

An Analysis of Municipal Discretionary Tax Introduction Process

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/4420

法定外税導入過程に関する一考察 — 導入事例の検討と環境政策的意義の考察 —

河村 和 徳
羽 部 陽 介

一 はじめに

地方自治体の財政を健全化させるには支出のカット、行政システムの効率化に加え、歳入の増加が必要不可欠である。¹しかし、わが国では、新たな税財源を模索しようとする動きは乏しく、受益者負担がわかりやすい手数料改定が優先されてきた。小林が一九九五年に実施した調査では、日本では、使用料や手数料の改定を実施している市は六〇・四％であるのに対し、新たな財源を模索している市は三〇・二％にすぎないことが報告されている。²このように首長・地方議員が導入に消極的であるのは、「税」という用語が「低負担」を望む住民の不满を高め、自己の再選を妨げかねないからである。また、財源不足を補填する交付税措置は地方政治家の新たな財源模索を消極的にさせ、充実した補助金制度は住民から税を取るのではなく、中央から補助金をぶんどってくる³ことが優先される環境を生み出した。⁴

二〇〇〇年四月に施行された地方分権一括法に伴い、法定外税の要件緩和が行われ、法定外普通税に加え、法定外目的税が創設された。地方分権一括法が施行される以前は、法定外税は自治大臣の許可制度によって、一定の制限が加えられていた。以前は、地方自治体の合意形成に加え、法定外税に積極的⁵要件が存在し、なおかつ消極的要件⁶に抵触しないことが法定外税導入の必要条件であった。しかし、法定外税の要件緩和・法定外目的税の

創設は、積極的要件の充足認定に使用される資料作成コストや総務省との交渉コストを低下させ、法定外税導入に対するハードルを引き下げることとなった。その結果、法定外税を中心とした独自課税の動きが各地で高まることとなった。ただし、全国すべての地方自治体が独自課税を検討・導入しているかと言えば、否である。地方税法の改正は、あくまでも地方自治体の財政政策の選択できる範囲を広めただけだからである。

ところで、近年、地方自治体で導入されている法定外税を古川は、次の①から③に大別している。⁷

- ①環境政策を目的とした、環境に負荷を与える財・サービス等を課税対象とするもの
- ②域外からの流入者に対する行政サービスの対価として課税するもの
- ③一般財源化を目的とするもの

しかし、現在導入されている法定外税の多くをみると、①に該当しているものが圧倒的に多い。法定外税は地方自治体の財政状況を好転させるために導入されているというよりも、特定の政策目的を達成するための手段として導入されている側面が強いと考えることができる。法定外税は、「環境政策」の財源確保と環境規制の一手段として活用されているといえるのかもしれない。

本稿では、ケース・スタディを通して法定外税導入過程を検討し、そこに登場する政治的アクターの動きなどについて考察を加える。また、こうした法定外税を環境政策の一つとしてとらえ、地方自治体における他の環境政策とどのように比較可能であるか、検討を加えてみることにする。

二 政策形成過程としての視座

法定外税の論点としては、法定外税における消極的要件に関わる議論や、法定外普通税と法定外目的税の法的相違など様々なものがある。

たとえば、論点の一つとして、地方税法の改正により「法定外目的税」の創設が認められた結果、「法定外税の新設」と「負担金等の税外負担の活用」の使い分けが難しくなっていることをあげることができる。法定外目的税と負担金は、双方とも「特定の受益関係に課税根拠を置くこと」と「税収の用途があらかじめ定められている」という二点が共通する。⁹一応、政府税制調査会の見解では、「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」と¹⁰されており、この見解に従えば、目的税は手数料や負担金に比べ受益関係の特定部分で柔軟性があるといえる。

ただし、税法上の細かい議論は、¹¹本稿のような視点ではそれほど重要ではない。前述の例の場合、どちらの方式を採用しても対象者の負担は増えることは事実であり、程度の差こそあれ負担増の対象となる者は政治的アクターとして抵抗する部分は共通である。すなわち、意思決定過程からみれば、細かい制度的な違いによってアクターの行動様式が大きく変わるとは思われない。

そこで本稿としては、政策過程論的視点から、

- ・拒否権プレーヤー¹²が存在する、
 - ・地方自治体間の連携の必要性がある、
 - ・課税対象者が意思決定過程に参加できないケースが発生する、
- という点を指摘しておくことだけにとどめておく。¹³

(一) 拒否権プレーヤーの存在

地方税法改正に伴い法定外税の要件が緩和されたとはいえ、法定外税を導入するためには総務大臣の同意が必

要である。総務省（総務大臣）という拒否権プレーヤーが存在するということは、地方自治体内で合意形成がなされたとしても、最終的にその合意が履行されない可能性を制度的に有しているといえる。横浜市が導入を試みた「勝馬投票権発売税（法定外普通税）」¹⁴に対し、三号消極要件に照らして総務大臣不同意となった事例が、拒否権発動の典型例といえる。

拒否権プレーヤーが地方自治体の外に存在する環境は、拒否権プレーヤーの意向に沿うことを組み込んだ形で地方自治体内の意思決定がなされる状況を生み出す。たとえば、北村は事例研究の中で、三重県が産業廃棄物税の導入に成功し、横浜市が勝馬投票券発売税の導入で同意が得られなかった理由を、拒否権プレーヤーである総務省への対応の違いに求めている。¹⁴三重県は産業廃棄税の条例案を議会に提出する前から拒否権プレーヤーである総務省とインフォーマルな形で協議を行っていたのに対し、横浜市は拒否権プレーヤーである総務省に対して強気に条例案を押し進めていった。それが両自治体の結果の違いにつながったというのである。

また、拒否権プレーヤーが外在する環境は、拒否権プレーヤーのスタンスが地方自治体外の政治環境に左右される可能性があることも意味している。たとえば、三号消極要件中の「国の経済施策」は「各省庁が行う施策のうち、特に重要な、又は強力的に推進を必要とするもの」¹⁵と解されているが、これは、ある自治体から新税への同意申請があり、これが特定の省庁の既得権益を犯す可能性がある場合、その省庁が「重要な経済施策に抵触する」として、総務省に対し不同意圧力をかけることがありうることを示している。環境税的な法定外目的税導入ともなれば、環境省や国土交通省、経済産業省等、関連省庁の思惑も入り込んでくるということである。¹⁶

（二）地方自治体間の連携

今日、産業廃税が都道府県レベルの法定外税として広く浸透しつつあり、北東北三県（青森・岩手・秋田）や中

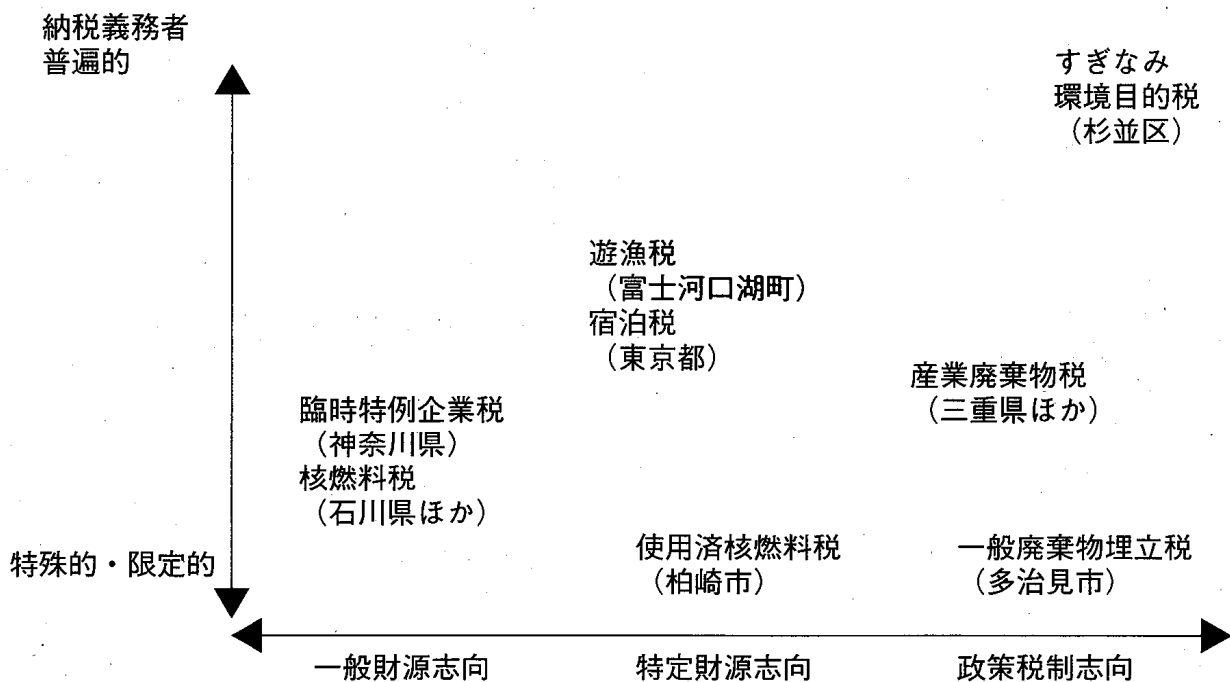
国三県（鳥取・岡山・広島）のように、県が連携した形で導入する事例もみられている。産業廃棄物は、地方自治体の管轄を超えて移動するケースが多く、一つの自治体で産業廃棄物税を実施すると、近隣自治体に産業廃棄物が流出し、県境の山間部等に不法投棄が行われる可能性が生じる。¹⁷こうした広域的な対応への試みは、今日の経済活動空間が地方自治体の行政空間に比べて格段に広がっていることを示しており、「課税権の共同行使」という視点ではおもしろい試みであるといえる。¹⁸

