

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4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27日（火）午後6時28分～午後8時38分
開催場所		豊島区民センター「4階 第3・4・5会議室」
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 25人 報道関係者 4社
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： それでは皆さまお集まりでございますので、ただいまから豊島区法定外税検討会議・第4回専門委員会を開催させていただきます。本日は雨の中お集まりいただきまして誠にありがとうございます。本日は「放置自転車等対策税」の3回目の集中議論ということになるかと思いますが、よろしくお願いいたします。

それでは会議の運営を会長の中村先生、よろしくお願いいたします。

1. 「放置自転車等対策税」に関する論点の検討

会 長： お忙しい中お集まりいただきましてありがとうございます。この「放置自転車等対策税」の検討につきましては今回が3回目になります。本日は議論に入ります前に一点、申し上げておきたいことがございます。前回の専門委員会の議論の中で、お二人の委員の方から「豊島区の研究会の報告書等において『課税標準』については放置自転車のうち撤去を必要としたもの及び駐輪場を利用した自転車となっているが、この課税標準は適切なものと言えるのか」ということが疑問として出されました。そこで私の方から各部会長に特にお願いをいたしまして、この「課税標準」等について果たしてこれで良いのかということについて、これまで議論してきたところにしたがって考えた場合に、もしこの「放置自転車等対策税」を制度化したら一体どのような課税標準が考えられるのかということを検討していただきました。その結果、池上先生の名前で本日、「放置自転車等対策税における課税物件及び課税標準のとらえ方について（メモ）」という形で出していただくこととしました。

（ここで傍聴人にも上記資料を配付）

そこで本日は、まずこの「メモ」について説明をしていただいた上で、ここに記載されている「課税標準」及び豊島区が提案している「課税標準」、それからお集まりの専門家の先生方で考えているものがありましたら、それらを出していただいて議論の対象にしていただき、詳細な検討を行いたいと考えています。主たる本日の議論の目的は、中心的な対象としてこれをまず考えているわけですが、それに付随していろいろな議論があるかと思しますので、それを含めて議論をお願いしたいと思います。

それではこのメモの説明をお願いします。

委 員： それではお手元にメモが配られていると思いますので、簡単にご説明申し上げます。

ただいま会長からお話がございましたように、もともと「豊島区税調査研究会報告書」には、「放置自転車等対策税」の「課税物件」、つまり「課税の対象」というものが「放置自転車のうち撤去を必要としたもの」、もう一つが「自転車駐輪場を利用した自転車」ということになっております。この二つが課税物件とされておりまして、「課税標準」というのはその「台数」となっております。それで「一台あたり 3,000 円」、「納税義務者は鉄道事業者」という構想が出されたわけですが、それでも、「租税論」と言いますか「租税法」といった分野から考えてみますと、「課税物件と納税義務者の関係が果たして適当なのか」ということが問題でなるわけでございます。「課税物件というのは納税義務者に帰属していなければならない」という原則があるのだら

うと思います。そこで考えて見ますと、課税物件とされております自転車というのは鉄道事業者に帰属しているとはいえないだろうということでございます。もちろん所有物でもありませんし、自分で（路上に）置いているわけでもございません。帰属してはいないだろうということでございます。

また「撤去台数」というのは、豊島区が撤去作業を行っているわけですが、その作業の実施状況によって撤去台数が変わってくるわけでございます。たくさん撤去すれば税額が増えるという形になってくるわけでございます。そうしますと課税物件あるいは課税標準として「客観的な物あるいは数量」とは言い難いと思われるわけでございます。ということで、この点についてはやはり問題があるのではないかと考えております。

そこで考えた場合、この「放置自転車等対策税」というものが果たして成立するかどうか、つくるべきかどうかということは別としまして、もし「放置自転車対策の一部を賄う目的税」ということで考えた場合、自転車そのものを課税物件にする必要はないわけでございます。もし放置自転車等の対策経費の一部について鉄道事業者に「税」という形で負担を求めるということであれば、課税物件となりますものはやはり豊島区内における鉄道事業者の「事業活動」あるいは「事業活動規模」ということになるのだらうと思います。ですからこれは一種の「外形標準課税」という形になるのかと思いますけれども、その場合の課税標準となり得るものとしたしましては、ここで二つ代表的な例を挙げておりますけれども、一つは「区内の鉄道駅における乗車人員数」で、もう一つは「鉄道事業者が区内に所有する固定資産の価格等」といったものが考えられると思うわけでございます。ただこの二番目の方、(B)と書いてありますが、こちらは「固定資産税」と課税標準が重複するということがございますので、「負担の過重」の問題というものが生じる可能性もあるということも言えるわけです。

そこで「独自の課税標準」ということで4番に書いてありますけれども、豊島区内における鉄道事業者の事業活動規模を客観的に表すものとして「前年度の豊島区内の鉄道駅における乗車人員数」ということを課税標準とした場合に、果たして「税率」というものはどのように想定されるかということですが、これを仮に考えてみますと、第一部会報告という冊子がございますけれども、この中を見てもみますと178ページ（注：第4回第一部会平成15年1月14日開催 資料4-3「新税構想における課税標準及び税率等について」参照）に、平成13年度課税推計額が約2億4,700万円とあります。これがもし「放置自転車等対策経費の一部として負担を求めたいという金額」とであるとみなしますと、たとえばこれをその前年度の鉄道駅の乗車人員数の約6億3,300万人で割りますと、税率というのは「乗車人員千人につき391円」もしくは一人1回の乗車につき0.391円ということですから、大体40銭ぐらいということになるかと思います。この「乗車」ということなんですけれども、その意味は「区内の駅で改札口から入場する」ということが乗車ということだそうございまして、それを考えますとたとえば区外から朝、豊島区内へ通勤してくる場合には区内の駅で入場しませんのでカウントされません。逆に帰るときに区内の駅から乗るということで1回ということになるのかと思います。逆に豊島区内から区外へ通勤・通学をするということであれば、朝1回ということでは帰りはかからず一日1回ということですね。もし豊島区内で別の路線に乗り換えをすればこれは一日2回ということになりますけれども、一日1回ということであればたとえば年間に250回と

ということで1回40銭ですから、乗車人員一人あたり年間100円ぐらい、乗り換えすれば200円といった程度になるのかと思われます。

以上です。

会 長： どうもありがとうございました。これは前回の議論の中で出された疑問をどのように考えるかということから特にお願いして検討していただいたものですので、皆さんに事前にお送りして十分に検討してもらおうという時間的余裕がなかったわけですが、これについては是非ご意見がありましたらお願いします。このメモの整理では、まず「乗車人員数」と「固定資産」の課税標準が例として挙げられておりますけれども、確かに固定資産については都で課税しておりますし、同時に「都市計画税」の課税標準にも使われておりますので、この課税標準を使ってというのはなかなか難しいですね。既に二つの税が課税されており、さらにそれに上乘せしてということは難しい問題があるだろうと思います。そうすると、仮に導入となると「乗車人員数」というのが考えられる一つの選択肢ということになるかと思えます。この点についてはどうでしょうか。

委 員： 基本的に課税されるということであれば、この考え方の方が良いと思います。その前に微修正としてはたとえばターミナル駅の場合は別扱いにするとか、それは外部から来た人間が放置自転車を発生させるわけではないので、そういった微修正はあるにしてもこのようなある種の客観的な基準でということについては、そうすべきだと思います。その理由は、今回の豊島区の構想には実は二つの内容が混在していて、一つは、放置自転車の整理というのは一種の行政サービスであるから、それに対する手数料を取りたいという趣旨の部分が入っているんです。それであると根拠は「放置自転車を処理した台数」ですから、それを基準にしたいということで発想したのだろうと想像できます。しかしそれは本来、「手数料」という性格のものなので「税」という構想とは違うのではないかと理解するわけです。すると税という構想に適しているのはどちらかと言えば「駐輪場整備のための費用の徴収」に近い形を持っていると思いますので、そういう場合であれば当然、利用者に比例した課税標準にすべきだと考えるということです。

会 長： 今のご意見は、客観的な指標としてはあり得るのではないかとということですが、他にいかがでしょうか。先ほどメモ（席上配付資料）のご説明にありましたように、確かに豊島区の課税標準をもとに税として考えてみようとするといろいろ問題が出てくる余地があるわけですね。つまり、「納税義務者」と無関係に課税標準が大きくなったり小さくなったりという問題が発生するわけです。その場合には「課税する上で適当なのかどうか」ということがまず問題となります。それからご説明がありましたように、課税標準となっている「撤去台数」あるいは「駐輪場の定期登録利用者数」ですが、これ自体は納税義務者たる鉄道事業者とは無関係ですね。確かに「利用をしている」という点では関係がないわけではないのですが、鉄道事業者と直接的な結びつきを持っているか、つまり「帰属」という問題との関係ではそうは言えないであろうと。帰属自体も課税要件の一つというわけですから、「地方税条例主義」の一つの内容になってきますので、仮に税を導入するにしてもこの点では豊島区の案ではたぶん難しいだろうということが言えるのだと思います。そういう意味では今回考えていただいたこの「乗車人員数」の方がより客観的な指標と言えるということです。ただ、これもなお問題がないわけではないところもあるのですけれども、いかがでしょうか。

