

# 豊島区区税調査研究会報告書

(豊島区における法定外税の導入に向けて)

平成 13 年 12 月

豊島区区税調査研究会

1 . はじめに	
( 1 ) 研究会の設置目的	1
( 2 ) 検討の経緯	1
中間報告までの取組み	1
最終報告までの取組み	2
( 3 ) 最終報告の性格と位置づけ	2
2 . 調査研究の視点	
( 1 ) 地方分権の推進と区政の主体性確立	3
( 2 ) 税財源の充実・確保と課税自主権の活用	3
( 3 ) 行政サービスの受益と負担の明確化	4
3 . 地方税制における自主課税の選択肢	
( 1 ) 法定外普通税	6
( 2 ) 法定外目的税	7
( 3 ) 標準税率以外の税率による課税（超過課税）	9
4 . 他団体における法定外税の現状と動向	
( 1 ) 法定外普通税の現状	10
( 2 ) 法定外目的税の現状	11
( 3 ) 法定外税創設に向けた最近の動向	11
杉並区（すぎなみ環境目的税[レジ袋税]）	12
横浜市（勝馬投票券発売税）	14
東京都（ホテル税、大型ディーゼル車高速道路利用税ほか）	16
5 . 豊島区における法定外税研究の視点	19
6 . 法定外税の検討結果	20
( 1 ) 副都心としての特有の行政需要	21
昼間流入人口（通勤者）	
来街者	
風俗産業	

( 2 ) 生活環境の保全	31
放置自転車	
空き缶等のポイ捨て(自動販売機)	
ごみ排出抑制と資源リサイクルの推進	
( 3 ) 健全な街づくりの誘導	35
狭あい道路整備の推進	
違反建築物の解消	
ワンルームマンション建築の抑制	
C A T Vによる電波障害対策	
7 . 法定外税の構想(導入を検討すべき法定外税)	
( 1 ) 放置自転車等対策税(仮称)	38
( 2 ) ワンルームマンション税(仮称)	44
8 . 導入に向けた手順	
( 1 ) 有識者等による会議体の設置	48
( 2 ) 納税義務者への説明	48
( 3 ) 区民意向の調査	48
( 4 ) 条例案の準備・区議会への提案	48
( 5 ) 国との協議	49
( 6 ) 区における態勢の整備	49
( 7 ) 導入に向けたスケジュール	49
9 . おわりに	50

資料 豊島区区税調査研究会設置要綱

豊島区区税調査研究会 検討経過(平成12年度、平成13年度)

検討資料目録(平成12年度、平成13年度)

# 1. はじめに

## (1) 研究会の設置目的

税財源の充実・確保は、主体的な自治体経営を進めるにあたって不可欠の要素であり、また、地方分権の担い手である地方公共団体の共通課題ともなっている。こうしたなか、平成12年4月、地方分権一括法の施行による地方税法改正において、法定外普通税の許可制が協議制に改められるとともに法定外目的税が創設されるなど、地方公共団体の課税自主権の強化が図られ、地域の実情に応じた財源確保のための制度が整備された。

そこで、豊島区における行政需要の特性や行政サービスに関わる受益と負担の実情を踏まえたうえで、こうした制度改正を踏まえた課税自主権の活用について研究することを目的として、区職員から構成する研究会を設置した。

## (2) 検討の経緯

平成12年5月29日、区長決裁により会長を政策経営部長、副会長を財政課長及び税務課長とし、区職員10名（現在は11名）を委員とする「豊島区区税調査研究会」を設置した。第1回の研究会において、今後の研究会の活動方針を決め、平成12年度中に中間報告、平成13年度中に最終報告を取りまとめることを目標に調査研究を開始した。

### 中間報告までの取組み

平成12年5月から13年1月までの約9か月間にわたり、中間報告に向けた調査研究を行った。前半は、租税の原則や法定外税、超過課税などの課税自主権に関わる地方税制度の学習が中心となった。この間、港区や杉並区を訪問し、「たばこ自動販売機設置税」や「レジ袋税」などの検討状況を調査し先進的な検討の成果に関する貴重な情報や資料の入手に努めた。また、地方税財政制度に関する各種調査研究報告を資料として、法定外税などの課税自主権に対する理解を深めていった。

9月には、前半の学習による共通認識のもとに、新税検討の候補となる区政の課題をピックアップし、委員10名を3つのグループに分けて、具体的な検討を進めた。12月には、課税自主権の活用を主体的に行うことの意義と必要性について、それまでの議論をもとに論点の集約と整理を行い、13年1月、中間報告の取りまとめに至った。中間報告は、1月29日の政策経営会議において区長へ報告、提出した。

中間報告では、地方分権を担う地方公共団体として課税自主権を活用することの意義と必要性を改めて確認するとともに、他団体における現状や動向についてもできる限り調査を行って、法定外税など地方税法が認める課税自主権に関する制度の内容を明らかにした。また、課税自主権の意義や制度に照らして、豊島区が抱える地域固有の政策課題を複数選び、法定外税の導入による政策課題への対応の必要性と可能性についてもその検討経過を示したところである。

真に豊かな地域社会を築いていくために法定外税などの課税自主権の活用を区民とともに考えていくことは、地方公共団体としての義務であり、地方分権の理念を実現していくことでもある。その意味で中間報告は、区としてこれまでほとんど議論されてこなかった課税自主権の活用について問題を提起するとともに区民や職員の関心を喚起し、区の内外での幅広い議論を期待するための

ものであった。

#### 最終報告までの取組み

最終報告に向けての取組みの基軸は、中間報告において更に検討が必要としたテーマのうち課税の可能性があると判断したものについて、より具体的な研究を進めることであった。

まず、平成13年6月までに、法定外税として創設する場合の意義や租税原則の観点等から検討対象の絞り込みを行った。ここでは、「放置自転車」、「ワンルームマンションの建築抑制」の2つを厳選し、さらに課税の可能性としては多くの課題があるものの「風俗産業」を加えた3つのテーマに取り組むこととなった。検討にあたっては、委員を2つのグループに再編成するとともに、関連部局の職員1名を新たに加え、課税目的、課税客体、納税義務者などの課税要件等を中心に検討を重ねた。その結果、9月には2つの法定外税の構想を提案する方針を固め、その後、素案として整理した段階で関係部局の意見等を聴取した。そして12月に入り報告全体の構成について調整を行い、最終報告の運びとなったところである。

#### (3) 最終報告の性格と位置づけ

最終報告は、これからの分権時代において、区が課税自主権の活用を考える上での基本的な方向性を提示するとともに、法定外税導入の可能性について検討した結果を取りまとめたものである。特に法定外税の構想に関しては、可能性のある候補を具体的に提起し、今後の幅広い議論の材料を提供するという点に重きを置くものである。

最終報告の構成としては、中間報告の段階で示した調査研究の視点や法定外税研究の視点など、基本部分についての考え方を継承するとともに、それらを包含するかたちでの取りまとめを行った。これは、1年7か月に及んだ研究結果を最終報告に収れんし体系的に整理することが重要との考え方からである。その上で、他団体における動向等に関しては状況の変化を踏まえ再整理を行った。

また、法定外税の検討結果については、研究対象としたテーマを取り巻く現状の整理と、課税の可能性に関する現時点での一定の結論を取りまとめた。このうち、新税構想として提起した「放置自転車等対策税(仮称)」と「ワンルームマンション税(仮称)」については、別に一章を設け詳述するとともに、その導入に向けて想定される手順を示すこととした。

## 2 . 調査研究の視点

### ( 1 ) 地方分権の推進と区政の主体性確立

平成 1 2 年 4 月に都区制度改革が実現するとともに、地方分権一括法が施行された。地方分権の目的は、地域の課題に関する住民の自己決定・自己責任を拡充することにある。分権改革により移譲された新たな権限を最大限に活用しながら、地域特性を反映した個性的な施策を推し進めていく主体性が豊島区にも強く求められている。

一方、今後の少子・高齢社会においては、経済成長が極めて緩やかなものとなることが予想されると同時に、少子・高齢社会を支える社会的コストが増大していくことは避けられないと言われている。また、地方分権の進展により、基礎的自治体としての区政が果たすべき役割もますます重要なものとなる。しかし、現在の区財政は厳しい状況に直面しており、これまでの制度的枠組みだけでは少子・高齢社会の中でこれまでの財政規模を将来にわたって維持していくことは困難な状況である。

今後の分権社会において、区が個性的で魅力ある地域づくりを進める責任ある主体となるためには、従来の延長線上で行財政改革を推し進め、財政の健全化を成し遂げるだけでは十分ではない。行政サービスにおける受益と負担の関係を明らかにするなかで、区民が必要とする行政サービスを選択する仕組みを築いていくことが重要である。その上で、限られた財源を効率的に分配し、最大の効果をあげていくため、区民の意向を踏まえ、区が自らの判断で選択したサービスを的確に提供していくことが求められている。

今後、分権改革の成果を区民が実感できるような自主・自立的な区政の展開がなければ、区民の区政への期待と関心は薄れてしまうおそれがある。分権改革の理念を区政のいたるところで具体化する努力を積み重ねてこそ、2 1 世紀においても、新たな豊かさと活力を創造し続ける自治体・豊島区であり続けることができる。

### ( 2 ) 税財源の充実・確保と課税自主権の活用

国と地方の歳出に占める地方の割合が約 3 分の 2 であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約 4 割であり、歳出規模と地方税収入には大きな乖離がある。地方交付税の交付を受けず、都区財政調整制度という特殊な制度下に置かれる特別区においても、主体的・自立的な財政運営を進める上で、自主財源である地方税を中心とする税財源の充実・確保は大きな課題であり、そのために国や都からの財源への依存をできるだけ縮減する方向を目指す必要がある。地方交付税制度や国庫支出金制度の見直しによる国から地方への税源移譲については、区の立場からも主体的に、国や都に積極的に働きかけていくことが重要である。

今後は、これまで国や都のコントロールのもとで所与のものと考えてきた税財源に対する認識を改め、特定のサービスの提供や政策実現のためには、必要に応じて課税自主権を活用して地域独自の負担を区民や事業者に求めることも、地方自治にとって有力な選択肢であるとの認識を持つこと

が必要である。区がその課税権に基づき、区民の代表である議会の議決を経て制定された税条例をもとに、自ら独自に地方税を賦課徴収し、その財源によって区民に行政サービスを提供していくことは地方自治の原点でもあり、その意味で、課税自主権の活用が期待されているとも言える。

しかし、単なる財源不足を補うための税財源の確保策として課税自主権の活用を図ることは慎重である必要がある。特に、普通税として法定外税による負担を求めることは、区民の理解を得ることは困難であると考えられる。

実際問題として、全国の平成11年度における法定外普通税と超過課税による税収は合わせて4,508億円(法定外普通税212億円、超過課税4,296億円)で地方税収全体(35兆261億円)の1.3%程度に過ぎないという実態や課税要件の枠組みが地方税法によって網の目のように定められている中では、課税自主権の活用により大きな税財源の確保を期待することはできない。また、課税自主権の活用を検討するにあたっては、一層の徴税努力を行うとともに歳出抑制に努めることが前提となる。

こうしたことから、法定外税の導入など課税自主権の活用を検討するにあたっては、税財源の充実・確保だけを目的とするのではなく、行政サービスにおける受益と負担の関係を明らかにしつつ、区政が直面する特定の政策課題を解決するための支援策としてとらえることが重要である。

### (3) 行政サービスの受益と負担の明確化

租税の賦課にあたっては、「公平」「中立」「簡素」の3つの原則に適合することを要するとされている。今後の少子・高齢社会における緩やかな経済成長下で地方公共団体が財政規模を拡大させることが困難な状況においては、これら基本的な3つの原則に加え、地方税の視点として「受益と負担の関係」や「応益性」をクローズアップしていく必要がある。

「受益と負担」の関係は、「公平」の原則に内在されているものでもある。「公平」には、水平的公平と垂直的公平という二つの側面があり、それぞれの公平性を説明する尺度としては「能力説」と「利益説」があるとされる。「能力説」は税負担の能力(所得、資産、消費)に応じて租税を負担するという考え方であるのに対し、「利益説」は国または地方公共団体の活動から受ける利益の程度に応じて納税するという考え方である。これまでは、「能力説」を中心に租税体系が構築されてきたが、今後、地方税のあり方や課税自主権の活用を検討にあたっては「利益説」つまり「受益と負担」や「応益性」を視点として取り入れることが重要である。

こうしたことから、法定外税などの課税自主権を活用し、区が区民の意向を踏まえつつ、自らの判断と責任において、地域特有のサービスと新たな税負担のあり方を検討していくためには、区の行政サービスの受益と負担の関係をより明確にしていくことが必要である。目的と必要性が十分に説明され、多少観念的ではあっても受益と負担の関係についての理解が得られれば、地域特有の行政サービスに対応するものとして、納税者である区民等が新たな負担を受け入れる可能性はあり得る。

また、「受益と負担」や「応益性」に着目して租税によるアプローチを検討する場合には、使用

料や分担金制度等と比較して、受益者または原因者負担の方法のあり方についても十分考慮する必要がある。受益と負担の関係が完全に明確な場合には、“価格”が形成される。一方、その対極に位置するのが租税である。受益と負担の関係に応じて、価格と租税の間に位置する、使用料、分担金、保険料などを適切に選択することが必要である。

なお、租税や使用料、分担金については一般的に次のように考えられている。

#### 租税によるべきもの

受益者の範囲がかなり広範囲にわたり、しかも受益の程度が個別的には評価しがたいため、その受益の程度を所得、財産、消費等の外形的標準により近似的に評価して、これに応じて負担を求めることが適当であると認められる場合には、原則として租税によるべきである。

#### 分担金によるべきもの

受益者の範囲が特定の集団に限定されており、その集団に属する個々の者ごとに受益（またはもたらしている外部不経済）の程度がかなり明確に評価しうる場合には、原則として、分担金によるべきである。

#### 使用料、手数料によるべきもの

排他原則が完全に働く公共サービスの対価たる性格を有する負担については、原則として使用料又は手数料によるべきである。

### 3. 地方税制における自主課税の選択肢

#### (1) 法定外普通税

地方公共団体は、その自治権に基づいて、自主的に地方税を徴収する権限を有している。地方公共団体ごとの特有な財政需要を充足するため、法定税目と課税標準が重複せずかつ有力な税源が地域に存在する場合には、その実情によって条例により普通税を課税することができることとされている。平成13年12月1日現在、都道府県で4税目、市町村で3税目の7税目が課されており、課税団体は都道府県が14団体、市町村が6団体である。法定外普通税による収入は、平成11年度で212億円であり、地方税収に対する割合は0.060%となっている。

昭和25年のシャープ勧告当時、「法定外独立税」(現在の「法定外普通税」の前身)の課税団体は約3,000団体を超え、税目は原動機税、牛馬税、家畜税、ラジオ税、ミシン税など100種類以上に及んでいたが、昭和33年には697団体と減少している。

最近まで残っていて廃止された税の代表的なものには、次のようなものがある。

飼い主に1頭あたり数百円を課税する「犬税」

広告料・表示面積等を課税対象に広告主を納税義務者とする「広告税」

文化財の鑑賞行為を対象として拝観料等に1回100円で課税する「文化観光施設税(古都保存協力税)」

市の区域内を定置場とするヨット等に課税する「ヨット・モーターボート税」

商品券やビール券の発行に対し税率2~4%で課税する「商品切手発行税」

廃止となった主な理由は、税収が少額で徴収コストが高い、徴収率が低い、公平性や納税者の理解の問題、消費税の導入などである。

なお、他団体における法定外普通税の現状については、次章で詳述している。

[地方分権一括法による法定外普通税制度の改正内容](地方税法669条~671条参照)

法定外普通税は、地方公共団体ごとの特別な財政需要に応ずることを目的として設けられるものであるが、当該地方公共団体の財政需要の実情等を勘案しつつ、できる限り住民の負担が過重にならないよう配慮するとともに、国の経済施策に照らして適当ではないと認められる税目の設定を回避するため、法定外普通税の新設・変更にあたっては、あらかじめ自治大臣(現総務大臣)の許可を受けなければならないものとされてきた。

しかし、地方分権推進計画において自治事務の処理に係る国の関与の見直しが行われ、一定の場合を除き、国の許可による関与が廃止されるとともに、国と地方公共団体の調整を要する場合には、協議制度を設けることとされた。

