

## 北海道内における法定外目的税検討の動き

### 目次

はじめに

#### I 北海道の経済構造

- 1 面積、人口、経済規模
- 2 道内総生産・経済成長率
- 3 主な産業および新たな発展が期待される産業等の概要

#### II 北海道内の自治体における法定外目的税検討の動き

- 1 北海道
- 2 札幌市
- 3 阿寒町

#### III 法定外税検討の意義（結びに代えて）

はじめに

北海道においては、これまで国の政策によって、産業振興や生活基盤の整備が進められてきたが、近年は、北海道を取り巻く環境が変化している。我が国の経済成長の停滞や、経済のグローバル化を要因として、規制緩和、公共投資の抑制等の構造改革が現実のものになるにつれて、北海道経済のあり方も転換が迫られている。資源や土地の面での北海道の優位性が小さくなり、また、公共事業や地方交付税に多くを期待できなくなってきたことは、地域経済が民間主体で自立したものに変わらなければならないことを意味している。しかし、雇用情勢が厳しいまま推移していること、また大手食品会社の経

営縮小・清算、国内最後となる炭鉱の閉山等、自立の達成には困難が生じているのが実態である。

地方自治体は、この環境変化への対応を迫られているが、多くは財政悪化という厳しい状態に置かれている。その中で、いくつかの自治体においては、法定外目的税の創設を検討する動きがある。これは、新たな政策を実現することと、政策に連動した歳入を税の形で得ることを、意図したものである。

筆者は、これらの点について、現地調査する機会を与えられた。2002年10月に、北海道庁、北海道財務局、札幌市役所、北海道未来総合研究所、釧路公立大学、阿寒町役場、同町役場阿寒湖支所を訪問した。

本稿においては、3つの地方自治体（北海道、札幌市、阿寒町）における、法定外目的税の新設の検討過程を紹介する。なお、北海道経済の構造と課題についてまず略述する。

#### I 北海道の経済構造

##### 1 面積、人口、経済規模

北海道は、一国としての規模を有するということができる。北海道の面積は、約8万3,000平方キロメートルであり、我が国の約22%を占める。諸外国と比較すると、韓国の85%、また、オーストリアとほぼ同じ広さを持つ。人口は、約570万人で、我が国総人口の約4.5%を占め、その数はデンマーク（536万人）、フィンランド（516万人）を上回る。

域内総生産（GDP）を見れば、北海道は19.6兆円（1,764億ドル）であり、OECD 諸国と比較すると、第17位のトルコ（1,849億ドル）と第18位のデンマーク（1,763億ドル）との間に位置している<sup>(1)</sup>。

## 2 道内総生産・経済成長率

### (1) 道内総生産と産業構造

1999年度の北海道の名目道内総生産は、19.6兆円である。国内総生産493.8兆円の4.0%であり、人口シェアの4.5%よりもやや小さい数値である。また、1人当たり道民所得は271.5万円、1人当たり国民所得（307.9万円）の88.2%である<sup>(2)</sup>。

産業構造を見ると、農業を中心とした第一次産業は、道内総生産の3.5%を占めるが、近年は減少しており、国内平均の1.4%を、約2ポイント上回るにとどまる。第二次産業は、製造業が10.8%と国内平均（23.2%）を大きく下回り、建設業が12.4%と全国平均（8.3%）を上回っていることが、特徴である。第三次産業は、全国的な傾向と同様にサービス業が増加している。また、公務、教育、公立病院等の政府サービスの割合がやや高いことが特徴である（表1）。

なお、林業は0.1%、水産業は0.8%、鉱業は0.2%であり、国内シェアが大きい産品は多いが、道内総生産に占める割合は大きくない。

就業人口からも、同様の状況を読み取ることができる。2000年の国勢調査によれば、第一次産業、建設業および第三次産業の就業人口の構成比率は、いずれも国内平均を上回るが、製造業の比率は下回っている。

表1 北海道の産業活動別総生産の構成割合（%）

（総生産=100%）

年 度	第一次産業	第二次産業			第三次産業			
		製造業	建設業	卸売・小売業	サービス業	政府サービス		
1989	6.0	24.5	11.7	12.3	72.2	15.5	16.1	12.6
1999	3.5	23.4	10.8	12.4	75.3	13.3	20.1	13.3
1999(国内)	1.4	31.7	23.2	8.3	70.9	13.1	19.6	8.4

（出典）北海道総合企画部『平成11年度道民経済計算年報』2002、p.35、内閣府社会経済総合研究所『県民経済計算年報 平成14年度版』2002、p.151.

### (2) 経済成長率

経済成長率は、近年低迷している（表2）。1999年度の北海道の実質経済成長率は、公共事業、金融安定化策等の経済対策の効果や輸出の増加でプラス成長となった。2000年度には、IT関連の鉱工業生産が伸びたため、企業の収益が改善したが、個人消費が弱くマイナスとなった。2001年度には、鉱工業生産が低調になり、住宅投資、公共投資も減少し、引き続きマイナスであった。2002年度もマイナス成長（マイナス0.5%～マイナス1.4%）が見込まれている<sup>(3)</sup>。景気動向に影響を及ぼす要因としては、海外経済の状況と共に、北海道内の主要企業の動向も大きい。

表2 北海道内実質成長率および国内実質成長率（%）

	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
北海道	-0.9	0.7	-1.4	-0.6
国内	-0.8	1.9	3.2	-1.4

（出典）北海道の1998年度および1999年度は、北海道総合企画部『平成11年度道民経済計算年報』2002、2000年度および2001年度は、北海道総合企画部の速報値。国内は、内閣府国民経済計算。

### (3) 域際収支

域際収支は約2.5兆円の赤字である。北海道からの国内他地域・外国への物やサービスの移輸出が、約5.8兆円であるのに対して、道外からの移輸入が、約8.3兆円となっている。

域際収支の赤字は、北海道外からの移転によって埋め合わされている。この道外からの移転は赤字分を上回り、さらに貯蓄（個人の預貯金、企業の未配当利潤等）をもたらしている。

「道外からのその他の経常移転」（地方交付税、

国家公務員の給与等)が約2.5兆円、「道外からの資本移転」(公共事業国庫補助金、国直轄公共事業資金等)が約1.2兆円である。これらの移転は、域際収支の赤字の約2.5兆円と、「道外に対する債権の純増」(北海道全体の貯蓄の純増)の1.1兆円との合計に、ほぼ相当する。

この構造は、公的資本形成のために必要な移輸入を、道外からの資本移転によって賄っていることを示している。公的資本形成の増加が、その37.2%分の移輸入を誘発し、1998年度には、資本移転の83%が、これを決済するために道外へ還流していると、北海道では推計している。さらに、「資金移転と公共投資は表裏一体の関係であり、一面では赤字を生み出す要因になっている」と見て、公共投資の減少は域際収支の赤字を減少させるが、「道内経済が縮小、すなわち道民所得が減少」すると、北海道では課題を指摘している<sup>(4)</sup>。

#### (4) 公共投資

北海道開発事業費(国の予算によるもの)は、2002年度は8,386億円(当初予算)で、前年度比マイナス11.0%である。この額は、国の公共事業関係予算の10.0%であり、北海道の経済規模(GDPが国内の4%程度)から見ると、かなり大きいといえよう。道・市町村の負担分を合わせると、事業費ベースで1兆3,140億円となる。

公的総固定資本形成は約2兆7,800億円と、民間総固定資本形成の約2兆5,700億円を上回っている(1999年度)。道内総支出に対しては14.1%を占め、全国平均の7.2%を大きく上回っている。

公共投資の生産波及効果は減少しており、むしろ、雇用をつなぎ、当面の効果を期待する面が大きいと見られる。この点について、『経済白書 北海道経済実相報告書』平成12年度版は、中間投入率の低下や経済のサービス化が原因であり、公共投資に限らず、多くの産業にも生産波及効果の減少が見られるとしている。しかし、粗付加価値すなわち所得ベースで見ると、道内

での自給率が高まっていることにより、公共投資の波及効果は上昇していると見ている。

公共事業費削減の影響について、北海道では、10%削減の場合に道内総生産を0.7%減少させ、約2万人の失業が発生する、と試算している。その内、建設業では1万人の失業を見込んでいる。北海道未来総合研究所の試算はさらに厳しく、道内総生産を1.4%引き下げ、約3.7万人の失業を生み出すと予測している。