委員： 目的としては、「放置自転車等対策経費の一部を賄う」という税だとしたときに、その対策経費の中味は駐輪場の建設・整備といたしますが、駐輪場をつくるということと、（放置自転車の）整理・撤去活動すること、保管するということの、大きく分けると三つあるということは前回までにいろいろ議論されたと思います。今回のように一括して税を徴収された後の「使いみち」といたしますが、目的との関係で税をどのように使うかということとの関係なのですが、いったん税として得られたものはたとえそれが「人件費」であろうと「撤去費用」であろうとそれは使える、ということに多分なるのだと思います。ただ、そうしますと、撤去をすればするほど、あるいは放置をする人がいればいるほど税金がたくさん入ってきて、その負担する者にとってみれば何か変だということになるわけですし、かねてから思っていたのですがやはり鉄道事業者が本来、設置して管理すべき駐輪場がつけられていないためにいろいろな問題が起こっているということですから、言わば「駐輪場の整備・管理経費」に限って税を課すようにした方がよいのではないかと思います。このように一括的に対策経費にということになりますと、使いみちに関しては限定的に示すことが一般的にできるのかどうかということをお伺いしたいと思います。

委員： ここに書いてありますことは「課税標準」の話はありますが、これは前回からお話が出ておりますが先ほどの委員の方からお話がありましたように、撤去と駐輪場整備・管理の両方に使えるのか、あるいは片方なのかということについては触れておりませんので、少なくともこのメモ（席上配付資料）をつくることについてはそのことと無関係ということと変ですが、別問題として、ここでは「課税標準」のことだけを書いたということと申し上げておきます。ただ、一般的にそのどちらかに（使いみちを）限るということはできると思いますか、使いみちを限定することであれば大げさには「特別会計」にする等ありますが、そうではなくてもより狭く限定して充てますということと規定することは「目的税」ということで可能だと思います。

会長： 今の点は、既に存在している目的税の形態の法制度がどうなっているかということと関係していると思います。いまおっしゃったように、地方税の目的税の第1条には通常は「目的規定」というものが置かれておいて、そこに必ず記載されております。したがって、そこに記載された目的にしかその税によって得られる税収は使えないという形になっています。一番確実にはおっしゃるとおり「特別会計」の扱いをすれば、そうした税収の用途が会計的にも明確になります。問題はそうした用途が「どの範囲になるか」ということですが、規定の1条で目的規定をどう書くかということと関係しております。条例を制定する場合にそこが問題になるということとです。目的を限定するというのであればそういう形で可能であるということからです。

他にいかがでしょうか。

委員： この資料（席上配付資料）の3の(A)(B)というところは、こういう課税標準を提案するという趣旨なのではないでしょうか。それとも、考えていくとすればこのようところが客観的な標準として考えられるという選択肢の一つという受けとめ方をさせていただければよろしいのでしょうか。

委員： 課税標準の問題というのは、実は「負担を求めるかどうか」という話が先にくるわけでごさいます、その話が決まらないとここまで話は来ないわけです。しかし、私はこれでかけると言っているわけではございませんので、もし負担を求めるときであると仮定すれば区側の課税標準ではおかしいの

で、こういう考え方があり得るという趣旨でこのメモをつくらせていただいております。

それでよろしいでしょうか。

委員： ありがとうございます。それでそのように受けとめさせていただく場合に、まず(B)は固定資産税との重複という面があるのでというお話ではありませんけれども、同時にこの(B)に関してはこういう問題があるかと思いません。駐輪場対策として鉄道事業者が土地を取得した、あるいは駐輪設備を固定資産としてつくったということになると、今度はそれが課税標準に反映されてくるということになりはしないかと思うんですね。したがって協力をすればそれが「固定資産」という形で反映することになると釈然としない。

次に、(A)に関してでございますが、これは「応益よりも応能的な結果を招くのではないか」ということと、それともう一つは「立法事実」といいますか、この「法定外目的税」はどんな問題あるいはどんな事実を前提に成り立つのかということになったときに、「乗車人員数」というもので把握していきますと、当初の趣旨と直結しなくなってくるという、言ってみれば間接的な内容になってきてしまって、果たしてこれで説得ができるのだろうかということです。たとえば、「事業活動規模」が大きい会社と小さい会社とがあって、大きい会社の方では駐輪場の整備にお金をかけている、あるいは随分協力をしているということがありと仮定し、他方において事業活動規模の小さいところでは逆にそういった協力をないがしろにしているということになったときに、「課税標準」として設定するとどこかおかしいことになりはしないかと。「軽減措置」の方でそれを斟酌するのだということもあろうかと思うんですねけれども、まず入り口たる課税標準のところでは釈然としないものを感じます。

以上です。

会長： 今の疑問については他にどうでしょうか。

委員： 確かに、駐輪場を建設することによって例えば固定資産税の評価額が上がってしまうということになりますと、もしそれで税をかけようということであればそれ自体を「減免措置」という形で対応せざるを得ないだろうと思います。

それから「乗車人員数」なんですけれども、これは「応能」というべきかどうか。何と言いますか、鉄道事業者の所得ですとか収益自体に課税をするということではありませんので、つまり鉄道に乗った人がどこまで行くのかということについては問わないわけですから、乗車人員というのは単に「改札に入った」ということだけをとるわけです。むしろ「自転車を停める」ということを考えますと、鉄道料金をいくら払ったということよりも改札を通ったかどうかという数字の方が、つまり値段よりも相対的に見れば適当ではないかというように私は考えております。応能ということでは決してないんだろうと。ただ、事業規模というのは「外形標準課税」のときには「応能でなければ応益か」ということになるんですが、「応益」という言い方もこの場合適切かということも疑問なんです。趣旨としてこういった放置自転車対策の事業を行う場合に、その範囲はともかく負担の一部を鉄道事業者にお願いしたいということで税を設けようということですので、その場合の「負担の配分の基準」として特に「区内の事業規模」を示すものとしては一番単純と言うか簡素なものではなかろうかと思えます。今のところそのように考えております。

- 会 長： 今の点はよろしいでしょうか。
- 委 員： もう一点の、駐輪場の整備ですとかあるいは撤去費用ですとか、そういったことの負担を求めるときに、それを言ってみれば乗車人員数に置き換えて把握するという事で、その辺の「因果関係」と言いますか「把握の仕方」として釈然としないところが出てくるのではなからうかと思えます。
- 会 長： これは、今までの委員会での議論でも出ていたのですけれども、因果関係が強ければ強いほど「料金」という形が考えられます。それよりももう少し関係が薄くなってくると「負担金」「分担金」ということも考えられるわけですが、それらについてはこれまで議論されましたように必ずしも上手くいかない、そういう形で負担を求めることは難しいということで「税」という話が出てきたわけです。この「税」という場合は必ずしも因果関係があるということをお前提にしているわけではないということなんです。言わば「抽象的な関係」をお前提にして税というのは成り立っているということなんです。しかし、課税をするにあたっては「課税標準」を何にするのか、「その課税標準が誰に帰属するのか」とか、それから「課税標準の計算はきちんと定められているのか」といった、言わば法律（条例）でそれらの点をはっきり明確に提示できるかどうかということがおそらく問題になってくるのだと思えます。それが厳しく問われるということになると思えます。さらに、そこをクリアしてしかも「平等原則」等から見て十分に納税者に対して負担を求めるには合理的であるということが言えるかどうか等、別の考慮も、さらにそれをクリアしなければ税としては適当とはいえないということになります。
- 委 員： 私はこの「乗車人員数」というものが一番適切だと思います。資料（席上配付資料）をご説明いただいた先生の言葉を借りると「応益の推定」だと思うんですね。「乗車人数が多ければ多いほど自転車利用も多いだろう」という仮定を置いているわけです。それによって課税標準を決め、かつ駐輪場整備等に協力した場合は減免する、これが一番明快な方法であって、それ以外にはないと思えます。
- ただし先ほど申し上げましたように、ターミナル駅の場合は乗車人員に比例して自転車利用が多いとは限らないので、それについては政策的に一定の対策をとるといったことだと思います。
- 会 長： 今の論点について他にあればお願いします。
- 委 員： 乗車人員数を課税標準とした場合、もともと「乗車人員数を正確に可能なのか」ということです。おそらく交通センサス等で、池袋駅でJRから他の私鉄に乗り換えるということは、ある特定の日にカウントしてどの程度の人がいるということはある程度推計はされていると思えますが、税金をかけるのに適当であるという程度に課税標準を定めるということが、つまり正確にカウントできるのか、またカウントしなくてもその程度で税をかけてよろしいと考えられるものなのか、ちょっとわからないのですが。
- 会 長： 今の点は事務局の方でわかればお願いします。
- 事務局： 私どもが引用しましたのは、東京都の方で交通の統計というものが毎年出ておりまして、その中で各駅ごとの乗車人員というものが発表されていますので、客観的な数字であると捉えております。
- 会 長： 今の回答でよろしいでしょうか。
- 委 員： つまりその交通統計がどういう調査方法によってカウントされているかという問題でしょうけれども、まさか1年中駅に張り付いてカウントしていることはまずないわけですよね。ある特定の日にカウントして推計するという

