

豊島区の法定外税に関する報告書（案）

平成15年9月

豊島区法定外税検討会議専門委員会

二つの法定外税提案の背景と検討経過

1. 新税提案の背景

豊島区は、地方分権一括法の制定・施行に伴う平成12年4月の地方税法改正において、法定外税の創設に関する協議制の採用、法定外目的税の創設の許容など、地方公共団体の課税自主権の強化が図られたことを受けて、地方分権の推進と区政の主体的確立、税財源の充実・確保と課税自主権の活用、および行政サービスの受益と負担の明確化という基本的視点に立って、平成12年5月29日に「豊島区区税調査研究会」を設置した。そして、同研究会は、豊島区の抱える主要な政策課題のうちから次のような3分野10項目を取り上げて各課題の現状と法定外税の導入可能性について検討を行った。それらは次のとおりである。

まず、副都心としての特有の行政需要があることである。区では、昼間流入人口（通勤・通学者数）および来街者数が区民居住者数（残留人口）に比して圧倒的に多数を占めること、また、とくに産業的には風俗産業の集積が著しいという特徴を抱えているが、これらにより種々の特別の財政需要が生じている。

次に、生活環境の保全に伴う特別の財政需要が発生していることである。区はこの間、放置自転車対策、空き缶のポイ捨て等の対策、資源リサイクル事業の推進といった生活環境の保全にかかわる施策と積極的に取り組んできたが、の昼間流入人口が圧倒的多数を占めているという事情等によって、区特有の特別の財政需要が発生している。

さらに、健全な街づくりの誘導が特別の財政需要を生じさせていること

である。狭あいな道路整備の推進、違反建築物の解消、ワンルームマンション建築の急激な増加の抑制、CATV による電波障害対策といった健全な街づくりの誘導が区特有の特別の財政需要を生じさせている。

同研究会は、以上のような区の財政需要の特性を踏まえて、法定外新税の調査研究を開始した。

こうした法定外新税の調査研究を開始するに当たって、同研究会はまた、豊島区の法定外新税に関しては、三つの基本的視点、すなわち 特定の行政需要を発生させ、行政サービスの過半を享受するものに負担を求める、 財源確保にとどまらず区の重要政策の推進に寄与する、 広く区民の負担が生じる場合は区民の「選択権」を保障する、に沿ったものでなければならない、という枠組みを設定した。

同研究会は、上記のような豊島区における政策課題の現状把握と法定外新税に関する基本的枠組みのもとで、平成 13 年 12 月まで約 1 年 8 か月間にわたり、豊島区にふさわしい法定外新税について幅広く調査研究を行ってきた。

そして、同研究会はこうした調査研究の成果として平成 13 年 12 月 27 日に報告書を区長に報告・提出した。この報告書において、豊島区で導入を検討すべき法定外税として、「放置自転車等対策税」および「ワンルームマンション税」を提案した。

2 . 法定外税検討会議・専門委員会の検討経過

このような豊島区区税調査研究会の報告書によって導入を検討すべき法定外新税として提案された「放置自転車等対策税」および「ワンルームマンション税」に関して、さらに区民や利害関係者等から広く意見を聞いてそれらの導入等について検討するため、平成 14 年 5 月 17 日に学識経験者、区民代表、関係団体代表、区職員等からなる豊島区法定外税検討会議が発足し、検討を開始した。

同検討会議では、それら二つの税について必要かつ十分な議論と検討を行うために、それぞれ部会を設けて検討が行われた。そして、両部会は本年初めにその検討結果を各部会報告としてとりまとめた。

こうした各部会報告は、さらに専門委員会に引き継がれ、そこで検討が行われてきた。そこではこれまでの検討結果をふまえてより立ち入った専門的・技術的な検討が加えられた。

これらの検討過程においては、諮問されている二つの法定外新税について、豊島区がそれらの新税創設の前提となる放置自転車対策行政および「ワンルームマンション」対策行政についてどのような制度を用意し、政策や施策を行ってきたのかに関する事実を明確にするとともに、それらの現状を正確に把握することにつとめたうえで、議論を進めた。また、二つの法定外新税についても、税制のあり方それ自体の議論はもとより、達成すべき政策目標に対する、より適切な代替手段の存否や一定の政策目的の達成手段として法定外新税を利用することの妥当性などの議論にも十分に時間を割いてきた。そして、豊島区区税調査研究会の新税提案を前提にしつつ、仮にそれら二つの新税を導入するとした場合における、それら新税の税制としての公平性や合理性、さらには執行の容易性などについても種々の観点から議論が行われた。