公共投資について、北海道では、短期的なフローでの効果と、中長期的なストックの効果との両面を、評価していく必要があるとしている。また、特に職種面でのミスマッチ解消の施策も、重要であると分析している。

### 3 主な産業および新たな発展が期待される産業等の概要

北海道を取り巻く環境の変化に対して、北海道内では、基幹産業の強化、新産業の育成によって、新たな経済を築く動きが出ている。以下では、産業の特徴や新たな動きの一部を紹介する。

#### (1) 農業・水産業

農業の粗生産額は約1兆円であり、全国比11.4%と大きな割合を占める。粗生産額の内訳を見ると、生乳が25.2%、米が14.9%、麦が5.8%等となっており、生乳を含めた畜産の比率が44.5%と、国内平均の27.6%に比較して大きくなっている<sup>(5)</sup>。

しかし、価格面での競争力は外国産品に劣っており、また、就業人口は減少している。近年は、高品質の米や野菜を作る動き等が出てきており、北海道の自然を生かした産業を育成する視点から、また、将来の食糧安全保障に貢献するために、農業の質・量の両面での発展が期待されている。

粗生産額が多い地域は、十勝支庁(北海道内の21.8%)、網走支庁(同15.8%)等である。酪農を中心に、十勝支庁では小麦・豆・馬鈴しょ等の生産が多い。また、両支庁および根室支庁

は、1戸当たりの農業所得が1,000万円を超える地域が多い。

水産業は、海面漁業生産高が158万トン（国内の26.3%）、生産額は2,872億円（同17.2%）、水産加工品生産量は93万トン（同19.1%）等となっている<sup>(6)</sup>。ホタテ、サケ、昆布等の生産額が多く、ホタテ、アワビ、ヒラメ、昆布等の高級品種は養殖が進められている。また、就業者の減少・高齢化が問題となっている。

## (2) 製造業

乳製品、水産品、肉製品等の、食料品製造業が北海道内の出荷額の31.6%を占めるなど、消費関連型の製造業が多い（40.3%）のが特徴である。加工度が低いため、付加価値は低水準にとどまる傾向がある。加工組立型は、電気機械（電子機器・部品）・輸送機械（自動車）等が増えてきているものの、21.2%と少なく、全国の50.9%とは大きな差がある。素材型は27.4%であり、長期的に減少してきているが、紙・パルプ、石油製品等が安定的であり、国内平均をやや上回っている<sup>(7)</sup>。

また、地域的な偏りがあることも指摘される。石狩支庁（札幌市・千歳市）、胆振支庁（苫小牧市・室蘭市）を中心とした道央圏が、事業所数、出荷額等の50%以上を占めている。工場の新規

立地件数も、同様に、道央圏の割合が50%前後で推移している。

全般的に、鉄鋼や造船等の重厚長大型の衰退、企業の外国への進出などで、広大な土地を生かすことが難しくなっている。

なお、図1に工業出荷額および農業粗生産額を支庁別に掲げた。

## (3) 観光関連産業

北海道では、観光も重要な産業として捉えることができる。北海道への道外からの観光客数は、毎年600万人を数え、道内客を合わせると5,000万人前後に達する。

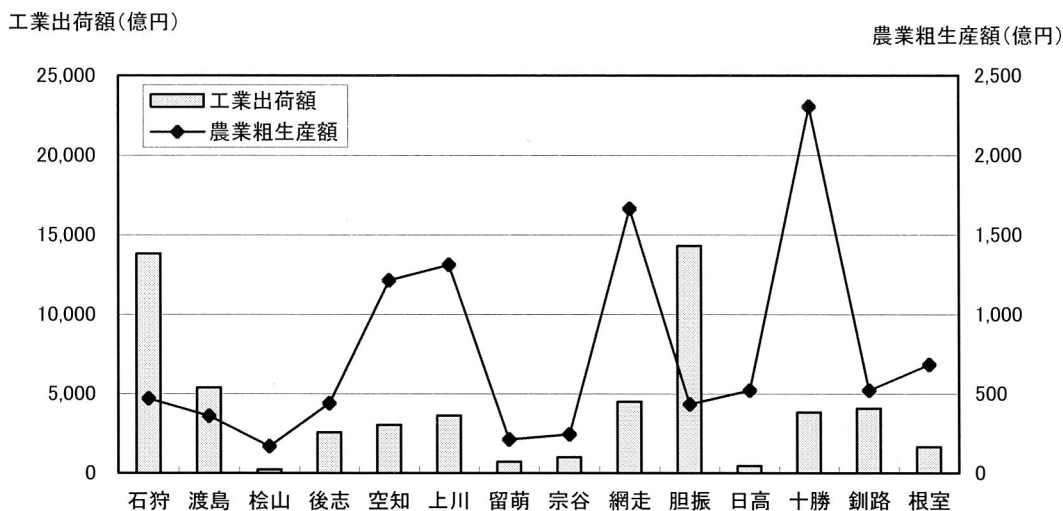
観光客による消費は、1年間に1兆2,163億円であり、道内民間最終消費支出の約9%の規模である。波及効果をも含めると1兆792億円の所得を生み、道内総生産の5.5%を占める<sup>(8)</sup>。

デフレ、低価格競争等により厳しい状況が続くが、東アジア地域からの観光客を呼び込むことにも取り組んでいる。今後とも、観光の振興は北海道内のサービス業、運輸業、食品や土産物等の製造業等にとって重要である。

## (4) 産業クラスター

「クラスター」とは、「ぶどうの房」を意味する。産業クラスターとは、地域の産業と、大学・

図1 支庁別工業出荷額・農業粗生産額（2000年）



(出典) 経済産業省『平成12年工業統計表市町村別統計表』2002、農林水産省『平成12年生産農業所得統計』2002。



研究機関、行政が有機的に結びついて、総合的・効果的な施策を行い、地域の特性を生かした新たな産業を起こそうというものである。その内容は、事業に必要な技術の情報提供や、事業化の検証、関連企業による研究会の立ち上げ等である。

北海道においては、経済界が、1995年から「産業クラスター創造事業」を行っている。北海道経済の自立を目指すことが、大きな狙いである。また、北海道経済産業局では、2001（平成13）年度から「北海道スーパー・クラスター振興戦略」により、情報産業とバイオテクノロジー産業の支援を行っている。

新しい技術に限らず、農産加工や未利用資源の活用等も、その対象である。2002年10月現在、26地域で産業クラスター研究会が設立されている。その内の5つの研究会において7件の事業化が行われている<sup>(9)</sup>。

#### (5) 情報関連産業

ソフトウェアやシステムの開発等の企業の集積が進んでいる。情報関連産業の売上高は1,941億円で、都道府県別では第6位である<sup>(10)</sup>。経済成長をもたらす、雇用を生み出すことが期待されるため、北海道でも、技術力の向上や事業化への支援を行っている。

北海道の情報関連産業の優位性は、不動産や人件費が安く、高等教育機関があり、人材供給力もあることである。課題としては、北海道外の市場や、情報化投資が遅れている中小企業の市場の開拓、資金調達の多様化等が挙げられる<sup>(11)</sup>。

札幌駅北口周辺には、ベンチャー企業が集まっており、「札幌バレー」と呼ばれている。技術力のある北海道大学に近く、交通の利便性があるという、好条件の下に、20年前から徐々に企業が集積してきた。札幌市内の情報関連企業の売上高は1,733億円、従業員数は約1万人である。

技術力と人的ネットワークがあって、ソフト

ウェアの開発に強いことが特徴である。コンピュータへの大規模な投資を恒常的に行う等の、経済波及効果を生み出すことはあまり見込めないものの、情報関連産業自体は不況の影響をあまり受けず、着実に成長すると見られている。

#### (6) バイオテクノロジー産業

北海道では、関東地方、関西地方と並んで、事業化の動きが活発である。医学を含む理工系分野の多くの研究機関があり、大学研究者の関心も高い。また、農林水産資源が豊富であり、これを産業に利用してきた伝統も、その背景にある。

バイオテクノロジー産業は、将来的に、医療、食品・農水産業、廃棄物処理、新素材等の分野で発展することが期待されている。北海道においては、遺伝子組換えや細胞培養等のニューバイオと、従来の農業や食品研究の両面で、大学の協力、ベンチャー企業の設定、連携の拠点整備が進んでいる。

今後の課題としては、資金調達力の強化、研究内容と事業とのマッチング、ベンチャー企業への施設や機器の提供、特許取得の支援等が挙げられる<sup>(12)</sup>。