ような手法をとるのが普通なのではないかと思しますので、そういう曖昧さがある程度伴う数字が課税の標準となるということは奇異とは言えないのかどうか、その辺がよくわからないので問題と言えれば問題となるような気がします。

事務局： よろしいでしょうか。詳しい調査方法ですとか凡例につきましては詳しく調べていないんですけども、かなり具体的な数字で出てきておりますので、おそらく推計で丸めたような数字でもないような感じがしております。それと「定期外」ですとか「定期利用」だとか、そういった区分でも出てきておりますので、少なくとも鉄道事業者側にはそういった客観的な数値として抑えられているものがあるのだらうと思います。もしそういったものが必要ということであれば、「申告方式」のように出していただくという考え方もあるうかと思えます。

会長： 今の点はよろしいでしょうか。他にどなたかございますでしょうか。

委員： 先ほどの委員のご発言と今の乗車人員の定義の件で確認したいのですが、部会報告の冊子の178ページ(第4回第一部会 平成15年1月14日開催 資料4-3「新税構想における課税標準等について」参照)のデータに、「JR東日本の池袋駅における平成12年の乗車人員は、千人単位で2億8百万人という数字がございますね。この2億8百万人の中には、先ほどの委員さんの発言のご趣旨は、たとえば「西武池袋線に来て、JRに乗り換える人がいるはずだから、この数字をそのまま使うわけにはいかないだろう」ということだと理解してよろしいですね。

委員： そうですね。

委員： それで別の委員さんのご質問は2億8百万のうち乗り換え客がどのくらいいるのかも含めて、この2億8百万それ自身がかなり特定の時点か何かの調査に基づく数字ではないかとかのご質問だったわけですよ。

委員： 質問といたしますか、そういうことだとすると税自体が成り立ち得るのかどうかということですね。たとえばカウントするために、申告という別なのかも知れませんが、特別な費用がかかるということになると何のための課税なのかわからなくなってしまうということもあると思いますので、たかだか「一人あたり何十銭」という税額だということになるとカウントするためのコストをどう考えるのかということが、素人ながら疑問に思ったということです。

委員： わかりました。続けますが、先ほどの委員さんのご発言の前提になっている、たとえば「西武線で池袋まで来て、JR池袋駅の改札を通過して山手線を使う」という人数は東京都のデータではわからないというのが豊島区の考え方ですか。

事務局： 乗り換えということに関しては、一応ここでの数字はJRに乗った方の人数ということですから、その「乗り換え客」のことまでは載っておりません。

委員： 交通局のデータでもわからないということですか。

事務局： 何種類かの統計があるんですけども、もう少し詳しく出ているものもあるとは思いますが。

委員： わかりました。

会長： 今の点は、「乗車人員数を課税標準とする」と考えた場合に、その乗車人員数が果たして正確な信頼性のある数字として考えて良いのかどうかということに関わっています。これは実態がよくつかめていないという面もありまして、ご説明でもありましたように確かに交通の統計データとして出されてい

るようなんですけれども、いわゆる「課税標準」としてこれを用いるという
ような場合には、どういう形でこの数値がカウントされるのかということは
十分に調べておくことが必要だと思います。

事務局： それはもう少し細かく調べてみたいと思います。

会 長： 他にいかがでしょうか。

委 員： (乗車)人員数で基本的によろしいと思いますが、本来ならば「自転車利用
者であり、かつ鉄道を利用する者」という人数を把握することの方が望まし
いわけですね。それができないので代わりにそういうことでおっしゃってい
ると思うんですが、駅別でも、もちろん会社別といいますか路線別でも自転
車の利用の程度は非常に違うと思います。むしろ今までお話になっていたカ
ウントの精度の問題は、「パスネット」があったり自動改札があったりという
時代ですから、数的な精度は正しいものがあると思いますが、「駅までの手
段」と絡めた上での数を精度よく調べることの方が、こうした税金にとって
は関わりが大きいと思うんですが、その辺はいかがでしょうか。

会 長： 今の問題については先ほども申し上げましたように、もし自転車を利用し
て駅を利用しているという方がわかって、それが正確につかめるということ
であってしかもそのうち放置している人が何人かというものがわかってくる
と、そのうちの何人がどの鉄道を利用しているかということと併せて把握で
きれば、ある意味別の手法で考えられるようにも思われます。しかしこの場
合はそういう関係が把握できない事情があってやむなく「税」という手段を
とれないだろうかということが問題となっておりますので、その意味では正
確な「結びつき」というものと切り離して考えられているわけです。したが
って特に「因果関係」ということでは無しに、適当な「税の指標」としてど
ういうものがあるのかということを考えていただければいいのだろうと思
います。

いかがでしょうか。「課税標準」の考え方の一つとして乗車人員数が出され
たわけですが、これと関連して先ほどの委員さんが問題とされたように、税
収をどういう目的で使われるのかということについては、メモ(席上配付資
料)を作成していただいた委員さんからもお話がございましたように、たと
えば駐輪場整備及び撤去の経費がこれだけかかるということを元に税率を計
算して一台あたり約40銭弱になりますよと、一つの試算を出されたわけだ
すけれども、この点についてはいかがでしょうか。

なぜこの点を申し上げたかということ、(席上配付資料の中で)2億4,700
万円ぐらいの経費を必要な額ということが前提となっていて、乗車人員数全
体で割るとこのような税率が考えられるということですので、この場合に前
提となっている放置自転車対策経費の数字が、積算基礎として税率がいく
らになるかということと密接に関係しております。その数値自体、対策経費
をどこまで加えるかによって税率が違ってくるといことになるわけです。
これは先ほどの「目的税の用途を何にするか」ということと同じような問題
を含んでいるのではないかと思います。いかがでしょうか。

委 員： よろしいでしょうか。今の件に関する私の意見ですけれども、基本的には
豊島区自身が放置自転車の対策及び駐輪場の整備に使っている費用を超える
ことができないのは明らかだと思います。次に、100%鉄道事業者が負担す
べきであるということは考えにくいので、たとえば1/2を超えることはでき
ないといったことは「政策判断」ですよね。1/2なら1/2ないし1/4
なら1/4というものを政策的に判断して決めて、それでこの(席上配付資

料) ような計算をすれば良いと私は思います。

会 長： 今の点を含めてご意見がございましたらお願いします。

事務局： よろしいでしょうか。今の点に関連してかねてから区側の考え方というのは、ここでは2億4千万という数字がありますけれども、先ほど「どういふ用途に使われるのか」ということは前回の議論でもお出しいただいたところですが、区といたしましては「駐輪場の整備」もそうですし、これまで行ってきました「撤去活動」をさらに増強していきたい、さらにそのための「保管場所」も確保していかなければならないと、大きくは三つあるとご説明したかと思えます。ただ先ほどのご議論の中で「駐輪場整備に限定して」ということがあったと思えますが、駐輪場整備にしか使えないということになりますと、年間2億何千万では、たとえば目白の例ですと用地費だけでも20数億という莫大な経費がかかってしまいます。私どもはそれに限定されますとこれだけの税収規模では現実問題としてどうにもならないということが出てきます。ですから撤去の増強や保管場所の確保ですとか、さらには「置き場」の整備ですとか、そういったものも併せてやりませんと実際には効果的な対策がとれないということですので、そこまで「目的を限定する」という考え方には区としては問題がありはしないかという気はします。

それから、今ご意見のありました1/2、1/4という「税収の規模」なんですけど、当初区側が考えたのも「半分までもってほしい」といったものではなく、「さらに対策を強化するため」に少なくともこれぐらいの規模の税収、つまり全体でかかっている経費から見れば20%程度というぐらいの規模ということです。それは、一方では「放置者等から徴収している額」を上回らないという考え方で出した規模なんです。そういった意味では「過剰な負担」とは考えていなかったということがありますので、そのような経過だけ述べさせていただきます。

会 長： さきほど議論となりました「税収の用途」については今出ましたように、「放置自転車の対策」ということで、あまり抽象的になるのはまずいのであろうと思えますので、今おっしゃったような範囲できちんと目的として書かれれば十分に対応できるのではないかと思います。それ以外の用途に使われないような形で書けばよろしいわけですから、具体的な条例の制定にあたって考慮していただければと思います。

