

太宰府市「歴史と文化の環境税」を考える

九州大学法学部2003年度行政法演習
(木佐茂男ゼミ)研究報告書

太宰府市「歴史と文化の環境税」を考える 訂正とお詫び

『太宰府市「歴史と文化の環境税」を考える』に次のような誤りがありました。訂正するとともに、深くお詫び申し上げます。

誤りについての訂正

第1章

訂正箇所	訂正前	訂正後
1	太宰府政庁	太宰府政庁
1	太宰府	太宰府
3	いせいせと	いせいせと
8	するといった	したりするなど
9	保存も目的の趣旨に反する	目的の趣旨に反する
10	期三期分	一期分

第2章

訂正箇所	訂正前	訂正後
16	対するの	対する
17	取り組み	取組み
18	取り組み	取組み

第3章

訂正箇所	訂正前	訂正後
24	歴史と文化の環境税(以下)	本税
25	駐車場業者	事業者
25	駐車場業者	事業者
27	ところである。	ことである。
27	悪化し	悪化を招き
27	扱う	扱う
33	これまた	(消去)
35	ペナルティー	ペナルティ
37	後者にて	後者で
38	後者については	後者の「外郎不経済を招く乗取者」という言葉の文面については、
43	環境税	本税
44	7月31日	7月31日。
44	環境税	本税
45	環境税	本税
45	実質への補助	補助
45	12月3日	12月3日。
47	取り組み	取組み

第4章

訂正箇所	訂正前	訂正後
60	—	タイトル中央挿入
63	憲法84	憲法84条
62	第四	第4
63	つまづいた	つまずいた
67	今回の環境税	本税
68	期待されており、その確保の	期待されている。
70	適用	執行

第5章

訂正箇所	訂正前	訂正後
81	当事者	当事者
82	設置設備	設備
82	原告の陳	原告の陳情
83	条項	条項
88(74条)		74条)。

第6章

訂正箇所	訂正前	訂正後
82	もともが	もともと
83	にも関わらず	それにもかかわらず

はしがき

地方分権一括法施行以後、法定外税徴収の要件が緩和され、法定外税ブームともいえる状況になっています。2008(平成16)年5月には太宰府市が法定外普通税として「歴史と文化の環境税」の徴収を開始し、自治体新税の先駆けともいえるべき形で制度がスタートすることとなりました。

しかし、その導入を巡ってはさまざま問題が指摘されてきました。駐車場事業者や参拝客といった、制度に関係する当事者間でも大きな混乱が生じ、その様子はマスコミを通じて定期的に取り上げられ、議論を呼ぶこととなりました。

太宰府市のケースは、行政法にかかわる具体的な紛争にあたります。近隣自治体身近で起こった問題ということもあり、木佐ゼミでは、ゼミ論文としてまとめるテーマに設定し、議論を重ねてきました。

ただ、問題を取り巻く状況が現在進行形で変化するうえ、その論点多岐にわたるものであったことから、議論の成果をゼミ論文という「かたち」とするまでに大変手間取ってしまいました。五里霧中とはまさにこのこと、とばかりに進行は手探りであり、これまで以上に焦りを感じた半年間となりました。

そのような状況を示す、あるエピソードがあります。本書の執筆作業も大詰めを迎え、調整に向けての最終的な話し合いをしているなかで、「歴史と文化の環境税」の略称をどのようなものにするかという問題が再浮上してきました。

通常、略称は対象となる文官の一部を抜き出して作成されるのですが、「環境税」と略してしまえば、その響きからは税の本旨とは異なるイメージを与えてしまいかねません。かといってマスコミ等でよく用いられている「駐車場税」という表現を用いても、一部の見方に偏ったイメージになってしまうでしょう。

一通りの議論をしたのですが、「歴史と文化の環境税」は「本税」と略すことになりました。対象の本質を勘すことなく、イメージをしやすいものに設定をしたかったのですが、制度の本目から外れないことを考えれば、このように設定することが限界でした。

略称の設定自体は大きな論点ではないのですが、物事の本質を公平な見地から判断するということが難しいことが分かるかと思えます。

今回、「歴史と文化の環境税」とそれを取り巻く状況がこじれてしまった原因を探るために、調査・研究を行ってきました。その結果、自治体が独自に政策を実行するとき、特にそれが不利益な作用を及ぼすとき、対象者の理解を得るにはどのようなプロセスが必要なのかを導くことができたのではないかと思います。

太宰府市で実際に起こった問題をテーマとして扱ったことにより、理論的問題を、具体的事実関係を踏まえて論文執筆する機会に恵まれました。ともすればどちらか一方だけに偏って研究することになりやすいことを考えると、これはとても大きな経験になったと思えます。

最後になりましたが、お忙しいにもかかわらず、ヒアリングを通じて大変お世話になった太宰府市役所の税務課をはじめとする職員の皆様、並びにゼミ論文執筆の際に様々な協力をいただいた方々に対し、ゼミ生一同心より御礼申し上げます。

2004（平成16）年3月25日

九州大学法学部
行政法演習（木佐茂男ゼミ）ゼミ生一同

目次

はしがき

第1章 歴史と文化の環境税を巡る問題の全容

序

第1節 歴史のなかの太宰府	1
第2節 太宰府市のまちづくり計画	1
第1項 「まるごと博物館」推進プロジェクト/2	
第2項 「地域コミュニティづくり」推進プロジェクト/3	
第3項 「福祉でまちづくり」推進プロジェクト/3	
第3節 現在の太宰府	3
第1項 太宰府天満宮を中心とした観光地/3	
第2項 ベッドタウン・学園都市としての太宰府/4	
第4節 歴史と文化の環境税制定	8
第1項 歴史と文化の環境税/8	
第2項 制定経緯概略/8	
(1) 実施までの経緯/8	
(2) 施行後の動き/9	
(3) 今後の動き/10	
第5節 本税条例を巡る諸問題の分析視座	10

第2章 条例策定という選択までのプロセス

序

第1節 新税創設の契機	12
第1項 新税創設の潮流/12	
第2項 太宰府市における新税構想/13	
第2節 代替案の可能性	14
第1項 政策決定プロセス/14	
第2項 徴税に代わる代替案/15	
第3項 代替案選択の余地/16	
第3節 合意形成	16
第1項 住民の合意の必要性/16	
(1) 総務大臣の同意と住民の合意/16	
(2) 検討/17	

第2項 住民参加/17	
(1) 合意形成プロセス/18	
(2) 北海道ニセコ町の例/18	
(3) 検討/19	
第4節 条例の目的	20
第1項 財源確保と交通渋滞緩和/20	
第2項 条例の目的と総合計画/21	
第5節 まとめ	21

第3章 条例の制定過程

序

第1節 条例の「外在的な正当性」	23
第1項 議会/23	
(1) 地方議会とは/23	
(2) 太宰府市議会の動き/24	
I) 平成14年太宰府市議会第1回定例会(3月)/24	
II) 平成14年太宰府市議会第2回定例会(6月)/25	
III) 平成14年太宰府市議会第3回定例会(9月)/25	
IV) 平成14年太宰府市議会第4回定例会(12月)/25	
V) 平成15年太宰府市議会予算特別委員会(3月)/26	
VI) 平成15年太宰府市議会第1回臨時会(5月)/26	
VII) まとめ/27	
(3) 地方議会が抱える問題点/27	
第2項 審議会/29	
(1) 審議会とは/29	
① 審議会の意義とその機能/29	
② 審議会の現状/32	
(2) 「太宰府市歴史と文化の環境税」税制審議会の事例/34	
① 審議過程/34	
I) 第1回審議会(4月19日開催)/34	
II) 第2回審議会(5月10日開催)/34	
III) 第3回審議会(5月24日開催)/35	
IV) 第4回審議会(6月14日開催)/36	
V) 第5回審議会(6月28日開催)/38	
VI) 第6回審議会(7月12日開催)/39	

② 答申検討/39	
③ 後の制定過程への影響/40	
(3) 「太宰府市歴史と文化の環境税税制審議会」検討/41	
① 構成メンバー/42	
② 審議会開催のタイミングなど/42	
(4) まとめ/43	
第3項 住民参加/43	
(1) 住民参加について/44	
(2) 歴史と文化の環境税制定における住民参加の意義/44	
第2節 行政組織内部の実効性	45
第1項 職員のコンセンサス/46	
第2項 作成体制/46	
(1) 一般的な条例の作成体制/46	
(2) 太宰府市の取り組み/47	
(3) 今後の課題/47	

第4章 条例の構造検討

序

第1節 法規範・原則における目的規定の意義	50
第1項 法律における目的規定/50	
(1) 法律の性質/50	
(2) 法治主義からの目的規定の必要性/51	
(3) 地方税法の立法目的/51	
(4) 目的規定設置の根拠/52	
(5) 租税法律主義からの目的規定の必要性/53	
(6) 目的規定の意義/54	
第2項 条例における目的規定の意味/54	
(1) 条例の定義/54	
(2) 条例における目的規定の意義/55	
(3) 条例の制定体制の向上/55	
(4) 租税条例主義からの目的規定の必要性/56	
(5) 目的規定の税目別意味/56	
(6) 地方税における目的規定の意義/58	
第3項 歴史と文化の環境税条例における目的規定の意味/58	
第2節 徴税手法	59
第1項 課税対象の絞り/59	

(1) 地理的範囲による対象駐車場の確定	69
(2) 駐車行為による級引き	60
(3) 台数と日数からの適用除外	60
第2項 徴税手法	61
(1) 特別徴収制度の内容	61
(2) 特別徴収制度の問題点	61
(3) 代替案の可能性	61
(4) 特別徴収義務者	62
(5) 徴税コスト	63
第3項 徴税を担保する諸基盤	63
(1) 行政上の義務違反への制裁内容	63
(2) 行政罰適用の可能性	64
(3) 行政罰以外の手段の可能性	65
(4) 強制徴収の可能性	65
(5) 歴史と文化の環境税独自の基盤	65
第3節 徴収の用途	66
第1項 徴収の用途とその拘束性	66
第2項 法定外普通税と法定外目的税	66
第3項 普通税としての太宰府市環境税条例	67
第4項 用途の限定手法	68
第4節 構造からの条例評価	69

第5章 救済への途

序	
第1節 迅速確認訴訟	72
第1項 訴訟の入口となる要件	72
第2項 利用者	73
(1) 財産権侵害	73
① 合意性判断基準	73
② 本事例における検討	73
(2) 平等原則違反	74
① 合意性判断基準	74
② 本事例における検討	75
第3項 事業者	75
(1) 営業の自由侵害	75

① 合意性の判断基準	76
② 具体的検討	76
(2) 平等原則違反	77
① 合意性判断基準	77
② 具体的検討	77
第2節 行政不服申立て	78
第1項 行政不服審査の前提	78
第2項 行政不服審査の要件	78
(1) 処分または不作為の存在	78
(2) 正当な当事者であること	79
(3) 権限を有する行政庁への申立て	79
(4) 不服申立期間の遵守	80
(5) 形式と手続の遵守	80
第3項 不服申立ての利用展望	80
第3節 行政事件訴訟	81
第1項 行政事件訴訟の仕組み	81
(1) 取消訴訟の訴訟要件	81
① 処分性	82
② 原告適格	82
③ 狭義の訴えの利益	83
④ 不服申立前置	84
⑤ 出訴期間	84
⑥ 被告適格	84
⑦ 管轄	85
(2) 無効等確認訴訟の訴訟要件	85
第2項 有料駐車場利用者	86
第3項 有料駐車場事業者	86
(1) 特別徴収義務者の指定処分の取消訴訟	86
① 処分性	86
② 原告適格の所在	86
③ 狭義の訴えの利益	86
④ 不服申立前置	87
⑤ 出訴期間	87
⑥ 被告適格	87
⑦ 管轄	87
⑧ 本審査理	87

(2) 特別徴収義務者の指定処分の無効確認訴訟/88	
第4節 救済制度の有効性	89

第6章 歴史と文化の環境税のあり方

序	
第1節 理論に先駆けた現実	90
第2節 制度としての正当性	91
第1項 歴史と文化の環境税の正当性/91	
第2項 歴史と文化の環境税の未来/91	
第3章 住民との連携	92
第1項 太宰府市における住民との連携/92	
第2項 歴史と文化の環境税の廃止決定過程/93	
第4節 望ましい法務体制	93
第5節 さいごに	94
資料編	95

「太宰府市歴史と文化の環境税条例」の研究をめぐって

木佐 茂男 教授

あとがき

名簿

第1章 歴史と文化の環境税を巡る問題の全容

序

地方分権一括法の施行以後、法定外税制定の要件が緩和され、各地で新税創設が相次いだ。太宰府市の「歴史と文化の環境税」（以下、本税）もそのうちの1つである。

しかし、本税は成立の前にも後にも問題点が指摘されており、制度設定を巡ってもトラブルが相次いだ。本章では、本税を巡る問題の全体像をつかむため、太宰府の歴史と現在の状況の解析を行う。

第1節 歴史のなかの太宰府

福岡県の中部に位置する太宰府市の歴史は古く、1300年以上の昔から「大宰府政庁」が置かれ、「遠の朝廷」と呼ばれ栄えてきた。太宰府は奈良の平城京、平安京に次ぐ都といわれ、西日本の政治、経済、文化の中核地域として栄えるとともに、外国との交渉の窓口としても重要な役割を果たしてきた。とくに7世紀後半から奈良・平安時代にかけて、太宰府政庁は最も盛んな時代を迎えていた。その後もこのような歴史背景から太宰府市は大宰府政庁跡、水城跡、大野城跡(四王寺山)をはじめとし、観世音寺、光明禪寺、戒壇院、筑前国分寺跡、さらには菅原道真公をまつる太宰府天満宮など、数多くの貴重な文化財や史跡を有している。

様々な史跡のなかでも、とくに全国的に有名なのは太宰府天満宮であろう。学問の神である菅原道真をまつるこの地には、年末年始から受験シーズンにかけて270万人以上の入出がある。道真は901年に右大臣から太宰府の役人へと突然左遷され、その2年後、京の地を再び踏むことなく生涯を終えた。そうした道真の墓の上に建てられたのが太宰府天満宮である(ただ、現在の本殿は1591年に再建されたものである)。

また道真の詠んだ「東風吹かばにほひおこせよ梅の花 主なしとて 春な忘れそ」は有名である。本殿に向かって右正面にある「飛梅」は、道真を慕って都から太宰府へ一夜にして飛んできたといわれており、毎年白八重の花をつけ、多くの人々の目を楽しませている¹⁾。

第2節 太宰府市のまちづくり計画

そのような歴史をもつ太宰府市は、豊かな自然と特別史跡大宰府跡をはじめとする歴史的文化的資産に恵まれ、かつ福岡都市圏における住宅・文教都市、並びに観光、レクリエーション地域として位置づけられており、太宰府天満宮の所在地としても全国的に名高い。また、2005(平成17)年中に九州国立博物館(仮称)が開館予定であり、このアジアに開かれた国立博物館の設置によって本市の文化がさらに高まり、また地域を超えた新たな交流を生

¹⁾ 太宰府観光協会パンフレット。

²⁾ 太宰府天満宮パンフレット。

むことが期待されている。

これらのことを念頭に置き、太宰府市は第4次太宰府市総合計画において、自然と歴史に抱かれたよりよい環境のもとで市民が文化を享受し、いきいきと交流するまちを目指して「歴史とみどり豊かな文化のまち」を将来像に描き、「まほろばの里づくり」をまちづくりの理念として推進している。

「まほろばの里づくり」とは、①数多い歴史的文化遺産、②みどり豊かな自然、③市民の英知と行動力、の3つを活かして個性的で魅力あるまちづくりを進めることである⁴。

このようなまちづくりを推進するにあたって、太宰府市では以下3つの戦略プロジェクトを掲げている。

- ①「まるごと博物館」推進プロジェクト
- ②「地域コミュニティづくり」推進プロジェクト
- ③「福祉でまちづくり」推進プロジェクト

第1項 「まるごと博物館」推進プロジェクト

「まるごと博物館」推進プロジェクトとは、九州国立博物館(仮称)及びその周辺エリアをコアエリアとして、太宰府市全域をフィールドとする「屋根のない博物館」を形成するというプロジェクトである。

本プロジェクトは、太宰府ならではの宝、すなわち大宰府政庁跡、水城跡、観世音寺、戒壇院、太宰府天満宮などの有形のものだけでなく、形のないものである祭や伝承などの歴史・文化的遺産や、自然環境、景観、産業、暮らしなどといった、「地域全体の価値」というものを再発見・再評価し、市民、事業者、そして行政が一体となって行うまちづくりそのものである。

本プロジェクトでは市域全体が博物館として位置づけていることから、市内にある有形・無形の歴史・文化的遺産を見学することができる。さらに、この「太宰府市まるごと博物館」では、市民が主催するイベント、ギャラリー、講座などの見学・体験もできるようになるのである。

また、太宰府市に建設が進められている「九州国立博物館(仮称)」及び「アジア学術・文化交流センター(仮称)」には全国からの膨大な資料、情報、知識が集積されることになる。ゆえに「太宰府市まるごと博物館」では、「九州国立博物館(仮称)及びその周辺エリア」をコアエリアとし、これらの資源をうまく生かしながら、市民が行う「まるごと博物館」の活動そのものや成果の普及の場、また機会を提供する場として活用していくことになる。

³ 「第4次太宰府市総合計画」(太宰府市地域振興部企画課、2001年)12頁。

⁴ 「まほろば」とは、優れたよい所、国という大和言葉である。

第2項 「地域コミュニティづくり」推進プロジェクト

「地域コミュニティづくり」推進プロジェクトとは、市民が自らまちづくりに参加するような啓発活動を実施し、市民によるまちづくりを通して地域への愛着や、市民同志の連帯感を醸成するなど、市民が「豊かさを感じることでできる地域社会」を目指して推進されるプロジェクトである⁵。

第3項 「福祉でまちづくり」推進プロジェクト

「福祉でまちづくり」推進プロジェクトとは、乳幼児から高齢者まで市民のひとりひとりが健康でいきいきとした暮らしを実感できるよう、保健、福祉、医療が一体となり福祉に視点を置いた支えあい生きがいの持てるまちづくりを推進するプロジェクトである⁶。

これら3つの戦略プロジェクトを達成するため、太宰府市では「都市計画マスタープラン」や「太宰府市まるごと博物館基本計画」などの計画を策定し、さらにそれらの下位計画として「緑の基本計画」や「太宰府市地域の産業・観光活性化プラン」を策定して、これらの計画に従って景観形成などに考慮しながらまちづくりを行っている。

第3節 現在の太宰府

第1項 太宰府天満宮を中心とした観光地

太宰府市は市の約15%が史跡という観光地である。主な観光地は、菅原道真をまつてあることで知られる太宰府天満宮である。宝物殿には国宝や重要文化財の数々の宝物が納められており、広い境内には梅・楠木・花菖蒲など四季折々美しく、正月のうそ替え・鬼すべ、早春の曲水の宴、秋の神幸式など古い歴史を忍ばせる行事もある。

参道には太宰府名物梅ヶ枝餅の店やその他各種の店舗が並び、正月、梅の季節などは全国各地から訪れた観光客で大変な賑わいをみせる。また周辺には光明寺、観世音寺などの史跡も多く、年間約650万人の観光客が同市を訪れている。

年間約650万人もの観光客が訪れる太宰府市だが、道の狭いところが多く、慢性的な交通渋滞に悩まされている。一番の観光スポットである太宰府天満宮周辺の道も狭く、正月、受験シーズンともなると、天満宮周辺は車で溢れ、地元市民は買い物に行くだけでも渋滞に巻き込まれ、生活に支障をきたすほどであるという。また排気ガスや騒音の問題、ゴミのポイ捨て、公衆トイレが少ないことによる住宅の壁への立ち小便という観光客の問題など、観光地であるがために同市が抱えている問題も多い。

⁵ 「第4次太宰府市総合計画」(前掲注1)26頁。

⁶ 「第4次太宰府市総合計画」(前掲注1)28頁。

〈表1：太宰府市の観光客数の変化〉（単位：人）

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月
昭和49年	1,099,535 (27.9%)	481,250 (12.2%)	629,010 (16.0%)	209,250 (5.3%)	255,410 (6.5%)	236,700 (6.0%)	123,380 (3.1%)
平成4年	3,180,160 (39.8%)	453,374 (5.7%)	680,027 (8.5%)	489,156 (6.1%)	658,824 (8.2%)	419,141 (5.2%)	178,787 (2.3%)
平成11年	2,752,800 (45.1%)	463,764 (7.6%)	464,878 (7.6%)	277,882 (4.6%)	418,768 (6.9%)	254,700 (4.2%)	187,049 (3.0%)

	8月	9月	10月	11月	12月	合計	1日平均
昭和49年	145,450 (3.8%)	193,610 (4.9%)	233,850 (5.9%)	243,180 (6.2%)	91,350 (2.3%)	3,941,975	10,799
平成4年	227,852 (2.9%)	306,718 (3.8%)	501,873 (6.3%)	753,145 (9.4%)	145,154 (1.8%)	7,994,466	21,902
平成11年	209,548 (3.4%)	182,484 (3.0%)	305,135 (5.0%)	393,840 (6.5%)	193,203 (3.2%)	6,104,051	16,723

〈主な行事・入込客数（平成7年度分）〉

1/1～1/3	初詣参拝客	約204万8千人
1/7	うそ替え、おにすべ	約2万8千人
3月第1日曜日	曲水の宴	約8万人
7/25	千燈明	約2千人
9/21～25	神幸式	約5万人

第2項 ベッドタウン・学園都市としての太宰府

太宰府市は歴史的文化財を多く有する観光地としての側面の他に、福岡市のベッドタウンという側面と、大学や専門学校が10校もある学園都市としての側面も有している。

太宰府市にはJRや私鉄の駅が複数あり、九州自動車道の太宰府インターがあることなどから福岡市やその他の周辺の市への交通の便もよく、通勤しやすい地域であるといえる。人口も25年前に比べ、倍に近づくほどに伸びている。

人口の増加に伴い太宰府市では、歴史的文化財が多く存在する観光地であるため景観の保全とマンション建設という競合問題が起こった。

2000(平成12)年1月には太宰府天満宮に近いスーパー跡地にマンションの建設計画が浮

7 太宰府市建設経済部産業・観光課編「太宰府市統計資料 平成7年版」(太宰府市建設経済部産業・観光課、1998年)。

上し、6月に業者が地元住民に建設計画について説明をしたが、「太宰府地区の景観を考える会」はマンション建設反対の署名活動を開始した。反対署名と嘆願書を提出された市はマンション業者に建設計画の再検討を要望したが受け入れられず、この時点で法的問題はなかったため市では景観保護のための規制方針の明確化が必要となった。

2000(平成12)年11月10日に都市計画審議会の議決を経て、太宰府天満宮周辺の景観保護のため天満宮に隣接する西鉄太宰府駅周辺の建設物の高さを15m以下に制限する都市計画変更を告示し、天満宮周辺を建物の高さを制限する「高度地区」指定した。12月には定例市議会において景観保全を目的とした条例を提案し、可決された。マンションの計画は断念されたが、スーパーの跡地は土地開発公社が1億7600万円で購入することとなった。

この場合においては、マンション業者が市側と争うことなく撤退していったためにこれ以上大きな問題ならなかった。しかし、太宰府市が歴史ある観光地であるとともに福岡市のベッドタウンの側面をもつ以上、他の歴史的町並みをもつ地域を参考にした事前の対応や法整備が必要ではなかったかと思われる。

〈太宰府市(町)の人口の変化〉（単位：人）

	世帯数	総数	男性	女性
1925(大正14)年	1,368	7,747	3,660	4,087
1950(昭和25)年	2,201	11,972	5,878	6,094
1975(昭和50)年	10,155	36,553	17,360	19,193
2000(平成12)年	24,007	66,099	31,589	34,510

	昼間人口	夜間(常住人口)	流入	流出	差引
1975(昭和50)年	31,041	36,553	6,622	12,134	-5,512
1980(昭和55)年	45,010	50,257	11,059	16,308	-5,247
1985(昭和60)年	50,664	57,701	12,496	19,553	-7,037
1990(平成2)年	57,395	62,110	17,950	22,665	-4,715
1995(昭和7)年	58,404	64,457	18,567	24,620	-6,053

※15歳未満の通学者を含む

8 総務庁統計局「国勢調査報告」。

＜太宰府市の児童数、生徒数、学生数、施設数の変化＞（単位：人）

	幼稚園	小学校	中学校	高校	大学・専門学校
昭和55年	1,671(5)	5,390(5)	2,096(2)	2,945(3)	(5)
昭和58年	1,194(5)	8,116(6)	2,651(2)	(3)	(5)
昭和62年	1,080(5)	5,808(7)	2,250(4)	5,627(4)	8,893(5)
平成3年	1,183(5)	4,977(7)	3,070(5)	5,832(4)	17,678(7)
平成7年	1,071(5)	4,150(7)	2,701(5)	5,360(4)	11,473(7)
平成11年	1,028(5)	3,557(7)	2,319(5)	5,183(4)	12,914(10)

* ()内は施設数を指す。

太宰府市の人口自体は増加しているが、少子化の影響で、幼稚園、小学校、中学校、高校に通う子供たちは減少している。しかし、現在太宰府市内には大学、短大、専門学校があわせて10校あり、そのうちこの3校がこの10年の間に新設されている。一部の大学は年度によって入学者数が大きく変わるため、学生数の増減はわかりにくいですが、それでも毎年1万人以上の学生が太宰府市内への通学か市内居住かをしている。

人口が7万人未満の市に1万人以上の学生がいるということを考えると「学生のまち」という印象を受ける。しかし、前述のように公共の交通機関が発達していることから通学も容易であり、仮に太宰府市内で一人暮らしをするにしても、買い物やアルバイトは福岡市で行う、ということも十分に可能である。このことから、太宰府市との密着度が低くなってしまっているのではないかと考えられる。

実際、大学の入学案内のパンフレットには、天神へのアクセスの良さを強調している場合が多くみられた。また、学生の場合、卒業後は太宰府市以外の地域へと引っ越してしまうことが多く、数年で市を出て行ってしまったことを考えればまちづくりへの貢献や市政への参加などは難しい。このような理由からも、大学などが多く存在する割には学園都市としての側面があまりみえてこないのが現状のようである。

市ではこの現状を改善するため、2003(平成15)年度の要綱で住民と大学をつなぐ政策として大学を中心とした生涯学習事業の推進¹⁰を計画している。

¹⁰ 太宰府市総務部企画課編『太宰府市勢要覧'96』(太宰府市、2000年)。
太宰府市総務部企画課編『太宰府市勢要覧 2000』(太宰府市、2000年)。
太宰府市建設経済部産業・観光課編『太宰府市統計資料 平成7年版』(太宰府市建設経済部産業・観光課、1996年)。
太宰府市建設経済部産業・観光課編『太宰府市統計資料 平成11年版』(太宰府市建設経済部産業・観光課、1998年)。

¹⁰ 太宰府市 (http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/kyoumu_k/kyurashi_f_4.asp)。

＜太宰府市の財政の変化＞

(歳入)

		1982(昭和57)年度	1992(平成4)年度	2002(平成14)年度	2003(平成15)年度
自主財源	市税	3019987(28.9)	6,746,847(36.3)	7,280,929(32.8)	7,167,505(33.8)
	その他	945,428(9.0)	2,034,885(11.0)	3,258,247(14.7)	2,473,737(11.7)
依存財源	地方交付税	1,752,507(16.7)	4,696,34(25.3)	4,209,209(20.7)	4,050,000(19.1)
	国庫支出金	2,681,397(25.6)	1,399,887(7.5)	2,232,916(10.1)	2,188,767(10.3)
	市債	1,226,700(11.7)	2,296,012(12.4)	1,90,251(13.1)	3,325,600(15.7)
	その他	861742(8.2)	1,394,447(7.5)	1,930,595(8.7)	1,950,521(16.8)
合計		10,460,972	18,568,424	22,228,145	21,156,130

単位：千円(構成比%)

(歳出)

	1982(昭和57)年度	1992(平成4)年度	2002(平成14)年度	2003(平成15)年度
議会費	89,784(1.0)	182,017(1.0)	229,974(1.1)	234,634
総務費	1,274,390(12.4)	2,989,848(16.1)	1,259,72(10.9)	2,281,554
民生費	2,325,819(22.6)	2,578,338(14.0)	4,203,548(19.5)	4,229,982
衛生費	871,131(8.5)	1,904,078(10.4)	1,936,540(9.0)	2,522,022
土木費	2,700,351(26.2)	3,658,890(19.9)	4,840,051(22.4)	3,983,071
教育費	1,605,273(15.6)	3,941,383(21.4)	3,578,832(16.6)	3,022,02
公債費	928,225(9.0)	1,712,781(9.3)	3,229,555(15.0)	3,077,216
その他	478,798(4.7)	1,452,893(7.9)	2,254,374(10.5)	1,825,592
合計	10,283,771(100.0)	18,418,021(100.0)	21,532,601(100.0)	21,156,133(100.0)

単位：千円(構成比%)

¹¹ 太宰府市建設経済部産業観光課編『1989年版太宰府市統計書』(太宰府市建設経済部産業観光課、1990年)。
太宰府市建設経済部産業観光課編『平成7年版太宰府市統計書』(太宰府市建設経済部産業観光課、1996年)。

太宰府市 (<http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/>)。

第4節 歴史と文化の環境税制定

第1項 歴史と文化の環境税

本税の概要を示すと、下記ようになる。これらは本税を理解するにあたって基本的な項目であるので、ここで整理して挙げることにした。

＜歴史と文化の環境税概要＞

・課税客体	：	有料駐車場 ¹² に駐車する行為
・納税義務者	：	課税客体の有料駐車場利用者
・特別徴収義務者	：	有料駐車場事業者
・税額	：	大型バス(定員が29人を超える)… 500円
〔 駐車する度の 徴収となる 〕	：	マイクロバス(定員が10～29人)… 300円
	：	乗用車(定員が10人以下)… 100円
	：	二輪車(自転車は除く)… 50円

第2項 制定経緯概略

(1) 実施までの経緯

2000(平成12)年、太宰府市の職員からよりよいまちづくりをするための新しい財源を確保するために何か手段はないかということで、法定外税の創設が提案された。

太宰府市では観光関連に毎年度6,000万円を支出しており、しかも市内には非課税物件(学校法人、宗教法人)が多いため今回の環境税では財源確保を目的としている。その他に、観光客からのトイレ増設の要望もあり、その一方で、観光客の捨てるごみ、車の渋滞で環境が強化しているという住民からの苦情も出ていた。

当初、本税条例は2001(平成13)年の12月議会に条例案を提出することを検討していたが、事業者らの理解が得られず、延期されることとなった。

12月議会での条例案提出を断念した後、2回の事業者説明会と2回の意見交換会が開催され、案内状に前回の資料を同封したり、欠席者には今後の市の方針を発送するといった、理解へのフォローのための取組みが行われた。

その後、2002(平成14)年の3月議会に本税条例案が提出された。議会では、市側は駐車場事業者の一定の理解は得ていると説明しているが、議決後の3月11日に太宰府天宮宮周辺で有料駐車場を経営する38事業者(以下駐車場事業者)は、市の説明には納得していないとして、太宰府市長と議長宛てに反対の陳情書を提出した。

2002(平成14)年4月4日には、駐車場事業者一同「太宰府市の駐車車両に課税する「法定外普通税」に「不同意」を求める要請書」が総務大臣宛てに郵送され、事業者が反発を強めて

¹² 月極駐車場、事業所・店舗等に付随する駐車場、臨時駐車場(5台以下または営業日が年間10日以下の有料駐車場)以外の有料駐車場を示す。

いるのがわかる。その他にも国指定史跡内の有料駐車場化を太宰府市は計画していたが、これについては文化庁が保存も目的の趣旨に反するとして反対し、市は国指定史跡内の無料駐車場に関しては課税を断念した。

2002(平成14)年7月11日総務省は本税に同意し、市は10月実施を目指し、その同意文書を持参しての駐車場事業者の個別訪問を開始した。その後新税導入の事務取扱説明会を8月8日に開催する予定であったが、事業者側から説明会欠席届が助役に提出されたため、説明会の延期を決定した。8月末には市側と業者側の会談の場が設けられたが、本税の大枠は変えないとする市側に白紙撤回を求める事業者側が反発した結果、実際の協議に入る前に大半が退席してしまい、結果として協議は行われなかった。市は本税の10月実施を予定していたが、業者側の反発を受け、本税の周知期間が十分にとれないなどの理由で本税条例の改正を提案し、9月21日に議会で議決され、本税の実施延期が決定した。

延期決定後も事業者側は白紙撤回を求める文書を市に提出したり、駐車場税反対のピラの配布を行ったりしていた。それに対し、市は個別訪問や有料駐車場代表者会議の井上代表との協議を行っていた。

市は2003(平成15)年4月1日の本税導入を目指していたが、強行導入は断念し、5月23日に導入することを発表した。市内最大の駐車場を有する太宰府天宮宮側は、1年後の見直しを条件に合意した。5月12日には本税に賛同している11事業者に特別徴収義務者指定通知書を送付し、残りの反対事業者は駐車場料金徴収の代わりに地図を販売したり、5台以下の駐車場に分割するなどといった、徴税に対する回避行為を行ったりしていたため、特別徴収義務者への指定は保留されることとなった。

このように賛成派と反対派が混在していたなかで、平成15年5月23日、歴史と文化の環境税条例が施行されることとなった。

(2) 施行後の動き

本税導入後も、駐車場事業者のうち賛同しているのは太宰府天宮宮を含む11事業者であり、残りの事業者は白紙撤回を求め続けていた。

市は駐車場の実情調査を行い、地図などを販売している事業者や5台以下の駐車場に分割している駐車場を実質は徴税の対象となる有料駐車場と判断し、特別徴収義務者として追加指定予告通知を送付した。しかし、反対事業者はこれに反発し駐車場を無料化するという対抗措置をとった。

このような混乱の中で、導入当初賛同していた事業者も「太宰府市のイメージダウンにつながる」として再び反対の立場にまわった。2003(平成15)年8月1日には太宰府天宮宮をはじめとする、それまで徴税していた複数の事業者が本税導入前の料金への変更を行ったこの時点で、徴税を継続している事業者数は3となった。しかし、市長は8月5日の議会でも本税の施行を言明し、9月30日には本税の使い道や徴収義務の在り方を話し合う運営協議会が開かれたが、反対事業者の代表は不参加に終わった。その後も駐車場事業者と

の話し合いは行なわれたが、反対事業者との合意には至らず、依然として徴収をしていない事業者は多数存在していた。

駐車場の料金に加算して本税を徴収している駐車場は少なかったが、平成15年12月太宰府天満宮などを含む11業者によって第三期分が納入された。残り14業者が未納であるが、有料駐車場の8割を占める大宰府天満宮が納入しているため、市内の全事業者からの徴税見込みの9割は納入されたことになる。

年末年始に太宰府天満宮の参拝客仮設トイレを25基設置するため、基金から52万5千円を初めて支出した。

導入から9ヶ月間以上が経過し、いまだ混乱しつづけていた本税であったが、2004(平成16)年2月25日太宰府市長の記者会見が行なわれ、4月1日から反対事業者も含め徴収を始めることを正式発表した。反対事業者とは水面下での交渉が続いていたらしく、当初5年だった適用期間を3年後に廃止も含めて見直すというで市側と反対事業者共に妥協したようである。反対事業者が抵抗を続けることによる観光地としてのイメージダウンを懸念していたことも、合意に達した要因だと思われる。

(3) 今後の動き

2004(平成16)年4月15日には、12月から翌年3月末日までの第一期分の税が納入される。この期間は太宰府にとってもっとも参拝客が多い時期であり、本税の徴収全体の8割を占める額が納入されると見込まれている。

また5月には条例を施行してから1年が経過したということで、太宰府天満宮から提案されていたように、本税条例の見直しも行われることになっている。

第5節 本税条例を巡る諸問題の分析視座

ここまで本税の概略を眺め、多くの問題があることが確認できた。それらは、条例制定前、制定過程、制定後の各過程におけるものに大別される。加えて、当事者としても参拝客、地域住民、駐車場事業者、行政という複数の立場が存在しており、各々の主張が入り混じることによって問題が複雑化し、みえにくくなっている。本税を巡る諸問題は、このような前提を踏まえたうえで論じる必要がある。

にもかかわらず、本税についての明確な分析はなされていない。本税条例制定以後も、駐車場事業者の納入反対、当初納入に反対していた太宰府天満宮の納入、本税の3年後の廃止確定など、税制の存続に関係する動きも多々あった。これらは短期間のうちに発生し、事態は急展開をみせたのである。

そのような状況を整理し、法的分析を行うことにより、制度としての合理性・妥当性を検討していきたい。

その手法として、本税条例制定の流れを3段階に区切って論じる方法をとる。それらは、条例策定という選択までのプロセス(第2章)、制定過程(第3章)、制定以後(第4章)とい

う3つの時間軸で区分するものとする。そして、その3つ視点による分析を基礎として、救済制度(第5章)を検討する。最後に本税条例を巡る問題を総覧したうえで、本税条例への評価を加え、本論文の結びとさせていただきます。

<参考文献>

- ・『第4次太宰府市総合計画』(太宰府市地域振興部企画課、2001年)
- ・『太宰府市まるごと博物館基本計画』(太宰府市総務部まるごと博物館推進室、2002年)
- ・太宰府市建設経済部産業観光課編『1989年版太宰府市統計書』(太宰府市建設経済部産業・観光課、1990年)
- ・太宰府市建設経済部産業観光課編『平成7年版太宰府市統計書』(太宰府市建設経済部産業・観光課、1996年)
- ・太宰府市建設経済部産業・観光課編『平成11年版太宰府市統計資料』(太宰府市建設経済部産業・観光課、1996年)
- ・太宰府市総務部企画課編『太宰府市勢要覧'96』(太宰府市、2000年)
- ・太宰府市総務部企画課編『太宰府市勢要覧2000』(太宰府市、2000年)
- ・太宰府市歴史と文化の環境税資料(福岡県太宰府市、2003年11月作成)
- ・歴史と文化の環境税実施計画(福岡県太宰府市、2004年2月発行)