#### (7) 経済の札幌集中

札幌市は、北海道庁所在地であり、国の出先機関も多く、政治・行政の中心地である。経済面においても、札幌を中心とした地域に集中している産業が多い。

事業所数は約7.6万で、北海道全体の約30%を占め、サービス業、卸売業、金融業等を中心に、集中している<sup>(13)</sup>。域内総生産は6.8兆円であり、北海道全体の19.6兆円の3分の1を占めている<sup>(14)</sup>。

また、集中の傾向は、人口にも現れている。札幌市の人口は、約180万人で、周辺地域を合わせると200万人以上に達している。北海道の人口の35%程度になる。

2002年度には、北海道の人口は、前年度比で

0.15%減少しているが、札幌市では0.65%増加している<sup>(15)</sup>。特に、北海道内においては、転入による社会動態増はあまり見られないが、札幌市では、出生・死亡による自然動態増と共に、社会動態による増加が見られる。

## II 北海道内の自治体における法定外目的税検討の動き

地方税法には、地方税として、住民税、事業税、固定資産税等が定められている。地方自治体は、地方税法に名称や課税要件が定められているこれらの税以外に、新たに税を設けることが可能であり、そのような税は、法定外税として規定されている。法定外税には、用途が限定されない普通税と、用途が限定される目的税とがある<sup>(16)</sup>。

法定外目的税は、地方分権推進一括法の施行と共に行われた、地方税法の改正により、2000年4月から設けることができるようになった。また、この時、法定外税の新設・変更の要件が、自治大臣（現在は総務大臣）の「許可」から、「同意」へと緩和された。そのため、地方分権の動きと相まって、多くの自治体において新税の検討が行われるようになった<sup>(17)</sup>。

法定外税は、以下の3つのいずれかに当てはまる場合を除いて、総務大臣との協議を経た上で設けることができる。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重となること、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、③①及び②のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。これらの要件のいずれかが含まれていなければ、総務大臣は同意しなければならない。

特に、法定外目的税は、特定の政策について、「住民の受益と負担の関係が明確になり、課税の選択の幅を広げることにもつながる」<sup>(18)</sup>と考えられている。

北海道内でもいくつかの自治体において、この法定外目的税の検討の動きが見られる。以下では、北海道、札幌市、阿寒町における検討状況について、それぞれの財政状況と合わせて、紹介する。

### 1 北海道

#### (1) 財政の概況

北海道の2002（平成14）年度予算の規模は、2兆9,227億円である（表3）。歳入では、最大の割合を占める地方交付税が前年度比3.4%減、道税収入が同8.5%減等となっている。税収の中では、法人住民税、法人事業税が、近年特に大きく減少している。これら法人二税の税収は、1999（平成11）年度は1,457億円であったが、2002（平成14）年度には1,219億円に落ち込んでいる。歳出では、投資的経費が多く、公共事業費は減少傾向にあるものの（前年度比10.7%

表3 北海道の2002年度当初予算の主要項目と財政指標（2001年度）

主な歳入	金額(億円)	構成比(%)	主な歳出	金額(億円)	構成比(%)
道 税	5,385	18.4	建 設 費	4,708	16.1
地方交付税	7,820	26.8	教 育 費	5,791	19.8
国庫支出金	5,398	18.5	公 債 費	4,032	13.8
道 債	4,428	15.1			

予 算 規 模	2兆9,227億円
財 政 力 指 数	0.343
経 常 収 支 比 率	91.2%
起 債 制 限 比 率	14.0%

(出典) 北海道『予算のポイント』、総務省自治財政局『平成13年度都道府県決算の概況』2003。

\* 財政指標の定義は注(19)を参照

減) 5,451億円と大きな金額である<sup>(20)</sup>。

2002年度予算では、実質収支が1,380億円の赤字で、財政健全化債の発行、減債基金の活用等により補っている。

このような財政の厳しい状況は、1999(平成11)年度以降恒常化している。それは、国の景気・経済対策に沿って、道債を利用した公共事業を積極的に行ったこと、道税等の収入が不安定であることが、原因である。道債残高は、1998(平成10)年度末には3.8兆円であったが、2002年度末見込みは5.0兆円、2011(平成23)年度末見込みは5.5兆円となっている。その結果、道債償還費が最大の歳出圧力となった。2002年度は4,080億円であり、2005(平成17)年度の4,310億円をピークとするように、これを抑制する計画である。

今後は2006(平成18)年度まで、1,000億円を超える収支不足が発生する見込みである。各年度の収支不足額は、道債償還費の平準化(償還期間延長)、道債の満期一括償還のための基金積み立て一部停止(2002年度から3年間)等によって対応するという。

これらは、2005年度のプライマリーバランス黒字化を目指す「道財政の展望」(2001年9月策定)と、その見直しに基づく施策と見込みである。見直しが行われた理由は、道税、地方交付税の減少という情勢の変化のため、2003(平成15)年度に財政健全化債の発行が見込まれているからである。これを受けて、引き続き人件費の縮減が行われる他、施設更新・整備の抑制や、行政評価と連動した施策の見直しが、行われる。

また、38億円の融資や援助を行った北海道国際航空(民事再生法適用、他社と提携開始)には、新たな融資等を行わないこと、北海道が筆頭株主の第三セクター、石狩開発の民事再生法適用による経営再建、損失が拡大している住宅供給公社の廃止等によって、財政のさらなる悪化を防止する。

## (2) 「環境目的税」を中心とした法定外目的税検討の動き

### (i) 「北海道らしい地方税のあり方に関する調査研究会」

北海道では、2000年2月に、知事が「北海道らしい地方税のあり方」について検討する方針を示した。これを受けて、5月に民間有識者等で構成される「北海道らしい地方税のあり方に関する調査研究会」(委員長・内田和男北海道大学教授)が設置された。この調査研究会は、分権型社会のための地方税のあり方を、調査研究することを目的とした。会合では、まず、「北海道らしさ」とは何か、社会状況、経済状況、自然環境について、自由に議論された。そして、「北海道らしさ」を維持し、実現していくための、税制のあり方や仕組みが検討された。同年12月には、『北海道らしい地方税のあり方に関する調査研究会報告書』が提出された<sup>(21)</sup>。

報告書では、北海道の厳しい財政状況、国からの税源移譲、税収を生み出す産業の育成や集積等の課題が、指摘された。その中では、抜本的な税財政制度の改革がなければ、北海道の財政の自立は、現状以上は望めないと判断されている。課税自主権の行使(法定外税の新設、超過課税の実施)については、道民の道政に対する参加意識を高める等の意義があるが、財政の自立には結びつきにくいとされた。

しかし、課税自主権の行使は地方分権の充実には有効であり、法定外税は、新たな政策展開の財源確保の手段として、活用されるべきであると考えられている。その際には、具体的な政策とその財政需要とを、明確に提示することが求められている。

法定外税の活用分野として考えられたのは、北海道の特質や優位性を生かした政策を行うための、財源確保である。北海道の最も大きな資産は自然環境であり、これを保全し、道民の環境意識を高めることも、地域づくりや経済戦略に役立つ。そこで、調査研究会では、環境関連

の税制が提案された。1つは炭素税であり、もう1つは産業廃棄物処理税である。これらは、自然環境の保全の他、資源循環型社会づくり、環境関連産業づくり等の財源とする<sup>(22)</sup>。

#### (a) 炭素税の提案

炭素税は、グローバルな問題に対して地域がどう関わっていくか、1つの回答を示すものである。北海道内の二酸化炭素の1人当たり排出量は3.43トンと、国内平均の1.3倍となっている。これは、暖房や自動車の使用の多さによるもの、といわれている。炭素税は、二酸化炭素の排出を抑制し、地球温暖化の防止を目的とする。税収の用途は、新エネルギーの開発や、環境重視社会を作るための財源とする。北海道のみの導入では温暖化防止の効果は大きくないが、道民の意識を高め、地球環境の保全に貢献する意気込みを示すために意義があるとされた。

課税対象は、道民に広く薄く負担を求めることから、灯油、重油、石炭等が考えられた。ガソリンや軽油は、すでに消費段階で税が課されているので対象外とされた。税率は財政需要から決められるべきものとされ、炭素1トン当たりの税率を200円とすれば、税収は23億円程度となる。