これに伴い、法定外普通税についても、許可制度から協議制度に変更されたが、協議制度の下においても、できる限り住民の負担が過重にならないよう配慮するとともに、国の経済施策等に照らして適当でないとして認められる税目の設定を回避することが必要であるため、新設・変更にあたっては、総務大臣に協議をし、その同意を得ることが必要とされたものである。

また、今回の改正により、法定外普通税の新設・変更の際の協議事項から税源の所在及び財政需要の有無に関することが除外された。法定外普通税の課税に当たって、税源や財政需要が存在することは当然の前提であると考えられるが、それは地方公共団体が十分に把握しているものであって、地方公共団体の責任において地方議会で判断すれば足りるものとされたからである。

さらに、条件付き許可の規定も削除され、法定外普通税の課税に当たっての条件等は、協議の手続の中で調整されることとなった。

したがって、地方公共団体から協議を受けた総務大臣は、

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場合  
地方公共団体間における物の流通に重大な障害を与える場合

国の経済施策に照らして適当でない場合

に該当しない場合には、同意しなければならないこととなっている。

## (2) 法定外目的税

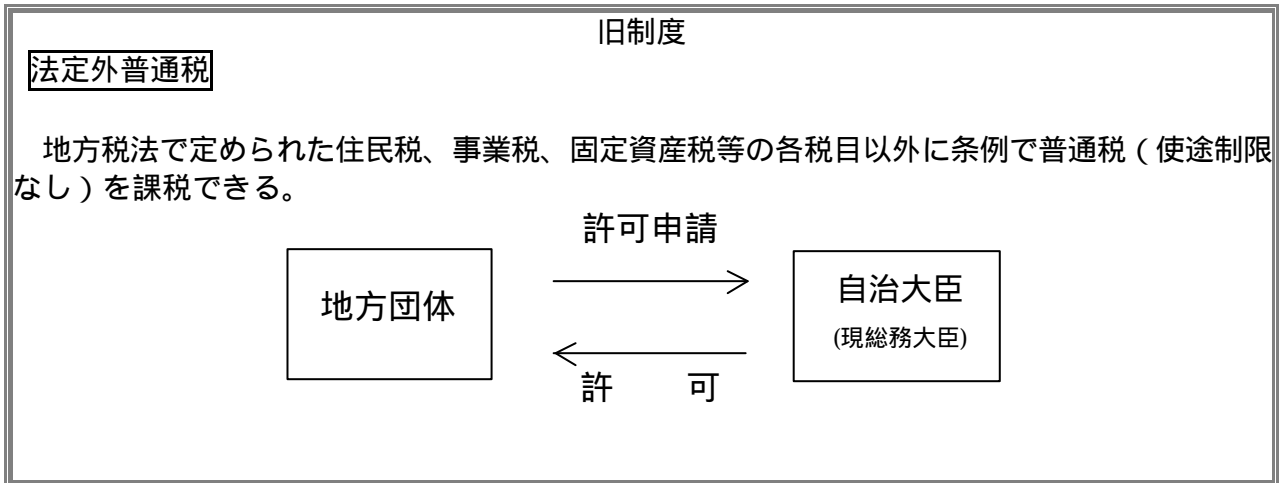
租税は、本来一般収入の調達を目的としており、法定の普通税以外に、法定外普通税の設定の途を開いておけば、税源調達という面では支障はないものである。また、目的税は、一般経費を支弁するために調達することを第一義とする租税体系においては例外的な税であり、支出と直結した収入は、基本的には負担金、分担金等によって賄うべきものである。このような考え方にに基づき、地方税法の制定の際には、法定外の税目としては法定外普通税のみを創設し、目的税は水利地益税及び共同施設税に限定することとしたものである。

しかし、その後地方税においては、都市計画税、軽油取引税、自動車取得税、事業所税等の目的税が新たに設けられてくるなど、受益と負担の対応関係が明確な目的税が法制化されてきている状況にある。

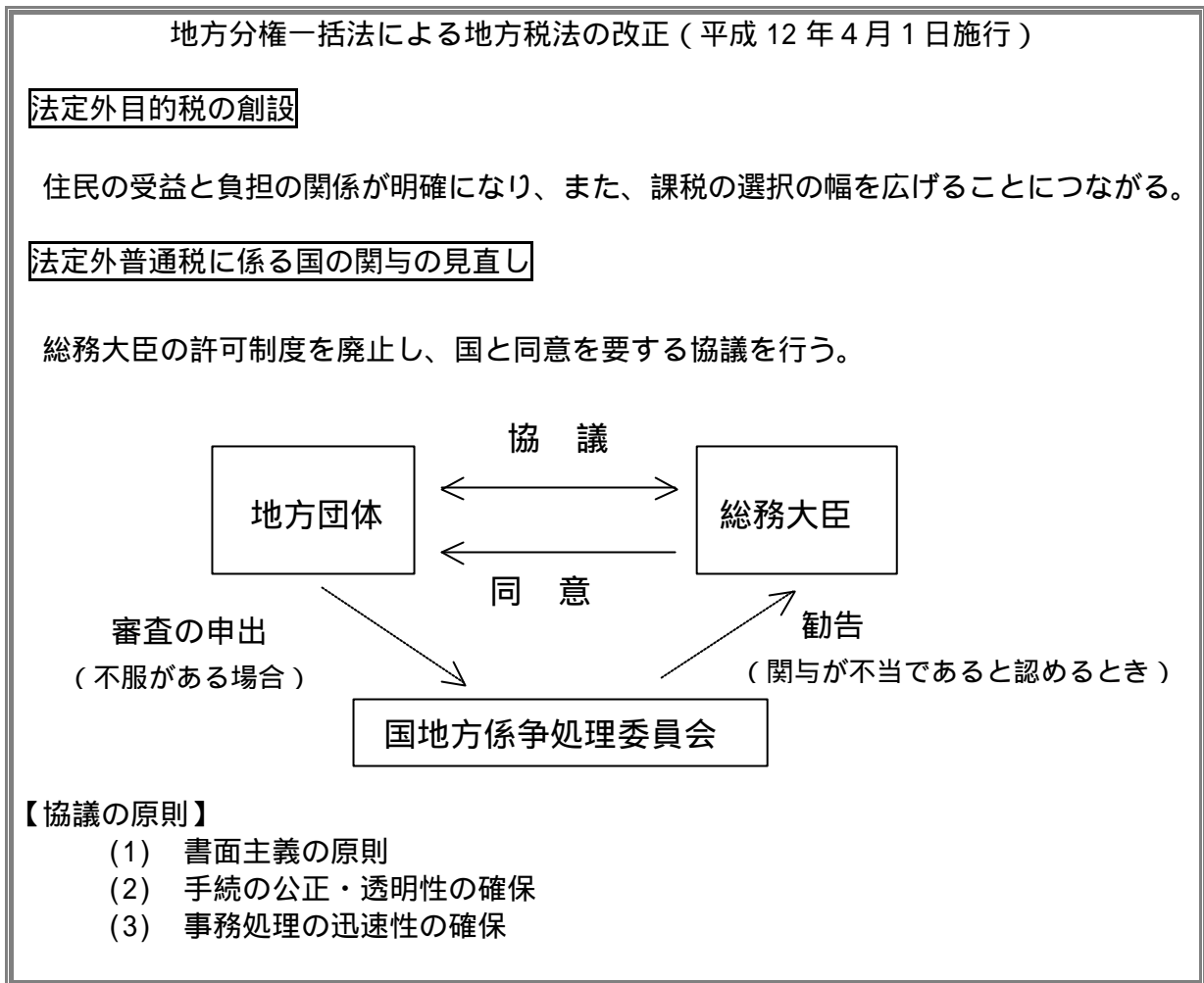
このような状況の中で、地方分権推進計画において、「住民の受益と負担の関係が明確になり、また、課税の選択の幅を広げることにもつながる」との観点から、法定外目的税の創設が位置付けられたことを踏まえ、地方税法において法定外目的税制度の創設を行うこととされたものである。

法定外目的税の新設・変更に当たっての手続は、法定外普通税の新設・変更の際の手続と基本的には同様であるが、法定外目的税については、「条例で定める特定の費用に充てるため」法定外目的税を課することができる旨が明示されたことから、その用途を各地方公共団体の条例において規定することが必要となる。

平成12年4月の制度創設後、13年12月1日現在では1税目が3町村で課されている。他団体における法定外目的税の現状については、次章で詳述している。



課税自主権の尊重による地方税の充実確保  
（地方分権推進計画）



(3) 標準税率以外の税率による課税（超過課税）

地方公共団体は、その自治権に基づいて自主的に地方税を徴収する権限を有している。したがって地方税法において法定普通税について標準税率が定められている場合にも、財政需要に応じ、標準税率を上下して自主的に（制限税率の定めがある場合にはその範囲内で）税率を定めて課税することができるものとされている。

標準税率は、地方公共団体が課税に際しての“通常よるべき税率”であり、固定資産税、事業税、法人市町村民税などの税目について設定されている。そして、地方公共団体は“財政上の特別の必要”がある場合には、標準税率によらずにこれを超える税率で課税すること（超過課税）ができ、また、財源に余裕がある場合には標準税率以下の税率を定めることができる。ただし、同一の地方公共団体において、ある税目では超過課税を行い、別の税目で標準税率を下回る税率を定めることは違法と解されている。なお、課税自主権の尊重の観点から、標準税率を採用しない場合における国への事前の届出等については、平成10年4月1日から廃止されている。

また、制限税率は、課税自主権を尊重しつつも、税目によっては、国民の租税負担の公平や国の経済政策の観点から、地方公共団体が税率を定めるに際して一定の制限を設けるものである。現在、道府県税では、法人道府県民税の法人税割、個人事業税、法人事業税、ゴルフ場利用税、自動車税の5つの税目に、市町村税でも、法人市町村民税の法人税割・均等割、固定資産税、軽自動車税、鉱産税、都市計画税の6つの税目に定められている。なお、個人市町村民税の制限税率については、個人道府県民税には制限税率がないこととの均衡等を考慮し、平成10年4月1日から廃止されている。

超過課税による税収入は、全国ベースで平成11年度4,296億円（前年度4,824億円）であり、地方税収に対する割合は1.23%（同1.34%）となっている。また、超過課税の実施状況を主な税目についてみると、法人住民税法人税割については、平成11年度で市町村1,446団体、都道府県では静岡県を除く46団体が実施している。また、法人事業税については7団体、固定資産税については279団体、軽自動車税は34団体が実施している。

なお、都及び特別区においては、法人事業税に加えて、法人住民税法人税割（特別区においては市町村税分も都が徴収）についても「超過課税」を行っている。また、都では平成13年度から、新車登録日から10年（バスは13年）を超える自動車にかかる自動車税について、1割の「超過課税」を実施している。

地方税の超過課税による税収額

(単位:百万円)	平成11年度	
	団体数	収入額
(道府県税)		
道府県民税		
法人税割	46	81,947
法人事業税	7	80,820
小計	-	162,767
(市町村税)		
市町村民税	1,463	223,930
個人均等割	22	27
所得割	-	-
法人均等割	578	14,020
法人税割	1,446	209,884
固定資産税	279	42,419
軽自動車税	34	439
鉱産税	14	11
入湯税	2	24
小計	-	266,823
総計	-	429,590

## 4. 他団体における法定外税の現状と動向

### (1) 法定外普通税の現状

法定外普通税については、平成11年度において、都道府県で3税目（前年度3税目）、市町村で3税目（同3税目）の6税目（同6税目）が課されている。課税団体は都道府県が13団体（前年度14団体）、市町村が6団体（同6団体）である。法定外普通税による収入額は、平成11年度で211億79百万円（前年度207億57百万円）であり、地方税収に対する割合は0.060%（同0.058%）となっている。なお、平成12年4月から茨城県において、「核燃料等取扱税」（平年度ベースで約20億円の収入）が課税されている（条例施行は11年4月）。

また、神奈川県では、平成13年8月1日から「臨時特例企業税」を新たに課税する条例が施行された。これは、法人事業税に全国的な外形標準課税が導入されるまでの間の措置として、法人課税の負担の公平と税収の安定化を図る観点から創設されたものである。資本金・出資金5億円以上の法人のうち欠損金控除の特例で法人事業税を納めていない企業に課税を行う。条例案は13年2月県議会定例会に提案され3月21日に可決、成立、6月22日に総務大臣の同意を得ている。

平成11年度における法定外普通税の状況

税 目	課税団体	税 収
石油価格調整税	沖縄県	8億92百万円（前年度 8億78百万円）
核燃料税	福井県など11団体	154億5百万円（同 160億77百万円）
核燃料物質等取扱税	青森県	43億50百万円（同 32億56百万円）
山砂利採取税	京都府城陽市など3団体	1億15百万円（同 1億34百万円）
砂利採取税	神奈川県中井町・山北町	
別荘等所有税	静岡県熱海市	4億16百万円（同 4億12百万円）

#### 【参考】熱海市の「別荘等所有税」の概要

##### (1) 趣 旨

別荘等の非定住人口に対する公共施設等整備等に要する費用に充てることを目的とする。

##### (2) 納税義務者...次に掲げる家屋またはその部分の所有者

保養の用に供する目的で所有するもの

保養の用に供するため貸し付ける目的で所有するもの

寮、宿泊所、保養所その他これらに類する施設の用に供するもの

##### (3) 課税標準 別荘等の延床面積

##### (4) 税 率 床面積1㎡につき500円

##### (5) 11年度税収 4億16百万円

##### (6) 平成12年度末で5回目の期限切れを迎えた（法改正前の法定外普通税は5年間の期限付で許可されていた）ため、総務大臣に協議を申し出、13年3月30日に同意を得ている。

## (2) 法定外目的税の現状

法定外目的税については、平成13年7月1日、山梨県の河口湖町、勝山村、足和田村の1町2村による「遊漁税」が、全国で初めての法定外目的税として施行された。税率は遊漁者1人1日につき200円で、税収は、河口湖やその周辺地域における環境の保全や美化、駐車場・トイレ等の施設整備の費用に充てられる。なお、条例案は2月20日に3町村議会で可決、成立し、3月30日に総務大臣の同意を得ている。

また、三重県では、産業廃棄物税条例を平成14年4月1日から施行することとなった。道府県税としては初めての法定外目的税で、産業廃棄物を排出する事業者へ中間処理施設又は最終処分場への搬入1トンにつき1,000円を課税し、税収は産業廃棄物の発生抑制、再生、減量などの施策に充てられる。条例案は13年6月29日に県議会で可決、成立し、9月28日に総務大臣の同意を得ている。

## (3) 法定外税創設に向けた最近の動向

税目についての課税自主権を代表する「法定外税」については、地方分権一括法により、「法定外普通税」の許可制を協議制として国の関与を縮減したほか、「法定外目的税」が新たに創設されるなど、地方税法の改正が行われた。これを活用すべく、全国の自治体で「法定外税」の創設に向けた動きが高まりをみせた。

現在、法施行後から1年9か月余りが経過し、実施又は実施の運びとなったのは「臨時特例企業税」、「遊漁税」、「産業廃棄物」の3税目、6団体である。一方、新税については導入を断念したり、当面は見送るという結論に達した自治体も少なくない。

こうした状況のなかで、具体的構想を打出し、実現に向けた取り組みを進める次の3つの団体について、その動向を整理した。

杉並区（すぎなみ環境目的税 [ レジ袋税 ]）

横浜市（勝馬投票券発売税）

東京都（ホテル税、大型ディーゼル車高速道路利用税ほか）

## 杉並区（すぎなみ環境目的税〔レジ袋税〕）

杉並区は、平成12年3月に区長の諮問機関として収入役をトップに、副収入役、課税課長、納税課長、予算課長と課税・納税の担当係長の7名からなる「区税等研究会」を設置した。同研究会は同年9月4日、ごみ減量対策の一環として、スーパーなどで利用者に配布されるレジ袋に対し、1袋あたり5円程度の環境課税をすべきとの答申を区長及び区議会幹事長会に報告した。