ご提案していただいた席上配付資料のように税を考えるとした場合に、当初区が提案していた考え方のように、駐輪場整備を鉄道事業者側が行ったというときは、その責任を免除するという方法がとられることになっていたわけですが、仮に、本日ご提示いただきました「乗車人員数」を課税標準とする税の場合は、それについてどう考えたらいいのだろうかということが一つの問題となります。つまり今まで区が提案していた課税標準の場合ですと、駐輪場整備をしていただければ放置自転車の数が減るとみて、その分を税の減免と結びつけていたわけなのですが、この場合ですとそういった結び付け方は直接的にはできないわけですね。そういう場合に鉄道事業者側の駐輪場の整備に伴う「減免」という形をとるのか、あるいは補助金等の別の手段をとるのか、何らかの対応を考えざるを得ないと思えますが、いかがでしょうか。

委 員： ただ、豊島区が考えていたような税のしくみでも、冊子の178ページ(第4回第一部会 平成15年1月14日開催 資料4-3「新税構想における課税標準等について」参照)のデータはそういうことを考えるためのデータだった

と思いますが、複数の鉄道事業者が乗り入れている場合には、結局のところ乗車人員で按分しますので、最終的には従来の豊島区の構想でも最後のところの各鉄道事業者の税負担額は乗車人員で按分されていますので、あまり大きく変更する必要はないだろうと私自身は思います。

会 長： どうもありがとうございました。他にどなたかございますか。今日ご提案いただきましたメモ(席上配付資料)の議論につきましてはよろしいでしょうか。特に他にあればお願いします。

委 員： この「課税標準」の議論というのは、そもそも税をどういう趣旨でかけるかということと当然関わっていますよね。そちらに及んでもよろしいでしょうか。

今の「課税標準」というものが適切な場合というのは、おそらく鉄道事業者が自転車に対する総合的対策をとるということの協力義務を持っているという場合に論理的に導かれる結論だと思います。

それに対して一方の全く違う論理があるわけなんです。私は一番最初に言いましたけれども、放置自転車の整理というのは、これについてもそれぞれの立場の方が協力して行うということになっていますので、その放置自転車整理について行政サービスをしているという観点から、その「手数料」をどのようにしてみんなで分担すべきかというような理屈が一方であり得るわけです。それはたとえば駅前の10mの範囲は鉄道事業者が整理し、そこから先は自治体が行う範囲といった合意もあるかも知れないし、仮にその10mの範囲も自治体が整理するのであれば鉄道事業者にその手数料を求めるという考え方もあり得るんですね。ただしこれは「税」という性格ではないんです。何と言いますか、「かかった費用を応分に負担する」という考え方ですから、この論理でいけば「課税標準」ということではなく「手数料基準」は放置自転車の数になります。その関係を整理しておいた方がいい気がします。

会 長： 今の点は先ほども出ておりましたが、「税」と「手数料」の関係についても一度考えてみておいた方が良いのではないかというご意見ですけれども、いかがでしょうか。たぶん「手数料」ということになると、明確に駅前に放置された自転車を撤去するのだという関係者の合意が必要だろうということになります。それぞれ放置された自転車の対策として必要な経費をどのように合理的に分担するか、どのようにそれを決めるのかということがさらに合意として必要になるのだと思います。その上でその合意をもとに実施していかないと今のお話の部分は成り立たないと思います。したがってそうだとすると、これはまさしく「自転車法」に書いてあるような「総合計画」を立てて、その中で関係者が協議して協定や合意文書をつくらないと実施が難しいのではないかと思います。こういうことが果たして十分に成り立つのかどうかという点ですが、今までの区側の説明ですとそういう条件はなかなか整わなくてできなかったというお話をされてきているように伺っております。あらためて確認いたしますがどうでしょうか。

事務局： 少なくとも「負担」ということに関しては全く話し合いはできておりません。むしろ具体的な「協力」ですら、用地の提供とかそういったこともあまりしていただいておりますし、ましてや金銭的な負担というような話まではとても行っていないということです。

会 長： 今までの議論でもそういうお答えで、あらためて同じようなお答えなのですが、どうでしょうか。

委 員： 会長がおっしゃったように、今の話は「総合計画」を立案して、それで放

置自転車整理に関する双方の負担を決めて、その代行を行政が行うというのであれば、その費用の負担を手数料として求めるという理屈だと思います。その場合は「駐輪場整備の費用」という難しい話は一切なくて、純粹に「放置自転車整理の手数料」という趣旨になると思います。

会 長： 他に議論をしておく必要があるような点がございましたらお願いします。その前に区側に確認しておきたい点があります。この税の場合には「池袋駅周辺の整備」に特化して考えるということではよろしいのでしょうか。

事務局： いえ、確かに一番深刻なのは池袋駅周辺ですが、特に池袋ということではなくて、区内の駅に濃淡はありますが、税の使いみちを池袋駅周辺に限定するという考え方はもっておりません。区内の撤去活動その他、今の放置自転車が置かれている現状をどれだけ改善できるかということに関しては巣鴨などいろいろな駅でそれぞれ同じような問題がございます。そういったところにも使っていきたいと考えています。

会 長： あらためていかがでしょうか。何かございましたらお願いします。

無いようでしたら、冊子の178ページ（注：第4回第一部会 平成15年1月14日開催 資料4-3「新税構想における課税標準等について」参照）の「乗車人員数」を見て考えますのは、一社しか鉄道が入っていない駅では極めて明快なんですけれども、問題は何か乗り入れている駅の場合について、この乗車人員数というものが先ほど出ました「乗り換え」等が入ってくるわけですので、この部分についてこのままその数値を使っていいかというのはやはり一つの問題として考えておかなければならないではないかと思います。と言いますのは、非常に些細なことかも知れませんが、たとえばその乗降客の中に、別の駅で自転車を利用して来ていて、そこで利用料金を払って駐輪して来ているという人がいる場合に、この推計にも入っていることとなります。非常に些細な問題かも知れませんが、そういうものを想定した場合に、特に池袋駅のような何社も鉄道事業者が乗り入れているような場合にどう考えたらいいのだろうか気になる点ではあります。どうでしょうか。もっと申し上げますと、たとえば他の区で同じ税をこの課税標準を使って導入したということもあり得るわけですが、その場合にすでに「乗車人員」として課税標準にカウントされてしまっているのではないかと、その場合に豊島区でも乗車人員として課税標準に加えて良いのか、というような問題もあり得るわけですが、これは考える必要があるのかどうかということも含めて、ちょっと気になった点です。この点をどう考えるのかということで、もし皆さんの中で何かご意見があればお願いします。

委 員： これは少し前の委員さんの議論に通じると思いますが、「応益の推定」を厳密にすればするほど様々な課題が出てくるのは当然なんですけれども、しかしこれはあるところで「割り切る」ということなので、その割り切りがある程度説得力さえあれば後は「政策判断」ということだと思います。それ以上細かく議論すると、委員がおっしゃったように全ての駅で自転車利用率も違うし、ターミナル駅では何社もあるし、全部変えなくてはならないということになります。

会 長： 私がなぜこのようなことを申し上げたかと言いますと、要するにダブルでカウントされるという場合が出るかも知れないということがあり得ます。それをどう考えるかということを出ささせていただいたというわけです。

委 員： よろしいですか。ダブルでカウントされるということは、乗車人員である限りはないわけであって、例えば隣の新宿区が同じような税を構想したとし

ても、両方とも乗車人員を課税標準として行う場合であればダブルカウントでも何でもありません。池袋で乗った人は豊島区でカウントされますので、その人が新宿で降りてもそれはカウントされないわけですから。

委員：たとえば椎名町で乗った人が池袋で山手線に乗り換えれば、これは改札の外に出なければ池袋ではカウントされませんね（注：池袋駅では改札が別）。山手線に乗って新宿駅で降りて、今度はいったん改札を出て小田急線に乗ったとすれば、それは小田急線の新宿駅の乗車人員にカウントされるということになります。そういう意味であったら同じ一人の人が豊島区に考慮され、新宿区でも同じような税金を考えたときには新宿区の乗車人員でもあるということはありません。

委員：今の話はまた、椎名町で乗って、さらにJRに乗り換えればダブルカウントされて、先ほどの委員さんがおっしゃった「ターミナル駅は過大評価になり過ぎる」ということの趣旨にもつながると思います。ただ、会長がおっしゃったように、自転車を利用した人、あるいは鉄道に乗車した人が直接税金を負担するわけではないですから、あくまでも税金の負担を求めるのは鉄道事業者であって、ダブルカウントということではないと思います。

委員：ダブルカウントというのは、実はあまり意味がないと私は思います。たとえば池袋の先のどこかで電車に乗って、そこで乗車人員としてカウントされますね。その人は丸の内あたりのオフィスに通って降りたとしますね。するとオフィスから帰るときに今度は丸の内の駅でカウントされます。それをダブルカウントかといいますと、その自治体ごとにどの程度の「自転車利用の比率」を仮定するかという問題です。というのは、オフィス街では一般には自転車なんか利用しませんよね、帰りですから。たとえば中央区あたりでは自転車利用の確立はかなり低いから乗車人員に対してかなり低い税率をかけるということになるんじゃないでしょうか。それだけの問題なのであって、あまりダブルカウントを気にする必要はないと思います。