#### (b) 産業廃棄物処理税の提案

産業廃棄物処理税は、産業廃棄物の発生・排出を抑制すること、廃棄物の再利用を行い、焼却や埋め立ての処理量を削減することが、目的である。

課税対象は、北海道内で処理される産業廃棄物とし、排出量に応じて課税する。廃棄物を排出する事業者を納税義務者とし、処理業者を特別徴収義務者とする。中間処理や自己処理を行う廃棄物には低い税率とし、北海道外からの廃棄物には高い税率とすることが、適当とされた。

税収は、資源循環型社会の形成に資する政策等、廃棄物行政と関わりの深い政策の財源として使われるべきであるとされた。リサイクルや

高度処理の推進、優良な処理業者の育成等である。

#### (ii) 北海道の検討

「北海道らしい地方税のあり方に関する調査研究会」の報告を受けて、北海道は、2001年5月に北海道環境審議会へ「経済的手法を用いた環境政策のあり方について」を諮問し、北海道が取るべき具体的な政策の検討を求めた。また、7月には、道庁内の横断的組織として「北海道政策税制活用検討委員会」を設置し、政策税制の活用について検討を開始した。環境審議会からは、「循環型社会、持続可能な社会づくり」に道民・事業者が参画するため、方策の1つとして「税・課徴金の導入に向け検討を進めるべきである」との答申が出された。

これらを受け、2002年3月、『環境目的税の導入に向けた道の考え方』が取りまとめられた<sup>(23)</sup>。この中で、北海道は、調査研究会の報告書と同様に、環境重視型社会を構築していく必要があるとした。そして、炭素税を「北海道地球温暖化対策税」とし、産業廃棄物処理税を「産業廃棄物循環促進税」とする、具体的な方針が公表された。地球温暖化と産業廃棄物処理との2つの問題に対して、税負担を通じた「誘導」と「抑制」とによって取り組むことが、税を創設する目的である。また、自主財源を強化することによって、税収の質的な向上を図り、自主自立の北海道を築く意義があるとした。北海道は、道民の意見聴取、関係団体等への説明を、同年4月から開始した。

『環境目的税の導入に向けた道の考え方』が明らかにされた後、北海道内の経済8団体からは、『環境目的税（炭素税・産業廃棄物処理税）に対する反対要望について』が提出された。経済界は、税の創設による影響が大きく、課税の効果等が明らかでないために、時期尚早であるとして反対した。北海道民の反応の中には、理解を示す意見も見受けられるが、全般的に説明が不足しているという指摘がある。また、目指



すべき将来像を示すことや、行政改革の実行が必要であるとの意見もある<sup>(24)</sup>。

(a) 「北海道地球温暖化対策税」の検討内容

北海道では、「北海道地球温暖化防止計画」によって、温室効果ガスの削減を行うことを目指しており、「北海道地球温暖化対策税」を計画達成のための手段の1つとする。道民の環境意識を高める意義を持ち、環境を重視する北海道のアイデンティティを確立する効果を期待している。

課税対象は、灯油、重油、石炭、石油ガスとし、自動車用燃料、国内炭等は除く。自動車用燃料が除外されるのは、揮発油税等が現在課されており、税負担が過重にならないように配慮されているからである。税収の用途は、省エネルギー、新エネルギーの利用促進、森林の保護育成等の、地球温暖化対策の財源とする。税率は、炭素1トン当たり200円とする。これは、1世帯当たりの年間負担額が、500円程度になるように設定されているためである（電気・ガス料金、各種製品価格への転嫁分含む）。産業活動に使用されるものは、1トン当たり80円とする（表4）。税率に差がある理由は、北海道においては、家庭の温室効果ガスの排出量が増加傾向にある一方、産業部門では横ばいであり、また、企業の競争力にも配慮する狙いがあるからである。

この「北海道地球温暖化対策税」の導入のため

どは立っていない。国レベルでも、炭素税制度の構築が検討されているからである。中央環境審議会が、2002年6月の『我が国における温暖化対策税制について（中間報告）』において、温暖化対策税を2005年以降に導入すべきであるとした。そのため、北海道での先行導入の意義が小さくなる可能性があり、税条例案の提出は考えられていない。

また、2002年6月から行われた、道政に関する北海道の世論調査では、「北海道地球温暖化対策税」に「反対」が48%、「賛成」が34%となっており、税を導入するには、道民への説明がさらに必要であることが、明らかになっている<sup>(25)</sup>。

なお、東京都税制調査会は、2001年11月の『平成13年度東京都税制調査会答申』において、同様の環境税導入の提言を行っている。ここでは、地方自治体が環境対策の多くを担っていることを理由として、地方が主体となった、温暖化対策のための炭素税の導入を求めている。全国共通の地方税として導入し、①国税を併せて課す、②国税を個別に課す、③地方のみ導入し、税収の一部を国に譲与する、の3つの形態を示している。温暖化対策による利益を、広く国民が受けることを理由に、また、将来の財政の硬直化を避けるために、普通税とすることが望ましいとされている。

表4 北海道と東京都税制調査会の炭素税案の概要

	北海道	東京都税制調査会
名称	北海道地球温暖化対策税	環境税（3案の内の第3案）
課税主体	北海道	地方（税収の一部を国に譲与）
税収の用途	地球温暖化対策の財源（目的税）	限定しない（普通税）
課税対象	灯油、重油、石炭、石油ガス（自動車用燃料、国内炭等は除く）	全ての化石燃料（発電用燃料を非課税とし、電力消費に課税する）
課税客体	化石燃料の引取り	二酸化炭素排出行為
税率	炭素1トン当たり200円（産業活動に消費されるものは80円）	炭素1トン当たり3,000円（導入当初）
納税義務者	消費者、ガス事業者	消費者
課税標準	化石燃料の引取量	化石燃料の消費量
税収見込み	10.9億円	—

(出典) 北海道『環境目的税の導入に向けた道の考え方』2002、『平成13年度東京都税制調査会答申』2001。

(b) 「産業廃棄物循環促進税」の検討内容および条例案

北海道における産業廃棄物の排出量は約3,800万トン（1998年度、全国比9.4%）であり、増加傾向にある。廃棄物の再生利用率は約40%であるが、これを70%にまで引き上げ、最終処分量（271万トン）を半減させることを目標としている。このような状況において、循環型社会の実現には、啓発・規制を中心とした取り組みだけでは限界があるとして、税制度の導入に積極的な姿勢を取っている。「北海道らしい地方税のあり方に関する調査研究会」の「産業廃棄物処理税」の提案を生かす形で、「産業廃棄物循環促進税」が検討されている。

税の導入の効果としては、排出・埋立の抑制、循環的利用の促進が、挙げられた。課税対象は、「北海道内の最終処分場または中間処理施設へ搬入される産業廃棄物」であり、再生施設や熱回収施設へ搬入されるものは、課税が免除される。納税義務者は、廃棄物を排出する事業者である。税率は、最終処分場に搬入される廃棄物は1トンにつき1,000円であり、26億円の税金が見込まれる。税金の用途は、廃棄物発生抑制・循環的利用設備への補助、研究・開発への補助、情報ネットワーク・物流システムの構築等である（情報ネットワークについては、図2を参照）。

なお、用途も、目的税であることから条例において定められる。

2002年8月、条例の素案が北海道議会に報告された。しかし、経済状況が厳しいため税負担によるコストの増加を受け入れるのは難しいこと、企業が自ら産業廃棄物の削減に取り組んでいること等を理由に、納得は得られず、9月の定例会への条例案提出は見送られた。さらに、素案の見直し案（表5）が12月の定例会に提出されたが、継続審議となった。

この素案の見直し案は、施行を1年間遅らせて2004年4月からとし、税率は2年間の暫定税率（1年目は3分の1、2年目は3分の2に抑える）を設けている。また、廃棄物発生抑制・循環的利用設備への補助、研究・開発への補助は、2003年から先行実施する。

2002年10月には、産業廃棄物対策について基本的な点から検討し直すために、「産業廃棄物対策等に関する検討懇話会」が設置された。ここでは、廃棄物対策の現状と課題、経済的手法について、北海道と関係団体による議論が行われている。しかし、前述の通り、税導入の是非、経済への影響、税金の用途等において、税負担者の納得を得られるまでには至っていないようである。

