

「豊島区の法定外税に関する報告書(案)」

に対する意見

平成15年9月18日

東日本旅客鉄道株式会社

東武鉄道株式会社

西武鉄道株式会社

帝都高速度交通営団

東京都交通局

鉄道事業者としての豊島区の新税構想に関する考えは、平成15年2月14日付「豊島区新税構想に対する意見」（以下「新税構想に対する意見」とする。）に示したとおりだが、今回「豊島区の法定外税に関する報告書（案）」（以下「報告書」とする。）に関して意見を求められたので、鉄道事業者としての考えを以下のとおりあらためて記すこととする。

1 鉄道事業者を納税義務者とすることの違法性について

鉄道事業者5社は、鉄道事業者に対して費用の負担を強いる本条例案は違法といわざるをえない。

その理由は、別紙の西迪雄弁護士の東日本旅客鉄道株式会社社長宛て平成15年9月12日付「意見書」にあるとおりである。なお、これは、鉄道事業者5社の統一見解である。

2 「報告書」のその他の問題点

① 平成14年5月7日付の総務省自治税務局長名の通知（以下「自治税務局長通知」とする。）によれば、地方自治体が法定外税を創設する際には納税義務者への十分な説明等の適正な手続が必要とされている。また、豊島区法定外税検討会議の基本的な姿勢は「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つて、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事」（「報告書」4頁）のはずである。この点に関し、「報告書」では「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」（「報告書」10頁）としているが、これは、「委員として参加すること」と、「説明を受けること」という別個の手続きを混同しているといわざるをえない。鉄道事業者は、「報告書」について何ら説明を受けておらず、また、「新税構想に対する意見」で鉄道事業者が主張する新税の違法性に対し、「報告書」では何らの検討結果も記載されていない。これでは、納税義務者となる鉄道事業者に対して十分な説明のないままに課税することとなり、鉄道事業者として到底納得できるものではない。

② また、「自治税務局長通知」では「税以外により適切な手段がない

かなどについて十分な検討が行われること」を必要としている。この点について、「報告書」では『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」（「報告書」4頁）と前置きしている一方で、新税導入の目的を「『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」（「報告書」10頁）としている。これは大きな論理的矛盾であり、放置自転車そのものの減少を目的としないとして、他の政策手段の検討を放棄するなど、そもそも専門委員会での検討は「はじめに税ありき」であることを示しているのである。

こうした①、②の問題点からみて、専門委員会における新税構想の検討内容は不十分であると言わざるを得ず、また、検討時間も絶対的に不足しており、およそ法定外税新設のために必要な適正な手続きという要件を充足しているとは到底言うことができない。

- ③ 運輸省鉄道局長通達（平成6年6月10日）以降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」（「報告書」7頁）とされているが、鉄道事業者全体でみれば、平成14年9月24日に開催された豊島区法定外税検討会議第一部会第2回で各鉄道事業者が提出した資料にあるとおり、鉄道事業者は「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」（以下「自転車法」とする。）の趣旨に基づき取り組みを進めてきている。

豊島区内においては、前記の運輸省鉄道局長通達が出される前後を通じ、例えば、池袋駅付近においては東武鉄道㈱と東日本旅客鉄道㈱の関連会社が共同で附置義務を超える規模の自転車等駐車を設置し、大塚駅付近においては東日本旅客鉄道㈱が豊島区に対し新たに用地を無償で貸付け、椎名町駅、東長崎駅においては西武鉄道㈱が自転車等駐車場3箇所、レンタサイクル1箇所を経営、巣鴨駅付近では東京都交通局が用地を低廉で貸付けるなどをしてきている。専門委員会は主体的な取り組みが充分ではなかったから課税の根拠があると考えているようであるが、どの程度ならば「充分であった」と判断するのかについての基準を明らかにすべきである。

- ④ 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ので、国の同意要件（地方税法第733条）に反するものではないとし（「報告書」9頁）、また、「自治税務局長通知」では課税の公平・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ところ、「中立」については、新税負担額が著しく過重なものではないのでその要件は満たされている（「報告書」10頁）としている。

しかしながら、豊島区が新税導入を強行すれば他の地方自治体でも同様の課税を実施する可能性が高いことは容易に想像でき、鉄道事業者の負担額は、「報告書」で想定するような軽微なものでは収まらず、旅客輸送事業に大きな影響を及ぼすものとなる可能性がある。専門委員会はこのような可能性をどう考えるのか明らかにする責任がある。

- ⑤ 「報告書」では、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%が鉄道利用者であることを根拠として鉄道事業者に費用を分担させることを合理的としている（「報告書」7頁）。しかし、鉄道利用者の最終目的地は別にあり、駅は通過点にすぎない。また、区の調査によっても、鉄道利用者以外の自転車放置者や自転車駐車場利用者が存在することは明らかである。そもそも、自転車駐車場の整備の責任は、「自転車法」でも規定されているとおり地方自治体や道路管理者にある。こうした様々な事実を鑑みれば、鉄道事業者を狙い撃ちにする新税が公平性に反するのは明白であり、なぜ合理的なのかその理由を示すべきである。

3 放置自転車問題の解決にむけて

豊島区は、新税を導入することで、放置自転車対策に役立てるとしている。しかし、新税を導入しても、新たに有効な放置自転車対策を実施しない限り、費用が税として鉄道事業者に肩代わりされるだけで、放置自転車の状況は何ら改善しない。豊島区が優先すべき政策課題は、放置自転車問題の解決に効果をあげている他の地方自治体の例も参考にしながら、真に有効な放置自転車対策を立案し実施することである。