ただし、地方自治体間の連携については、各地方自治体が経済的・政治的に異なる環境に置かれているにも関わらず、自治体の政策出力（同様の内容の税条例）を揃えなければならないという点で、難しい問題に直面する。広域連携をしなければならないならば、より広域を司る上位政府が実施した方が効率的である。これは、地方自治体よりも国レベルで環境政策を実施すべきという意見とつながる議論であり、都道府県間、都道府県と市町村間での二重課税の問題も克服しなければならない。¹⁹

また、地方自治体間で連携して徴税した税収を共同利用する場合、一部事務組合等の一定の受け皿をつくるなどの行政上のテクニックも必要となってくる。²⁰

（三）課税対象者の問題

法定外税導入にあたっては、特定の限定された者への課税がどの程度許容されるか、という問題がつきまとう。確井によれば、²¹突出した課税の場合には、納税義務者が受けているサービスに対して応分の税負担をしていないという事情等が認められていることや、特別な財政需要を惹起している、といった合理的な根拠が必要である。現在実施されている幾つかの法定外税を、縦軸にその法定外税の課税対象者が普遍的であるかの程度をとり、²²横軸に一般財源志向か政策税制志向かの程度をとって空間配置をしてみると、図一のようになる。杉並区の「す



図一 既に導入されている法定外税の傾向

ぎなみ環境目的税(通称「レジ袋税」)は、①納税義務者がレジ袋の譲渡を受ける者であり、他の住民とともに杉並区の住民も納税義務者になりうる、②施行時期に議会の同意を得る旨の付帯決議が付されているため未だ施行されていないが、たとえ税収が得られなくとも環境意識の高揚などを促す政策シンボルとしての役割が果たされている、と評価できる、²³という点から、図の右上方に配置できる。また、二〇〇三年九月三〇日より実施された柏崎市の「使用済核燃料税」は、①納税義務者が原子炉設置者(実質的には東京電力一社)というように限られており、②原子力発電所との共生に必要な費用のために徴収する、という点から、中央下方に配置することができる。

このようにみると、これまで導入された法定外税は下方に集中する傾向にある。すなわち、地方自治体内で反対を唱えることが難しい者を課税対象としている事例が少なくない。観光客のように自治体外居住者を課税対象者とした場合、自治体外居住者は条例を制定した自治体の意思形成過程に全くと言っていいほど関与することができない。特定の企業を狙い打ちにしようとする税案が出されるのは、

法人の政治参加の問題と無縁ではないのである。

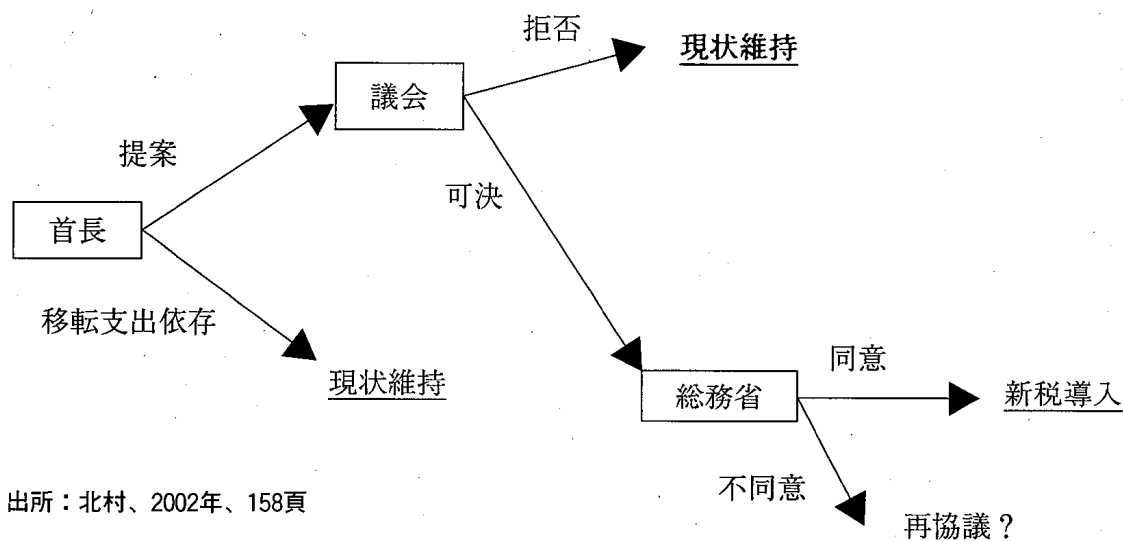
三 ケース・スタディ

法定外税がどのような過程を経て導入されたのか、その意思決定プロセスを具体的に吟味したものは多くはない。多くの研究が事例紹介にとどまっているのが現状である。

地方税導入を一つの政策形成過程としてとらえた数少ない研究の一つとして、北村の研究をあげることができ²⁴。北村は、政治的困難さが伴うにも関わらず、地方税が導入される政治過程について、三重県の産業廃棄物税を例に分析を行っている。北村の分析は制度的なルールの下で行動する政治的アクターという視座にたったものであり、分析では、首長主導的な二元代表制と改正地方税法はゲームのルールとして位置づけられており、そして、首長が「戦略的争点操作者」として、地方議会・総務省が「拒否権プレーヤー」として、それぞれ重要な政治的アクターとして位置づけられている。北村の想定したゲーム・ツリーは図二の通りであり、法定外目的税の導入には「首長が戦略的争点操作者として条例案を地方議会に承認させることと同時に、総務省との十分な事前協議を行うことが重要」という結論が導き出される。²⁵

この北村の分析は、首長の積極的でねばり強い争点操作が地方議会の抵抗を失わせていくことを示しており、中でも環境問題と新税をリンクさせていく争点操作が、議会の新税導入への批判を封じ込めていくという指摘は、示唆に富んでいる。法定外税という新しい政策が導入できた理由を、「課税しやすい対象に課税した結果である」という短絡的な理解にとどまらず、²⁶ 法定外税導入過程における政治的駆け引きを焙り出した点で北村の分析は評価できるのである。

ところで、わが国では、国が地方自治体の新規政策の機会を提供しているという場合が少なくない。国が許認



図二 北村の想定する法定外税を導入するゲーム・ツリー

可権限や補助金支出を特定の政策を達成する手段としながら、政策誘導をしてきたことは広く知られている。²⁷近年の例では、地方自治体における新エネルギー政策などをあげるこ
とができる。また、先進的な試みを行っている地方自治体で
導入された新規政策が、自治体の「横並び意識」のために伝
播することも少なくない。²⁸しかしながら、法定外税の導入過
程は前述の例に当てはまらないようである。法定外税を導入
しやすい環境が整えられたのにも関わらず、実際に導入して
いる自治体は圧倒的に少数である。また都道府県レベルで導
入されている産廃税を除けば、先進自治体の事例が波及して
いるようにも思われない。そのため、本稿のケース・スタデ
ィはこうした要因がある程度無視した形で進めることができ
る。

また法定外税は既に示したように各地で導入されつつある
が、その一方で、導入成功の背後には数々の導入断念事例が
存在する。本稿では成功した事例のみを扱うのではなく、導
入できなかった事例も顧みること、法定外税導入という政
策形成過程の特徴をあぶり出すことにしたい。ここでは、成
功例として多治見市（岐阜県）、辰口町（石川県）、断念例と

納税義務者		誰を対象としたものか
徴税コスト的視座		徴税コストがかかりすぎないか
課税の緊急性	財政的	財政的に逼迫していないか
	環境的	環境政策的に緊急な課題であるか
首長（執行部）の態度		首長（執行部）は積極的であるか
地方議会の態度		地方議会の態度はどのようであったか、ないしは首長—議会関係はどうであったか
争点操作（説得の根拠）	対住民	反対できない環境をつくるためにどのような論理を用いたか
	対課税対象者	

表一 ケース・スタディの視点

して金沢市（石川県）、羽咋市（石川県）の四市町の事例をとりあげる。これらは、環境政策的な志向性をもつ法定外税導入を市町レベルで試みたものであり、本稿では表一のような視点で各事例を比較することにした。

なお、環境政策的な側面をもつ法定外税導入の事例を扱うことによって、そこから得られた知見は他の環境政策の導入過程の検討にも示唆を与えると考えられる。

（一）岐阜県多治見市における「一般廃棄物埋立税」導入の事例²⁹

第一の事例として、岐阜県多治見市において法定外目的税として二〇〇二年四月一日から施行された「一般廃棄物埋立税条例」の導入過程について検討する。

多治見市は、西は愛知県春日井市と接し、北は可児市、東は土岐市を近隣都市とする人口一〇六、三八四人の中規模都市である。³⁰ 多治見市が現在のような人口規模になるきっかけは、地理的に名古屋圏に近く、名古屋へ働く人々のベッドタウン的性格が付与された一九七〇年代からといえる。名古屋圏の拡大はバブル経済がはじける一九九〇年代以降落ち着き、現在に至っている。