・福岡県太宰府市 (<http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/>)

- ・太宰府観光協会パンフレット
- ・太宰府天満宮パンフレット

第2章 条例策定という選択までのプロセス

序

本章は、先に述べた3つの区分の最初にあたる内容に関して論じるものである。ここでは、税条例を制定するまでのプロセスについて分析していく。

第1節 新税創設の契機

本節では、「歴史と文化の環境税」（以下、本税）条例はそもそもどのような目的で作られたのかを検討していく。太宰府市における新税創設という発想自体、どのような理由からのものであったかと併せて、新税構想の目的について述べていきたい。

第1項 新税創設の潮流

まず、法定外税について市で提案のあった2000(平成12)年2月当時の社会状況に目を向けてみる。地方分権一括法の施行により地方自治体の法定外税に関する制度が変化したのは、この2ヶ月後の同年4月のことである。

従来、地方税法で定められている法定税目と各自治体の事情に応じた新たな税目に関してのみ、法定外普通税として課税することが可能であった。地方分権一括法による制度変革以後は、従来の法定外普通税に加えて法定外目的税の徴収が認められるようになった。また、従来は法定外税の導入には国の「許可」が必要だったが、この点が総務大臣の「同意」でよいということに改められた。これは、自治体の課税自主権をより尊重し、新税の導入を容易にしたものであるといえよう。

この背景には、地方分権への大きな潮流がある。現在は地方分権化の一環として地方交付税が削減され、それに合わせて以前は国に納入することになっていた税を、自治体が直接徴収する方法に移行している最中である。これにより各自治体の予算における自主財源の比率が増すことになり、各自治体が独自性をより出せることが可能になると期待されている。

このような状況であるため、地方分権一括法の施行前から多くの自治体で法定外目的税の導入が検討されており、現在でも多くの自治体でその導入が検討されている。

実際に、法定外目的税を導入している自治体は、市町村レベルでは山梨県富士河口湖町の遊漁税、岐阜県多治見市の一般廃棄物埋立税、北九州市の環境未来税の3つがある。都道府県レベルでは産業廃棄物への課税条例が三重県、岡山県、広島県、鳥取県、秋田県などの自治体で導入されている(2003年4月現在)¹。いずれの法定外目的税も各自治体の独自性を象徴するものであるが、都道府県レベルでは産業廃棄物に課税する法定外目的税がその大半を占めており、その対象に各自治体間の差はなく、一定の範囲に集中するものとな

¹ 総務省(<http://www.soumu.go.jp/>)。

っている。

他に、特徴的な法定外目的税として東京都の東京都宿泊税条例がある。これは都内のホテル宿泊者に対して課税を行うユニークなもので、東京という都心を抱える自治体の特長を生かした税であるといえるだろう。

第2項 太宰府市における新税構想

次に、太宰府市が本税条例制定に踏み切るまでのプロセスを確認することとする。

さきほども述べたように、地方分権一括法施行を目前に控えていた2000(平成12)年2月、市職員に対して、これを不足がちな財政に少しでも役立てられないか、という意見の募集があった²。より詳しくいうならば、太宰府市でも法定外税の導入が可能かどうかということである。

これに対し、ある職員から、年660万人以上の観光客に課税できないかという案が出た。対象としては、とくに、毎年元日など特定の日に交通渋滞を引き起こす原因である車を利用する観光客に注目が向けられることとなった。

市ではそれまで、観光客による道路の渋滞に住む住民への迷惑行為などが問題となっていた。交通渋滞はもとより、車内からのゴミのポイ捨ての問題、また長時間の渋滞に加えて公衆トイレが少ないことから、一般住民の家へトイレを借りにくるだけでなく、民家の壁で用を足す観光客も少なからずいたという。このような問題を抱えていたこともあってか、当初は観光客に対するペナルティの発想もあったように見受けられるが、結果的に最も課税しやすいという点を重視し、駐車場利用者に対して課税することとなった。

課税対象の選出方法については後述するのでここでは触れないが、いずれにしても、新税創設という考えは、地方分権時代における新たな税財源の確保ということから出てきたのである。そして、それは当初から既存の事業への充当目的ではなく、あくまで観光都市としての新たな事業に用いるものとして考えられていたようである。

また、太宰府市での住民参加の経緯について説明を加えると、税条例の導入が検討され始めた職員への意見募集から6ヶ月後の2000(平成12)年8月、税務課を中心にプロジェクトチームを立ち上げ、条例策定に向けた具体的作業が開始されている。そして、翌年の2001(平成13)年4月に税制審議会の第1回目の会合が実施される。

ところで、本税条例制定に関して、約1年の間に住民を交えた話し合いが行われたことは、公表されている情報を見る限り、確認できない。太宰府市に対して行った私たちのヒアリング調査でも、税制審議会の第1回目の会合以前に住民を交えた話し合いは行われていないことが確認されている。「委員公募実施要綱」を定め、付属機関や委員会などに必ず住民をメンバーとして参加してもらうという形式をとっているということだが、いずれにせよ、条例を作るということが決まった後のことであり、条例の制定を前提として話し合

² 2004年2月28日実施ヒアリング調査。

われるものであった。

このような段階を踏んだわけだが、この過程のなかで我々は、①代替案という視点から政策決定プロセスについて、②住民参加という視点から合意形成プロセスについて、以上の2つの視点から検討していきたい。なお、①については2節で、②については3節で検討する。

第2節 代替案の可能性

前節で述べたように、太宰府市では「課税すること」が先行していた。つまり新税導入が前提にあったわけであるが、ここに問題は無かったのだろうか。確かに、そもそも発想の始まりが「法定外税が導入できないかとの職員に対する意見の募集」からであるので、課税することがとくに表立っていたことはやむを得ないかもしれない。

地方分権一括法の施行により、法定外目的税を自治体で課税できるようになった。だからその制度を利用してみよう、と判断したこと自体を批判することはできない。なぜなら、日本の多くの自治体では財政が逼迫した状態にあり、財源確保の政策の1つとして法定外目的税が導入できないかを模索するのは当然であるし、新しいルールを積極的に利用しようとする姿勢は組織にとって必要なものだろう。

しかし、財源確保のための課税という政策を決定するプロセスにおいては、財源確保という課題解決に適切な政策体系を構築し、同時に課税以外の代替案も考慮することが必要であろう。つまり、課税という方法を財源確保という目的達成のための手段として簡単に採用することが適切か否かを、まずは検討すべきであったということである。

そこで、以下一般的に政策実施に至るまでに必要なプロセスについて確認し、論じていくこととする。

第1項 政策決定プロセス

自治体が新しい政策を始めるときに求められるプロセスとはどのようなものだろうか。そこにはまず、①地域の将来像、どのようなまちづくりをするかを明確化し、②政策課題を設定し、③代替案の作成・比較・検討を経て、④政策の決定、⑤政策の執行、⑥政策の評価、そしてそのなかからまた新たに課題を設定していくという循環型のプロセスが必要とされている。この章で扱う、「条例策定という選択」は上記の④までのプロセスに該当する。以下では、まず①～④について今回のケースでは何が当てはまるか、そして実際にどうだったのか比較してみたい。

①について、太宰府市では「歴史とみどり豊かな文化のまちづくり」というように、明確に打ち出されている。②としては、そのための財源確保である。③については次項で詳しく検討するが、作成・比較・検討はあまりなされなかったようである。そして④としては、

³ 外川伸一『地方分権と法定外税』（公人の友社、2002）4頁以下。

法定外税の導入といえる。しかしこれは、あくまで結果をみてあてはめたいに過ぎない。

繰り返しになるが、市では、まず課税ありきで話が進められた。上記の①については当初から職員の意識のなかにあったとしても、②、③をとばして、④がその次にあったわけである。この点については本節の冒頭でも述べているように、「法定外税が導入できないかとの職員に対する意見の募集」から始まっているので、当初、課税することが表立っていたことはやむを得ないことなのかもしれない。しかしながら、やはりどこに課税できるかを検討すると同時に、本来ならばその前提にあるべき、②の政策課題や③の代替案についても検討を重ねる必要があったのではないだろうか。

第2項 徴税に代わる代替案

では次に、財源確保という目的のために、新税を創設する必要があったか検討していく。一般に、個人においても、また行政に限らずどういった組織においても、財源確保のためには歳出削減か歳入拡大か、いずれかの方策しかない。歳出削減の手段としては事業の評価・見直しやPFI、行政組織のスリム化などが挙げられる。例えば、行政組織のスリム化に関して、太宰府市では2001(平成13)年から2005(平成17)年の期間で第2次定員適正化計画が実施されている⁴。

次に、歳入拡大の手段としては、税率の向上や経済産業政策の推進など、制度内での対応によるものと、新税や使用料や分担金などの新制度導入によるものの2つが考えられる。

前者に関しては、太宰府市では期待できなかったようである。この不況下において、地方自治体の主な財源である住民税や固定資産税、法人関係諸税、都市計画税⁵などに関して各産業の業績の落ち込みの激しいなか、税率を上げるという手法を採用することは不可能に近い。また企業の誘致などについても、誘致そのものが難しいし、仮に誘致できたとしても、環境保全や土地の使用規制を考えると工場を作ることと現地の環境維持との兼ね合いについて制度が整っていないのが現状であり、この方策から解決策を見出すのは現実的でない。

次に後者の、使用料などの新制度の導入について検討する。ところで、我々は日常生活の様々な場面で行政に対して何かしらの金銭を負担している。例えば、戸籍謄本を取りに行くとき①手数料を支払う。これは、「当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる」という、地方自治法227条の規定に基づいてのことである。

また、公立学校授業料、自治体の施設使用料などは、地方自治法225条の「行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる」にあたり、②使用料と呼ばれる。

「その必要な費用に充てるため、当該事件によりとくに利益を受ける者から、その受益

⁴ 太宰府市広報平成16年2月1日号。

⁵ 税率は、0.3%の制限税率。

の限度において、分組金を徴収することができる」という地方自治法 224 条に該当するものとして、③分組金(負担金)がある。これには、下水道受益者分組金などが当てはまる。

そして、今回のような④租税という方法がある。この他の方法として、課徴金、協力金、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を選定するための基金があり、これは地方自治法 241 条に基づいている。その他に、地方自治法 226 条の「公有財産の使用につき…(中略)…使用の許可を受けた者から加入金を徴収することができる」ことが挙げられる。

第3項 代替案選択の余地

では今回、太宰府において課税以外の手段をとることが可能だったのであろうか。結論からいえば、不可能であったといわざるを得ない。

なぜならば、課税以外の手段についてはその共通項として、「特定の者に対するの公共サービスの対価ないし反対給付⁴⁾」が挙げられるからである。今回、市において、当初は観光客に対するペナルティ的発想もあったことや、主に観光客に対して課税しようとしていることなどに鑑みれば、公共サービスの対価ないし反対給付的側面をもつことに該当するとは考えられず、課税以外による財源確保の手段は採用しがたい。歴史とみどり豊かな文化のまちづくりのために、観光客による道路の沿道住民への迷惑行為、交通渋滞などを解決して、より整備された住環境、観光都市に近づくために課税という手段で財源を確保しようとしたことは結果的に選択としては適切だったといえるだろう。

しかし、やはりその前に政策課題を示した上で、他の手段について検討する必要がある。まず課税することが先行して、抜付的にその課題や目的を考えたことはそのプロセスにおいて問題があったと考えられるのである。

第3節 合意形成

それでは、望ましい合意形成プロセスはどのようなものであろうか。本節では、これについて検討を行う。第1項では、総務大臣の「同意」から読み解く住民の合意について、第2項では、その形成プロセスについて述べる。

第1項 住民の合意の必要性

(1) 総務大臣の同意と住民の合意

新税創設のプロセスにおいて必要とされる総務大臣の「同意」とは、具体的にはどのような内容となっているのだろうか。これは市町村法定外普通税の新設について定める地方税法第9節の第 671 条に示されている。なお、この条件の内容は市町村法定外目的税(同法 733 条)、道府県法定外普通税(同条)と道府県法定外目的税(同法 261 条)についても

⁴⁾ 村上真「地方分権時代における「地域のあり方」と法定外税導入に因しての総論的な考察」
(http://www.ufj.co.jp/chitki_kankyo/members/murakami1.pdf) 6頁。

まったく同じである。地方税法 671 条によると下記のようになっている。

総務大臣は、第 669 条の規定による協議の申出を受けた場合には、当該協議の申出に係る市町村法定外普通税について次に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。

- 1 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度となること。
- 2 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。
- 3 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済政策に照らして適当でないこと。

この同意条件が住民の意向をまったく考慮していないものであることから、自治体は同意を求める前に住民への説明を行い、住民からの合意を得ておく必要があると考える。新税創設の条件が(議会での議決を除けば)総務大臣の「同意」のみにとどまるのであるから、まず、住民の合意を得た上で、総務大臣の「同意」を得、新税の創設とするのが妥当であろう。それが一番の利害関係人である住民に対する正当な対応である。

(2) 検討

では、太宰府市において住民との合意形成はできていたのだろうか。それは、合意形成に向けての経緯・結果をみれば明らかである。

前項で述べたように、総務大臣の合意を求める段階では既に住民の合意が得られている(道義的な)必要がある。太宰府市は 2000 年 2 月に新税の創設を目指し、これに向けてさまざまな取り組みを行い、2002 年 3 月 22 日に議会では本税条例を可決した。その後 25 日には総務省に「法定外普通税新設協議書」を提出した。「協議書」とは総務大臣の「同意」を求める最終段階ともいえるものである。にもかかわらず、翌月 4 日には事業者が総務大臣に「不同意」を求める要請書を提出している。これは新税創設について、住民の合意形成の不備を大きく露呈するものであったといえるだろう。

とはいえ、先に挙げた地方税法の条文どおり、総務大臣には住民の合意がなされていないことを理由に「同意」を拒否することはできないので、同年 7 月には新税創設の「同意」がなされることになる。結果、太宰府市歴史と文化の築境税条例の施行条件が住民の意向を無視したまま充足してしまったのである。

第2項 住民参加

次に、本税の策定に至るまでの意思決定プロセスについて検討し、とくに住民参加という観点から問題がなかったかを論じる。

現在の自治体行政の意思決定において住民参加は必須事項であるといえるが、では今回のような条例策定に至るまでのプロセスにおいて、どのような形で住民参加が行われ、どれほど機能しているのだろうか。まず自治体行政の政策決定過程における住民参加、行政と住民・関係者の間での合意形成のあり方について、述べてみる。

(1) 合意形成プロセス

政策形成過程においてまずなされることは、問題の発見である。これは、行政側が業務の一環として行う現状分析や、各種の統計の検討、さらには、業務や日常生活を通して諸問題を発見することである。もちろん、問題の発見は行政の専管事項ではない。むしろ、住民が問題を発見、提案していくことが住民自治の原則であるといえるだろう。次に発見された問題が、誰にとって問題であり、その重要性はどれくらいのものなのかということを確認する必要がある。これが問題の分析である。

さらに、その問題の原因を探り、原因が判明したならば分析を行い、解決策を練ることが求められる。この段階においても単に問題を分析するだけでなく、住民がその問題にどの程度の関心をもって、解決への期待はどの程度なのか、という住民のニーズを把握するという作業も欠くことのできないものである。そして、このような作業を経たのち、自治体として問題に対応するための政策を打ち出していくこととなる⁷。

このように、政策形成過程において住民が占めるウエイトは、かなり大きなものになっており、積極的な住民参加が、住民の期待に添うより良い政策実現のための鍵ともいえる。

しかし、主体的に行動し、発言する住民が多数存在するというは稀なケースである。多くの場合、住民の声の大半は声なき声になっているというのが現状である。また、大きな声が必要でも多くの住民の意思を代表しているとも限らない。それゆえ、声として上がらず埋もれている住民の意思や問題意識を行政側が的確に把握し、政策に反映していくことが期待されるのである。

このように住民の意思を反映し、住民の視点に立脚した行政を展開するためには、自治体は多様化する住民のニーズを的確に把握するとともに、情報をわかりやすく発信・公開して、各種政策や市政運営について理解を得ることが重要である。さらに、政策形成過程への住民参加を求め、行政と住民との間で合意を形成していくことが円滑な行政運営においては必要不可欠である。つまり、各種審議会やワークショップなど、政策形成過程のなかの各段階や具体的事業方針決定段階での住民参加、各地域での説明会のなかでの住民とのきめ細かな対話・意見交換などを積極的に行い、行政と住民との間の問題意識の格差や考え方のギャップを埋め、合意形成を図る必要がある。これを行うことによって、住民の意見を充分反映した政策の実現が可能になるのである⁸。

では、実際の自治体ではどのような取り組みが行われているのだろうか。ここでまず、手本となるような自治体の例を挙げてみる。

(2) 北海道ニセコ町の例

条例策定などの手続について、北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」では、42条1

⁷ 真山達志著『政策形成の本質』（成文堂、2001年）68頁以下。

⁸ 杉野信一郎、小川治郎、小林正著『条例の策定と運用』（公人社、2000年）49頁以下。

項で「町は、まちづくりに関する重要な条例を策定し、又は改廃しようとするときは、…(中略)…町民の参加を図り、又は町民に意見を求めなければならない」と規定し、まちづくりに関する条例の策定や改廃について住民の参加や意見を求めている。また、同条2項に「提案者は、前項に規定する町民の参加等の有無(無のときはその理由を含む。)及び状況に関する事項を付して、議案を提出しなければならない」という規定も設けている。実際に、この「まちづくり基本条例」を策定する際にも、まちづくり懇談会やまちづくり町民講座などにおいて自治体と住民が議論を重ね、「まちづくり条例のようなものが将来必要ではないか」という結論に達している⁹。これをみると、実際に条例策定に至るまでの段階においても住民の意見が十分に反映され、十分な情報公開、住民参加が行われているといえるだろう。

ただ、これは全国でも稀有な例であり、日本における自治体の運営としては最高レベルの住民参加形態である。

(3) 検討

第1節で述べたように、太宰府市では条例策定という選択をした際、住民が参加する機会は設けられなかった。では現実には、どのような方法が選択可能であったのであろうか。

今回のケースでは、上記の税制審議会の第1回目の会合以前、つまり条例策定を決定するまでの段階において十分に住民の意見を聞き、その上で条例が必要ということであれば、代替案があるのであればそれを検討するというようなプロセスが必要だったのではないか。

太宰府市ではそれまで様々なワークショップが実施されており、その余地はあった。1998(平成10)年には市総合計画策定のための太宰府市まちづくり百人委員会、1999(平成11)～2000(平成12)年には、全市の景観・緑のあり方を示す「景観形成基本計画」「緑の基本計画」策定のためのまちづくり2000年会議、2003(平成15)年8～10月には門前町美しいまちづくり計画¹⁰が計3回というように、その経緯としては様々なものがあったことがわかる。その他にも、市政モニターや住民レポーターなどの政策が行われている。環境税の目的である財源確保、そして第7回歴史と文化の環境運営協議会¹¹で明らかになった環境税の使途に鑑みれば、ワークショップなどを利用して市の抱えている問題を洗い出し、そのうえで条例策定の必要性について住民とともに考える機会をもつことが可能だったのではないだろうか。

本税制は特別徴収義務者を事業者として設定していることから、その負担を受ける住民(とくに該当事業者)からの理解と協力が必要不可欠である。そのためにも、条例策定を自治体職員が決めるのではなく、まず住民から上がってくるものとして捉え、そのための情報

⁹ 北海道ニセコ町ニセコ町 <http://www.town.niseko.hokkaido.jp/>。

¹⁰ いずれも太宰府市広報より。

¹¹ 2004年2月17日実施。

を住民にわかりやすい形で十分に提供し、ワークショップの開催やパブリックコメントなどによって住民の声に耳を傾ける努力とその機会を設けなければならなかった。あくまでそれが前提であり、住民と行政が協力して条例を策定していこうという姿勢が欠けていたように思われる。やはり、住民との対話のなかで、財源の問題やまちづくりにおける条例の位置づけ、今後のまちづくりの方向性などを考えていくことが必要だったのではないだろうか。

第4節 条例の目的

本章では、本税の制定目的が「歴史とみどり豊かな文化のまちづくりを推進するための財源確保」として検討してきたが、多くのマスコミ報道では、本税制定の目的が交通渋滞解消に終始しているのが多く見受けられた。そこで本節では、改めてその目的について検討しておくこととする。

第1項 財源確保と交通渋滞緩和

本条例(逐条解説)¹³の趣旨説明である1条の解説には、「地方分権一括法の施行に伴い、自己財源を確保し、厳しい財政事情のなか、将来的にも本市の「歴史とみどり豊かな文化のまち」まちづくりを推進するための新税であります」と書かれている。

この解説からは、本税制定の目的が財源の確保と認識できる。上記の資料にある太宰府市税制審議会による「太宰府市観光環境税(仮)の新設について(答申)」と「法定外普通税「歴史と文化の環境税」の新設についての理由書」をみても、太宰府市全体の環境整備のための財源確保が必要であり、そのために新しい自主財源確保の手段として本税を設けたとされている。

2005年度に太宰府市で開館予定の、九州国立博物館(仮称)がこの策定の背景にある。市は九州国立博物館(仮称)の開館や総合計画で示された「「まるごと博物館」推進プロジェクト」などに関連して、まちの整備事業を早急に進める必要とそれに伴う予算の確保に迫られていたと推察される。そのための政策の1つとして、本税を策定したのである。

この点、メディアで取り上げられた本税による「渋滞の緩和」という目的は、あくまで課税による反射的な効果であり、当初から意図された目的ではなかった。少なからず緩和されるかもしれないが、市はあくまで財源確保を目的としていたのである。

そもそも100円の出費を忌避して車で来ることをやめ、電車を選択するような観光客が極端に多いとは市も想定していなかったことが、太宰府市へのヒアリングによって判明した。駐車場利用者に課税すること、毎年交通渋滞が大きな問題となっていることなどから、交通渋滞緩和のために本税を制定したとメディアに捉えられたのではないだろうか。

これらをふまえて、太宰府市の広報誌「広報だざいふ」を平成12年4月1日号から平成

¹³ 太宰府市歴史と文化の環境税資料(福岡県太宰府市、2003年11月作成)16頁。

16年2月1日号まで開いたが、まちづくりへの協力が囁えられているだけで、交通量への影響は触れられていない。我々の行った太宰府市へのヒアリング調査でもこの点は確認できた。市は当初から一貫して、財源の確保を目的として環境税策定を目指していたということである。これらのことから、太宰府市歴史と文化の環境税条例はまちづくりの財源確保が主な目的であったといえる。また、目的が財源確保であるから、駐車料金に上乘せする比較的徴収しやすいかたちになったともいえるだろう。

第2項 条例の目的と総合計画

最後に、太宰府市の環境税は「歴史とみどり豊かな文化のまち」まちづくりを推進するための新税¹⁴であるから、まちづくりの基本となる市の総合計画について触れておく。

太宰府市は、21世紀にふさわしい太宰府の個性的で魅力的あふれる「歴史とみどり豊かな文化のまち」の早期達成を掲げている。まちづくりを推進するにあたっては、「まほろばの里づくり」をまちづくりの理念とし、その戦略プロジェクトとして、3つのものを掲げている。それらが、「まるごと博物館」推進プロジェクト、「地域コミュニティづくり」推進プロジェクト、「福祉でまちづくり」推進プロジェクトである。

このなかで本税にもっとも関係の深いものが「まるごと博物館」推進プロジェクトである。これは、市内のどこでも歴史や文化を感じることのできるまちを目指すものであるという。太宰府市の総合計画¹⁴には、「九州国立博物館(仮称)を核として、市民一人ひとりが、市内のどこでも歴史や文化を感じることができ、自分たちの住むまちに誇りを持ち、ここから「国立博物館が来て良かった」と言えるような魅力あるまちづくりを進める」とある。この「まるごと博物館」推進プロジェクトを実現する政策の一環として、本税があるのである。

事実、歴史と文化の環境税実施計画においても、本税の使途として大きく4つに分けられており、①観光・産業の振興、②交通体系の確立、③環境保全、④歴史・文化の保全である。これらを見る限りにおいても、本税の目的が、太宰府市の将来像である「歴史とみどり豊かな文化のまち」の実現を目指すための一政策であったことがうかがえる。

第5節 まとめ

以上、条例策定という選択までのプロセスについて、政策決定プロセスと住民との合意形成プロセスの両面から検討してきた。その結果、以下のことがみえてきた。

太宰府市が駐車場税という新しい法定外普通税を創ることによって財源の確保を図ったこと、それ自体は責められるべきものではない。しかし課税という手段が先にあって、他の手段などをよく検討せずに条例策定が進められた点はそのプロセスとしては不十分なものであった。

また、市はその当事者たる住民・事業者の合意を得るための段階を踏まず、事後的に本

¹³ 太宰府市歴史と文化の環境税資料(助掲注12)16頁。

¹⁴ 第4次太宰府市総合計画(福岡県太宰府市、2001年3月発行)。

税の説明を行っていた。計画の段階から住民へ情報を開示し、事後的に政策を納得してもらうのではなく、市と住民・事業者とが対話のなかで双方が納得しながら話し合いを行い、早期に住民との合意を得ようとする姿勢が必要だったのではないだろうか。

条例策定案が出てきた段階で住民・事業者に情報を提示し、話し合い、合意を得るといふプロセスが踏まれなかったことが今回の混乱の一因として挙げられるだろう。

＜参考文献＞

- ・小西砂千夫『地方財政改革論』（日本経済新聞社、2002年）
- ・青藤武史『新税—法定外税—』（三重大学出版会、2003年）
- ・杉野信一郎、小川治藤、小林正啓『条例の策定と運用』（公人社、2000年）
- ・外川伸一『地方分権と法定外税』（公人の友社、2002年）
- ・真山達志著『政策形成の本質』（成文堂、2001年）

- ・総務省(<http://www.soumu.go.jp/>)
- ・太宰府市(<http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/>)
- ・北海道ニセコ町(<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/>)
- ・村上一真『地方分権時代における「地域のあり方」と法定外税導入に関する総論的な考察』（http://www.ufji.co.jp/chuiki_kankyo/member/murakami.pdf）

- ・太宰府市広報（平成12年4月1日号～平成16年2月1日号）
- ・太宰府市歴史と文化の環境税資料（福岡県太宰府市、2003年11月作成）
- ・歴史と文化の環境税実施計画（福岡県太宰府市、2004年2月発行）
- ・第4次太宰府市総合計画（福岡県太宰府市、2001年3月発行）

第3章 条例の制定過程

序

条例を執行可能なものにするためには、広く市民合意を得るという意味での「外在的な正当性」と、行政組織内部の合意を得るという意味での「内在的な実効性」の確保が必要である。

本章では、「外在的な正当性」の確保という観点から、第1節では、住民の代表たる「議会」について、事例に即して考察する（第1節第1項）。次に、行政機関の専門性・民主制を補完するであろう「審議会」について言及する（第1節第2項）。そして、「住民（市民）」参加という、より直接的な問題についても考察を加えたい（第1節第3項）。第2節では、「内在的な実効性」の確保という観点から、第2節では、「職員合意」について述べる（第2節第2項）。そして条例の「作成体制」についても、「内在的な実効性」という観点からの分析を試みたい。

第1節 条例の「外在的な正当性」

第1項 議会

（1）地方議会とは

地方自治体の議会は、住民を代表する議員が集まって地方公共団体の重要な政策や行政について審議し、公共団体の基本的方針を決定する議事機関であるとされている。憲法93条1項と地方自治法89条において、地方自治体は地方議会を必置すべきことが定められており、また、その成員たる議員は自治体住民が直接選挙で選出する（憲法93条2項・地方自治法27条）。

条例は原則として、議案として議会に提出され、議決後、公布手続きにより成立する。議案の提出権は議員、首長双方にあるが、議会自身の自律権に関する議案は議員に、長の補助執行組織編成に関する議案は首長に専属すると解されている。また、監査委員や教育委員会などの行政委員会には提出権がないため、首長が提出することとされている。そもそも地方自治法自身、議案は議員提出であることを想定しているが、日本の自治体議会では議員提出による条例議案そのものが極端に少ないのが現状である。今回の太宰府市「歴史と文化の環境税」（以下、本税）条例も、首長提出、すなわち行政内部で作成された条例である。

会期の短い自治体議会では通常、議案はただちに本会議の議題となり、提出者から案の説明を聴取して所管の委員会に付託される。委員会ではさらに詳細な説明、資料により質疑を行う。議員提案で議案を修正することもできるが、自治体議会の場合、議案提出者が提出した議案を、自ら修正することのほうが多い。委員会は採決を行い、場合によっては

¹ 松下圭一『現代政治の基礎理論』（1995年、東洋大学出版会）197頁以下。

意見を付して本会議に報告する。本会議では原則、委員長の報告について採決を行う。採決は委員会・本会議とも、出席議員の過半数による。議決後、議長が結果を首長に送付し首長が公布することにより条例が制定・改廃される。首長は議会の議決に対し異議がある場合は、議会に再議を求めることができる。再議に付された案件は議会で3分の2の多数決を得ることで成立する。ただし、それ以外は首長に「公布しない」という拒否権はない。議案の例外として長の専決処分がある。これは帝国憲法時代の制度が生き残ったもので、急を要する案件について、議会の議決に代えて首長が処分できる制度だが、現実には多用されている。

本来「市民合意」の徹底を理念的に図るならば、住民が直接行政に参加する直接民主主義をとるのが地方自治に最も相応しいことは疑いようがない。しかし、現代のように自治体が広域化し、政治が複雑化した社会においてそれは技術的にも政策的にも容易ではない。よって地域の利益を守るためには、専門的識見をもつ人間を代表として立て、一定期間行政を任せる間接民主主義の方式が支持されているのである³。

以上の点から、住民の代表である議員は、議会による民意に即した地方政治を求め、その役割を果たさなければならないといえよう。

では、今回の太宰府市の歴史と文化の環境税(以下、本税)条例制定に当たって、太宰府市議会は市民の代表としてどのような役割を演じたのだろうか。以下、議会での議論の流れを大まかに振り返ることとする。

(2) 太宰府市議会の動き

1) 平成14年太宰府市議会第1回定例会(3月)⁴

当該税条例はこの会期の初日に市から議会へ提案され、会期中の3月22日に賛成多数で議決された⁵。

提案者である市から議会に向けてなされた説明を要約すると「歴史と文化の環境税」は①自主財源を確保することを目的とした法定外普通税で、②課税対象は年間約600万人にのぼる自動車での来訪者、とされている。客体を自動車での来訪者に限る理由は、公共交通機関の利用者の把握が技術的・費用的にほとんど不可能であること、負担の公平の原則と最小徴税費に反すること、車での来訪者は、排気ガス、交通渋滞、交通事故の誘発など一部外部不経済をもたらすことから、有料駐車場に有料で駐車する行為に課税することが適切であるとのことであった。

来訪者に将来の世代に引き継いでいく③歴史的文化遺産の重要性を認識してもらい、そ

³ 政策法研究会(編集)鈴木康夫(編集代表)『自治体法務サポート政策法務の理論と実践』(第一法規、2003年)482-483頁。

⁴ 原田尚彦『(新版)地方自治の法としくみ』(2003年、学陽書房)80-81頁。

⁵ 「平成14年太宰府市議会第1回定例会(3月)会議録」42-48頁。

⁶ 総務文教常任委員会が全員一致で可決後、本会議にて議決。結果は賛成15:反対4であった。「平成14年太宰府市議会第1回定例会(3月)会議録」203-204頁。

の保存をいっそう訴えることは太宰府市の町づくりのためにも必要である。

これに対し、議員から「駐車場事業者の理解なくして徴収機能は発揮されないと思うが、この点はどうなっているのか」「無人の駐車場はどのように取り扱うのか」「有料駐車場を利用して毎日通勤している人についても同様の扱いをするのか」「協力しない者に罰金料料、刑事罰を与えることができるのか」「市役所や観世音寺の公共無料駐車場についてはどうするのか。無料のままでは不公平が生じることにならないか」などの質問が寄せられた。

これに対する市側の回答は、事業者に対しては「説明会、文書の交付により理解を求め」、罰則については「そのような自体が無いよう説得し、応じていただくよう努力する」、無料駐車場の取り扱いについては「有料駐車場にしていきたい」との回答を行っているというものであった。

ii) 平成14年太宰府市議会第2回定例会(6月)⁶

3月の議決を受けて、市は総務者に総務大臣の同意を求める同意書を提出し、同年7月11日に同意を受けた。同意を受けた時点で環境税条例は準備が整えばすぐにも施行可能になったが、この間同条例の特別徴収義務者にあたる駐車場事業者(以下事業者)から条例に対する反対運動が起こっている。その状況について市側から議会に「駐車場税反対の陳情は駐車場事業者の理解が不十分で提出されたものであり、個別訪問を行って理解を求めている」との説明がなされた。

iii) 平成14年太宰府市議会第3回定例会(9月)⁷

当初の予定であった同年10月1日の施行を延期する提案が市から議会になされた。駐車場業者に十分な理解を得ることができず、さらなる理解を求め円滑な導入を行うためには、合意形成を図る期間が必要であると判断した、というのがその説明である。報告時点での施行期日予定は未定であり、この点について市は「総務者からは早期施行するよう指導を受けており、駐車場業者との協議を鋭意行い、できるだけ早く施行したい」と回答している。

一方、説明を受けた議員からは、市が特別徴収義務者となる事業者へ文書を発送し、それに対する応答がなかったものに特別な措置を取らなかったことを指して、「事業者の十分な理解を得られていないのに理解を得たと判断したのではないか」、「合意形成の可能性はあるのか」、「税条例そのものを根本的に見直すことが必要ではないのか」などの意見が出されている。

iv) 平成14年太宰府市議会第4回定例会(12月)⁸

⁶ 「平成14年太宰府市議会第2回定例会(6月)会議録」65頁。

⁷ 「平成14年太宰府市議会第3回定例会(9月)会議録」126頁。

⁸ 「平成14年太宰府市議会第4回定例会(12月)会議録」105-111頁。

税制審議会から議会に対し答申報告があった。また、市による報告は、全事業者に対する説明会において審議会の答申前文を配布のうえ説明し、欠席の事業者には答申書を郵送し理解を求めた旨のものであった。税制審議会答申の詳しい内容については後述(第2項)するが、この報告中で市は、本税による税収の取扱いについて「目的税的な普通税」であり、「計画的な執行と用途の明確化や公表も考慮すべき」、「税収は歴史と文化の環境整備事業基金に一度繰り入れ、一般財源に取り崩す際に明確な用途を指定し、支出する仕組みを取る」と説明している。

v) 平成15年太宰府市議会予算特別委員会(3月)⁹⁾

市から歴史と文化の環境税について税収年間6,141万5,000円見込みとの説明があった。議員からはこれに関連し「当初15年4月1日予定だった実施を延期することについて現時点での事業者の反応について理解を得るそうだが、どの程度の理解でゴーサインを出すのか」、「現在どのくらい理解があるのか」など、議員から幾つかの質問が出されている。

「できるだけ早い時期に施行したい」「100%とは言わないができるだけ多くの理解を得たい」という市の考えに変更はなく、反対事業者で組織された組合の会長、市の事務局長、市民部長で話し合いを重ねている状況、全部長で事業者を戸別訪問した成果などもあり、全体的に以前よりは理解されていると思う、との考えが示された。

vi) 平成15年太宰府市議会第2回臨時会(5月)¹⁰⁾

この会期中の5月23日に本税条例は施行されている。

これを受けて議員による一般質問がなされたが、その主なポイントは、①この時点における事業者側の態度について、②無料公共駐車場(文化庁管轄の文化財史跡駐車場や官公庁駐車場など)の取扱いについて、であった。

それに対する市の回答は、①この時点で環境税に反対し、駐車場の形態変更を考えているところが12件ある。実施後に調査して、形態が条文に該当するようなら課税する、②各無料公共駐車場の取扱いについては、文化庁からは有料化するなら駐車料という形はとらずに、整備費、維持管理費という名目にするのが望ましいといわれているということ、庁舎駐車場は現在のところ観光客の増加する新年の3日間、3月一杯までの土日のみを有料化の予定にしている、ということであった。

また、無料である公共施設駐車場に対する不公平感から業者からは当然毎日の来庁者からも税金をとるよう求められると思うが、という意見に対しては、本税の目的の1つとして「観光時期の渋滞減」を挙げ、渋滞への対応として観光時期の公共共駐車の開放は必須であるとした上で、その利用を有料化する方向で調整する、という回答がされた。利用料金は開放に伴う維持費管理費をめぐりに決めるということである(ちなみに2004年度正月

⁹⁾ 「平成15年太宰府市議会予算特別委員会(3月)会議録」24～29頁。

¹⁰⁾ 「平成15年太宰府市議会第2回臨時会(5月)会議録」83～85頁。

の公共駐車場は、例の適用除外に該当するということで無料解放されている)。

vii) まとめ

以上で今回税条例に関する太宰府市議会の動きを大まかに紹介したわけであるが、なかでも注目すべきは、かなり早い条例提案の時点で、議会から後日争点となったポイントに関わる質問が複数提起されているところである。

また、例えば公共の無料駐車場の扱いについてなど、同じ内容の質問が会を改めて繰り返され、同じ内容の回答がなされているというケースも目に付く。1回の質問に対して明確な答えが出されず、その問題の解決の進捗状況が具体的にみえないことが、おそらくその原因の1つだと思われる。答弁は概して「努力する」「前向きに検討する」などの曖昧なものに留まり、実際のところ問題がどの程度解決されているのかがみえにくい。勿論これは言葉の上でのことではあるのだが、市民に対して公開される議事録から読み取れる形でその成果が現れていないということは、議事の公開の原則を有名無実化しているともいえる。

議会において実質的な議論がどの程度尽くされているのか、ひいては議会から出された意見がどの程度行政に反映されているのか、ということについては市から「議会が出された意見・提言は積極的に参考にし、市政に取り入れている」との回答を得ている¹¹⁾。しかし、今回の事例からわかるように、この点は必ずしも徹底されているとはいえないところが多分にある。行政との関係において議会が果たすべき役割が形骸化しているとすれば、それは何故であろうか。

