとえば「道路」と言いましてもこれは一筋縄ではいかないわけで、都道もあれば区道もある、また国道もあるわけですから、それぞれ管理責任者が全部違ってきます。その場合に管理責任者がきちんと対応してくれればいいのですけれども、そうでない場合はどこに苦情が来るかというやはり基礎的な自治体に対して来ることになる。苦情が来る以上は何らかの対応をせざるを得ないというのが、おそらく今の事実上の状況ではないかと思います。その場合に、本来は対応する必要のないところまでやらなければならない羽目になってしまっていて、法律的にはある意味よけいなことまでやってしまうことになるのかも知れませんが、実際問題としては、住民から絶えず苦情が寄せられた場合にやはり第一義的には、基礎的な自治体としてそのサービスの一環として対応せざるを得ないのだと思います。その場合にかかった費用はどうしたらいいのだろうかということが出されている問題だと思います。

委 員： 例えば道路上に交通を妨害するような物件が放置されている場合に、それについて権限をもっている者はたとえば警察ですね。「道路交通法」に基づいて規制権限を持っています。それから当然「公物」を管理している「道路設置者」も権限を持っています。一番権限がないのは、たとえば国道や都道の場合にしても何の権限もないのがこの場合の豊島区ですね。しかしそうは言いながらも豊島区が「自転車法」からすれば一番期待をされていて、本来持っていない権限つまり他人のものを移動したりする権限を、適切な手続きを経ずに行うということですから、もともとそういうことができるのかということすら問題だと。そのために自転車法というものが整備されたということもありますけれども、権限を持っていない豊島区が整理をしなければいけないと言う構造になっています。やろうと思えば警察でも道路管理者でもできないことではないわけです。ただ、それなりに「代執行」であったり「刑事手続き」が必要であったり、ちょっと置いてある自転車に対応するには手続きが厳かすぎるといって、重大な手続きになってしまう。適切な対応ができないということから、動かすだけなら自治体に任すという発想だと思うんです。ですから責任は誰にあるかと言えば、誰にもあるということです。そういう意味で「駅前広場」のような場合、鉄道事業者は公権力者ではありませんから、それは自分で「他人の私有財産」を動かしたり処分したりすることすら基本的に容認されていないわけです。その意味で鉄道事業者が一番権限を持っていない。ただ、その敷地内に放置されていて一番困るのはやは

り鉄道事業者、まあ商業施設もそうですね。その部分についてやはり権限は通常はないのだけれども、自転車法によって何らかの行為をすることを期待されている地方自治体が整備をする。その結果たとえば「円滑な鉄道事業ができる」、「営業活動ができる」という関係にあるのだと私は思います。

委員：最後のところで被害が発生した時に誰に負担してもらうかはあとで政策判断になるので、ある種いろいろな対応があっていると思うんです。私が今言った根拠の中で、もし裁判になったら必ず問われる三つのハードルがあると思います。一つは途中段階の鉄道事業者の協力が十分かどうかをめぐって議論をするのが一点。二番目が、駐輪場確保が十分かどうかを巡って議論が発生します。三番目は自転車を放置した人の責任の追及が十分かどうかということが三つ目になって、その三つがクリアできて初めて最後の、「被害を誰が負担すべきか」に行くのではないかと私は思います。今言ったその三つの論拠のうち、協力が十分かどうかについてはこれは専門委員会では分からないし、知り得ない内容だと思うので、それで駐輪場が十分かどうかというのは何らかの論拠を考える必要があると思います。

委員：その意味では、例えば駐輪場が整備されていないところでは、一般住民は道路に放置しておいてもそれが正当化できる、そういうような評価自体が私はないんじゃないかと思います。だから整備されていればそこを利用するという事が当然できるんですが、整備されていなければ例えば放置していいとそれが正当化できるかというのは、そんなことはないわけで、違法な状態というのは同じわけです。ただそれを刑事手続きに処する、罰金にするというには、事に対する対処の方法としては適切でない、むしろ費用をただ負担してもらうというだけに留めるというのが自転車法の考え方でしょうね、それでいいのではないかと思うんです。ただ、自転車駐車場が整備されているかされていないかによって、我々は手を振って道路に放置していいかどうか、そういうような権限として正当化できるようなものはどこにもないような気がするんです。鉄道事業者とすればなるべく整備しておいたほうが良いだろうというのはあっても、放置をする側から「お前が整備しないからこれを放置してもいいんだ」ということを言える権限はないと思います。