一九九五年の統一地方選挙において、四期続いていた加藤直樹市長（当

時）を破り初当選を果たした西寺雅也市長は、³¹「市の組織機構改革」「行政の改革」「市民参加の市政実現」を緊急の課題として掲げ、「財政緊急事態宣言」下のもと、ほぼ全領域に及ぶ歳出削減と、使用料・手数料の見直し、国や県の補助金の更なる獲得推進を進めていった。ただし、そのような歳出削減の環境にあつて、「緑化の推進」だけは市長特別枠として毎年二三〇〇万円の予算枠が設けられ、西寺市政にとって環境政策は優先度が高い政策となっていた。環境政策の優先順位が高い背景には、多治見市は中京圏中心部の近くにありながら山間部も抱えているという地理的環境がある。宅地開発のための山林が減少傾向にある一方、一般廃棄物や産業廃棄物の処理場が散在し、こうした地理的環境が盆地で交通の要衝であるといった特性とともに、環境政策への関心の高さにつながっていると容易に推測できる。

一般廃棄物埋立税条例の創設の発端は、一九七九年、名古屋市が市内から排出される一般廃棄物（不燃ゴミ及び焼却灰）の大部分を最終的に埋立処分するため、多治見市の諏訪町地内民有地を買収し、そこに一般廃棄物を最終処分する愛岐処分場を建設することを多治見市側に求め、多治見市側がそれに同意したところにある。当時の多治見市が名古屋市と締結した内容は、

- ①埋立期間はおおむね一〇年とする、
- ②多治見市内のゴミを一日四五トンまで埋め立ててもよい、
- ③多治見市へ一〇年間で総額一億一〇〇〇万円を支払う、
- ④愛岐処分場のある諏訪町への処分場対策を行う、

とするものであった。そして、ゴミの搬入は一九八二年より始まることとなった。³²名古屋市と同様、多治見市も管理型の最終処分場を独自に持っていなかったため、この協定によつて愛岐処分場に一般廃棄物を搬入し、処分するとした締結は、大規模な管理型のゴミ処理最終処分場が無かつた両市にとつてメリットのあるものであつ

た。

一九九二年、協定によって埋立期間とされていた一〇年が経過したために協定書の見直しが行われ、

①新たに埋立期間は埋め立てが完全に完了するまで行う、

②多治見市内のゴミを年間一六、三四〇トンまで埋め立ててもよい、

の二点で見直しがなされた。これで、多治見市、名古屋市の埋め立てが愛岐処分場で継続して行われることとなった。一九九二年に、当初の埋立期間が一〇年で締結されていたにも関わらず、協定書の見直しを多治見市と名古屋市が合意した背景には、両市とも新たな最終処分場の選定がスムーズに進行していなかったことによるところが大きい。さらに、愛岐処分場の処分容量が、計画上、二〇〇一年で限界がくると予想されていたことも、見直し合意を促す要因となった。

一九九七年、ごみ処分場の計画をめぐり、最終処分場予定地で近隣団地住民による反対運動が起こり、この住民運動により次期最終処分場計画は頓挫する。西寺市長は「知らされていない」「選定基準が不適切」といった住民の要求に対し、事実上の計画撤回を表明することとなった。この市長の決断が、多治見市における廃棄物行政のターニング・ポイントとなる。多治見市では、環境省の委託事業である循環型社会システム構想の策定（一九九八年）、市長に対する勧告権や独自調査権を持つ環境審議会を設置（一九九九年）など、独自色の高い環境政策が打ち出され、新処分場の選定も完全公開の中で行うという方針が決められていった。

一方、愛岐処分場を利用する名古屋市でも、次期最終処分場をめぐって大きな事件が起きていた。次期最終処分場候補地であった西一区埋立事業計画（藤前干潟問題）を断念したことである。名古屋市の、市内における最終処分場の選定計画は、多治見市との間で最初の愛岐処分場に係る協定書が締結された二年後の一九八一年から検討されていた。名古屋市の西一区において、³³名古屋港港湾計画で一〇五ヘクタールの廃棄物処理用地等として

の位置づけを行ったのがその始まりである。その後、計画が縮小されていったものの、藤前干潟の埋立が「第二の諫早」と批判がなされたことから、名古屋市は厳しい立場に立たされることとなった。³⁴

名古屋市は、埋立場の地元となる藤前自治会と協定書を締結していたが、一九九九年一月三日に行われた住民投票によって圧倒的多数で建設反対が表明された。そして、その他の市民団体の反対も日増しに大きくなっていった。こうした動きの一端には、名古屋市が埋め立ての代償として進めてきた人工干潟計画に環境庁が難色を示したからである。また、埋め立ての認可権限を持つ運輸省も当時の川崎二郎大臣が「環境庁がだめだというなら難しい」と発言、国の埋立計画への否定的な態度は決定的となる。その上、名古屋市と愛知県は、愛岐処分場にかわる新しい最終処分場が決定するまでの、当面のつなぎ的な役割を果たす代替候補地として、知多市に位置する南五区の産業廃棄物処理場への一時的な搬入を市に働きかけていたものの、³⁵安藤嘉治知多市長（当時）や知多市議会が強く反対するなど、名古屋市は四面楚歌の状況に陥っていた。³⁶

一九九九年一月二五日、最終的に名古屋市は藤前干潟埋め立ての断念を表明する。藤前干潟の埋め立て断念の表明後、名古屋市は「ごみ非常事態宣言」を発しゴミの減量とリサイクルに重心をおく政策へシフトした。それと並行し、名古屋市は、当面のごみの最終処分場を確保するため、多治見市に対し、二〇〇〇年二月、愛岐処分場での残余量の増量要請を行った。この要請をうけて、多治見市では二〇〇〇年五月に「愛岐処分場延命に係る検討会議」が設置される。この際、愛岐処分場延命に係る法定外税の創設を目的とした職員研究会が発足し、九月、職員研究会は市長に対し「愛岐処分場延命に係る法定外目的税構想」を提言する。³⁷

ところで、多治見市の事例の場合、「市長（執行部）」「市議会」「名古屋市（課税対象者）」さらに上位団体としての「岐阜県（東濃地域振興局）」「総務省」が、法定外税導入という政策形成過程に参加する主たる政治的アクターと考えられる。それぞれの立場は次の通りであった。

環境政策の優先順位の高さもあり、多治見市執行部は、一般廃棄物埋立税の導入にあたって積極的であった。

そしてゴミ処分場計画の見直し以降、広報による情報提供や環境問題を検討する委員会への公募など市民参画型の環境政策を展開してきた多治見市にとって、市民に対する説明責任を重視する立場にあった。負担金、分担金という選択肢があるのにも関わらず税法式を求めたのは、この市民に対する説明責任という要素が大きい。一般廃棄物埋立税が登場する迄の約二〇年間、名古屋市は多治見市に対し、合計約二億五〇〇〇万円を協力金として支払っていた。しかし、こうした金銭的なやりとりは不透明な部分が多く、近隣の御嵩町では住民投票が行われる要因にもなった。税法式は、①条例で定められることによって、名古屋市から多治見市に対して行われてきた金銭授受を明確化、②ゴミ排出抑制に対する強制力の担保、③名古屋市民に対するアピール³⁹、等の視点から採用されることになったのである。

市議会は、一般廃棄物埋立条例に対し積極的に反対する立場とはいえなかった。執行部の環境政策に対する市民参画の手法が定着し、一定の成果を得ていたことに対し、反対しづらい環境が形成されていたことが一つの要因である。また、多治見市の中京圏への組み込みが一段落し、新住民（その多くが環境問題に敏感であると予想される）を代表する議員が一定以上の割合を占めるようになっていたことも、議会が拒否権プレーヤーとなることを妨げる要因となった。

課税対象者となる名古屋市は、多治見市がゴミ減量の評価を金銭賦課で行うことに対しては否定しない態度であった。これまで協力金を支払ってきた経緯、さらに藤前干潟埋め立ての断念により、一般廃棄物対策が抜き差しならない状況に追い込まれていたからである。しかし、名古屋市としては、わざわざ法定外目的税として徴収するのではなく、従前から行われていた協力金方式での対応を望んでいた。最終的に、二〇〇一年一〇月、名古屋市は総務省の同意を得られれば従うことを条件に税条例案を承諾するのである。

上位団体としての岐阜県は、この件に関し非常に消極的であった。岐阜県は二〇〇一年二月というはやい段階で、県は無関与であるとし、法定外税導入は市の判断に任せるという立場を示した。岐阜県がこのような態度をとったのは、県境を越えた問題であること、法定外税導入に対するノウハウの蓄積が十分でなかったこと等の理由があったのであろう。筆者らが行ったインタビューの中では、「御嵩町で行われた住民投票⁴⁰によって、岐阜県の廃棄物行政が修正を迫られていたことも一つの理由では、⁴⁰」という指摘もあった。