(3) 地方議会が抱える問題点

今回の税条例制定が、自治体の課税自主権の拡大を盛り込んだ地方分権一括法の改正をきっかけに図られたことから窺えるように、地方分権推進の取組みの1つとして、このような自治体の政策展開は今後も広がっていくことが予想される。それだけでなく、法改正による機関委任事務の廃止に伴い、自治体の意思決定機関、かつ行政に対するチェックを行う機関である地方議会の果たす役割は更に重要化し、さらにその責任も増していくはずである。

しかし、一般論として現在の地方議会のあり方に対する評価はかなり厳しいものである。とくに「議会の機能不全」「議会の空洞化」ということが指摘されるようになってから、既に久しい。それにはいくつかの原因がある。

まず、議会の構成員の問題である。前述のように、議員は自治体住民の代表として市政の一端を荷う義務を負うのであるが、実際にはその構成員中に自治体の成員の多くを占めるはずのサラリーマンや女性が極端に少なく、その代表性が偏っているのではないかと、いう指摘が多くなされている。とくにこれは都市に対してより地方に多くみられる傾向で

¹¹⁾ 2004(平成16)年2月26日太宰府市役所ヒアリング調査より。

あるが、自営業者・商工会出身者が議員として選出されることにより、必ずしも一般市民府の利害とは関連しない施策ばかりが展開される結果となり、それが一般市民の議会軽視や議会不信に繋がっているとの報告もある¹²。

次に挙げられるのは、議会審議そのものの形骸化の問題である。審議の内容が執行部への質問や批判に終始し、およそ建設的でないものに留まっているということもある。そして、議会が執行部と馴れ合い、または執行部に遠慮して本来果たすべき行政の監視機関としての役割を果たしていないとの指摘もある¹³。また、前段と関係して「議員」の職が地元の名士の名誉職的なものになってしまっている場合、その職務遂行に必須である専門的知識や心構えもないため、自ら条例を作成するなどの積極的な役割を果たせない議員が多いのではないかなど、この点についての指摘は枚挙にいとまがない。

制度的な問題を挙げると、議会での審議は議員全員で組織する本会議で行われ、その本会議も原則公開とされているのではあるが、議長または議員3人以上の発議により、出席議員の3分の2が賛成した場合には秘密会を開くことができるとの定めが地方自治法にはある(115条)。多くの自治体では、全員協議会という議員全員が出席する非公式の会合を開き、住民の間で対立の激しい案件その他公開を適当としない案件について秘密会に審議し、本会議での審議を形式的なものに留めてしまうといった運用がしばしば行われているという¹⁴。

太宰府市議会においては、2002年(平成14年)3月議会の当該条例可決前にこの全員協議会による協議が行われている。当然協議会の内容は隠事として残らないので、隠がどのような考えを持ち、どのような発言をしたかなど、住民が具体的な審議状況を知ることはできないということになる。

無論、このような秘密会が時として必要になることはありうるから、制度として全く認めないとするのはいき過ぎであろう。しかし、議会の公開の原則を崩さないためにも、その役割はあくまで補助的なものに留め、実質的な議論は本会議の場で行うべきである。

以上のような後天的な問題要素に加え、そもそもこのような間接民主制において住民主権が発揮されるのは隠論をいえば投票の一瞬だけで、選挙後に当選者たちが必ずしも主権者の代表として振舞うことが確実でない点とその「宿命的欠陥」であるともいわれている¹⁵。これらを考えれば、制度そのものに「正当性」を発揮できない要因が内在していることも否めないのである。

続く第2項では、議会ではカバーしきれない「専門性」を担保する存在としての審議会、「民主性」を担保する存在としての住民参加制度、そしてそれらが今回「歴史と文化の環境税」条例制定の過程において果たした役割について考察することとする。

¹² 加藤富子「住民参加と市民参加」国部逸夫編『住民参政制度』(ぎょうせい、1996年)73頁以下。

¹³ 大森重(編)『分権時代の首長と議会』(ぎょうせい、2000年)138頁。

¹⁴ 原田「(新版)地方自治の法としくみ」(前掲注2)97頁。

¹⁵ 原田「(新版)地方自治の法としくみ」(前掲注2)81頁。

第2項 審議会

(1) 審議会とは

① 審議会の意義とその機能

行政機関が職務を執行するにあたっては、通常、法律もしくは条例などに則っての執行が求められる。よって個別具体的な事案の処理には、前例を踏襲するパターンが多くなる。このことは、法令の慎重な運用という意味では理にかなっている。しかしその反面、前例踏襲主義がいき過ぎることも多く、世間から「お役所仕事」というレッテルを貼られることにもなってしまう。

また、人々の価値観が多様化し、科学技術の進歩が進む現在、行政の携わる分野も多岐にわたり、より専門的な仕事求められることとなっている。そうすると、職員のこれまでの経験や、職員個々の能力では対応できない課題も自ずと生じてくる。そこで、行政の運営にあたり、行政職員だけではなく、専門家の意見あるいは市民の視点を探り入れながら、行政をその時々々の社会の状況に適合させていこうというのが、付属機関の役割である。このように、付属機関を設け、行政の管理及び執行を行う考え方を、執行機関多元主義と呼ぶ¹⁶。

この付属機関には、審査会、審議会、調査会などといったものがある。この審議会は、20世紀初頭、アメリカ・イギリス・フランスなどで設けられるようになり、我が国でも比較的早く審議会制度が導入された¹⁷。とくに、第2次世界大戦後、審議会の数は急激に増え、それに伴い、行政のなかにおける審議会の担う役割も増大していった。国政レベルでは、これらの機関の設置根拠は国家行政組織法8条に求められる。これによれば、「第三条の国の行政機関(省、委員会、庁)には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる」とある。また、機関の名称に関しては、審議会の他、前述の通り、「調査会」「審査会」などがあるが、1988(昭和58)年改正前の国家行政組織法8条では、審議会についてカッコ書きで、「節間的又は調査的なもの等第3条に規定する委員会以外のものを云う」と定めていた趣旨からして、「委員会」は後述の「行政委員会」に限られ、それ以外のものは全て8条規定の機関であると解することができる¹⁸。したがって、以下ではこれらをまとめて「審議会」と呼ぶ。

これに対し、同3条にいう委員会のことを行政委員会と呼ぶが、これは、8条に根拠を求められる付属機関(8条機関)と、合議体である点、専門家が加わる点で共通しているが、「行政的規制を行う権限をもち、多かれ少なかれ一般行政機構から独立した合議制機関」¹⁹と定

¹⁶ 木佐茂男(編)『自治体法入門(第2版)』(ぎょうせい、2000年)112頁、但し多面的な執行機関制度を取っている我が国でも、今回の審査会は付属機関にとどまり、執行機関とすることはできない。

¹⁷ 金子正史「審議会行政論」雄川一郎・塩野宏・国部逸夫(編)『現代行政法体系第7巻』(有斐閣、1985年)113頁。

¹⁸ 金子「審議会行政論」(前掲注17)115~116頁。

¹⁹ 村松敏夫『行政学教員書(第2版)』(有斐閣、2001年)63頁

裁付けられる通り、機関自身が行政的規制を行う権限を有しているところに特徴がある。このような機関を前述の8条機関に対して「3条機関」と呼び、日本においては公正取引委員会、中央労働委員会、同様の機能を有した地方の機関として、教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会などがある²²(地方自治法138条の4第1項)。これに対する8条機関には、自力執行力がない。この点については後述することとする。

また、審議会などの付属機関は、地方レベルでも設けられている。この設置根拠は、地方自治法138条の4第3項に求められる。その性質は、前述の8条機関と同様である。

そもそも審議会は、地域代表制の欠陥を補うための職能代表制の一形態として発達したが、現在では、その存在理由として、前述の通り専門知識の導入と、市民の視点を行政に取り込むこと、すなわち「行政の民主化」というものが主としてある。行政課題に市民の視点からものを言える環境を整えることは、行政職員の視点では気付かないような課題を洗い出すことができるという面から重要であり²³、広い意味での「専門知識の導入」ということになる。その他に、公正の確保、利害の調整、各種行政の総合調整などを求められている²⁴。

国家行政組織法8条の文官から、一口に審議会と呼ばれるものには、大きく分けて3つの形態がある²⁵。1つ目は、調査審議の結果に基づき、一定の政策又は法案などの提言・勧告を行うものであり、「政策提言型審議会」とも呼べるものである。一般に審議会批判がなされるのは、主にこの形態の審議会である。例として、社会保障審議会、地方制度審議会などがある。2つ目は、行政処分に対する不服審査にあたるもので、「不服審査型審議会」とも呼べるものである。例として、社会保険審査会、情報公開審査会などがある。3つ目に、行政立法の制定や公共料金、免許、検定などの個別処分などに際して主務大臣(自治体であれば首長)の諮問を受けて審議議決したり、紛争処理につきあっせん、調停、仲裁を行ったりする「事案処理型審議会」と呼べるものがある。前者の例として運輸審議会など、後者の例として中央建設工事紛争審査会などがある。

次に、審議会の審議の流れについて概観する²⁶。審議会は、まず行政庁の諮問に始まる。この諮問手続は、義務として法定されている場合もあるが、そうではない場合もある。当然のことながら、法令で諮問義務が課せられている審議会において、諮問手続がなされなかったものに関しては、瑕疵ある行政処分となる。

諮問がなされると、審議に入る。この審議が適正になされるためには、適法な招集、定足数の充足、欠格(無資格)者の参加がないことの3点が最低限要求される。1つ目の「適法な招集」とは、委員長による招集が必要であるという意味である。意見の対立する委員の

²² 村松『行政学教科書(第2版)』(前掲注17)64頁。

²³ 田中孝男『立法過程の発生、認知、洗い出しをどうしていくか』木佐茂男(編)『自治立法の理論と手法』(ぎょうせい、1998年)171頁。

²⁴ 金子『審議会行政論』(前掲注15)118頁。

²⁵ 植野宏『行政法Ⅲ(第2版)行政組織法』(有斐閣、2001年)71頁以下。なお、審議会の形態に関する用語は、植野氏の用法による。

²⁶ 金子『審議会行政論』(前掲注15)139頁以下。

出席を、他の委員もしくは委員長が故意に妨げることは、審議会の設置理由を勘案するならば許されない。

次に、「定足数の充足」については、定足数が予め法定されている場合とそうでない場合とがある。後者の場合、審議会のなかで定められることになる。ただ、定足数に達していない審議会の答申に基づく行政処分であっても、違法ではあるが取り消し得べきものに過ぎない、つまり無効原因とはならないというのが裁判所の立場である²⁷。

最後に、欠格者の扱いについてであるが、これについては、当該参加者が審議中に発言したか否かを問わず、審議会の正当性について問題となる。審議会開催中、委員は公務員の身分を有することになるので²⁸、通常の公務員採用のプロセスにおいて、欠格者として扱われる者は、審議会に参加できないということになる。この点につき、定足数の箇所でも述べたように、取り消すことは可能であっても、直ちに無効とはならないとする見解と、当然無効となるという見解が対立している。

また、以上の点に付随して、委員の欠席・代理の問題がある。委員が欠席しても、定足数が充足すれば、審議会は有効に開催されるはずであるが、特定分野の審議に際し、当該分野の専門家を欠く状態での審議は有効であるかが問題となりうるが、今のところこのような事例はない。代理については、欠席する委員と基本的には同じ立場の人物が務めることになるだろうが、前述の通り、欠格者であってはならない。

以上の論点が、審議会開催の前提となる諸点であるが、審議そのものについての論点を以下で概観する²⁹。審議過程では、まず恣意、独断、他卒考慮が入らないことが大前提である。なぜなら、審議会の存在意義の1つである「行政への市民参加」という観点から、行政側の意見の押し付けとなってはならないこと、また、特定の市民の利害に審議会自体が引寄せられることがあってはならないからである。審議が公正で適正に行われているかどうかは、委員の構成に問題はないか、公正な資料が提出されたか、考慮すべき要案に欠けている点はないか、反対派の意見を検討したか、代替案を検討したかなどが考えられるが³⁰、審議会の性質は多様であるので、一概にこれが正しいと即断することはできない。よって審議会の性質によって、さらに他の観点をも考慮することが必要な場合もある。

また、今日の情報公開の趨勢から、審議会を公開することも、市民参加の観点からは重要である。ただし、審議会の公開が委員の発言に影響を及ぼしてはならないので、その恐れが強い場合には、審議会後の議事録の公開にとどめるということもありうる。

審議がある程度進むと、答申案の作成、決定のプロセスに移る。答申案は、通常委員のなかで中立的な立場にある者、もしくは審議会の事務局職員によって作成される。この答申案に沿い、承認・修正点について討議が行われ、答申決定の議決がなされる。この議決は、法的には出席議員の過半数の賛成をもって議決とするのが原則だが、実際は申し合わせするな

²⁷ 福岡地判昭26(1951)年5月18日行集2巻7号1,098頁。

²⁸ 金子『審議会行政論』(前掲注15)135頁。

²⁹ 金子『審議会行政論』(前掲注15)143頁以下。

³⁰ 金子『審議会行政論』(前掲注15)143頁。

どして調場一致の形でなされることが多い。

答申案の議決が終了したら、行政庁の諮問に対する答申ということになる。ここで問題となるのは、審議が紛糾し、答申が出ない場合である。この場合、行政庁は答申を待たずして行政処分をなすことができるかどうか問題となる。この点については結局、諮問した行政庁、それを受けた諮問機関が手段を尽くした上で、なお事態が開明できない場合にのみ、答申を待たずして行政庁は動けるとするのが合理的であろう。

諮問を受けた行政庁は、答申を尊重する必要はあるが、答申に法的拘束力は通常ない。ただし、個別処分に対する不服申立てに関する審議の答申については、行政庁はこれに拘束される²⁰。

②審議会の現状

以上でみてきたように、審議会の存在意義としては、主に専門知識の導入と、市民参加の機会の提供にあるが、それは途前であり、現実には、審議会を活用した行政の手法がマイナスに作用することも少なくない。このマイナス作用が目立つようになってきたからこそ、審議会に対する批判、あるいは市民参加の一形態としての審議会の限界であるとの声も、市民の側から投げかけられるようになってきているのである。

そういった審議会のマイナスの作用として挙げられているのが、行政当局の原案を追認するための「御用機関」となっていること、世論の批判をかわし行政当局の責任を転嫁するための「カクレミノ」となっていること、審議会が国会(議会)の代役を果たし国会(議会)を形骸化していることなどが挙げられている²¹。それぞれ以下で検討する。

審議会が行政当局の「御用機関」化しているという批判が生じる要因として考えられるのは、メンバー構成上の問題である。確かに、審議会は市民参加の一形態として機能し得るが、真に市民参加がこの方式で図られたというためには、審議のなかで、自由な立場で市民が発言できるような状況になっていなければならない。また、答申案が作成される段階にあっても、利害関係者ではない市民の意見が反映されたものでなければならない。しかし、全委員に占める、審議事例に関して直接的利害関係を有しない市民の割合が極端に少なかったり、あるいは常日頃行政に協力的な人ばかりを取って選んだりするのは、「真に市民参加が実現した状態」とはいえない。

他方、行政側の審議会に対応する姿勢として、審議に有用な資料を積極的に公表するなど、審議会運営を円滑にするための協力をすることは、行政庁の側から審議会に諮問している以上当然である。しかし、それがいき過ぎると行政の立場を前面に押し出すことになり、審議会が行政の内部部局から独立して自由な立場で議論するという、本来の機能を発揮できなくなる。ただ、以上の議論は行政への市民参加という視点から述べたものであり、審議会に対する行政庁の諮問が、行政課題解決のプロセスのなかで、どの時点でなされたかによって、市民参加のあり方は変わってくる。課題の洗い出しという面からみれば、積極的に市民の意

²⁰ 塩野『行政法Ⅲ [第2版] 行政組織法』(紛糾注 21) 78頁以下。

²¹ 金子『審議会行政論』(紛糾注 15) 120頁。

見を取り入れる必要があるし、法律(条例)の制度設計という面が主になれば、専門知識の導入の方にウエイトを置くことになる。また、審議課題そのものが、よく論じられる市民参加という形式に馴染まない場合も考えられる。この点に関しては、行政の側が、諮問するタイミングをよく見計らっておく必要があると思われる。

次の批判として、審議会が行政当局の責任を転嫁する「カクレミノ」として機能しているというものがある。この批判が生じる要因としては、仮に審議会の答申通りに行政が動いたとして、市民からの非難を受けた場合に、審議会の答申通りに動いたということ、その責任を審議会に転嫁しようとする可能性があるということにある。しかし、あくまで審議会は行政の内部部局ではなく付属機関であるので、審議会の答申は対外的には効力を有しない。その裏返しとして、一部を除き、行政が答申を遵守する義務が課されていないのである。したがって、審議会に責任を転嫁することは許されない²²。

さらに、この批判の要因としてもう1つ、「市民参加の形式化」ということがある。これは、これまた答申通りに行政が動いたとして、市民の非難に対して、審議会の審議に参加するメンバー、あるいは審議内容がどうであれ、政策決定の過程で、市民参加の一形態である審議会の審議を経ているということで、審議会の答申が錦の御旗と行政側が思い込んでしまうことである²³。しかし、審議に落ちることは、その「内容」が重要であって、出てくる答申はその結果に過ぎない。よって、審議過程に行政の恣意が入ることはもちろん許されないが、それだけでなく、行政側の諮問に応じた答申であるので、諮問内容や答申に対する非難は、行政自ら受けるという職員の意識をもつことが必要であると思われる。

3点目の非難として、審議会が国会(議会)の代役となっており、国会(議会)を形骸化させているという批判がある。これは主に、議員の立場からの批判である。議員は選挙という民主的なプロセスを経て市民の代表として選ばれているが、審議に加わる委員によって話し合われる内容によって、行政のあり方を左右されては、議会の存在意義が失われる可能性がある。最近とはくに、審議会だけではなく、様々な形の市民参加が全国各地でなされるようになってきていることから、このような議員の危機があると思われる。

ただ、市民参加の流れが加速しているのは、裏を返せば議会、とくに地方議会在、市民の代表としての機能を発揮していないということを示しているのではないだろうか²⁴。議会が現実には機能不全に陥っているのならば、やはり審議会は積極的に活用されねばならない²⁵。そのほか、議会に関する詳しい議論は、議会の節に譲ることとする。

(2)「太宰府市歴史と文化の環境税」税制審議会の事例

①審議過程

²² 金子『審議会行政論』(紛糾注 15) 152頁。

²³ 佐藤『行政システムと市民参加』(岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加) (岩波書店、1978年) 181～182頁。

²⁴ 大橋洋一『行政法 現代行政過程論』(有斐閣、2002年) 151頁。

²⁵ 五十嵐敬喜『地方議会の役割とは』木佐(編)『自治立法の理論と手法』(紛糾注 19) 108頁以下。

今回の論文のテーマである「太宰府市歴史と文化の環境税」(以下、本税という)条例制定にあたって、2001(平成13)年4月10日に税制審議会委員が決定され、同19日より6回にわたり、税制審議会が開催された。審議会委員の内訳は、識見者3名(大学教授2名、行政経験者1名)、関係者4名(駐車場経営者2名、市商工会代表、観光協会代表)、市民代表3名(区長会代表ほか)の計10名から成り、執行部(事務局)として、市の総務部、地域振興部、市民部からそれぞれ部長1名、課長1名と市民部の職員3名の計9名から構成された³⁴。このメンバー構成そのものの検討は後に譲り、ここでは審議会の議事録に則り³⁵、審議の流れについて大まかに概観することとする。

Ⅰ) 第1回審議会(4月19日開催)

第1回であるこの回の議事は、主に税制、太宰府市の現状、今回の駐車場税の導入方針についてまずは市側から説明があり、これに対する質疑応答を行うという形で進められた。このなかで、次回以降の議題となる点についての提案が複数寄せられた。具体的には、法定外普通税と法定外目的税のどちらを選択するのか、「税負担の公平性」の観点から駐車場利用者だけが税を負担することが妥当か、徴収に際して関係者との同意をどのように得るのか、関係者(駐車場経営者)対象の説明会の件、条例制定後の対応、観光客以外の駐車場利用者への対応など、そこで出た内容は多岐にわたる。

Ⅱ) 第2回審議会(5月10日開催)

冒頭に、駐車場利用者に税を負担させることの妥当性について、「自家用車による観光から公共交通機関への乗り換えを促進すること」、「生活環境に及ぼす渋滞や、排気ガスに対する行政の一部負担をお願いすること」、「観光客による環境保全への参加の一形態として、今回の法定外普通税の導入を検討している」ことの3点が、市の立場として提示された。

この回では、「法定外普通税か法定外目的税のどちらにするのか」ということが議論の中心であった。最初は、「課税される側のドライバーから納得してもらうことが容易である」という理由から、全体として目的税の方が優勢であった。しかし、議論の結果、普通税にすべきという方向にまとまっていった。以下でその議論の流れを確認したい。

現実には運転者である参拝客から税を徴収することになるので、駐車場経営者側としては、参拝客側の反応が気になるのは当然である。ただ、この段階では、駐車料金を400円から600円に値上げすることに関しては³⁶、天満宮の代表者はそれほど抵抗をみせてはいない。それでも、「太宰府に行くのになぜ100円を支払う必要があるのか」という意見に対しては、合理的な回答がなければ観光客の理解を得られない、との見解を示している。ここ

から、観光客の「目」を気にしていたことが推測される。

つまり、負担に対する効果明確な目的税の方が良く、その上で市の観光行政をもっと活発にせよということであり、それが全体の多数を占めていたのである。また、本来新規課税をする際は、課税対象となる者の同意(通常は議会での議決となる)を得た上で賦課しなければならない。しかし、ある識見者委員からは、「観光客の場合にはこの同意が得られず徴税が決定してしまうということから、自動車で来ることに對するペナルティ的な捉え方になってしまう」という発言もあった。

これに対して、市は観光事業に年間約6,000万円支出しており³⁷、この支出は、観光とは関係のない太宰府市民から徴収した税金で賄われている。こうした現実から、観光事業に充てる費用を参拝客に一部負担してもらい、参拝客の自動車によって不利益を受けている地元の市民の負担を軽減しようのである。それ故、使途を明確に定めなければならない目的税にしてしまうと、公衆トイレなどのスポット的な支出しかできなくなり、道路整備などには使えないことになる。そうなれば、現在の太宰府市の抱える問題に対しての根本的な解決にはならない。よって、ある関係者委員からも、やはり普通税として徴収すべきではないかという意見が寄せられた。市側も、法定外普通税としての徴収を推す立場であったのだが、結局この日は結論が出なかった。

また、もう1つの論点として、太宰府市民が観光以外の用途であっても、有料駐車場に停めると課税されるのかということがある。この点については、市は当初、課税対象となる駐車場は「観光用有料駐車場」を想定しており、月極駐車場は対象外であると考えていた³⁸。しかし、例えばスーパーなどの商業施設の有料駐車場など、明らかに「観光用」でない駐車場は月極駐車場以外にも存在する。また、駐車場事業者のうち、課税に反対する業者から、一定の課税免除の駐車場を設けて欲しいという要求があり³⁹、太宰府市側が妥協案を示すという形で、最終的な除外規定は月極駐車場の他、事業所・店舗などに付随する駐車場、臨時的駐車場(駐車台数5台以下、営業日数年10日以下)となった⁴⁰。

Ⅲ) 第3回審議会(5月24日開催)

この回では、引き続き「法定外目的税か法定外普通税か」が議論され、これに加え、「条例施行に伴って違法駐車が増えるのではないか」という点や、駐車場事業者についての問題が議論されたほか、現地視察が行われた。

まず、違法駐車については、条例導入以前でも、郵便局などの金融機関の駐車場に駐車して天満宮に参拝する人がおり、関係機関が遠慮していること、そして本税条例が導

³⁴ 太宰府市(編)「太宰府市歴史と文化の環境税資料」(2003年)12頁。

³⁵ 「太宰府市税制審議会会議録第1～6回」参照。

³⁶ これは普通車の料金である。ちなみに、当該条例は、駐車行為に対して課税するものであり、税率は、二輪車(自転車除く)50円、乗車定員10人以下の自動車(普通車)100円、同10～29人の自動車(マイクロバス)300円、同29人以上(大型バス、大型トラック)500円である(本税条例7条)。(第1章第4節も参照)

³⁷ 具体的には、2002(平成14)年度予算において、観光費として5,728万4,000円支出しており、そのうち、観光施設整備費として4,972万9,000円が支出されている。太宰府市(編)「平成14年度太宰府市予算書」128～129頁。

³⁸ 「第2回太宰府市税制審議会会議録」5頁。

³⁹ 2003(平成15)年9月18日太宰府市役所ヒアリング調査より。

⁴⁰ 本税条例3条。また、太宰府市(編)「太宰府市歴史と文化の環境税資料」(前掲注32)19頁。

入されればこのようなケースがさらに増える可能性があることも指摘されている。また、市が管理する西鉄太宰府駅前の3台分の無料駐車場に駐車する人もおり、課税の公平性の観点から問題があるということも指摘もある⁴⁴。

次に、駐車場事業者についてであるが、当該事業者は本税を徴収する「特別徴収義務者⁴⁵」の立場にあるため、協力を得ることが不可欠となる。市は、協力を何らかのメリットがなければ賛同を得ることは困難であることを想定していたように見受けられる。実際は、個人経営の駐車場に対して、市が直接補助することは民事不介入の原則からできないので、管理組合に対して助成をするという形を想定していたようである⁴⁶。ただし、この時点では駐車場経営者を束ねる管理組合は存在していない⁴⁷。

最後に、目的税か普通税かについてであるが、前回の審議会では法定外普通税の方向に議論が進んでいったが、今回はその流れに賛同する意見が出た程度である。ただ、ここで「普通税ということにしておいて、こういう目的のために使っていきますという説明がいいのではないか」という意見が目される。結局、最終答申に、「目的税的な普通税」という文言が入り⁴⁸、実際の運用は、税収を一旦プールし、「太宰府市歴史と文化の環境税運営協議会」での協議に則って具体的な用途を決定することになっている⁴⁹。

iv) 第4回審議会（6月14日開催）

この回では、主に条例案の概要の審議が中心であった。その前に、審議の前提として、委員全員に対し、当該条例の導入に賛成かどうかの意思確認があった。この回から、天濱宮代表が交代しているが、そこで若干、その代表者からのクレームがついている。そのクレームは、新税導入そのものには賛成だが、当該審議会では取られる側の痛みについて協議されていないため、税金を取られる側と集める側の意見を無視すべきではない、という趣旨のものであった。ただ、交代前の代表者の意見では、「導入をどのような形で行うかという実施面での協議をすればよいということですね」と確認しており⁵⁰、また、「天濱宮の駐車場としては、400円を500円に上げれば済むことですから、やぶさかではありません」と発言している一方で⁵¹、次の第3回を欠席している。このあたりの真意は不明という他はない。このあたりの意識の齟齬が、後の混乱を招く要因の1つとなっているのではないと思われる。

⁴⁴ 「第3回太宰府市税制審議会会議録」2頁。

⁴⁵ 税を負担するのは直接的にはドライバーだが、市に税収を納入するのは駐車場事業者である。この、税収を納入する義務を負ったものを「特別徴収義務者」と呼び、市長が義務者を指定する。特別徴収義務者の納税手続については、地方税法685条第3項参照。

⁴⁶ 「第3回太宰府市税制審議会会議録」（前掲注38）3～4頁。

⁴⁷ 「第2回太宰府市税制審議会会議録」（前掲注36）2～3頁。

⁴⁸ 太宰府市（国）「太宰府市歴史と文化の環境税資料」（前掲注32）10頁。

⁴⁹ 当該条例16条参照。また、平成16～18年度については、運営協議会において用途を協議している。具体的な用途については、太宰府市（国）「第7回歴史と文化の環境税運営協議会資料」（2004年）参照。

⁵⁰ 「第2回太宰府市税制審議会会議録」（前掲注36）2頁。

⁵¹ 「第2回太宰府市税制審議会会議録」（前掲注36）3頁。

次に本題の方であるが、まずは法定外普通税で決定するということが確認された。「目的税的な普通税」ということで、用途を明確にしなければならないという観点から、予算審にはどのように記されるのかという質問に対し、歳出のなかの財源内訳として記されるという市の説明があった⁵²。

2番目に、課税対象の駐車場の定義についての議論があった。まず、これに先立って行われた第1回事業者説明会（5月29、31日開催）で出された意見として、天濱宮周辺だけではなく、大宰府政庁跡や観世音寺の駐車場はどうなるのか、また、無料開放している市役所駐車場や小学校校庭はどうなるのかについてが、市側から説明された。しかし、他の議論を議論するなかでみえてくるということの後回しとなった。

その次に、課税客体について、事務局の案として「太宰府市内」の「観光用」「有料」駐車場が課税客体であるということが示されていたが、太宰府市内の駐車場に関しては、月極のものなどを除いた全ての駐車場に課税するのか、それとも個人経営など小規模の駐車場を対象外とするのか、また、「観光」目的なのかそうでないのかなどの議論が行われた。まず、前者の「線引き」の問題については、否定的な意見が大勢を占めた。その理由として、駐車場の規模で線引きを行うと、対象外の駐車場に看板を設置する必要が出てくるなど、ややこしくなって身動きが取れなくなるといったことが挙げられている。また、「観光用」の定義については、「観光施設には行かない」という屁理屈を言っただけで税を納めない人も出ることが予想されるので、「駐車行為」という客観的要素のみで税徴収するかどうか判断すべきであるという意見があった。

また、「非課税事項」は、本税条例の趣旨から、ヨーロッパ諸国で広くみられるような「炭素税」的課税⁵³なのか、それとも環境整備など費用の受益者負担の課税なのか、解釈の違いで内容が変わってくる。前者の場合であれば低公害車は除外されるべきであるし、後者の場合であればオートバイは渋滞とは関係ないので除外されるべきといったことが考えられる。しかし、前者については特別徴収義務者である駐車場事業者では判断できないというところがあり、後者については、市は当初除外する考えであったが⁵⁴、「駐車行為」に対して課税することになっており、現実にオートバイの駐車に対しても駐車料金を徴収しているのだから、除外するわけにはいかないということとなった。ただし、駐車スペースの問題から、課税体系を車種によって分けるべきであるという意見があった⁵⁵。さらに、障害者については、「福祉にやさしい観光地」という観点から非課税とすべきであるということ

⁵² 「第4回太宰府市税制審議会会議録」4頁。

⁵³ 温室効果ガスの排出削減を目的とし、化石燃料に対し炭素の含有量に応じて課税をするもの。現在、北米諸国、オランダに続き、京都議定書の温室効果ガス削減目標を受け、ドイツ、イタリヤ、イギリスにおいて同様の税が課されている（国により税の名称は異なる）。なお、日本においても導入を検討する議論がなされている。ウィリアム・ヘイズ、内山和憲、鹿島茂、谷下雅哉、蓮池勝人、廣田恵子、濱清之、三好博昭「日本交通政策研究会研究双書17 地球環境世紀の自動車税制」（勁草書房、2003年）38頁、山形正男（国）「情報・知識 media2003」（興業社、2003年）230～231頁。なお、炭素税につき詳しくは石弘光「環境税とは何か」（岩波書店、1999年）113頁以下参照。

⁵⁴ 「第4回太宰府市税制審議会会議録」（前掲注48）10頁。

⁵⁵ 「第4回太宰府市税制審議会会議録」（前掲注48）10頁。

あったが、結局、その後の市と総務省との協議のなかで、身障者の非課税事項を設けていなかったため(現6条)、総務省から指摘を受けている(2002(平成14)年2月6日)⁵⁴。

v) 第5回審議会(6月28日開催)

この回では、答申を作成するというところであるが、事務局の方で既に案案が作成されており⁵⁵、この案案に対して仮付いた点を委員が指摘する形式で行われた。このなかでは主に、課税対象駐車場の「市長指定」に行政の恣意が入らないか、また、「外部不経済を招く来訪者」という案案の文言の是非が議論された。

前者については、恣意ができるだけ入らないように、条例で明確に定めておくべきであるという意見があった。しかしその一方で、駐車場には、天満宮所有の1,100台収容の大駐車場から、個人経営の空地利用のものまで様々な形態があり、有料のところから全て徴収するのは運用上トラブルになるのではないかと懸念もあった。議論の結果、市の意見として、何点かの縛りをかけ、そこから除外されたものを市長が指定するというように決まった。

後者については、こじつけであるという意見が出た⁵⁶。その理由としては、観光客の来訪に伴う尿・廃棄物処理にかかる費用は、天満宮が上下水道料金として年約900万円拠出し⁵⁷、ゴミ処理費用についても、替段は各事業者が事業者用ゴミ袋で処理しており、正月3日については、観光協会が約100万円拠出しており、その一部を市が負担しているという状況で、「財政を圧迫している」とは言いえないということがあった。このような考え方は全国に波及する可能性があり、審議会がこれを承認したと思われるのが嫌だということである。これに対しては、関係者としても、本音は反対かもしれないが、痛みを伴いながらも太宰府市の発展のためにこの税を育てるべきではないかという関係者委員からの発言があった⁵⁸。

また、審議会の意見として、賛成・反対の両論併記にして欲しいという意見もあった⁵⁹。しかし、審議会として一定の結論を出す必要があるということで、基本的に賛成の立場から答申することとなった。

vi) 第6回審議会(7月12日開催)

この回は、市長への答申がなされるための集まりである。答申の内容については、以下に続く「②答申検討」内で併せて述べる。

⁵⁴ 2004(平成16)年2月26日太宰府市役所ヒアリング調査より。

⁵⁵ 「第4回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注46)12頁。

⁵⁶ 「第5回太宰府市税制審議会会議録」5頁以下。

⁵⁷ 2000(平成12)年度の数字である。「第2回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注36)1頁参照。

⁵⁸ 「第5回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注51)7頁。

⁵⁹ 「第5回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注51)7頁以下。

②答申検討

以上の通り6回にわたって審議会が開催され、市長に対して答申がなされたわけである。その内容は4ページにわたり、その内容には、「趣旨」、「定義」、「税目」、「課税客体・納税義務者」、「税率」、「非課税事項」の6項目と、付記事項として「収収の使途の明確性」、「納税義務者、特別徴収義務者の理解」、「無料駐車場の有料化」、「違法駐車対策」、「観光拠点のネットワーク」、「経済的効果と社会的効果」の6項目が挙げられている。以下、その内容を概観する。

趣旨に関しては、議論の通り「目的税的な普通税」といった意味での「法定外普通税」が適切であるということである。また、「公共交通機関の利用促進」については、第5回の審議会のなかで、「市が特定の公共交通機関を支援しているように受け取れる」というように市の答申案のなかにあったことから、そこまでいう必要がないという意見がありながらも、結局は「誤解を招くおそれがある」と言及するにとどまっております⁶⁰、ほぼ市の原案通りである。

定義については、市長の恣意が入ることを防止するため、市内の常設・臨時を問わず全ての有料駐車場を対象とし、そのうえで非課税の範囲を条例で明記すべきである旨記載されている。これも、結果的には市の考えが通っている。

税目は、「観光」という文言が不適切であるという答申である。天満宮への「参拝」という面から考えると不適切であるという意見もあったが、結局趣旨⁶¹と合わないというのが理由となっている。

課税客体は「有料で駐車する行為」となっている。これは議論の通りである。また、納税義務者については、「すべての乗用車などの駐車行為」を対象とすべきこと、また「市内に居住するものか否かは問わない」としている。市民については、これまで市税から観光関係予算に支出されていることから、「二重負担」になるのではないかと意見があったが、毎日駐車する市民には、課税対象外の場所に停めるという選択の余地があるので、合法的に租税を回避することが可能であるという議論があり⁶²、結局区別しなかったものと考えられる。

税率については、自動二輪についても、渋滞と環境整備は、今回の税の趣旨、租税の公平性からしてリンクしないため、課税すべきであるということ、また、駐車場によって駐車料金が異なっていたとしても、同じく課税の公平性の観点から、同額を徴収することが望ましいとしている⁶³。

非課税事項については、身体障害者への配慮と、月極駐車場についての配慮が必要という旨指摘されている。

また、その他の意見として、付記事項が挙げられている。以下概観する。

⁶⁰ 「第5回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注51)2頁以下。

⁶¹ 本税条例第1条参照。

⁶² 「第4回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注33)7頁以下。

⁶³ このあたりの議論については、「第4回太宰府市税制審議会会議録」(前掲注33)6頁以下参照。

税収の使途の明確性について、趣旨のところで「目的税的な普通税」という表現があったが、使途の明確化や公表について考慮すべきこと、また、公会計制度の導入を検討すべきであるとしている。この「公会計制度」とは、要はこれまで行政支出については、「現金会計主義」のもとで、〇〇費、××費ということで大まかにしか公表していなかったのを、「この事業に△△億円使った」というように具体的な使途を明記する制度のことをいう⁶⁴。

納税義務者、特別徴収義務者に対しては、理解を求める方策を市は検討すべきこと、徴収業務が複雑にならないようにすべきことを指摘している。これは答申がなくとも、市が必然的に取り組まざるを得なかった課題であろう。

無料駐車場の有料化については、正月に小学校の校庭を無料開放している他、市役所の駐車場についても、現時点で無料開放している⁶⁵。ただ、有料駐車場に駐車した場合は課税されるのに、無料開放の駐車場に停めた場合は「無料」のため課税されないというのでは、課税の公平性の観点から問題があるということで、有料化を提案している。

また、これに関連した違法駐車対策として、警察と連携して取り締まりをすべきことが述べられている。この点に関しては、警察署が、市から計画書の提出を求める話があったということである⁶⁶。

その他、九州国立博物館の完成を見越して、天宮宮と、国立博物館や政庁跡などの観光資源との人の流れの回遊性など、観光拠点のネットワーク化を図るべきであるという意見や、税を課すことによって生じうる、来訪者、商店街、市民への経済的効果、また他の自治体に与える社会的効果を考えるべきであるとの意見が出ている。とくに観光拠点のネットワーク化に関しては、市としては重要施策と捉えているようである⁶⁷。