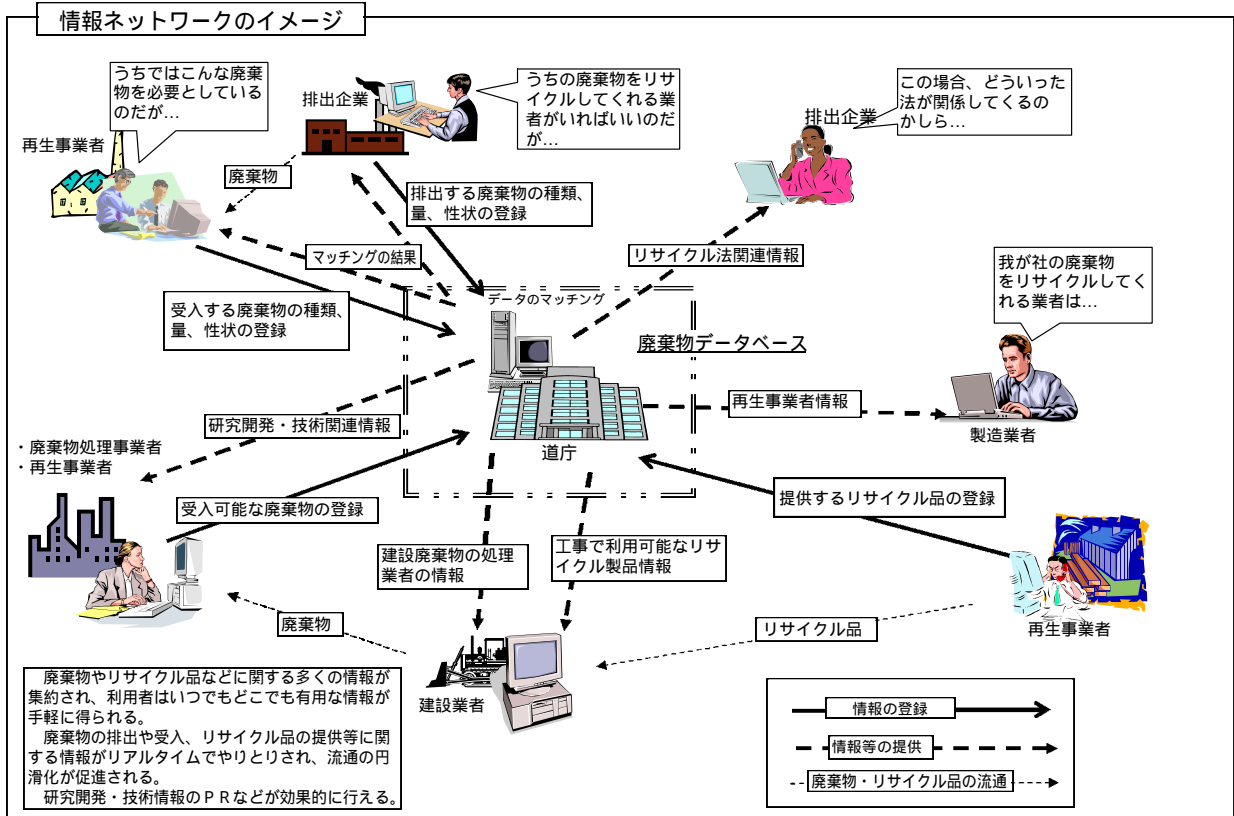
北海道としては、環境問題は重要であり、速

表5 北海道と三重県の産業廃棄物処理に関する税の概要

	北海道(案)	三重県
名称	産業廃棄物循環的利用促進税	産業廃棄物税
課税の趣旨	排出・埋立の抑制、循環的利用の促進	発生抑制、再生、減量
納税義務者	排出事業者	排出事業者
課税客体	最終処分場又は中間処理施設への搬入	最終処分場又は中間処理施設への搬入
課税標準	最終処分場又は中間処理施設への搬入量	最終処分場への搬入－重量 中間処理施設への搬入－処理計数を乗じて得た重量
課税の免除	再生利用又は熱回収施設への搬入	再生施設への搬入
免税点	—	年間の課税標準が1,000トン未満の場合
税率 (1トン当たり)	最終処分場へ搬入－1,000円 中間処理施設へ搬入－100円～1,000円	1,000円
徴収方法	委託処理－特別徴収 自己処理－申告納付	申告納付
税金見込み	26億円	3億1,000万円(2002年度見込み)

(出典)『北海道産業廃棄物循環的利用促進税条例(仮称)素案の見直し案』2002、脇光弘「三重県産業廃棄物税条例について(政策課題実現の手法として)」『地方税』第53巻第8号、2002.8.

図2 情報ネットワークのイメージ



(出典) 北海道『北海道産業廃棄物循環促進条例（仮称）素案 税収の使途（素案別紙）』2002.

やかに対策を講じる必要があること、また、目標を達成するためには企業の努力だけでは難しいとして、早期に導入することを方針としている。

なお、三重県では、2002年4月から「産業廃棄物税」が導入されている。導入初年の税収見込みが下方修正され、廃棄物の発生抑制等に効果が上がっていると考えられている<sup>(26)</sup>。

## 2 札幌市

### (1) 財政の概況

札幌市の2002（平成14）年度予算の規模は、8,272億円である（表6）。財政状況は、市税や地方交付税等の一般財源の増加が見込めないこと、その一方で義務的経費が増加していることを原因として、厳しいものになっている<sup>(27)</sup>。

表6 札幌市の2002年度当初予算の主要項目と財政指標（2001年度）

主な歳入	金額（億円）	構成比（％）	主な歳出	金額（億円）	構成比（％）
市 税	2,645	32.0	保健福祉費	1,700	20.6
地方交付税	1,276	15.4	土 木 費	1,229	14.8
国庫支出金	1,158	14.0	諸 支 出 金	1,239	15.0
市 債	895	10.8	職 員 費	1,134	13.7
			公 債 費	928	11.2

予 算 規 模	8,272億円
財 政 力 指 数	0.634
経 常 収 支 比 率	85.0%
起 債 制 限 比 率	10.6%

(出典) 札幌市『平成14年度予算の概要について』2002、『平成13年度決算の概要』2002.

歳出面では、生活保護等の扶助費の増加の他に構造的な増加要因がある。政令指定都市への移行（1972年）期に建設された、区役所や学校等の公共施設の改修・更新費と、同じく移行期に多数が採用された職員への退職手当支払いとが、「急成長のひずみ」として指摘されている。また、近年、経済対策や減税補填として発行された市債の償還もある。それぞれ今後の増加が見込まれ、10～15年後にピークを迎える。

また、特別会計、企業会計への繰出金も、財政の大きな負担となっている。2000（平成12）年度には、財政的な援助として、国民健康保険会計へ319億円、交通事業・高速電車事業へ215億円の繰出しを行っている。医療費抑制、バス事業の民営への移行等により、負担を軽減する計画である。

中期的には、毎年度200億円以上の歳入不足が見込まれる。各施設の更新を遅らせたり、2003（平成15）年度には、経常的経費10%減、裁量的経費20%減を目指す等の対策が講じられている。

市債残高は、1兆0,935億円である（2001年度末）。1999（平成11）年度以降は市債の発行額が減少傾向にあり、残高の伸びは5%程度に落ち着いてきているので、償還先送りは行わずに対応する。なお、残高の約半分は地方交付税で財源措置される。財政調整基金は、2002年度に42億円の取り崩しを予定しており、その残高は57億円となる。

(2) 「雪対策のための税」を中心とした法定外目的税検討の動き

(i) 「札幌市財源に関する研究会」

札幌市では、2000年7月、「札幌市財源に関する研究会」（座長・黒柳俊雄札幌大学教授）が設置された。この研究会は、大学教授や公認会計士等をメンバーとし、課税自主権について、財源に関する専門的かつ幅広い視点から研究することを目的とした。行財政改革の推進を前提として、財源拡充の方策を検討し、その成果を2001年3月に『札幌市財源に関する研究会報告書』として取りまとめた<sup>(28)</sup>。

報告書では、札幌市のまちづくりと財政の課題を踏まえて、財源拡充の方策として、「市税の充実」を図ることを方針として掲げた。これは、歳出規模と市税収入の乖離をできる限り縮小させることが、地方分権の発展につながると見たからである。

具体的には、①行政改革の推進や市税確保の促進、②国からの税源の移譲、③課税自主権の活用、の3点が挙げられた。研究会としては、②の税源の移譲が本来あるべき姿であるとしている。しかし、これは、国の動向に依存しているため、まず現行制度の下での取り組みとして①を求めている。その内、税の面では、収入未済額（滞納）の縮減が検討された。

③の課税自主権の活用は、超過課税の実施と、法定外税の創設とが検討された。超過課税については、現行の法人住民税法人税割の超過課税の継続を盛り込むにとどまった<sup>(29)</sup>。