総務省の立場は、税構築はでき、地方税法の消極的要件には抵触しないが、一自治体への課税や税率の逡巡性、税額の根拠という点で難点がある、という立場が基本的な立場であった。とくに総務省は、多治見市の一般廃棄物埋立税に自治体間課税としての可能性があることを注視し、またなぜ税法式であるのかに対する説明を要求するなど、導入に対して慎重な姿勢をとっていた。⁴¹

二〇〇一年六月以降、数回の総務省との打ち合わせ、名古屋市との交渉を経て、二〇〇一年十二月議会で、一般廃棄物埋立税条例は全会一致で可決される。そして二月の総務省との正式協議を経て、二〇〇二年三月二十九日に総務大臣の同意を得ることになる。多治見市の事例の場合、「市長（執行部）」「市議会」「名古屋市」「岐阜県」「総務省」の五アクターが導入過程に関与できる立場にいたと考えられるが、実質的には「多治見市」が「名古屋市」「総務省」を説得するゲームであったという方が理解しやすいのかもしれない。

ところで、二〇〇一年六月以降の合意形成過程の中で注目されるのは、多治見市執行部の「市民への説明責任」を果たす一貫した姿勢である。また、法定外税導入の根拠を明確化していく過程において、多くの学識者（その多くは大学教員であるが）を利用した点も注目される。すなわち、政策導入の論理的根拠を示したことが、消極的なアクター（名古屋市・総務省）が反対しづらい環境を整えたとみることができるのではないだろうか。

(二) 石川県能美郡辰口町における「砂利等採取税」導入の事例⁴²

第二の事例として、石川県能美郡辰口町における「砂利等採取税条例」の導入過程を検討する。

石川県能美郡辰口町は石川県の南部に位置し、地理的には石川県の主要河川である手取川流域に位置する。辰口町では、町内を流れる手取川の河川付近において、建設用資材として川砂利の採取が盛んに行われていた。高度経済成長期の需要に対応するため、川砂利は積極的に採掘されるが、その影響で河川は荒廃し、一九七〇年代に入ると河川区域からの砂利、砂等の採取が規制されることとなった。砂利採掘業者は建築用資材の需要を満たすため、河川跡の農地等から砂利、砂等を採取する「陸堀り」と呼ばれる方法を行うようになる。⁴³当時、辰口町において採掘業者が陸堀りをするにあたっては、採取跡地の埋戻しが義務づけられており、同町の丘陵地の山土をもつて埋戻し作業を行っていた。

陸堀りが盛んに行われた結果、辰口町では砂利及び山土を運搬するための作業用大型車の往来が急増する。当時の辰口町における基幹道路は、作業用大型車が往来するには手狭な幅（約五・六・六メートル）が主で、狭い県道を作業用大型車が頻繁に往来するにつれて、近隣住民からの排気ガス・騒音・道路の破損等に対する苦情も増加した。

住民からの苦情を受け、所轄の寺井警察署は作業用大型車の走行規制の検討を開始する。その主たる場となったのが、「ダンプ規制対策会議」⁴⁴であった。ここでは、業者から批判を受けながら、最終的に次の申し合わせが取り決められる。

- ①辰口温泉―倉重、辰口温泉―上開発の区間は、速度を三〇キロメートルに制限する。
- ②大型車両通行を午前八時三〇分から午後六時までに制限する。
- ③上開発、上清水の市街地道路は大型車両通行禁止にする。

④日曜日はダンプトラックの走行を取りやめる。

⑤土砂積載に注意する。

このような申し合わせが取り決められたものの、その後も「ダンプ公害」に対する住民の苦情は絶えなかった。「一日に約八〇〇台の作業用大型車が朝から夕刻までの約一〇時間の間に辰口温泉街付近の県道での通行があり、住民はダンプ公害に泣かされっぱなし」との報道されるほどであった。辰口町役場は、こうした住民の苦情に対処するため「交通公害防止条例」を制定し作業用大型車の規制を行ったが、抜本的な解決に至らず、むしろ住民と業者との対立は深まるばかりであった。

作業用大型車の往来による通行障害の改善や、地元住民である歩行者の安全確保のために抜本的な対策が必要であったにも関わらず、辰口町はまず交通を規制するという方法を採用した。それは、作業用大型車の迂回路の整備や既存道路の改良を行うためには財源が必要であり、そうした捻出が難しかったためである。しかしながら、対症的な対応では効果が登場しないという状況、とくに補助金の獲得や県の道路整備を待っているのでは時間がかかりすぎ住民への応対が遅れてしまうという緊急性は、辰口町役場内で法定外普通税の新設を検討するという選択肢を議論の俎上にあげることとなった。

辰口町における法定外税導入の過程に参加する政治的アクターは、基本的に「町長（執行部）」、「地方議会」、「砂利採掘業者（課税対象者）」である。砂利税が多くの自治体で検討されていたこともあり、辰口町の事例では、拒否権プレーヤーとしての自治省はほとんど考慮する必要はないであろう。

法定外普通税を新たに制定することに対し、それを積極的に推し進めようとしたのは、松崎従成町長であった。松崎町長は、法定外税導入を進めるため税務課に条例案作成をトップダウン型で辰口町税務課に指示を出したのである。辰口町税務課は、当時先進的事例の一つとされた千葉県木更津市の取り組みを参考にし、条例案を起草

した。また、二元代表制のもう一方の住民代表である辰口町議会は、こうした町執行部の取り組みに終始追従した。それは住民感情を考えると、町長の進めようとする方向性に対して、正面から反対できない雰囲気があったためである。

新税の課税対象者とされた砂利採取業者はどのような反応を示したのであるか。彼らは、日曜日における作業用大型車の通行を自粛するなど、自主規制をしながら住民の理解を得ようと努力する一方、経済活動がおびやかされることから新税導入には反対であった。数度にわたる砂利等採取税条例の新設意義について説明をする会合では、一部の業者からは、特定の路線においては補償金を積み立てて修繕するなど企業努力を行っていたことを訴える意見や、作業用大型車のみを交通公害の元凶とすることへの批判、さらには道路行政の立ち遅れへの指摘等が出されたが、総じて「業者としては新税導入反対である」が「課税やむなし」という雰囲気が大勢であった。そのため、業者側は新規課税に対して最終的に合意したのである。

そして一九七五年度から砂利等採取税は導入されることになり、五年ごとに許可を自治大臣から得ながら一九九〇年度まで続くことになる。⁴⁶

(三) 石川県金沢市における「地下水くみ上げ税」「屋外広告物税」の導入断念の事例⁴⁷

第三の事例として、石川県金沢市における法定外税の導入過程について検討を行う。金沢市の事例は法定外税導入を検討しながら導入を断念した事例である。

金沢市の財政は、二〇〇〇年度ベースで財政力指数は〇・七六、経常収支比率七二・六%、自主財源比率五四・四%であり、⁴⁸ ほぼ中核市平均（財政力指数〇・七八、経常収支比率七九・〇%、自主財源比率五七・〇%）の財政状況にある。しかし、金沢市は市民の町内会加入率が約七五%と全国的に高く、都市でありながら地域コミュニ

ニティが機能している自治体である。⁴⁹ また納税の分野では、金沢市固有の自主納税組織としての「納税協力会」⁵⁰が一九五〇年から存在しており、またこの納税協力会の納期内納税額が二〇%（一九九〇年代後半）を超えている等、他の自治体に比べ納税意識が高い自治体である。⁵¹ 住民意識や納税団体の組織化は、金沢市における徴税コストを抑える効果を生み出している。

ところで、金沢市は戦前に法定外税を課していた自治体の一つであることは、市民を含めあまり知られていない。戦前の金沢市で実際に課税された法定外普通税としては、一九一九年に制定された「遊興税」⁵²、一九二〇年に制定された「観覧税」⁵³があげられる。金沢市の遊興税は、当時、他の自治体に先駆けて施行されたもので、それ以降全国に普及したものである。⁵⁴ 遊興税と観覧税は、第一次世界大戦下での急激なインフレーションに伴う緊縮財政に対応するため、財源調査委員会を設置して新たな財源を模索した結果、登場してきた税であり、当時の山森隆市長の提案で制定に至っている。ただし、市税全体の数パーセントにすぎない税収は財政難を打開する程の影響力はもたず、一九二一年には撤廃されている。⁵⁵

金沢市では、こうした過去の先駆的な取り組みの伝統もあり、二〇〇〇年四月一八日に庁内にワーキング・グループ「新財源開発研究会」を設置し、法定外税を含めた独自課税の研究を開始させた。ワーキング・グループの設置は、山出保金沢市長からの働きかけが始まりであるが、是が非でも法定外税の導入を求めるような強い働きかけではなかった。

法定外税導入の検討項目としては、地盤沈下や地下水汚染対策のための「地下水くみ上げ税」や、町並みや景観保全のための「屋外広告物税」が具体的な案としてあげられた。両案とも、金沢市の特徴と非常に結びついたものである。地下水くみ上げ税案は、浅野川・犀川水系の水源涵養を想定するとともに、地下水を使った融雪装置の普及等も視野に入れた案であり、屋外広告物税案は観光地として町並みを保全する資金を集めるとともに派

手な屋外広告を規制しようとする案であった。しかし、両案とも課税対象者を特定し徴収することが困難であるという難点を抱えており、また税率の算定の根拠を提示することも容易ではなく、案は出るものの導入自体には慎重にならざるをえないという状況であった。