④後の制定過程への影響

審議会による答申提出後の流れとしては、駐車場経営者への説明、説得に並行して、議会への提案、議会内での議論、議決を経て、予定より遅れて2003(平成15)年5月23日に施行されている。審議会答申が最終的にどの制度条例に反映されたかは最終的な条例の条文をみれば確認できようが、上記の通り、経営者との折衝や、議会での議論などもあるため、分かる範囲で記述することとする。なお、今回の審議会は、審議会の分類でいえば「事案処理型審議会」にあたり、答申に法的拘束力はない。ただ、行政庁としては、諮問した以上答申を尊重する責任はあると考える。

まず、税目についてであるが、答申で「観光」の文言を入れることはふさわしくないということが盛り込まれていたが、その後、2001(平成13)年9月12日、「歴史と文化の環境税」とすることを正式に決定している⁶⁸。これは、答申の意見を入れたものであると考えら

⁶⁴ 「第5回太宰府市税制審議会開催」(前掲注38)11頁以下参照。
⁶⁵ 2004(平成16)年2月26日太宰府市役所ヒアリング調査より。
⁶⁶ 「第3回太宰府市税制審議会開催」(前掲注25)2頁。
⁶⁷ 2003(平成15)年9月18日太宰府市役所ヒアリング調査より。
⁶⁸ 太宰府市(編)「太宰府市歴史と文化の環境税資料」(前掲注32)3頁。

れる。

次に、課税対象となる駐車場の市長指定の問題であるが、本税条例の条文中には、「市長指定」の文言は入っておらず、これは答申にもあったように、一旦市内の全ての有料駐車場を課税対象とし、そのなかから除外する条件をつけ、残ったものを対象としたものと考えられる。この除外条件は、「月極の駐車場」、「事業所・店舗等に付随する駐車場」、「臨時的駐車場」の3つとなっている⁶⁹。このうち、月極の駐車場については、審議会議論の中で市民に対する「二重課税」を憂慮して非課税とした⁷⁰。「事業所・店舗等に付随する駐車場」も同様の趣旨で非課税とされたものであろう。また、最後の「臨時的駐車場」とは、駐車台数5台以下、営業日数年10日以下のものを指す。この規定は当初存在しなかったものであり、市も想定していなかったものであるが、一定の課税免除の駐車場設定要求が条例制定に反対の業者からなされたため、妥協策としてこの要件を設けたものである⁷¹。この要件によって対象から外れた駐車場事業者からは、その後反対の声は挙がっていないということである⁷²。

税率については、車種によって税率を分けるべきであるという意見が、審議会の議論のなかで出た⁷³。答申のなかでは盛り込まれていなかったが、やはり、駐車料に差があるということ、課税額については4段階に分けて課税することとなった⁷⁴。

最後に、使途を明確にするという意味では、「太宰府市歴史と文化の環境税運営協議会」を設置し、そのなかで使途を考えることになっている⁷⁵。実際では税収をプールし、この協議会で協議した結果に則って、市が支出することとなる。

(3)「太宰府市歴史と文化の環境税制審議会」検討

①構成メンバー

当該審議会の構成メンバーは前述の通り、識見者3名、関係者4名、市民代表3名の計10名と、事務局として職員9名であった。この構成メンバーについて検討してみる。

審議会の存在意義についても前述したが、そのうち、「専門知識の導入」という観点からみると、識見者は外せない。しかも、識見者には、審議内容について他のメンバーに対し、必要に応じて説明をし、ある程度一定の理解レベルに全メンバーを押し上げ、対等な立場で議論することが要求されている。その意味では、識見者には審議のコーディネイトが求められるところである。実際、当該審議会においても、識見者は主導的な役割を果たしていたと評価することができる。

⁶⁹ 当該税条例3条。

⁷⁰ 太宰府市(編)「太宰府市歴史と文化の環境税資料」(前掲注32)19頁。

⁷¹ 2003(平成15)年9月18日太宰府市役所ヒアリング調査より。

⁷² 2004(平成16)年2月26日太宰府市役所ヒアリング調査より。

⁷³ 「第4回太宰府市税制審議会開催」(前掲注33)10頁。ちなみに、この時は3段階にすべきであるという意見であった。

⁷⁴ 本税条例7条。

⁷⁵ 本税条例16条。

ただし、意見者は特定の利害に左右されない中立的な立場で発言できることにその価値があるのであって、行政に協力的な委員ばかりを意図的に寄せ集めるのは適当でない。委員は行政側が任命することになっているが、行政に協力的な人ばかり集めることは、審議会の「御用機関化」を招くことになる⁷⁶。審議会が「御用機関」になっているか否かは、行政の考えている案と、答申結果の差を検討してみれば分かることである。答申の検討は既に行っているのだからここでは省略する。

次に、関係者の人選についてである。今回の事例では、「事業者 VS 行政」という図式であるので、当然関係者は事業者関係となる。商工会と観光協会の代表は別として、駐車場事業者の代表選出に関しては、本来ならば事業者の代表を出すのが適当であるが、太宰府市内には駐車場経営者を束ねる組合が存在せず、また管理組合は必要ないと考える事業者もいたようである⁷⁷。したがって、駐車場経営者の間でも温度差があり、すべての経営者の意見をこの代表委員が代弁できたとはいいがたい。実際に当該条例施行時、駐車場経営者の対応は大きく2つに分かれていた⁷⁸。

市民代表の人選に関しては、行政の忖度が入らないように、慎重に人選をすべきである。また、地域代表、あるいは町内会代表だからという理由だけで人選するのは、一部の利益の代表を表出するに過ぎないからである⁷⁹。実際の選出は、区長会代表の委員は自然と決まり、他の2人は部長・課長の知り合いに頼んで出てもらったということである⁸⁰。しかし、同じ場に頼んだ側の職員がいたのでは、自由な立場から発言することは不可能であろう。審議の流れを全体的にみても、市民代表の発言機会は極めて少なかった。このあたりが、市民参加の一形態としての審議会の限界を示しているのかもしれない。

②審議会開催のタイミングなど

審議会をどのタイミングで実施するかによっても、求められる役割は変わってくる。計画の初期段階で行う場合、市民の意見を取り入れながら、現状の問題点を積極的に提起してもらおうという色彩が強くなる。また、ある程度案が熟語まった段階で開催する場合は、主に専門知識の導入にその主眼があるとみることができる。

では、今回の審議会はどうかだったのか。実はこの審議会が開催される少し前に、太宰府市で観光環境税が計画されているという新聞報道がなされている⁸¹。マスコミで一度取り上げられると、各方面からの反響があるので、それで市が進行を急いだのではないかとみることができる。事実、審議会の第3回と第4回の間に、1回目の事業者説明会を行っている(2001(平成13)年5月29、31日)。事業者説明会で出た意見を審議に反映させようという

⁷⁶ 金子「審議会行政論」(前掲注2)136~137頁。

⁷⁷ 「第4回太宰府市税制審議会開催」(前掲注33)9頁。

⁷⁸ 朝日新聞2003(平成15)年5月23日夕刊10面、同2003(平成15)年5月24日新刊29面。

⁷⁹ 田中義政(編著)「シリーズ自治を創る4 市民参加と自治体公務」(学陽書房、1988年)15頁以下。

⁸⁰ 2004(平成16)年2月26日太宰府市役所ヒアリング調査より。

⁸¹ 日本経済新聞2001(平成13)年3月8日新刊38面(縮約版)。

意図があったのかもしれないが、審議がまだ途中の段階でなされる説明は、おそらく行政の原案であろう。仮に審議会の答申において、行政の考えと多少異なる答申が上がったとしても、原案が大幅に変更になることはないだろうとの説明会だったのか、それともマスコミ報道に促された市がこの時期に事業者説明会を開催せざるを得なくなったのか、この点について、真偽の程は不明である。

また、審議会そのものの開催のタイミングは、条例案作成過程のなかでは、それ以前に市役所内部で27回にわたる会議を実施しており、どちらかといえばある程度案が熟語まった段階での開催と思われる。

(4)まとめ

審議会についてこれまで振り返ってきたが、行政が主導的な立場であったことと審議会委員の意識の不徹底を、全体的な特徴として窺い知ることができた。

まず前者については、答申案を事務局である行政職員が作成し、それに基づいた議論というのは、市民参加という視点で見れば疑問を感じざるを得ない。6回という限られた審議回数から考えると、答申を1から作り上げるとするのは、微妙な意見の対立もあったことから、時間的に無理であったことは事実である。しかし、事務局が答申案を作成するのであれば、できれば事務局のメンバーは、事務局の業務だけに、中立的に専念できる環境を整備するのが理想的なのであるが、これもやはり、1つの自治体内では人手不足のため、厳しかったことも否めない。

後者については、天宮宮代表が入れ替わった原に一悶着あったことからわかるように、この審議会自体が、賛成することを前提に審議するのか、条例施行の是非から問いただすのかという段階で、委員同士の意思の合致が最初にできていなかったということである。人の内心は外からはわからないものであるが、審議会だけでなく、各事業者レベルにおいても、当該条例に対する理解が不徹底であったことから、今日の混乱が起こったとみることができよう。

第3項 住民参加

条例を有効なものとして機能させるには、自治体住民のコンセンサスを得ることが肝要となる。「条例」というローカル・ルールは、住民の代表たる「議会」の議決を経るなかで、周知され政治的利害調整を行いながら制定されていくものである。議会や行政を補完する「審議会」などの専門性の確保や行政の民主化に寄与する諮問機関の重要性も看過できない。太宰府市の場合は「議会」や「審議会」の議決・答申というプロセスを経たのだが、特別徴収義務者の理解を得られていないし、住民参加が不十分であったのが現状である。

いくら精緻な条例を創り上げても、実際に義務を負う住民の理解が得られなければ、その正当性は担保されないであろう。そこで本項では、まず「住民参加」について若干の説明をした後、太宰府市の環境税制定過程における住民参加の実態と考察を述べていく。

(1) 住民参加について

地方自治法 10 条 1 項の規定によれば、「住民」の要件は「ある特定市町村の区域内に住所を有する者」となっている。一般に住所とは、「生活の本拠」を意味し、それは「居住の事実」という客観的基準によって判断されている。同法 10 条 2 項には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」とある。ここで、「住民」には 2 つの顔が存在することがわかる。1 つは「サービスの受益者としての権利を持つ住民」であり、もう 1 つは「納税者としての義務を負う住民」である。

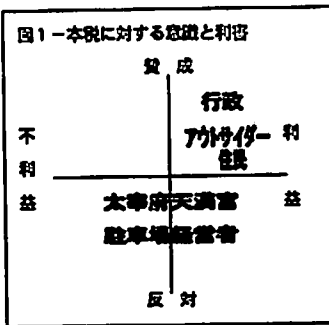
「住民参加」については、直接民主制と間接民主制との競合の場面で議論されることもある。ここでは住民参加についてその是非を判断することは他に譲り、条例の実効性の確保という観点から、合意形成プロセスとしての「住民参加」を射程として考察する。

(2) 歴史と文化の環境税制定における住民参加の実態

本税に関して「税の導入の是非について地域住民の間で徹底した議論が不可欠である⁸²⁾」などといった住民参加の必要性を訴える論調もある。確かに、住民参加が合意形成のプロセスとして重要なことは感覚的にはわかるのだが、この「住民」とは、いったい誰を指すのであろうか。本項ではまず、太宰府市の事例における「住民」について、その「住民」の詳細に触れ、そこから実態に即して合意形成プロセスとしての住民参加を検証していくことにしたい。

今回の事例で、「徹底した議論を必要とした住民」は右図のように分類できるだろう。第一に、市のシンボルといっても過言でない存在で、最大規模の駐車場を持つ「太宰府天満宮」がある。第二に、特別徴収義務者たる「駐車場経営者」も存在する。第三に挙げられるのは、前二者以外の「アウトサイダー住民」である。それぞれの立場においての本税に対する意識と利害関係を図式化したのが右の図 1 になるのである。

特別徴収義務者の指定という不利益を受けるのが、太宰府天満宮をはじめとする駐車場事業者である。その指定を巡った課税の結果、税収の増加という利益を得るのが行政である。そして反射的利益として、アウトサイダー住民は、渋滞の緩和や道路の整備などの恩恵を受ける。現実に、駐車場事業者は反対同盟を結成して本税の廃止を訴えているうえ、太宰府天満宮も、市への不信任感を煽り立てている⁸³⁾。一方、行政は積極的に環境税実施をすすめ、税収をあげ



⁸²⁾ 西日本新聞社 2003(平成 15)年 7 月 31 日

⁸³⁾ 「太宰府天満宮は一年ごとの見直しを条件に導入に同意していたが、施行後「不公平だ」と突如反対に

ようとする。アウトサイダー住民からは能動的な動きはないが、環境税に対しては概ね肯定している。現に、太宰府市は 2000 年に市民 1000 人を対象とする「まちづくりに関するアンケート調査」を行っており、対象者の 61% の賛成を得ている。このような 3 つの住民像のなかで、太宰府市は環境税の立法を進めていった。

市が本税に関して、合意形成を図るうえでそのターゲットとなっていた「住民」は、当初、太宰府天満宮であったといっても過言ではない。というのも、市は 2000 年の 12 月に税制審議会を立ち上げる前に関係者に説明と協力の依頼をしているが、この関係者とは市商工会と観光協会、そして太宰府天満宮であるからである。さらに審議会の答申が取りまとめられる際にも、市と天満宮は協議をしている。天満宮は一転して本税に対して否定的な態度をとるようになるが、運営方式を 1 年ごとに見直すことを条件に導入を容認した。しかし、実施の段階になると、市は別の「住民」との合意形成に悩まされる。太宰府天満宮以外の事業者の反発である。駐車場経営者の一部は「無税」と書いたのぼりを立て、料金を無料にして駐車料金と同額の 400 円で地図を販売したのである。

市の対応が太宰府天満宮に傾斜しており、その結果、ないがしろにされた他の事業者の反発が出てくることは否定できない。「天満宮さえ納得してくればすべてうまくいく⁸⁴⁾」という主張への指摘は、的を射ているといえるだろう。

では、どのような合意形成プロセスを経ることが望ましかったのだろうか。税条例自体が「納税者意識」と「サービスの受益者意識」のバランスのとれた論理性や、アカウントビリティの確保されたものであることがいうまでもない。とくにここで「住民参加」という観点から重視したいのが、アカウントビリティの「ベクトル」である。それは一方向だけではなく、利害関係人に対して包括的に向けられなければならない。今回の事例では、まず太宰府天満宮への説明がなされた。そして、次は反対事業者への説明である。問題が起こったところに、とりあえずアカウントビリティのベクトルを向けているようにもみえる。それはあたかも、いつでもどこから飛び出してくるかわからない「もぐら」を叩くゲームのようである。アウトサイダー住民からの不平・不満が顕在化する前に問題を発見して対処していくことが、今後必要な課題であろう。

第 2 節 行政組織内部の実効性

議会の項(同第 1 節第 1 項)で述べたように、地方自治法はそもそも議案が議員提出であることを想定して書かれているが、日本の自治体議会では議員提出による条例議案そのものが極端に少なく、条例の大半が執行部によって作成された首長提案のものとなっているという現状がある。

今回太宰府市の「歴史と文化の環境税」条例も、そのような首長提案の条例の一つであるが、以下では実際の立案・作成に携わった行政組織内部における動きを、「職員のコッセ

転じた。」 熊本日日新聞 2003(平成 15)年 12 月 3 日

⁸⁴⁾ 堀井論「太宰府市・駐車場税をめぐる騒動」地方自治職員研修 35 巻 505 号(2003 年) 16 頁。

ンサス」 「作成体制」 の2項目に分けて見ていく。

第1項 職員のコンセンサス

第1節第1項でも述べたように、今回太宰府市の税条例は、主に行政内部で作成された条例である。周知のとおり、特別徴収義務者である駐車場事業者との合意形成の試みが継続している本税条例だが、では、実際に条例の作成に携わっていた行政内部の職員間のコンセンサスはどうなっていたのであろうか。この点について、今回の太宰府市の動きを追いつながり考察していきたい。

今回税条例の所管課は、当時の市民部税務課で現在の総務部税務課である。発案があったのは2000(平成12)年4月で、この当時は地方分権の議論が多く行われていた時期であるため、課長から「地方分権ということで何か案はないか」と職員に課題を出したところ、今回の税条例の元となる案が出された。当時はどこの自治体においても、このような課題を出して職員の意欲を促していたと思われる。

この政策の形成の仕方は、税務課の発案から税務課が中心となって進めており、平成12年8月3日に税務課職員でプロジェクト会議を立ち上げている。会議は総務部長、総務次長、税務課長、(税務課)市民税係長、(税務課)固定資産税係長、各係より2名の合計9名で構成されていた(当時の組織機構による)。

2001(平成13)年9月6日に税制度専門委員(2名)を依頼しているが、自治体内部としては主に税務課のみで政策は進められている。実際、政策形成に携わった税務課の職員は、税務課に配属されるまでに、いろいろな課を経験してきている人たちとのことであり、それ以外にも、市の組織のなかで関係課長による連絡調整会議、あるいは全部長での連絡調整会議、あるいは市のトップの会議である長議、そういったものにくらか協議してもらっているが、より確実に政策を進めるにあたっては、やはり現職の他の課との連携も、しっかりととっておくべきだったのではないだろうか。

職員の同意については、当初はプロジェクト内部でも、もっと慎重を期した方がよいとする意見も出たという²⁵。そういった人も内心は不明だが、プロジェクトを進めるうちに納得していったようである。このような反対意見の存在は、狭いプロジェクト内部であっても、政策を行っていくうえでは非常に重要である。

第2項 作成体制(作成体制としての実効性)

(1)一般的な条例の作成体制

自治体が政策を形成する契機としては、企画主導型、いわゆるトップダウン型である場合もあるし、反対に原課主導型、いわゆるボトムアップ型である場合もある。しかしいずれの場合にしても、実際に政策がつけられていく過程で、所管課が決定され、この所管課

²⁵ 2004(平成16)年2月26日太宰府市役所ヒアリング調査より。

が中心となってアイデアを実効性のあるものに練り上げていくことになる。アイデアの実効性向上を狙い、その詳細を詰める際には、政策法務の観点からの検討が求められることになるし、さらに過程が進むと、法制執務面からのチェックが重要になってくるというように、政策形成の段階において、政策形成に求められる機能は変化していく。

政策を形成していくさまざまな段階において、原課は重要な位置を占めるが、原課にとって最も重要な機能は、詳細を詰めていく段階において類似政策等についての情報をあらゆる機関から収集し、より効果的な政策の執行方法を形成することである。

大規模な自治体においては、政策法務組織、あるいは自治体法制部課(以下、政策法務組織)と呼ばれる組織が置かれていることが多い。この組織は、その事務のなかで条例案・規則案の審査、すなわち議案を議会に上程する際の形式的手続きを履取することに、最も重きを置いている。この審査の時期は、いわば政策の形式を整える段階であり、政策自体の修正を行うものではなく、法制執務面からのチェックに限られるだろう。

しかし、政策法務組織で行われる事務はもちろんこれだけではない。政策を実現するための合理的な法システムを考えることと、既存の法令との整合性をはかることが必要となる。このように、政策法務という観点から政策法務組織に求められる役割は、原課の政策形成に対する法的支援機能であるといえる。そして、この支援機能にもいくつかある。

第1は、情報提供機能である。その自治体内部における類似事例の紹介、他自治体における問題事例の紹介など、政策法務組織としての独自収集情報の紹介は、政策立案の実現性を考えるにあたって参考になる。第2は、さらに進んで、政策実現のために法的なアイデアを提供していく機能である。

(2) 太宰府市の取り組み

今回太宰府市では、税制度専門委員を設置しており、これが政策法務組織としての役割を果たしていたのではないかと考えられる。原課をサポートする政策法務組織としての役割は、前述したように、情報提供機能と、政策実現のための法的アイデア提供機能である。政策形成にあたって太宰府市は、河口湖遊魚税を視察調査しているが、これは税制度専門委員を依頼する前のことであり、税務課独自の情報収集である。政策実現のための法的なアイデアの提供の面からみても、税制度専門委員への依頼は原案が出てから1年半も後のことであり、もっと早い段階で税制度専門委員を依頼していれば、より多くの、または、より実用的な情報を得ることができた可能性もある。

前述したような法的支援機能を政策法務組織が十分に担えるのであれば、それは政策法務の実践にあたって最も好ましいが、全ての自治体でこのような措置を講ずることは、様々な面において困難な現状があるようである。

(3) 今後の課題

ある程度の規模を持つ自治体の中には、政策法務的な思考法と知識を身につけた職員を

ストックし、固定的なメンバーによる政策法務委員会を設置しているところがある。この法務委員会によって、自治体に関する政策法務情報を収集・管理し、そして原課の政策立法に向けた支援を行っている。

しかし、小規模な自治体ではこのような政策法務委員会を単独で持つことは困難だと考えられる。そこで、組織を近隣自治体と共同設置することも、案の1つとしては可能性があるのではないだろうか。より詳細を述べるならば、政策法務の考え方を身につけた専門的な職員を数名養成し、普段は原課で通常の事務を執行しているが、自治体横断的な政策立案、係争処理等が必要ときには、政策法務委員会に結集するということである。

環境問題、福祉行政等広域に対処すべき課題が増えつつあるなか、課題横断・予防型の共同設置の政策法務機構を構想することは、中小規模の自治体の今後の地方自治においても必要となってくると言えるだろう。

＜参考文献＞

- ・五十嵐敬喜「地方議会の役割とは」木佐(編)『自治立法の理論と手法』
- ・石弘光『環境税とは何か』(岩波書店、1999年)
- ・大橋洋一『行政法 現代行政過程論』(有斐閣、2002年)
- ・大森彌(編)『分権時代の首長と議会』(ぎょうせい、2000年)
- ・加藤富子「住民参加と市民参加」岡部逸男編『住民参政制度』(ぎょうせい、1996年)
- ・金子正史「審議会行政論」雄川一郎・植野宏・岡部逸夫(編)『現代行政法体系第7巻』(有斐閣、1985年)
- ・木佐茂男(編)『自治体法務入門【第2版】』(ぎょうせい、2000年)
- ・政策法務研究会(編)鈴木庸夫(編集代表)『自治体法務サポート政策法務の理論と実践』(第一法規、2003年)
- ・佐藤竺「行政システムと市民参加」『岩波講座 現代都市政策Ⅱ市民参加』(岩波書店、1978年)
- ・植野宏『行政法Ⅲ【第2版】行政組織法』(有斐閣、2001年)
- ・田中孝男「立法過程の発生、認知、洗い出しをどうしていくか」木佐茂男(編)『自治立法の理論と手法』(ぎょうせい、1998年)
- ・田中義政(編著)『シリーズ自治を創る4 市民参加と自治体公務』(学陽書房、1988年)
- ・原田尚彦『(新版) 地方自治の法としくみ』(学陽書、2003年)
- ・福井論「太宰府市・駐車場税をめぐる混乱」地方自治職員研修第35巻505号(2003年)

- ・松下圭一『現代政治の基礎理論』(東京大学出版会、1995年)
- ・ウィリアム・ヘイズ、内山和憲、鹿島茂、谷下雅義、蓮池勝人、廣田恵子、渡精之、三好博昭『日本交通政策研究会研究双書 17 地球環境世紀の自動車税制』(勁草書房、2003年)

- ・太宰府市(編)『太宰府市歴史と文化の環境税資料』(2003年)
- ・太宰府市(編)『平成14年度太宰府市予算書』
- ・太宰府市(編)『第7回歴史と文化の環境税運営協議会資料』(2004年)
- ・「平成14年太宰府市議会第1回定例会(3月)会議録」
- ・「平成14年太宰府市議会第2回定例会(6月)会議録」
- ・「平成14年太宰府市議会第3回定例会(9月)会議録」
- ・「平成14年太宰府市議会第4回定例会(12月)会議録」
- ・「平成15年太宰府市議会予算特別委員会(3月)会議録」
- ・「平成15年太宰府市議会第2回臨時会(5月)会議録」
- ・「第2回太宰府市税制審議会会議録」
- ・「第3回太宰府市税制審議会会議録」
- ・「第4回太宰府市税制審議会会議録」
- ・「第5回太宰府市税制審議会会議録」

- ・朝日新聞 2003(平成15)年5月23日夕刊10面、5月24日朝刊29面
- ・日本経済新聞 2001(平成13)年3月8日朝刊38面
- ・西日本新聞社説 2003(平成15)年7月31日
- ・熊本日日新聞 2003(平成15)年12月3日

第4章 条例の構造検討

序

前2章では、政策の決定という条例の制定前の段階と、当該政策の根拠規範となる条例の立法過程という、2つの視点から問題点を論じてきた。本章では、第1章で提示した3段階の論述の最終段階である、歴史と文化の環境税(以下、本税)条例の成立後を基点とし、その構造分析をすることにより、本税に関する問題の検討をしていく。

我が国の行政には、法治主義の原理が働いている。ゆえに、全ての政策は、それに基づいて実施されなければならない。これは法律に限ったことではなく、条例においても同様である。それは、地方自治法14条2項の「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」という文言からも、明らかである。

よって、法治主義の貫徹には、規範と政策、つまり、地方税法、本税条例、徴税政策とが食い違ふことなく一本化し、かつ、その状態が維持されなければならないといえよう。

冒頭でも述べたように、本章では、本税条例から適正な政策実施が導かれるか否かを、本税条例の構造を検討することにより分析していく。そのためには、政策実現の経過に従い、さらに3段階に分割しての分析を行う。まず第1節では、税条例としての目的設定の意味を分析する。次の第2節では、目的を実現する徴税手法について、その根拠規定に照らし、妥当性を検討する。そして第3節においては、法定外普通税と法定外目的税の税目比較により、本税の使途の許容範囲を確定する。

これらを踏まえた上で、条例の構造検討という観点から本税条例についての評価を行うことにより、本章の結びとしたい。

第1節 法規範・原則における目的規定の意義

本節では、本税条例における目的規定の意味を、法律と条例を比較することにより考察する。そのために、まず第1項で、条例の上位規範である法律における目的規定の意味を確認する。そして条例については、次の第2項で検討を行う。

第1項 法律における目的規定

(1) 法律の性質

法律は、憲法の理念を実現する法規範としては最上位に位置し、法治主義の根幹を担う存在である。法律は憲法41条を根拠とし、国の唯一の立法機関たる国会において制定される。法律制定の根拠規範は憲法のみであり、そのことから、法律は他の法規範と比べ、憲法との距離が近い法規範であることになる。

法律と憲法との関係を考えるとともに、法律が現実の様々な政策の根拠法となることに鑑みれば、法律は目的実現の根本を担う規範であることになる。そして、そのような立場

の法規範たる「法律」の立法目的を明確に規定することは、当該法律以外にその立法目的を規定する法規範が存在しないことから、当然のこととして要求されるものであるといえよう。

立法目的は、趣旨、定義、目的という項目として、法律の冒頭部に規定されるのが一般的である。しかし、なかには用語の定義があるのみで、法律の立法目的が示されていないものもある。地方税の統一法典である地方税法も、そのなかの1つである。目的規定を欠く法律は、法律として許容されるのだろうか。以下では、地方税法を例として、立法目的を明示していない法律の性質について論じることとする。

(2) 法治主義からの目的規定の必要性

立法目的を示す「目的規定」が存在しない法律に関しては、政策の方向性を決定づける規定が存在しない以上、それは瑕疵であり、法律としては不適當であるかのような印象を受ける。地方税法は、地方自治体の基本政策である地方税についての統一規定を定める法律であるため、目的規定を欠くことは望ましいことではない。

法律を制定して制度運営を行う際には、必ずといってよいほど何らかの問題が生じる。そして、問題のなかには、当該法律の文言にストレートに合致しないものも数多く存在する。そのような場合は、解釈により適用の幅を調整して法律を適用することにより、問題事案に対処していくこととなる。しかし、立法目的が目的規定の形で明らかにされていない場合は、目的の捉え方も定まらなくなってしまう。そうなれば、制度の方向性自体に複数の解釈が生じ、それに伴って個別の規定にも解釈が複数存在することになるため、裁判所の判断も確定し難くなり、制度の利用者としては全く予測がつかないことがある。これは、行政事件訴訟法の適用事案である裁判例を参照すれば明らかである。

行政事件訴訟法には、目的規定が存在していない。1条が趣旨にあたるのだが、目的に該当する文言は存在しないのである。そのために、訴訟要件の認定や、法定外抗告訴訟の類型認定など、解釈が真向から対立している場合も多々ある。裁判所の判断も、下級審・最高裁で分かれることも多く、なかには、紛争解決への途を閉ざしていると思われるものもある。法を適用する司法サイドの体質などから、「立法目的さえあれば問題が全て解決する」といい切ることはできない。しかし、本質を押さえた目的規定が存在していれば、解釈に不適當な幅を生じさせる割合も減少することが期待されよう。

(3) 地方税法の立法目的

地方税の立法目的自体は、法律内に明文の関係規定が存在しない以上、国会会議録などから間接的に覗き知ることしかできない。しかし、その内容は断片的であり、かつ、ストレートな言明のない部分もあるため、ここから全てを導き出すことはできないのである。

そうであっても、地方税法の立法目的自体は、租税制度の意義や、憲法や諸税法との関係からも、推測は可能である。そして現実には、税法を専門に扱う専門家であれ、税制を

ほとんど知らない素人あれ、租税の意義に対する認識の方向性に関しては、大きく異なるものではない状況にあると思えるのである。

では、地方税の立法目的とは、具体的にどのように定義づけられるのであろうか。本章では、国税通則法との対比によって定義することとする¹。これによれば、地方税法の立法目的は「地方税における基本的共通事項を体系的に整備して、法律関係を明確にするとともに、各地方自治体の税務行政の適正化を図るとともに、国民の納税義務の履行に適正かつ円滑な履行に資すること」と推測することができる。法律に目的規定がない以上は、このような手法によって地方税法の立法目的を確認するしかない。

そうはいっても、地方税法が目的規定を欠くことに変わりはない。ここで、地方税法の目的規定が欠如している理由を考えてみる。

地方税法の成立した1950(昭和25)年は、法規範の成立様式も現在と異なり、立法目的を明文化する意義を重視することがなかったのではないだろうか。現在と比較して政策の多様性の幅が狭かったことも、その理由として挙げられるであろう。租税制度に関する認知度も現在より低かったと推測され、そのことも、何らかの影響を及ぼしているともいえる。こういった複数の理由により、目的規定の欠如が問題視されなかったと思われるのである。また、それは当時の状況からも、ある程度やむを得なかった側面もある。

(4) 目的規定設置の根拠

しかし、現在でも目的規定の欠如が許容されるわけではない。目的規定の設置を必須とする理由としては、法治主義を根拠として次の2点が挙げられる。

まず、法規範の立法体例が、既に構築済みであることが挙げられる。地方税法は終戦後間もない1950(昭和25)年に制定されたのであるが、当時の法システムは、日本とアメリカの様々な思想や体制が交錯し、混乱を内包したものであった。国家の根拠規範たる日本国憲法の制定も、日本の法務体制に少なからず影響を及ぼした。日本国憲法制定後は、日本はそれに基づく法システムを形成して発展を遂げ、現在では、法システムに対する認知度や意識も高まり、戦前とは異なって国民の関与を前提とした制度設計が目指される社会となっている。これは、様々な法制度に現れている。安定的政策と、立法を適正化する基礎基盤拡充の必要性から、それを端的に示す立法目的を法律内に規定することが、法律制定における必須要件ともいえる状況になっているのである。

次に、解釈上の問題がある。これは、さきほど行政事件訴訟法を例として説明した部分と幾分共通するものである。法律を運用するうえで解釈は必要不可欠であり、その方向性が示されていないのであれば、何のための法律かわからなくなってしまう。法律は、常に目的をもって制定されるのであり、それは、法律の内部に、目的規定という形で、明示的

¹ ただ、双方の施行年には注意しなければならない。地方税法の施行が1950(昭和25)年であるのに対し、国税通則法は1962(昭和37)年なのである。施行年の順番から考えると、この手法では「後法により先法を推測する」ともいえるべき形となり、アクロパティックな論理構造となってしまう。しかし、比較対象としての内容や性質に鑑みて、これが望ましいと思われることから、本章ではこのように扱う。

に示されていなければならないのである。法律は、制定するか否かが国会で議論され、その審議を通過したものが、公布・施行されるのであるが、国会での議論はあくまで制定過程にすぎず、しかもそれらは専門知識を必要とする内容であるため、国民全員が十分に理解できるとはいえない。憲法が法律を国民の代表たる国会議員によって制定させている以上は、目的規定は議論の結果を示す事項として、法律の冒頭部に、平易に示されねばならないといえよう。

しかし、法律が無効となるのは、あくまで法律が憲法に違反している場合に限られている。これに照らせば、さきほど述べた2点をもってしても、目的規定の欠如が憲法違反になるとはいえない。よって結論としては、不適当ではあるが、無効とはならないとしかいえないのである。このような判断形式自体は、地方税法以外の法律でも変わるまい。地方税法の目的規定の欠如に関しては、当時の状況と税制の認知度を斟酌すれば、やむを得ないといわざるをえない側面もある。

しかし、目的規定を置かないことは、実質的に法治主義を空洞化させることになりかねないため、立法目的の明示は必須とすべきである。新法は、政策内容の多様化している現在、国や地方の根本部分を担う政策の体系に変動を生じさせる可能性があるため、既存の法体系との整合性を精査しなければならない。この過程を透明・効率化するためにも、新法は目的規定によって、立法目的を明示することが必要となるのではないだろうか。

(5) 租税法律主義からの目的規定の必要性

以上が、法治主義から導き出される、法律の目的規定の根拠である。加えて、法律が租税に関するものである場合、もう1つの側面から、理由づけがなされることとなる。

それは租税法律主義である。租税法律主義とは、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」ものであり、それは憲法84に定められている。租税法律主義は、法治主義の理念を租税分野で確保する法原則として、法的安定性と法的予測可能性をクリアするために働く原則であるといえよう。租税は、一方的・権力的性質を有する制度であるから、国民の財産権を侵害する性質もたざるをえない。税法が強行法規であることと、それゆえに制定には納税者である国民の同意が求められること、そして制定後に抗うのは容易でないことから、事前に法律を制定し、それに基づいて制度を運用するのは当然といえるだろう。ゆえに租税分野では、行政法分野に働く「法律の留保」の原則を、いっそう強化していることになるのである。

大日本帝国憲法でも、62条1項で「新二租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ」と明記されており、これは租税法律主義を明言するものと解されている²。日本国憲法は大日本帝国憲法よりも民主主義的過程を重視し、法治主義を強めているものであり、歴史的にみても租税法律主義の貫徹は必須であるといえよう。

² 金子宏『法律学講座双書 租税法【第9版増補版】(弘文堂、2004年)10頁。

³ 金子『法律学講座双書 租税法【第9版増補版】(約稿注2)47-48頁。

(6) 目的規定の意義

以上のように、法治主義は行政法分野の全体に働き、税法のように法律による事前の縛りを強く必要とする領域では、租税法律主義のように法治主義を強める原則が働くようになってきている。法治主義に基づいて、その法律が何たるかを示すのが目的規定であるため、目的規定の重要性は相当に高いものであるといえよう。

目的規定は、制度の具体的内容を規定する条項ではないため、法律の合憲性を争う場合には争訟の対象となり難い。しかし、具体的条項に支えられる法制度の方向性を決定づけるのは、目的規定なのである。このことを忘れてはならない。

第2項 条例における目的規定の意味

法律における目的規定の意義については先に述べた通りである。同様に、次は条例におけるそれについても検討する。

(1) 条例の定義

まず条例の定義を確認しておく。条例とは、「地方公共団体の議会が地方自治行政を実現していくうえで必要であると判断した場合、自主的に制定する法規たる定めであり、原則として当該地方公共団体の地域内で効力を有する」法規範である⁴。条例は憲法94条の概括的授權に基づいて制定されるため、条例制定に関しては、個別法による委任を必要としないことになっている⁵。条例は、地域適応性・即応性を有し、先駆性・先導性を有する法規であることが望ましいとされている⁶。

条例の規範としての性質は、このように変ずることができよう。そのような性質を有する、条例の制定根拠は、憲法94条となっている。これによれば、条例は法律と同様に目的実現のために制定される法規範であり、その立法行為も、地方公共団体が国から独立して認められる自治立法権という形で保障されているとなっている。なお、憲法94条にある「条例」は、地方公共団体の自主立法権によって制定される自主法の総称とする説(広義説)と、地方公共団体の議会により制定される法のみを指す説(狭義説)とがあり、そのなかでも前者説が入り乱れている状況である⁷。本書ではこの問題と関係する議論は行われないため、これ以上詳しく立ち入ることはしない。ただ、本書では議会を経て制定された本税条例を中心に論じているため、狭義説に基づくものであると考えていただきたい。

立法の形式としては、条例も法律と同様に、議会による立法過程を経て制定される⁸。し

⁴ 原田尚彦『行政法要論(金訂第4版増補版)』(学陽書房、2000年)33頁。

⁵ 原田『行政法要論(金訂第4版増補版)』(前掲注4)33-35頁。

⁶ 松永邦男(ほか)『地方自治総合講座2 自治立法』(ぎょうせい、2002年)16頁。

⁷ 松永『地方自治総合講座2 自治立法』(前掲注6)12頁。

⁸ 前述の広義説の場合、地方公共団体の長の制定する規則、長以外の執行機関の制定する規則や規定も、憲法94条という「条例」であるかが議論となっている。ここではこれ以上踏み込まないものとするが、詳

かし、その制定は「法律の範囲内」(憲法94条)・「法令に違反しない限りにおいて」(地方自治法14条1項)とあるように、法律の枠内に収まるものでなければならない。よって、効力の面では、法律が条例に優位するということになるのである。