会長：特に「自転車法」を中心とした議論に集中していますが、この議論について他に何かありますか。

委員：自転車法の条文で、先ほどは5条2項を中心にずっと見てきたわけですが、その周りの条文を見てみると、例えば第一部会報告の冊子の24ページから25ページにかけて、いろいろな条文が載っているわけです（注：第1回第一部会平成14年7月23日開催 参考資料 参照）。たとえば「自転車利用者の責務」で見ると、特に第12条の第2項ですね、「自転車等を利用する者は、自転車等駐車場以外の場所に自転車等を放置することのないように努めなければならない」という非常に漠然とした「努力規定」で、とてもこれで罰金を取れるかどうかは分からないというのがあったり、放置自転車の撤去については多分5条の6項だと思うのですが、ここは「市町村長」が主語にはなっていないくて「地方公共団体、道路管理者、都道府県警察、鉄道事業者等は相互に協力して撤去に努めるものとする」とあり、要はみんなで協力してやりなさいということですから、それ以上の事については書いていないのですね。多分これは地方分権なのだろうなと思うのです。先ほどの話で鉄道事業者が協力が十分かどうかということについて、鉄道事業者の主張を部会報告などで読ませていただきますと、「自転車法で積極的に金銭の負担をしなけ

ればいけないと書いていないのだから、金銭の負担を求める事は法に反して許されないのだ」という論議があったようなのですが、それは少し法律の読み方としていいのかどうか私は疑問だと思うのですが、書いていない場合、多分「協力しなければならない」ということの中身は、少なくとも協力を求めることが国の経済施策に反していないんだという意味くらいにとるしかないんだろうと思います。それ以上の事を地方分権の精神から言うとそれはかなり許されているのではないかと思うのです。この辺の規定の「努める」とか「協力しなければならない」という非常に漠然とした規定になっています。たぶん法律の解釈の問題でなかなか結論が出てこないと思いますので、ここから先は政策判断の世界ではないかと思うんです。

委員： 今の点に関して、確かにこの問題について対応すべき者は、地方公共団体、道路管理者、都道府県警察、鉄道事業者、それ以外の商業施設の設置者等、みんなで対応すべきだということが法律上は求められていることだと思いますが、ただ一つ違うのは(自転車法の)6条で、市町村長、豊島区もこの中に入るのですが、市町村だけが条例で定めれば「行政代執行法」とか厳かな手続きを経ることなく簡便に人の自転車を動かす事ができる、その権限が与えられている。それができるのはたぶん、自転車法によれば市町村長だけのようにも思えるのです。ただこの自転車法がない時にも地方公共団体はそのようなことをしていました。そのような実績の中で法的な根拠がないと不安だ、ということで自転車法ができたとは私は理解しているのです。いずれにしてもない時にもやっていました。そういう意味で法律がない時の状況を想定すれば、都道府県がやってはいけないのかと言ったらそれはないでしょう。国でも法律で撤去をしたり整備をしたりもできると思うんですね。ただそういうことをしていない。一方的に基礎的自治体である市町村長だけが自転車法でこのようなことをしてくださいと期待されているという感じなんです。条例で定めなければ、やりたくなければやらなくても良いということではあるのでしょうかけれども、この法律の関係からすれば、撤去の部分についての強制的な権限を持っているのはどうも市町村長だけだと。その一方では「駐輪場の整備」については、いろいろな主体がそれぞれ義務を持っているということが書いてあります。その整備のためについてはそれぞれが協力しなさいと、または条例で義務付けられて設置しなければいけないと書いてありますが、放置されている自転車の整理をするために費用を負担してほしいとか負担すべきだとかはどこにも書いていない、それを読めば市町村長が一方的に負担すべきもので、他は負担すべきではないとこの法律は読むのだと、そのように理解できるのでしょうかということです。