会長：「可能性」ということで出ささせていただいたので、それを事前に厳密に考えた形で出したわけではありませんけれども、可能性としてはそういうケースも場合によっては起こり得るのかなということでは先ほど申し上げたわけです。ただ、利用者が直接、納税義務者になっているわけではありませんので、それを考えないで、あくまで鉄道事業者が納税義務者として想定されている場合には、当該鉄道事業者の乗車人員数が何人かということ把握すれば済むと単純に考えるべきだということであれば、今お話ししたことは申し上げる必要はないのかも知れません。

他にいかがでしょうか。

委員：先ほどの委員の「受益」の程度のお話と、別の委員の「対策費の50%を超えるわけにはいかない」等のお話がありましたが、結局最後はそこに行くのだろうと思います。本日お出しいただいたメモ(席上配付資料)では、「必要な税金」というものが既にあって、それを「乗車人員数」で割っていますから、我々の考え方の順番からいきますと、必要な「税金がいくらだから税率はこうなります」という話はとてもできないわけで、たぶん今までの委員の議論をあわせて豊島区が必要とする何%ぐらいを鉄道事業者に求めるのが妥当かどうかという方向で考えをまとめる必要があるのだろうと私は思います。その時の何%といきなりいくのがどういう順序でいくのかというのが問題で、「目的税」ですから自転車対策のことはどうでもいいというわけにはいかないだろうという気がするのです。区の説明にもありましたが放置をして取り

にきた人から撤去料なり保管料をすでに取っている、駐輪場を使っている人たちからも料金を取っている、当然、区も一般財源として税として集めたものを使っている。もう既に自転車を放置している、駐輪場を使っている人からもらっているお金の水準が妥当かどうかということも考えなければならないし、私の直感では自転車を放置している人や駐輪場を使っている人の負担額の総額を超えるわけにはいかないだろうと思うのです。それから、対策を区がやっているということ考えた場合、区がどのくらい負担することが妥当かということも当然逆の方向から考えなければいけないと思います。たぶん対策経費のごくごくわずかを区が税でやればよいとはとてもいえないだろうというのが私の考えであります、その何パーセントぐらいが妥当かということとはなかなか踏ん切りが付きませんが。

会 長： 今の点について、何か合理的な考え方がありましたら意見を出していただけたらと思います。いかがでしょうか。

委 員： その前に金額を確認しておきたいのですが、今、「放置自転車等対策経費」と呼ばれるものは大体いくらぐらいでしたでしょうか。

事務局： 予算としては近年の平均を取りますと、年間約 10 億を超えるくらいです。

委 員： 「駐輪場建設費」を入れないでですか。

事務局： 5 ヶ年の平均ぐらいで、この中には投資部分（駐輪場建設費）も入っています。施設建設経費を入れないとすれば約 7 億円ぐらいだろうと思います。

委 員： そのうち一般財源、いわゆる普通の税はいくらぐらいですか。

事務局： 約 5 億です。

委 員： 「利用者」「放置者」からの「手数料」はどうですか。

事務局： 約 2 億ですね。

幹 事： よろしいでしょうか。今のお話の資料は、1 回目の「第一部会」でお出した資料に、過去 10 年の歳出と歳入のグラフがありまして、ページで言いますと 1 回目の資料の 15・16 ページ（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）になるのですが、例えば平成 13 年度で申し上げますと建設、投資的経費を含めておおむね 9 億 1 千百万円が歳出で組まれていまして、それに対応して 13 年度の特定財源、手数料あるいは使用料が約 2 億で、起債が一部入りますが一般財源が 5 億 5 千万、というような配分になっております。投資的経費の関係で増減ありますが、これをご覧になっていれば大きな傾向は分かるかと思えます。

会 長： 今のご説明でよろしいですか。

委 員： これは確認ですが、たとえば建設費のための起債というのは借金をするわけですね。ということは当然、将来の区民の税金で払うということになるわけですね。これに対する補助のようなものはないのですか。

幹 事： 起債に対する償還の関係では、それはありません。

会 長： もう一つ確認したいのですが、放置自転車対策では、どんな形を取れば国あるいは都から補助が来るのか、という点を確認しておきたいのですが、どうでしょうか。

幹 事： 施設建設にあたりまして国から補助制度がありまして、都はかつてあったのですが今はありません。用地の買収経費、あるいは施設建設経費に対応して 1 / 2、1 / 3 という補助率で補助金制度がございます。建設経費とか用地買収経費の 1 / 2、1 / 3 と申し上げたのは、あくまで国なりの基準がございまして、施設建設にあたっては実際の額の 1 / 2 ではなくて、国の建設の経費の「基準の 1 / 2」というような形での補助金の支給になります。

- 会 長： 他に何か確認しておきたいこと等ありましたらどうぞ。
- 委 員： 私が確認したいわけではないのですが、冊子の 213 ページ（注：第 5 回第一部会 平成 15 年 3 月 4 日開催 参考資料「豊島区新税構想に対する意見」鉄道事業者提出資料参照）鉄道事業者から提出された意見書の部分なのですが、この中で議論していない部分といたしますか先ほど会長がおっしゃった部分と少し関係するかもしれないのですが、その（２）の項目のところで、「取りやすいところから取る」ということについてはおかしいのではないかと、ということなのですが、たとえばターミナルの駅では、駅ビルに商業施設があったりその周辺に大規模な商業施設があるというようなことがありますね。例えば池袋で降りてデパートで買い物をしてそのまま電車にまた乗って帰る、というような旅客の実態もかなりの数があるのではないかなと思うんですが、たとえばデパートのお客さんを見ても全ての人が自転車とか自動車に乗ってくるわけではなくて、電車に乗って買い物に来てまた電車に乗って帰る。大きな都会になればなるほどそういう人達が出てくるわけですが、そういう場合に大規模商業施設についても条例で駐輪場を設置させることができるという義務が付加されるのですが、ただそれは改築の際ということで、改築がない限り、改修をしていく限りでは自転車の置き場を設置することは条例上義務付けようがないという、既得権といえは既得権なんですが、そういう利便を享受している大規模な商業施設は何の負担もせず、「鉄道事業者だけがお金を取られる、取りやすいところから取るのは不公平だ」ということのがもしあるとすれば、どういう反論ができるのかなと思ったのです。そういうことについても、せっかく鉄道事業者から問題提起がありましたので、考えておいたほうが良いのではと思います。
- 会 長： この点については、事実として確認しておく必要があると思いますが、今お話として出されたような駅と、すぐ直近にあるデパート等の大規模商業施設の場合には、駐輪場の設置はどうなっているか、あるいは設置について働きかけその他をしているのかどうか、あるいは協議はどうしているのかという点はどうでしょうか。
- 事務局： 法律上は確かに条例で規制地域をかけてその商業施設等に駐輪場に付置義務をかけることができます。ただ法律上が「改築」とか「新築」の時と限定されていますから、区としては駅周辺の一定の区画を指定して条例でそういう付置義務をかけています。現実のところ、既に 41 施設について約 3300 台程度の駐輪施設が整備されてきております。ただ、現状変わらない大規模店舗というものもあることは事実です。後は、「放置の実態」というものを私もいろいろな手法で調査してきておりますけれども、豊島区は駅周辺に放置が集中しているという特殊性があります。どのような調査をしても放置者の 7 割強は鉄道利用者という回答が出てくるんですね。やはりそれが新たな放置を呼び起こす、言わば通勤・通学の過程で放置されているものに、またそれが呼び水となって放置されている。ですから放置の種を集中的に撤去しているということもあるのですが、豊島区の場合、鉄道利用者の放置がもし解消できるのであれば、ほとんどまず解消できるというぐらいの規模です。大量にあるのはやはり鉄道利用者の放置であるというのは、私どもが調査している部分でも明らかです。そのような「量」の問題と、それから「質」の問題もあると思います。商業施設を利用する人が自転車を置かれる場合、これは一時的でありますけれども、通勤・通学者の場合は終日置かれるわけがあります。そういった「質」の問題があります。それを強いて言えば、いわ

ゆる都市機能に与える支障の度合いもそれだけ違ってくると言えると思います。あとは課されている義務ですね、改築等で既に41施設は駐輪場を設置いただいておりますが、そういう時が来れば「建築確認」がおりないという規制がかかりますから、必ずこれはつくらなければならない。ということは、商業施設は鉄道事業者とは違って、将来にわたって付置義務から逃れることはできないということで、課されている義務の内容・程度が違うということがあります。そういった所の差を考慮しているということです。