最終的に、新財源開発研究会は、新財源としての法定外目的税導入は時期尚早との結論を出し、市長に報告する。山出市長は税目の問題も数多く存在すると判断し、新たに条例制定をなすための上位の委員会設置を指示しなかった。新税の議論はそれ以降、継続審議となる。

山出市長が法定外税導入に対して慎重な態度をとった背景を、彼が執筆した論文や選挙での発言等から検討すると、法定外税を導入する以前に税源移譲が優先されるべきと立場が慎重な態度に結びついたと考えられる。法定外税は多くの税収が望めるものではなく、法定外税に関しては財源確保の観点や環境規制等、様々な政策目的を達成させる観点から研究していくべきではあるが、「税負担の公平性」「納税者の信頼性」等から金沢市という市町村レベルでの導入は困難という判断があったのである。また、新税導入への消極性は、山出市長自身のキャリアとも無関係ではないであろう。長年にわたり金沢市役所に勤務し、助役から金沢市長に当選したことが、公務員特有の新規政策導入への慎重さにつながったのであろうし、既存の地方税制度における新税の創出の難しさ、メリットの少なさを直接体験したことが選好形成の要因になったと考えられるのである。⁵⁶

ところで、法定外税導入の拒否権プレーヤー的立場にいた金沢市議会は、こうした庁内の新税導入を検討する動きについてどのような態度をとっていたのであろう。どうやら、この様な庁内の動きを、市議会（議員）はあまり認知していなかったようである。渡辺満金沢市議会議員に対し、「法定外目的税導入を市庁内で検討していたらいいのですが、議会としてはどのような動きがあったのですか」と質問したところ、渡辺市議からは「法定外目的税導入に関する検討はしていないと思います、議会でもほとんど議題にはのぼってはいません。」⁵⁷という

回答であった。

また、法定外税導入を促すべき、という意見が議会において表明されたのは、二〇〇一年九月定例会の山野之義議員（自民党金沢・市民会議所属）の市長に対する一般質疑においてのみであった。山野議員は、金沢市の特徴の一つである用水に着目し、用水上にかかる駐車場・私有の橋などに対し用水保全のための法定外目的税を創設できないか、山出市長に提言したが、山出市長は消極的な態度に終始した。⁵⁸

結果として、こうした山出市長の消極的な姿勢は、市議会内の法定外税に対するアジェンダを形成することはなかったのである。

金沢市の事例から注目されるのは、市長の姿勢や法定外税導入につながる緊急性が、庁内や市議会のアジェンダ・セッティングに重要な役割を持っているという点である。また金沢市の法定外税導入の検討のスタイルが「行政が計画し、検討結果を住民に提示する」という古いスタイルであり、住民や議会との情報共有がなされていない点も注目される。庁内ワーキング・グループの「新財源開発研究会」は、学識者等を交えながら検討を行ったが、市民全体を巻き込んで導入しようという雰囲気作りはみられなかった。いいかえると、金沢市における法定外税導入の議論は、市民や圧力団体からのプレッシャーもない風いだ状況で庁内に登場し、情報が外部に漏れないままフェードアウトしていったといえるであろう。

（四）石川県羽咋市における「自販機税」の導入断念の事例⁵⁹

最後に羽咋市における法定外税導入断念のケースを検討する。

能登半島の中部に位置する羽咋市は、人口が二五、九三八人（二〇〇二年一〇月現在）の地方都市である。羽咋市は、一九九〇年と一九九五年の国勢調査における人口増減率がマイナス三・七％と過疎化傾向にあり、景気

の低迷による税収入の減少や市債返済額のピークを迎え、財政的に厳しい状況に置かれている。歳入に占める地方税の割合は二五％程度であり（一九九九年度）、経常収支比率にいたっては九五・五％（一九九九年度）と、全国平均である八四・六％と比べ著しく高い。経常収支比率は、経常経費充当一般財源を経常一般財源総額で除したものであるから、その値が九五％を超えるということは、地方自治体として独自政策を行う余力がほとんどないことを示している。

こうした厳しい財政環境もあり、一九九六年に着任した本吉達也市長は様々な改革案を打ち出し、実行してきた。たとえば、人件費削減や事務事業評価システムの導入、入札改革等を石川県下の市町村に先んじて積極的に行うことで財政的な改革を進めており、またまちづくり市民会議の実施、まちづくり基本条例の制定等を通し、市民参画型のまちづくりの方向性を進めている⁶⁰。また千里浜海岸の清掃事業をはじめとする環境美化事業に力を入れる一方、ISO一四〇〇一を二〇〇〇年に認証取得するなど、環境政策にも比較的力量を入れている自治体であるといえる。

ところで、羽咋市は日本海側の小規模都市でありながら、独自課税の可能性を検討することになる。二〇〇〇年に、本吉市長が税務課に対し一年間にわたり独自課税の検討を行うよう指示したためである。

羽咋市では、金沢市における検討事例とは異なり、どのような課税客体が存在し新たに課税ができるのか、といった一般的な検討は行われず、「自動販売機」に対して課税ができるかという個別具体的な法定外目的税導入についての検討が行われた。市長からの指示が出されていたからである。市長が自動販売機への課税検討を指示した背景には、過疎化の進む羽咋市では課税客体が限定されている、深夜でも購買できる自動販売機が青少年の育成に悪影響を与えている⁶¹、屋外に設置されている自動販売機がポイ捨ての温床となり環境に悪影響を与えている、といった考えがあった。また法定外目的税として導入することが指示されたのは、法定外目的税は用途が限

定されるものの、住民からの理解は得やすいと判断したためである。

こうした市長の指示に基づき、二〇〇〇年五月一〇日、「地方税（法定外目的税）検討準備委員会」⁶²の第一回目の会議が行われる。第一回目は庁内会議であったが、同月三十一日に行われた第二回目の会議では石川県地方課・税務課の両課の係長がオブザーバーとして出席した形で、法定外目的税の意義と動向、導入に対する法的課題等が協議された。また第二回目の会議において、社会及び環境に悪い影響を与えるものへ独自課税をし、これを社会環境整備のための財源に充当したいという本吉市長の意向が県側に示された。

二〇〇一年三月二二日に行われた県地方課との再協議後、地方税検討委員会は中間報告を提出する。この中間報告では新税導入の必要性に加え、課税客体や税率等が具体的に報告されている。中間報告書に示された課税客体は、自動販売機の屋外設置及びこれに類する設置（公共空間に面するものも含む）とされ、課税標準を設置台数、税率に関しては一台あたり一万円の課税としている。また納税義務者を自動販売機の設置者と規定している。

ところが、こうした具体的な検討が行われた中間報告は自動販売機税という法定外目的税の一つの可能性を示したものの、「自動販売機税」が市議会、総務省という拒否権プレーヤーをクリアする上で十分に理論武装できているかという課題を突きつけることにもなった。

総務省という拒否権プレーヤーは、基本的に消極的要件への抵触、発生している事象と課税対象の間の因果関係を重視する。たとえば、新潟県十日町市はＪＲ東日本の信濃川宮中取水ダム（中魚沼郡中里村）の発電事業を課税対象にした「発電用水利用税」を導入しようとしたが、①課税対象が一社で公平、中立の税の原則に外れる、②取水、発電とも同市で行われていない、③信濃川の減水と水道水源の水位低下の因果関係がはっきりしない、という点をクリアできず導入を断念している。⁶³羽咋市の自動販売機税も、「納税義務者を自動販売機設置者としているが、設置者によっては市外の事務所や事業所などが存在し課税・徴収手続きができるのか」「屋外の自動

選挙年度	選挙結果		投票率
	当選	落選	
1968	西橋 義一 (能登合織社長) 8,731	岩田 一朗 (元軍人) 8,221	92.2%
1972	本吉 二六 (羽咋市助役) 10,867	稲村 建男 (稲村建設副社長) 7,235	93.8%
1976	本吉 二六 (羽咋市市長) 無投票当選		
1980	本吉 二六 (羽咋市市長) 無投票当選		
1984	本吉 二六 (羽咋市市長) 11,225	酒井 甚市 (酒井商事社長) 8,008	93.4%
1988	塩谷 一雄 (医師) 11,183	本吉 奨 (土地改良区職員) 7,113	88.8%
1992	塩谷 一雄 (羽咋市市長) 無投票当選		
1996	本吉 達也 (石川テレビ社員) 9,359	塩谷 一雄 (羽咋市市長) 8,391	84.1%
2000	本吉 達也 (羽咋市市長) 無投票当選		

表二 1965年以降の羽咋市長選挙の状況

販売機が空き缶のポイ捨て原因の大半を占めているという因果関係を実際に認定できるのか」という対総務省的な課題が残されていた。更にいくら環境事業に資するためとはいえ、自動販売機の設置抑制は流通にかかる問題であり、この部分の理論的な構築が不十分でもあった。