会長： だいぶ自転車法を中心とした議論が進んできたのですけれども、今のことについて何かさらに付け加えたい事などありましたらお願いします。

委員： 駐車場の設置というものが自治体の責任であるか、事業者の観点からなんです。事業者が責任を負うかあるいは協力すべき立場に立つかという事に関してですが、これは「応益」という問題に関係する議論だと思うんです。最初に会長がおっしゃったように、「応益に関して受益という観念は薄い」と、これを責任とか協力義務とか、この辺で厳密に理解していくべきであろうかと、そういう所ではないのかなと思うのです。法定外目的税に関する立法例を見ますと、すべからく「応益」についてそのような現実な議論の上に成り立っているとは思えないような性格のものがあるかと思っています。

次に第二点目としまして、駐輪場の設置が鉄道事業者にとって義務である

か協力義務にあるか、いずれにしてもそれを「十分に履行しているかどうか」について検証が厳密に可能なのだろうかと思います。先ほど他の委員からお話がありましたように、「駐輪場があとどれくらい必要なのか」ということを出すこと自体が相当に難しい問題があるのではなからうかと思うのです。それを検証する事はなお難しいのではなからうか。そういった意味で「応益」というところと、その「検証」というものを視野に入れた時に、それを厳密に考えるとした場合には、法定外目的税の制定というのは事実上困難なのではなからうかと、しかしながら地方税法の改正による法定外目的税の導入というのはそこまでのことを求めているのかというのが私としては疑問に思います。

それからもう一つは、「放置責任追及」という問題が議論としてありましたけれども、これは「税の負担を求められる者が納得できるのだろうか」という問題と、そもそも税とは一方的に金銭を徴収するものですから、強制力を行使する際に「他に問題解決の適切な手段があれば、そちらをきちんとやりなさい」というところだろうと思うんですが、これについても他に選び得る手段があればそれをどこまでやればよろしいとするのか、「放置責任の追及」という問題に関しては、法律論としますと、法的にはいろいろ考えられるんですが、先ほど他の委員がおっしゃったように、そういうきちんとした法的な手続きというのは現実には取られていませんし、手続きをとること自体が不可能なことを前提にしているのではないかと思うんです。したがって「実態に即した対応というものを法的な外目的税は前提にしているのではないかと、そういう印象を受けています。

会 長： 今のご発言で、かなり「放置自転車等対策税」自体の議論に入ってきましたが、他にどうでしょうか。

委 員： 二点ありますが、今おっしゃられた委員のご意見の後者の「責任の追及が十分かどうか」という議論については、これはある種の「政策判断」なので、恐らく今まで豊島区はかなりのことをやっているの、これはある種十分であったと言える範囲だと私は思うんです。それと別にどうしても私から見ると少し議論が混乱していると思うのが、「駐輪場整備税」ではないですね、これは。これは放置自転車等対策税ですよ。

委 員： 「放置自転車等対策税」ですけれども、等のなかに「整備」も含まれていると考えていただいた方が良いと思います。あるいは既に整備されたものについて一定の負担を求めると。

委 員： 議論として「第一部会」で問題とされている点に、すでに区が設置運営する自転車駐車場の定期利用自転車についても1台当たり3千円を賦課するという点があります。

委 員： 事後的であれ、設置についての鉄道事業者の負担を求めるという考え方があろうと思います。

会 長： そのこと自体は一定の合理性はないわけではないと思います。鉄道を利用する人がそこに駐輪しているということを考えれば、つまり鉄道事業者は本来駐輪場を持つべき者で、それに代わってその分を区が施設を利用させているという形を取るわけですので、そういう意味では既に建設したのものについて一定の範囲で負担を求めるというのはないわけではない、あるいは考えられないわけではないだろうと思います。ただ、かと言ってただちにそれを論拠に、「放置自転車等対策税」の論拠にできるかというのは難しいだろうということですね。ですから先ほど他の委員に整理していただいた、地方税につ