これを受け、同区は同年10月2日、消費者代表4名、事業者代表4名、学識経験者4名の12名からなる「杉並区レジ袋税調査会議」を設置した。会議の目的は、レジ袋税が地域全体のコンセンサスを得る上で解決しなければならない課題等を、区民の視点、流通事業者等の視点、社会全体の視点から広く調査、検討することとされ、10回の審議を経て13年4月17日に会議としての報告がまとめられた。報告では、レジ袋税そのものの実施の是非について一義的な結論を得ることはできなかったが、「家庭ごみ対策およびその構成要素たるレジ袋対策として、価格誘導的な新しい方策の導入あるいは既存の価格誘導的な方策の促進を図るべきであり、レジ袋税はその選択肢の1つであること。今後は、包括的な家庭ごみ有料化方策等も含めて、価格誘導的な各方策の得失、実行上の課題、具体的実施方法等について、一層詳細な調査と情報の収集及び区民の理解を求めべきこと」などが提言された。

その後杉並区は、消費者等を対象にレジ袋税を導入した場合の影響調査を実施するほか、実際に税を徴収し区に納入することになる商店側への説明を重ねてきた。また、税徴収が目的ではなく、買い物袋の持参によるごみの減量が目的との考えから、マイバック推進運動を進めるとともに、エコシール制度（レジ袋をもらわない消費者に、1回の買い物につき4円分のポイントシールを発行し、消費者はシールを25枚集めて100円の金券として使用できる）の実施も打ち出した。

そして10月25日、レジ袋税への課税を行う「すぎなみ環境目的税」の条例案が発表された。税収は年間約4億円を見込んでおり、導入時期については、レジ袋減量の状況などを見極めてからと明確にはしなかった。その後、杉並区商店会連合会が条件付きながら導入に賛成を決めるなか、条例案は11月2日からの平成13年第4回定例区議会に提案された。

杉並区議会では、11月8日の区民生活委員会において審議が行われた。条例案に賛成する意見がある一方、レジ袋の消費量や小売店業の業態別調査など区の調査・検討が不十分であることや、区民・事業者への周知徹底がされていないなどの意見も出され、継続審査が賛成多数で採択された。そして11月29日の本会議において、継続審査が全員賛成のもと決定した。

今後も同区議会では委員会を開いて審議を続けるとともに、区は調査データを区議会に改めて提示し、区民や商店会にも引き続き理解を求めていくとしている。

「すぎなみ環境目的税（レジ袋税）」の条例案

制定の趣旨	
レジ袋の使用抑制を図るための施策の一つとして、レジ袋が店頭で使用される際に、そのレジ袋に課税することにより、その使用抑制を図る。	
条例案の概要	
定義(レジ袋)	事業所等において、商品を運搬するために、無償又は有償で譲渡されるプラスチック製の手提げ袋
納税義務者	区内の事業所等で商品の引渡しに伴いレジ袋を譲渡する場合に、その譲渡を受ける者
課税標準	事業者から譲渡されたレジ袋の枚数
税率	レジ袋1枚につき5円
課税期間	個人事業者 1月1日から12月31日 法人 事業年度
徴収方法	特別徴収 特別徴収義務者は、レジ袋の譲渡をする区内に事業所等を有する事業者
特別徴収義務者の帳簿の記載義務等	レジ袋の譲渡枚数などを帳簿に記載することを義務づける 帳簿への記載をしなかった者や虚偽の記載をした者などに5万円以下の過料
税収の用途等	廃棄物の減量、リサイクルの推進その他環境の保全に係る施策に充てる (法定外目的税) レジ袋の使用抑制のために必要な措置を講ずることを区長に義務づける
施行	規則で定める日
見直し等	条例施行後5年を目途
税収見込	約4億円(年間)

## 横浜市（勝馬投票券発売税）

横浜市では、平成12年5月に、新たな独自の財源確保のため、日本中央競馬会（JRA）の「横浜場外勝馬投票券発売所」やパチンコなどのギャンブル店、性風俗店への新税課税の具体的検討をはじめたことを明らかにした。

その後、検討が進められ、法定外普通税として「勝馬投票券発売税」の導入を決め、平成12年12月の横浜市議会第4回定例会に「横浜市市税条例の一部を改正する条例」を提案し、条例が可決、成立した。同月21日には横浜市長が自治大臣（当時）に対して協議書を提出し、正式に国との協議に入った。その後、横浜市と総務省において協議が行われたが、総務大臣は13年3月30日、新税は「国の経済施策に照らして適当でない」場合に該当するとして不同意とした。

横浜市は、これを不服として、国地方係争処理委員会に審査の申し出を行った。不同意は具体的な処理基準によって行われたものではなく、不公正・不透明であることなどが主な理由である。

委員会は、総務省からの答弁書や横浜市からの反論書など双方の主張のほか、参考人の意見等をもとに審査を重ね7月24日に勧告を行った。総務大臣に対しては、「横浜市からの勝馬投票券発売税新設に係る協議の申出につき、2週間以内に協議を再開すること」を勧告したほか、横浜市にも、総務大臣の判断をより適切なものとするため積極的に協議に臨むことを求めている。また、委員会からの付言において「自治体は住民と正面から向き合って自らの責任と負担で施策を進めるのが本来の地方分権の趣旨」であり、この観点からみた場合、横浜市の新税が望ましいものであったか疑問である旨の総務大臣の指摘にはもっともな点を含むとしている。

この勧告を受けて、現在、横浜市と総務省は再協議を行っている。

### 「勝馬投票券発売税」の条例案

課税の趣旨	
市の行政サービスを受けている公共法人のうち、料金収入など収益をあげて活動を行っており、市域内で行っている活動が直接地域住民の生活等の向上を図るものではない法人に対して、相応な負担を求める。広く検討した結果、日本中央競馬会が唯一該当した。	
条例案の概要	
課税客体	市内の勝馬投票券発売所における日本中央競馬会が行う勝馬投票券の発売
納税義務者	日本中央競馬会
課税標準	市内の勝馬投票券の発売額から、勝馬投票券払戻金、第1国庫納付金、特別給付資金の額に全国に対する市内発売割合を乗じて得た額を除いた額
税率	100分の5
税収の用途	用途を特定せず、一般的な財源とする。（法定外普通税）
徴税方法	申告納付
施行	自治大臣（現総務大臣）の同意後、直ちに施行
税収見込	約10億円（11年度ベース）

## 勝馬投票券発売税に係る主な経緯

- 12年12月14日 勝馬投票券発売税に係る市税条例が横浜市会で可決、成立
- 12月21日 横浜市が、自治大臣（現総務大臣）へ協議の申出書を提出
- 13年3月28日 財務大臣が、総務大臣へ新設について異議の申出
- 3月30日 地方財政審議会が、総務大臣へ新設は適当でない旨の意見を提出
- 3月30日 総務大臣が、不同意を通知
- 4月25日 横浜市が、国地方係争処理委員会に審査申出
- 5月14日 総務省が、横浜市の審査申出に対する答弁書を国地方係争処理委員会に提出
- 5月29日 横浜市が、総務省の答弁書に対して反論書を提出
- 6月7日 総務省が、横浜市の反論書に対して再答弁書を提出
- 6月8日 国地方係争処理委員会において、横浜市及び総務省の口頭陳述
- 6月26日 横浜市が、総務省の再答弁書に対して再反論書を提出
- 7月4日 国地方係争処理委員会において、参考人の意見陳述
- 7月9日 横浜市が、総務省の再答弁書等に対して再反論書(その2)を提出
- 7月9日 総務省が、横浜市の再反論書に対して反論書及び意見書を提出
- 7月24日 国地方係争処理委員会勧告
- 8月7日 総務大臣が、横浜市に対し不同意を取消し、協議を再開する旨を通知
- 8月24日 再協議開始

### [ 総務大臣が不同意とした理由 ]

「国の経済施策」とは、経済活動に関して国の各省庁が行うべき特に重要な施策であり、中央競馬は日本中央競馬会が畜産振興等に充てる財政資金を確保することを目的として、刑法の特例として独占的に行う特別な制度なのでこれに該当する。

勝馬投票券発売税の課税により、国庫納付金への配分や中央競馬により公益目的のために財政資金を確保する基本的な仕組みを損なうことになるため、特別な負担を求めるべき合理的な課税の理由がない限り、「国の経済施策」に照らして適当でない。

### [ 国地方係争処理委員会の判断 ]

同意の基準に手続上の瑕疵はあるが、不同意を取り消す旨の勧告をするほどの瑕疵を帯びるものとは解されない。今後の同種の事案に備えて、総務大臣はより具体的な同意の基準を速やかに作成すべき。日本中央競馬会法の仕組みは、国の財政施策であり、国の経済施策に該当する。

新税が国の経済施策に重要な負の影響を及ぼすか否かという観点での協議が不十分であり、総務大臣は、市となお協議を重ね、その結果を待って再度判断すべき。

市町村の法定外普通税に関する課税権の行使が総務大臣の広い裁量的判断に委ねられるということでは、法の趣旨に適合するとは言えない。「適当でない」かどうかの判断に当たっては、市町村側の事由である特別の負担を求めるべき合理的理由の存否を基準として用いるべきではない。

## 東京都（ホテル税、大型ディーゼル車高速道路利用税ほか）

東京都は、平成12年6月に、地方分権にふさわしい地方税制及び国・地方を通じた税制全体のあり方を検討するため、学識経験者や都職員から構成する「東京都税制調査会」を設置し、調査会は同年11月30日に答申を出した。「都にふさわしい法定外税のあり方」の中で、法定外税を「自治体の政策課題の推進を税制面から支援していく効果があり、戦略的な自治体運営に資するもの」として位置づけ、次の4つの新税の創設を提案した。

「大型ディーゼル車高速道路利用税」	大型ディーゼル車の環境負荷に着目し、大型ディーゼル車による首都高速道路の利用者を課税対象とし、税収を環境対策経費に充てる。
「産業廃棄物税」	都内事業者からの産業廃棄物の排出抑制に向け、排出事業者に対し産業廃棄物の委託処理重量を課税標準として課税する。
「ホテル税」	ホテル等宿泊者にとって過大とならない範囲で行政サービスに対する負担を求め、税収の一部を観光施策の推進等に充てる。
「パチンコ税」	毎年大量の廃棄台が排出されていることを踏まえ、廃棄台の排出抑制と中古台の普及促進を図るため、新規のパチンコ台等に課税する。

また、昼間流入人口がもたらす財政需要に着目した「昼間流入人口等への課税」については、引き続き検討を行うとしている。

その後、東京都では新税の具体化に向けた検討が行われ、平成13年11月2日に「ホテル税」の導入案を発表した。これは、1泊1万円以上のホテルへの宿泊者に対し課税するもので、課税対象となる施設数を120施設、1日の宿泊者数を3万人と試算し、税収規模は年間約15億円を見込んでいる。税収の用途は、都の「観光産業振興プラン（13年11月策定）」に盛り込まれている諸事業などの観光振興施策に充てるとしている。諸外国においては、ホテルの宿泊や経営者に対して「滞在税」等が課されている都市もあるが、国内では初めての導入に向けた取り組みとなる。

「ホテル税」の条例案は、12月4日から開かれている13年第4回都議会定例会に提案されている。

## 「ホテル税」の条例案

制定の趣旨	
国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てるため、ホテル等の宿泊者に一定の負担を求める。	
条例案の概要	
納税義務者	都内のホテル等の宿泊者
課税免除	宿泊料金 1泊 1万円未満の宿泊
課税標準	都内のホテル等への宿泊行為
税 率	1泊 1万円以上1万5千円未満の宿泊 1人1泊につき 100円 1泊 1万5千円以上の宿泊 1人1泊につき 200円
徴収方法	ホテル等による特別徴収
税収用途	国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てる（法定外目的税）
実施時期	規則で定める日より実施
税収見込	約15億円（年間）

また、「大型ディーゼル車高速道路利用税」と「産業廃棄物税」については平成13年10月26日、首都圏の3県と政令市に共同実施を提案していくと発表した。これは、大気汚染対策と産業廃棄物対策は広域的に共同で取り組む事業とした上で、その財源確保のために2つの法定外目的税を一斉に導入するという考えである。

都の素案では、「大型ディーゼル車高速道路利用税」は道府県税として、首都高速道路への大型ディーゼル車1回の通行に東京線が200円、埼玉線と神奈川線が100円を、都と埼玉県、神奈川県がそれぞれ課税する。税収規模は全体で約50億円を見込み、用途は首都圏の自動車排出ガス対策経費等を想定している。

一方、「産業廃棄物税」は、7都県市が産業廃棄物の排出事業者に対し、中間処理施設への処理委託では1トン当たり500円、最終処分場への処理委託では1トン当たり1,000円を課税する。税収は全体で120億円を見込み、産業廃棄物の適正な処理に要する経費等に充てるとしている。

11月8日に開かれた七都県市首脳会議においては、都知事から各首長に対して大気汚染対策・産業廃棄物対策の共同実施や2つの新税導入の緊急提案がなされた。これに対し、都案の実効性に対し疑問が示されたことなどから、会議では、各自治体の実情を踏まえ、都の提案に関する協議の場を新たに設けて、早急に結論を出していくこととされた。

(参考) その他の法定外税創設に向けた動向

	取 組 状 況
港区	平成9年に「たばこ自動販売機設置税」の構想が浮上した。区内にたばこ自販機を設置する区外事業者を対象に課税しようとするもので、自販機の設置状況調査など導入に向けた準備が進められてきた。しかし13年2月、税収に対し徴税コストの割合が高くなることなどの理由から導入を見送った。
新宿区	「法定外新税研究会報告書(H13.6)」。通勤者税、場外馬券売り場税、店舗型性風俗特殊営業税、自動販売機設置税、ペットボトル税など8項目を検討したが、通勤者税を継続検討課題としつつもいずれも導入は見送ることが適当としている。
文京区	「新税検討プロジェクトチーム報告書(H13.2)」。区外居住者雇用税や区内購入自転車への課税など11項目を検討したが、直ちに導入すべき税としての成案には至らなかったとしている。勝馬投票券発売税については報告書においても可能性が示唆されており、13年2月7日に導入方針が発表された。
新税研究会 (7区合同)	文京区の提案で場外馬券売り場のある7区(中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、渋谷区)で構成する研究会が13年4月にスタートした。横浜市と国等との新税に係る考え方を素材として、自治体の課税自主権や新税導入に必要な具体策等を研究していくとしている。
中野区	「法定外新税研究会報告書(H13.3)」。自動販売機設置税、レジ袋税、ペットボトル税、放置自転車対策税、トイレトペーパー税、賃貸駐車場税、区民文化振興協力税の7項目を検討したが、区単独で直ちに実施することは困難としている。
北区	「税源拡充検討会報告書(H13.3)」。空調設備室外機税、トイレトペーパー販売税、ペットボトル販売税、レジ袋税の4項目を検討したが、時期早尚あるいは実施困難と判断し、当面は区税等の未収債権の確保を強化すべきとしている。
荒川区	平成12年11月30日に、区が13年度から設置する「税財政検討会」での検討例として「放置自転車マナーシール税」が示された。これに対し、区民や自転車販売店、区議会などから反対の声があがり、区長は12月12日、新税の検討対象には入れないとの意向を表明した。
板橋区	「法定外新税検討会報告書(H12.10)」。放置自転車対策税、自動車税のグリーン化、ロードプライシング、まちの美化協力金、容器の過剰包装税など環境に関わる8項目を検討したが、今後導入の可能性があると思われる新税が浮上するまで見送るとしている。
福岡県太宰府市	市内有料駐車場(月極や住宅専用駐車場等は除く)のうち、市長が指定した駐車場の利用者に課税する「観光環境税(仮称)」を検討中。13年7月に市税制審議会(同年4月設置)より答申が出されており、14年4月の導入を目指す。税収は年間約2千万円で観光資源の保全と整備等の費用に充てる予定。
神奈川県	「地方税制等研究会」に生活環境税制専門部会を設置し、「環境保全税」、「水源環境税」、「都市防災税」、「都市生活環境税」の導入を検討中。このうち、広域で県の役割が發揮できる分野として、大気関係の環境保全対策と水資源対策を優先検討課題として取り組んでいる。
その他	静岡県熱海市における「観光振興税」(旅館・ホテル等の宿泊者へ課税し、観光振興対策に充てる)や、三重県久居市における「電気自動車等買い換え促進税」(自動車を購入する市民に課税し、電気自動車などの購入に対する補助に充てる)など、各地の自治体で新税についての検討がされている。

