

◇事例解説◇

法定外税の導入をめぐる議論

1 法定外税の導入をめぐる

多くの地方公共団体において法定外普通税及び法定外目的税の導入が進んでいる。しかしその一方で導入時に住民その他関係者からの反論を受け計画が頓挫したり、施行後にあっても意見の対立などが原因でその対応に苦慮している地方公共団体も見受けられる。ここでは福岡県太宰府市が導入した「歴史と文化の環境税」を題材にして法定外税の導入に関する留意点等を整理したい。

2 歴史と文化の環境税の導入に当たって

(1) 歴史と文化の環境税の概要

区 分	内 容
目 的	歴史的文化遺産及び観光資源等の保全と整備を図り、環境にやさしい「歴史とみどり豊かな文化のまち」を創造する
課税の根拠	○地方税法第5条第3項（法定外普通税） ○太宰府市歴史と文化の環境税条例（平成14年条例第9号）
納税義務者	有料駐車場に駐車する行為に対し、その対価を支払う者
駐車場の定義	太宰府市内にある有料駐車場 除外されるもの ○月極駐車場 ＝住居用、事業所・店舗用、通勤・通学用に供するもの ○事業所・店舗等に付随する駐車場 ＝事業所・店舗等に付随し、専ら来客のために設置された駐車場で、閉所・閉店時には利用できないもの ○臨時的駐車場 ＝「駐車可能台数が5台以下のもの」又は

〔財務会計二四〕

第6章 1 収入の構成 地方税

		「営業日数が年間10日以下のもの」
課税免除	障害者及びこれに準ずる者 (乗車定員10人以上の自動車にあつては、3分の1以上がこれに該当する場合に限る)	
課税標準及び税率	駐車する行為1回につき、 ○二輪車(自転車を除く。) 50円 ○乗車定員10人以下の自動車 100円 ○乗車定員10人超29人以下の自動車 300円 ○乗車定員29人超の自動車(含 大型トラック) 500円	
徴収方法	特別徴収	
特別徴収義務者	有料駐車場の事業者(平成17年1月現在27事業者)	
特別徴収義務者の義務	○納税義務者からの徴収 ○年3回の申告納入 ○帳簿記載及び保存	
税収規模	年間約6,000万円	
実施時期	平成15年5月23日	

福岡県太宰府市は、福岡市の南東に位置しており昭和57年に市制を施行以来現在の人口は約6万7,000人である。太宰府天満宮は菅原道真を祭神とし、学問の神様として全国に広く知れ渡っており、年間の参拝者は700万人に達している。また市内には9つの大学短期大学が存在する学園都市でもある。

太宰府市は納付された税金をいったん条例に基づき設置された「歴史と文化の環境整備事業基金」に繰り入れた後、その基金を財源の一部として渋滞緩和のための対策、道路の美化、街灯設置事業など市民にとって住みやすく、また、来訪者にとっても再び訪れたいと思われるようなまちづくりをするための方策を実施しようと考えた。また平成17年秋には九州国立博物館が市内に開設されることから、従来にもまして市内の環境整備を行う必要が認識された。

このような状況で本条例は平成14年3月22日市議会で可決され、

〔財務会計二四〕

その後同年7月11日に総務大臣からの同意を得た。駐車料金に課税する法定外普通税としては全国初めての条例として注目を集めた。

(2) 施行前後からの消極論と反対活動

歴史と文化の環境税が構想段階にあった際から有料駐車場事業者が賛成派反対派に分かれた。条例可決後もその対立は収束することではなく、反対派はいろいろな反対活動を展開した。それらの運動の中には次のような法律的にも微妙な問題を提起するようなものもあらわれ、市当局を悩ませることになった。

○駐車場経営形態の変更

条例3条は、臨時的駐車場は「有料駐車場」から除外することとし、同条例施行規則（平成14年規則第30号）2条3号アでは、駐車可能台数が5台以下のものは臨時的駐車場であるとしている。5台以下という小規模な有料駐車場は本条例の対象外となっている。零細な事業者に配慮した措置である。

一部の有料駐車場経営者はこの規定を利用し、自らの有料駐車場を家族名義等に細かく分割することによって、5台以下の有料駐車場を数多く設置し、すべて「臨時的駐車場」となるようにした。

○駐車場の「無料化」

条例5条は、有料駐車場を利用し、その対価を支払う者を納税義務者としている。したがって駐車に対する対価を支払わない者は納税する義務はないことになる。市は駐車料金に税金を上乗せすることによって利用者から税金を支払わせることを想定しており、無料の駐車場について税金のみを支払わせることは支払方法などについて新たに技術的な検討を事業者に求めるという負担を強いることから、本条例の適用から除外していた。

一部の事業者はこの規定を利用した。まず、駐車場事業者は「駐車料金」こそ徴収しないものの、駐車場の利用者に説明の上観光地図の購入を求め、その代金により経済的には駐車料金にほぼ見合う利益を確保する方法を採用した。

さらに反対運動が進むと、多くの事業者は、収入が途絶えるのを

覚悟の上で、「観光客に対する感謝月間」などと銘打って、すべて無料で駐車場を開放するという方法をとった。

○駐車場利用者の納税拒否を黙認

条例11条1項は「特別徴収義務者は、有料駐車場利用者が納付すべき歴史と文化の環境税を徴収しなければならない」と定められているものの、有料駐車場利用者が税金を納付しなければならない旨の規定はなく、納付しなかった者に対する強制徴収規定、罰則規定も設けられていない。