(2) 条例における目的規定の意義

では、法律の場合と同じように、条例における目的規定の意義についても確認する。条例は、さきに述べたように地方自治行政の実現を目指すものであるから、法律の理念を、地域の状況に即した具体的政策として実現する根拠法であるといえる。しかし、その根拠となる条例内に具体的な目的の記述が存在しなければ、その目的は明らかにはならない。審議の随事録や広報物で、ある程度は確認できようが、条例こそが審議の最終的な結果としての確定規範であるため、それでは不十分である。この点に関しては法律と同じであるが、条例の場合、その具体性からも、目的規定が必要とされることとなる。

条例では、法律よりも具体的に政策内容が規定される。より詳しく述べるならば、法律では抽象的に記されている理念の具体化や、法律内容の修正を行うのである。条例で定められる具体的政策も、その意図を示す目的規定が明確・詳細でなければ、目的が曖昧になってしまい、制度の方向性が定まらなくなってしまう。そうなれば、対応の遅れや不十分な対応といった、制度自体のほころびが生じることとなり、本来ならば起こるべくもない、余計な紛争が発生する可能性もある。

このため、条例における目的設定は、法律以上に明確であることが求められるといえよう。地方公共団体は、その権能拡大によって幅広い事務を行えるようになった反面、その責任も増大しているといえるのであるから、それは当然のことだと思われる。ゆえに、審議を経たにもかかわらず、政策の目的が規定されないことは、地方自治の本旨を全うしていることにはならないと思われる。

(3) 条例の制定体制の向上

法律の制定体制が年を追うごとに充実してきていることを先に述べたが、この傾向は、法律のみならず条例の場合にも当てはまる。

昭和20年代の混乱期、40年代の要綱行政期、50年代後半からの「まちづくり」を中心とした条例活用性の向上、そして平成の地方分権一括法施行に伴う地方自治法改正後の体制と、条例の意義も年々向上し、その立法体制も変化してきている⁹。加えて、過去からのノウハウの蓄積により、技術的側面も向上してきている。自治体の権能が「地方自治」の名のもとに有効活用される土壌が作られ、自治体の法務体制も向上しつつあるため、条例も政策実現に耐え得るものでなければならない。

地方自治を実現する根拠としては、この視点からも、目的規定は確たる形で定められな

しくは、松永『地方自治総合講座2 自治立法』(前掲注6)13頁などを参照されたい。

⁹ 松永『地方自治総合講座2 自治立法』(前掲注6)25頁。

ければならないといえよう。

(4) 租税条例主義からの目的規定の必要性

以上が、条例の目的規定に関して、一般的にいえることである。しかし、本書で検討する「税条例」は租税分野に属しているため、法治主義を強める原則が働くことになる。法律においては租税法律主義が働くことは、既に述べた通りである。条例の場合では、「法律」を「条例」に置き換えた形で、租税条例主義が働くことになるのである。

国税は、憲法 84 条を根拠とする租税法律主義に基づいて徴収される。これに対して地方税は、憲法 92 条および 94 条を根拠とする「租税条例主義」に基づき、徴収されるのである。

租税条例主義は、憲法 92 条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と明記されており、94 条では「法律の範囲内で条例を制定することができる」と、それを具体化している。同様の規定は、地方税法 2 条にもある。このことから、憲法レベルの原則を法律にも反映させ、自治体の課税権を保障していることが明らかであるといえよう。

さらに地方税法 3 条 1 項では、「地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他課税徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない」と、法律と条例の繋がりを明示し、具体化している¹⁰。憲法 92 条も 94 条も、ともに地方自治を保障する規定であり、地方税法も枠法としての性格であることから、地方税制度の根幹を担うのは、条例なのである。

よって、地方税の法源として、また、その制度内容への理解を深めるためにも、条例は重要な位置を占めるものであるといえよう。

(5) 目的規定の税目別意味

しかし、法定外普通税徴収を目的とする税条例中には、必ずしも徴税目的のものが明示されるわけではない。その理由としては、法定外普通税を新設する場合には、徴収そのものには一般財源確保という目的があるものの、条例中にその目的自体を規定する義務はないということが挙げられる。これは、税制の新規拡大が合理的か否かを判断するために多角的な議論が行われ、そこで調整がなされることを前提としているからであろう。

法定外普通税に目的規定設置するかについては、自治体の対応はそれぞれ異なっており、設置に関する統一的な基準は存在していないようである。京都府城陽市のように目的をある程度示しているものもあれば、静岡県熱海市別荘等所有税のように、目的を全く示していないものもある。この理由は、さきほど述べたように、法定外普通税は一般財源確保を予定しているということに収束するものだといえよう。

ただ、法定外普通税も、税であることに変わりはない。税であるがゆえに、憲法や租税

¹⁰ 金子『法律学講座双書 租税法(第9版増補版)』(附録注2) 110頁。

原則の理念から、制度の濫用があってはならないのである。そのためには、目的と徴税手段とがリンクし、徴収は適切に行われなければならない。

これまで述べてきたように、目的規定の存在は不可欠であり、その明確性も必要とされている。では、一般財源確保という目的が税条例内でも規定されないのであれば、条例策定の前後のどの過程に、いかなる形式で反映されるのであろうか。以下では、税条例における目的規定の意味を、他の税条例における目的規定と政策実現のバランスを比較することにより、検証する。

〈各種税条例の目的規定の内容〉

	税条例名	目的
法定外普通税	茨城県核燃料等取扱税条例	規定なし
	沖縄県石油価格調整条例	県内における石油製品の価格の調整及び安定的供給
	神奈川県臨時特別企業税条例	規定なし
	城陽市山砂利採取税条例	山砂利の採取に起因する公害対策その他住民の福祉の向上のために要する費用に充てるため
	静岡県熱海市別荘等所有税条例	規定なし
	歴史と文化の環境税条例	「歴史とみどり豊かな文化のまち」の創造を主眼に置いたまちづくりを推進する費用に充てるため
法定外目的税	岡山県産業廃棄物処理税条例	産業廃棄物の発生の抑制、減量化、再生利用その他適正な処理の促進に関する費用に充てるため
	東京都都治税条例	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
	三重県産業廃棄物税条例	産業廃棄物の発生抑制、再生、減量その他適正な処理に係る施策に要する費用に充てるため
	岐阜県多治見市一般廃棄物埋立税条例	多治見市環境基本計画に基づく環境施策の財源に充てることととも本市における環境負荷の低減を図るため
	福岡県北九州市環境未来税条例	廃棄物の適正な処理の推進、廃棄物の再生利用の促進に資する事業の支援その他の環境に関する施策に要する費用に充てるため
山梨県富士河口湖町湖遊税条例	河口湖及びその周辺地域における環境の保全、環境の美化及び施設の整備の費用に充てるため	

法定外税を概観すると、法定外普通税においては目的規定の有無はまちまちであるが、法定外目的税では目的規定が明白に定まっていることが確認できる。

しかし、法定外目的税は「徴収を特定の目的に充てる」という形で用途が限定されているように、目的が定まっていなければ課税できない性質の税であるので、それは当然である。ただ、徴収を一般財源として利用する法定外普通税であっても、沖縄県石油価格調整税条例や京都府城陽市山砂利採取税条例など、目的税と同様の規定をもつ条例も、本税条例以外にも複数存在している。このように、取って目的規定を設置していることからは、

課税自治体の政策理念の明示を図り、政策実現プロセスの透明化を図る要素として機能し、説明責任を果たそうとしているともいえるだろう。

(6) 地方税における目的規定の意義

法定外税は、課税自主権に基づき、法定税の役割を補うものとして制定が認められたのである。よって法定外税は、法定税と比べ裁量の幅が広く、政策的な運用を行うことが可能となっている。そして、条例の目的規定が明確であればあるほど、それに反する政策は実行できず、解釈の幅も限定されることとなる。

ただ、目的規定は政策実現の方向性を決定するという意味だけではない。地域住民への情報開示の役割も相当に担っているのである。それは、既に述べたところの意味でもそうであるし、情報公開請求の際の返答をクリアにするという意味でも、当てはまるものである。新税制創設に際しても、住民への情報伝達内容は限定されており、「現在の各自治体の税条例は、総則的規定に続き、各税目ごとに詳細で複雑な規定が置かれている」¹⁴構造となっていることなど、税制度内容自体が、住民から見え難いものとなっている。つまり、反対の見方をするならば、目的が明確であれば、説明内容や条例の理解の向上に資することになるのではないだろうか。

以上から、条例における目的規定とは、政策の方向性を決定するとともに、徴税の対象たる住民との関係を強固にするものであるといえよう。条例、そしてその目的規定は、住民と行政の相互理解の結実として作られることが望ましく、地方自治の本旨である住民自治を達成するためにも、目的規定は置くべきである。

第3項 歴史と文化の環境税条例における目的規定の意味

上記のように、法規範における目的規定が立法過程・住民意思と直結するものであることを考えれば、目的規定は政策の方向性を定める羅針盤たる役割を有し、重要な位置を占めることになる。しかし、それ自体は政策の具体的内容を述べているわけではないため、裁判で争うことはできない。とはいえ、法解釈は立法目的に従い、その範囲でなされるのであるから、立法目的の影響を強く受けるのは必至である。

ゆえに、目的規定は法としての拘束力こそないものの、その意味は相当に高いといえるのである。

これを前提とすれば、本税条例の目的規定は、第3章で述べた「住民との合意形成」の結論としての理念を盛り込んでおらず、その内容も曖昧なものとなっているといわざるをえない。議会での質疑応答時でも、同じ質問が複数回要求される事態になっており、そのことから、議会と行政の間で合意形成ができていたとはいえない。いわんや、住民と行政の間では、合意形成はほとんどなされていなかったことになる。実施する租税政策の趣旨を体現し、かつ、合意形成の賜物でもある目的規定が適正に形成されなかったことは、

¹⁴ 外川伸一『地方分権と法定外税』（公人の友社、2002年）44頁。

様々な角度から、手続きを踏んでいなかったといえよう。

条例は、一律に運用される見通しがたち、対象者に遵守すべきものとして認識されて初めて、機能する。一律運用のされない条例は不公平感を生むにとどまらず、「法規」としての地位も損なうことになる¹⁵。これでは、制度の瓦解は必然であろう。

本税については、目的規定を置いたことは評価に値することである。しかし、その合意形成過程と内容に問題があったため、目的規定としての役割は十分に果たせていないといわざるをえない。

第2節 徴税手法

本節では、特別徴収という徴税手法を選択することによって生ずる問題について、検討する。

第1項 課税対象の絞り

(1) 地理的範囲による対象駐車場の限定

課税対象とされる物・行為または事実のことを、課税客体という。これは、納税義務が成立するための物的基礎である¹⁶。

本税の課税客体とは、「有料駐車場」に駐車する行為である。この有料駐車場には、太宰府市内全域の全ての有料駐車場が含まれている。しかし、実際には、太宰府市内の有料駐車場の大半は太宰府天満宮近辺に集中している。よって、課税の絞りとしては、市内全域を有料駐車場とするのではなく、太宰府天満宮近辺の一定区間の駐車場に限るという方法もとり得たと思われる。

なぜならば、本税条例は、法定外普通税の通常の目的である一般財源確保の目的で制定されたとはいえ、最終的な使用目的を「歴史とみどり豊かな文化のまち」の創造に充てるものであるから、観光客があまり利用しないような太宰府市の中心部から外れた場所の有料駐車場を除外することにも理由があるように思えるからである。しかし、税の公平の観点からも、財源確保という本税条例の目的からしても、太宰府市全域の有料駐車場に課税することで問題ないとされたようである。

ただ、実際には、地理的範囲による有料駐車場の線引きは非常に難しい。調査も必要であろうし、そのために莫大な手間と費用がかかることが予想される。加えて、参拝客が利用する範囲であるか否かを考慮し、有料駐車場の指定をする際には、何らかの恣意が入ることも防がねばならない。各種の政策判断により、有料駐車場の範囲にしては、こうせざるを得なかった側面もあると考えられる。

¹⁶ 小早川光郎『分権型社会を創る④ 地方分権と自治体法務～その知恵と力～』（ぎょうせい、2000年）103頁。

¹⁷ 金子『法律学講座双書 租税法（第9版増補版）』（約掲注2）164頁。

(2) 駐車行為による線引き

さきほどは、課税客体のうち「有料駐車場」に関する論点に触れた。次は、「駐車する行為」に関して論じる。駐車する行為を基点として課税をする場合、2つの問題が生じうる。

まず、公平性の観点からのバランスの問題である。例えば、乗用車と大型バスに対する課税標準を比較すると、乗用車 100 円・大型バス 500 円の課税額であるが、1～2人乗っている乗用車が 100 円で、大勢の人が乗っている観光バスが 500 円というのはバランスがとれていないのではないだろうか。課税客体自体が、このように細分化される性質を有しているため、そこに関しては相応の配慮がなされなければならない。しかし、人数別に課税することは手続きを煩雑化させることになる可能性もある。そのように考えれば、これが限界であったのかもしれない。

次に、参拝を目的としない駐車場利用者の取扱いが挙げられる。こちらも例を挙げるならば、商用などで太宰府を訪れた人が、市内の移動の際に、1日に数回有料駐車場に駐車する必要があった場合、税金はその度に課されるということがある。本税条例にそのような者を除外する旨の条文はなく、それを補うための手当てもされていない。これは、税の本旨からすれば、不合理ではないだろうか。

これらは、駐車場に課税するという方法を探っている以上、生じることが避けられない問題である。とくに、後者については条文改正レベルでの対処が望まれるであろう。この状況がいき過ぎれば、路上駐車などによる租税回避行為が横行し、それに伴って多くの問題が生じる可能性があり、そのような状況は、租税制度の本旨に適っているとはいえない。

(3) 台数と日数からの適用除外

さらに、駐車台数が5台以下のものと営業日数が年間10日以下の駐車場は臨時駐車場として課税の対象外とされている。しかし、参拝客の大半は正月前夜に訪れ、営業日数が年間10日以下であるような駐車場の営業日は、まさにその正月前夜という期間内に行われるのである。

太宰府市は、税金の大半を正月の参拝時期のもので補うとの見解を示している¹⁴。しかし、本税制においては、太宰府市は、まさにこのときにこそ課税すべきではないのだろうか。収入と営業時期を比較衡量すれば、バランスがとれていないというしかない。

これは、特別徴収義務者の規模が小さい状況を想定しており、あまりに小規模な駐車場では義務が過大になってバランスを崩すという、特別徴収義務者の租税徴収負担への配慮から来ているのだろう。そうであっても、本税条例の財源確保という目的達成のためには諦めが甘くなってしまっている。

恐らく、その原因としては、本税の受益と負担の関係が、あまり議論されていなかったことがあるのかもしれない。より精密な議論を行ってれば、解消されていた可能性はあ

¹⁴ 2003年12月24日実施の、太宰府市におけるインタビューによる。

る。

第2項 徴収手法

前項では課税対象の観点から分析を行ったが、そこには、特別徴収制度が常についてまわった。そして、これが本税の運用の鍵を握っているとも思われた面もある。本項では、この特別徴収という論点を掘り下げ、論じることとする。

(1) 特別徴収制度の内容

本税条例第8条においては、徴収方法が特別徴収であることが定められている。特別徴収とは、地方税法1条1項9号によれば、「地方税の徴収について便宜を有する者にこれを徴収させ、且つ、その徴収すべき税金を納入させることをいう」とある。

また、地方税法685条には、「市町村法定外普通税の特別徴収によつて徴収しようとする場合においては、当該市町村法定外普通税の徴収の便宜を有する者を当該市町村の条例によつて特別徴収義務者として指定し、これに徴収させなければならない」と記されている。本税条例はこの地方税法685条を根拠として特別徴収を採用している。そして本税条例9条では、有料駐車場の事業者が特別徴収義務者として指定されることになっている。

(2) 特別徴収制度の問題点

ここで、本税条例の徴収制度にかかる問題を検討する。そもそも、本税条例は太宰府市が新たな財源として年間約600万人にもおよぶ観光客に課税しようと考えたものである。そこで、コストや方策を考えた上で特別徴収制度が採用されたのである。

ところが、本税条例の特別徴収義務者として指定されている有料駐車場の事業者は25業者であるが、そのうちの14もの業者が本税条例に反対の姿勢をとっており、2003年5月の施行当初から徴収しなかった。また、初めは徴収していた太宰府天宮宮をばはじめとする11の業者も本税条例に反発し、2003年8月に全業者が徴収停止を表明した。なお、特別徴収制度では、市が観光客から直接税を徴収することはできず、特別徴収義務者を避けて徴収することはできない。にもかかわらず、太宰府市では有料駐車場に「税金は市に直接払ってください」などの掲示がなされているものがあり、実際に直接市に納めに来た観光客もいるが、市側は受け取ることはできなかったのである。

(3) 代替案の可能性

それでは、特別徴収を上回る方法による徴収はあるのだろうか。そして、その方法であれば、本税条例は機能していたのであろうか。ここでは、特別徴収以外の制度を確認し、代替案の可能性を検討する。

特別徴収以外の地方税の徴収方法としては、普通徴収、申告納付、証紙徴収の3つが存在している。まずは、これらの徴収制度について確認していく。

普通徴収とは、「徴税吏員が納税通知書を当該納税者に交付することによって地方税を徴収すること」である。次に申告納付とは「納税者がその納付すべき地方税の課税標準額及び税額を申告し、及びその申告した税金を納付すること」である。最後に、証紙徴収とは「地方団体が納税通知書を交付しないでその発行する証紙をもって地方税を払い込ませること」となっている。それぞれ、このように説明することができよう。

このことから、普通徴収及び証紙徴収では、市が納税義務者に対して、納税通知書または証紙を交付しなければならないことになる。しかし、納税義務者となる有料駐車場利用者は太宰府市内や福岡県内などの限定された地域に住んでいるわけではなく、日本国内の広い地域に分散している。そのため、納税義務者全員に本税条例を理解させることは非常に困難である。また、課税対象が有料駐車場に駐車する行為である以上、太宰府市を走る主要な道路などで、証紙などを販売あるいは配布したりすることも、太宰府市で駐車などをせず、ただ通過する者もいることを考えれば、あまり良い方法ではないだろう。

申告納付についても、日本各地から太宰府市に訪れた観光客全員が本税条例を知っているとは考えがたく、納税者が自分から税額を申告し、納付することは難しいだろう。それゆえ、本税条例が課税対象を有料駐車場に駐車する行為としている以上、特別徴収以外の徴収方法をとることは困難であったと思われる。仮に採用したとしても、税の徴収率の低下は免れなかったであろう。

(4) 特別徴収義務者

本税は、特別徴収制度によるしかなかったことは、さきに述べたとおりである。よって以降は特別徴収制度を掘り下げて論じることとする。

ここでは、特別徴収義務者について検討する。一般的に、特別徴収義務者は「地方税の徴収について便宜を有する者」と定められているため、本税条例において有料駐車場の事業者が特別徴収義務者となっていることは、課税客体が有料駐車場に駐車する行為である以上、事業者以上に特別徴収義務者としてふさわしい者はいないだろう。

では、なぜ全ての特別徴収義務者が徴収を停止するというような事態が起こってしまったのであろうか。その点を分析するため、歴史と文化の環境税を徴収する際に特別徴収義務者に課せられる義務について、確認していきたい。

特別徴収義務者には、4つの義務が課されている。第1に、「有料駐車場の見やすい箇所に税額を表示しなければならないこと」がある。第2に、「観光客の中には本条例の存在を知らない人もいるため、そのような人には本条例について説明をしなければならない」。第3に、「徴収すべき税について納期限までに市長に申告書を提出するとともに、その納入金を納入しなければならない」。そして第4に、「規則で定められた事項を帳簿に記録し、その帳簿を3年間保存すること」があり、特別徴収義務者の負う義務は、様々なものがある。

さらに、正当な理由が無いにもかかわらず、帳簿に記録及びその保存をしなかった場合には、3万円以下の過料に処せられるという罰則まで存在する。

このように、本税条例における特別徴収義務者の負担は決して軽いものではない。特別徴収義務者の負担に鑑みれば、説明があつてしかるべきだが、本税条例施行前における市側の説明は、決して十分なものではなかった。本税条例の求める義務内容は、憲法違反となる内容でもなく、にもかかわらず市側と特別徴収義務者との間に大きな溝ができてしまった背景には、本税条例の条文の不備というよりも、条例の成立過程における両者の合意形成において問題があつたのではないだろうか。

(5) 徴税コスト

太宰府市によると、観光客 600 万人に課税するためのコスト、方策を考えた上で特別徴収制が採用されている。そこで、歴史と文化の環境税を徴収するのに、どれだけの費用が必要なのかを検討しておきたい。

本税徴収においては、初年度(2003 年度)は、チラシ、九州全域に配布する新聞広告、税額を表示するための看板作成、領収書、自動料金徴収の改修、電算システムの導入、苦情処理用のはがきなどの費用を合計して、約 2000 万円が必要だと考えられていた。しかし、2004 年度以降は、領収書の費用 200 万円と PR 費用ですむと考えられている。

徴税コストの面を考慮して、初年度の費用をカバーできれば、その後は比較的安価に、安定したコストですむといえよう。しかし、本税制度がつまづいた場合には、徴収も期待できず、負担コストを賄いきれないということにもなる。コスト面に関しては、この点を考えておくべきであろう。

第3項 徴税を担保する諸基盤

特別徴収義務者たる事業者による徴税実行を確保するためには、それを裏付ける様々な基盤が必要となる。徴税を機能たらしめるものとしては、自発的実行を促すための、行政罰に代表される制裁措置と、それが期待できない場合の最終手段である強制徴収とが挙げられる。その2つのカテゴリ別に、以下、検討する。

(1) 行政上の義務違反への制裁内容¹¹⁾

これは、行政罰と、その他の制裁措置という、さらに2つの項目に細分化される。行政罰とその他の制裁措置は、いずれも過去の違反事実に対する制裁であるが、それぞれの性質は異なっている。

行政罰は、行政上の制裁のなかでもっとも一般的なものであり、行政刑罰と秩序罰とがあり、それぞれ法律の根拠が必要である。具体的にいえば、行政刑罰には刑法総則と刑事訴訟法が適用され、罰を科す主体は裁判所である。そして秩序罰には非訟事件手続法が適用され、罰を科す主体は、裁判所と地方公共団体の長となっている。

¹¹⁾ 木佐茂男「自治立法の理論と手法」(ぎょうせい、1998年)247頁。
原田「行政法要論(全訂第4版増補版)」(前掲注4)220-225頁。

その他の制裁措置には、許認可の停止・取消し、経済的負担、違反事実の公表、給付の停止などが挙げられる。本件は許認可や給付が前提となるものではないため、経済的負担と違反事実の公表の2つについて確認する。

経済的負担は、義務違反の態様により、各種加算税、賦課金、反則金、課徴金など、様々な種類の経済的不利益を課すことで義務の履行確保を促進しようとするものである。そして違反事実の公表は、行政上の義務違反を広く知らしめることによる社会的制裁を期待し、それによって義務の履行を促すものである。

各制度の内容は、以上述べた通りである。次に、行政罰と、その他の制裁措置の実効性について検討する。

(2) 行政罰適用の可能性

まず行政罰であるが、地方税法 336 条の準用している国税犯則取締法 22 条からの行政刑罰と、自治体の長が行政処分として科す秩序罰の2種類が考えられる。しかし、本税に関しては、税制の内容を条例で定めるべきものであるため、行政刑罰ではなく秩序罰が課されるであろう。

そうであっても、本税条例には税金未納に対しての罰則規定がないので、秩序罰を科すことはできないといえよう。地方自治の内容に関しては、憲法からの包括的委任があろうとも、根拠となる条例を制定していない以上、科すことは許されないのではないだろうか。法律には、本税の規定にストレートに合致しない部分もある側面があることから、秩序罰を科すことを予定するならば、その根拠となる規定を、本税条例内に定めておかなければならないといえよう。

罰則規定を設けなかったことは、政策として本税条例を実施している以上、納税者側は任意に協力してくれるはずだという、いわば性善説によるものだというのが太宰府市の見解である¹⁴。しかし、それでは事実上本税は「協力金」と異ならないことになってしまう恐れがあるので、この点は何らかの定めをおくべきではなかったのだろうか。

行政と住民との間に大きなトラブルが起きる時、そこにはこの性善説のようなあいまいな論理に付け込まれるケースが多々あるように思われる。ともすれば、様々な利害をもつ住民側が、その気になればいつでも法的に曖昧な所を衝くことができ、問題が発生することもあるのではないだろうか。このような事態に対処するために、予め起きそうな問題点を想定し、それに対する方策を事前に法的に定めておく、確立した政策法務の姿勢が必要に思われる。

本税条例内には、特別徴収義務者が帳簿の記録や保存への義務違反をした場合の罰則はあるが、それ以外に対応する罰則規定は皆無である。ここからも、本件では徴税を担保する根本的な部分の罰則規定が欠けていたといえよう。

¹⁴ 2003年12月24日実施の、太宰府市へのヒアリングによる。

(3) 行政罰以外の手段の可能性

次に、行政罰以外の手段である、経済的負担と違反事実の公表を適用できたかについて、述べていく。

第一に、経済的負担であるが、さきに述べた各種負担は、全て法の規定が前提となる。加算税には租税法、賦課金には関税法や国税反則取締法、反則金には道路交通法、課徴金には国民生活安定緊急措置法というように、これらの負担には、全て法律による裏づけがある。本税条例内にはそのような規定は存在していないが、地方税法 687 条から 691 条の規定によって、経済的負担による制裁を実行することもできたと考えられる。

第二に、違反事実の公表について述べる。公表については、当事者の被る不利益とのバランスをとることからも、法律に規定がなければならないであろう。不当物品類及び不当表示防止法、国民生活安定緊急措置法、下階代金支払遅延等防止法、国土利用計画法など、公表を明示している法律は数多く存在している。公表は多大なる不利益を招き、取り返しのつかない損害を与える可能性があるため、その運用には慎重に慎重を期さねばならない。しかし、そのような効力を有する公表も、公表自体を全く気にしない、あるいはされても困らないという場合には、効果が薄いことがある。

これらを本件にあてはめて考えてみる。すると、本税条例内に根拠規定を欠く部分があることと、立法過程の不備により制度への同意を得られなかったため、公表を行うと市政への不信・不協感が増大するという危惧により、太宰府市はこれらの手段の実行に踏み切ることができなかったと思われる。

(4) 強制徴収の可能性

強制徴収は、税の滞納という債務不履行状態が生じた場合、一定の手続きを経た後に滞納額を強制的に徴収する手法である。まずは督促(地方税法 693 条)を行い、それでも納税が行われない場合、強制徴収(地方税法 695 条)を行う手続きとなっている。

強制徴収には法律の根拠が必要であるが、その根拠としては、地方税法内の規定で十分であるといえよう。他の自治体の法定外普通税に関する規定にも、強制徴収の規定を置いていないものが多い。

根拠規定が存在しているということは十分に認められるので、太宰府市は、地方税法に基づき、強制徴収を行うことができるといえよう。しかし、強制徴収に関しても、行政罰以外の制裁の場合と同じく、市政への不信と不協の増大を防ぐため、事実上行えなかったのではないだろうか。

(5) 歴史と文化の環境税独自の基盤

ここでは、これまで述べた、行政罰、行政罰以外の制裁手段、強制徴収のほかに、本税条例を機能させるための基盤となるものについて述べる。

それには、まず、運営協議会が挙げられる。本税条例においては、法定外普通税である

ことから本来は、用途が限定されていないのであるが、税収の用途を明確にするために、行政・納税者・事業者・市民が一体となった運営協議会を活用することとなっている。しかし、運営協議会による本税制度の適正化が効果的に行われたということは、公の情報をみる限りでは、確認できない。

そして、本税条例施行後の見直しも挙げられる(本税条例附則2項)。しかし、現在本税条例の運営は、見直しに向けて停止しており、見直し期間も早まった。当初予定していた見直し期間よりも早く、転換期を迎えているのである。

第3節 税収の用途

第1項 税収の用途とその拘束性

本章第2章にて、本税条例に関連する政策の実施において、常に直接的な関係者をはじめとする「住民の理解」が必要であることが明らかになった。ここでは、とくに本税条例の中身に焦点をあて、条例の設計における住民の理解の喚起という論点を、税収の用途に対する拘束性の付与という側面から分析し、より発展的な制度設計を模索したい。

太宰府市におけるインタビューや住民アンケートの結果、また先行研究における分析などから判断すると、とりわけ駐車場税導入に反対する意見の根拠として、税収がきちんと意図された目的に則したものと使用されるか、というものが主流である¹¹⁾。

そのような意見に対し説明可能な制度を構築することが必要であるが、そのためには、課税した目的通りの用途が何らかの手段で確保されなければならない。自治体の法定外税はその用途に対する拘束性から、拘束性を有する目的税と有さない普通税とに制度上分けられているが、まずそれら両者の違いを法的に明確にした上で太宰府市における制度設計の分析を行う。

第2項 法定外普通税と法定外目的税

法定外普通税は地方分権一括推進法以前から存在した制度で、住民税、事業税、固定資産税などの各税目以外に、用途の限定のない普通税を、条例によって課税できる制度である。都道府県の法定外普通税に関しては地方税法 259 条から 290 条に、市町村に関しては 669 条から 698 条に規定が存在している。

普通税は各自治体の一般経費として組み入れられ、自治体の総合的な市制運営のために供されることになる。しかしながら同時に、「比較的限定された範囲内の政策を執行するための歳入をできる限り確保すること」を目的として行われる法定外普通税は政策としての意味合いも含むとの指摘もなされており¹²⁾、制度としては普通税の形態をとるとはいえ、必ずしも自治体の全体的な歳入確保の目的で用いられるわけではないと考えられる。

¹¹⁾ 神野直彦「自治・分権ジャーナリストの会(編)『課税分権』(日本評論社、2001年)171頁(田代芳樹執筆)。
種井隆「太宰府市・駐車場税をめぐる風潮」地方自治職員研修 2003年12月号 13-16頁など。

¹²⁾ 外川「地方分権と法定外税」(前掲注11)9-10頁。

対して、法定外目的税は2000年から施行された地方分権一括推進法により、地方税法が改正された結果として創設された制度である。前述の通り、普通税という制度の下でも実質的に特定の目的に充てるという意味で目的税的に運用されているものも存在したのに対し、目的税ではその点に関して確定させ、当該目的以外への支出を原則的に禁止している。

しかし、目的税と普通税の間に条例制定における手続上の相違はそれほど大きなものではない。目的税についてのみ、条例において課税の目的とその目的に税収を用いるとの規定をもつことが求められている程度である。このことから目的税の機能としては地方議会における審議に当たって需要と財源の関係が明らかになり説明しやすいものとなるなどの、手続的な合理性が指摘されており、必ずしも具体的な条例の制度設計全体に波及しているとはいえない¹³⁾。

以上の検討から、法定外普通税と目的税の差は基本的には自治体の新税に対するスタンスを表示するものとして解されると考えられる。それでは太宰府市の今回の駐車場税条例はどのような観点から設計されているのであろうか。以下検討に移る。

第3項 普通税としての太宰府市環境税条例

本章1項において検討した本税条例の目的規定のあり方から判断すると、1条において課税の目的などに関する定めが置かれていることから、ある程度の目的性を有した条例であることが理解できる。

また前述のとおり、目的税として制度設計がなされる場合には目的規定などの形で用途に対する拘束性の付与を表現することになっていた。しかし一方でその2条において地方税法5条3項を課税根拠とし、普通税として構成することを宣言している。このようなある種の矛盾ともいえる事象に関して、2002(平成14)年3月に作成された理由書¹⁴⁾においては、「法定外税の導入に関しては、受益と負担や税収の使用目的を明確にする観点から目的税が好ましいとされている」と指摘しながらも「税収の具体的な用途については、将来のまちづくりを巡る論議のなかであらゆる可能性を探るべきであると考え、法定外普通税とすることが適切であるとの結論に至った」と説明されている。

ここから、制度的には普通税として一般財源に組み入れられるものであったとしても、用途の方向性に関してはある程度の縛りが掛けられた、「目的税的な普通税」として構成されていることが理解できる。

それでは、果たして今回の条例が「目的税的な普通税」として構成されたメリットはどのような所にあると考えられるのだろうか。

まず前提として、今回の環境税の目的と、予想される税収とを比較して考える。本税条例1条によると、課税の目的は「本市固有の歴史的文化遺産及び観光資源等の保全と整備を計り、環境に優しい『歴史とみどり豊かな文化のまち』を創造する」ことであるとされ

¹³⁾ 久世公典「新税イロイロ-地方自治体の法定外税と四原則(二)」自治研究 79巻2号 65-67頁。

¹⁴⁾ 太宰府市「理由書 法定外普通税『歴史と文化の環境税』の新税について」2002年3月。総務省へ提出。

ている。抽象的な規定ではあるが、ここから、(1)観光資源の保全、(2)環境保全、(3)独自のまちづくりの3点が目的とされていることが理解できる。一方、環境税条例において予想されている税収は年間5,400万円²¹⁾と、2003年度的一般会計約210億円²²⁾に対してわずか0.2%を占めるに過ぎない。さらに、2001年度決算報告において主にまちづくりのインフラ整備に当てられたと考えられる土木費約48億円²³⁾に対しても1.2%程度であり、このような状況において目的税として制度設計したとしても、その使途は非常に限定的なものにならざるを得ないと考えられる。

以上のように、今回の環境税条例における目的規定そのものから使途を押し出した場合、直接的な目的税として使途を限定するのは、その目的に対する税収の相対的な小ささから妥当ではないと考えられる。しかし一方で使途を限定することによる新税導入への理解の喚起という役割はやはり期待されており、その確保のために今回太宰府市がとった方策や、あるいは他の代替案も想定され得る。以下、その点に関して考察する。

第4項 使途の限定手法

まず、制度の設計段階に使途の限定手法がどのようにとらえられていたか、2001(平成13)年7月に太宰府市税制審議会が提出した答申から考察してみる。ここでは付記事項として「税収の使途の明確性」が挙げられており²⁴⁾、制度設計段階から使途の拘束が必要事項として検討されていたことが伺える。内容としては、まず「計画的な執行は勿論、使途の明確化や公表も考慮すべき」であるとし、その為の手段として公会計制度の導入なども示唆されている。

その後の理由書²⁵⁾においては、税収使途の明確化の観点からの制度として「納税者、事業主(特別徴収義務者)、市民からの意見を集約して当面5カ年計画で『新税マスタープラン』を作成・公表する」ことが具体的な方策として挙げられている。

以上から、太宰府市としては税収使途の拘束性に関する認識は本税条例を普通税として構成することを決定すると同時に持っていたと考えられる。次に具体的な制度に関して考察する。

本税条例16条によると、「市長は太宰府市歴史と文化の環境税運営協議会に意見を求めることができる」とされている。しかしながら、太宰府市作成の逐条解説によると、「今回の新税は法定外普通税であることから、税収の使途を明確にして、運営協議会(行政・納税者・事業主・市民が一体となった)で本市のまちづくりを創造・推進することにより、納税者及び特別徴収義務者等の理解を深めることが重要であります」²⁶⁾とされており、この運営

²¹⁾ 2003年12月24日実施の、太宰府市へのヒアリングによる。

²²⁾ 太宰府市平成15年度予算概要(<http://www.city.dasaifu.fukuoka.jp/download/863/sonkatebyou.pdf>)。

²³⁾ 太宰府市平成13年度決算報告(http://www.city.dasaifu.fukuoka.jp/zaisai_x/kesan.asp)。

²⁴⁾ 太宰府市税制審議会「太宰府市観光環境税(仮称)の新設について(答申)」2001年7月11-12頁。

²⁵⁾ 太宰府市「理由書 法定外普通税「歴史と文化の環境税」の新設について」(附録20)。

²⁶⁾ 太宰府市「歴史と文化の環境税条例(逐条解説)2002年3月21頁」。

協議会は基本的には使途決定における働きを念頭に置かれたものであることが理解できる。運営協議会規則における所掌事務についても、歴史と文化の環境税運営協議会規則に、税収の使途に関することが第一に掲げられている。

この協議会による審議の結果として、2003年度の税収はまず幹線道路沿いのトイレの設置に使われることが決定している²⁷⁾。次年度以降どのような案が出されているかは現段階では不明であるが、いずれにせよ条例の目的に沿った使途が選択されることとされている。

さらに太宰府市は、税収の使途を明確にする手段として税収を基金化することを、歴史と文化の環境整備事業基金条例で定めている。前述の通り、本制度から見込まれる税収はかなり限られたものでしかないので、基金化することによって適切な運用を確保することには一定の意義があると考えられる。

以上のように、普通税として構成された本税条例は、決して多くはない税収を有効活用する面で様々な手法を講じ、使途を明確にし民主的なコントロールが可能なものになるよう努力を加えていると考えられる。一方、問題として考えられるのは、このようにして設けられた制度に関して法的な拘束力は非常に弱いということである。強かに協議会の決定が市民意思とかけ離れたものになるとは考えにくく、また使途の結果が特定の人に受け入れにくいものになるようなことも考えられない。

しかしながら、とりわけ、特別徴収義務者からの反対意見の論点として使途の不明確性が指摘される状況を勘案すれば、直接的に目的税と銘打って法的な拘束力による説明を期待する手法も考えられたのではないだろうか。様々な具体的施策をもって普通税に対する明確性や拘束力を確保する姿勢や目的はよく理解できるが、そのような留保を控えうえてあえて普通税として構成するメリットはよくみえてこない。もしくは、あえて普通税として構成したことに対する、より具体的な理由が条例そのものや公式見解のうえに明らかにされるべきなのではないだろうか。

第4節 構造からの条例評価

本章では、本税条例について、目的設定、制度内容、使途の3つの側面から分析を加えたのであるが、本税条例はいずれの側面においても不備があるといわざるを得ない。

本税条例の理解を得るための公聴会や議会審議での調整も不十分であり、本税条例の性質が法定外普通税であったことも、十分に煮詰められなかった。その結果、徴税制度全体の方向性が定まらず、制度を揺るがす、あいまいな部分が生じてしまった。肝心の目的設定の部分があやふやであるから、税条例自体の解釈も曖昧なものになることは避けられない。そこから、自ずと制度がゆらぎ、普通税が目的税化するような事態も起こり、制度に歪みが生じていってしまうのである。