ここに挙げた内容は、入手した各自治体の検討結果報告書や新聞報道等をもとに作成したものである。

## 5 . 豊島区における法定外税研究の視点

既に「2 . 調査研究の視点」でみたように、地方分権の推進に伴い、区政の主体性確立と税財源の充実・確保、課税自主権の活用を図るための検討が求められている。

単に財源不足を補うためばかりではなく、地方自治の原点に立って、本区の地域特有のサービスと新たな税負担のあり方を検討していくこと自体に重要な意義があるといえる。このため、区の行政サービスの受益と負担の関係を明確にし、区民、納税者の了解を得られる税にしていく努力を重ねていく必要がある。

法定外税研究に当たっては、目的税の検討を優先することで受益と負担の関係を明確にするとの視点が重要と考える。

また、社会・経済状況や区民の生活様式等の変化により、求められているサービス及び区の取り組むべき政策も変化する。例えば、近年の環境問題への取組みの必要性の検討に見られるように、重要政策の推進にあたっては、それぞれの問題の性格に応じて、規制的手法、自主的取組み、経済的手法といった各種手法の特徴を踏まえた適切な組み合わせを考えていくことの必要性が指摘されている。第26次地方制度調査会答申においても、住民に身近な地域環境問題の対応については地方の独自課税がなじむものとし、地方の環境関連税制として取り組むことの必要性が指摘されている。法定外税を財源確保の視点ばかりではなく、政策の推進に寄与するものとの視点も重要である。

また、税制を含む経済的手法は、いくつかある行為の中で望ましい行為に誘導することを図るのであり、選択の余地のない行為については課税は極めて慎重に行うべきであることは決して忘れてはならない。東京都が、平成11年4月に導入した自動車税の超過不均一課税は、クリーンエネルギー車を購入して税額を少なくするか、税を多く支払っても環境負荷の高い車を引き続き使用するかを選択の余地を認めている。税制を政策目標への誘導手法として活用する場合には、こうした「選択権」の確保に留意する視点も重要と考える。

以上を踏まえ、本研究会の法定外税の研究にあたり、次の3点を基本的な視点とした。

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が負担  
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

## 6 . 法定外税の検討結果

区における主な政策課題のうち、下記の3分野10項目について、各課題の現状と法定外税導入の可能性について検討した。

### (1) 副都心としての特有の行政需要

- 昼間流入人口（通勤者）
- 来街者
- 風俗産業

### (2) 生活環境の保全

- 放置自転車
- 空き缶等のポイ捨て（自動販売機）
- ごみ排出抑制と資源リサイクルの推進

### (3) 健全な街づくりの誘導

- 狭あい道路整備の推進
- 違反建築物の解消
- ワンルームマンション建築の抑制
- C A T Vによる電波障害対策

検討にあたっては、法定外税研究の3つの基本的な視点を踏まえるとともに、導入の目的・意義、検討テーマを取り巻く社会状況、課税客体の把握の容易性や税収額・徴収費用など課税要件を適切に構成できるかといった諸点にも十分留意した。

それぞれの検討結果は、次のとおりである。最終的に法定外税の構想に結びついたのは、次章で詳述する2項目であった。

## (1) 副都心としての特有の行政需要

地域の道路・公園、図書館、集会施設、自転車駐車場などは、便益の広がりが一定の地域に限られる、いわば地方公共財である。こうした地方公共財は、サービスの受益者である住民のニーズや選好を基本に、住民の負担との関連においてその供給水準が決定されるものであり、効率と公平の観点から、財政理論上は極力「受益地域」と「負担地域」の一致が図られるべきである。

しかし、池袋副都心をはじめとする商業地を抱える豊島区では、地域住民以外の通勤・通学者が地域の施設を利用することが多い。また、こうした昼間人口の集中は、ポイ捨て対策、街路清掃、生活安全・環境浄化対策、大気汚染・騒音対策、震災対策など副都心特有の財政需要（副都心需要）にも影響を与えている。

豊島区の場合、平成7年の昼間人口42万人のうち、区民（残留人口）15万人に対して27万人は他地域からの流入人口（通勤・通学者）である。これに来街者を加えれば、豊島区民は他地域の人々のためにかかなりの負担をしていることになる。つまり、受益者の範囲が負担者の範囲を越える状態となっている。

区サービスを受益し、副都心需要にも関係する昼間流入人口について、直接的にまたは間接的にその雇用主や商業事業者に対して、受益に見合う負担を求め、池袋副都心等のアメニティ向上を目的として使用する法定外税の導入を検討した。

また、副都心などの商業地における風俗営業店の存在は、都市計画法や風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律などの法令により認められているものであるが、その集積は街のアメニティを著しく阻害するとともに、防犯や生活安全、青少年健全育成上の障害ともなる。安心して安全に生活できる空間を区民に保障するという観点から、風俗店の過度の出店を抑制するため、税を活用した手法を研究した。

### 昼間流入人口（通勤者）

#### 【中間報告における検討状況】

##### 区における現状

豊島区内に他地域から通勤、通学する流入人口は、昭和30年に6万人であったものが以降増加を続け、平成7年には27万人（通勤者21万人、通学者6万人）となった。今後は、ゆるやかな減少に転じ平成22年には25万人程度となることが見込まれている。流入人口は、区の総人口25万人を上回っており、流入人口が夜間人口よりも多いという現象は平成2年から生じていた。引き続き同様の傾向が続くものと予測されている。流入の状況を他の大都市と比較すると、豊島区の昼間人口指数（夜間人口100人に対する昼間人口の割合）は特に高い水準にあることが指摘できる。平成7年、豊島区が173.8であるのに対し、特別区部全体では141.0、大阪市が146.5、名古屋市が118.6、福岡市が115.5となっている。

こうしたなか、豊島区では、多くの人々が集い、働き、学ぶまちとしての特性を踏まえ、安全、安心かつ快適にすごせる地域環境の保持や、働く人々も地域活動に参画し、交流を広げることができる環境づくりを進めてきた。通勤者・通学者に対する区の行政サービスとし

では、まず、各種公共施設の使用や、生涯学習・スポーツ活動への参加、図書館資料の貸出し、自転車駐車場の利用など、条例や要綱等により制度的にサービスの対象として位置付けているものがある。(24ページの表を参照)

加えて、道路や交通安全施設の整備、駅周辺の放置自転車対策、憩いの場ともなる公園の維持管理、災害時を想定した帰宅困難者対策、地域の生活安全・環境浄化など、通勤者・通学者が特に意識をせずには享受している行政サービスも多数ある。さらに、昼間人口が集中することは、空き缶等のポイ捨て防止対策、ごみ処理、騒音対策などの財政需要を増加させる要因ともなっている。

副都心を抱えるという特性上、区政運営において昼間流入人口による影響を念頭に置くことは不可欠である。しかし、通勤者・通学者に係わる区の行政サービスの財源をみると、国・都からの支出金や、使用料として利用者から一部負担を求めている事業があるものの、地域住民の税負担に負うところは多く、受益と負担の関係において乖離が生まれているといえる。

一方、こうした実情にも関わらず、特別区には特有の財政上の制約が存在している。地方交付税(特定の国税の一定割合を自治体間の財政力格差の解消等を目的に国から自治体に交付される財源)の算定は、都と特別区を一つの団体とみなして都に対して適用されている。都は不交付団体となっており、このため、特別区にもその収入は生じていない。また、課税権等の範囲も限定されており、市町村民税法人分については、都区財政調整制度における調整三税(他に固定資産税、特別土地保有税)として都が賦課徴収し、交付金として各特別区に交付されている状況がある。なお、この交付金の基準財政需要額のうち、「その他行政費」の算定に当たっては、昼間人口も考慮されるよう補正係数の一つとして用いられ、13年度からはその算定比率が引き上げられたが、区における行政需要が十分反映されているとはいえない状況である。

可能性

#### (ア) 課税の手法

課税客体となる区外からの通勤者を把握するには、雇用主である区内事業所を経由して行うのが、最も正確で簡便な手段である。事業所においては、当然のことながら従業員の住所・居所を把握しているはずであり、区内在住者と区外在住者の区別は、容易に行えるものである。

また、非課税基準の設定有無については、仮に基準を設けるとしても、「中途就職者」や「当該事業所からの給与以外に所得を有する者」を除けば、事業所は、ほとんどの従業員の収入を把握しているわけであるから、担税能力の判定も可能である。

賦課徴収にあたっては、雇用主(事業主)を『特別徴収義務者』に指定するなどし、従業員の給与から税額を天引きさせ、納入させるのが、課税面、徴税面ともに有効で低コストな方法である。

## (イ) 問題点

既存の税である「法人住民税(市町村分)」の均等割においては、従業員数による標準税率のランク分けがなされている。このことは、従業員が事業所の所在する区市町村から受ける行政サービスへの対価としての要素が加味されていると解釈することも不可能ではない。この部分との二重課税の問題についてさらに慎重な検討が必要である。また、法人住民税法人税割においては、すでに超過不均一課税がおこなわれており、この点についても配慮していく必要がある。

23区が足並みを揃える形ではなく、豊島区のみが先行して通勤者への課税を実施する場合には、豊島区において通勤者によって発生する行政需要・財政負担が他区に比べて顕著であることを明示できなければ、納税者の理解を得ていくのは困難である。また、通勤者への課税は、区内事業所への雇用・就業問題にも影響を及ぼすものであり、さらに慎重な検討が必要である。

### 【検討結果】

区の行政サービスに対する受益と負担の関係から、区内への通勤者に対して何らかの税負担を求めることの合理性はあるものと考えられる。しかしながら、通勤者の勤務先が負担している税と二重課税になるのではないかという問題の整理や、豊島区のみが先行して実施した場合の納税者の理解、提供する行政サービスの拡充の必要性、あるいは事業者・雇用への影響に対する懸念等の諸課題が残る。また、大都市制度や国と地方との税財政制度のあり方とも関連する事項であり、広域的、総合的な視点も必要となってくる。

このため、現時点において法定外税として導入することは困難である。当面は、東京都税制調査会における「昼間流入人口等への課税」についての検討状況を注意深く見守ることとし、適切な時機には地域特性が類似する周辺自治体との連携も視野に入れながら検討を行うことが必要である。

なお、通勤者等が利用する行政サービスの中には、使用料体系の中で受益と負担の関係を考慮できる部分も存在する。

## 区民以外の方に対する行政サービス

在住者・在勤者等を対象に含める 主な行政サービス	区民以外の方に関連する、あるいは その影響を受ける主な行政サービス
<p>法律相談                      行政情報コーナーの利用                      男女平等推進センターの利用                      区民センターの利用                      公会堂、南大塚ホールの利用                      生活産業プラザの利用、情報提供                      勤労青少年センターの利用                      勤労福祉会館の利用                      勤労者生活資金貸付                      消費生活相談                      資源回収実践団体への機器貸与                      リサイクル関係資料等貸出し                      エイズ相談・検診事業                      A I D S 知ろう館資料等貸出し                      自転車駐車場の利用                      社会教育会館・青年館の利用                      猪苗代青少年センターの利用                      郷土資料館、雑司が谷旧宣教師館の利用                      区民大学への参加                      区立学校の学校開放の利用                      体育施設の利用                      図書館の利用・資料の貸出し など</p>	<p>ポイ捨て防止対策                      地域安全対策                      トシマーク（公共サイン）整備                      観光事業                      悪質キャッチセールス対策                      防災対策（帰宅困難者対策等）                      清掃事業（ごみ処理）                      福祉のまちづくり推進事業                      区立公園の整備                      公衆便所の整備                      騒音対策                      区道の整備                      道路清掃・池袋特定区域の清掃                      交通安全施設の整備                      放置自転車対策                      交通安全対策 など</p>

- 1 上記の事業は、区の各種資料をもとに本研究会が洗い出したものである。
- 2 「在住者・在勤者等を対象に含める主な行政サービス」は、事業により対象者の範囲が異なる。

## 豊島区における昼夜間人口及び流入・流出口の推移

(単位:人)

	昼間人口	夜間人口	流入人口	流出口
昭和30年(1955)	287,616	300,557	61,047	73,988
昭和35年(1960)	344,999	363,193	87,856	106,050
昭和40年(1965)	376,273	373,126	127,533	124,386
昭和45年(1970)	379,004	354,427	145,238	120,661
昭和50年(1975)	373,548	321,078	167,195	114,725
昭和55年(1980)	368,817	287,855	187,422	106,460
昭和60年(1985)	383,925	277,558	212,080	105,713
平成02年(1990)	425,691	256,654	271,089	102,052
平成07年(1995)	424,002	243,919	273,565	93,482
平成12年(2000)	419,413	243,465	268,055	92,107
平成17年(2005)	405,084	234,427	256,591	85,934
平成22年(2010)	390,620	223,744	246,531	79,655

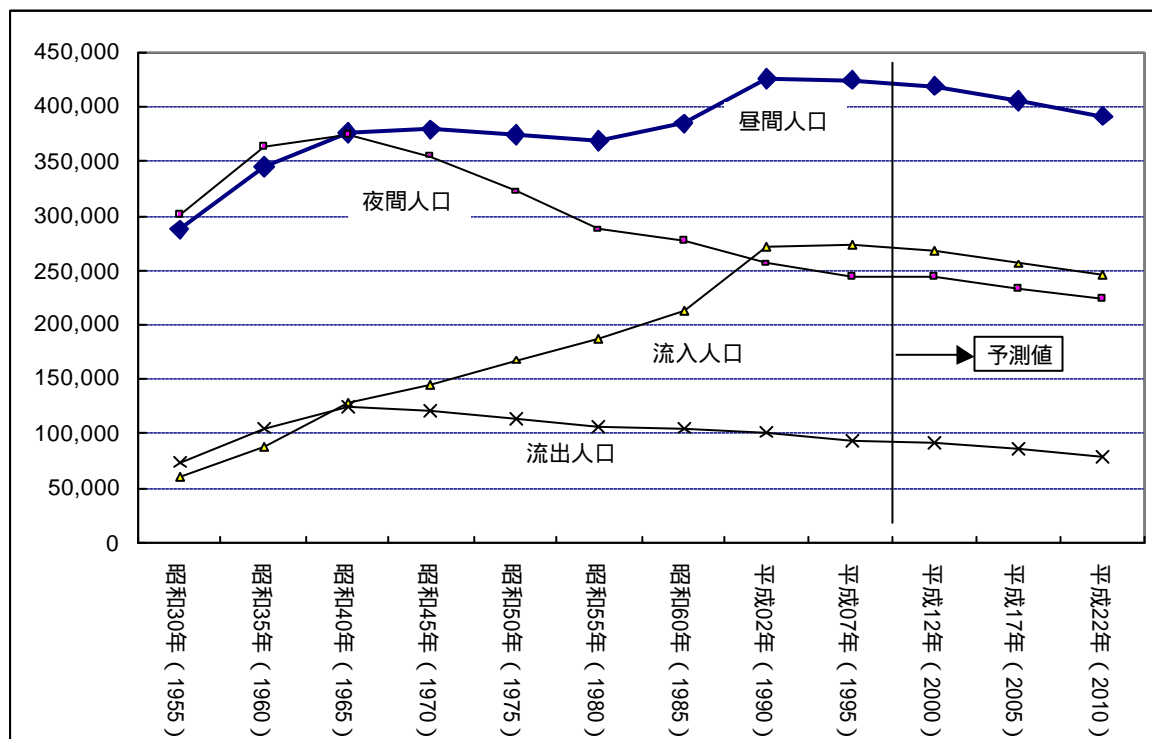
資料：『豊島の統計 平成11年』

注1) 昭和40年以前の昼間人口には、15歳未満の通学者を含まない。

注2) 昭和55年～平成7年の夜間人口には、年齢不詳を含まない。

注3) 昭和40年以前は、流入・流出口とも15歳未満の通学者を含まない。

注4) 平成12年以降は、東京都総務局の予測値。



## 来街者

### 【中間報告における検討状況】

#### 区における現状

池袋副都心は、巨大ターミナル駅である池袋駅を中心に繁華街が広がり、多数の飲食・娯楽施設の立地や、広域的な商業業務、交流、文化活動等の拠点となっている。また、区内には、サンシャインシティや巣鴨のとげぬき地蔵などの観光資源を有するほか、大塚阿波踊り、ふくろ祭りなどのイベントも数多く開催され、買物や行楽、観光などで日々多くの人々が豊島区を訪れている。