3 . 二つの新税の議論の意義

法定外新税として提案されている「放置自転車等対策税」および「ワンルームマンション税」は、東京の都心部の一角を占める豊島区が高度に発達した大都市におけるコミュニティの形成にかかわる問題の一端を異なった形で提示しているといえる。「放置自転車等対策税」の場合は、公共輸送機関としての鉄道事業者も基本的には地域コミュニティの重要な構成員であり、そのコミュニティ形成に積極的に参加ないし関与する必要があるが、放置自転車対策との関連では、いわゆる自転車法上の「協力義務」を負う鉄道事業者が、この問題についてどこまで、どのような形で地域コミュニティに対しその社会的責務を果たすべきかが問われている。これに対し、「ワンルームマンション税」の場合は、ワンルームマンションの建築業者による特定の地域での単身世帯向けワンルームマンション建設の急増がさまざまな近隣住民との摩擦をうみだすのみならず、豊島区における世帯構成の急激な変動を誘発することによるコミュニティ衰退や区の居住人口の少子・高齢化の要因となることについて、バランスのとれた年齢・世帯構成からなる健全な地域

コミュニティの形成上、どこまで、どのような形で企業としての社会的責任を果たすべきかが問われているといえる。

もとより、法定外新税として提案されている2税の導入をめぐる検討会議の議論においては、各団体からの代表の意見はそれぞれの利害関係からいって大きな対立を解消することは困難であった。しかし、このような形の利害対立の調整は本来、きわめて難しい問題を含むものであると言えるので、その利害対立調整の最善の方法は、前記の二つの新税の背後にはそうした基本的な問題が存在していることを十分認識した上で、さまざまな利害関係者の代表が一堂に会して自由に意見を述べあって、より大局的見地から真摯に問題解決につとめようとする以外にはない。その場合、そうした基本的な問題は、決して「はじめに税ありき」によって解決されるべき性質のものではないといえる。検討会議や専門委員会の議論において、税以外のより適当な代替手段や解決方法の検討にかなり多くの時間を割いたのは、こうしたことが念頭に置かれたからに外ならない。

こうした議論の過程においては、専門家はもとより、これらの法定外新税の納税者となる可能性のある関係者の代表、関係団体の代表、区民の代表、区職員等により率直で自由な、時には厳しい意見のやりとりがなされた。このことは、すべての会議が公開で行われたこととともに、二つの法定外新税の検討においてきわめて重要な意義があったといえる。この点で、今回の豊島区の試みは有意義であった。また、この種の問題について、こうした議論の仕方を継続することによって今後、豊島区における真の住民自治が根付いていくことを期待したい。

本報告書は、以上のような背景と検討経緯に基づいて、最終的に専門委員会の手でとりまとめられ、作成されたものである。

放置自転車等対策税

1. 放置自転車等対策税の目的

豊島区の中心に位置する池袋駅周辺は、放置自転車台数がかつて日本一という状況にあったことがある。そうしたなかで豊島区は、池袋駅周辺はもとよりその他の鉄道駅周辺においても、放置自転車の撤去・保管・処分等を実施するとともに、自転車駐車を設置し放置自転車の減少に努めてきたところである。

平成14年度までに区が各駅周辺に設置した自転車駐車場等の収容台数は11,447台(28箇所)になるが、それでも平成14年度中に各駅周辺において撤去した放置自転車等は豊島区内全域で41,207台に上り、特に池袋駅周辺の昼間の放置自転車台数は依然として全国有数である。

こうしたなかで、豊島区は自転車駐車場の設置や放置自転車の撤去をさらに推進するため、自転車駐車場の設置・維持・管理等および放置自転車の撤去・保管・処分等に要する費用(以下、「区の要する費用」という。)の一部を鉄道事業者に求めようと、法定外目的税としての「放置自転車等対策税」を構想するにいたった。

この構想の適否を問われた検討会議の専門委員会も、大量の放置自転車の存在が駅周辺の日常的な交通障害になっていることはもとより、大震災等の際には区民に大きな被害をもたらす原因にもなるので、豊島区が自転車駐車場の設置や放置自転車の撤去をさらに推進する必要は今後とも非常に大きいと考える。