いて「応益」によるという場合は、むしろ厳密に考えないということで「税」というスタイルを取っていると考えたほうが良いと思うのです。そのかわり税法上の考え方言えば、「課税標準」等の部分では、立法的にきちんとしなさい、厳格にしなさいということが要求されている。つまり「法律主義」「条例主義」という考え方で、その分は厳密に議会で審議をして、きちんと条例で規定しなさい、明確に規定しなさいということを要求されているのです。これに対して「受益」があれば、それは最も明確なのは料金だとか手数料だとかそのような形で済むのです。そうでない「やや抽象的な形」になると、「負担金」という少しは明確性があるものでやるべきだと。それ以外で今問題となっている「税」にすべきだという場合は、受益関係がはっきりしていないから税という手段を行使しなければこれはどうにも措置ができないという場合を予定していると考えられます。そのかわりその場合の一つ一つの「課税要件」という意味では厳格な審議、それに基づく結果としての条例制定ということをお願いされているということになるかと思うのです。それが言わば近代的な税制の、国税の場合と全く同じようなことを地方税についても要求しているということになると思います。

委員： 少し確認をしたいのですが、私の勘違いかもしれませんが今の構想は、放置自転車等対策税で挙げた税を駐輪場整備に回すということなのか、それとも豊島区自身がかかり負担している放置自転車の撤去等の費用に当てるのか確認をしたいのですが。

事務局： 基本的には両方です。

会長： 確認しますと、この「放置自転車等対策税」は「法定外目的税」として考えられておりますよね。「目的税」ということからすると、放置自転車ということに何らかの関連する施設の整備というところが問題になっていることから目的税という発想になっていると思うのです。それは今、現に存在する目的税もその発想からできていますから同じような発想からきているのではないかと思います。たとえば一番分かりやすいのは「入湯税」という税がありますが、つまり温泉地の所在地の市町村は入湯税という税金を導入しなさいということになっています。これは温泉地に来る「顧客の利便性」を考えた施設あるいは顧客のための施設を整備する財源にまわすという目的税になっています。そうした税金の考え方からしても、もし「放置自転車等対策税」を目的税として設定するのだったら駐輪場の整備しかないと思うのです。

委員： いや、目的税なら施設の整備に限るとは私はならないと思うんです。目的があればいいのであって。例えば放置自転車の撤去費用に使ってもいいし、撤去した保管場所の費用に使ってもいいし、保管のための人件費に使ってもいいと思います。

会長： 確かにそうです。少し極端な話をしてしまいましたので、その点をより正確に言えば「関連する費用」、つまり「放置自転車の対策に関連する事業」ということになります。包括的に言えばそのような言い方になると思います。

事務局： 区の方で今のところ考えている用途としては、やはり「撤去活動の強化」、それから「保管場所の確保」、それと「駐輪場の整備」と、基本的にはこの三つです。それ以外のものに使うということは考えておりません。これがもし可能であれば、そういったところにしか使えないような仕組みをいろいろ考えていきたいと思っています。

委員： 確認になりますが、部会報告の冊子の15ページ(注：第1回第一部会資料平成14年7月23日開催 資料1-1参照)に、「放置自転車等対策関係経費」

(建設費等含む)という表とグラフがありますが、このうち今のお話では「駐車場及び置場建設経費」、「保管所建設経費」、それと「放置自転車等対策経費」に入るといえることでしょうか。「人件費」は除かれるということなんでしょうか。

事務局： この「人件費」というのは、撤去活動に要する人員ですので、これら全てが基本的に該当しますけれども、先ほど申し上げましたように、区が行うべき対策として「撤去活動の強化」もありますし「保管場所の確保」がそのためにも必要でございますし、さらには適法駐輪を増やすということで「駐輪場の整備」も進めていくということでございます。