こうした来街者の存在は、街に賑わいと活気をもたらし、地域経済の活性化にも大きく寄与することになる。このため、区では多くの人々が訪れ、楽しむことができる魅力ある街づくりを進めるため、地域住民や商業・観光団体、関係機関等と連携し、観光事業の推進や街を案内するサイン整備のほか、歩行者空間の整備、防犯活動、悪質キャッチセールス対策などの施策を実施している。反面、来街者による空き缶等のポイ捨てなどが、地域の環境美化、さわやかな街づくりを推進する上でのマイナス要因となることもあり、地域への負荷に対応する取り組みも進めている。

このように、区には、多数の来街者が訪れるという地域特性を背景とした財政需要が生じている。しかしながら、法定外税の導入が来街者を減少させることも予想され、それは区が目指す地域づくりの方向と必ずしも一致するものではない。また、来街者は他地域からの一時的な流入であり、昼間流入人口と比べ、区の行政サービスにおける受益と負担、あるいは地域社会との係わりという観点では、その関連性は低いといえる。さらに、来街者数を正確に把握することは、物理的にも極めて困難な状況である。

#### 可能性

##### (ア) 課税の手法

個々の来街者に対し賦課徴収するのは、当然のことながら不可能である。可能性のある方法としては、「来街者が利用する交通機関に対する課税」「来街者が訪れる区内の店舗に対する課税」などが考えられる。

また、東京都税制調査会がその答申の中で提案している「ホテル税」や静岡県熱海市が既に実施している「別荘等保有税」、さらに現在導入の検討を行っている「観光振興税」なども非定住人口に対する課税であり、これらの手法や考え方は参考にすべきものである。

##### (イ) 問題点

いずれの場合においても、区内在住者が否かの判別が不可能であり、区民に対しては、二重課税の問題が残ることとなる。また、直接の担税者となる事業者にとっても選択権が保障されるものではないため、理解を得ていくのは相当な困難を極めることが予想される。来街者に対する課税は、人の往来、区内商業の振興、さらには街そのものの活性化に重大な影響を及ぼすものであるため、さらに慎重な検討が必要である。

## 【検討結果】

東京都が導入を目指している「ホテル税」の手法や考え方も参考にしながら、来街者が利用する施設等に対して課税する方法、あるいは特定の施設等を利用する来街者へ課税する方法についてその可能性を探ったが、中間報告で掲げた問題点や懸念を解消できるものを見出すことはできなかった。

現時点において、来街者に対する課税を法定外税として導入することは困難である。

## 風俗産業

### 【中間報告における検討状況】

#### 区における現状

都内有数の繁華街である池袋を抱える豊島区では、多くのいわゆる風俗店が営業活動を行っている。最近の区内における営業所数の動きを概観すると、キャバレー、スナックなどの接待飲食等営業については総じて減少傾向にあり、マージャン店やパチンコ店、ゲームセンターといった遊技場営業は横ばい傾向となっている。性風俗特殊営業（現在は性風俗関連特殊営業。以下同じ）については、おおむね横ばい又は増加傾向にあり、特に、無店舗型の営業形態の増加が顕著となっている。性風俗特殊営業は、特別区部の中でも集積が進んでいることが指摘できる。

また、営業所の所在地域をみると、全体として池袋地域への立地が目立ち、とりわけ店舗型性風俗特殊営業の集中する様子がうかがえる。なお、平成12年11月、いわゆるぼったくりの防止に向け「性風俗営業等に係る不当な勧誘、料金の取立て等の規制に関する条例」が都内で施行され、池袋地区も4つの指定区域の1つとされたところである。

こうしたなか、地域社会を取り巻く環境において、特に、性を売り物にする営業や、射幸心をあおる恐れのあるギャンブル性の強い営業が、まちの生活環境や青少年の健全育成に悪影響を与えることへの懸念は、根強く存在している。区民から寄せられた風俗店に係わる苦情をみると、個別の性風俗特殊営業店に関するものから、青少年に与える影響、池袋駅周辺のマイナスイメージや風紀の乱れ、区の考え方を問うものまで多岐にわたっている。

風俗店に対する必要な規制は警察の所管であるが、区の行政施策としては、違法あるいは放置された立て看板の撤去や、はり紙・はり札の除去、営業に伴う騒音への対応などがあげられる。これらは風俗店のみに起因するものではなく、また、全ての風俗店がその原因者となっているわけではないが、従来から区の財政需要を生む要因の一つとなっている。

加えて、区では、まちの環境浄化を重要施策として位置付け、犯罪を防止し、安全で明るいまちづくりを推進するため生活安全条例を制定、平成12年11月から施行している。地域住民、警察、区の連携を強化し、一体となって地域のパトロールを行うなど幅広い活動に取り組んでおり、事業者に対しても、健全で一定の節度を持った営業を求めているところである。

風俗産業といっても、その営業種別や取り巻く状況は多様である。引き続き、出店抑制という視点を基軸として、現状の把握を進め、地域社会や区の財政需要に与える影響等について更に整理していく。

可能性

#### (ア) 課税の手法

第一段階的には、営業主に対し収益に応じて課税することが求められるところである。そのためには、営業許可や法人税を扱う官公署や部署と連携し、申告納税方式をとるのが徴税コスト面からは望ましい。

しかし、営業実態や収益を適正に把握し、課税するためには、実態調査に基づいた賦課徴収方式に依るべきであるとも考えられる。

また、営業主に対する直接課税が困難な場合には、風俗営業に使用されている建築物の所有者に対して課税することも一つの手段である。

#### (イ) 問題点

潜在的な営業形態をとる業者を含めれば、池袋・大塚・巣鴨駅周辺には、風俗営業店が数多く存在すると思われる。それらの実態を正確に把握するためには、調査に膨大な経費がかかる。

また、当初の実態調査は無論のこと、課税・徴収の段階においても公安委員会をはじめとする関係官公署との密接な連携が不可欠な課題である。

風俗産業に対する課税については、徴税コスト・政策手段としての意義など様々な面から、さらに慎重な検討が必要である。

#### 【検討結果】

中間報告以降は、風俗産業のうち、池袋という繁華街を抱える地域事情や出店抑制の観点から、他の営業種別と比べてもその集積が目立つ性風俗産業に対する課税に絞って検討を行った。

まず、課税客体や納税義務者については、課税を行う区が容易に把握できることが重要となってくる。この点からみると、営業所・事務所あるいは個室数等を対象として、営業主もしくは営業に使用されている建物の所有者に課税とした場合、その変更の激しさから十分に捕捉しきれない状況が想定される。区が把握できたもののみに課税するということでは、本来課税されるはずのものに課税されないケースが生じることとなる。これは、課税の趣旨はもとより公平性の面からも問題といえる。

また、法定外税は政策目標の達成に有効な手段であると同時に、財源として区に一定の収入をもたらすことも必要となる。これは税率とも関係し、仮に性風俗関連特殊営業 384 件(29 頁の表中 H12 年 11 月末現在)に年間 10 万円の課税をした場合、税収規模は 3,840 万円であり、このような状況では徴収業務の困難性ともあいまって税収額が少ない零細課税となる可能性が極めて高くなる。一方、性風俗関連特殊営業の営業形態は多様であり、高い税率を一律に設定することにも問題は残る。反面、徴税費用は、実態調査費や人件費等を含め相当程度の額にのぼることが見込まれる。

こうした課税の公平性、効果的で適正な税率水準のほかにも、過度の出店の程度や本区が単独で出店抑制を進めた場合の他自治体への影響、性風俗産業に起因する財政需要の明確化や税収の使途など、多くの整理すべき課題があると判断できる。

このため、現時点において法定外税として導入することは見送ることが適当である。しかし、本区にとっては重要なテーマであり、まちの生活環境の浄化や青少年の健全育成に向けた区民の要請があることを踏まえ、今後、適切な時機に改めて検討を行うことも必要である。

### 豊島区内の風俗店の現況

風俗店の種別	特別区部		豊島区			
	H11年12月末現在		H11年12月末現在		H12年11月末現在	
	件数 (A)	1区あたり 平均 (B) = (A) ÷ 23	件数 (C)	1区あたり 平均を100 とした比率	件数 (D)	増減 (D) - (C)
合計	51,311	2230.9	3,067	137.5	2,703	364
風俗営業	16,649	723.9	984	135.9	924	60
接待飲食等営業	9,996	434.6	630	145.0	565	65
1号営業(キャバレー等)	325	14.1	27	191.1	27	0
2号(料理店、バー・スナック等)	9,541	414.8	586	141.3	516	70
3号(ナイトクラブ、ディスコ等)	28	1.2	1	82.1	1	0
4号(ダンスホール等)	90	3.9	16	408.9	7	9
5号(低照度飲食店)	11	0.5	0	0.0	13	13
6号(区画飲食店)	1	0.0	0	0.0	1	1
遊技場営業	6,653	289.3	354	122.4	359	5
7号(マージャン店、パチンコ店)	5,123	222.7	251	112.7	258	7
8号(ゲームセンター等)	1,530	66.5	103	154.8	101	2
性風俗特殊営業	2,080	90.4	290	320.7	384	94
店舗型性風俗特殊営業	1,203	52.3	139	265.8	137	2
1号(個室付浴場(ソープランド)等)	230	10.0	25	250.0	25	0
2号(個室マッサージ等)	122	5.3	17	320.5	17	0
3号(ストリップ劇場、のぞき部屋等)	183	8.0	30	377.0	4	26
4号(モーテル、ラブホテル等)	383	16.7	39	234.2	47	8
5号(アダルトショップ、ポルノショップ等)	285	12.4	28	226.0	44	16
無店舗型性風俗特殊営業	762	33.1	147	443.7	236	89
1号(派遣型ファッションヘルス等)	608	26.4	135	510.7	219	84
2号(アダルトビデオ等通信販売)	154	6.7	12	179.2	17	5
映像送信型性風俗特殊営業 (インターネット等利用のアダルト画像送信営業)	115	5.0	4	80.0	11	7
深夜酒類提供飲食店(バー、酒場等、酒類を提供して営む飲食店営業を深夜において営む営業)	32,582	1416.6	1,793	126.6	1,395	398

本表は、「警視庁の統計(平成11年度版)」等をもとに、本研究会において作成した。

参考「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」による風俗店の種別

1. 風俗営業

(1) 接待飲食等営業（「接待」とは、歡樂的雰囲気醸し出す方法により客をもてなすことをいう。）

1号営業	キャバレー等のように、お客さんにダンスをさせたり、接待をして飲食をさせる営業をいいます。
2号営業	待合、料理店、バー・スナック・パブ等（風営法の表記ではカフェー）で接待をして、お客さんに遊興や飲食をさせる営業です。
3号営業	ナイトクラブ、ディスコ等で、お客さんにダンスをさせ、かつ、飲食をさせる営業で、接待はできません。（1号に該当する営業を除く）
4号営業	ダンスホール等でお客さんにダンスをさせる営業です。接待はできません。
5号営業	低照度飲食店喫茶店。バーその他設備を設けて客に飲食をさせる営業で、国家公安委員会規則で定めるところにより計った客席における照度を10ルクス以下として営むものです。
6号営業	区画席飲食店。喫茶店、バーその他設備を設けて客に飲食をさせる営業で、他から見通すことが困難であり、かつ、その広さが5平方メートル以下である客席を設けて営むものです。

(2) 遊技業経営

7号営業	マージャン荘やパチンコ店（風営法では「まあじゃん屋」「ぱちんこ屋」）で、射幸心をそそるおそれのある遊戯をさせる営業をいいます。接待はできません。
8号営業	ゲームセンターやゲーム喫茶店等で、射幸心をそそるおそれのある遊戯に用いることのできるものを備える店舗や、区画された施設において、同様の機器類で遊戯させる営業です。

2. 性風俗関連特殊営業（平成13年改正前の呼称は「性風俗特殊営業」）

(1) 店舗型性風俗特殊営業

1号営業	個室付浴場
2号営業	個室マッサージ
3号営業	ストリップ劇場、のぞき部屋
4号営業	モーテル、ラブホテル
5号営業	アダルトショップ

(2) 無店舗型性風俗特殊営業

1号営業	派遣型マッサージ
2号営業	アダルトビデオ通信販売

(3) 映像送信型性風俗特殊営業

インターネット等利用のアダルト画像送信営業
-----------------------

(4) 店舗型電話異性紹介営業・無店舗型電話異性紹介営業

テレホンクラブ営業。店舗の有無によって店舗型と無店舗型とに区分
---------------------------------

平成13年の「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」の一部改正により、電話異性紹介営業（いわゆるテレホンクラブ営業）が、新たに規制の対象として加えられた。これにより、「性風俗特殊営業」という類型も「性風俗関連特殊営業」という名称に改められた。

## (2) 生活環境の保全

### 放置自転車

次章において、放置自転車等対策税（仮称）として詳述している。

### 空き缶等のポイ捨て（自動販売機）

#### 【中間報告における検討状況】

##### 区における現状

区内いたるところに設置されている自動販売機は、飲み物を容易に買うことができ便利である反面、ゴミ箱が設置されていなかったり、あるいは満杯のため捨てられなかったりポイ捨てを助長する一要因にもなっている。自動販売機についての法令上の規制はなく、野放し状態となっている。

一方、区では、ポイ捨て対策として「空き缶等の投げ捨て防止に関する条例」の制定、ポイ捨て防止キャンペーン等を実施しているが、容易に購入できかつ飲料後の缶を捨てるゴミ箱の設置・清掃等業者による管理が不十分なため、効果があがらない。また、自動販売機は歩道・車道にはみだして設置されているものもあり、高齢者や障害者の歩行の妨げ、及び自動車通行の妨害も引き起こしている。区内環境の浄化と区民生活の安全確保という視点に基づき、野放し状態である自動販売機に対する課税について以下のような検討を行った。

自販機の区内設置台数については、データがないため、全国設置数等から推計を行った。区内設置台数は平成11年12月末で飲料・たばこ合わせて8,507台と推計される。また平成11年度区内飲料自動販売機調査結果では、撤去台数355台新規の設置数は920台と非常に激しく動いている。

自動販売機については設置届義務等がないため、その動向はつかみ難い状況にある。また、道路・歩道等にはみ出して設置されている自動販売機数、施設内に設置されている自動販売機数及びゴミ箱の設置されていない自動販売機数等のデータがないのが現状である。

##### 区の施策としては、

- (ア) 自動販売機にゴミ箱を設置した業者に対し、ステッカーを発行する。
- (イ) ポイ捨てを防止するため、平成11年度は560万円かけて街頭用灰皿の設置・清掃及び「ポイ捨て防止キャンペーン」等を実施している。

##### 可能性

課税客体としては、自販機設置事業者、自販機設置依頼者が考えられる。しかしながら、自販機課税を考えると、第一に課税対象となる自販機の数把握することが困難でありかつ設置・廃止の激しい区内自販機数を調査する場合、多額の経費がかかり税収としては少額と予想される。

第二に、課税目的は自動販売機設置の抑制ではなく、空き缶・たばこ等のポイ捨て防止に

ある。しかしながら、ポイ捨てされる空き缶等は、自動販売機の缶飲料水・たばこのみに限らず、コンビニ・激安店・駅の売店等で販売されている物もある。また、通行の障害となるのは、自販機のみならず捨て看板・中小事業者の看板等も要因となっている。よって、自動販売機とコンビニ等自販機以外で販売される缶飲料水・たばこ等及び自動販売機と立て看板等と区別して課税することに区民・事業者の理解を得るのは困難である。

第三に、ポイ捨ては缶飲料・たばこ等の販売者よりこれらを購入して消費する側に主原因があると考えられる。消費者のモラルの高揚を期待するならば、自動販売機より缶・たばこその物に転嫁できる税でなくては効果が期待できない。これらの理由により、自動販売機を課税の対象とすることは困難である。

#### 【検討結果】

中間報告以降においても状況の変化はなく、現時点において法定外税として導入することは困難である。

### ごみ排出抑制と資源リサイクルの推進

#### 【中間報告における検討状況】

##### 区における現状

地球温暖化をはじめとする地球環境の悪化に対し、平成4年に採択された気候変動枠組条約の第3回締結国会議（COP3）において温室効果ガス排出量削減目標を定めた京都議定書が採択された。日本は6%の削減目標を約束しており、12年11月にオランダ・ハーグにおいて開催されたCOP6でも、削減に向けた一層の努力の必要性が明らかにされている。