したがって、問題は区の要する費用の一部を「放置自転車等対策税」というかたちで鉄道事業者に求めることが妥当であるかどうかという点にある。

専門委員会としては、豊島区が2節で記すことを実施した上で、3節以下で述べるような理由から本税を鉄道事業者に課することは妥当であると考ええる。

2. 課税の前提

専門委員会は、区民および本税の納税義務者とされる鉄道事業者から放置自転車等対策税についての十分な理解が得られるよう、豊島区が以下の二点について検討・実施した上で、本税を課税すべきであると考えている。

第一は、豊島区はその基本計画等において放置自転車対策等を区政の重要課題の一つとしてきたところであるが、新税を実施するに当たっては、基本構想等策定後の実情を踏まえて、今後3年から5年にわたって自転車駐車場の建設等および放置自転車の撤去・保管・処分等をどのように充実しようとしているのかについて、具体的方策やそのために必要となる費用を、区民に示すことである。

第二は、豊島区はこれまでも自転車放置者からはその撤去・保管手数料を、自転車駐車場利用者からは使用料を徴収してきたところであるが、こうした施策の第一の受益者は自転車の利用者であるから、その者からの費用徴収が撤去・保管費用や自転車駐車場の維持・管理費の2分の1前後の額になるように改めることである。

なお、第一部会や専門委員会での豊島区の説明によると、豊島区は徴収する料金等の改定に関して、改定後の放置自転車返還率や駐車場利用率の低下および他区の水準との比較が念頭にあるようであるが、放置自転車等対策税のような他区にはみられない新しい施策を構想する場合には、返還率や利用率の低下についてはともかく、他区との比較にはそれほどこだわる必要はないと考える。

専門委員会は放置自転車等対策税を課税する前提として、豊島区が以上の二点を実施することが必要であると考えている。なお、鉄道事業者等とともに、駅周辺における今後の放置自転車対策をさらに一層推進していくためには、自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律（平成5年、法97、以下「改正自転車法」という。）第8条に定める自転車等駐車対策協議会を設置することが必要であると考えている。

3 . 課税の根拠

放置自転車等対策税は鉄道事業者を納税義務者とするものであるが、専門委員会は以下の二つの理由から、法定外目的税としての放置自転車等対策税の課税根拠は妥当であると考えます。

第一に、これまで区の要する費用は、放置自転車の撤去・保管手数料や自転車駐車場の使用料を除くと、その大部分を区民が区税という形で負担してきたところである。しかし、豊島区の調査によれば、自転車を駅周辺に放置する者および自転車駐車場利用者のそれぞれ約70%は鉄道利用者である。

したがって、区の要する費用の一部について鉄道事業者にも負担を求め、豊島区の要する費用全体を自転車放置者・駐車場利用者、区民、および鉄道事業者で分かちあおうとすることは社会的にみて合理的であると、専門委員会は考える。

なお、鉄道利用者が駅までの交通手段として何を用いるかについて鉄道事業者には何の責任もない、という見解が検討会議第一部会で鉄道事業者から表明されたところであるが、この点について専門委員会は次のように考える。

すなわち第二に、改正自転車法第5条第2項は、鉄道事業者に対して地方公共団体が自転車駐車場を設置する際に協力義務があることを定めているが、同時にその但し書において、鉄道事業者自らが自転車駐車場を設置した場合にはその協力義務を解除している。この解除規定の存在は、自転車駐車場の設置を含めた放置自転車対策について、鉄道事業者にも社会的責務があることを示している。しかし、現実には区の放置自転車対策に依存しているのが実態であることから、区の要する費用の一部について鉄道事業者に負担を求めることには、社会的な合理性があると考えます。

なお、改正自転車法の公布に伴う運輸省鉄道局長の各旅客鉄道株式会社取締役社長宛の通達（平成6年6月10日）は、「（改正自転車法は）鉄道事業者が……地方公共団体および道路管理者との適切な連携のもとで放置自転車問題の解決に自らも主体的に取り組むべき旨を明らかにしたものである。」と述べているところであるが、専門委員会としては、検討会議第一部会における豊島区の説明や鉄道事業者から同部会に提出された資料から、その後の約10年間における鉄道事業者の「主体的な取り組み」が充分であ

ったとは判断できない。

4．課税の基本的な仕組み

豊島区の構想によれば、放置自転車等対策税の課税標準は放置自転車の撤去台数および自転車駐車場利用台数それぞれの各駅合計であり、複数の鉄道事業者が存在する駅については、それらを乗車人員数で按分したのになっている。