また、羽咋市ではこうした自販機税導入に対し、市議会が拒否権を発動する可能性もあった。中選挙区制時代から羽咋市は政争のまちであったためである。羽咋市では現在まで旧石川二区選出の瓦力、坂本三十次（現在、引退）、稲村左近四郎（後に稲村建男石川県議）の自民三派の系列争いが続いている。⁶⁴現職の本吉市長も一九九六年に初当選した際には前職の塩谷一雄氏と大接戦を演じており（表二）、二〇〇〇年に無投票当選で再選したものの議会内には反本吉勢力が存在する。⁶⁵市長（執行部）が争点操作によって議会全体が反対できない環境を整えない限り、こうした抵抗勢力は拒否権を発動しようとする。事実、これまでの本吉市政は「財政再建」「市

民参画」という形で議会の争点操作を行い、新規政策を導入してきた。

中間報告等をもとに検討が積み重ねられた結果、最終的に、法定外目的税として自動販売機に課税を行うのは妥当でない旨が、税務課課長及び課長補佐から本吉市長に対して報告された。この報告を市長は了承し、自販機税導入は見送られることになった。対総務省的に、自動販売機が環境に多大なる負荷を与えているという根拠を提示できるのかが同意できるのか、物流に対して中立な税と主張できるのか、という課題をクリアすることは難しいことに加え、たとえ総務省の同意にこぎつけたとしても、自販機税の税収は一〇〇〇万円にも届かないささやかなものであり、地元の設置業者や市議会からの批判を封じ込められるだけの環境は整えられないと判断されたためである。⁶⁶

すなわち、羽咋市では、市長の意向を受け、環境対策という視点から法定外税導入を積極的に検討したものの、拒否権プレーヤーに対する争点操作が難しいという判断によって現状維持（導入せず）という選択がとられたのである。過疎化が進む羽咋市ではまとまった形で徴収できる課税客体が乏しいという条件に加え、市議会・総務省を説得する十分な理論構築ができなかったことが法定外税の導入を妨げる要因になったのである。⁶⁷

四 法定外税導入過程の特徴と環境政策過程への含意

これまでみてきたケース・スタディを、表一の視点でまとめたものが表三である。表三をみながら、法定外税導入を成功させた二自治体（多治見市、辰口町）と断念した二自治体（金沢市、羽咋市）を比較すると、法定外税導入の成否をわける要素がみえてくる。

まず、「法定外税を導入する」という政策アジェンダに緊急性が存在するのか、という点である。導入に成功した多治見市は愛岐処分場に対する対応が火急の課題であったし、辰口町もダンプ公害の是正が緊急の政策課題

		多治見市	辰口町	金 沢 市		羽咋市
		一般廃棄物 埋立税	砂利等採取 税	地下水くみ 上げ税	屋外広告物 税	自販機税
納税義務者		名古屋市	砂利及び山 土採取業者	市民・法人	広告設置者	自動販売機 の設置者
徴税コスト的視座		納税義務者限 が非常に 定的(実質的に 名古屋市)	納税義務者組 が特定の成 形を 合っている	超過課税的 手法も検討 できる	納税義務者困 難の特 定が	納税義務者困 難の特 定が
課税の緊急 性	財政的	△	○	×		○
	環境的	○	○	△	×	△
首長(執行部)の 態度		積極的	積極的	消極的		積極的
地方議会の態度		執行部追従 的	執行部追従 的	税への態度：不明 政治環境：総与党体制		税への態度：一部に 批判 政治環境：対立構図有 り
争点操作(説 得の根拠)	対住民	説明責任を 果たす	ダンプ公害 の是正	このステージまで議論進 まず		環境対策予 算の確保
	対納税 義務者	愛岐処分場 の利用	道路幅員へ の批判回 避			不十分
断念の背景				・首長の態度(税源移譲 の働きかけを優先) ・緊急性が乏しい		・捨てるに 関係する インフラ を十分 説明し て拒否 する レ説 論十 分

表三 ケース・スタディの結果

であった。しかし、金沢市は法定外税として徴収可能な課税客体があったものの、法定外税を今すぐに導入しなければならぬという環境にはなかった。羽咋市としては歳入の一助にしたいという財政的な緊急性はあったものの、環境政策的な効果からみれば自販機税導入の緊急性は認められなかった。国レベルでの制度的変更が生じても、緊急な政策需要がなければ新規政策導入へはつながらないということがうかがえる。

る。

首長及び執行部の積極性も法定外税を導入の成否を握る一つの要素といえる。⁶⁸ 金沢市でみられたように、首長が導入に消極的であれば、庁内の検討レベルで終了してしまい、自治体内拒否権プレーヤーである地方議会まで検討した情報すら伝達されない。ただし、首長・執行部の積極性は法定外税導入が成功する十分条件ではない。羽咋市でみられたように、たとえ首長が積極的であっても、拒否権プレーヤーを説得する根拠が十分でないと、導入までたどり着くことができないのである。

また、首長と地方議会の関係も重要である。日本の二元代表制下では、地方議会は「首長提案を拒否する」ことによって影響力を行使できる。⁶⁹ 選挙という過程を経て現在の地位にいる地方議員は、自分たちも住民の代表であることを自認している。そのため、住民の意向がはっきり明示された場合、地方議員は反対しづらくなる。すなわち、地方議員たちが反対しづらい環境をつくりだすには、①「合意争点」⁷⁰の方向に争点操作を行えるよう、住民の意向を明示できる仕組み（パブリック・コメント、市民公募の審議会、住民投票など）⁷¹を構築する、ないしは、②政策の必要性や導入根拠を念入りに検討し反論される隙をつくらない、ことが必要なのである。

たとえば、多治見市では、環境政策に市民が参加する環境がはやい段階から整えられていた。こうした取り組みは、環境政策の重視という形での自治体内合意を早い段階からつくりあげることとなった。市議会は、環境政策を重視するという市民の雰囲気もあり、法定外税導入という執行部の方向性にあえて逆らわない方向で対応した。また、多治見市では税法式の採用理由を住民への説明責任を果たすため、と主張した。説明責任を主張することも、拒否権プレーヤーを封じ込める一つの手段としてみることができる。⁷²

近年、環境政策志向の法定外税が多い理由は、環境政策の持つ特徴に負うところが大きいと考えられる。環境政策を推進することはすでに合意争点化されており、地球温暖化問題などを契機に有権者レベルの環境意識は高

まる傾向にある。そのため、再選可能性の最大化をはかる政治家にとって、環境政策を抑制する立場を公約に掲げることは非常に難しい。⁷³しかしその一方で、「環境のために」という主張は住民・法人に負担を要求しやすく、納税義務者が拒否しづらい環境にもあるといえる。

最後に、こうしたケース・スタディは、環境政策導入という視点からみた場合、どのような示唆を与えてくれるのか触れておくことにしたい。

まず、地方議会が予算提案権を持たない現行制度下では、⁷⁴首長の積極的な態度が環境政策導入の原動力であり、⁷⁵首長が住民を巻き込んだ形で環境政策を形成しようとする、地方議会は反論しづらくなる、という点を指摘できる。⁷⁵住民を巻き込んだ形で政策決定を行うことは、行政サイドにとって説明責任を容易にするとともに、拒否権プレーヤーの反対を封じ込めるという二重のメリットを発生させる。更に普段より住民の意思を取り込む仕組みをつくっておくことは、民意の所在を明示しやすくし、環境政策導入の促進要因になる。また、このような仕組みは、環境政策の実施方法のレベルで「行政と住民」ないしは「住民同士」の間で対立が発生した際の調整するシステムとなりうる。

また、環境政策を条例化し、インフォーマルな規制からフォーマルな規制へ変更しようとする自治体が登場してきた流れを指摘できる。多治見市が負担金方式ではなく、強制力のある税法式を採用したのは、法化して一種の強制力を持たせたいという主旨であった。こうした選好をもつ自治体の登場は、⁷⁶地方自治体の環境政策のあり方が変わりつつあることを示したものと考えられるのである。

本稿は、法定外税導入の過程を検討したが、探索的な部分が少なくない。得られた地検を基に仮説を構築し、データ的な裏付けをとっていくことが課題として残されている。環境政策に焦点を絞った政策意識調査などを進めていくことが、今後求められると考えられるのである。