廃棄物の資源化については、平成12年、循環型社会形成の推進のため基本法が制定されるとともに、容器包装/家電/建設廃棄物/食品廃棄物等のリサイクル法が制定され、製造者責任の一層の明確化が図られた。

豊島区においても、区民の幅広い地域活動が行われているほか、区の事業としてもリサイクル及び清掃関係に平成11年度で約62億円を支出している。併せて、一般廃棄物の処理費用は同年度までは東京都の事業であったため決算ベースで比較できないが、平成12年度予算では、人件費を除いた予算額が約27億円となっている。こうした経常的な経費以外にも、施設に要する経費が必要となる。清掃工場の管理は、東京二十三区清掃一部事務組合が行っているが、その負担も23区の間分担金によってまかなわれている。この清掃工場の施設維持については、23区の区域内においては「燃えないごみ」とされているプラスチック系ごみが「燃えるごみ」に混入していることで燃焼炉の消耗を早めていることも指摘されている。

また、区内発生廃棄物に占めるプラスチック系廃棄物は、平成12年3月策定の豊島区一般廃棄物処理基本計画にある、平成10年度資源回収実績からの推計によれば、家庭系ごみの10.4%、事業系ごみの27.6%を占めている。プラスチック系ごみのうちペットボトル等については、区民のリサイクル活動等により再生が図られており、トレー等については事業者

よる再生が図られている。

しかし、再生品の利用等、リサイクルルートの確立には、一層の啓発促進と消費行動の改善、利用促進によるリサイクルルートの拡大や組成表示の明確化等、今後解決していくべき課題が多く残っていることも事実である。

こうした区の清掃・リサイクル関係経費、啓発関係経費及び今後リサイクルルートの確立等に要する経費について、現在リサイクルルートが確立されていないレジ袋に課税することでその一部をまかなうとともに、区民の意識啓発を図ることが杉並区において検討されている。本区においても、杉並区との間で状況等の相違は少なく、検討の余地があるものと思われる。

#### 可能性

本研究会の基本的な視点に照らして検討すると、「特定の行政需要を発生させ」ていることは前述の通りである。地球環境の保全という視野の広い課題に対して基礎的自治体である豊島区のみを対象とする課税が妥当かとの考え方もある。そうした目的に対して行っていく基礎的自治体の行政経費の負担方法を新たに検討することが必要なのかとの点について、十分な検討により考え方を整理していく必要があるが、地球環境保全という目的のための「行動は地域的に」という理念のもとに、区としても積極的な姿勢を示していくことは必要である。

その際の、基礎的自治体の行政経費の負担をいずれに求めるかとの視点に立てば、「財源確保にとどまらず、区の重要政策の推進に寄与する」ことについては、消費行動の都度、税を負担するか、マイバック等の携行により負担を回避するか、との選択を求めることになり、リサイクルの推進という重要政策の推進につながるほか、リサイクルルートの確立されていないレジ袋の使用減少により、ごみの発生抑制の推進にもつながることが期待できる。

また、「区民の負担が生じる場合の区民の選択権の保障」という視点についても、前述のとおり、税負担が行動による寄与かの選択可能性があり、保障が行われている。

こうしたことから、杉並区の検討及び諸外国の実例なども研究し、ごみ処理有料化等の他の選択肢も含め、環境施策全体として検討していくことが重要である。

消費行動が行政区域と必ずしも一致しておらず税負担を回避して他の自治体で購入する等、消費と負担の乖離等についての考え方の整理が必要であること、また、他のプラスチックごみに課税しないでレジ袋だけ課税することの整合性や、紙袋等とプラスチック袋を区別すること等について整理を行うなど、さらに慎重な検討が必要である。

#### 【検討結果】

消費者に対して再生可能資源（ビン、缶、ペットボトル、トレー等）の購買時、あるいは販売事業者に対して同品目の販売時に課税する場合、課税品目を明確にする必要がある。この場合に、本区が実施する資源分別回収事業の対象品目に課税することは、税によるコストへの負担とが重複することとなり、分別への意欲を阻害することが懸念される。

また、再生可能資源以外のごみ排出量等に課税または手数料を徴することについては、ごみ焼却量全体が減少の方向にあることや、平成14年4月から始まる新たな資源回収事業への協力によりさらに減少した場合に、なお課税等によるコストを求めることの妥当性も含めて、同

事業の効果等を踏まえた検討が必要と思われる。

さらに、炭素税等の地球環境全体への環境税等については、当面、基礎的自治体である本区に導入する効果及び国税、都税等の動向を見定めるべきといえる。

このため、現時点において法定外税として導入することは見送るべきである。

### (3) 健全な街づくりの誘導

区内においてどのような建物を建築するかは、建築基準法等の法令に適合していれば、原則として建築主の自由に任されている。その一方で、区においても都市計画を始めとした各種の計画を制定して、健全な街づくりを進めている。これらの計画に適合する建物の建築、ひいては健全な街づくりを誘導することは、区の政策の推進に寄与することになる。

しかし、各種の計画だけでは強制力に乏しく、それだけで健全な街づくりを誘導することは困難である。そのため、法定外税を課することによって、区の政策に適合した街づくりを誘導し、あるいは区の政策に適合しない建物の建築を抑制することができないかという観点から、次のような検討を行った。

#### 狭あい道路整備の推進

##### 【中間報告における検討状況】

##### 区における現状

幅員が4mに満たない狭あい道路の存在は、消防車が通行できないなど防災上大きな支障になるおそれがある。また、自動車とのすれ違いが難しい、交差路の見通しが悪いなど交通上の問題も生じている。

昭和63年の住宅統計調査によれば、区内における狭あい道路の総延長は229,270mであり、道路の両側を整備する必要があることから、総延長の2倍が要整備ということになる。これに対して、平成11年度末までに整備が終ったのは78,995mであり、達成率は17.23%となっている。この達成率は、毎年1%台の上積みで推移している。

##### 可能性

狭あい道路の整備を推進するためには、要整備地の所有者への課税も有効な手段である。しかし現在の整備事業は、土地所有者の任意の協力のもとに行われており、制度が浸透してきたためか、今のところ円滑な協力が得られている。また、既存の建築物を建て替えるときにしか整備できないという事業の性質上、法定外税を課税しても達成率が向上する可能性が少ないため、課税の対象とすることは困難である。

非協力者についてのみ課税することも考えられるが、件数(11年度は1件)が少なすぎて、財源としての意義に乏しい。

##### 【検討結果】

区では「狭あい道路拡幅整備条例」を制定し、平成14年1月から施行することとなった。条例では、建築主等と区側のそれぞれの責務を明確にするとともに、事業安定化、生活環境の確保などを図るため、これまで取り組んできた整備事業を更に推進するとしている。このような状況も踏まえた場合、現時点において法定外税として導入することは困難である。

## 違反建築物の解消

### 【中間報告における検討状況】

#### 区における現状

違反建築物については、本来建築そのものが許されないはずである。しかし、現実には是正命令等に従わずに違反のまま建築されたり、増改築によって違反建築になったりしている建築物が多く存在する。確認申請の段階で違反していれば事前に是正させるため、これらの違反建築物が発生するのは、確認申請と違う設計で建築された場合や、当初は適法でも増改築により違反建築物になるケースということになる。

そのため、主として周辺住民からの通報や実地調査によって実態を把握することになり、すべてを把握することは困難な状況である。

#### 可能性

違反建築物の所有者に課税することにより、間接的に是正を強制する効果は期待できるが、区が違法状態を容認する結果になるのではないかという危惧はぬぐいきれない。

また、課税客体をすべて把握することができるのか、軽微な違反も含めて対象にするのか、目的税ではなく普通税ではないか等の多くの問題がある。さらに、建築基準法上の罰則が適用できるケースもあるため、課税の対象とするよりも罰則を適用する方が先ではないかという議論も当然に予想されるため、課税の対象とすることは困難である。

### 【検討結果】

中間報告以降においても状況の変化はなく、現時点において法定外税として導入することは困難である。

## ワンルームマンション建築の抑制

次章において、ワンルームマンション税（仮称）として詳述している。

## C A T Vによる電波障害対策

### 【中間報告における検討状況】

#### 区における現状

区内における中高層建築物の増加に伴い、これらの建築物を原因とする電波障害も深刻な状況にある。障害の原因者が特定できる場合には、原因者の負担により対策を講じることになるが、近年は原因者が特定できない複合障害も増加している。また、電波障害対策として設置した共同施設の劣化による更新の必要性も生じている。

こうした状況に鑑み、区は平成9年に「テレビジョン放送の受信障害の解消に関する条例」を制定し、C A T Vの利用による電波障害対策の普及を図っている。

しかし、C A T Vを利用する場合には、20年間の保守料が含まれる関係で初期費用が高

くなるため、利用しない建築主の方が多いのが実情である。

可能性

「テレビジョン放送の受信障害の解消に関する条例」において建築主に義務づけているのは、受信障害解消のための対策を講じることであり、CATVの利用による対策を義務づけているわけではない。法定外税による課税を検討するより前に、同条例においてCATVの利用による対策を義務づけるのかどうか、義務違反に対して罰則規定を設けるのかどうか等を検討することが先決である。そこまでの検討がなされていない現状においては、課税の対象とすることは困難である。

**【検討結果】**

中間報告以降においても状況の変化はなく、現時点において法定外税として導入することは困難である。

## 7. 法定外税の構想（導入を検討すべき法定外税）

法定外税の活用に向けた検討の結果、導入を検討すべきものとして「放置自転車等対策税(仮称)」及び「ワンルームマンション税(仮称)」の2つの法定外税を構想した。

### (1) 放置自転車等対策税(仮称)

本区における自転車等放置の状況と対応の概要

自転車は、われわれの生活に非常に身近な存在である。スポーツ・レジャー用として、あるいは手軽でクリーンな交通手段として、世代を超えて親しまれ、愛用されている。

しかし、その反面、駅周辺を中心に大量かつ無秩序な放置自転車が、交通事故を誘発し、点字ブロックを利用する視覚障害者や車椅子を利用する身体障害者等の社会参加を妨害し、さらには消火・救急活動等の障害となる等、さまざまな社会問題を発生させている。

本区における自転車等の放置の状況も深刻であり、駐車場の新設・撤去活動の強化にもかかわらず、駅周辺の自転車等の放置状況を解消するには至っていない。平成元年度に7,842台と8千台を下回っていた撤去台数も、平成6年には2万台を突破し、その後も2万2千台程度で推移している。しかも、撤去活動の終了を待って、自転車を放置する者があとを絶たないなど、行政のみによる対策には限界がある。このため、地域住民との協力によるキャンペーン活動等を精力的に行っている。

放置自転車等への法制度の推移等

こうした状況を踏まえて、国においても対策が講じられてきた。

昭和55年11月25日に、「自転車の安全な利用の促進及び自転車駐車場の整備に関する法律(以下「自転車法」という。)」が公布された。しかし、駅周辺の放置自転車を解決するには、不足する点があることが明らかとなり、また、原動機付自転車の放置も加わるなど事態が悪化傾向にあったことから、平成5年12月22日に、「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促進に関する法律(以下、「改正自転車法」という。)」が公布された。

自転車法の改正にあたり、各自治体等から、(1)公営自転車駐車場に対する補助条件、補助率の改善を図ること、(2)放置自転車等の撤去・移送に関する条項の設置や駐車規制の強化等の関連規定の整備等、と併せて、(3)鉄道事業者も放置自転車対策について応分の義務を負うよう役割分担を明確にしその旨法制化すること、等が要望として提出された。

これは、改正前の自転車法において、「官公署、学校、図書館、公会堂等公益的施設の設置者及び百貨店、スーパーマーケット、銀行、遊技場等自転車の大量の駐車需要を生じさせる施設の設置者は、周辺の土地利用状況を勘案し、その施設の利用者のために必要な自転車駐車場を、当該施設若しくはその施設内又はその周辺に設置するように努めなければならない(同法第5条第2項)」こととされ、併せて「地方公共団体は、商業地及び近隣商業地域内で条例で定める区域内において

百貨店、スーパーマーケット、銀行、遊技場等自転車の大量の駐車需要を生じさせる施設で条例で定めるものを新築し、又は増築しようとする者に対し、条例で、当該施設若しくはその施設内又はその周辺に自転車駐車を設置しなければならない旨を定めることができる。(同条第3項)」とされていたのに比べ、鉄道事業者に関する規定が設けられていないことについての問題点として指摘されたものである。

こうした地方自治体の要望等を踏まえ、改正自転車法においては、新たに第5条第2項として、鉄道事業者についての規定を設けた。

一方、百貨店等についての自転車法第5条第2項及び第3項の規定は、改正自転車法の第5条第3項及び第4項として、原動機付自転車にも対応できるよう「自転車」とされていたものを「自転車等」と改めるなど所要の改正をされたが、基本的には変更が加えられなかった。

新たに鉄道事業者について設けられた規定は、「鉄道事業者は、鉄道の駅の周辺における前項の自転車等駐車場の設置が円滑に行われるように、地方公共団体又は道路管理者との協力体制の整備に努めるとともに、地方公共団体又は道路管理者から同項の自転車等駐車場の設置に協力を求められたときは、その事業との調整に努め、鉄道用地の譲渡、貸付けその他の措置を講ずることにより、当該自転車等駐車場の設置に積極的に協力しなければならない。ただし、鉄道事業者が自ら旅客の利便に供するため、自転車等駐車を設置する場合は、この限りではない。」とするものであった。

なお、改正自転車法第5条第4項の規定が、上記第2項の新設にかかわらず、基本的に旧自転車法第5条第3項と同様の規定であることから、同項の「条例による駐車場の設置義務」の対象として鉄道事業者を含むことができると考えることは困難と思われる。本区「自転車等の放置防止に関する条例」第16条が、施設の用途を具体的に示す際に鉄道事業者を含めていないことは、こうした考え方を踏まえてのものである。

こうして改正自転車法により、駅周辺の自転車等放置の解消が期待されたのであるが、駅周辺の放置状況は引続き深刻な状況にある。これは、自転車等を駅までのアクセス手段として利用する鉄道利用者を誘因する力に比して、鉄道事業者の自治体等への協力への調整に努める姿勢や、自転車等駐車場の設置への積極的な協力の程度、及び第5条第2項但し書きの趣旨への理解が、なお著しく不足しているためと思われる。

#### 放置自転車等の問題解決への基本的視点

放置自転車等への対策を考える際に、忘れてはならない第一の視点は、この放置自転車等の問題が、決して区内の全ての地域に不偏的に存在するものではないことである。放置自転車等は、駅を中心として一定の区域に存在する。駅の周辺と、駅から比較的離れた区域との間では、放置の状況に明らかな違いがみられる。例えば、大型小売り店舗が存在しても、放置自転車等がほとんどないという駅から比較的離れた地域がある。また、逆に大型小売店舗がない場合でも駅周辺には放置自転車が山積している。

このように、放置されている自転車等の利用者の大半が鉄道利用者であるという事実は動かしがたく、鉄道事業者の誘因者としての立場からの、この問題への誠実な対応が求められる。したがって、駅における営業収益の一部を、当該駅に起因する放置自転車の解消活動へと振り向けることに

は十分な合理性があると思われる。

また、区では平成13年4月までに、有料・無料の自転車駐車を計25ヶ所設置し、自転車9,551台、原付自転車108台の収容能力を整備している。こうした自転車駐車の利用者も大半が鉄道利用者であり、こうした施設の設置・管理に要する経費の負担も見直していく必要がある。特に、定期利用者は通勤・通学のため自転車により駅までアクセスしているものと思われる。なんらかの形で駐車場の整備がなされていなければ、こうした鉄道へのアクセス手段として毎日自転車を活用している者の駐車需要に対応できず、ゆきつくところは定期的な放置の増大を招いたと思われる。鉄道事業者に誘引者としての立場から、自転車駐車場整備への一定の負担を求める所以である。

また、第二の視点として、全ての自転車等の利用者が放置行為者ではないということである。専ら近隣での買物等に利用し、通勤・通学などに利用していない利用者にまで、放置解消への負担を求めていくことは妥当ではない。したがって、自転車購入時等に一律に負担を求めていくことは妥当ではない。また、同一の者が何度も放置を行った場合には、その都度負担を求めるべきである。このように、負担は実際に放置をしたという「行為」に対して求めていくべきである。こうしたことを踏まえ、先般、撤去手数料の見直しを行い、2,000円から3,000円へと負担の強化を図ったところである。