表7 課税自主権の具体化にあたって考慮しなければならない7つの基本的考え方

基準1	中立性	特定の産業や企業等を対象としないこと
基準2		札幌市の課税が他の市町村に大きな影響を与えないこと
基準3		国の税制との一貫性、整合性があること
基準4	税収の安定性	
基準5	税負担の公平性	
基準6	零細課税でないこと	
基準7	税としての徴収の妥当性	

（出典）『札幌市財源に関する研究会報告書』2001。



個人住民税の超過課税は、同税が国の恒久的減税の対象となっていること、固定資産税のそれは、地価下落期における税負担増となることから、困難であるとされた。

法定外税の創設については、メリットとして、課税目的を明確に示せること、行政サービスに対する市民のコスト意識が高まること等が、指摘され、「地方分権を推進する重要なステップになる」と位置づけた。その際には、7つの基本的な考え方を考慮しなければならないとされた(表7)。

研究会では、「雪対策のための税」、「都心の交通対策のための税」、「ホテル等の宿泊者に対する税」等、8つの税を議論の対象とした。

#### (a) 「雪対策のための税」

「雪対策のための税」は、研究会の提言として、札幌市の新税として最もふさわしいとされた。その理由は、中立性、公平性等の基準を満たし、また、市民の合意を得やすいと考えられたからである。

札幌市のアンケートによれば、「独自の新しい税金」を設けた場合の用途として、「除雪など雪対策関連の施策に」が最も多い。また、除雪事業は市民から高く評価され、今後の充実も期待されている<sup>(30)</sup>。

課税方法は、住民税と合わせて課税することが考えられた。雪対策による受益は、広く市民に及ぶとの理由から、税負担も市民全員が広く薄く分かち合うことが望ましいとされた。税負担額は、所得に応じてある程度の差を設ける。この方法であれば、中立性、公平性を満たすことになる。

報告書は、税収の用途をどうするかが大きな課題であると指摘している。現在、札幌市には「パートナーシップ制度」という除排雪制度がある。これは、幅員10m以下の生活道路の除排雪費用を、町内会と札幌市とが半額ずつ負担し合うものである。除雪作業によって道路の両端等に積み上げられた雪は、通行可能な道路の幅

を狭めて通行の支障になることから、これを撤去することが目的である。実際に、除雪に関する市民の要望の中で、最も多いのが「生活道路の除雪」である。

市民の立場から見れば、「雪対策のための税」として新たに税を負担することが、「パートナーシップ制度」の負担軽減につながると期待することも考えられる。生活道路は、いわば市民の住宅周辺の道路であり、その除排雪に税収を使うことは、個人的な利益につながる側面がある。この制度は、申請により行われるものである(1年間に1回)、税収で経費を賄う割合を増やすことについて、報告書は、便益が一部の住民に偏り公平性が問題になると指摘している。

「雪対策」に除排雪レベルの向上を含める場合においても、税収の使途を、市民が快適な生活を過ごし、企業活動が低下しない、生活環境を整備する等の、社会的に望ましいものとするよう、報告書は議論を投げかけている。

#### (b) 「都心の交通対策のための税」、「ホテル等の宿泊者に対する税」

「都心の交通対策のための税」は、都心の道路渋滞、大気汚染等を抑制することが目的である。駐車場、または、駐車車両に課税し、税収を交通対策に充てることが考えられた。この税に対しては、問題点が挙げられている。特定の事業を対象に課税することは、中立性を満たし難いこと、事業所税、特別土地保有税においては、駐車場に税制上の優遇が与えられていること、違法駐車が増加が予想されること等である。

「ホテル等の宿泊者に対する税」は、宿泊者が負担する。税収を、観光都市・国際都市としてのイメージアップにつながる、観光施策・行政サービスの充実を図ることに利用する。問題点としては、ホテル・旅館業の厳しい状況と、ホテル・旅館自らが負担する可能性のある点が指摘された。

#### (ii) 札幌市の対応、今後の見通し

現在は、事業部局との打ち合わせの段階であり、具体的なプランができるまでには至っていない。どのような税を検討するかについても、提言の「雪対策のための税」に限定しない。市民の要望があれば、必ずしも7つの基準にとらわれず、「都心の交通対策のための税」、「ホテル等の宿泊者に対する税」も検討する、とのことである。

「雪対策のための税」については、除雪等に関する市民の要望を満たすには、この目的税の税収を加えた場合でも、財源はなお不足する見通しである。

2002（平成14）年度の道路除雪費は114億円であり、融雪施設、流雪溝等の対策を含めると、雪対策予算は166億円に達する。これに対して、新税によって20億円の税収を得るためには、税率を、個人は年額1,000円、2,000円、4,000円、法人は1万円、5万円とすることが見込まれる（札幌市財源に関する研究会の試算）。

このような状況では、税率を抑制した目的税が導入されたとしても、除雪状況を著しく改善することは難しい。税率や課税方法の問題にとどまらず、税収の用途をどのようにすれば、受益と負担の関係からも有効利用となるのか、市民の選択が重要である<sup>(31)</sup>。

「都心の交通対策のための税」は、検討される交通量抑制の手法の1つとして位置づけられている。ロードプライシングや、企業のフレックスタイム制度、自動車以外の交通手段の利用

促進等も、選択肢としなければならないと考えられている。

なお、2002年7月には、内閣の都市再生本部によって、都市再生プロジェクトの「地方中枢都市における先進的で個性ある都市づくり」が決定され、札幌市も指定された。その中では「人と環境を中心に据えた都心づくり」として、都心通過交通の大幅な抑制に取り組むこととされ、中長期的には歩行者優先のまちづくりが行われる。

「ホテル等の宿泊者に対する税」の導入を推進する場合には、観光振興等の施策と共に行うことが必要であり、また、入湯税との整合性も考慮する姿勢である。

### 3 阿寒町

#### (1) 財政の概況および入湯税

阿寒町の2002（平成14）年度予算の規模は、65億5,000万円である（表8）。歳入は、町税が9億5,600万円、地方交付税が30億6,000万円、町債が10億8,130万円（前年度比46.6%増）等となっている。歳出は、普通建設事業費が13億8,000万円、人件費が12億6,500万円（前年度比13.4%増）等である。また、2002年9月には、財源不足対策のため財政調整基金および特定目的基金から1億円を取り崩した。経常収支比率も高く、今後は各種経費を削減し、公債発行、各種事業を抑制しなければならない状況である<sup>(32)</sup>。

表8 阿寒町の2002年度当初予算の主要項目と財政指標（2001年度）

主な歳入	金額（億円）	構成比（%）	主な歳出	金額（億円）	構成比（%）
町 税	95,553	14.6	人 件 費	126,521	19.3
地 方 交 付 税	306,000	46.7	普通建設事業費	138,033	21.1
国 庫 支 出 金	38,369	5.9	公 債 費	100,447	15.4
町 債	108,130	16.5	繰 出 金	88,466	13.5

予 算 規 模	65億5,000万円
財 政 力 指 数	0.208
経 常 収 支 比 率	81.8%
起 債 制 限 比 率	5.1%

（出典）阿寒町提供資料、北海道総合企画部『平成13年度北海道市町村の普通会計決算の概要』2002。

阿寒町には、阿寒湖畔に温泉街がある。温泉街の存在が財政に与える影響は、固定資産税、住民税、入湯税の税収をもたらす一方で、下水道・消防施設の整備等の行政需要を発生させる点に現れる。

入湯税は、地方税法に定める目的税であり、鉱泉浴場における入湯行為に課される。税収は、鉱泉源の整備、環境衛生施設の整備等に使用することとされている。阿寒町においては1962年に導入され、2000（平成12）年度には1億2,400万円、2001（平成13）年度には1億3,200万円の税収がある。

阿寒町にあるホテル・旅館は、温泉を利用している場合に、入湯税の特別徴収義務者として、宿泊客に対する宿泊料金等の請求と同時に、入湯税を徴収している。具体的な用途は、観光宣伝・イベントへの補助、下水道・廃棄物処分場の整備、温泉を含む観光施設の整備等であり、他の財源と合わせてこれらの事業に充当している<sup>(33)</sup>。

## (2) 法定外目的税「観光目的税」検討の動き

阿寒町で検討される「観光目的税」は、本稿で取り上げた他の法定外税とは異なり、当初から民間主導で構想が出てきた点に特色がある。阿寒湖温泉街では、地域を活性化させるための民間組織「阿寒湖温泉活性化戦略会議」が設置され、2002年3月、8つの基本戦略の下に56のプロジェクトからなる「阿寒湖温泉再生プラン2010」を策定した<sup>(34)</sup>。