- 1 David R. Morgan and William J. Pammer, Jr. 1986. "Responding to Urban Fiscal Stress: The Case of Arkansas and Oklahoma." In Terry N. Clark (ed.) *Research in Urban Policy*, vol. 2. Part B. Greenwich, CT: JAI Press. 75-88.
- 2 小林良彰編著『地方自治の実証分析—日米間三カ国の実証分析—』慶應義塾大学出版会、一九九八年、二〇〇頁。
- 3 齋藤愼「地方分権と自主課税権」『国際税制研究』二〇〇二年第七号、一一〇頁。
- 4 こうした制度的環境は、自治体内の「党派政治 (partisan politics)」を抑え、中央からの政治的資源を獲得することを重視することにつながった。ステイヴン・R・リード(森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳)『日本の政府関係—都道府県の政策決定』木鐸社、一九九〇年。
- 5 地方分権一括法施行以前の法定外税の積極的要件は「その税収を確保できる財源があること」「その税収入を必要とする財政需要があること」である。
- 6 地方分権一括法施行以前の法定外税の消極的要件は「国税又は地方税と課税標準を同じく市、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」「国の経済施策に照して適当でないこと」である。
- 7 古川俊一「課税自主権の理論的考察枠組—政策評価と租税原則—」『地方税』二〇〇二年五月号、一一九頁。
- 8 碓井光明「動き始めた自治体独自課税第二回 法定外税ラッシュの動向と問題点」『判例地方自治』No. 235号、二〇〇二年、四一—四七頁。村井正「環境税と法定外税」『制裁的課税』が抱える課題等を考えるにあたって『税』二〇〇二年一〇月号、四一九頁。磯野弥生「地方分権時代の環境行政の課題」大塚直・北村喜宣編『淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念 環境法学の挑戦』日本評論社、二〇〇二年、六〇—七六頁。
- 9 伊川正樹「地方税と負担金等との相違—租税か税外負担か—」『税』二〇〇二年二月号、一〇二—一一〇頁。伊川正樹「目的税に関する基礎的考察」『名城法学』第五一卷四号、二〇〇二年、一一二七頁。
- 10 黒川了威「演習市町村税 法定外目的税の創設」『税』一九九九年一月号、一二二頁。
- 11 税法上の議論として、たとえば次の文献を参照。碓井光明「法定外税をめぐる諸問題(上)」『自治研究』第七七卷一号、二〇〇一年、一七—三二頁。碓井光明「法定外税をめぐる諸問題(下)」『自治研究』第七七卷二号、二〇〇一年、三二—三五頁。占部裕典「法定外普通税と法定外目的税—実体レベルにおける法的相違を検討する—」『税』二〇〇二年二月号、九〇—一〇一頁。
- 12 拒否権プレーヤーとは、「その同意なくして現状の制度的均衡状態 (Status Quo) を変えることができない」アクターであり、「誰も覆すことの出来ない決定を行うことでゲームを終了させることができる」者である。北村亘「地方税導入の政治過程」『甲南法学』第四二卷三・四号、二〇〇二年、一五六頁。

- 13 課税権の視点からみれば、①は「自主課税権の縦の制約」に係るものであり、②及び③は「自主課税権の横の制約」に係わる問題だといえる。占部裕典「地方公共団体の課税権の限界―課税権の衝突と調整―」『総合税制研究』第六号、一九九八年、一二九―一九四頁。
- 14 北村、前掲論文。
- 15 たとえば、各都道府県・市町村に対し、二〇〇一年四月一二日付けで送付された「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等及び留意事項について」を参照。
- 16 更に関連した問題として、占部は「国の経済施策」が財政政策とともに租税政策も含まれていると解釈される場合、法定外目的税としての地方環境税構想は、既存の環境税制がさらに厳しい環境政策を予定しているか、グリーン税制下で法定外税課税が認められるのか等の点で問題が発生する可能性を指摘している。占部、前掲論文、九八頁。
- 17 具体的な検討を行ったものとして、磯野弥生「不法投棄の現状と自治体間の連携による解決の課題」『都市問題』第九四巻第一二号、二〇〇三年、三一―四九頁。
- 18 碓井光明『概説 地方税のしくみと法』学陽書房、二〇〇一年。
- 19 具体例としては、福岡県の「資源循環促進税（仮称）」の導入における北九州市の「環境未来税」との二重課税問題があげられる。中村玲子「産業廃棄物税の現状と課題」『地方税』二〇〇二年九月号、七―二三頁。
- 20 たとえば、河口湖周辺町村（河口湖町・勝山村・足和田村）で導入された「遊漁税」では、河口湖漁業協同組合を特別徴収義務者等に指定し、一部事務処理組合の河口湖治水組合を利用しながら事業が行われるといった工夫がなされている。なお、一町二村は隣接する上九一色村と二〇〇三年一月一日合併し、富士河口湖町となっている。
- 21 碓井、二〇〇二年、前掲論文、六―七頁。
- 22 租税原則である「公平性・中立性・簡索性・効率性」の程度といえることが可能かもしれない。
- 23 二〇〇三年一月二五、二六日に実施された「シンポジウム三重 分権時代の自治体変革」分科会五「自主課税と歳入の自治」における山田宏杉並区長の発言。発言内容は、三重県政策開発研修センター「地域政策―あすの三重 二〇〇三 特別号」、二〇〇三年、に所収。
- 24 北村、前掲論文。
- 25 北村、前掲論文、一六一頁。
- 26 ただし、北村は「地域社会からの抵抗が小さい場合に、新規課税の導入が容易になる」という説明は妥当」とも指摘している。北

村、前掲論文、一四八頁。

27 平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』日本経済評論社、二〇〇三年、第一〇章。

28 たとえば、河村和徳「地方政治の趨勢と統一地方選挙の課題」『都市問題』第九四卷一一号、三一―一六頁、を参照。また、公衆
アジェンダの高まりが自治体の政策アジェンダと連動し、新規政策の導入につながっていくという理論的見解もある。伊藤修一
郎「政策波及とアジェンダ設定」『レヴアイアサン』第二八号、木鐸社、二〇〇一年、九―四五頁。

29 多治見市のケース・スタディは、二〇〇二年一月一二日、仙石浩之氏（多治見市環境課）に対して同市役所内において行った
インタビュー、及び二〇〇二年二月二日、近藤たかあき名古屋市会議員に対して同氏の事務所内で行ったインタビューを中心
としている。導入過程の資料に関しては、多治見市環境課に保存されている関係資料及び、近藤氏から頂いた名古屋市の本税
に関する関係資料を利用して頂いた。なお、多治見市および名古屋市の資料の一部は、次のURLを参照した。

<http://www.city.tajimi.gifu.jp> (二〇〇三年二月一日)

<http://www.city.nagoya.jp> (二〇〇三年二月一日)

30 二〇〇一年四月一日現在。多治見市『市民の鼓動がひびくまち挑戦する都市―多治見市―職員が語る地方自治体の現状と将来』
公人の友社、二〇〇二年、一四頁。

31 日外アソシエーツ『現代政治家人名辞典』紀伊國屋書店、一九九九年。

32 ゴミの処分場には、安定型と管理型（オープン型とクローズド型の二種類）の合計三種類がある。安定型とは、擁壁や堰堤等で
周囲を囲み、雨水に触れても有害物質が溶出しな安定型廃棄物（廃プラスチック類、陶磁器くず、ゴムくず等）だけを処分
するタイプであり、管理型（オープン型）は浸出水や地下水への安全対策を施した施設で、水処理施設も併設されているもので
ある。管理型（クローズド型）は管理型処分場に屋根をつけた形で雨水が処分物を接触しない施設のことである。費用は安定型、
管理型（オープン型）、管理型（クローズド型）の順に一般的には高くなる。『広報たじみ『Tajimist』No一九九三（二〇〇二年五
月一日号）、七頁。

33 西一区とは一九八一年、名古屋港港湾計画で廃棄物処理用地として位置づけられた地域を指す。場所は、日光川と新川の河口で
藤前干潟もここに入る。名古屋市環境事業局事業部減量推進室『第八回名古屋ごみ会議』一九九七年。

34 『中日新聞』一九九九年一月二七日。

35 南五区とは、知多市に位置する産業廃棄物処理施設のある地区を指す。同処理場は一九九二年から搬入が始まり、愛知県、名
古屋市、知多市と民間企業等の共同出資による第三セクター機関である。愛知県と名古屋市による協議では、名古屋港のポート

アイランドを藤前干潟の代替候補地として検討し、知多市の南五区に、五年の間、一時的に焼却灰の半分を搬入する要請すること等を検討、知多市に要請していた。『中日新聞』一九九八年二月一六日、『中日新聞』一九九九年一月九日。

36 『中日新聞』一九九九年一月二六日。

37 この職員研究会は環境課長、企画課長、財政課、総務課、人事秘書課、政策法務担当課長の六名で構成され、全体の会議は計六回行われている。

38 たとえば、『広報たじみ Tajimist』No一九六三（平成一三年二月一日号）では、愛岐処分場の行方として、名古屋市の要請及び名古屋市への回答が特集されている。

39 市側としては法令上許されるのであれば、名古屋市民から徴税したいのであった。また、愛岐処分場に一般廃棄物が持ち込まれていることは名古屋市民にあまり知られてはおらず、一般廃棄物埋立税が導入された際、何本かの抗議電話が多治見市に寄せられたという。

40 御嵩町における住民投票については、たとえば次の文献を参照。朝日新聞名古屋社会部「ドキュメント住民投票―「産廃ノー！」御嵩町民の決断」風媒社、一九九七年。

41 こうした姿勢は、片山総務大臣の二〇〇一年二月一八日の閣議後の記者会見からもうかがい知ることができる。「多治見の方は名古屋市があそこに持つて行って、廃棄物の処理やっていたということで、今までは協力金だったんですよ。それを税に直すということはこういうことなのかということが一つあるし。市が市に税をかけては悪いということはないけれど、余り例のないことなので。可決されて、こちらに協議がくれば、これはまた十分に検討させていただきます。」

42 <http://www.sounu.go.jp/d-news/2001/1218.html>（二〇〇二年二月一日）

43 辰口町の砂利税導入に関し、西田孝良（辰口町税務課）及び橋場和彦（辰口町税務課）両氏に対し、二〇〇二年一月二一日に同町役場でインタビューを行った。砂利等採取税の導入過程における資料に関しては、辰口町税務課内に保存されている関係資料を利用して頂いた。また辰口町の資料の一部は、次のURLを参照した。