区立自転車駐車の定期利用者は、月額で区内利用者については1,250円から2,500円、区外利用者は1,500円から3,000円を負担している。こうした利用者との負担の公平化を図っていく必要がある。なお、駐車場利用料金についても、25%の増額を行い、負担の適正化に努めたところである。

そして、第三の視点としては、放置による被害は地域社会全体に及んでいるということである。前述した交通事故や障害者等の活動への危険性、あるいは消火・救急活動への支障などの被害は、人命に関わるものであり、非常に深刻なものである。そして、それは住居等の周辺に放置状況がある場合だけでなく、買い物や鉄道の利用等のために駅周辺を歩行する全ての人にとって解消が望まれるものである。

このように考えると、放置自転車を駅周辺から排除する活動に要する経費は、実際に放置をしている自転車等の利用者と、その誘因となっている鉄道事業者、そして放置による区民の被害を防止する責務を有する行政が、適切に負担を分担していくべきである。

#### 費用負担配分の考え方

このうち、行政は、これまでも自転車等駐車の設置・管理、撤去活動、撤去した自転車等の保管等のさまざまな面での費用負担を行ってきたことは、あらためて指摘するまでもない。平成12年度決算における交通対策費は、1,000,035千円であり、自転車駐車場管理運営費として、289,270千円、自転車駐車場開設経費として32,308千円、巣鴨北・目白駅東自転車駐車場建設経費として498,652千円、また、放置自転車対策経費として39,279千円、放置自転車撤去作業委託事業経費として12,604千円、自転車保管所管理運営経費として41,416千円、東池袋5丁目保管所開設経費として6,188千円、置場対策経費として28,774千円となっている。このほか、レンタサイクル事業経費等に、計51,544千円を

負担している。こうした多額の負担をすべて、今後も区民税等からの負担に求めていくことが妥当かどうか疑問があることはすでにみてきたとおりである。

また、放置行為をした者からは、撤去費用の一部を徴収している。この撤去費用負担は見直しを行い、より責任に応じた負担を求めていくこととしているが、撤去費用の全額の負担を求めていくこととすると、返還率が下降し、結果的に税金を通じた区民全体の負担増加を招くことが懸念される。

ところで、鉄道事業者については、前述した改正自転車法第5条第2項による駐車場等の設置協力への協力義務以外にも、撤去に関する努力が求められている。

すなわち、同法第5条第6項は次のように規定している。

「地方公共団体、道路管理者、都道府県警察、鉄道事業者等は、駅前広場等の良好な環境を確保し、その機能の低下を防止するため、必要があると認めるときは、法令の規定に基づき、相互に協力して、道路に駐車中の自転車等の整理、放置自転車等（自転車等駐車場以外の場所に置かれている自転車等であって、当該自転車等の利用者が当該自転車等を離れて直ちに移動することができない状態にあるものをいう。以下同じ。）の撤去等に努めるものとする。」

この規定からも、住民からの税による活動をしている点で共通性のある、地方公共団体、都道・区道の道路管理者、都道府県警察とならんで、鉄道事業者等に撤去等への責務があることが理解できる。前述した駅における収益の一部で撤去等の費用を負担することの合理性はこのことから明らかである。なお、放置行為を行ったものから手数料を徴しているのに、新たに同一目的で税を課することは二重の徴収ではないかとの疑問が生じることも予想されるが、前述したように撤去手数料の増額はしたものの、それでも撤去に要する経費の三分の一程度に過ぎないのであって、なお、三分の二は区民からの税によりまかなっている。今回の税の新設は、この適正な負担を図るものである。

また、改正自転車法第5条第2項又は同条第4項の規定から、直ちに鉄道事業者をして同条第4項による自転車駐車場の付置義務の対象とすることは困難としても、そのことが区立の自転車駐車場の費用負担を主要な誘因者である鉄道事業者に禁じたものであるとは思われない。このため既設あるいは今後設置する駐車場の利用台数に応じて新たに課税することで負担の適正化を図ることには支障がないものと考えられる。

なお、鉄道事業者「等」とされており、鉄道事業者だけに負担を求めることへの疑問も予想されるが、同項の撤去対象となる放置自転車等の定義が「当該自転車等の利用者が当該自転車等を離れて直ちに移動することができない状態にあるもの」とされていることから、商店街等の小売り店舗への所用により自転車を駐車している場合でも、直ちに移動することができる場合は放置自転車等として撤去する必要はないと思われ、こうした比較的小規模な小売り店舗にまで撤去費用の負担を求めていく理由はない。

しかしながら、こうした小売り店舗等においても、道路に駐車中の自転車等の整理に努めるべきことは言うまでもなく、また、相当程度に実施されている。

## 放置自転車等対策税の概要

これまでの検討を踏まえ、本研究会は、下記により新たな税を設け、放置自転車等の解消への鉄道事業者への適切な費用負担を求めていくことを提言したい。

(ア) 税の名称 放置自転車の解消のための撤去及び保管、ならびに自転車等駐車場の整備及び啓発等にかかる施策に要する費用に充当することから、税の名称は「放置自転車等対策税」とすることが適当である。

(イ) 課税の目的 放置自転車等対策税は、駅前等に放置された自転車で撤去を必要としたものに対して課税する。

その目的は、放置の行為者及び放置の誘引となりながらも十分な施設整備に至っていない鉄道事業者、ならびに放置自転車による事故等の危険から区民を守る立場にある行政が、放置自転車等の解消に要する負担を手数料及び税により適正化していくことにある。

鉄道事業者は、自転車等駐車場の整備を主体的に行うことで本税の減免措置を得ることができ、税負担と施設整備を選択することが可能である。鉄道事業者が施設整備を行うことを選択すれば、税収にはつながらないが、それにより駐車場のキャパシティの拡大と、自転車利用者にとっての駐車場の選択肢の拡大を図ることができ、放置の抑制という目的は達成されることとなる。

放置自転車等対策税は、地方税法第731条の規定に基づく法定外目的税とする。

(ウ) 税収の使途 放置自転車等対策税の税収は、課税目的から考えて、放置自転車等の解消を推進するための費用に充てることになる。

例としては、次のようなものが考えられる。

放置自転車等の撤去費用の一部

撤去した放置自転車等の保管に要する費用の一部

その他、放置を抑制するための自転車等駐車施設の整備及び放置しないことを呼びかける啓発等

(エ) 課税の対象 放置されている自転車のうち駅周辺の健全な利用を妨げるため、撤去を必要としたもの及び自転車駐車場を利用した自転車に課税する。

撤去を必要としたものとは、条例の規定により実際に撤去したものとする。

したがって、放置されている自転車であっても、総合的な判断から撤去を必要としないとしたものについては、課税の対象から除かれることになる。

自転車駐車場を利用した自転車とは、定期利用のものとする。

(オ) 納税義務者 納税義務者は、放置の誘引となっている鉄道の事業者とする。

鉄道事業者は、自転車等駐車場の整備への協力が義務付けられており、また、撤去等に努めることとされている。しかし、撤去等の実施もほとんどを区が行っており、施設整備・撤去等の必要性を納税により認識してもらう必要があり、そのためには鉄道事業者を納税義務者とするのが、最も効果的だからである。

(カ) 減免事項 放置自転車等対策への寄与の割合にもとづき、減免の対象とすることが適

当である。

(キ) 課税標準・税率 放置自転車に着目した課税標準は、駅周辺に放置されている自転車のうち条例により撤去したものとするのが適当である。実際に、放置による事故等の被害を解消することが目的だからである。

また、税率については、撤去に要する経費を放置行為者と行政及び納税義務者となる鉄道事業者とで負担するという考え方から、撤去手数料と同額の3,000円程度が適当と考える。

自転車駐車を利用した自転車に着目した課税標準は、現実に、恒常的に自転車を駅へのアクセス手段としているものとするのが適当である。継続的な駐車需要であることから、毎月の利用数の実態に応じた課税とすべきと考える。

また、税率については、自転車駐車の設置・運営に要する経費は、現在の利用料はあくまでも自転車駐車場への駐車を促進する目的から実際に要する経費よりも低く設定しているため、現在の利用料にとられる必要はなく、撤去に着目した税の額と同様に3,000円程度とすることが適当と考える。

(ク) 納税の方法

本税は、賦課徴収の方法によって徴収する。

具体的には、放置自転車に着目した課税については、1か月あたりの駅ごとの撤去台数をもとに区長が税額を決定し、6か月分ごとに鉄道事業者へ納入書を送付する。納税は半年ごとに1回とする。

また、駐車場利用自転車に着目した課税については、各月の駅ごとの周辺に設置された自転車等駐車場の定期利用者数をもとに区長が税額を決定し、6か月分ごとに鉄道事業者へ納入書を送付する。納税は半年ごとに1回とする。

なお、複数の鉄道事業者が乗り入れる駅については、収益などの割合に応じて税額等を按分することとする。

(ケ) 条例の施行期間 自転車放置の状況を永続的なものと考えないため、本税導入の趣旨に基づき、鉄道事業者等の施設整備への努力が向上するものと予測し、条例の施行期間は当面5年間とし、その後の状況により存廃について検討することとする。

(コ) 税収見込み額

放置自転車に着目した課税

73,000,000円

(1台3,000円 × 撤去台数(平成12年度24,224台))

駐車場利用自転車に着目した課税

140,000,000円

(平成13年8月定期利用登録者3,877人 × 12月 × 3,000円)

(サ) 徴税費用

約100万円(撤去及び登録の段階で課税客体が把握できるため)

## (2) ワンルームマンション税(仮称)

### 【なぜワンルームマンションに課税するのか】

#### ゆとりある住宅・住環境の実現

住宅は、いきいきとした健康な暮らしを支える基盤であるとともに、豊かな人間性をはぐくむ基盤でもある。生活の質を重視した豊かさが強く求められているなかで、ゆとりある住宅・住環境を実現していくことは、豊島区を「居住の場」としても魅力のある都市に発展させていくうえで基本的な課題である。

豊島区は、基本構想において「ゆとりある生活空間をきずく」ことを地域社会づくりの方向のひとつとして位置付け、さらに基本計画において「住宅・住環境」を分野別課題のひとつとしている。これを受けて、平成5年に策定した住宅マスタープランに新たな内容の追加及び修正を行って第2次住宅マスタープランを策定し、公共住宅の供給、定住支援対策の推進、良質な民間住宅の供給誘導、まちづくりと連動した住宅供給、の4点を中心に総合的な住宅政策を推進してきた。

#### バランスのとれた世帯構成の確保

区内における世帯構成の状況を見ると、昭和40年代には約4万世帯のファミリー世帯が居住していたが、その後一貫して減少が続き、平成7年には約2万5千世帯となっている。その反面、単独世帯は、昭和40年の3万6千世帯から増加を続け、平成12年には7万5千世帯となっている。その結果として、区内の全世帯のうちファミリー世帯は約20%にすぎず、単独世帯が約56%という偏った世帯構成を持つ自治体となっている。

こうした世帯構成の変化は、地域コミュニティが衰退する要因となるだけでなく、人口の少子・高齢化を押し進める要因ともなってきた。

豊島区が将来に向けて地域社会の活力を維持していくためには、ゆとりある住宅・住環境を実現することで、バランスのとれた年齢構成や世帯構成を確保していくことが重要である。そのためには、ファミリー世帯の減少を食い止め、回復させるための政策を推進し、ファミリー世帯が居住できる住宅の供給を図っていくことが必要である。

#### 住宅ストックの現状と対策

ファミリー世帯の減少と単独世帯の増加は、豊島区だけに限った現象ではないが、本区における住宅ストックの状況が色濃く反映されているのも事実である。そこで本区における住宅ストックの状況をみると、次のような特徴があることがわかる。

##### (ア) 高率なワンルームマンションの割合

平成10年の住宅・土地統計調査によると、区内の住宅ストックは12万5千戸であり、そのうち32%(4万戸)が持ち家、57%(7万1千戸)が民営借家となっている。民営借家の中でも、床面積が30平方メートル未満のワンルームマンションは24,650戸であり、住宅ストックに占める割合は約20%になる。この割合は、23区の中で最も高いものであり、これに中野区と新宿区が18%で続いている。

##### (イ) 少ないファミリー向け民間借家

次に民営借家の規模についてみると、7万1千戸の65%にあたる4万6千戸が床面積30平方メートル未満の住宅である。次いで床面積30~49平方メートルのものが1万7千戸、5

0～69平方メートルのものが5千戸となっている。国の「住宅建設5箇年計画」に定める3人世帯の最低居住水準が39平方メートル、4人世帯のそれが50平方メートルであることを考えると、ファミリー世帯向けの借家は非常に少ない状況であるといえる。

最低居住水準はすべての世帯が確保すべき最低の居住水準とされているが、本区における最低居住水準に満たない世帯の割合は、23区平均のそれを2割上回っている。特に民間借家については、1・2人世帯では21%、3人世帯では24%、4人世帯では31%と、世帯規模が大きくなるほど最低居住水準に満たない世帯の割合が高くなっている。

最近では、10年連続して地価の下落が続くという状況のなか、民間による旺盛な分譲マンションの供給が続いており、その数は平成9年以降に限っても6,000戸以上になる。これと連動するかたちで、平成9年以降人口の転出超過傾向も解消されつつある。これらの分譲マンションの約60%はファミリー向けの床面積を持つ住宅であり、居住水準の改善が期待される場所である。

しかし、民間調査機関の調査によると、専有面積が30平方メートル未満のワンルームマンションの首都圏での供給量は平成4年以来の高水準にあるが、1戸当たりの平均専有面積は約21平方メートルであって、しかも山手線内側エリアが76%を占めているとのことである。このような状況を考えると、依然としてワンルームタイプの狭あいな住宅の供給が続くのも事実であり、区全体の民間賃貸住宅のストックとしては、アフォードブルなファミリー世帯向けのものが十分に供給される見込みが立っているわけではない。

こうしたことから、今後の住宅政策においては、狭あいなワンルームマンションの供給を抑制すると同時に、ファミリー世帯向けの住宅の供給を誘導していく必要がある。

#### 現行の供給誘導の手法の限界と新たな手法の導入

良質な共同住宅の供給を誘導するため、区は従来から豊島区中高層集合住宅建築指導要綱（以下「指導要綱」という。）に基づき建築主等に対して行政指導を行ってきた。指導要綱においては、住戸数が15戸以上の中高層集合住宅の新築については、建築確認申請等を行う30日前までに区長に事前協議書を提出することを義務づけており、区長は事前協議書に基づいて居室面積や居住環境の整備などの改善点を指摘し、建築主等と協議を行っている。

しかし、建築基準法等に違反している場合とは異なり、協議の中で行われる指導は行政指導の範ちゅうにとどまるため、建築主等に対して強制力をもつものではない。指導要綱に基づく供給誘導の手法は、あくまでも建築主等の任意の協力を前提とするものであるといえる。また、指導要綱はもともとファミリー向け住宅の供給を誘導しようとするものではないため、ワンルームマンションでも指導要綱に定める最小住戸面積（20平方メートル）を満たしていれば、そもそも指導の対象にはならない。したがって、この手法だけに頼っていたのでは、いつまでも区が誘導目標とするファミリー向けの住宅が増えないのも事実である。

そこで従来からの指導要綱に基づく手法に加えて、ファミリーで居住することが難しい狭あいなワンルームマンションの新築に対して課税することにより、ファミリー向け住宅の供給誘導をより実効性のあるものにしようというのが課税の趣旨である。建築主が狭あいなワンルームマンションを建築する理由は、地域における需要なども考えられるが、建築費や利益率などの経済面が主なものである。このため、狭あいなワンルームマンションを建築すると、課税によってかえって建築主の負担が重くなるという状況を作り出し、ファミリー向け住宅の供給誘導を図ろうとするものであ

る。

## ワンルームマンションに対する課税の概要

### (ア) 税の名称

「ワンルームマンション」という言葉は一般的に定着しているとしても、単に1Kタイプの室構成の住戸を主とした集合住宅という漠然としたイメージがあるだけで、明確な定義があるわけではない。しかし、一般的にわかりやすい用語であるため、税の名称としては「ワンルームマンション税」とすることが適当である。