会 長： 質問された方、今のご説明でよろしいでしょうか。

委 員： 私が主体的に質問しているというわけではないので、問題点があるかどうかという確認という意味で提起させていただきました。確かに大規模商業施設については差し置いて鉄道事業者に課税をするという趣旨は理解できると私も思うのですけれども、要するに先ほど申し上げたのは、駅ビル等で買い物をした人が多ければ多いほど鉄道事業者はお金を払わなければならない、しかし駅ビルにちょっと立ち寄って買い物をする人はたぶん自転車は使わないだろうという意味では、たとえば池袋ですと大きな駅ビルやデパートがありますけれども、そういうものがあればあるほど鉄道事業者は余計なお金を払わされるということ、まあ鉄道事業者はそこまで具体的に言っていないけれども、もしそういった批判があった場合についてはどのような回答を用意すればいいのだろうかということです。

会 長： 今の点は、「課税標準」を単純に「乗車人員数」とした場合にも出てくる問題の一つかと思えます。この点についてはいかがでしょうか。考え方としては今の点はもし法律的にクリアするというのであれば、先ほどの「7割」という問題との関係で、「課税標準を7割に削る」という考え方もあり得るわけですね。つまり100%の乗車人員を課税標準にすると今言ったような問題が出てくる可能性があるということです。鉄道は利用しているかも知れないが「利用目的が違う」ということでむしろ違うところで負担してもらった方がいいような事例の場合については、課税標準を考慮して何らかの措置をする、あるいは他の形でもいろいろ考えられることはあるかも知れません。さし当たっては何らかの形で考慮すれば一応はクリアできるのではないかと思います。

委 員： 要するに、駅でもターミナルの場合とそうでない乗り換えのないような駅の場合では「特性」が違うだろうから、その特性に応じてある程度の「確率」を工夫すればよろしいというのであれば、私もそのように思うのですけれども。たとえば乗り換え客がたくさんいるような駅については、「地下鉄からJRへ」という部分についてもそれなりの控除率をかければよろしいと言うならば、少しきめ細かく課税標準を工夫すればこの部分もクリアできるのではないかと私も思います。

会 長： これは仮に「この課税が適切である」ということであれば条例化するということにはなりますが、その際には今出ておりました問題も厳しく吟味して考慮した上で、「合法性」というものを考えていただく必要があると思います。つまり先ほど述べたような形で100%課税しますと今言ったような問題については対応できない、つまりそういう批判が出た場合に、たとえば証明できたような場合には違法ということも起こり得る可能性もあるかと思います。それを回避するための何らかの対応措置というものを導入していただかないと、全ての乗車人員を課税標準に使った場合は問題が出てくる可能性があるということですね。

事務局： ちょっとよろしいでしょうか。その場合は一種の「セーフティネット」のようなものをかけるという場合に、私どもの方からしますと先ほど申し上げましたように、「全体の対策費の20%程度」の負担ですと言うことです。本来70%程度は放置の原因となっているなら70%負担してもらってもいいという論理だってあるわけなんです、20%というものの自体をどう見るかということもあろうかと思えます。

それから「乗車人員」というのは、メモを作成していただいた委員のご説明で「鉄道事業者の事業活動規模」というものを乗車人員数というはっきりとした数字で捉えていただいたわけなんです、その場合に、そこでの補正や「乗り換え客」といった部分を考慮した方がいいのか、それとも「区が必要としている額」方で調整した方がいいのか、二通りの方法があるのかなという気がしますが、その辺のところはどうでしょうか。

会長： 今の点はどうでしょうか。これはいずれも可能な方法だと思いますけれども、どちらが適切かと言われましてもおそらく答えがでるような問題ではなさそうな気がします。ですから、政策的にどちらが合理性があるのか、あるいはどちらをとって制度設計をした方がより上手く行くだらうかということぐらいのことしか言えないのではないかと思います、いかがでしょうか。

事務局： その点につきまして、たとえばこういうことが考えられると思います。たとえば鉄道事業者から「自転車法」にもとづいて目に見えるような「協力」というものがあれば、豊島区もこのような税は考えなかったわけですが、本来、法が期待している、前回も議論がありましたけれども、利用客のための駐輪場を整備していただければそれは免除されるということからすれば、そういったものを含めたものが責務として求められているだろうというように考えられるわけです。もしそれを現実にしていただいた場合に、やはりその「協力」というものは相当コストのかかることであると思います。仮に大規模な駅に一箇所ずつ駐輪場を整備していただくとすれば、それだけで2億、3億という経費になってきますから、相当のコスト負担ということになると思います。しかし法律はそういったことを求めているという前提に立ちますと、そのコストを負担するということを何で賄われるのかということになってきますと、自転車に乗る人も乗らない人も、乗り換え客を含めた鉄道事業の収益というもので賄われる。ということは、一人一人の運賃の中に自転車を利用する人も乗り換え客も含まれた中で賄わざるを得ないだろうと思うんです。そういった協力というものを法律が求めている、それに代わって行政がやっているのでその一部を「税」という形で負担してくださいといった場合に「外形標準」として、全員の「乗車人員数」ということがはっきり出ている、それのもとで「税率」を導き出すということはそれなりの合理性があるのではないかと区は考えます。

委員： 私はやはり、今の区側の考え方のご説明で一番気になるのは、もともと鉄道事業者は駐輪場を設置する義務があるのだという考え方なんですよね。

事務局： いえ、それにはこだわりません。結局、その中にはいろいろな部分があると思うんです。駐輪場を自ら設置している事業者さんもいますし、用地を提供してくれるということもあるでしょうし、さらには撤去の人員を継続的に増やしていただくことも協力で、そういったものがいろいろあると思います。いずれにしても「コスト」というのはかかりますので、それを何で賄うかといった場合には、たぶん事業の収益で賄う以外ないのであろうと思います。それを法律が求めているのではないかと思います。

- 委員：法律はそこまで具体的には求めていないのだろうと私自身は理解しております。「こういうことをしなさい」という形での法律の決め方ではないと思っていますけれど、その点は少し食い違っているなど。
- 委員：よろしいでしょうか。その点は文言を読んでのことだけですけれども、「自転車法」の第5条2項ですと、鉄道事業者は駐輪場を設置するためにいろいろな協力をしましょうと書いてあって、その後の「ただし書き」のところで自分で設置すればそういった協力はしなくていいと書いてある。これは何かと言えば、やはり法律は鉄道事業者に対して自らの費用と負担で自転車駐輪場を設置するということが少なくとも求められている。社会的な責務として求められているということだと思います。ただ、それが現実問題として既存の駅に直ちに容易に自転車駐輪場を用意できないということがあるので、土地の提供等できる限りのいろいろな協力をしてくださいということを経済上の責務としているということでしょうから、抽象的には鉄道事業者には自転車駐輪場を設置する義務があると考えてよろしいのではないかと私は思います。
- 会長：今の点はだいぶ前にも議論されたことなのですけれども、法律を素直に読む限りは今おっしゃったように「ただし書き」の部分で、自分で駐輪場を設置した場合は協力義務を免除すると言っておりますから、反対に読めばその前提として当然これは駐輪場に相当するような何らかの具体的な責務を負わせている。しかし、その手段として駐輪場を設置することだけに限らないということで、それは今おっしゃったようにいろいろな事情があるでしょうから、それは事情に応じて様々な形態で協力をしてくれれば、それはそれでかまわないということで「ただし書き」がついているということに法律上は読めます。立法の経緯としてはいろいろあったと思いますが、できた法律を見る限りでは解釈論としてはそういう解釈をするのが素直なのではないか、あるいはそういう理解をすることが法律論として普通ではないかと思えます。法律論を離れればいろいろな意見が言えるとは思いますが。
- 他に何かございますか。
- 委員：私がこだわりますのは、「対策経費の一部を負担してもらおう」というものをどれだけするのかということが重要なポイントになるだろうと思うんです。総額として放置をしている人からもらう「手数料」ですか、それから駐輪場を利用している人からいただいている「利用料」を併せたものを超えられないということです。明らかに自転車利用者よりは（鉄道事業者は）責務が小さいという判断です。やはり超えるわけにはいかないだろうと。逆に区が一般財源を投入している理由も、それは単に放置自転車があって仕方がないからやっているというよりも、積極的に「都市機能を維持する」という「区の責務」を果たしていく以上は、区が一般財源を投入するのも当然であろうと思えます。ですからその辺の兼ね合いを考えるとときに鉄道事業者の責務というか協力義務といってもいいですけども、どの程度に見るかというときのポイントになるだろうと私自身は考えていますので、少しこだわるところです。
- 会長：これは具体的に税の内容を考えるという場合に、先ほどの積算の基礎として一体「上限」としていくらということを考えた上でどれぐらいの負担を鉄道事業者に求めるかということを考えてなければならないということであると思えます。いかがでしょうか。
- 委員：積極的な意見ではないのですが、前々回あるいは前回にも議論になってお