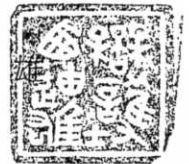
平成15年9月12日

東日本旅客鉄道株式会社

社長 大塚 陸 毅 殿

西 綜 合 法 律 事 務 所

弁 護 士 西 迪



意 見 書

豊島区法定外税検討会議専門委員会の「豊島区の法定外税に関する報告書(原案)」(以下「報告書」という。)中、「Ⅱ放置自転車等対策税」については、以下のとおり考える。

小職は、すでに、豊島区法定外税検討会議に提示された「放置自転車等対策税(仮称)」の適否につき、平成15年2月3日付意見書(以下「意見書」という。)を提出したが、今般さらに同会議専門委員会により作成された報告書につき意見を求められた。しかしながら、報告書中放置自転車等対策税に係る部分は、上記「放置自転車等対策税(仮称)」と発想の基礎を同じくするものであり、しかも意見書において指摘した疑問点はなんら解明されていないから、同報告書に対する意見としては、意見書を援用すれば足りるが、念のため、専門委員会における討議も参照し、条例の適法性に係る問題を中心に、以下のとおり意見を述べる。

1 「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」
(以下「自転車法」という。)の適用について。

専門委員会が提案する新税は、適法な条例の成立をまっしてはじめて可能となることはいうまでもないが、その際、当該条例(以下「本件条例」という。)は、地方税法733条の要件を充足すべきことはもとより、上位規範たる関係法律の規定に抵触しえないことは、法理上当然の要請である。

ところで、本件において考慮されるべき上位規範が自転車法であること及びその内容とくに鉄道事業者の責任が「協力義務」の範囲にとどまり強制しうるものでないことは、意見書において指摘したとおりであり、専門委員会においても、この基本論を否定しえないにかかわらず、報告書においては、自転車法5条2項ただし書に特段の意味があるかのようにいい、この規定を論拠として、「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」とし、「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」などという。

しかしながら、そもそも、ただし書は、本文を前提として規定されるものであるから、その解釈いかんによって、本文における「協力義務」の限界が失われるものではないし、また、「社会的責務」といってみても、それ自体特段の意味ないし効果を有するものではなく、ましてや、強制徴収を可能とする新税案の条例化を正当化する法的論拠とはなりえない。

むしろ、自転車法は、鉄道事業者に「社会的責務」を認め、また「社会的な合理性」を考慮するからこそ、社会的利益を衡量して、自転車等駐車場設置等同法が明文で定める「協力義務」の範囲において、鉄道事業者に対し、責任を課していることは明らかであって、このような基本的限界を無視し、特段の規定がないままに、費用徴収の方法によれば、鉄道事業者に経済的負担を課税として強制し

うるなどという解釈をとる余地はないのである。

要するに、自転車法が本件条例の上位規範となることを否定しえない以上、鉄道事業者に対し、本件条例により費用の負担を強制することは、違法といわざるをえない。

2 憲法上要請される課税原則、とくに応益原則について。

本件条例が適法に成立するためには、「受益」と「負担」との関係が明確にされる必要のあることは、すでに意見書において指摘したところであるが、報告書においても、「受益」要件の必要性は認めながら、なお鉄道事業者の受益に係る点が明確にされていない。

すなわち、従前の検討会においては、鉄道事業者が放置自転車等利用者によって巨額の利益を取得するかのように論じられ、これが受益の中心とも解されたが、報告書においては、それに代わって、鉄道事業者が駅周辺の放置自転車等対策に「一定の協力をしなければならない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る」などといって、「受益」の存在を肯定する。

しかしながら、ここで「少なからず受益」といわれることは、法定外目的税の適法要件たる応益原則に係る「受益」たるに値しない。なぜならば、駅周辺道路、公衆が利用する駅前広場等の環境を良好に保全する責任が関係自治体にあることはいうまでもなく（鉄道事業者が放置自転車等の強制撤去権限を有しないことはいうまでもない。）、鉄道事業者といえども、自治体の一員として、一般人と同様に行政施策の効果を享有しうることは当然であり、「社会的責務」があるからといってこれが否定される筋合いにはない（委員会における区関係者の「ただ乗

り」発言も同様の誤りを含んでいる。))。

むしろ、「社会的責務」については、自転車法は、すでにふれたとおり、その存在を前提として、鉄道事業者に「協力義務」を認めその範囲において責任を課していると解しうるのであって、「社会的責務があることに鑑み」「少なからず受益」があるなどということは、応益原則に係る鉄道事業者の「受益」としておよそ合理的説明ないし論証たりえない。

要するに、本件条例は、法定外目的税制定の要件たる応益原則に反するものとして、違法といわざるをえない。

3 結 論

以上のおりであるから、すでに意見書において指摘したところと同じく、かりに報告書にそって新税が条例化された場合には、訴訟上、当該条例の適法性を争うると考える。

(委員)

東日本旅客鉄道株式会社

総合企画本部投資計画部長 深澤 祐二

東武鉄道株式会社

鉄道事業本部計画管理部長 古澤 廣道

西武鉄道株式会社

管理本部取締役企画部長 黛 雅昭

帝都高速度交通営団

経理部長 栗林 伸一

東京都交通局

経営企画室長 齊藤 春雄