その1つに「地域通貨と財源確保の仕組みづくり」プロジェクトがあり、財源確保の手段として、新たな法定外目的税導入と、商品売上げの一部徴収とが、考えられている。2002年5月には、新たな地方税導入のあり方について、町職員有志の研究会に対して調査・研究が委任された。

### (i) 「阿寒湖温泉再生プラン2010」と法定外目的税の提案

阿寒湖周辺には、湖畔に湧出する温泉を中心に、湖とそこに自生するマリモ、アイヌ文化を継承するアイヌコタン等、豊富な観光資源がある。これらを背景に、阿寒町を訪れる観光客は毎年160万人以上、宿泊客は80万人以上と、大規模な観光地を形成している。しかし、観光客数の近年の推移は、不況の影響を受け必ずしも安定しているとはいえない<sup>(35)</sup>。

さらに、団体客中心から個人客へと、客層の変化が起こっている。これは、大量・画一的サービスの提供から、個別の満足を実現するサービスの提供へと、観光客の受入態勢の転換が迫られていることを意味している。しかし、現状は、温泉街や湖畔の道路・歩道整備、観光客の長期滞在・各種体験を促進する施策等、ソフト・ハードの両面において取り組みが遅れていることが指摘されている。

#### (a) 「阿寒湖温泉再生プラン2010」

阿寒湖温泉活性化戦略会議では、2年間の検討の結果、「こちよい湖畔、のんびり温泉阿寒湖」を目標とすべきイメージとし2010年までに、新たな温泉街を作り出そうとしている。これを具体化させるものが「阿寒湖温泉再生プラン2010」（以下、「再生プラン」とする）であり、多くのプロジェクトを計画・実施している。この中には、湖岸の公園化、歩行者優先の道路・案内表示の整備、観光客・住民のための情報センター整備等、総合的な事業計画が盛り込まれている。

これらは、住民組織の「阿寒湖温泉まちづくり協議会」が推進主体となって、進めていくこととされているが、総てを地元だけで行えるものではない。阿寒町の計画としての位置付け、北海道、国への協力要請が欠かせない。この「再生プラン」の総事業費は概算で28億6,040万円とされている。

#### (b) 法定外目的税と地域通貨

「地域通貨と財源確保の仕組みづくり」プロ

プロジェクトの目的には、①安定的なまちづくり事業の推進を図るために、阿寒町独自の財源を確保する、②地域通貨を活用することにより、観光客と地域の交流を促進する、の2つがある。なお、同プロジェクトは「再生プラン」の9つの最重点プロジェクトの1つである。「観光目的税」は、①の部分を担当するものであり、観光客から広く薄く徴収できる法定外目的税として4つが提案された(表9)。

税創設の留意点として、「観光客の負担とならない金額や徴収方法」、「情報提供を行い、住民や観光客からの疑問や不満を最小限に抑える」等が指摘されている。そして、税負担者に対して地域通貨を発行することを同時に考慮している点が、最大の特徴である。これは、税負担によって得られるメリットを直接的に実感させる手段であると見ることができよう。

地域通貨は、その通用範囲が限られた地域であることが通例であり、使用者は地域住民が主体になっていると考えられる。「再生プラン」においても、地域通貨発行の目的として、税の負担感を軽減することのみならず、住民のホスピタリティ向上、住民の「助け合い」の関係を豊かにすることも挙げられている。

観光客の税負担によって、サービス充実の財源の一部を確保し、それと同時に、地域通貨の流通を契機として、地域に埋もれている力を掘り起こす。観光客をもてなす心をはぐくむだけでなく、住民相互の関係において新たなコミュニケーションを生み出し、地域活性化をもたらそうとするものである。外来の観光客と地域住民との双方に対して、効果を期待する意欲的な

構想であるといえよう。

#### (ii) 「観光目的税」の検討

2002年2月、「阿寒湖温泉・新しい地方税と地域通貨研究会」の準備会が開催され、「再生プラン」に基づいて、新しい地方税については、阿寒町の若手職員を中心とした検討が進められることが確認された。これを受けて、町職員有志の研究会「新しい地方税のあり方に関する調査研究会」(座長・小磯修二釧路公立大学地域経済研究センター長)が発足した。

新税の検討は、町の財政が厳しいことを理由とした「安易な財源探し」とならないよう、慎重に進められた。税の負担を外部に求めるのであるから、広く評価されるものでなければ、観光客が減少する可能性があるからである。

考慮された点は、一方的な税負担を強いることのないように受益と負担の関係を重視することであった。「再生プラン」と同様に、地域通貨との連携も前提とした。

11月には、座長報告という形で、新税導入の課題と論点の整理が取りまとめられ、町長に提出された(『阿寒町・新しい地方税のあり方に関する調査研究会報告』)。この報告では、財政需要(税収の使途)の明確化が、重要な課題として指摘された。そこでは、税負担感を抑えるために、阿寒町において新税を財源とする事業計画を、「再生プラン」に沿って具体的に構築すること等が求められている。

新たな税としては、「湖畔再生税」(仮称)が打ち出された。これは、「再生プラン」中の、宿泊料金に付加する「阿寒湖温泉宿泊税」と類

表9 「再生プラン」で提案された法定外目的税

名 称	徴 収 方 法	使 途
阿寒湖温泉宿泊税	宿泊料に付加	外湯・足湯の管理
まりも保護税	展示センターの入場料に付加	マリモの保護・研究
遊 漁 税	漁業組合で徴収	トイレ整備、湖畔の清掃
湖 水 保 全 税	遊覧船、カヌー等湖水を使う活動の料金に付加	湖畔の清掃

(出典) 財団法人日本交通公社地域計画室『阿寒湖温泉再生プラン2010-阿寒湖温泉活性化基本計画-』阿寒湖温泉活性化戦略会議, 2002.



似している<sup>(36)</sup>。

ただし、「湖畔再生税」は新規の税目とはせず、現行の入湯税の税率を引き上げるものである（その額は明示されなかった）。そして、新たにもたらされる税収の用途と、これまでの入湯税の用途とを、予め明確に区別しておく制度を設けることが提言されている。このことは、「再生プラン」の事業の財源を確保すると共に、税負担者にとっての受益をわかりやすい形で明らかにすることを意味している。

この税が有力な案とされた理由は、前述の条件に合致して、湖岸の公園化等の「再生プラン」実施による受益に、税の負担が対応することにある。また、課税対象である温泉の利用は、温泉街を訪れる観光客によって一般的になされる行為であり、広く薄く課税することにつながる。

技術的な面では、温泉街の活性化のために温泉利用に新たな税を課すと、入湯税との二重課税になる可能性があることが問題点となった。阿寒町の入湯税は、税収の総てが温泉街地域において使われているのではないが、その多くは、温泉利用関連を中心とした各種整備のために使われている。新税の課税対象や税収の用途に入湯税と重複する部分があれば、2つの税が同質のものであると見ることもできよう。その場合は、新税の検討と同時に入湯税の再検討を迫られることになり、新財源の確保は遠のいてしまう。そのため、実質において「目的税と同様の政策効果が期待できる税制度」を創設する方向が、「現実的かつ建設的な方向」であると考えられた<sup>(37)</sup>。

研究会メンバーからのヒアリングでは、以下の留意点が挙げられた。1つは、税の徴収を担当することになるホテル・旅館業者や、旅行商品を販売する業者の意見を尊重することである。厳しい経済状況や観光地の間競争を考えれば、料金引き上げにつながる新税はできるだけ避けることが求められるであろう。他の税と同様に、税の執行において、負担者以外の関係者からも理解を得ることが欠かせない。

また、入湯税の滞納を考慮すべきであることも指摘された。徴収された入湯税は、宿泊料金等とは明確に区分できるものであるから、本来は滞納の発生はありえない。しかし、阿寒町において、収納率が100%ではない年度があった。税率の引き上げが、安易な税収確保策であると受け取られないようにする必要がある。

その他の税としては、「自然環境税」、「まりも税」等の提案があったことが報告されている。しかし、自然環境を保護するための税を「再生プラン」の財源とするには、両者の趣旨が異なっていることから、創設は困難であるとされた。