また税率は、放置自転車の撤去台数については自転車放置者に求める撤去手数料と同額、自転車駐車場利用台数については使用料と同額である。

しかし、この構想の課税標準については、鉄道事業者を納税義務者とする本税に関しては、課税客体と課税標準との関係からみて不適切である。課税標準は課税客体を数量化したものであり、課税客体は納税義務者の何らかの活動や状態を示すものでなければならないからである。したがって、税率についても、豊島区の構想は修正されなければならない。

専門委員会は、前節で述べた課税の根拠から、各鉄道事業者の豊島区内における旅客輸送事業それ自体を課税客体とし、それを数量化したのものとして豊島区内各駅における乗車人員数の合計を課税標準とすることが適切であると考える。

ただし、各鉄道事業者の課税標準の算定にあたっては、豊島区内の駅から直接乗車した人員を対象とすべきであり、他社線からの乗換え、自社線からの乗継ぎ客数は乗車人員数から控除すべきである。

税率については、専門委員会は、まず鉄道事業者に求める費用の総額を算定し、それを課税標準で除した値、すなわち乗換え・乗継ぎ客数を控除した乗車人員数一人当たり金額とすることが適切であると考える。

鉄道事業者に求める費用の総額は、2節で述べたことを前提に、自転車放置者および自転車駐車場利用者の負担総額を上回らないと同時に、費用総額から自転車放置者および自転車駐車場利用者の負担総額を控除した額(区の実質的負担額)の少なくとも2分の1以下とするという二つの条件を満たす必要があると考える。

なお、改正自転車法第5条第2項但し書と同様な趣旨から、鉄道事業者自

らが自転車駐車を設置した場合等には、一定の減免措置を設けることが必要である。

徴収方法について豊島区は賦課徴収を構想していたが、課税標準が乗換え・乗継ぎ客数を控除した乗車人員数に変更する場合には、申告納付方式を採用することが適切である。

また、今後3年から5年の放置自転車対策を豊島区が定めることが放置自転車等対策税の課税の前提であるから、課税期間も3年から5年とすることが適切である。

5. 法定外目的税としての要件の充足

豊島区が法定外目的税を新設する場合には、地方税法第731条第2項により、国の同意が必要であるが、同法第733条は 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ない旨を定めている。

専門委員会は、 放置自転車等対策税の課税標準は他の国税・地方税のそれとは同じくしていないこと、課税標準、税率から想定される各鉄道事業者の負担額はその事業規模からして著しく過重になることはない、 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はない、 そのほかの国の経済施策に照らしても不適當ではない、 と考える。

また、地方税法第733条に関しては、「国の同意の処理基準と留意事項」が各地方公共団体に総務省自治税務局長から通知されているが(平成14年5月7日)、そこでは法定外税を新設する場合に 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・簡素との関係について検討することが求められている。

このうち、 地方税法で鉄道事業者全体が非課税とされていることはない、 税源と財政需要の関係についてはすでに第1節、第3節で、 徴収方法・課税期間についても第4節で、それぞれ述べてあるので、以下では 税以外

のより適切な政策手段の有無、関係者への説明、課税の公平・中立・簡素」との関係について述べることにする。

まず「税以外のより適切な政策手段の有無」についてであるが、放置自転車等対策税の目的を「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この点は重要な論点になりうるが、放置自転車等対策税は「放置自転車等の対策に要する費用の一部を、大量駐車需要の発生施設を抱える鉄道事業者に求める」ことを目的としているので、「税以外のより適切な政策手段」はないと考える。

次に「関係者への説明」であるが、検討部会には豊島区内の各鉄道事業者代表が委員として加わり、放置自転車等対策税に関する豊島区の構想検討に参加しているので、「関係者への説明」は充分に行われたと考える。

放置自転車等対策税と「課税の公平・中立・簡素との関係」について専門委員会は次のように考える。

「課税の公平」を考えるには、普通、能力に応じた課税であるかどうか、受益に応じた課税であるかどうかという二つの基準があるが、第一の基準は所得等の同一の基準に照らしてみたときに納税義務者間や担税者間で公平であるか否かを考える基準であるので、放置自転車等対策税の場合にこの基準を用いることは必ずしも適切でない。

また、鉄道事業者には、3節で述べたとおり改正自転車法第5条により自転車駐車場の設置を含む駅周辺の放置自転車対策に一定の協力をしなければならぬ社会的責務があることに鑑みると、鉄道事業者はこれまで豊島区が実施してきた様々な放置自転車対策によって、少なからず受益を得てきたし、今後とも同様であると考えられる。