委員： この資料の表にあるものは全部含まれるということですね。

事務局： はい、基本的に入るといえることです。

委員： 私は一部勘違いしていたことがあったんですが、そうなるちょっと難しいなと思ったのが入っております、比較的整理しやすいと私が思ったのは「区が被っている被害」というのがあり、その被害のために税をかけるんだという論拠の方がある程度つくりやすいんだと思うんですが、駐輪場整備ということが入るとなると出だしに戻ってしまうんですが、「駐輪場は誰が整備しなければならないものなのか」ということになってしまいますので、今のままの構成ですと「商業施設と鉄道はほぼ同じ」という扱いであって、「鉄道事業者は駐輪場を整備する義務がある」という論拠でいくしかないということになると思いました。

会長： 今の点で、たとえば被害という場合は、法律論での被害ということになると別の理屈になって、「損害賠償」等の議論に結びついてしまいますので、これは法律論としては別の方向に行ってしまう可能性があります。ですから「被害」ということを起点にして考えると別の法律論を立てなければならなくなりますので、「税」ということとは結びつかないのではないかと思います。

委員： 今の委員がおっしゃっている「被害」というのは、私なりに解釈すれば「行政コストがかかっている」というお話だと思います。

委員： そうですね。

会長： 他にいかがでしょうか。この問題以外にもございましたらお願いします。

委員： 先ほどの続きのような部分なんですが、「課税標準を明確にしなければいけない」というご発言の件ですが、放置自転車は要するに「違法な行為」ですよ。法律上は容認できないようなものがいればいるほど、そのこととは直接的には責任を持たない鉄道事業者が100人いれば3,000円かける100台分を取られるという理屈ではなくて、抽象的に「撤去するための費用の一部を負担する」ということだと納得できる部分もあります。ただ、「不心得者」がいればいるほど、そのことについて何の制御といいますかコントロールができない鉄道事業者が、どんどんたれ流し的にお金を取られるという構図がどうも。課税標準が1台あたりいくらと明確なのかも知れませんが、その軌跡といいますか「税を負担しなければいけない」という根拠とどう結びつくのか、また結びつけることに正当性があるのかということが、私には一番疑問があるところです。ですから「課税標準」は明確なのかも知れませんが、そのような課税標準を立てること自体が相当なのかということについて、皆さんはどういうお考えをお持ちなのかお聞きしたいと思います。

事務局： その前に、今の点について区側の考え方を申し上げますが、確かに表に出てくるのは「撤去自転車1台あたり3,000円」等と、基準を明確に立てたつもりなんですが、なぜ立てたのかということを少しご説明させていただきます。

す。仮にこの「税」というのは、今の委員さんがおっしゃったように「これだけかかった費用をある程度負担していただきたい」という趣旨なんです。ではその「負担」をどこまでにすべきかということで、たとえばかかっている決算額の一定割合を、という考え方もあるとは思いますが、そうなりますと各年度で施設建設等が入りますと大きく変動してしまいます。ですから、区の方で考えたのは、要するに区が周辺の放置自転車を撤去する上でかかっているコストで、もっともその「業務量」を表す客観的な数量というものをどこに求めるべきか、言ってみれば自治体が汗をかいている部分を客観的に示す基準となるような数量となりますと、「撤去自転車の台数」、それから駐輪場を整備してきてその結果放置が減ってきているということもありますので「駐輪場定期登録台数」というものを課税対象においたわけです。そこで3,000円という「税率」なんですけれども、その部分は「費用負担の一部」を負担していただきたいということを考えましたので、「放置者の負担を限度とする」という趣旨なんです。結局、対策が進むことによって放置自転車が減って、さらに費用を費やすことによって強化し解消に向かっていくというために税を使っていけば、将来は安全で快適なまちづくりに資することができる。考え方としては以上のような部分で「課税標準」を考えたつもりであります。