徴税制度の運用に関する規定は、目的や使途と無関係ではないながらも、比較的独立した立場にある。しかし、その内容も、決して十分なものではない。有料駐車場の定額や駐車

²⁷⁾ 2003年12月24日実施の、太宰府市へのヒアリングによる。

回数や利用率の立場からの除外が無いことからの、範囲の確定のあいまいさ、そして、罰則を欠くために実行性の担保が不十分であり、制度そのものに抜け穴が生じてしまっている。構造的に、違法・脱法行為の可能性を内包してしまっているといえよう。制度としては、運用を誤りあまり制度を焦り過ぎたきらいがあり、不十分なものであるということになる。

<参考文献>

- ・門山泰明(編著)『最新地方自治法講座2 条例と規則』(ぎょうせい、2003年)
- ・金子宏『法律学講座双書 租税法(第9版増補版)』(弘文堂、2004年)
- ・木佐茂男(編著)『自治体法務入門[第2版]』(ぎょうせい、2000年)
- ・木佐茂男『自治立法の理論と手法』(ぎょうせい、1998年)
- ・小早川光輝『[分権型社会を創る④] 地方分権と自治体法務~その知恵と力~』(ぎょうせい、2000年) 103頁。
- ・神野直彦=自治・分権ジャーナリストの会(編)『課税分権』(日本評論社、2001年)
- ・外川伸一『地方分権と法定外税』(公人の友社、2002年)
- ・原田尚彦『行政法要論(全訂第4版増補版)』(学陽堂、2000年)
- ・松永邦男(ほか)『地方自治総合講座2 自治立法』(ぎょうせい、2002年)
- ・木下和夫・金子宏(監修)橋本徹(編著)『21世紀を支える税制の論理 第7巻 地方税の理論と課題』(税務経理協会、1995年)
- ・久世公亮『新税イロイロ-地方自治体の法定外税と問題点(二)』自治研究79巻2号
- ・福井諭『太宰府市・駐車場税をめぐる混乱』地方自治職員研修2003年12月号
- ・総務省「法定外税の概要(平成15年4月1日現在)」
http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01_w.html
- ・太宰府市平成15年度予算概要
<http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/download/863/soukatuhyou.pdf>
- ・太宰府市平成13年度決算報告
http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/zaisei_x/kesan.asp
- ・茨城県ホームページ「茨城県核燃料等取扱税条例」
http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/soumu/somu/reiki_int/honbun/ao40004141.html
- ・沖縄県ホームページ「沖縄県石油価格調整税条例」
<http://www.pref.okinawa.jp/reiki/41490101000100000000/41490101000100000000/41490101000100000000.html>
- ・神奈川県ホームページ「神奈川県臨時特例企業税条例」
http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/zeimu/reiki/reiki_honbun/g2010003001.html

- ・京都市城陽市ホームページ「城陽市山砂利採取税条例」
http://www.city.joyo.kyoto.jp/city/reiki_int/reiki_itiran/r_taikei_06.html
- ・静岡県熱海市ホームページ「熱海市別荘等所有税条例」
http://www.city.atami.shizuoka.jp/info/reiki/reiki_honbun/ag30602891.html
- ・福岡県太宰府市ホームページ「歴史と文化の環境税条例」
http://www.city.dazaifu.fukuoka.jp/zeimu_r/zeijyou.asp
- ・岡山県ホームページ「岡山県産業廃棄物処理税」
http://reiki.pref.okayama.jp/reiki/L105_Hon_Main_Frame.exe?UTDIR=D:YEFServYss00001C8EYGUEST&TID=1&SYSID=1039
- ・東京都ホームページ「東京都宿泊税条例」
http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/ag10126351.html
- ・三重県ホームページ「三重県産業廃棄物税条例」
http://www.honmu.pref.mie.jp/dlv_reiki/41390101005100000000/41590101003800000000/41590101003800000000.html
- ・岐阜県多治見市ホームページ「岐阜県多治見市一般廃棄物埋立税条例」
http://www.city.tajimi.gifu.jp/dlv_reiki/41390101003200000000/41390101003200000000/41390101003200000000.html
- ・福岡県北九州市ホームページ「福岡県北九州市環境未来税条例」
<http://www.city.kitakyushu.jp/k1702010/kankyomirai/zyourei.html>
- ・山梨県富士河口湖町ホームページ「山梨県富士河口湖町遊漁税条例」
http://www.town.fujikawaguchiko.yamanashi.jp/fk/town/ka_data_info.asp?ka_id=7&d1_id=91&emp_id=1
- ・太宰府市税制審議会「太宰府市観光環境税(仮称)の新設について(答申)」(2001年7月)
- ・太宰府市「理由書 法定外普通税「歴史と文化の環境税」の新設について」(2002年3月)
- ・太宰府市「歴史と文化の環境税条例(逐条解説)」(2002年3月)

第5章 救済への途

序

本章では、駐車場利用者や駐車場事業者が歴史と文化の環境税(以下、本税)条例に不満を抱き、何らかの形で救済を求めた場合について、司法の判断も予測しつつ、検討をしていきたい。

その順序としては、遼憲確認訴訟、行政不服申立ておよび行政事件訴訟の順で、その各々の立場で利用者と事業者の立場での状況を分析する。

第1節 遼憲確認訴訟

本節では、事業者あるいは利用者が、裁判所に条例の遼憲無効確認を求め提訴した場合について検討する。このような提訴につき、両当事者の置かれた状況ごとに、裁判所の下す判断の予測も含めて論じていきたい。

第1項 訴訟の入口となる要件

事業者や利用者は、そもそも原告として訴えを提起できるかにもっとも深く関係しているのは、原告適格の要件である。原告適格がなければ、そもそも訴えることすらできない。そこで、まずは原告適格の所在についてひととおり検討する。

原告適格が認められるためには、本事例が「法律上の争訟」に該当することが要件となる。すなわち、①当事者間の具体的な権利義務の紛争であって、②法適用により終局的に解決しようものでなければならぬ、というものである。

なぜならば、裁判所による司法権の行使とは、具体的紛争について法を適用してこれを裁定する国家作用であるところ、当事者間に権利義務の紛争がなければ司法権を行使する必要がなく①、法適用によって終局的に解決できないものは裁判所により紛争解決できない②からである。

これを本事例についてみていくと、下記ようになる。

まず利用者である。利用者は本税条例により税を課されており、納税義務が生じている。それゆえ、これを免れるための紛争は、当事者間の具体的な権利義務の紛争①と呼ぶことができる。また、本税条例に憲法を適用し遼憲無効が確認されれば納税の必要がなくなる②ため、法適用により終局的な解決が可能といえる。よって、「法律上の争訟」の要件を満たし、利用者には原告適格が認められることになる。

次に事業者だが、事業者は、本税条例により特別徴収義務が課されている(本税条例9条)。ゆえに、これを免れるための紛争は、当事者間の具体的な権利義務に関する紛争①といえる。また、憲法適用により条例の遼憲無効が確認されれば特別徴収義務を免れることになるから、法適用により終局的な解決が可能②といえる。よって、事業者についても原告適格が認められる。

したがって、利用者と事業者は共に原告適格を有するから、訴えを提起すること自体は可能である。

そこで、以下では利用者(第2項)と事業者(第3項)で、それぞれが訴えを提起した場合につき、いかなる審理がなされるかを検討していく。

第2項 利用者

(1) 財産権侵害

本税条例は利用者に対し課税するものである。この条例により駐車場利用者は50円から500円の金額を徴収されることになる。この徴収が課税のものであれば、本税条例は有料駐車場利用者の財産権(憲法29条1項)を不当に侵害したとして、憲法違反である可能性がある。

以下、合憲性の判断基準について論じていく。

① 合憲性判断基準

財産権は、憲法29条にある、公共の福祉による制約を受ける権利である。もともと、どのような制約でも認められるのであれば、個人の尊厳を保障した憲法の趣旨が没却されてしまう。それゆえ、制約が不合理なものならば、当然に認められない。合憲性を判断するポイントは、本税条例における制約が不合理であるか否かにかかっている。

そこで、まず本税条例が不合理な制約といえるか、合理的な制約か否かをいかなる基準で判断するかを検討する必要がある。

合憲性を判断する基準に関しては、「二重の基準論」と呼ばれる判断基準を採用するのが現在の通説となっている。

財産権のような経済的自由権は、侵害があっても、選挙という民主制の過程で侵害の是正が可能の人権である。また、経済的自由の制約には、政治的・政策的な要素が絡むため、裁判所には十分な判断資料と能力がない。それゆえ、裁判所は立法府の判断を尊重する必要がある。そのため、精神的自由よりも緩やかな基準、つまりは「明白性の基準」¹⁾により、判断すべきとされている。明白性の基準は、目的が正当か否か①、目的を達成するための手段として必要性もしくは合理性に欠けていることが明白か否か②という2点から判断される。判例の傾向をみても、明白性の基準を採用するものが多いようである。

② 本事例における検討

まず、最初の要件である「目的の正当性」①について検討する。本税条例の目的は、「本市固有の歴史的文化遺産及び観光資源など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」(本税条例1条)ことにある。当該目的は、住みよいまちづくりを可能とし、個人の幸福追求権(憲法13条)に資するものであるため、その正当

¹⁾ 戸部信喜「憲法」(新版補訂版)(岩波書店、1999年)。

性を根本から否定することはできない。当該要件は、この点からも充足しているといえる。

次は、「目的達成の手段」(②)についての検討である。本税条例は普通税としての形を採用しているため、用途が不明確であっても、目的との間に合理的関連性がないようにも思える。しかし、一般に財源が増えれば、文化遺産および観光資源などの保全と整備が促進されることにもなる。方法としてはかなり迂遠なものではあるが、目的達成に資する部分もあるといえるのである。それゆえ、目的を達成するための手段として、必要性もしくは合理性を欠けていることが明白とまではいえない(②充足)。

したがって、本税条例は、憲法 29 条 1 項の財産権に対する不合理な制約とまではいえない。よって、この点については合憲であるとの判断をすることになるだろう。

ただ、本税条例は条文上、1 回の駐車行為に対しての料金徴収方式をとっている。よって今後、たとえばコインパーキングのような徴収形式の駐車場が設置された場合、合理性を揺るがす問題が生じる。30 分 100 円の駐車場に普通自動車に 30 分駐車させた場合も、本税は 1 回の駐車行為に課税するものであるがゆえに、100 円の駐車場料金を 100 円の税金を課すことになる。この場合は、課税率が 100% になってしまう。これは不合理といわざるを得ないだろう。同様に、事業者が 1 時間ごとに代金を加算するという、時間を基準とした料金徴収の方法を採用した場合、駐車 1 回につき料金を徴収する現行の課税方式では、あまりに不合理な課税率を課すことにもなりかねない。

よって、将来このような事態が起こった場合には適用遡及の可能性はあるが、現行制度をみる限りではその可能性は低いといえよう。

(2) 平等原則違反

本税条例は有料駐車場利用者のみに課税するものである。これに対し利用者は、自分たちのみに限った徴税であることに不平等感を抱くと思われる。また、駐車場利用者から徴税するにしても、乗用車にかかる税率が 100 円なのに比べ大型バスは 500 円となっており、そこで格差が生じているとの不平等感を抱くことも考えられる。そこで、このような側面をもつ本税条例は、「法の下での平等」を定めた憲法 14 条 1 項に反している可能性がある。以下、その点について検討する。

① 合憲性判断基準

まず、「法の下での平等」の定義について確認する。定義については争いがあるが、通説によれば、内容不平等な法を平等に適用しても無意味であるから、「法の下」には適用の平等のみならず、内容の平等も含まれるとされている。この見解に基づけば、法の内容が不平等であることは許されない。

また事実上の差を無視し、形式的な平等を重視する扱いをすれば、不平等を固定化することになってしまう。そのため、「平等」というのは形式的な平等ではなく、相対的な平

等を意味し、合理的な取扱いの区別は許されるといえるだろう。

本書では通説の立場に基づき、本税条例は合理的な区別であるかの判断基準について検討していくこととする。

この点に関して、判例はサラリーマン税金訴訟において、「租税法の分野における取扱いの区別は、その立法目的が正当なものであり(①)、かつ、当該立法において具体的に採用された区別の態様が右目的との関連で著しく不合理であることが明らか(②)でない限りその合理性を否定することができず、これを憲法 14 条 1 項の規定に違反するものということとはできないと解するのが相当である」との見解を示している。経済的自由については政策判断が絡み、裁判所は十分な判断資料をもたない点に鑑みると、この判断基準は妥当といえよう。

② 本事例における検討

先に述べた判断基準を本事例において検討する。立法目的(①)については、財産権侵害の場合と同様に正当性を崩すことはできないため、要件としては充足しているといえよう。

次に区別の態様(②)だが、ここで重要なのは、駐車場利用者を徴税の対象にした理由である。

一番の理由は、課税対象としては徴税がもっとも容易だからであろう。この理由には政策的な要素が多分に含まれるため、裁判所は合理性があると判断する可能性が高い。太宰府近辺では交通渋滞が深刻化していることから、その原因たる自動車に着目したことも理由の 1 つとして考えられよう。

また、1 回の駐車につき 50 円から 500 円を課すという点について、その格差が、あまりにも不平等な場合には平等原則違反ということもあり得る。たしかに、車の台数に着目すれば同じ車 1 台であるし、乗用車と大型バスでは使用する駐車場面積はせいぜい 3 倍であることを考えると、5 倍の税率は格差としては大きいといえる。

しかし、条例をみると乗車定員によって税金額が振り分けられている。乗車定員で考えると、多くて 10 人が限度の乗用車が 100 円であるのに対し、29 人以下である自動車に 300 円、29 人以上を超える自動車に 500 円という税率は著しく不平等とはいえない。以上のような点に照らせば、目的との関連で著しく不合理であることが明らかとはいえなくなる。要件②は、以上から充足されると考えてよいだろう。

したがって、本税については合理性を否定できず、本税条例は憲法 14 条 1 項に違反するとはいえない。よって、この点についても憲法違反とはいえず、合憲であることになる。

第 3 項 事業者

(1) 営業の自由侵害

本税条例は、9条において有料駐車場の事業者に特別徴収義務を課している。それゆえ、有料駐車場の事業者は代金徴収の際、併せて税金も徴収しなければならない。

本来ならば負わずともよい義務を課されるのであるから、この点に関しては、当然に不満を抱くと思われる。また太宰府市は、集めた税金で太宰府天宮宮駐車場に3億円をかける大型立体駐車場整備を行うとしており、そうならば、駐車場事業者の事業が成り立たなくなってしまうおそれもある。義務を負うことは、ひいては自らの立場を危うくすることにもなりかねないため、そこに対しても不満が生じてくるであろう。

これらを踏まえれば、各有料駐車場事業者に特別徴収義務を課することは、代金徴収の際に税金を徴収したくない自由を侵害することになり、憲法違反であることも考えられる。

① 合憲性の判断基準

そもそも、代金徴収の際に税金を徴収したくない自由は、憲法上保障されるのであろうか。保障されないということになれば、裁量を逸脱しない限り、当然に合憲ということになる。まずは、この点から検討する。

営業の自由は、職業選択の自由を遂行する自由として憲法22条により保障されると解されるのであり、代金徴収の際に税金を徴収することを強制されれば、自由な営業が妨害されることとなる。ゆえに、代金徴収の際に税金を徴収したくない自由は営業の自由に含まれ、憲法22条により保障されると解することができるだろう。

もっとも、営業の自由も「公共の福祉」(憲法22条)による制約は受ける。この制約が不合理なものであれば憲法違反となる。では、制約の合理性からの合憲性判定基準はどのようなものであろうか。

この点についても二重の基準論を採用し、そのうえで論じていくこととする。営業の自由のような経済的自由については、前述のごとく立法府の判断を尊重する必要がある、精神的自由権よりも緩やかな基準で判断しなければならないのである。それゆえ合理性の基準により、目的が正当か(①)、手段と目的との間に合理的関連性があるか(②)を判断していくことになる。

② 具体的検討

本税条例について検討すれば、目的(①)に関しては、これまでに述べてきたことと同じく正当であるといえる。要件①については、これで充足したこととなる。

手段(②)について関連性を検討する際は、駐車場業者に徴収させる必要性がどの程度あるか、どの程度営業の自由が侵害されているか、という視点が重要となる。

この視点に立てば、太宰府市自らの手による徴収は、駐車場の多さや人件費などを考慮すると、著しく困難もしくは不可能であることになる。代替策としては市役所まで直接払い込ませる方法があるが、そのような方策を採用すれば、制度としての実効性を失うことになりかねない。事業者による特別徴収という形をとれば徴収を実効的に確保できるので

あるから、事業者に徴収させる必要性は高いといえよう。

また、駐車場建設による営業の自由の侵害については、そもそも駐車場の建設の目的は交通渋滞緩和にあるため、侵害の程度も渋滞が緩和される範囲に限られる。よって、ある程度の侵害は受忍限度内ということになる。

以上の点を踏まえれば、目的と手段に合理的関連性はあるといえることになり、要件②も充足する。

よって、太宰府市から事業者への制約は合理的範囲内といえ、憲法22条には反しないことになる。

(2) 平等原則違反

事業者としては、駐車場事業者のみが徴収を担うことに不満を抱き、他の事業に課税する方法があったのではないのかという不平等感をも感じられる。

また、あくまでも有料駐車場が対象であるとしても、本税条例はそもそも無料駐車場については除外している。さらに、5台以下及び営業日数が10台以下の臨時的駐車場についても課税していない(本税条例3条)。これでは太宰府市全域の駐車場を対象とする条例の公平性に反することにもなりかねないため、課税対象たる事業者としては、一層不平等感が募ると思われる。

そのため、平等原則(憲法14条1項)に違反しないかも検討する必要がある。

① 合憲性判断基準

これについてもサラリーマン税金訴訟と同じ基準、すなわち、「その立法目的が正当なものであり(①)、かつ、当該立法において具体的に採用された区別の態様が右目的との関連で著しく不合理であることが明らか(②)でない限りその合理性を否定することができず、これを憲法14条1項の規定に違反するものということとはできないと解する」とした判断基準によることとする。

② 具体的検討

目的(①)に関しては、これまでと同じく正当であるといえるため、要件としては充足しているといえよう。

次に不合理性(②)だが、本税条例が有料駐車場事業者に着目したのは徴収の確保が容易であったからであり、そのような対象から徴収することには政策的判断も組み、裁判所としては合理的と判断せざるを得ないだろう。よってこの点についても、目的との関連で著しく不合理であるとまではいえないため、こちらの要件も充足している。

無料駐車場の除外が平等原則に反するかという点については、そもそも無料駐車場は駐車場によって収入を得ているわけではないので事業者とはいえない。無料駐車場といっても、多くの場合民家の庭が開放されているようなものであり、市としても無料駐車場の把

掘は不可能である。よって、無料駐車場の除外は不合理だとはいえないだろう。

臨時的駐車場の適用除外が平等原則に違反するかについても、駐車場の規模が私的なものが多く、駐車場の把握が困難な状況に鑑みれば、適用除外しても不合理ということではない。

したがって、本税条例は憲法14条1項に反するとはいえないことになる。

第2節 行政不服申立て

第1節では、駐車場条例自体の是非を問う違憲確認訴訟について述べた。本節及び次節では、太宰府市が駐車場業者に対して下した課税処分に着目した救済手段について論じることとする。本節では行政不服審査について、次節では行政事件訴訟についてそれぞれ述べ、各紛争処理類型の効用を確認していきたい。

第1項 行政不服審査の前提

行政処分に対して不服のある場合は、原則として行政不服審査と行政事件訴訟のどちらを利用してよいという自由選択主義がとられている²。しかし、個別法に、不服申立てに対するの裁決を経た後でなければ訴えを提起できないとする、審査請求前置主義がとられているならば、まず不服申立てによらなければならない(行政事件訴訟法8条)。

本税条例に基づく課税処分は、租税法上の処分である。このような、大量に行われ審査請求によって行政の統一を図る必要がある処分に関しては、審査請求前置主義がとられている(地方税法第19条、19条の12)。ゆえに、課税処分に対する救済を求める際は、行政不服申立てを提起することが要求されるのである。

不服申立てでは処分性が要件の1つとして挙げられ、その判定は、要件容理のうちでも重要な位置を占めている。しかしながら現実問題として、本税条例に基づく徴税は施行直後から混乱した状況下で行われたため、処分性の有無を判断することは困難である。本節では、その判断がどのような方向になされるのかも予測し、検討を加えていきたい。

第2項 行政不服審査の要件

行政不服審査の要件としては、次の5つが挙げられる³。それは、①処分または不作為の存在、②正当な当事者であること、③権限を有する行政庁への申立て、④不服申立期間の遵守、⑤形式と手続の遵守である。

第1節では当事者別に論じていたが、本節では①から⑤の各要件を論じる過程で、各当事者について述べる形式をとる。

(1) 処分または不作為の存在

² 原田尚彦『行政法要論【金訂第4版増補版】』(学陽書房、2000年)388頁。

³ 原田尚彦『行政法要論【金訂第4版増補版】』(前掲注2)301~302、304~307頁。

本件は不作為ではなく、処分にあたるものであるため、処分についてのみ論じることとする。

本件で処分であるかの検討対象となるのは、特別徴収義務者への指定であろう(本税条例第9条)。本税条例第9条以下に特別徴収義務者の負う義務が列挙されている(本税条例第10~12、14、15条)が、これらは全て特別徴収義務者の指定に基づくものである。加えて、本税納入に反対する事業者が多く存在し、本税制度が事実上機能していない状況もある。これらを勘案すれば、本税条例第9条の特別徴収義務者指定がその対象となると考えられる。

では、指定が処分に該当するのであろうか。処分の定義は行政不服審査法第2条1項にあるが、そこでは、処分とは「公権力の行使に当たる事実上の行為で、人の収容、物の留置その他その内容が継続的性質を有するものが含まれるとする」と述べるに止まっている。しかし、本件では他に処分としてとらえるべきものは存在しないうえ、特別徴収義務者の指定により権利義務関係に変動が生じている。特定人の権利義務関係に具体的に決定された法的効果を及ぼし、行政のほぼ一方的判断によっている⁴。概ね、処分に該当すると考えられて差し支えないといえる。

(2) 正当な当事者であること

これは、当事者能力と当事者適格を有していることを指す。

当事者能力とは、自己の名において不服申立てをすることのできる一般的な資格をいう。この点に関しては、民法や民事訴訟法のカテゴリになるため、この点に関しての記述は省略する。詳細はそちらを参照されたい。

当事者適格は、特定の争訟において当事者として承認される、具体的な地位ないしは資格である。より詳しくいうならば、違法または不当な行政処分によって、直接に自己の権利利益を侵害された者を指すのである。この前提に立てば、紛争とは関係のない第三者や国民一般は、不服申立てをすることはできないことになる。

この枠組みを本件に当てはめると、特別徴収義務者のみに当事者適格が認められることとなる。

本税条例が納税義務者としているのは、有料駐車場に駐車する車の所有者である。一方で実際に徴収を受けるのは、特別徴収義務者たる有料駐車事業者である。特別徴収義務者への指定や徴収が処分になるため、当事者適格を有するのは駐車場事業者のみに限られる。よって、納税者である有料駐車場利用者が課税処分に不服があるとしても、不服申立てをすることはできない。

(3) 権限を有する行政庁への申立て

国税の場合、国税不服審査所という独立行政法人が存在し、独立した立場で国税に対する不服などを取り扱う。しかし地方税の場合、独立した不服審査のための機関は存在しな

⁴ 原田『行政法要論【金訂第4版増補版】』(前掲注2)127~129頁。

いたため、処分に関係する行政庁に対して不服申立てをすることになる。

本件では、処分そのものを行ったのは市の税務課であろうが、行政庁としては市長であろう。地方税に関する事務は法定受託事務にも該当しないため、この場合、上級行政庁は存在しないといえる。よって本件では福岡県知事への審査請求は認められず、太宰府市長への異議申立てのみしか認められないことになる。再審査請求も、地方税法や本税条例にその根拠条文が存在しないため、認められないであろう(行政不服審査法8条1項)。

これとは別の問題であるが、地方税では国税の場合と異なり、独立した審査機関が存在しないため、地方税の救済制度には処分庁が公平な審査をするのが不透明であり、可能であるのかという疑問もわく。不服申立ての要件とは直接関係ないものの、検討の余地はあろう。

(4) 不服申立期間の遵守

第一審にあたる不服申立て(異議申立て・審査請求)は、処分を知った日の翌日から起算して60日以内に行わなければならない(行政不服審査法第14条、45条)。現実の制度運用としては問題があったといえようが、本税条例による課税処分は実際になされてしまっている。処分を知った日がいづになるかという問題はあつたものの、現在までにこのような不服申立てがなされてはいない。

ゆえに、不服申立期間は経過してしまっており、現在は不服申立てを行うことはできないといえよう。しかし、過去の時点で課税処分を知り、そこから60日以内に提起することは可能であった。時期を逸してしまっていることは如何ともし難いが、その時期さえ過ぎなければ、要件としては充足していたのである。

(5) 形式と手続の遵守

不服申立ては、法律または条例により口頭による申立が許される場合を除き、処分庁ないし最終庁に、所定の事項(本件では行政不服審査法第15条)を記載した書面を提出することにより行わなければならない(行政不服審査法第9条1項)。

本税条例には不服申立ての方法についての定めが存在しないため、書面のみにより行うことができることになる。

第3項 不服申立ての利用展望

結論としては、事業者のみに異議申立てを提起する余地があるといえる。要件のみを判断すれば、事業者のみという制約はつくものの、本案審理に入ることはできよう。現実には不服申立期間を過ぎているため、もはやこのカテゴリに属する救済手段を講ずることはできないことがネックになっている。

しかし、仮に本案審理に入ったとしても、棄却判決になる可能性が高いと思われる。違憲確認訴訟においては、目的の正当性、目的と手段との合理的関連性などが挙げられたが、

不服申立てでも同様の判断が働くことになろう。制度としては争う余地があるが、明らかに違法とまではいえないとして、請求は認められないだろう。

不服申立ては、以上に述べた当事者の範囲・認容裁決獲得の可能性の判断から、全ての救済を十分に担保するまではいえないものであるといえよう。

第3節 行政事件訴訟

訴訟による救済制度は、その目的により、行政活動の是正による救済と、金銭による救済とに大別される。前者が行政事件訴訟であり、後者が国家補償(国家賠償訴訟と損失補償請求訴訟の総称をこのようにいう)である。本節では、前節で述べた行政不服審査の次段階の救済過程である、行政事件訴訟による救済を検討する。

行政事件訴訟法2条では、行政事件訴訟を抗告訴訟、当事者訴訟、民衆訴訟および機関訴訟の4種類を規定している。本件に関わる訴訟類型であるが、主たる当事者は駐車場事業者とその利用者であるため、自己の権利利益の保護を図る目的で提起する、いわゆる主観訴訟に属するものとなる。ゆえに、客観訴訟である民衆訴訟と機関訴訟が、まずは除外される。そして、主観訴訟のカテゴリに位置するも、その性質から当事者訴訟も除かれる。残るは抗告訴訟だが、これは行政の権力の行使を不服とする訴訟であるので、本件で利用される訴訟の大枠としては適格である。

では、抗告訴訟のうちいずれが該当するだろうか。請求内容が法定抗告訴訟の範囲内で足りるため、法定外抗告訴訟については検討する余地はない。そして法定抗告訴訟のなかでは、不作為の違法確認訴訟を除いた部分、つまり取消訴訟と無効等確認訴訟のみが本件に該当することとなる。

本節では、この2つの訴訟類型に絞って論じていくこととする。その構成としては、訴訟要件の概要を述べた後に、当事者適格を中心に、事業者と利用者の場合での差異を比較しつつ検討していきたい。

第1項 行政事件訴訟の仕組み

本節では、取消訴訟と無効等確認訴訟の訴訟要件を総覧する。

(1) 取消訴訟の訴訟要件

取消訴訟は、処分の取消訴訟(行政事件訴訟法3条2項)と裁決の取消訴訟(行政事件訴訟法3条3項)の2種類に分かれている。しかし、本事例は、裁決の取消訴訟に該当する余地はない。よって、以下の訴訟要件に関する論述は、処分の取消訴訟に限って行う。

そして、そのような取消訴訟の訴訟要件には、①処分性(行政事件訴訟法第3条2項)、②原告適格(行政事件訴訟法第9条)、③裁決の訴えの利益、④不服申立前置(行政事件訴訟法第8条)、⑤出訴期間(行政事件訴訟法第14条)、⑥被告適格(行政事件訴訟法第11条)、⑦管

轉(行政事件訴訟法第12条)の7つが挙げられる。以下、各訴訟要件の検討を行う。

① 処分性

取消訴訟とは、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」の取消しを求める訴訟であり、それは行政訴訟法第3条2項に規定されている。処分性とは、取消訴訟によって効力を消滅させられる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」への該当を示すものであり、訴訟の対象ともいえる。

処分性に関しては、1964(昭和39)年の「ごみ焼場設置設置条例無効確認訴訟」⁵最高裁判決中で、「直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」が行政処分であるという基準を示している。その一方で、行政処分にあたらぬ行政活動によって不利益を受け、民事訴訟その他の手続きで救済が得られない場合には処分性を認めようとする見解もある。行政事件訴訟法第3条2項にある「処分」についての見解は、双方で一致してはいない。

しかし、完全に食い違っているということはなく、処分性の有無につき争いのない部分もある。學上の行政行為は処分に該当し、それに準ずる権力的行為にも認められる余地はあるという、一定の基準は存在している。ただ、最高裁は処分性認定の要件として、①公権力行為による具体的な法効果の発生と、②争いの成熟性を要件として掲げているため、學上の行政行為に準ずる権力的行為の場合には、訴訟提起が容易でなくなることもある。

つまり、処分性については、訴訟の対象となる行政活動がどのような性質であるかによって、結果が相当に左右されることとなるのである。

② 原告適格

原告適格とは取消訴訟の原告となるための要件であり、処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益」(9条)を有する者でなければならない。ただ、法律上の利益とは必ずしも明らかになってはいない。

不利益処分を受けた相手方、つまり処分の名宛人に原告適格が認められることに関しては異論ない。しかし、処分に対する利害関係者が一定範囲に拡散するような場合に、その認定が問題となってくる。原告適格の範囲確定を巡っては、法律上保護された利益説と法律上保護に値する利益説という2説の争いが生じている。

法律上保護された利益説とは、個別法の趣旨の解釈から原告適格の範囲を導き出そうとするものである。すなわち、当該法規が個人に利益を与えそれを保護する趣旨であれば原告適格を認め、個人の利益が公益的規制の反動的利益に過ぎない場合は原告適格を否定するのである。この理論を採用したものが、公衆浴場距離制限に関する判決⁶である。通説・

⁵ 最判昭39(1964)年10月29日民集18巻8号1809頁。
⁶ 最判昭37(1962)年1月18日民集16巻1号57頁。

判例ともにこの立場に立っている。

これに対し、法律上保護に値する利益説とは、事実上の不利益であっても重大なものには原告適格を認めようとする見解である。新潟空港判決⁷からも、判例としては前説(法律上保護された利益説)に立ちながらも後説(法律上保護に値する利益説)を採用し、原告適格を柔軟に認めようとする傾向にあることが窺える。

他にも団体訴訟における原告適格の認定が問題となるが、ここでは立ち入った議論をするのは控える。

③ 狭義の訴えの利益

他の訴訟要件を満たしていたとしても、関係する処分を現実に取り消してもらう必要がなければ、訴えは却下されることになる。狭義の訴えの利益とは、判決による処分取消しによって現実に回復される、法律上の利益を指す。これと前述の原告適格とを併せて、広義の訴えの利益という。訴えの利益の認定は、原状回復の可能性、処分の失効、原告死亡時の訴訟承継など、複数の視点からの判断によってなされる。ここでは、原状回復の可能性と、処分の失効について検討したい。

処分を取り消しても、原状回復が事実上不可能であれば、訴えの利益は否定される。否定例としては、公用水面埋立免許に関する訴訟⁸や、永沼ナイキ訴訟⁹などが挙げられる。その一方で、原状回復が困難であってもその可能性を認め、訴えの利益を肯定している場合もある¹⁰。原状回復を基点として訴えの利益を考えれば、原状回復の可能性があれば認定を行い、仮にその可能性がないとしても当該処分が違法であるならば、行政事件訴訟法第31条にある事情判決によって救済を図るべきといえる。しかし、まだこのような見解が広く確立していると断言はできない。

失効した処分は効力を有しないので、そのような処分は取り消す必要がない。これが処分の失効に関する問題である。処分の失効には、行政事件訴訟法第9条のカッコ書きで「処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなった後においてもなお処分又は裁決の取消しによって回復すべき法律上の利益を有する者を含む」という規定にあるように、期間の経過や、取消しや撤回などの期間の経過に該当しない事由によるものがある。

本条によれば、法律上の利益が回復される可能性がある限りは、それが付随的な利益であっても訴えの利益が存続することになる¹¹。通説は法律上保護される利益説に立ち、法律上の権利ないし法律に根拠のある利益に限定して解する。処分を理由として将来不利益な扱いを受けるおそれがあっても、それが事実上の影響に過ぎなければ法律上の利益にはあたらないとするのである。しかし、下級審では法律上保護に値する利益説を採用している

⁷ 最判平元(1989)年2月17日民集43巻2号56頁。

⁸ 名古屋地判昭和53(1968)年10月23日行裁例集29巻10号1871頁。

⁹ 最判昭57(1982)年9月9日。日民集36巻9号1697頁。

¹⁰ 最判平成4(1992)年1月24日民集46巻1号54頁。

¹¹ 最判昭和40(1965)年4月28日民集19巻3号721頁。

ものもある。

本件における訴えの利益の認定は、有料駐車場事業者への特別徴収義務者の指定処分が問題となる。原状回復も可能であり、処分の失効もしてはならないため、訴えの利益が否定されることにはならないであろう。

④ 不服申立前置

不服申立前置については、処分の根拠となる法律に、不服申立に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、先に不服申立を提起し裁決を受けておかなければ取消訴訟を提起することはできない(行政事件訴訟法第8条1項但書)。本税条例は地方税法を根拠法としているので、地方税法の規定を参照する必要がある。地方税法第19条の12では、「第十九条に規定する処分の取消しの訴えは、当該処分についての異議申立て又は審査請求に対する決定又は裁決を経た後でなければ、提起することができない」とあり、第19条に、そうすべき項目が示されている。本件処分は、1項にある、決定や異議決定に該当する。よって、まずは不服申立てを提起しておく必要があるのである。本件では、ここが問われることになる。

不服申立前置主義も、行政事件訴訟法の8条2項に該当する場合は、直接出訴することが可能となる。①不服申立請求のあった日から3ヶ月を経ても裁決がない、②処分、処分の執行または手続の執行により生ずるいじりしい損害を避けるために緊急の必要がある、③その他裁決を経ないことにつき正当の理由がある、という条件に合致する場合は、それにあたる。本件では②と③に該当する可能性はあるので、直接の出訴が認められないとはいえない。

⑤ 出訴期間

出訴期間については、行政事件訴訟法第14条第1項で「処分又は裁決があつたことを知つた日から3箇月以内に提起しなければならない」とあり、また同条第3項において「取消訴訟は、処分又は裁決の日から1年を経過したときは、提起することができない。」とある。本件においては、この出訴期間の要件を満たさないケースが出てくる。例えば、有料駐車場事業者へ特別徴収義務者の指定処分が下されてから既に3ヶ月を経過しているため、事業者は出訴期間の要件を満たさないことになってしまう。この点は、いかんともしがたい。

⑥ 被告適格

処分の取消訴訟は、処分庁を被告として提起しなければならない(行政事件訴訟法第11条1項)。本件の場合、太宰府市長をその相手として訴えることになる。この要件は、欠けることなく充足されると考えてよいだろう。

⑦ 管轄

管轄は、訴えをどの裁判所に提起すべきかの問題である。管轄の問題は、事物管轄と土地管轄の両側面により判断されることとなる。

行政事件訴訟における事物管轄は、原則として第一審は地方裁判所となる(裁判所法第24条1項、33条1項1号)。特別法により高等裁判所を第一審としている場合もあるが、本件はそのような特別法の適用は関係しないので、これ以上は論じないこととする。

片や土地管轄では、被告行政庁の所在地の裁判所の管轄となる(行政事件訴訟法第12条1項)という、一般管轄に属する。特別管轄などは原告が遠方にあるなど特別な事情でない限り論じる余地がないため、本書では論じることを控える。

以上を総合すれば、本件における管轄は、福岡地方裁判所ということになる。

以上が、取消訴訟の訴訟要件の概要である。以下の第2項、第3項では、駐車場の利用者と事業者のそれぞれが訴訟を起こした場合について、これら訴訟要件を満たしているかを検討し、本案審理で裁判所がどのように判断すると予測されるかを述べる。

(2) 無効等確認訴訟の訴訟要件

無効等確認訴訟は、無効を代表として様々な事柄の確認を求める訴訟である。本件では無効の確認がストレートにあてはまるものであるため、無効確認訴訟について論じる。

このような訴訟は、公法上の当事者訴訟や争点訴訟が提起できるのであれば、補充性の原則が働き、提起できないことになる。しかし、本件はそのような訴訟による解決にはなじまないものであるから、それにより無効確認訴訟の提起が妨げられることはない。

無効等確認訴訟の訴訟要件には、取消訴訟と共通する要件があり、そのように共通する要件のみを満たせば、訴えの提起は可能となる。共通する要件とは、①処分性、②原告適格、③狭義の訴えの利益、④被告適格、⑤管轄の5つである。④不服申立前置と⑤出訴期間は、無効確認訴訟の提起には必要とされない。

取消訴訟には、出訴期間や不服申立前置がネックとなることが多い。しかし、そのような要件を満たすことができず、取消訴訟を提起できなかった場合にも、無効確認訴訟を提起することは認められる。とはいうものの、本案審理での違法性の判断は、取消訴訟よりも厳しい。すなわち、通説・判例においては、単なる違法性では無く、重大かつ明白な違法性が無効原因となっているのである¹¹。