「中立」について専門委員会は、各鉄道事業者の本税負担額が著しく過重なものではなく、放置自転車等対策税が鉄道事業者の旅客輸送事業のありかたに大きな影響を及ぼすものではないと判断し、その意味で「中立」の要件は満たされていると考える。

「簡素」という要件も、第4節で述べた放置自転車等対策税の基本的な仕組みからみて、満たされていると考える。

ワンルームマンション税

1. 「ワンルームマンション税」提起の背景

豊島区が「ワンルームマンション税」を提起した背景には、住宅ストックに占める単身世帯向けの狭小住戸集合住宅の比率が他の特別区等と比較しても極めて高く、住宅ストックのバランスが失われているため、バランスを早急に回復する必要がある、という認識がある。

住宅建築は基本的に市場経済の原則の下で行われているが、住宅とくに集合住宅は不動産として長期間にわたって地域の生活環境等に大きな影響を与えるものであるから、都市計画・環境政策等の見地から、公共部門の関与が認められている。

いわゆる近隣紛争やその他の問題の発生により、ワンルームマンションの増大を抑制しようとする政策は、他の特別区においても展開されている。したがって、主たる理由は異なるとはいえ、ワンルームマンションの増大を抑制しようとする豊島区の方針は、他団体と比較して特異なものではない。むしろその特徴は、直接的な規制ではなく、課税を政策手段にしようとしている点である。

2. 区が提起した「ワンルームマンション税」構想について

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、というものである。また、その税収は「ファミリー世帯用住宅の増加をはかる『インセンティブ』の財源」に充てられることとされ、この税は法定外目的税とされた。

しかし、同じく住宅ストックのバランス是正という政策課題の枠内にあるとしても、ワンルームマンションから得た財源をファミリー世帯用住宅の誘導策に充てる場合、誘導対象とその財源調達先が異なるので、産業廃棄物税

等にみられる通常の原因者負担としての目的税とは異なる。

豊島区が行うファミリー世帯用住宅誘導策の必要性について本検討会議では必ずしも見解が一致していないが、少なくとも区がファミリー世帯用住宅誘導事業を進める場合、その財源は原則として一般財源（普通税など）に求めるべきである。したがって、この税を法定外目的税として構成することは適当でない、と専門委員会は判断する。

3．狭小住戸集合住宅の増加抑制手段としての規制と課税

（1）規制的な政策手段について

狭小住戸集合住宅の増加を抑制する手段のうち、規制的な政策手段としては、地区計画における住戸面積の最低限度設定もしくはファミリー世帯用住宅付置義務付け、「開発協力金」の納付要請、住戸面積の行政指導、ファミリー世帯用住宅付置の行政指導等がある。

ただし、地区計画は基本的には区域を限って部分的に適用されるものであり、また建築基準法上適法な住宅のうち特定のタイプのものの建築を長期間にわたって禁止する極めて厳しい政策手段である。また、地区計画において各住戸の面積を規制しうるかどうかについては議論の余地がある。さらに、現在よりも行政指導の範囲を拡大した場合、その有効性には疑問がある。

（2）法定外普通税を利用した抑制

これに対して、狭小住戸を作り出す集合住宅の建築に課税を行って抑制をはかるという経済的手法は、建築を全面的に禁止するものではなく、また建築主における工夫の余地を残すものであり、さらに事情の変化に応じて政策を変更しうるという特徴を有する。

なお、抑制のための課税は本来課徴金であるとの考え方もあるが、日本においてはこれまで税と課徴金、負担金等とが必ずしも明確に区別されてこなかった。従来、宅地の供給促進と並んで地価の抑制を主たる目的として特別土地保有税が市町村の法定普通税として課税されてきた例もあり、また二酸化炭素の排出抑制をめざす炭素税という形で環境税が構想されている。

このような状況から見て、収入確保という性格を備える限り、特定行為の抑制を目的とする税の創設は許されるものと判断される。

そこで、主要な固定資産課税に関する法定税の課税権を有しない特別区が、狭小住戸集合住宅の建設に対して法定外普通税を課することは、既存の法定税と課税標準を同じくせず、かつ建築を全面的に禁止するような効果を持つ過度の高税率でない限り認められると考えられる。

(3) まとめ

住宅建築に関する政策は、市場経済の原則を尊重しつつも、都市計画・環境政策等の見地から、それぞれの地域の事情に基づいて決定される。したがって、住宅建築を市場経済の動向に委ねるという政策もありうるが、豊島区が全区的な住宅ストックのバランス是正という目的を実現するために狭小住戸集合住宅の建築を抑制することも、政策としてありうるものである。