44 <http://www.nsknet.or.jp/fatsunokuchi/>（二〇〇二年二月一日）

45 「砂利等採取税条例」が制定される一九七五年頃の時期には、農地などからの砂利採取は年間三〇〇、〇〇〇立方メートルを超えていた。

46 このダンプ規制対策会議は、住民代表として辰口、上開発、上清水、下清水の各区長、六採取業者、町役場、県土木事務所の関係者の出席のもと行われた。

45 『北国新聞』一九七四年二月四日。

46 なお、九〇年以降、砂利等採取税の許可の更新は行われなくなった。北陸先端大学院大学の開校、緊急地方道路整備事業・ほ場整備事業による道路拡幅の終了、企業団地の造成に伴い砂利・山土の採取場が減少した等、辰口町を取り巻く環境変化があったためである。

47 金沢市のケース・スタディは、山崎純生氏（金沢市税務課）に対して二〇〇二年一〇月四日に行ったインタビュー、仙石正美氏（金沢市環境保全課）に対して同年一月二一及び二二日にかけて電話インタビューを基にしている。さらに二〇〇二年一〇月一九日に香林坊ハーバー（金沢市）で行われた「金沢市長後援会&トークセッション」での山出市長に対する質問、同年一〇月二三日の渡辺満金沢市議会議員へのインタビューも参考にしている。導入過程の資料に関しては、金沢市広報等の関係資料を利用させて頂いた。金沢市の資料の一部は、次のURLを参照した。

<http://www.city.kanazawa.shikawa.jp/>（二〇〇三年二月一日）。

48 旭川、秋田、郡山、いわき、宇都宮、新潟、静岡、浜松、豊橋、豊田、岐阜、長野、金沢、富山、堺、和歌山、姫路、岡山、福山、高松、松山、高知、大分、長崎、熊本、宮崎、鹿児島、計二七市の平均値。また、これらは、金沢市『写真広報金沢』二〇〇二年六月号、二五―二八頁、を参照した。

49 山出保「論評先人に学ぶ」『地方税』二〇〇〇年六月号、九一―四頁。

50 納税協力会は、金沢市が戦前に存在した納税組合の復活を町会や職域、銀行窓口に要請した結果、つくられることになった。

51 山出、前掲論文、二二―四頁。

52 遊興税「市内ノ料理店、貸席、貸座敷等ニ於テ飲食ヲ為シ、又ハ芸娼妓酌人等ヲ招聘シテ遊興スル為消費ヲ為ス者ニ対シ之ヲ賦課ス。但シ消費金額一円ニ滿タサルモノニ付テハ此ノ限りニ在ラス」

53 観覧税は、「劇場人寄席興行等ニ於ケル演芸講談落語其ノ他ノ興行物ヲ観覧又ハ聴講スルモノ」、「露店又ハ一時小屋掛ヲ為シテ行ウ興行物ニシテ一人ニ付金五錢以上ヲ徴スルモノ、観覧又ハ聴講ヲ為スモノ」に対して賦課されていた。

54 山出、前掲論文。

55 その後、金沢市では財源確保と安価な電気供給のために「市営電気事業」を一九二二年に開始している。電気事業収益の市財政への繰入額は一九三七年には税収の二六％相当を占めるまでになり、重要な歳入源へと変貌を遂げていく。この市営電気事業は、戦時下の統制で廃止されたものの一九六六年に復活し、現在も全国の市町村で唯一発電事業を行っている。

56 平野・河野、前掲書、二二七頁。

- 57 渡辺満金沢市議会議員に対するインタビュー（二〇〇二年一〇月二三日）
- 58 山出市長は山野市議の提言に対し、「石川県が国土交通省所管国有財産管理条例に基づいて、使用料を徴収していた以上、金沢市としては国有財産特例措置法によって法定外公物の譲与申請の手続が完了したとしても、石川県が使用料の形で徴収していた過去の経緯を踏まえ、さらに私有橋であり個人使用がなされている状況から、既存の石川県の条例を引き継ぐべきであろう」と回答している。
- 59 羽咋市のケース・スタディは、羽咋市「地方税（法定外目的税）検討委員会」のメンバーであった、藤島修氏（羽咋市税務課）及び平野久晴氏（羽咋市環境安全課）に対し、二〇〇二年九月一八日及び十一月二六日において行ったインタビューをもとにしている。導入過程の資料に関しては、羽咋市税務課内に保存されている関係資料を利用して頂いた。また羽咋市の資料の一部は、次のURLを参照した。
<http://www.city.hakui.ishikawa.jp/>（二〇〇三年二月一日）
- 60 羽咋市の具体的取り組みに関しては、上記URLのほかに、熊坂伸子・本吉達也・熊坂義裕（大滝精一監修）『自治体経営革命―地方から考える市民の責任・首長の使命―』メタモル出版、二〇〇三年、等を参照。また、これらの制度のいくつかは、金沢大学法学部との共同研究として行われた成果である。金沢大学法学部との共同研究は、「地方分権に対応する行政システムの研究（研究代表者：中島史雄・金沢大学法学部長、辻角邦昭・羽咋市参与、二〇〇一年度）」「まちづくりにおける市民参加のあり方に関する共同研究（研究代表者：河村和徳・金沢大学法学部助教授、辻角邦昭・羽咋市参与、二〇〇二年度）」「市民協働推進と分権型行政システムのあり方に関する共同研究（研究代表者：河村和徳・金沢大学法学部助教授、今井和秀・羽咋市政策企画室長、二〇〇三年度）」が既に行われている。
- 61 島根県出雲市で一九九五～一九九九年にかけて施行された「出雲市特定自動販売機の設置等に関する条例」が本吉市長の念頭にあったようである。
- 62 この委員会は、事務局としての税務課の他に、総務課、企画財政課、生涯学習課、環境安全課の計五課の係長クラスで構成されている。
- 63 『新潟日報』二〇〇二年三月一二日。
- 64 中選挙区制の対立構図が現在の地方政治を形成しているという指摘については、平野・河野、前掲書、二一九―二二二頁、を参照。
- 65 父である二六元市長が坂本系であったこともあり、本吉市長は親坂本派と目されており、稲村建男石川県議に近い議員が反本吉

的立場をとっているといわれている。

66 更に、ジュース類の自動販売機の設置は、タバコ自動販売機の設置と異なり、市に対する届け出義務はない。設置者を確実に把握するためには、設置者の届け出を義務づける条例を制定せねばならないといった問題もあった。

67 ただし、こうした試みが無駄だったのかという点では評価がわかれるところである。羽咋市の職員の中には、「自動販売機税の成立有無に関わらず、政策形成能力の向上のためにあえて検討させたのではないか」と指摘する者もいる。

68 首長の積極性が政策出力に影響を与えることは、国際比較研究の中から既に十分指摘されている。たとえば、Terry N. Clark (ed.) 1994. *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*. CA: Sage.

69 名取良太「二元代表制の政治過程—政策選好・影響力・政策アウトプット」『都市問題』第九四巻一月号、二〇〇三年、七九—一〇二頁。

70 「合意争点」とは、賛否がどちらかの方向で合意が成立している争点を指す。一方、住民の間で賛否が分かれる争点は「対立争点」と表現される。合意争点、対立争点についての議論については次の文献を参照。David Butler and Donald E. Stokes. 1974. *Political Change in Britain: The Evolution of Electoral Choice*, 2nd College edition. New York: St. Martin's Press.

71 個別事例の紹介としては、高橋秀行『協働型市民立法—環境事例にみる市民参加のゆくえ』公人社、二〇〇二年、などがある。

72 住民に対する説明責任を果たすという主張は、多治見市の事例をみると、対総務省レベルでもある程度有効に機能すると考えられる。

73 たとえば、筆者が北陸三県（富山・石川・福井）の全市議会議員を対象に行った調査によると（二〇〇三年一—三月実施、回答率五二・七％）、環境施策に対する予算の増額を望む議員は八〇％にもほっており、財政的に厳しくとも環境政策を推進すべきという合意が形成されているといえるだろう。なお、この調査は、二〇〇二年度金沢大学特別研究プロジェクト経費（若手教官の萌芽的研究）「分権時代における地方政党組織および地方議員の役割に関する研究（研究代表者：河村和徳 金沢大学法学部助教授）」の研究助成を受けて実施したものである。集計結果は、次のURLで公開している。

<http://www.law.kanazawa-u.ac.jp/kawamura/>（二〇〇三年二月一日）

74 名取、前掲論文。

75 財政再建政策の導入についても同様の指摘がある。小林、前掲書。

76 地方自治体の環境政策が条例化しつつある傾向を分析したものととして、青木一益「自治体環境規制をめぐる制度変化の影響とその帰結—大気汚染防止規制に見る分権化・条例化の動向を中心に—」『都市問題』第九四巻第五号、二〇〇三年、七九—一一六

頁、がある。

謝辞

本稿の執筆にあたり協力をいただいた方々に、この場を借りて心から御礼申し上げる次第である。また本稿の執筆にあたっては、青木一益氏（電力中央研究所・経済研究所特別契約研究員）から適切なアドバイスを頂いた。あわせて感謝申し上げたい。なお、本稿の誤りは、いうまでもなく、すべて我々筆者の責任である。