### (イ) 課税の目的・意義

ワンルームマンション税は、狭あいなワンルームマンションの建築に対して課税する。その目的は、税を課することで狭あいなワンルームマンションの建築を抑制し、ゆとりある住宅・住環境を実現することにある。

建築主は、課税対象となる狭あいなワンルームマンションを建築するか、課税対象とならない良質な集合住宅を建築するかを選択することが可能である。建築主が良質な集合住宅の建築を選択すれば、税収にはつながらないが、そのことで狭あいなワンルームマンションの建築の抑制という目的は達成されることになる。

ワンルームマンション税は、地方税法第731条の規定に基づく法定外目的税とする。

### (ウ) 税収の使途

ワンルームマンション税の税収は、課税目的から考えて、ゆとりある住宅・住環境の実現を推進するための費用に充てることになる。

例としては、次のようなものが考えられる。

#### a) 公共住宅の供給

福祉住宅・区民住宅の供給、ケアハウスの整備、公共住宅の維持管理体制の充実など

#### b) 定住支援対策の推進

高齢者世帯・ファミリー世帯等への住み替え家賃助成、高齢者等同居世帯の建替え支援、高齢者世帯等への住宅改造費助成の充実など

#### c) 良質な民間住宅の供給誘導

良質な中高層共同住宅の供給支援、民間住宅・多世代住宅建替等支援、小規模共同建替支援、分譲マンションの維持管理支援など

#### d) まちづくりと連動した住宅供給

木造賃貸住宅地区の整備による住宅供給、不燃化促進・再開発事業による住宅供給、防災まちづくりの推進、住環境に配慮した建替えの支援など

### (エ) 課税の対象

新たに建築される狭あいなワンルームマンションを対象に課税する。狭あいなワンルームマンションとは、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する。

課税目的からいえば、国の「住宅建設五箇年計画」に定める2人世帯の最低居住水準である床面積29平方メートルに満たない住戸をすべて課税の対象にすることも考えられる。しかし、指導要綱におけるワンルームマン

ションの定義と一致させた方が納税者にとってもわかりやすい制度になること、床面積が25平方メートルを超えれば夫婦で居住することも可能であることを考慮して、上記の中高層集合住宅に限るものである。

その結果、住戸数が15戸未満の小規模な中高層集合住宅や、1戸当たりの床面積が25平方メートルを超える住戸は、課税の対象から除かれることになる。

(オ) 納税義務者 納税義務者は、建築確認申請時の建築主とする。ゆとりある集合住宅の建築へ誘導するには、建築を計画する段階から納税を意識してもらう必要があり、そのためには建築主を納税義務者とするのが、最も効果的だからである。

(カ) 非課税・減免事項 建築主が国または地方公共団体の場合には、集合住宅の建築により利益を得ようとするものではなく、誘導の効果が見込まれないため、非課税とすることが適当である。

また、建築確認は申請したが実際には建築しない場合や、完成時とワンルーム住戸数が異なる場合は、減免の対象とするのが適当である。

(キ) 課税標準・税率 課税標準は、建築確認申請時におけるワンルーム住戸の戸数とするのが適当である。法定税における不動産に対する課税は床面積を課税標準にしているが、これは不動産の資産価値に着目しているからである。これに対してワンルームマンション税は、狭あいなワンルームマンションの建築自体に着目するものであり、住戸の床面積が25平方メートル以下であれば最低居住水準を割り込んでいることには変わりがないため、床面積ではなく住戸数を課税標準とするのが適当である。

また税率については、次の点を総合的に勘案した結果、1戸当たり50万円程度が適当と考える。

- a) 良質な集合住宅を建築しようとする誘因が働く程度の税率であること
- b) 分譲あるいは賃貸の段階において建築主が負担せざるを得ない税率であること
- c) 不動産に関する他の税目の税率と均衡を失しないこと

(ク) 納税の方法 本税は、賦課徴収の方法によって徴収する。

具体的には、建築確認申請時のワンルーム住戸の数をもとに区長が税額を決定し、建築主に納入書を送付する。納税は1回限りのものとし、建築確認申請から2、3か月程度先を納税の期限とする。

(ケ) 条例の施行期間 ワンルームマンション税による税源が必ずしも永続的に存在するものではないことや、本税導入の趣旨に鑑み、条例の施行期間は当面5年間とし、その後の状況により存廃について検討することとする。

(コ) 税収見込額 約3億3千万円(平成8～12年度の平均協議戸数による)

(サ) 徴税費用 約100万円(建築確認申請の段階で課税客体が把握できるため)

## 8 . 導入に向けた手順

区として法定外税の導入を打ち出した場合、各方面から様々な声が寄せられ、相応の反発も予想される。新税の創設が区民や事業者に与える影響は、直接、間接を問わず大きいものがある。そのためにも、関係者を交えた幅広い議論、区民・納税義務者に対する十分な説明、区民の代表である区議会での審議、国との協議など、一つひとつの過程において理解と協力を得ていくことが不可欠となる。

このため、法定外税の円滑な導入に向けては、次のような手順を踏むことが適当であると考えられる。

### ( 1 ) 有識者等による会議体の設置

法定外税については、単に税の実務だけではなく、税理論、経済的効果、社会的影響、当該法定外税に係る政策課題など、様々な観点から検討する必要がある。これらの検討に関しては、内部の職員だけで行うよりも、外部の有識者・関係者などで構成する会議体を設置して行うほうが、より多角的な観点からの検討が可能となる。

したがって、今後適切な時期に有識者等による会議体を設置し、2つの法定外税についての検討を諮ることが必要である。その際、2つの新税候補は内容を異にするものであり、より効率的、効果的な検討ができるような体制の確保にも留意することが望ましい。

### ( 2 ) 納税義務者への説明

法定外税を創設する際には、納税義務者の理解をどのように得るかが、導入ならびにその後の賦課徴収が円滑に行われるかどうかの重要なポイントになる。租税は、行政が権力的に住民等に負担を強いるものであり、課税される側への配慮が必要だからである。

そのため、鉄道事業者や建設業界等との事前の聴聞的な協議を行うなど、納税義務者への事前説明を十分に行うことが必要である。

### ( 3 ) 区民意向の調査

法定外税の創設にあたっては、納税義務者への説明とともに、区民の理解を得ることも重要なポイントである。

今回の2つの税は一般の区民が直接負担するものではないが、暮らしと密接に関係する税の創設であり、自治体の構成員である区民の意向や意見を把握することは欠かせない。そのため、広報紙等を通じた区民への広報活動はもとより、アンケートなどを実施することで法定外税に関する区民の意向を調査していく必要がある。

### ( 4 ) 条例案の準備・区議会への提案

法定外税を創設するために必要な手続きとしては、まず、区議会への条例案の提出がある。

総務省の協議に際しては、新税創設に係る自治体としての意思決定が前提となっており、新税について規定された条例の謄本を添付する必要がある。このため、有識者等による会議体での検討結果等を踏まえて条例案を準備し、その上で適切な時期に区議会へ提案、審議に付することとなる。

### (5) 国との協議

法定外税の新設にあたっては、総務大臣に協議し、その同意を得ることが必要となる。協議の申し出をする際は、協議書のほかに、理由書、新設法定外税総括表、条例の謄本、歳入歳出見積計算表、税収入見積計算表、法定外税収入見込額調などを添付することとなる。総務省の同意にはおおむね3か月の期間を要することが見込まれる。

また、財務大臣は、法定外税の新設に異議がある場合には総務大臣にその旨を申し出ることができ、財務省への説明も必要となる。さらに状況に応じてその他の関係省庁への説明も必要となる場合も予想される。

こうした協議・説明は、区議会における条例案可決後、速やかに行うこととなる。なお、場合によっては条例案の審議と並行し、事前に税法上の技術的な相談をしておくことも協議を円滑に進める上では必要なことと考えられる。

### (6) 区における態勢の整備

今回の法定外税の導入に向けては、税務担当部門はもとより企画、財政、広報、都市整備、土木、会計など関係各部門の密接な連携のもと、区としての総合的な対応が求められる。そのための態勢を整えるとともに、相当の準備を要することが予想されることから、税務担当部門に事務を専担する組織を設置することも検討していく必要がある。

### (7) 導入に向けたスケジュール

新税の導入に向け、調査検討、区議会の審議、総務省との協議、施行といった一連の流れを分かりやすくするため、その基本的なスケジュールを提示する。

ここでは、条例施行を15年度からと仮定し、その場合の想定スケジュールを示すこととする。

時期	主なスケジュール
14年度	有識者等による会議体の設置(4月)
	区民アンケート調査の実施(7月)
	有識者等による会議体からの検討結果報告(9月)
	納税義務者等への説明(10~11月) 第4回区議会定例会へ条例案を提案、審議(11~12月) 総務大臣へ協議書提出(可決後速やかに)
	総務大臣同意
15年度	条例施行

## 9 . おわりに

本研究会は、地方分権の推進という大きな潮流のなか、区における新たな税源の創設についての調査研究等を行うことを主眼として設置された。これは、基礎的自治体としての主体性、自立性をより高めるうえで、自主財源の確保に向けた検討を通じ、分権改革の理念を区政運営の中で具体化する一つの取り組みでもあった。

このたび、受益と負担の関係の明確化、また区の重要政策を推進するという視点から2つの法定外税を構想するに至った。検討対象としたテーマのうち新税として可能性があるものを臆することなく提示することが、課税自主権の活用に対する区民の理解を深め、地方自治における自己決定・自己責任の考え方を広げ、区民との協働による豊島区づくりにもつながっていくと判断したからである。

今回の新税構想に対しては、納税義務者と想定される方々から相応の反発を受けることも予想される。しかしながら、今後、新税を導入しようとする考え方やその手法等について幾多の議論を経るなかで、多くの区民の支持とともに、納税義務者となる立場の方々からも理解と協力が得られるものと期待している。

一方、区では現在、昨年10月に策定した「財政健全化計画」と「新生としま改革プラン」のもと、危機的状況にある区財政の抜本的な改善とともに、新しい時代にふさわしい行政運営システムへの転換に向けて全庁をあげて取り組んでいる。こうした行財政改革の着実な実施とあわせ、住民間の負担公平の観点から税等の収納対策に一層努めることは、租税に対する区の姿勢はもとより区政全体に対する区民の信頼を確保する上でも重要な要因となってくる。

地方分権の時代において、自治体の課税自主権の確立に向けた本格的な取り組みは緒についたばかりである。今回の新税の構想も研究の終わりではなく、むしろ本区の税財源の充実・確保に向けた取り組みの始まりと捉えることができる。今後とも、自治体への税源移譲という本筋での制度改革を国等へ強く求めるとともに、課税自主権をより効果的に活用していくための調査研究を更に重ねていくことが必要である。

## 資 料

豊島区区税調査研究会設置要綱

豊島区区税調査研究会 検討経過

検討資料目録

## 豊島区区税調査研究会設置要綱

平成 12 年 5 月 29 日

区 長 決 裁

改正 平成 13 年 5 月 14 日

改正 平成 13 年 7 月 4 日

### (設置)

第 1 条 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）の施行により税財政制度が改正されたことにもない、新たな税源の創設についての調査研究並びに区税収入の内容分析等を行うため、豊島区区税調査研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

### (所掌事項)

第 2 条 研究会は、前条の目的を達成するため、次の事項を所掌する。

- (1) 法定外普通税に関する事
- (2) 法定外目的税に関する事
- (3) その他区税等に関する事

### (構成)

第 3 条 研究会は、会長、副会長及び委員をもって構成する。

2 会長は政策経営部長の職にある者とし、副会長は政策経営部財政課長、総務部税務課長の職にある者をもって充てる。

3 委員は別紙 1 に定める者とする。

### (運営)

第 4 条 研究会は会長が招集する。

2 会長は、必要があると認めるときは、委員以外の者を会議に出席させることができる。

3 会長は必要に応じ、各所管課長に対し税及び財政に関する資料の提出を求めることができる。

### (報告)

第 5 条 研究会は、調査研究結果の概要を区長に報告するものとする。

### (庶務)

第 6 条 研究会の庶務は、政策経営部財政課において処理する。

### 附 則

この要綱は、平成 12 年 5 月 29 日から施行する。

### 附 則

この要綱は、平成 13 年 5 月 14 日から施行する。

### 附 則

この要綱は、平成 13 年 7 月 4 日から施行する。

## 別紙 1

所 属	氏 名
政策経営部 財 政 課	東 山 保 行
” ”	金 子 智 雄
総 務 部 総 務 課	常 松 洋 介
総 務 部 税 務 課	石 橋 秀 男
” ”	東 澤 強
” ”	松 田 美 穂
区 民 部 国民健康保険課	荒 弘
保健福祉部 介護保険課	浦 澤 勤 一 朗
” ”	森 長 保
都市整備部 住宅課	齊 藤 雅 人
都市整備部 狭あい道路整備課	皆 川 聡

# 豊島区区税調査研究会 検討経過

【平成12年度】

平成12年

- 5月22日 **研究会設置について庁議で了承**
- 5月29日 **研究会発足**  
(「豊島区区税調査研究会設置要綱」 H12.5.29区長決裁)
- 6月7日 **第一回研究会開催**  
・研究会発足の経緯・趣旨等について  
・法定外税の現状と創設に向けた最近の動向について
- 6月21日 **港区たばこ自動販売機税の調査実施**  
(委員5名で港区役所税務課に出向き、調査を実施)
- 6月22日 **第二回研究会開催**  
・税の原則について  
・港区たばこ自動販売機税について
- 7月17日 **第三回研究会開催**  
・法定外普通税と目的税について  
・国民負担率(租税負担率・社会保障負担率)について  
・港区たばこ自動販売機税の実地調査報告のまとめ
- 8月30日 **第四回研究会開催**  
・「行政サービスとコスト」の策定について(状況報告)  
・当面の調査研究会の進め方について
- 9月18日 **第五回研究会開催**  
・各区の検討状況及び杉並区の「レジ袋税」について  
・職員提案制度における新税関係の提案について(報告)  
・調査研究の進め方について  
(副都心・環境・不動産関係の3検討チームにより調査研究)
- 11月13日 **第六回研究会開催**  
・各検討チームの検討状況等報告  
・「中間報告」の構成等について
- 11月16日 **「杉並区レジ袋税調査会議(第二回)」を傍聴**  
(委員3名で杉並区役所で会議を傍聴)
- 12月19日 **第七回研究会開催**  
・杉並区「レジ袋税調査会議」傍聴報告  
・中間報告の骨子(修正案)について  
・中間報告の前提条件整理(基本的な視点について)

平成13年

- 1月9日 **第八回研究会開催**  
・中間報告(案)検討  
・中間報告の概要版作成について
- 1月17日 **第九回研究会開催**  
・中間報告(案)最終検討
- 1月29日 **政策経営会議で区長へ「中間報告」を説明・提出**

## 【平成13年度】

平成13年

- 5月14日 **委員の所属変更に伴う要綱改正（H13.5.14区長決裁）**
- 5月24日 **第一回研究会開催**  
・13年度活動予定について  
・調査研究項目について
- 6月18日 **第二回研究会開催**  
・検討項目の取扱いについて  
・検討グループの再編成について  
・収集データについて  
・課税概要等について
- 7月4日 **新委員の加入に伴う要綱改正（H13.7.4区長決裁）**
- 7月18日 **第三回研究会開催**  
・新メンバーを加えたグループ編成について  
・課税概要整理表について  
・検討課題と調査項目・収集データ等について  
・検討スケジュールについて
- 9月5日 **第四回研究会開催**  
・生活環境グループ（放置自転車対策税）検討報告  
・街づくりグループ（ワンルームマンション税）検討報告
- 9月中旬 **ワンルームマンションと地域コミュニティに関する調査を実施**  
（10町会への訪問聞き取り調査）
- 9月27日 **第五回研究会開催**  
・生活環境グループ（放置自転車対策税）検討報告  
・街づくりグループ（ワンルームマンション税）検討報告
- 11月16日 **最終報告案策定に向けて、関係部課長へ意見聴取**
- 12月10日 **第六回研究会開催**  
・最終報告（案）について
- 12月13日 **第七回研究会開催**  
・最終報告（案）について
- 12月18日 **政策経営会議に最終報告（案）を付議**
- 12月27日 **庁議に最終報告書を提出**