ります、大きく分けて「撤去費用」と「駐輪場の建設・維持費」についてどこまでが税の範囲なのかということですが、私の積極的な意見と申すより、今まで皆さまが発言されていることで確認しなければならないんですが、つまり区の予算が7億5千万円ということであればこれらは両方入っているわけですね。撤去費用と、駐輪場は建設費を除いても維持費ということで、7億5千万円となっていますが、たぶんこれは半々くらいですよ。お二人の委員さんが「駐輪場の整備・維持まで求めていいのではないかと」言われたような気がするんですが、「撤去」については違うのではないかとのご意見でしたでしょうか。

委員： 撤去が必要なのは放置が起こっているからで、放置がどうして起こるかというところはやはり駐輪場が足りない状況のときに非常に起こりやすい、しかし量的に、しかも適切な場所に駐輪場に建設がされ終わった段階でも放置は起こると思うんです。つまり放置といっても足りない状況下で起こっている放置と、そうでない時に行われている放置とでは、私は区別したいと思うわけなんです。(駐輪場が)足りない状況でしたら放置自転車を撤去したり保管したりする費用は、たとえば鉄道事業者の協力が不十分であるということとつながるとすれば、そのための費用は「税」の中に含めていいと思います。けれどもレベルとして(駐輪場が)適切な量に達した後は、モラルを守れない人の分の費用までどうして鉄道事業者が持たねばならないのだろうと、私もそう思いますけれども、そこまでは鉄道事業者に求めなくともいいのではないかと申すことです。ではどうやって「線引き」をするのかということとはとても難しいのですが、あえてそのように分けて考えた方が話としてはすっきりする。したがって額的にはやはり最初のうちは圧倒的に駐輪場整備費で、そのうち整備が進んでいけば管理費と言いますが、整備済の管理・維持のコストが高くなってきて、次第に撤去保管の費用が少なくなってというように構成が変化していくとは思いますが。ですから先生のご質問については、基本はやはり駐輪場の整備であり、できた駐輪場の管理・維持のための費用が基本だと思えます。ある程度進めば進むほど放置に対する費用を税としてとるのはどうか。金額的には少なくなるという感じを持っています。

委員： 私の趣旨は、もし鉄道事業者に駐輪場設置の責務があると仮定した場合です。仮定した場合には「税の用途」は何であってもいいと思えます。駐輪場整備の費用ももちろん入っているし、放置自転車の整理もその一環であるのは明らかですから、用途目的は何だっかまわらないと思えます。しかし、「本来、責務があるかどうか」ということについてはかなり議論がありましたね。疑問もかなり出されております。そうすると、単に駅前の放置自転車を撤去するサービスであると、一部に非常に限定した考えをとった場合には、その用途は全部放置自転車の撤去対策に限定されるということなんです。

会長： この点は、税の前提問題とも絡んでいるのですけれども、いかがでしょうか。

委員： 3~4分いただくとありがたいのですが。今までいろいろ申し上げたものですから、私なりに流れを整理しました。まとめ方なんです、それをご照会してもよろしいでしょうか。

会長： どうぞ。

委員： まず第一段階が、「鉄道事業者は誘因者であり負担を求めることができる」という区の意見に対して、この「専門委員会」では、豊島区に限らず全国共通の論理ですが、これも関連法規を参照する必要があるということのご意見が

一緒だったと思います。

その次に、「自転車法に準拠するかどうか」ということが判断としてきます。これについては明らかに「政策判断」なんです。準拠するとなった場合は後で説明しますが、自転車法そのものが不十分な点があり、判断を留保するという立場の場合は、「問題提起の意味からも課税を推進する」ということで自治体が判断するのであれば、それはそれでいいと思うんです、その先は区のご説明のとおりで、鉄道事業者は誘因者であり課税ということになって、ただし「課税標準」は鉄道利用者（乗車人員数）になるという理屈です。

ところが、やはり上位法で自転車法があるということなのでこれに「準拠する」というような判断をしたとします。そうすると自転車法では明らかに、いくつか議論があったと思いますが、文面を読む限り鉄道事業者に明らかな責務を負わせているわけではないと解釈せざるを得ないので、やはり「協力義務」としか書いていないものですから。そうすると次に来るのは、「豊島区において協力を果たしているかどうか」ということなんです。この「果たしているかどうか」についてもこれは政策判断なんです。果たしていないと区が判断し、かつそれについて争う覚悟があるのであれば、それは我々はもう何も言うことはなくて、そのまま協力義務が不十分なので課税する、ということになる。

ところが一方で、「協力義務を果たしているかどうか不明である」と、判断が明らかでない場合には、これは次のアドバイスとしては「総合計画」の策定等を通して鉄道事業者と区の協力関係を構築するのがいいでしょうということのように言うべきなんだと思います。その上でもさらに不十分ということであれば、協力義務も不十分ということなので、その先に課税という方法をとるのもやむを得ないというように流れていくのだと思います。

ただ、今まで出ていなかった点で一点だけあるのは、「自転車法」は用地提供等が困難な場合に「金銭的な負担を求めることができるかどうか」ということについては、私の理解では「求めることを排除していない」と思います。「求めることができる」とは書いていませんけれども、用地提供ができなければ金銭負担を求めてもこの法律の中では何ら違反しているところはないというように読めますね。

そういった専門委員会の意見に対して、その先に「法定外目的税」ということを検討するというのはまた「政策判断」なんですね。それについては専門委員会のアドバイスというよりは区の判断で、それでもなお今までのストーリーに沿って法定外目的税を導入しますということと、もうひとつの判断は負担金あるいは総合計画を立てて協議するとか、そのような選択をする。これはもう明らかです。その政策判断の結果、法定外目的税でいくということであれば、その場合の「課税標準」も乗車人員にするということが専門委員会のアドバイスであると思います。

そのように、「政策判断」と言われている部分と、「専門委員会がアドバイスをする」という部分とは、明らかに区別しておいた方が良いでしょう。そうしないと必ず議論は混乱してしまうということになると私は思います。

会 長： これまでの議論については、政策判断の部分と専門委員会で積極的に述べる部分とを整理して考えてみてはどうかというご意見でしたが、いかがでしょうか。

委 員： 「自転車法」の理解の問題なんですけれども、自転車法は大きく分けますと「駐輪場の整備」という部分と、「放置自転車の対策をいかに講じるか」と

いう二つの部分があると思いますが、いずれの場合も「費用負担」をどう分担させるべきかということについては規定があるわけではないと思います。

「放置自転車」の部分についてはくどいようですけれども、それについて権限を付与できるのは地方公共団体にしかないということで、地方公共団体はその付与された権限に基づいて撤去する。そこまで自転車法で法整備が進んだということだと思います。その後、かかった費用をどうするのかということは、住民が一方的に負担するのか、その放置の状況をつくっている他の事業者にも負担を求めるのかということについては、自転車法は何も規定していないのではないかと思います。

それから、「駐輪場の設置」の問題についても、それぞれ「協力しなさい」「一生懸命やりましょう」といったことが書いてありますけれども、そのこと以上に駐輪場設置の費用について最終的に誰が負担すべきなのかということが書いてあるわけではない。それぞれに「責務」を置いたり「協力義務」を置いているというだけのことで、費用の負担についてはそれこそ豊島区が問題提起したように、果たして豊島区だけが一方的に負担するというのでいいのだろうかということだと思うんですが、それは自転車法に書いてあるわけではありませんから、まさしく課税をするのかどうかというのは豊島区の「政策判断」の問題でしょうけれども、それは必ずしも非とするような規定の法律というのは見出せないのではないかと私は思います。鉄道事業者は、「自転車法に基づくと、鉄道事業者に費用負担をさせてはいけないということなのだから、課税などもってのほかだ」という趣旨だと思いますが、私はそうは思わないということです。

会 長： 自転車法の趣旨から費用負担等については必ずしも明確ではないというご意見です。もう時間がだいぶ押してまいりましたが、他にございますか。

委 員： 自転車法の解釈として、費用負担が明確ではないということは逆に言うと、費用負担を求めることを排除はしていない、ということですよ。そこまで我々が言える限度であって、排除していない後で、それを「税」という方法をとるのかどうかについては、他に負担金とか、あるいは軌道上空を提供してもらおうとか様々な選択肢がありますから、それについてはやはり「政策判断」だと思うんですよ。それ以上これについて我々が何か言いますと難しいのだと思います。それでも突き進むといった場合には課税標準についてはメモ（席上配付資料）を作成していただいた委員がおっしゃるように、考えるべきところがあるということだろうと思います。