いわば、取消訴訟よりは訴訟判決は得やすいが、本案判決は得難いという状況になっているのである。

無効確認訴訟も、取消訴訟の提起と併せて、以下、論じることとしたい。

¹¹ 東京府銀行税条例無効確認等請求事件第1審判決(東京地判平14(2002)年3月26日判時1787号42頁)では、明白性を不要とした。

第2項 有料駐車場利用者

前項では、取消訴訟と無効確認訴訟の訴訟要件を総覧した。本項および次項では、本件における各当事者、つまり駐車場事業者と利用者間に訴訟の提起が可能か、また訴えが提起された場合の予測される裁判所の対応について検討することとする。

本項では、有料駐車場利用者が原告として訴訟を起せるか否かについて検討する。

結論からいえば、利用者には、取消訴訟や無効確認訴訟の提起はできない。本章第2節の不服申立てに関する要件論の部分でも述べた通り、利用者には「原告適格」が要件としては欠落しているからである。

利用者は、処分の名宛人ではない。しかし、名宛人以外にも原告適格が認められる可能性はある。とはいえ、法の保護範囲をどうとらえるかによるが、趣旨の解釈基準からしても、認定の可能性は低いといわざるを得まい。その他の要件はまだ充足可能であるのだが、原告適格のみが充足の可能性が低いということになるのである。

不服申立前置の不充足も、欠格要件の1つとして挙げられよう。しかし、これは既に述べたことと重なることでもあるため、ここではこれ以上述べない。

第3項 有料駐車場事業者

第2項では原告を有料駐車場利用者として行政訴訟について検討してきた。本項では、有料駐車場事業者が原告となる場合について検討する。この場合は、特別徴収義務者の指定処分を、取消訴訟と無効確認訴訟のいずれかで争うかの、2パターンが考えられる。

この2つの訴訟について、以下、検討する。

(1) 特別徴収義務者の指定処分の取消訴訟

① 処分性

特別徴収義務者の指定処分が行われることで、特別徴収義務者に指定された者には、特別徴収義務が課される。その義務内容を見ると、特別徴収義務者には指定前に比べ、複数の義務が課されることになるのは明らかである(本税条例第10～12、14、15条)。当該処分は、事業者の権利義務に直接影響を及ぼしているといえるため、特別徴収義務者の指定処分には、処分性があるといえる。

② 原告適格の所在

事業者は、当該指定処分の名宛人であるので、原告適格は認められることになる。この点に関しては、疑いようがない。

③ 狭義の訴えの利益

当該処分を取り消せば、処分性の項目で述べたような義務から解放され、指定前の状態に戻るようになる。仮説でも述べたが、原状回復の可能性や処分の失効は本件では問題と

はならないため、当然に認められると考えられる。

④ 不服申立前置

不服申立ての利用要件については、本章第2節で述べた通りであり、詳しくはそちらを参照されたい。そこでの要件をパスして、不服申立ての提起が認められることとなる。その過程を経て初めて、出訴が許されるのである。

ただ、本節第1項で述べたような直接出訴の要件に合致する場合は、不服申立てを経ずに出訴できる可能性はある。

⑤ 出訴期間

出訴期間については、仮説で述べたように3ヵ月という縛りがある。本件の場合、2003(平成15)年5月12日に11の特別徴収義務者に、特別徴収義務者指定通知書が送付されていること、また、追加指定予定者に対しては、同年7月3日に特別徴収義務者指定通知書を発送していることが鍵となる。特別徴収義務者の指定を受ける事業者は、この通知書によって指定処分を知ることとなったといえよう。そう考えれば、後者の2003年7月3日の期日から判断しても、3ヵ月という期間は既に経過してしまっている。よって、出訴期間は経過しているために、取消訴訟は却下されることになる。

もちろん、事業者が出訴期間内に取消訴訟を提起した場合は要件を充足するのではあるが、この点に関しては、現在ではいかんともし難い。

⑥ 被告適格

被告の選定に原しては仮説で述べた通りである。この段階で大きな問題が生じる可能性は低いので、これ以上は述べない。

⑦ 管轄

同じく、仮説で述べた内容の通りであるので、詳しい説明は差し控える。

⑧ 本案審理

訴訟要件を満たし、適法な訴えと認められたならば、裁判所は本案審理に入る。第3項の本件課税処分の場合と同様に、本件指定処分の違法性について検討する。

まず、徴収方法に特別徴収を選択した根拠として地方税法第685条が挙げられるが、これは違法とまではいえないであろう。本章第1節で検討した通り、市が条例で定めた有料駐車場の事業者に特別徴収義務が課せられることは、明らかに違憲・違法という判断はできまい。意思決定過程が適正か否かで争いはあるが、よほどのいき過ぎがない限りは、国会の判断を尊重して、違法との判断を下さない可能性もある。

これらのことから、本件の指定処分に違法性があると判断する可能性は、そう高くはな

いといえよう。裁判所は棄却判決を下すことになると思われる。

(2) 特別徴収義務者の指定処分の無効確認訴訟

前述の通り、特別徴収義務者の指定処分取消訴訟は出訴期間を徒過してしまっているため、これにより争うことはできない。しかし、処分に「重大・明白な違法性」がある場合は、例外として同じ抗告訴訟である無効確認訴訟の提起が認められる。

無効確認訴訟には出訴期間が無いので、取消訴訟において出訴期間を過ぎていたため訴えを提起できなかった有料駐車場事業者も、無効確認訴訟を提起することができる。

無効確認訴訟の訴訟要件は、本節第1項で述べた通りである。その大半は取消訴訟のものと同じものであり、取消訴訟の訴訟要件は、出訴期間以外は概ね満たしているといつて差し支えない。ゆえに、無効確認訴訟の訴訟要件も充足しているということになる。

ただし、無効等確認訴訟においては、取消訴訟よりも厳格な「重大・明白な違法性」を必要としている。審理が取消訴訟よりも厳格になれば、自ずと認容判決が下る可能性も低くなる。このように考えれば、結局、裁判所は棄却判決を下すことになるのではないだろうか。

第4節 救済制度の有効性

以上、本税制に関する救済制度について概観してきた。訴訟要件のなかには、出訴期間など、その要件が不充足であるだけで、出訴自体が不可能になるものもある。そのような場合、現実にはもう手の打ちようがない。ただ、本税制度に関する争訟制度は存在しており、かつ、こちらでは内容を判断しかねる部分も多いので、本当に権利救済に不十分であるかは、実際に司法の判断を仰がない限り断定することはできない。

しかし、結論としては不十分であるといわざるをえないだろう。本税をめぐる問題は、受益と負担の関係が一直線ではなく、突にねじれてしまっている形になっていることから起こっている。関係が明確で、処分の相手方の同意が得られているならば、今回のような問題は起こらなかったと考えられる。そうはなっていなかったために、本来不平不満の出ることのない者を当事者とする紛争が発生し、問題がこじれてしまったのではないだろうか。

そして、制度設計側が、そのような不満が出ることを想定した制度構築をしていないため、そのような当事者に、権利回復のための手段が十分に用意されていない状態になってしまった。ましてや、本件は租税分野に関する紛争であるため、他の行政事件と比較しても、権利面での制約が多く、それが救済の途を困らせていることもある。

国家賠償訴訟や損失補償請求訴訟という手段も考えられるが、違法性や補償範囲の認定は、本件にはなじまないと思われる。国家賠償の場合は違法性の観点から問題があり、かといって、損失補償の場合はその補償範囲が問題となる。加えて、このような訴訟の既判力は、原則として訴訟の当事者のみに働き、そこがどのように判断されるのかも問題とな

るといえよう。既判力の幅を広げる可能性もなくはないが、そうなるよりは、棄却判決が下される可能性のほうが高いのではないだろうか。

争訟制度以外にも、住民の権利である直接請求権に基づく条例の改廃請求により、権利救済を図ることも考えられる。しかし、権利行使主体が住民に限定され、地方税の賦課徴収に関する事項がその例外となっているため、利用することはできないのである(地方自治法12条、74条)

これら全てを加味すると、争訟制度としても権利としても、救済は不十分であるといわざるをえない。本件の場合に利用が予定される事後的救済手段では、真の救済には至らないということになる。

＜参考文献＞

- ・ 磯井光明『地方税の法理論と実際』(弘文堂、1986年)
- ・ 金子宏『租税法 [第9版]』(弘文堂、2003年)
- ・ 塩野宏『行政法Ⅱ [第2版] 行政救済法』(有斐閣、1999年)
- ・ 芝池鏡一『行政救済法講義 [第2版]』(有斐閣、2001年)
- ・ 原田尚彦『行政法要論』[全訂第4版増補版] (学陽堂、2000年)

第6章 歴史と文化の環境税のあり方

序

本章では、歴史と文化の環境税(以下、本税とする)成立に関する各ステップでの問題点、及びそれらに対応する救済制度について概観することにより、本税にまつわる諸問題を考えてきた。

その主たる内容としては税制に関するものが中心であったが、その内容をそのまま受けて論じるのであれば、本税のあり方のみを議論するにとどまるものとなろう。しかし、問題はそう単純なものではない。本税を巡る問題は、当該制度の範囲内で議論すれば足りることはなく、地方自治体である太宰府市全体に関係する問題をはらんでいるのである。

よって本章では、これまでの議論をもとに税制制度論的視点から本税制のあり方について分析するとともに、そのみに止めず、その根源にある行政システムそのもののあり方についても考えていくこととする。

第1節 理論に先駆けた現実

本税は2008年5月の導入時から議論されてきたが、議論そのものは9月をめぐりに一区切りついている。その後、太宰府天宮の徴税決定があり、そして本税条例の再検討時期の前倒し(当初5年だったのが3年になった)と、本税を揺るがす様々な動きがあったのである。

双方ともに大きなインパクトを伴うものであったが、やはり再検討時期の前倒しは、再検討が廃止を含めるものとされたこともあり、とくに目を引かれる。これは、2004年2月25日、非公開の議会運営委員会での審議において決定された。

その内容は、駐車場税の存続期間は2004年度から2008年度までの3カ年とし、その後には廃止を含めて再検討するものである。太宰府市はこの方針に基づき、税の存続期間を新たに定める条例施行規則の改正案を、三月定例会市議会に提案する方向で最終調整に入った。

反対同盟は2003年7月末で、駐車場税特別徴収義務者の指定を太宰府市に返上しているが、4月1日から税徴収再開に応じるとしている。よって駐車場利用料金も加算されて徴収されることになる。普通車を例にとると、一台400円の駐車料金に本税100円が加算され、500円に値上げされて徴収がなされるのである。

太宰府市が提案した解決案は、3年間の期間限定で施行する措置により反対派者に譲歩する一方で、実質的に空洞化していた駐車場税の徴収実態を挙げる要協案の色彩が強い。同市は駐車場税に反対する業者の抵抗が根強いことから「現状のままでは対立と混乱が続き、観光都市・太宰府のマイナスイメージを増幅させるだけだ」と判断を下したのである。廃止を盛り込んだ異例の解決案により、事態の正常化を目指すものだといえよう。

本税において当事者である行政と駐車場事業者の双方が合意したことにより、本税を巡る一連の騒動は一応の終止符が打たれることとなった。しかし、現実には合意をみた廃

止とはいえ、その結論の導き方はセオリーに則ったものではないとの声が高い。

よって、これらを踏まえて論を構成することが望ましい。廃止をも視野に入れた抜本的再検討、及びそれを導くための手続過程の両方で疑問が生じている。よって、冒頭でも述べた論点に現実を交差させ、述べていくことが必要となる。

以下、本章では、まずはこれまでに述べてきた事柄を総合勘案して本税制についての正当性を確認し、併せて廃止という判断との関係を検討する。そして、本税制を作り、その基礎となっている太宰府市の行政システムについて、本税の審議・議決過程を例に挙げて正当性を述べていく。そして最後に、政策実行のうえで望ましい行政のあり方を議論することとしよう。

第2節 制度としての正当性

第1項 歴史と文化の環境税の正当性

これまでに本税について様々な角度から分析してきた。これらを勘案すれば、徴税制度として本税はどのようにあるべきといえるだろうか。

本政策は、他の政策とは勝手が異なる「租税」に関する事柄である。徴税への反対は必ずといってよほど生じるため、実現には理想論を突き進めるだけで話が進まないことも多々あろう。租税政策を他と同様に考えることはできまい。しかし、本税の成立過程を分析すれば、本来とられるべきセオリーに反する対処があまりにも多過ぎる。

これまでの検討結果からすれば、本税は真に正当なものがあったかは、疑問であるといわざるをえない。導入経緯・手法・内容に照らしても、不適當であろう。

政策決定が徴税という目的に縛られたものであったこと、抵抗・救済手段が限定されるうえに機能していないこと、そして適正手続きの遵守が全般的になされていないこと、制度構築が市のなすがままになっていること。これらは、国民の権利・義務を守る責務を負う一方で、不利益処分を課す権限を有する立場である行政としては、あまりにも配慮を欠くものである。これでは、到底正当性を有しているということとはできない。

ゆえに、結論としては徴税するべきではなかったとはいえよう。しかし、本税条例は既に施行済みであり、制度としては動き出してしまっている。それでは、本税は続行と廃止のいずれに当たるのか。次項では、その点について述べる。

第2項 歴史と文化の環境税の未来

続行であろうと廃止であろうとも、その方向性は多様な分岐を生じる。続行であれば、現状維持、部分改正による運用続行、全面改正による続行、代替案による方向転換のいずれかになる。廃止であれば、即時廃止、期限を設けての廃止と、一口に続行・廃止といえることはできない。それでは、本税はこれらのいずれに該当するのだろうか。

結論からいえば、即時廃止が妥当であろう。仮に続行をするのであれば、徴税決定時の合意が前提として必要となる。しかし、本税の制定過程をみる限り、その前提条件を欠い

ている。徴税への合意がないのに強行制定をしたのであるから、「税制」という形式での制度統行は認められまい。仮に目的税として課税客体を厳格に限定したうえでの徴収サイクルができあがっているのならば、そのままあるいは部分改正による徴収統行の余地はあったろう。しかし、制度としての内容は不十分であるので、この観点からも徴収統行はできないのである。

制度設計をすることは困難であろうし、理想論であるかもしれない。しかしこうしなければ、理由や過程を無視し、結果のみの優先を容認することに他ならなくなる。これは民主主義、さらにいうなら憲法にある国民主権の根本的否定であり、絶対に許されてはならないものである。

代替案による方向転換も考えられるが、もともとが徴税を目的とする制度設計であったため、代替案を議論する余地はないと思われる。何より、代替案の考慮は一旦制度を解体することにつながるため、これは事実上の廃止である。仮に代替案による方向転換を認めるとしても、それを設定する例により政策内容は変わり得るものであり、結果重視に陥り易い。結果よりも過程を重視する必要があるため、認められまい。

よって結論としては即時廃止がベストであり、消去法でいってもそれ以外とれないのである。太宰府市の提案した譲歩案は、期限を設けてのものであるが、一旦徴税をしたこともあり、関係機関との調整もあるため、結論としては概ね妥当であったといえよう。

この他にも、駐車場税の徴収の80%は新年の参拝時に集中するらしく、そのときに得られるであろう予備徴収と、実際得られた徴収を比較してみることで、正当性を判断することもできるため、そちらからの分析も必要となろう。

第3節 住民との連携

第1項 太宰府市における住民との連携

これまで再三述べてきたように、行政が政策を実行するには、住民の合意が不可欠である。もちろん、焼却場やごみ処理施設のように、合意は得難いものの必要な政策もあり、それが全てであるといいきることはできない。しかし、本件については住民の合意が必要不可欠であった。

住民の意見を聞き、それを踏まえての対応が望まれるといえよう。政策を実行するならば、理解を得られるような説明をせねばならないし、実行の是非を問うのであれば、住民の意見を最大限に尊重せねばならない。

本件の場合、どちらに解釈したとしても、住民の理解も得られておらず、意見を尊重してもいない。それは、関係者からの激しい抵抗や、議会でのやりとりをみれば、明らかである。よって、市の対応は、説明責任を果たしておらず、不十分であるといわざるを得ないだろう。新規に、強制的に負担を強いる政策を実行するのであれば、住民とは慎重に議論を重ねておかねばならない。通常の政策と異なり、救済手段が限定されることから、住民の意見を聞き、十分な理解を得たうえでの政策の実行が望まれるといえよう。

第2項 歴史と文化の環境税の廃止決定過程

章の冒頭でも述べたように、太宰府市の本税廃止決定は非公開の議会運営委員会(以下、議運とする)での審議によってなされた。

福岡県内の太宰府市を除く23市は、市民からの議運傍聴希望に対し、委員長の許可でこれを認めている。福岡、北九州、久留米、甘木市では、報道関係者は自由に傍聴することもできるという。これに対し、太宰府市は「原則非公開」である。開会中の三月議会でも、市側が駐車場税の見直し時期を5年から3年に短縮する条例改正案を議運で報告した際、傍聴希望があったがこれを拒否したというのである。

太宰府市は、県内24市のなかで唯一、市民の議運傍聴を認めていない。市政の重要課題を「密室」で話し合ったこと、議運を非公開にしていなかったことなど、同市の情報公開に対する姿勢に批判が集まっている。

このような形の譲歩案提案は、住民とのつながりを断つものであり、住民の意思とは正反対の結論を導く可能性が高い。このような意思決定が認められるのであれば、本件でいう統行なり廃止を決定する過程で説明の回避に当たり、行政は説明責任を軽減することになるのではあるまいか。それは行政内部を不透明にすることに他ならない。

本税に関して区切りをつけることを第一とするならば、ひとまずこれでよいのかもしれない。しかし、それは住民の行動を封じ込めることになる。

行政が成立を担う制度は、仮にそれが制度として不適当なものであっても、強政策をとれば成立が可能である。それは本税条例の制定過程をみれば、火をみるより明らかである。その意味では、行政は住民よりも強い力をもっている。にも関わらず、わが国の行政では一度成立を固めた制度を途中で止めること、あるいは完成したものを廃止することは容易な問題ではない。これらのことを考えても、濫用は許されまい。

故に、なし崩し的に結論のみを作ろうとする行為は許されてはならない。いくら実現した政策に問題があるとはいえ、その是正策が適正な手続の過程を無視するわけにはいかないのである。あくまで適正手続を堅持しなければならない。これは、政策決定の最初でたわみを抱えていたことの是正として許されることではないのである。

第4節 望ましい法務体制

太宰府市における本税条例の制定過程をみるに、地方自治の本旨に沿った法務体制があるべきであった。そうすれば、本税を巡る問題は起こらなかつたろう。全ての問題は、体制の甘さから発生しているのである。

良かれ悪しかれ、もしも最初で内容を確定させておくことができれば、このような揺らぎは生じなかつたと思われる。制度が確定していれば救済への途が確保されていた可能性もあるため、揺らぎが生じなかつたとまではいいきれない。しかし、少なくとも徴税を拒む事実行為が減少したであろうことは想像に難くない。

その意味では、本税は最初から制度運営のうえでの歪み・たわみを抱えたままの出発であったといえる。

しかし、いくら問題があっても事実行為としての反抗が頻発することは望ましくない。よって、自治体における法務体制が充実したものであることが必要不可欠なのである。

今後は、基本理念に則った法務体制の構築が望まれるといえよう。

第5節 さいごに

本税についてこれまで述べてきたのであるが、端的に、住民側にとって知らないことが多過ぎる制度であることが浮き彫りになった。行政と住民との間のコミュニケーション不足を痛感せざるを得ない。不安を誘い、混乱を招いた太宰府市による対応は、行政としては望ましいとはいえない。

ただし、当然のことだが、住民の側からも行政へ積極的に関わっていく努力をしていかなければならない。行政が情報を発信してもそれを受けた市民が無関心のままでは何も解決しない。行政と住民が向かい合っていかなければならないのだ。

本税条例において、司法の判断を仰ぐかたちでの具体的な争いが持ち上がったわけではないので、その意味ではこの問題はインパクトに欠けるし、緊急性も認められないかもしれない。しかし、よりよい行政運営を求めるために、住民参加をはじめとする適正なプロセスを踏む行政活動とは何かを住民が中心となって問い続けていかなければならない。

本書が今後の自治体法務を考察する際の一助として実のあるものとして読まれることを願いつつ、論の結びとする。

資料編

参照条文

憲法

- ・18条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。
- ・14条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。
- ・22条 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。
- ・29条 財産権は、これを侵してはならない。
2項 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。
- ・41条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。
- ・84条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。
- ・92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。
- ・93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
2項 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
- ・94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

地方自治法

- ・10条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。
2項 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分担する義務を負う。
- ・12条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。
- ・14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。
2項 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。
- ・74条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。
- ・89条 普通地方公共団体に議会を置く。
- ・115条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。
2項 前項但書の議長又は議員の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない。
- ・138条の4 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。
3項 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

- ・224条 普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、敷入又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の程度において、分担金を徴収することができる。
- ・225条 普通地方公共団体は、第二百三十八条の四第四項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。
- ・226条 市町村は、第二百三十八条の六の規定による公有財産の使用につき使用料を徴収することができるほか、同条第二項の規定により使用の許可を受けた者から加入金を徴収することができる。
- ・227条 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる。
- ・241条 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。

行政不服審査法

- ・2条 この法律にいう「処分」には、各本条に特別の定めがある場合を除くほか、公権力の行使に当たる事実上の行為で、人の収容、物の留置その他その内容が継続的性質を有するもの（以下「事実行為」という。）が含まれるものとする。
- ・8条 次の場合には、処分についての審査請求の裁決して不服がある者は、再審査請求をすることができる。
1号 法律（条例に基づく処分については、条例を含む。）に再審査請求をすることができる旨の定めがあるとき。
2号 審査請求をすることができる処分につき、その処分をする権限を有する行政庁（以下「原権限庁」という。）がその権限を他に委任した場合において、委任を受けた行政庁がその委任に基づいてした処分に係る審査請求につき、原権限庁が審査庁として裁決をしたとき。
- ・9条 この法律に基づく不服申立ては、他の法律（条例に基づく処分については、条例を含む。）に口頭ですることができる旨の定めがある場合を除き、書面を提出してしなければならない。
- ・14条 審査請求は、処分があつたことを知つた日の翌日から起算して六十日以内（当該処分について異議申立てをしたときは、当該異議申立てについての決定があつたことを知つた日の翌日から起算して三十日以内）に、しなければならない。ただし、天災その他審査請求をしなかつたことについてやむをえない理由があるときは、この限りでない。
2項 前項ただし書の場合における審査請求は、その理由がやんだ日の翌日から起算して一週間以内にななければならない。
- ・15条 審査請求書には、次の各号に掲げる事項を記載しなければならない。
1号 審査請求人の氏名及び年齢又は名称並びに住所
2号 審査請求に係る処分
3号 審査請求に係る処分があつたことを知つた年月日
4号 審査請求の趣旨及び理由
5号 処分庁の教示の有無及びその内容
6号 審査請求の年月日
2項 審査請求人が、法人その他の社団若しくは財団であるとき、総代を互選したとき、又は代理人によつて審査請求をするときは、審査請求書には、前項各号に掲げる事項のほか、その代表者若しくは管理人、総代又は代理人の氏名及び住所を記載しなければならない。
3項 審査請求書には、前二項に規定する事項のほか、第二十条第二号の規定により異議申立てについての決定を経ないで審査請求をする場合には、異議申立てをした年月日を、同条第三号の規定により異議申立てについての決定を経ないで審査請求をする場合には、その決定を経ないことについての正当な理由を記載しなければならない。
4項 審査請求書には、審査請求人（審査請求人が法人その他の社団又は財団であるときは代表者又

は管理人、総代を互選したときは総代、代理人によつて審査請求をすることができるときは代理人)が押印しなければならない。

- ・45条 異議申立ては、処分があつたことを知つた日の翌日から起算して六十日以内しなければならない。

行政事件訴訟法

- ・2条 この法律において「行政事件訴訟」とは、抗告訴訟、当事者訴訟、民衆訴訟及び機関訴訟をいう。
- ・3条 この法律において「抗告訴訟」とは、行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟をいう。
 - 2項 この法律において「処分の取消しの訴え」とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為(次項に規定する裁決、決定その他の行為を除く。以下単に「処分」という。)の取消しを求める訴訟をいう。
 - 3項 この法律において「裁決の取消しの訴え」とは、審査請求、異議申立てその他の不服申立て(以下単に「審査請求」という。)に対する行政庁の裁決、決定その他の行為(以下単に「裁決」という。)の取消しを求める訴訟をいう。
 - 4項 この法律において「無効等確認の訴え」とは、処分若しくは裁決の存否又はその効力の有無の確認を求める訴訟をいう。
- ・8条 処分の取消しの訴えは、当該処分につき法令の規定により審査請求をすることができる場合においても、直ちに提起することを妨げない。ただし、法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、この限りでない。
 - 2項 前項ただし書の場合においても、次の各号の一に該当するときは、裁決を経ないで、処分の取消しの訴えを提起することができる。
 - 1号 審査請求があつた日から三ヶ月を経過しても裁決がないとき。
 - 2号 処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき。
 - 3号 その他裁決を経ないことにつき正当な理由があるとき。
- ・9条 処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴え(以下「取消訴訟」という。)は、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者(処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなつた後においてもなお処分又は裁決の取消しによつて回復すべき法律上の利益を有する者を含む。)に限り、提起することができる。
- ・11条 処分の取消しの訴えは、処分をした行政庁を、裁決の取消しの訴えは、裁決をした行政庁を被告として提起しなければならない。ただし、処分又は裁決があつた後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、その行政庁を被告として提起しなければならない。
 - 2項 前項の規定により被告とすべき行政庁がない場合には、取消訴訟は、当該処分又は裁決に係る事務の所属する国又は公共団体を被告として提起しなければならない。
- ・12条 行政庁を被告とする取消訴訟は、その行政庁の所在地の裁判所の管轄に属する。
 - 2項 土地の収用、鉱業権の設定その他不動産又は特定の場所に係る処分又は裁決についての取消訴訟は、その不動産又は場所の所在地の裁判所にも、提起することができる。
 - 3項 取消訴訟は、当該処分又は裁決に関し事案の処理に当たつた下級行政機関の所在地の裁判所にも、提起することができる。
- ・14条 取消訴訟は、処分又は裁決があつたことを知つた日から三ヶ月以内に提起しなければならない。
 - 2項 前項の期間は、不変期間とする。
 - 3項 取消訴訟は、処分又は裁決の日から一年を経過したときは、提起することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない
- ・31条 取消訴訟については、処分又は裁決が違法ではあるが、これを取り消すことにより公の利益に著しい損害を生ずる場合において、原告の受ける損害の程度、その損害の賠償又は防止の程度及び

方法その他一切の事情を考慮したうえ、処分又は裁決を取り消すことが公共の福祉に適合しないと認めるときは、裁判所は、請求を棄却することができる。この場合には、当該判決の本文において、処分又は裁決が違法であることを宣言しなければならない。

地方税法

- ・1条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。
 - 9号 特別徴収 地方税の徴収について便宜を有する者にこれを徴収させ、且つ、その徴収すべき税金を納入させることをいう。
- ・2条 地方団体は、この法律の定めるところによつて、地方税を賦課徴収することができる。
- ・3条 地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない。
- ・5条 市町村税は、普通税及び目的税とする。
 - 2項 市町村は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする。ただし、徴収に要すべき経費が徴収すべき税額に比して多額であると認められるものその他特別の事情があるものについては、この限りでない。
 - 1号 市町村民税
 - 2号 固定資産税
 - 3号 軽自動車税
 - 4号 市町村たばこ税
 - 5号 鉱産税
 - 6号 特別土地保有税
 - 3項 市町村は、前項に掲げるものを除く外、別に税目を起して、普通税を課することができる。
- ・19条 地方団体の徴収金に関する次の各号に掲げる処分についての不服申立てについては、本款その他この法律に特別の定めがあるものを除くほか、行政不服審査法(昭和三十七年法律第百六十号)の定めるところによる。
 - 1号 更正若しくは決定(第五号に掲げるものを除く。)又は賦課決定
- ・19条の12 第十九条に規定する処分の取消しの訴えは、当該処分についての異議申立て又は審査請求に対する決定又は裁決を経た後でなければ、提起することができない。
- ・261条 総務大臣は、第二百五十九条第一項の規定による協議の申出を受けた場合には、当該協議の申出に係る道府県法定外普通税について次に掲げる事由のいずれかががあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。
 - 1号 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
 - 2号 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。
 - 3号 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済政策に照らして適当でないこと。
- ・336条 市町村民税に関する犯罪事件については、国税犯則取締法の規定(第十九条ノ二及び第二十二條の規定を除く。)を準用する。
- ・669条 市町村は、市町村法定外普通税の新設又は変更(市町村法定外普通税の税率の引下げ、廃止その他の政令で定める変更を除く。次項及び次条第二項において同じ。)をしようとする場合には、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。
- ・671条 総務大臣は、第六百六十九条第一項の規定による協議の申出を受けた場合には、当該協議の申出に係る市町村法定外普通税について次に掲げる事由のいずれかががあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。
 - 1号 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
 - 2号 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。
 - 3号 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済政策に照らして適当でないこと。
- ・685条 市町村法定外普通税を特別徴収によつて徴収しようとする場合においては、当該市町村法定外

普通税の徴収の便宜を有する者を当該市町村の条例によつて特別徴収義務者として指定し、これに徴収させなければならない。

- 2 項 前項の特別徴収義務者は、当該市町村法定外普通税の納期限までにその徴収すべき市町村法定外普通税に係る課税標準額、税額その他条例で定める事項を記載した納入申告書を市町村長に提出し、及びその納入金を当該市町村に納入する義務を負う。
- 3 項 前項の規定によつて納入した納入金のうち市町村法定外普通税の納税者が特別徴収義務者に支払わなかつた税金に相当する部分については、特別徴収義務者は、当該納税者に対して求償権を有する。
- 4 項 特別徴収義務者が前項の求償権に基づいて訴を提起した場合においては、市町村の徴税吏員は、職務上の秘密に関する場合を除く外、証拠の提供その他必要な援助を与えなければならない。
- ・ 693 条 納税者又は特別徴収義務者が納期限（更正又は決定があつた場合においては、不足金額の納期限をいう。以下市町村法定外普通税について同様とする。）までに市町村法定外普通税に係る地方団体の徴収金を完納しない場合においては、市町村の徴税吏員は、納期限後二十日以内に、督促状を発しなければならない。但し、繰上徴収をする場合においては、この限りでない。
- ・ 695 条 市町村法定外普通税に係る滞納者が次の各号の一に該当するときは、市町村の徴税吏員は、当該市町村法定外普通税に係る地方団体の徴収金につき、滞納者の財産を差し押さなければならない。
 - 1 号 滞納者が督促を受け、その督促状を発した日から起算して十日を経過した日までにその督促に係る市町村法定外普通税に係る地方団体の徴収金を完納しないとき。
 - 2 号 滞納者が繰上徴収に係る告知により指定された納期限までに市町村法定外普通税に係る地方団体の徴収金を完納しないとき。
- ・ 733 条 総務大臣は、第七百三十一条第二項の規定による借附の申出を受けた場合には、当該借附の申出に係る法定外目的税について次に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。
 - 1 号 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
 - 2 号 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。
 - 3 号 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済政策に照らして適当でないこと。

裁判所法

- ・ 24 条 地方裁判所は、次の事項について裁判権を有する。
 - 1 号 第三十三条第一項第一号の請求以外の請求に係る訴訟（第三十一条の三第一項第二号の人事訴訟を除く。）及び第三十三条第一項第一号の請求に係る訴訟のうち不動産に関する訴訟の第一審
 - 2 号 第十六条第四号の罪及び罰金以下の刑に当たる罪以外の罪に係る訴訟の第一審
 - 3 号 第十六条第一号の控訴を除いて、簡易裁判所の判決に対する控訴
 - 4 号 第七条第二号及び第十六条第二号の抗告を除いて、簡易裁判所の決定及び命令に対する抗告
- ・ 83 条 簡易裁判所は、次の事項について第一審の裁判権を有する。
 - 1 号 訴訟の目的の価額が百四十万円を超えない請求（行政事件訴訟に係る請求を除く。）

国家行政組織法

- ・ 8 条 第3条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不照査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。

国税徴収法

- ・ 22 条 国税ノ納税義務者ノ為スヘキ国税ノ課税標準ノ申告（当該申告ノ修正ヲ含ム以下申告ト称ス）ヲ為ササルコト若ハ虚偽ノ申告ヲ為スコト又ハ国税ノ徴収若ハ納付ヲ為ササルコトヲ煽動シタル者ハ三年以下ノ懲役又ハ二十万円以下ノ罰金ニ処ス
- 2 項 国税ノ納税義務者ノ為スヘキ申告ヲ為サラシメ若ハ虚偽ノ申告ヲ為サシメ又ハ国税ノ徴収若ハ納付ヲ為サラシムル目的ヲ以テ暴行又ハ脅迫ヲ加ヘタル者亦同シ

北海道ニセコ町まちづくり基本条例

- ・ 42 条 町は、まちづくりに関する重要な条例を制定し、又は改廃しようとするときは、次のいずれかに該当する場合を除き、町民の参加を図り、又は町民に意見を求めなければならない。
 - 1 号 関係法令及び条例等の制定改廃に基づくものでその条例の制定改廃に政策的な判断を必要としない場合
 - 2 号 用語の変更等簡易な改正でその条例に規定する事項の内容に実質的な変更を伴わない場合
 - 3 号 前2号の規定に準じて条例の制定改廃の議案を提出する者（以下「提案者」という。）が不賛と認めた場合
- 2 項 提案者は、前項に規定する町民の参加等の有無（無のときはその理由を含む。）及び状況に関する事項を付して、議案を提出しなければならない。

太宰府市歴史と文化の環境税条例 (趣旨)

- ・ 1 条 この条例は、本市固有の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」を創造するために課する歴史と文化の環境税に関し必要な事項を定める。

(課税の根拠)

- ・ 2 条 地方税法（昭和25年法律第226号、以下「法」という。）第5条第3項の規定に基づき、市税として歴史と文化の環境税を課する。

(定義)

- ・ 3 条 この条例において「有料駐車場」とは、市内にある有料の駐車場のうち、次の各号に掲げるもの以外の駐車場をいう。
 - (1) 月極の駐車場
 - (2) 事業所・店舗等に付随する駐車場
 - (3) 臨時的駐車場

- 2 項 前項各号に掲げる駐車場については、別に規則で定める。

(課税徴収)

- ・ 4 条 歴史と文化の環境税の課税徴収については、この条例に定めるもののほか、法令及び太宰府市税条例（昭和39年条例第162号）の定めるところによる。

(納税義務者)

- ・ 5 条 歴史と文化の環境税は、有料駐車場に駐車する行為に対し、その対価を支払う者（以下「有料駐車場利用者」という。）に課する。

(課税免除)

- ・ 6 条 次に掲げる者が乗車する自動車等の有料駐車場利用者に対しては、歴史と文化の環境税を課さない。ただし、乗車定員が10人を超える自動車の有料駐車場利用者については、別に規則で定める。
 - (1) 法第292条第1項第9号に規定する障害者
 - (2) 前号に準ずる者

(課税標準及び税率)

- ・ 7 条 有料駐車場利用者に係る歴史と文化の環境税の課税標準及び税率は、駐車する行為1回につき次の各号に定める率とする。

- (1) 二輪車（自転車を除く。） 50 円
- (2) 乗車定員が 10 人以下の自動車 100 円
- (3) 乗車定員が 10 人を超え 29 人以下である自動車 300 円
- (4) 乗車定員が 29 人を超える自動車（大型トラックを含む。） 500 円

(徴収の方法)

・ 8 条 歴史と文化の環境税の徴収については、特別徴収の方法による。

(特別徴収義務者)

・ 9 条 有料駐車場の事業者は、当該駐車場における特別徴収義務者とする。

(税額の表示)

・ 10 条 特別徴収義務者は、有料駐車場利用者の見やすい箇所に歴史と文化の環境税の税額を表示しなければならない。

(申告納入)

・ 11 条 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。

2 項 特別徴収義務者は、次の表の左欄に掲げる期間に徴収すべき歴史と文化の環境税について、同表右欄に掲げる納期限までに申告書を市長に提出するとともに、その納入金を納入しなければならない。ただし、当該特別徴収に係る有料駐車場を利用に供しなくなったときは、その供しなくなった日から 15 日以内に、その供しなくなった日までにおいて徴収すべき歴史と文化の環境税について申告納入しなければならない。

4 月 1 日から 7 月 31 日までの分	8 月 15 日
8 月 1 日から 11 月 31 日までの分	12 月 15 日
12 月 1 日から翌年 3 月 31 日までの分	4 月 15 日

(帳簿等への記録及び保存)

・ 12 条 特別徴収義務者は、帳簿等を備え、規則で定める事項を記録及び保存しなければならない。

2 項 前項の帳簿等は、その申告書の提出期限の翌日から起算して 3 年間これを保存しなければならない。

(更正又は決定の通知)

・ 13 条 法第 688 条第 4 項の規定による歴史と文化の環境税の更正又は決定の通知並びに法第 688 条第 4 項の規定による歴史と文化の環境税の過少申告又は不申告加算金額の決定の通知並びに法第 689 条第 4 項の規定による歴史と文化の環境税の重加算金額の決定の通知は、その旨を記載した通知書により行う。

(不足金額等の納付手続)

・ 14 条 特別徴収義務者は、前条の更正又は決定の通知を受けた場合において、不足税額があるときは、当該不足税額並びにこれに対する延滞金額及び過少申告加算金額並びに不申告加算金額又は重加算金額を前条の通知書に記載された納期限までに納付書によって納付しなければならない。

(特別徴収義務者の帳簿の記録の義務違反等に関する過料)

・ 15 条 第 12 条第 1 項の規定により、正当な事由がなくて記録及び保存をせず、若しくは虚偽の記録をしたとき又は同条第 2 項の規定により保存すべき帳簿を 3 年間保存しなかったときは、その者に対し、3 万円以下の過料に処する。

(歴史と文化の環境税運営協議会)

・ 16 条 歴史と文化の環境税について、市長は太宰府市歴史と文化の環境税運営協議会に意見を求めることができる。

(委任)