この規定に乗じて一部の駐車場事業者は「税の納付に反対する駐車場利用者から強制的に徴収はできない。税に関する説明責任は太宰府市にあり、特別徴収義務者にはない」などとして、駐車場利用者による納付拒否を事実上黙認していた。

(3) 市による解決策の模索

平成15年5月からこの条例が施行されたが、施行直後からこのような反対運動が盛り上がりを見せた。当初はこの税金に賛成する事業者もあったが、その後賛同していた事業者も反対の姿勢を示し、同年7月市長に対して特別徴収義務者の指定を返上する旨の通知をしたのに続き、税の徴収は翌8月から実質的に行われなくなった。

附属機関設置に関する条例（昭和60年条例17号）別表の規定に基づき歴史と文化の環境税の用途及び運営に関して審議することを目的に設置されている歴史と文化の環境税運営協議会は、同年9月30日に初会合を開き、事態収拾に向けて活発な議論を行ったが、賛成論、批判論が応酬され、解決策を見いだすには至らなかったという。

このような状況の中で、平成16年に、従来の条例について施行後5年における見直し規定について、これを3年後に改める旨条例を改正し、早期における見直しの機会を確保することなどの市側の提案に対して反対側もこれを同意し、同年4月1日から税の徴収が再開されたところである。（報道によれば、施行後3年（平成18年3月）に実質的に廃止されるという旨のニュアンスが合意内容に含まれているという。）

3 太宰府市の新税から学ぶこと

このように歴史と文化の環境税をめぐってなぜこのように混乱をしたかを考えることは、法定外税の導入を検討している他の地方公共団体にも有益な示唆を与えてくれるものと思われる。著名な観光地を抱える市町村の多くでは、多くの観光客の来訪や狭隘な道路などが原因となって周辺における慢性的な交通渋滞が生じている。したがって来訪者の多くが利用するであろう有料駐車場に着目し、駐車場の利用者に一定額の納付を求めたいという動機も発生しやすいと思われる。

第1点目として、法定外普通税にするか、法定外目的税と位置づけるかという政策判断がある。歴史と文化の環境税運営協議会の場においても、反対派の委員から「法定外普通税は市当局が自由に使える仕組みである」旨の意見が出されていた。法定外目的税に位置づけると税収とその用途とのつながりが明確に示される一方で、柔軟性かつ機動性に欠けることとなるため、その時期に真に必要と思われる用途であっても、使うことができないということにもつながる。太宰府市においても法定外普通税と位置づけながら、その用途を「交通体系確立」「環境保全」などとし、事業計画を明らかにしている。

このあたりは一般的にどちらが望ましいなどとは言えない。たとえば予想される税収規模が小さければ一定の用途を特定することは不可能ではないが、大きい税収規模の下で用途を特定することは、かえって効率的な税の執行という観点から問題が生じる可能性がある。

第2点目としては、「新税導入によって観光客が減ることになっても良いのか」という議論である。観光客は交通渋滞を引き起こしたり、ゴミを発生させたりする意味では負の存在ではあるが、観光客による消費は地元商業地域を活性化させると同時に市財政にも大きな貢献をもたらしている。ほとんどの地方公共団体において観光を一つの重点施策に位置づけているのも、前者の負の効果を上回る

正の効果を知っているからにほかならない。そうした場合に、観光客を減らす効果をもたらす新税を導入するには相当の説得を必要とする。確かに納税者は有料駐車場利用者であるものの、それらは「1回限りの納税」であり、また多くは市外からの観光客であろうから、それらの者から反論があったとしても表には生じにくい。さらに市民が有料駐車場を使用する割合は少ないであろうから、一般市民からの反論は少ないと思われる点からみると導入しやすいように思われる。ただ著名な観光地を抱える市町村であればあるほど観光関連産業に携わる市民の数も多く、観光客が減ることはそれらの経営に大きな影響をもたらす。つまり多くの市民にはほとんど影響はないものの、市民の一部に対しては強い負の効果をもたらすことになる。非常に難しい問題が生じる。

第3点目として、負担の公平という点がある。無料駐車場に負担を求めるのは課税技術的に困難であることは認めざるを得ず、対象から除外しているのはやむを得ない点があるものの、条例上5台以下の有料駐車場については「臨時的駐車場」と位置づけられ有料駐車場から除外されているため、合理的な消費者であれば5台以下の有料駐車場を利用する行動をとるであろう。零細事業者にも大規模な事業者と同様に帳簿の記載保存、申告させる義務を課すことは過酷であるとの意見もあろう。ただ5台を超える有料駐車場事業者には一律に課していた義務について5台以下では全く免除されるということに疑義が生じる可能性があり、さらに大規模な事業者であればあるほど、駐車場事業を専業にしている割合が高いとも考えられ、大規模な事業者ほど新税導入に伴う経営上の影響は大きいかも知れない。5台以下の駐車場を利用する利用者に対しても同様の課税義務を課す一方で、特別徴収義務者としての義務については軽減するという方法もあり得るものと考えられる。

最後に、これは太宰府市特有の事情として、特別徴収義務者は約30事業者であったものの、駐車台数の80%強が特定の1事業者によって占められていたため、その1事業者の意向によって市の判断が左