もし狭小住戸集合住宅の建築を抑制するとした場合、規制という行政的手法をとるか、課税という経済的手法をとるかは、地域事情等に基づく区の判断による政策選択に属する事柄であり、法定外普通税という手段も一つの選択肢として認められる、と専門委員会は判断する。

そこで、以下、豊島区が狭小住戸集合住宅の建築抑制のために法定外普通税を創設する政策を選択したと仮定して、その課税内容について検討する。

4. 課税の内容について

(1) 課税客体

狭小住戸集合住宅の建築を抑制するための法定外普通税であるから、その課税客体は、そのような住宅を建築する行為である。

豊島区の構想では「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」が課税の対象とされていた。

しかし、狭小住戸集合住宅の建築を抑制する手段として課税を行うとすれば、その対象を拡大すべきである。課税客体を考える場合、建築物の階数を

問う必要はない。国の住宅建設五箇年計画が定める２人世帯の「最低居住水準」(29平方メートル)、その他の事情を勘案して、一定基準に満たない住戸を建築(新築または増築)する行為を課税客体とすべきである。

したがって、この税については、「ワンルームマンション税」という名称ではなく、より適切な名称を考えるべきである。

(2) 課税標準

課税標準は、上記の住宅建築における住戸数とする。

(3) 納税義務者と納付期限

納税義務者は、上記の住宅建築における建築主とする。

ここで、建築主とは、家屋に関する工事の請負契約の注文者または請負契約によらないで自らその工事をする者をいう。

納税義務の確定方式については、建築主が建築工事に着工した日から一定期間のうちに、この税を区に対して申告納付する方式(申告納付)、あるいは区が建築の着工を確認した場合に速やかに納税通知書を建築主に交付する方式(賦課徴収)が考えられる。

(4) 税率

税率は、建築の抑制をめざす程度に応じて区が政策的に判断すべきであるが、専門委員会においては豊島区の構想にあった「1戸あたり50万円」を前提として議論が進められ、その際その税率に対する大きな異議もしくは代替案の提示はみられなかった。

(5) 非課税と減免・還付

この税は、もっぱら単身世帯の用に供される住宅の建築には、その階数等を問わず、原則として課税するものである。

ただし、住宅ストックのアンバランスにほとんど影響を与えないようなごく小規模な集合住宅、老朽化した民営借家の一定の基準に沿った建て替え、福祉目的住宅(高齢者、障害者等に対する配慮を行っている住宅等)等に限っては、非課税または免税の措置の対象とするのが適当であり、具体的な基

準は区が政策的に判断すべきである。

また、建築工事の着工後、工事の取りやめもしくは建築内容の変更により、実際には狭小住戸が作られなかった、もしくは計画時より減少した場合、税額の減免もしくは税の還付を行う仕組みを設けるべきである。

5 . 国の同意要件との関係

(1) 「処理基準」について

「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、建築主に対する課税が家主に転嫁されなければ問題はない。また、転嫁が一部生じると考えても、固定資産税等と相まって負担の程度が著しく過重になるような高税率を設定しない限り、建築禁止のような効果は生じないと考えられる。

「物の流通に重大な障害を与えること」を不同意要件としているのは、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。この税は不動産に関する課税であり、物流とは性質を異にするので、不同意要件には当たらない。

「国の経済施策」との関係については、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、地域特有の課題について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考えられる。また、住宅政策は「地域密着型」の政策であり、住宅ストックに占める狭小住戸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照らして適当でないとはいえない。

(2)「留意事項」について

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。

狭小住戸集合住宅の建築抑制を目的とする税の場合、通常の税と比較して「公平」を考慮する必要は小さいともいえる。ただし、「公平」を応能原則のことであると考えた場合、建築主等には一定の担税力があることが推定される。

なお、「公平」が応益原則だと考えた場合、狭小住戸集合住宅はその急増につれて住宅ストックのバランスを失わせつつ、建築主等に利益をもたらしているので、区民に発生したコストをある程度取り戻すには建築主に対する課税が許されると判断される。

「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、この税は特定の行為の抑制を主たる目的とする税なので、建築がある程度減少することが想定されている。

狭小住戸の住戸数を課税標準とする場合、「簡素」の原則は満たされると判断される。

なお、「留意事項」においては、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されている。これらについて本検討会議は、利害関係者も含めて、公開の場で約1年半、慎重な検討を尽くしてきた。したがって、関係者間で見解の相違する点も含めて、区に対して十分な判断材料を提供することができた、と専門委員会は判断する。