会 長： 今の点は、税法的な観点からどう考えるかというのは難しい面があります。つまり、二つの問題が一緒になって入っています。一つは言わば「規制的な面をその中に入れようとしている」、あるいは「規制的な部分を税の中に期待する」ということがあるということと、本来、税そのものは「財政需要」があった場合にそれに対してどのような税を課すべきかという発想になるのですが、この税の場合は財政需要があるにはあるのですが「撤去」あるいは「駐輪場整備」により財政需要は減っていく可能性があり得るという対応関係になっています。そのような税というものは一体どのように考えたらいいのだろうかということもあると思います。普通の税ですとそのようなことはまずなくて、財政需要がありそれを満たすために税を課し、何らかの税収を得たいという関係で考えられているわけですが、この税の場合は言わば「因果関係」があって対策が進めば税収も減るだろうという形で考えられているという点が特徴的です。この部分をどう考えるのか、あるいはどう見るのかという問題があります。

事務局： すみません。規制的な部分を含めているつもりはないんです。要するに、かかっている費用があって、さらにもっと対策を講じなければならないという財政需要の負担を求めたいということなんです。

会 長： 「規制的」ということは言葉として不正確かも知れませんが、「課税対象者」に対し何らかの働きかけと言いますか、いわば「原因者負担」的なものを求めて、その結果として「駐輪場の整備を促していく」という側面がどうしてもこの税にはあるわけですね。整備を進めればこの負担額は減っていく関係になっています。これは(自転車法の)「協力義務」で言えばそのような関係に成らざるを得ないですね。つまり駐輪場の整備が鉄道事業者の方でどんどん進んで、極めて多くの駐輪場を用意した、するとこの負担はなくなる可能性はありますね。

事務局： これは税の仕組みとしても結局、鉄道事業者が自ら駐輪場を整備した場合、豊島区内でも一社ありますが、そういったところは当然評価しなければなりませんから、税がかからないような仕組みも「減免措置」として用意してあ

るところです。ただ、それを促すということではなくて、結局そういうことが進んでいないから行政が相変わらず将来も撤去活動と駐輪場整備をやって行かなければならない、その財政需要に対して負担を一部求めたい、その一部をどこまでにするかというところの「積算の根拠」を先ほど申し上げたような形で考えましたということです。

委員：先ほどの委員が言われた「課税標準の明確性」というのは、本当に明確かどうかということが一番問題なのだと思います。というのは、鉄道会社がもし駐輪場の整備なり撤去に協力すべきだということが認められて何らかの負担をするということを認めた場合にも、自転車は別に鉄道会社に所属しているわけではないですから、そこで結びつけたときに払うべき税の「課税標準」が放置自転車の数に左右される」ということが、果たして税として適当かどうかということだと思います。つまり、普通の税というのは「納税義務者」に何らかの形で関係している数字で決まるもので、この場合、自転車は鉄道会社に所属はしていないわけなんですね。そうなってくると、放置自転車 7 割か 8 割かわかりませんが、そのほとんどは鉄道利用者であろうと言ったときにこれが「課税標準」という形で明確になるのかということが多分一番問題になってくるだろうと思うんですね。そこが「税」ということに対すると言いますか、「受益」ということについては確かに本来の「負担金」等よりはずっとアバウトで良いと思いますが、そうすると何で自転車の台数を課税標準にしなければならないのかということが逆に問題になってくるのだらうと思います。普通、税ということではかける場合には、「応益性」というものがアバウトで良いということであれば、「固定資産税」のようなものでたとえば土地であるとか建物であるとか、そういったものの値段に応じてかけるという方が、「税らしい」と言えるわけですね。それを「自転車」というところで、ある面台数が確定できるのかどうか土地や建物ほどははっきりとは確定できないと思います。そういったところがちょっと検討すべき問題なのではないかと思います。

委員：私も今のところを申し上げようと思いましたが、「第一部会」で用語を巡って議論があったと思いますが、「責任者」と「誘因者」、「原因者」と「誘因者」ということで、これが「課税標準」にも密接に影響してくるんじゃないかと思うんですね。課税標準まで考えたときに、その課税標準の合理性というのがかかり難しくなってくるのではなかろうかと。