会 長： 今のご意見は、この「専門委員会は何を議論するか」ということにも関わるわけですけれども、これまでの議論の経緯からすると、要するに「仮に鉄道事業者に対して課税できるとしたらどのような税の形態が可能か」ということで専門委員会では検討しなくてはならないということになっていると思います。したがって、前提の判断自体はもちろんこの委員会でするわけではありません。豊島区の議会で十分検討されればいいわけですけれども、仮に課税するとしたらどのような税の形であれば妥当なのかということはこの委員会で考えていただきたいという点だと思います。それは先ほどから出ておりますように、区の最初に提案した課税標準ではやや問題があるということで、メモ（席上配付資料）を作成いただいた委員さんから出されましたような課税標準であればそれなりに「税」としての形は整えることができるのではないかとということになったわけです。その際の問題は「程度」ということで、前提としてどこまで負担を求めるかということについてはなかなか意見

として集約することは難しいわけですが、少なくとも実質的に放置自転車対策の中心的な部分である駐輪場の維持・管理や建設等に伴う費用であれば、抽象的な言い方ですけれどもそれなりに合理性があるのだということになると思います。そういう意味ではこの部分もやや抽象的ですが、その範囲で考えていただいて、さらにもう少し安全策をとるとしたら、それを若干下回るように抑えていただければ、税としてそれなりの合理性があると考えられると思われま。具体的に何を積算の基礎にするかということですが、いかがでしょうか。

委員： 会長がおっしゃるとおりだと思います。要するにいかなる観点からも「課税が不当である」という評価を受けない程度の安全な税率を算定する。その算定自体は先ほどの委員さんがおっしゃったように政策問題ですから、ここで決着すべき問題ではない。「安全な部分のどこまでの負担を求めるのか」ということは、それこそ議会なり提案される区長がお考えになればいいことだと思いますけれども、「課税標準」となるべきたとえば乗車人員の数の問題にしても、費用負担を求める問題にしても、どちらから見ても安全だと確信が持てる程度の税率であればよろしいのではないのでしょうか。

会長： 意見としてはかなり収束に向かいつつあると思いますが、他に是非この際述べておきたいというものがございましたらお願いします。

委員： 私が思うに、議論の対象が三点あるような気がします。一点は、「鉄道事業者に課税することができるのか」という、先ほどよりずっと議論されている問題で、次に「課税標準」をどう捉えるのかということですね。それが一括りできると思いますが、二つ目が「税率」の問題の議論があるかと思えます。それから三つ目が、豊島区の研究会においては何らかの放置自転車対策に協力している鉄道事業者に対しては「軽減あるいは免除する」という余地を残している。その「課税物件」や「課税標準」に関しての議論はかなりなされたと思うんですが、二番目の税率の問題、三番目の軽減あるいは免除という点での議論がまだ熟していないのではないかという印象を受けるんです。「税率」については先ほどの委員からお話のありました「撤去費用、建築費、維持費」のどこまでを含めるのかということ視野に入れないと出てこない。それは「政策判断」と位置付けてよろしいとするならば、少なくとも専門委員会では税率を抜きにしてと言いますか、どのように考えるのだろうかということ。「税率の設定の道筋」と言いますか、その辺がはっきりしていないと思います。以上、気になっている点を申し上げました。

会長： 今の一番目の点はともかくとしまして、二番目、三番目の点のうち、「税率の設定」ということは、先ほど申し上げましたように「どの部分を負担してもらうのか」ということと密接な関係があって抽象的な形で申し上げたのですが、まず一つ考えなければいけないのは、「何を上限とするか」ということですね。上限が決まれば、つまりそれ以下で考えていただければおそらくは問題にならないだろうということになるのですが、問題は上限の部分がはっきりしないということですね。「算入すべき費用」「負担してもらうべき費用」の上限をどう見るか、それとその費用が「合理的である」と言いますか「問題がない」という部分をどこに求めるかということが一つの論点ですね。これが決まればそれ以下で税率を設定してもらう限りでは、問題がないということになると思います。

先ほどの話に戻るわけですが、そのような費用としてどこまで算入すべきかということについて特にご意見があればお出しいただければと思います。

- 委員： よろしいですか。その費用の対象をどこまでに限定するかということですが、私の考え方ですけれども「駐車場の整備」をするための諸費用は全て含みますし、それから「放置自転車を撤去し返却する」のに要する費用も全て含みますということになります。ただ、その中からたとえば駐輪場を整備したときに「使用料」を取ったり、それから返還するときに「手数料」もあるでしょうから、それは控除しなくてはならないでしょうから、それ以上は限定する必要はないのではないかというのが私の考え方です。
- 委員： 同意見なんですけれども、ただ前回議論になった点なんです、撤去費用がどれくらいかかるのか、あるいは前に委員さんがおっしゃったように、どれくらいの駐輪場を整備すればその後は放置する者の責任だけが残る、というように言えるのか、これについて私は前回、「なかなか検証は難しいだろう」と申し上げたんですが、それは「不要」という意味ではなくてやはりそれなりのきちんとした推計が必要である、その合理性さえ説明ができればそれでよしとするという意味で申し上げたので、ここで補足させていただきたいと思います。
- 会長： 今の点は、確かに「課税標準」自体は、納税義務者と、放置自転車の数あるいは放置する人と直接関係がないような形で（席上配付資料のように）ご提案いただいたのですが、先ほど委員さんから出されました第三の問題の「減免」であるとか「課税軽減」ということを考える場合、一体何を合理的な基準としてこのことを考えていったら良いのかということが残るわけですね。この場合に「自転車法」の「ただし書き」との関係で言えば、駐輪場を設置すれば責任は免除しますというようになっていきますので、それとの関係で言えば軽減措置を考える場合に「ただし書き」の趣旨を生かすとすると、どのように考えられるのかということは十分考えていかなければならないと思いますが、いかがでしょうか。
- 委員： 私の考えですとたくさん（税を）取り過ぎてしまうのかもしれませんが、それでも、「駐輪場を整備する」というのが一つの責務ですよね。そのために協力していただければ税は一定限度減免されるという、それはそれでいいのではないかと思います。もう一つ、なおかつ放置する自転車があってそれについて撤去等の作業が必要で、そのためにはコストがかかるという部分についても、費用負担を求めようとするれば求められないわけではない。ただ、求めるかどうかというのは「裁量」の問題だと思うんですけれども、徹底的に追究するんだということになると、その部分の一部ということも理論的には考えられるのではないかと私は思います。ですから全く課税がゼロということはないというような税制度でもおかしくはないと思いますが、どうでしょうか。
- 会長： もう 8 時半を回ってしまったのですが、いかがでしょうか。何か特にご意見はございますか。
基本的にこの税を導入するとしても、おそらくは 5 年間の「時限立法」ということによると思いますので、その期間を超えてさらにとということになりますと、「しきり直し」ということになるのだと思います。当面は 5 年間の時限ということ考えざるを得ないのだろうと思います。したがってそういう意味では、今のご意見の後の部分というのはあまり考えなくてもいいと思いますが、いかがでしょうか。
- 委員： 今の点については私も会長と同じ意見です。おっしゃるとおりだと思います。つまり、この「法定外目的税」を導入した場合に、現時点での社会的事

実を前提にせざるを得ないわけですし、その前提となる状況が変わってくればその段階で考え直すということが法律の趣旨だろうと思います。そうすると当然、マックス 5 年の範囲内で十分合理性を持った税として維持できるということであればそれでいいのではないかと思います。

会 長： ありがとうございます。大体議論としては先ほど出された点も含めまして網羅したと思いますが、他にこの際、特にご意見として言っておきたいということがありましたらどうぞ。

もし無いようでしたら、今日はこれで締めさせていただきます。この後どのようにまとめるかという問題が残っているわけですが、次の「ワンルームマンション税」の問題もこれから検討に入らなければなりませんので、そちらを行いながら他方で「放置自転車等対策税」についてまとめるということはなかなか困難ですし、時間的な余裕ということも含めると、「まとめの作業」というのはもう少し時間的な余裕のできる夏休みに入ってから行っていきたいと思っています。このような作業の日程の中で進めていきたいと思っています。

ひとまず「放置自転車等対策税」については今日の議論で終わりたいと思いますがよろしいでしょうか。

(一同了承)

それでは本日はありがとうございました。

事務局： 最後に、事務局から次回のご案内になります。次回は 6 月 10 日(火)になります。同じ時間ですが、場所が前回の「健康プラザとしま」で行います。本日は区民センターということでしたけれども、また以前の会場に変わりますので、よろしく願いいたします。

閉 会

<p>会 議 の 結 果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今回は、「放置自転車等対策税」において、主に課税標準・税率をはじめとする課税要件について基本的な方向性が確認された。なお、今回をもって「放置自転車等対策税」に関する検討については一区切りとし、これまでの議論の「まとめ」等については、次回から行われる「ワンルームマンション税」に対する検討が終了した後、併せて行うこととされた。 <p><委員の欠席> 岩田規久男</p> <p><次回日程> 第5回専門委員会 平成15年6月10日(火) (詳細は別途)</p>
<p>提出された資料等</p>	<p><席上配付資料></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 放置自転車等対策税における課税物件及び課税標準のとらえ方について(池上岳彦委員提出資料)
<p>そ の 他</p>	