・ 17 条 この条例に定めるもののほか必要な事項は、規則で定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、規則で定める日から施行する。

(平成 15 年規則第 32 号で平成 15 年 5 月 23 日から施行)

(適用期間)

2 市長は、この条例の施行後 5 年を目途として、この条例の施行状況、社会経済情勢の推移等を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

太宰府市駐車場税問題経緯（年表）

<2000（平成12）年>

- 2月頃 職員の発案により、太宰府市での法定外税の創設についての提案がなされる。
- 4月1日 地方分権一括法の施行により地方自治体の法定外税に関する制度が変化。従来の法定外普通税に加えて法定外目的税の徴収が認められるようになる。
- 4月 市民部部門会議において、法定外税の導入に関する調査研究を始めることを表明する。
- 7月21日 法定外税の導入調査研究について、市長決裁を受ける。
- 8月8日 市民部税務課職員でプロジェクト会議を立ち上げ、第1回会議を開催。
○プロジェクト会議メンバー
総務部長、総務次長、税務課長、市民税係長、固定資産税係長各係より2名 合計9名
- 10月3日 庁内に法定外税導入について、プロジェクト会議で検討中であることを報告。
- 12月1日 議会全員協議会で説明、調査研究についての経緯の了解を得る。
(以後、議会開催毎に経過報告をする。)
- 12月11日 関係者（太宰府天満宮、太宰府市商工会、太宰府市観光協会）に説明し、協力を依頼。
- 12月20日 " "
- 12月25日 税制審議会委員の選任開始。

<2001（平成13）年>

- 1月4日 駐車場実態調査を実施。
- 1月5日 " "
- 1月18日 総務省協議の打ち合わせ資料について県地方協議。
- 1月24日 県を通じ、総務省に打診。内容について数ヶ所の指摘あり。その後、随時やり取りを行う。
- 3月2日 総務省に挨拶に行く。（県地方課同行）
- 3月7日 観光課税が新聞報道される。
- 4月10日 税制審議会委員決定。
- 4月19日 第1回税制審議会開催。「太宰府市観光課税（仮称）の新設について」を諮問。
- 5月10日 第2回税制審議会開催。「概要、目的税と普通税について等」
- 5月24日 第3回税制審議会開催。「疑問点の意見交換、現地視察等」
- 5月29日 第1回事業者説明会開催。4グループに分けて開催する。
- 5月31日 " "
- 6月14日 第4回税制審議会開催。「事業者説明会報告、新税の概要審議等」
- 6月28日 第5回税制審議会開催。「答申案審議」
- 7月11日 天満宮官司に面会。最終答申案について協議、了承を得る。
- 7月12日 第6回税制審議会（最終）開催。審議会答申を受ける。
- 7月31日 駐車場実態調査の契約決裁。
- 8月8日 河口湖町「遊漁税」視察調査。
- 8月9日 総務省に挨拶。（県地方課同行）
- 8月27日 新税実施計画関係課長会議を開催。税の使途計画を関係各課で検討し、部長会議等に諮る。
- 8月29日 文化モニター（各行政区代表45名）新税に関するアンケート調査を行う。
- 8月30日 駐車場実態調査報告書が提出される。
- 9月5日 駐車場実態調査の確約調査を開始。
- 9月5日 新税の名称を「歴史と文化の環境税」に変更案決定。
- 9月6日 税制度専門委員（2名）を依頼。今後の指導をお願いする。
- 9月12日 新税の税目を「歴史と文化の環境税」に決定。

- 9月25日 駐車場管理組合（仮称）について、天満宮と協議。
- 10月16日 駐車場管理組合（仮称）代表者会議開催。理解は得られず。
- 10月28日 総務省を訪問し、事前協議の打合せを行う。（県地方課同行）
- 10月29日 駐車場管理組合（仮称）について、天満宮に相談。名案浮かばず。
- 11月13日 部長が総務省に挨拶。
- 11月14日 第2回駐車場事業者説明会を開催。
- 11月15日 新条例案の12月議会提案断念を決定。（事業者からの要望を受け）
- 11月21日 第3回事業者説明会案内に第2回説明会資料を同封し、発送。
- 11月29日 第3回駐車場事業者説明会を開催。次回からは意見交換会とする。
- 12月31日 駐車場の状況実態調査実施。（大晦日の状況）

<2002（平成14）年>

- 1月22日 第1回事業者との意見交換会を開催。
- 1月30日 条例の最終調整。
- 2月1日 意見交換会欠席者へ「今後の市の方針」を発送。
- 2月6日 総務省訪問。条例案に対する内容指導を受ける。
- 2月12日 市長が総務省訪問。挨拶をする。
- 2月21日 第2回事業者との意見交換会を開催。
- 3月1日 議会へ「歴史と文化の環境税条例」提案。
- 3月11日 駐車場事業者一同で「法定外税導入についての陳情書」が提出される。（市長、議長宛）
- 3月22日 「歴史と文化の環境税」が議決される。
- 3月25日 総務省へ法定外普通税新設協議書提出。
- 4月4日 駐車場事業者一同で「太宰府市の駐車車両に課税する「法定外普通税」に「不同意」を求める要請書」が総務大臣宛に提出された。
- 4月8日 総務省訪問。助役が不同意要請の件で説明等挨拶。
- 4月10日～ 説明のための個別訪問開始。（第1回）
- 4月11日 総務省との法定外普通税新設協議書について協議。
- 4月17日 天満宮官司と協議。（助役、部長）
- 4月23日 歴史と文化の環境税連絡調整会議開催。
- 5月2日 総務省（係長）に訪問説明完了の報告をする。
- 5月17日～ 説明のための個別訪問開始。（第2回）
- 5月28日 歴史と文化の環境税連絡調整会議開催。
- 5月31日 天満宮事業部長と協議。（部長）
- 6月24日 文化庁訪問。史跡地の駐車場有料化について協議。
- 6月24日 県総務部長、確認挨拶。（市長、部長）
- 7月11日 総務大臣の同意書を受ける。総務大臣と市長懇談。
- 7月16日 総務大臣同意書文書持参で個別訪問開始。
- 7月30日 事務取扱説明会案内文書を個別訪問で配布。
- 7月30日 「歴史と文化の環境税」についての申し入れ書」が市長宛に提出される。
- 8月1日 第3回歴史と文化の環境税連絡調整会議開催。
- 8月2日 事務取扱説明会への出席について、申し入れ書に対する回答を持って戸別訪問で配布。
- 8月6日 説明会欠席者が、助役に提出される。
- 8月7日 説明会延期を決定。延期通知を事業者宅に手交。
- 8月28日 説明会開催決定。（市長、助役、全部長出席で）
- 8月30日 説明会開催案内を全部長及び職員で手交。
- 8月31日 説明会開催。市長挨拶前に事業者の発言により議会となる。

- 9月2日 議会に説明会の協力を報告する。
- 9月3日 県地方課に経過報告をする。
- 9月4日 施行規則交付の平校きを開始する。
- 9月11日 連絡調整会議開催。
- 9月12日 税務専門委員（水谷氏）に経過報告。
- 9月18日 総務省に経過報告をする。（助役、課長）
- 9月20日 議会において、当初の予定であった施行期日、2002（平成14）年10月1日を変更する条例改正が承認される。
- 9月20日 井上氏（事業者代表者）に議会議決を報告する。
- 9月25日 総務省挨拶。（市長、部長、県副課長）
- 10月8日 駐車場事業者組合代表者変更通知書（不二川氏から井上氏）及び白紙撤回に関する要求書が市長宛に提出される。
- 10月15日 連絡調整会議開催。
- 10月18日 井上会長と協議する。
- 11月7日 井上会長と協議する。
- 11月8日 天清宮真木部長と市民部長が協議する。
- 11月11日 井上会長と協議する。
- 11月18日 井上会長と協議する。
- 11月26日 連絡調整会議開催。
- 11月28日 井上会長へ協議申入れ書を送す。
- 12月5日 井上会長と協議する。
- 12月18日 有料駐車場事業者一同より「私達は“駐車場”に反対します」の文書が市長宛に提出される。
- 12月14日 議会一般質問で2人の議員に対し答弁を行う。
- 12月15日
- 12月16日 天清宮真木部長と助役が協議する。
- 12月19日 区長会に説明をする。
- 12月24日 天清宮前田氏と助役が協議する。
- 12月25日 県地方課に経過報告をする。
- 12月27日 連絡調整会議開催。

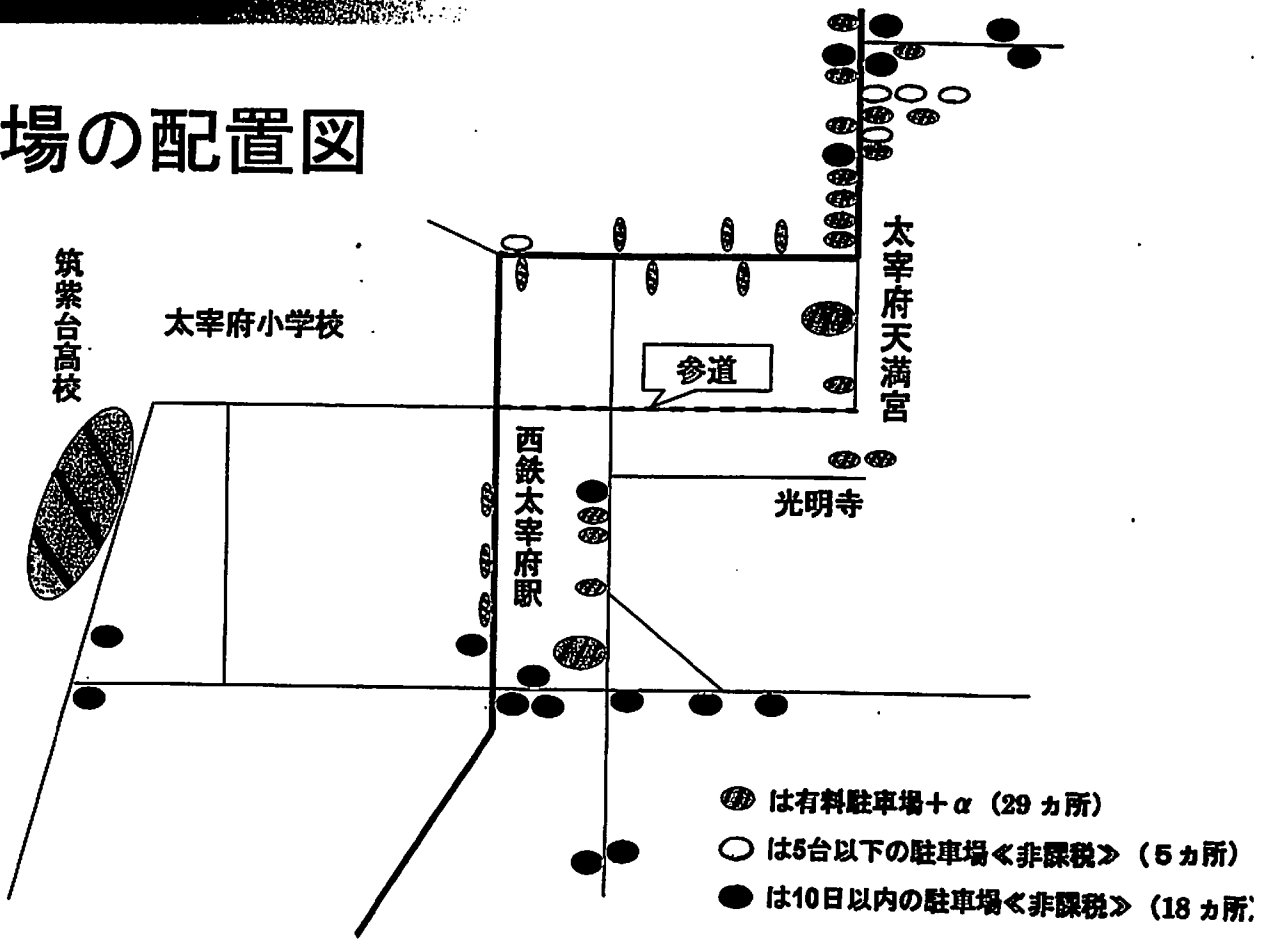
<2003（平成15）年>

- 1月10日 連絡調整会議開催。
- 1月14日～21日 全部長による事業者個別訪問、協力要請行動を行う。
訪問事業者数 28 事業者（2事業者面会で可）
要請延べ件数 56 件
不在等延べ件数 13 件
- 1月20日 井上会長と協議する。
- 1月24日 臨時庁議開催、協力要請行動のまとめを行う。
- 1月28日 部長会議で、現況を全職員に周知することの連絡案件提出。
- 2月5日 井上会長と助役協議。（以後、臨時会長及び関係者と協議を行う。）
- 2月24日 条例の施行日を、規則公布の日から60日以内とすることを決定。
- 2月25日 規則を公布。
- 3月24日 市長と天清宮官司が解決のために会談し、1年後の見直しを条件に、60日以内の施行を合意した。
- 9月31日 駐車場実態調査のお願いを送付。
- 4月3日～10日 駐車場実態調査実施。

- 5月1日 初議会全員協議会に条例の施行期日5月28日を報告。
- 5月1日 施行期日5月28日を記者発表。
- 5月1日 第1回事前説明会開催。
- 5月2日 条例施行のための規則を公布。
- 5月2日 非指定及び保留の通知を該当事業者に発送。
- 5月3日～5日 太宰府天清宮駐車センターで職員がチラシを配布。
- 5月8日 領収書、看板設置について現地打合せ。
- 5月8日 高道道路パーキングにチラシ郵送。
- 5月9日 道の駅にチラシ郵送。
- 5月12日 特別徴収義務者（11事業者）に特別徴収義務者指定通知書を送付。
- 5月18日 総務省挨拶及び報告。（市長、部長）
- 5月14日 第2回事前説明会を開催。
- 5月16日 旅行会社、バス会社に周知依頼及びチラシを送付。
- 5月28日 歴史と文化の環境税条例施行。
- 5月29日～25日 施行状況調査。
- 5月28日 旅行会社、バス会社に再度周知依頼及びチラシを送付。
- 5月26日 天清宮駐車センターにて状況調査及び納税指導。
- 5月29日 指定駐車場協議会から「歴史と文化の環境税施行に当たって」の回答を求める文書が提出された。
- 6月18日～ 追加指定予定者（11事業者）に特別徴収義務者指定予定を口頭で事前通知する。
- 6月23日 5月29日に出された「歴史と文化の環境税施行に当たって」の回答を協議会会長（事務局長 岡原）で返す。
- 6月23日 特別徴収義務者指定予告通知を送付。（翌日返還あり）
- 6月26日 県地方課に状況等報告。
- 7月3日 特別徴収義務者指定通知書を送付。（反対事業者）（翌日返還あり）
- 7月7日 事務説明会開催。出席者なしで宴会。
- 7月10日 追加指定分の特別徴収開始日、巡回指導し、義務の遵守文書を送す。追加指定事業者が駐車料金無料キャンペーンを開始。
- 7月14日 協議会会長、事務局長が市長と面談する。
- 7月29日 天清宮に対し、未徴収分の取扱いについての通知を手交する。
- 7月31日 7月29日到手交した未徴収分の取扱いについての通知が、天清宮の文書とともに返還された。
- 7月31日 特別徴収義務者の義務の遂行についての通知を配布しながら、指導に回る。（6事業者）事業者は、天清宮に任せているとのことであった。
- 8月1日 太宰府天清宮をはじめとする、それまで徴収していた11の事業者が税徴収中止。
- 8月1日 （株）西鉄の部長来庁、継続して条例を遵守し徴収継続が報告された。
- 8月1日 3事業者が、税の徴収を継続していることを確認。
- 8月2日 天清宮に対し、特別徴収義務者の義務を指導。
- 8月4日～ 税の徴収状況について、現地調査を実施。
- 8月5日 議会全員協議会に経過を説明する。市長、8月5日の議会で大抵の決行を旨明。
- 8月8日 市長が県知事、副知事、地方課長等に面談、状況を報告する。
- 8月10日 反対同盟が無料をやめ、駐車料金の徴収を開始。（税は未徴収）
- 8月12日 反対同盟個人に申告の指導を行う。
- 8月18日 税徴収の全事業者2期分の申告を確認。
- 8月18日 総務省に経過概要をファックスする。
- 8月20日 区長協議会で市長が現状説明をし、協力要請を行った。
- 8月25日 区長協議会会長から議会に完全実施の請願が提出された。

- 8月25日 また、市長に完全実施の要請書が出された。
 - 8月26日 助役が町工友会副会長と協議。
 - 8月27日 天満宮と協議し、不申分についての申書を相致。
 - 8月28日 役員会専門委員が市長、助役と協議。
 - 8月29日 反対同盟3役と事務協議を行う。
 - 9月3日 歴史と文化の環境保護推進協議会規則を公布する。
 - 9月5日 事業推進委員会と協議。
 - 9月12日 運営協議会委員について決裁終了。決任投票を開始する。
 - 9月16日 役員会専門委員と協議。
 - 9月18日 投票者に経過報告及び挨拶。(市長)
 - 9月19日 反対同盟代表に連絡するが、協議を断られる。
 - 9月24日 反対同盟代表を訪問、運営協議会参加を要請するが、断られる。
 - 9月30日 第1回歴史と文化の環境保護推進協議会開会。(パソコンの初選を許可)
 - 9月30日 第1回歴史と文化の環境保護シリーズ1を掲載。
 - 10月1日 広報に歴史と文化の環境保護シリーズ1を掲載。
 - 10月2日 県地方議へ人事異動に伴う挨拶及び経過報告。(新部長以下部長まで)
 - 10月14日 第2回歴史と文化の環境保護推進協議会開会。
 - 10月17日 反対同盟との第1回円卓会議開催。
 - 10月21日 史跡地区及び学校への整理資料化について内部協議。
 - 10月26日 自治大学の調査について協力。
 - 10月27日
 - 11月1日 広報に歴史と文化の環境保護シリーズ2を掲載。
 - 11月5日 第3回歴史と文化の環境保護推進協議会開会。
 - 11月11日 反対同盟との第2回円卓会議開催。
 - 11月14日 役員会専門委員との協議会。(後援費4万円)
 - 11月17日 天満宮との協議(部長、次長、課長)
 - 11月21日 第4回歴史と文化の環境保護推進協議会開会。
 - 11月27日 役員会専門委員と協議。(部長、次長、課長、係長)
 - 12月1日 広報に歴史と文化の環境保護シリーズ3を掲載。
 - 12月16日 第5回歴史と文化の環境保護推進協議会開会。協議会は、本報の1部を5月の仮設トイレの設置費に使うという市長の提案を了承。
 - 12月16日 12月16日まで、太宰府天満宮などを含む11業者によって第二期(8~11月)分が納入された。
- <2004(平成16)年>
- 1月1日 広報に歴史と文化の環境保護シリーズ4を掲載。
 - 1月20日 第6回歴史と文化の環境保護推進協議会開催。市が仮設トイレを設置したことを報告した。
 - 2月1日 広報に歴史と文化の環境保護シリーズ5を掲載。
 - 2月17日 第7回歴史と文化の環境保護推進協議会開催。市が本報掲載の計画案を提示。協議会は了承した。市長、4月1日から反対事業者も含め撤収を始めることを正式要請。当初5年だった適用期間を3年に短縮し、3年後には、廃止も含めて撤収を早急することとする。
 - 3月1日 広報に歴史と文化の環境保護シリーズ6を掲載。

駐車場の配置図





太宰府市行政区域境界図

「観光環境税」導入へ

太宰府市

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

2001年8月7日 西日本新聞

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

太宰府市の駐車場課税

総務相が導入同意

2002年7月11日 西日本新聞

総務省は、観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

全国初、駐車料課税へ

太宰府市

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

2002年3月22日 毎日新聞

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。

観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。観光客の増加に伴い、駐車場の不足が深刻化している。観光客の利便を図り、観光環境の整備を図るため、観光環境税を導入する。



経営者「あくまで白紙撤回」
 大宰府市の「異例事態」が、10月1日、大宰府市の経営者から「あくまで白紙撤回」を表明した。経営者は「異例事態」の発生を「大宰府市の経営者から」であると述べ、あくまで白紙撤回を表明した。経営者は「異例事態」の発生を「大宰府市の経営者から」であると述べ、あくまで白紙撤回を表明した。経営者は「異例事態」の発生を「大宰府市の経営者から」であると述べ、あくまで白紙撤回を表明した。

大宰府市の異例事態

異例事態 戸惑いの声

経営者「あくまで白紙撤回」



徴収一斉ストップ
 業者、観光客は歓迎
 市「再び協力求める」

大宰府市の「徴収一斉ストップ」のニュースは、地元メディアで大きく取り上げられた。観光客からの反応も非常に好意的で、市当局は再び協力を求める姿勢を示している。

大宰府市の駐車場税

大宰府市 駐車場税 スタート
 10時開始 22業者は課税回避

大宰府市の駐車場税が5月28日よりスタートした。10時から開始されたが、22業者は課税を回避している。市当局は今後の徴収状況に注目を集めている。

大宰府市 駐車場税 スタート

10時開始 22業者は課税回避

駐車場税

大宰府市は、5月28日より市内全域で駐車場税を徴収する。税額は、駐車場の面積と日数によって異なる。また、一部の業者は課税を回避している。

徴収拒否は「迷惑」
 大宰府市 駐車場税を納入

大宰府市の徴収拒否は「迷惑」と評された。市当局は徴収を強行し、業者からの抗議もあつた。最終的には、多くの業者が税を納入することになった。

大宰府市 駐車場税を納入

徴収拒否は「迷惑」

徴収拒否指定返上は継続
 大宰府市 徴収拒否指定返上は継続

大宰府市の徴収拒否指定返上は継続されている。市当局は徴収を強行し、業者からの抗議もあつた。最終的には、多くの業者が税を納入することになった。

徴収拒否指定返上は継続

写真

太宰府天満宮参道



太宰府天満宮駐車場



本紙の特集

啓発へ税収使用

「啓発」も仮設トイレ

2008年12月17日 朝日新聞

福岡県は、大規模な災害発生に備え、仮設トイレの設置と「啓発」活動の推進を図る。県は、仮設トイレの設置に際して、トイレの設置場所やトイレの構造などについて、県民に啓発活動を行う。また、仮設トイレの設置に際して、トイレの設置場所やトイレの構造などについて、県民に啓発活動を行う。

福岡県は、大規模な災害発生に備え、仮設トイレの設置と「啓発」活動の推進を図る。県は、仮設トイレの設置に際して、トイレの設置場所やトイレの構造などについて、県民に啓発活動を行う。また、仮設トイレの設置に際して、トイレの設置場所やトイレの構造などについて、県民に啓発活動を行う。

太宰府市駐車場税

3年後見直す

市長会見 廃止明言は避ける

2004年2月26日 西日本新聞

太宰府市は、市営駐車場の駐車料金を3年後に見直す。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。

太宰府市は、市営駐車場の駐車料金を3年後に見直す。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。

市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。

市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。市長は会見で、駐車料金の廃止を明言は避ける。

2004年2月26日 西日本新聞

説明不足、不信残す

本紙記者議員に、かん口令

本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。

本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。

本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。

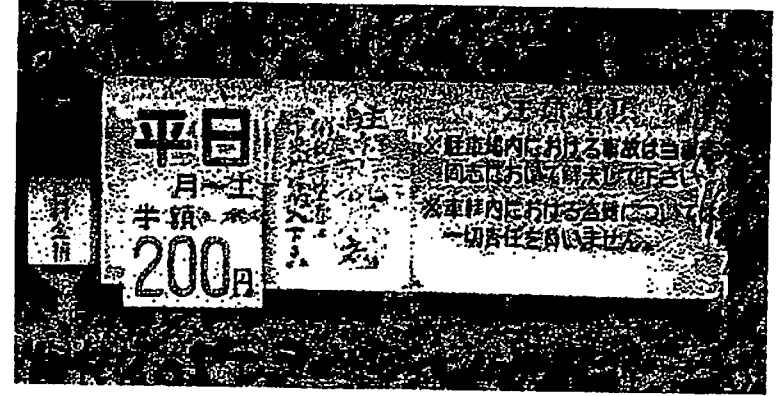
本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。本紙記者議員に、かん口令。

太宰府天満宮駐車場の料金表

駐車料金	
200円/回	50円
400円/回	100円
1,000円/回	300円
500円/回	500円
500円/回	500円

24時間営業

駐車税反対の看板を掲げる事業者



地図を販売して購入者に駐車場を無料開放する事業者



駐車場を無料化して市に対抗する反対事業者



「太宰府市歴史と文化の環境税条例」の研究をめぐって

木佐茂男

このところ毎年、行政法ゼミとしての応用研究をゼミ生共同で行い、全員で1本の論文に仕上げていくということをやっている。

確かに、早い時期からテーマ決め、論文作成のルールを作り、さまざまな現地調査などを行いながら、それぞれのゼミ生の個性を生かして、共同作業を行っていく。しかし、現実には、これが簡単ではない。例年、年度末になっても編集作業が続くことから、この年度は、秋の合宿時に、作業手順のあり方についてワークショップを行って、手順良く研究活動の集大成を図る手はずは整えた。しかし、就職活動が年々前倒しになっていくに伴い、3年生が期末試験の前後から、2月中下旬、3月も編集活動になかなか加われないという状況になった。人数の上では3年生よりも多い4年生も就職やその他の活動で時間をいよいよ割かれていった。本年度も(?)、編集作業は、大変なプロセスをたどることになった。ともかく一応の完成を見たことを喜びたい。

さて、本年度のテーマは、「太宰府市歴史と文化の環境税条例」をめぐり包括的な研究である。夏休み中にいわば試掘的にいくつかのグループで行った研究テーマ探し結果報告の中では比較的地味な位置づけの評価であったが、本条例の制定・執行過程がもつ課題性の大きさから、年間共同研究テーマとすることにした。

以後、ゼミ生たちは、何度となく、いろいろなグループ編成で、あるいは、単独で、ときには雨の中をバイクでと、太宰府市を訪ね、また、ゼミ生と私が全員で市役所におじゃました。同市では、助役を始め、制度運用の要の役割を担っている方々から直接にお話を聞きすることもできた。ここで、改めて太宰府市役所の皆様方にお礼を申し上げたい。

本条例は、本レポート中に触られているように、条例の正式名称と現実における「駐車場税条例」としての実態との乖離などに見られるように、いささかの「ポタンの掛け違ひ」の現象が見られる。いわゆる分権改革後に自治立法権の拡大や自主課税権の拡大という成果が指摘され、その実践例の一つとも目されただけに、本条例の制定過程や執行状況については全国の行政実務家や研究者からも注目されていた。まだ本条例についての実証的な研究はないようであるから、この共同レポートは、おそらく一定の研究の空白を埋め、今後の類似施策の条例化にあたって参考になる部分があろうと思う。

このレポートは、インターネット上で公開の予定である。執筆したゼミ生は卒業していくので改訂版を作ることは困難であろうが、単純な誤記や誤解があれば、訂正はしていきたいと考えている。本研究作業の過程において、私自身は、時間の不足からほとんど内容面にタッチすることはできなかった。その意味において、ゼミ生の自力による作品である。どのような評価をいただけるかは、読者からの反応に待つしかないが、大多数のゼミ生が学部生であるため、万一あるかもしれない誤解等についてはご海容をいただきたいと思う。

改めて、題題に正面から挑戦したゼミ生諸君の苦勞をねぎらって、本年度共同ゼミ論のあとがきとしたい。

2004年3月25日

木佐茂男

あとがき

この一年間を振り返ると、ゼミの皆さんにはご迷惑ばかりおかけしてきました。レポート作成にあたり、不安になるとどなたかにSOSを何度も発信していました。本当に申し訳ありませんでした。しかし、年が明けてゼミ論文を作成する頃には、自分なりに考えて論述できるようになってきました。穴だらけの論理ではありましたが、ゼミ活動を通して少しは成長できたのかな、と思います。これもひとえに頼り無い私を受け入れてくださった木佐先生をはじめとするゼミの皆様のおかげです。ありがとうございました。

来期の3年生を見ていると、一気にゼミのカラーが変わりかねない勢いを感じますね。どうなっていくのかは分かりませんが、来期も頑張っていこうと思います。

(3年：坂本 剛章)

今回のゼミ論作成を通じて感じたこと。1つ、ゼミ論「執筆」より「編集」の方が大変なこと。2つ、行政法の研究は取と足でやること。

苦心の執筆により完成した原稿は、半分削除に……。でもこの編集作業が木佐ゼミのゼミ論集たる所以でしょう。

また、土砂降りの雨の中1人で行った社会見学。やはり現場を見なければ……。木佐先生のご苦労お察し致します。

来年度は少ない4年生でどうゼミ運営していくか取の痛いところではありますが、協力しつつできる限り頑張ります。

(3年：松行 崇弘)

私は一年間木佐ゼミに参加して、グループ作業の難しさと重要性を再認識させられました。そして、多くの先輩たちと話していて私自身の勉強不足を思い知らされました。特に「歴史と文化の環境税」についてゼミ論を書くにあたっては、初めて論文を書くということもあり、何をすべきなのかが分からず、周囲の先輩達に迷惑をかけてばかりでした。本当に申し訳ありませんでした。

来年度は今年度の経験を生かして率先して行動するように努力していこうと思います。在学生のみなさん、来年度もこれまでのゼミの伝統を受け継いで頑張っていきましょう。

(3年：森光 大輔)

今回は太宰府市のことでしかも進行形で話し合いが続けられている題材だったので調べている間に状況が変化したりということもあり大変でしたが、身近な地域で法定外税について現場の話を伺うことが出来てよかったです。また2年間このゼミで様々なことを学びたくさんの思い出が出来ました。本当にありがとうございました。

(4年：阿比留 涼子)

身近な都市、身近な問題を研究対象にでき、大変、有意義な時間を過ごすことが出来たかと思います。また、現在進行形のものごとを扱う難しさを実感させられました。

この2年間、いろんな人の話を聞いた気がします。実態を知る、考える、出来そうでなかなか出来ないことです。本当に貴重な、面白い体験ができました。2年間ありがとうございました。そしてみなさん、お疲れさまでした。

(4年：伊藤 友希)

ゼミ論の題材として、毎回のことながら、このように現在進行中の事柄を扱うということで、ゼミ論としての結論をどう持っていけば良いのかが最後のギリギリまで定まらず苦戦することがあった。しかし、今現に起こっている事柄であるからこそ、現地にヒアリングに行くことで生の声を聞けたり、市民になったつもりでワークショップを行い様々な角度から問題点を抽出したりなどを、問題意識を持って取り組めたと思う。この経験を生かして、今年こそは地上に受からねば・・・「」。

(4年：岩切 俊典)

今年もテーマがやや身近ではなかったせいか、内容が実感を伴ったものにならなかったのは少し残念ではあります。特に自分たちの受け持った部分は前例も少なかったこともありかなり、抽象的な教科書どおりの内容になりました。個人的には昨年より最後まで関わることは出来ましたが、結局、一部の方にはかなり頼った形になってしまいました反省してしまいました。

(4年：河野 祥子)

後書きといっても、これを書いている現在まだ内容を考えている最中なので、書くことに困っています。4回生になり、センパイ方が直接にいなかったことがどう影響しているかは分かりませんが、今年のゼミ論の危機感は去年の比ではありません。書いている最中に市と事業者が歩み寄りみせたことで、さらに考えることは増えたので大変です(現在進行形)。でも、こういうことが起きるのは時事問題を扱うからですよ〜。この時期に忙しいのも木佐ゼミ独特のものだし、そういう意味では希少な体験したと思うことにします。とりあえず、みんな、おつかれさん(予定)。

(4年：黒岩 英一)

行政法について勉強不足だったので、ゼミ論の研究を始めた頃はみんなの発表を理解するのも一苦労でしたが、論文の執筆を通して自分なりに税金の「特別徴収制度」について深く考えることができました。最後に、まったく畑違いの国際法ゼミだったわたしを快く受け入れてくださった木佐先生、仲良くしてくれたゼミ生のみなさん一年間本当にありがとうございました。

(4年: 迫本 由布子)

2003年度のゼミメンバーの皆さん、本当にお疲れ様でした。今年のテーマは現に進行している事例をもとに物事を考えていくという難しさもありましたが、なんとかここまで仕上げることができました。また、ご協力してくれた太宰府市職員の皆様にも感謝いたします。最後にメンバーの皆さん、2年間ありがとうございました。

(4年: 田中 政弘)

今年の論文も難産でした。掘れば掘るほど深みにはまることは昨年と同様であり、昨年に引き続き苦労することとなりました。「難しい…」と感じることの繰り返しでした。

2年間のゼミ活動では、正直きつかったと感じたこともありましたが、大学生活の最後まで一生懸命力を尽くし、1年の活動結果をゼミ論文という「形」として残せたことは非常によい経験となりました。「やって良かった」と思える内容であったと思えます。言うだけ番長の私がここまでがんばれたのも、多くの方々の助けがあつてこそです。ありがとうございました。

来年度以降のゼミ活動がよりよいものであることをお祈り申し上げます。

(4年: 三宅 章彦)

今回のゼミ論はテーマが決まるのが遅く、夏休みが明けてからの作業開始となったため、押し迫ったスケジュールでのゼミ論作成となった。

太宰府への実地調査、ヒアリングをしていくことで、現場の状況を知っていくことができたわけだが、そこで感じられたことは、やはり今回の太宰府市における税条例の作成は、短時間で進めすぎたためにうまく機能しなかったのではないだろうかということである。

我々も短期間でゼミ論の作成を進めてきたわけだが、果たしてこっちの方はどうだろうか。よいものができることを願ってやまない。

(4年: 三好 剛)

今回のゼミ論は去年と違い、上級生として頼るばかりではいられなかったため大変でした。

しかし、大学生活でやってきたことをこうして形にのこせて今となっては良かったと思っています。

ゼミで得たことは数知れずあるし大変だったけど何より楽しかったです(´・`)
皆さんお疲れ様でした(´・`)

(4年: 矢口 耕太郎)

今回、太宰府市の駐車場税問題を題材に、ゼミ論作成に取り組んだわけだが、自治体行政の難しさを再認識させられた。住民本位のまちづくりを実現するためには、行政と住民とがもっと近い視点で問題に取り組む環境が必要であろう。私も卒業後、社会人となると同時に一人の住民として、地元のまちづくりという問題に向き合っていくわけだが、常に住民としての問題意識を持ち、住民からのボトムアップ形式で、より良いまちづくりに貢献するという意識を持つ契機になった、という意味で、非常に有意義なゼミ論作成であったと思う。

(4年: 山崎 正輝)

昨年度は頗り甲斐のある先輩方のお蔭で何とか乗り切ることができ、さて、今年は…と不安いっぱいではじめた最終学年でしたが、案の定私はいつまで経っても不安定飛行で、今度と同輩たちに始末迷惑をかけた放しでした。こんな私も来年度から社会人だということだから世の中とはわからないものです。

就職の決断をしたことについて周囲にはかなり驚かれたし、自分でも「これで良かったのかなあ」と思うことはしょっちゅうですが、社会経験も勉強の一つです。とりあえずは自分で決めた通りに頑張ってみようと思います。

個性の強い仲間と囲まれて過ごしたゼミは、いろいろなことがあった大学生活の中でもとりわけ思い出深い時間でした。木佐先生、ゼミ生の皆さん、二年間どうもありがとうございました。

(4年: 和田 あゆみ)

木佐ゼミ3年目、3回目のゼミ論文作成でした。毎年行政法の知識を積み重ねているはずなのですが、いざゼミ論文という形で実際に沿った論述をしようとする、初年度とそれほどかわらぬ無力さを感じてしまいます。とりわけ今回は非常に具体化され、論点も明確にされていたテーマであったことから苦労も多かったように思います。

得難い刺激と経験を下さった木佐先生をはじめとするゼミの皆さん、大変ありがとうございました。来年度以降も木佐ゼミの良き伝統が引き継がれることを期待しております。

(修士1年: 木蔵 智幸)

実際にゼミ論文に取りかかると、予想外に難しいテーマでした。最初は論文として完成するかどうか疑問だったのですが、資料収集・ヒアリングを丹念に行った結果が少なからず出ていると思います。現場に何回も足を運ぶ、まさに「脚で書いた論文」だったのかもしれません。また、時には叱咤激励や数時間に及ぶ議論もあり、共同論文としてゼミ生皆の想いがつまったものに仕上がったのではないのでしょうか。

最後に、木佐先生、ゼミ生の皆さん、ご迷惑をおかけしましたが、1年間お世話になりました。

(修士1年：後藤 孝行)

個人的には最初、「太宰府天満宮」を持つ太宰府市独自の問題という認識でした。

地方自治体による新税創設という新しい仕事に燃えながら思考錯誤で進んでいる太宰府市、国から「ひとり立ちしろ」とプレゼントされた道具を使おうとしただけなのに、何でこんな大騒ぎになってしまったのか全くわからないという感じの太宰府市、を見ていくうちにいろんな問題が潜んでいることに気づきました。これから他の自治体でも起こるだろうという問題のはしりだったような気がします。

この時期、この問題を一緒に考えることができたのは大変有意義でした。個性的で楽しいゼミ生の皆さんやこのような機会を与えて下さった木佐先生に感謝します。

(オブザーバー：徳原 美津子)

2002年度行政法演習(木佐茂男ゼミ)生名簿

学部3年 : 坂本 剛卓 松行崇宏 森光大輔

学部4年 : 阿比留 涼子 伊藤 友希 岩切 優典 河野 祥子
黒岩 英一 迫本 由布子 田中 政弘 三宅 章彦
三好 剛 矢口 耕太郎 山崎 正輝 和田 あゆみ

修士1年 : 木藪 智幸 後藤 孝行

オブザーバー : 徳原 美津子

担当教員 : 木佐 茂男 教授

計 19 名による

2004年3月25日 第1刷発行(実費)

編集発行：九州大学法学部行政法演習(木佐茂男ゼミナール)

〒812-8581 福岡市東区箱崎4-19-1

九州大学大学院法学研究員木佐研究室

TEL 092-642-3213

FAX 092-642-3165