それで一部質問もさせていただきたいと思うんですが、「放置自転車の撤去保管手数料」がございませうけれども、今それが 3,000 円になっていますね、これを他区では 5,000 円に値上げしたところもある。しかしそれを値上げしたところ「引き取りに来る人」が減少した、その結果として保管料の増大を招いたという説明がありましたけれども、たとえば「撤去手数料」を 3,000 円からそれ以上に値上げしたときに、それが「課税標準」にどう影響してくるのか。つまり先ほど 3,000 円についてその一部を負担してもらうというその元となるところが変動する可能性があるのではないかと、またそれが変動させるべきかどうかということについては他に選び得る適切な手段があるかどうかという議論が背景に控えていると思うんですね。

もう一つ「課税標準」の関係で、たとえば池袋のようなところだと、たくさん鉄道の事業者がそこで営業している。一方では大塚あたりですと JR がメインでしょうか、ちょっと離れたところに丸の内線の駅がありますが、大塚駅前の放置自転車に関しては JR ということに絞られてくるんじゃない

かなと、ちょっと認識が十分でないかも知れませんが。そして池袋では鉄道事業者のみならず百貨店関係もあって、そのために自転車で来る人もないとは言えない。またその事業者間でどれだけの利用者が自転車で来ているのか、それをどう割り振るのか、ということについては工夫はあるようですが、結局のところ「課税標準」をどのように設定するのかというところは、一応基準としては出てくるんでしょうけれども、それを設定した合理性というものをどのように担保できるのかということに関して相当難しいことがあるんじゃないかと危惧します。

会 長： 今の点は詰めていかなければならないということですね。もしこの「放置自転車等対策税」というもの考える場合には避けて通れない議論で、どう考えるのか、あるいはどういうものを課税標準とすべきなのかということは当然考えなければならぬ問題です。この点についてご意見があればお願いします。

委 員： 事務局に教えていただきたいのですが、もし鉄道事業者が「軌道上空」を提供した場合には、この税は（税額が）下がると想定されていますか。

事務局： 具体的にどういう用途でということですか。

委 員： 「駐輪場の整備」について線路上空を提供したとして、課税額は下がるのかということですね。

事務局： たとえば、「土地の無償貸付」という理解でよろしいでしょうか。

委 員： そうですね。

事務局： 鉄道用地を無償で貸していただいたということだと、今のところたとえば近隣の「公示価格」ですとか「路線価」のようなものを基準として算定しまして、要するに「地代相当額」というものを積算することができます。その「地代相当額を減免する」ということが案として考えられるかと思えます。

会 長： だいぶ時間も迫ってまいりました。今日の議論の中でどうしても述べておきたいことがありましたらお願いします。

よろしいでしょうか。ないようでしたら今日はこの辺で打ち切りまして、次回もう一度この「放置自転車等対策税」について議論を行うこととなります。その際には、本日最後の方に出てまいりました「課税標準」等、いわゆる「税」それ自体に対応しまして、議論をできる限り収束させる方向で考えてみたいと思いますので、そのつもりでお願いします。

事務局： 事務局の方から次回のお知らせをいたします。次回は5月27日（火）となりますが、時間は同じですが会場が変わります。こちらの会場がどうしてもふさがっているものですから、区役所の隣に公会堂がありますが、その隣に「区民センター」がございます。その「4階会議室」ということとなります。あらためまして地図等でお知らせをさせていただきますので、場所が変わりますということだけ念頭に入れておいていただければと思います。

会 長： それでは、本日の専門委員会はこれで終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

閉 会

<p>会 議 の 結 果</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 今回は、前回に引き続き「放置自転車等対策税」について第一部会長より提出された「論点整理」を元に議論が交わされた。次回は総括的な観点から税そのものの仕組みを中心に議論を行う予定である。</li> </ul> <p>&lt;委員の欠席&gt; 岩田規久男</p> <p>&lt;次回日程&gt;  第4回専門委員会 平成15年5月27日(火)  (会場変更予定。詳細は別途)</p>
<p>提出された資料等</p>	<p>参考資料 鉄道事業者提出資料  参考資料 検討会議委員名簿 (H15.4.22 現在)</p>
<p>そ の 他</p>	