### (iii) 阿寒町の対応

2002年11月に出された「新しい地方税のあり方に関する調査研究会」の報告を受けて、新しい地方税の検討は阿寒町に委ねられることになった。新税は貴重な財源となりうるが、現段階ではその行方は明らかではない。

地域通貨については、2002年10月から12月にかけて「社会実験」として、「まりも家族手形」の取り組みが実施された。これは、阿寒湖温泉街の宿泊者に、商店等の利用に際して追加サービスを受けられるシールを、地域通貨に擬似的なものとして配布するものである。このシールの回収と、同時に実施されたアンケートとを通じて、どのようなサービスが観光客に求められているかを調査する。この調査結果は、新税の税率を検討する際の参考になると思われる。

## III 法定外目的税の位置付けと検討の意義（結びに代えて）

本稿において紹介した、税の新設の検討において共通するポイントは、そのプロセスにある。

すなわち、税負担者の同意を得ることにとどまらず、税の必要性和税収の用途を明らかにし、税負担による受益を提示しようとしていることである。課税によって、どのような効果を得ることを目的とするか、あるいは、どのような政

策を新たな税財源によって行うのかが、議論されている。地域にふさわしい税制度を真剣に模索する試みといえるであろう。またこれは、税によって受益に応じた負担をするという、地方税の応益原則に合致している。

その他、検討にあたって、公平性と中立性に配慮することが前提として要求されると考えられる。この点も含めて、議論は外部の視点を取り入れて、慎重に行われるべきであろう。また、徴収された税が意図された目的の通りに使われ続けているかどうかを、検証できることも必要となるのではないかと。

法定外目的税の位置付けは、財政運営の1つの選択肢として考えられるだろう。多くの地方自治体では財政状態が厳しいが、行政改革が求められる現在、財源不足を補うための既存の税の増税は、容易には受け入れられない。また、税源移譲、地方交付税の改革、補助金削減を同時に行う「三位一体改革」は、具体的なプランがまだ示されていない。

国から地方への税源移譲が行われても、税収の偏在は解消されないと予想されている。地方交付税は、その廃止が取り沙汰される等、将来的には依存できなくなる可能性が出てきている。歳入面の新たな姿が見えてこない中で、地方交付税が削減されれば、自治体は新たな政策を行う一方で、事務の外部委託や廃止によってこれに対応することも考えられる。

このように、財政運営の見直しが迫られる中で、財源確保の手段として法定外税も注目されている。しかし、主要な税源は、既存の税の課税対象になっているため、財政難を解決するほど多くの税収を得ることは到底望めないことが、指摘されている。法定外目的税は新たな財源として重要であるが、その役割は限定的なものにとどまるといえよう。

また、しばしば言及されるが、行政への住民の参加意識が高まることも事実であろう。受益と負担の関係や税率の水準等が、特に議論されるであろう。行政の側には、新税の検討が、各

種事業の効率化や政策形成能力の向上につながることも期待される。

そして、税の創設の議論が多数の参加者を得て行われることによって、地域の政策課題の一端が浮き彫りにされ、その課題が広く認識される効果があると考えられる。

注(1) 1999年の数値。北海道総合企画部『北海道経済要覧2002(平成14年)』2002, p.12、*National Accounts of OECD Countries main aggregates volume1 1989-2000* (Paris: OECD, 2002), 315.

(2) 北海道総合企画部『平成11年度道民経済計算年報』2002、内閣府社会経済総合研究所『県民経済計算年報平成14年度版』2002。以下、本章におけるマクロ数値は、これらの資料による。また、前掲の北海道総合企画部『北海道経済要覧2002(平成14年)』を参考にした。

<<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-kcsnj/youran/youran2002/2002.htm>> 最終アクセスは2003年2月10日(以下のURLも同じ)。

(3) 景気動向については、北海道総合企画部『経済白書 北海道経済実相報告書』各年度版。北海道の2000年度および2001年度の経済成長率は、北海道総合企画部の速報値。2002年度見込みは、北海道未来総合研究所および北海道銀行の予測。国内は、内閣府国民経済計算。

(4) 北海道総合企画部『経済白書 北海道経済実相報告書』平成12年度版, 2001, p.138.

(5) 2000年の数値。農林水産省統計情報部『平成12年生産農業所得統計』2002.

(6) 海面漁業生産高・生産額は2001年の数値。農林水産省『平成13年漁業生産額』2002. 水産加工品生産量は2000年の数値。前掲『北海道経済要覧2002(平成14年)』2002, p.49.

(7) 2000年の数値。経済産業省『平成12年工業統計調査 産業細分類別統計表』2002、北海道『平成12年工業統計調査結果(北海道集計)』2002.

(8) 1999年の数値。北海道観光産業経済効果調査委員会『消費と経済効果』北海道二十一世紀総合研究所, 2000.

- (9) 北海道財務局『管内概況』2002, p.27.
- (10) 2000年の数値。経済産業省『特定サービス産業実態調査報告書 平成12年』2002, p.68.
- (11) 北海道経済部『本道情報関連産業の現状』2002.
- (12) 北海道経済部『本道バイオ関連産業の現状』2001.
- (13) 2001年の数値。総務省『事業所・企業統計調査 平成13年』2002.
- (14) 内閣府社会経済総合研究所『県民経済計算年報 平成14年度版』2002, p.662.
- (15) 住民基本台帳要覧に基づく北海道財務局作成資料。
- (16) 地方税法第四条等。地方自治体は、地方自治の実行のために、その財政についても自主的に執行する権能を持つ。財源を調達することを目的として独自に課税を行い、収入とするシステムとなっている。この課税権に対しては、地方税法が「統一的な準則や枠」として機能し、地方自治体は、地方税法の範囲内で条例を制定し、各税を賦課・徴収している。(金子宏『租税法』第8版, 弘文堂, 2001, pp.95-96.)
- (17) 法定外税は、普通税は、14道県で4税目、4市町で4税目が、目的税は、2都県で2税目、4市町村で2税目が、それぞれ実施されている(2002年10月現在)。
- (18) 地方分権推進委員会第2次勧告 第4章(1997.9)。なお、2002年5月に、総務省自治税務局長の通知において、税の新設にあたっては、他に適切な手段がないかを検討するように求めると共に、要件の③について、「国の経済施策」に財政施策と租税施策とが含まれることが明らかにされた。
- (19) 財政力指数とは、標準的な行政サービスに必要な金額に対する、収入(主に税収)の割合である。具体的には、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の3年間の平均値。1に近いほど、あるいは1以上であると財政基盤が強いことになる。経常収支比率とは、人件費、扶助費、公債費等の固定的な経費が、収入(地方税・地方交付税等の一般財源)に占める割合。比率が低いほど財政に弾力性があることになる。起債制限比率とは、収入に対する地方債返済額の割合である。標準財
- 政規模に対する、地方債元利償還金(地方交付税が措置されるものを除く)に充当された一般財源の割合の3年間の平均値。20%を超えると起債が制限される。
- (20) 本節においては、北海道『予算のポイント』、同『道財政の展望 これまでの10年・これからの10年』2001、同『道財政の展望のローリングについて』2002、等を参照した。
- (21) <<http://www.pref.hokkaido.jp/soumu/sm-zeimu/topics/houkokusho.pdf>>
- (22) その他、水資源保護に関する税や、社会環境を良好に保ち発展させるための税として運転免許取得・更新等に関する税等が、検討された。しかし、様々な課題があり引き続き研究していく必要があるとされた。
- (23) <<http://www.pref.hokkaido.jp/soumu/sm-zeimu/topics/kankyodounyu.pdf>>
- (24) 『北海道新聞』2002.6.16.
- (25) 『読売新聞』(北海道版)2002.10.24.
- (26) 脇光弘「三重県産業廃棄物税条例について(政策課題実現の手法として)」『地方税』第53巻第8号, 2002.8, p.220.
- (27) 本節においては、札幌市『平成14年度予算の概要について』、同『中期財政見通しと今後の財政運営の考え方』2002、札幌市財政局『平成13年度決算の概要』2002、同『DISCLOSURE 札幌市の財政』2002、等を参照した。
- (28) <<http://www.city.sapporo.jp/citytax/siryoun/houkoku.pdf>>
- (29) 札幌市の法人住民税法人税割の超過課税は、地下鉄建設および下水道建設事業の財源の一部を確保するために実施されている。
- (30) 『平成12年度札幌市政世論調査報告書』において、「札幌市がよくやっていると思う施策・事業」として、第1位が「ごみや資源回収のこと」、第2位が「除雪に関すること」となっている。「力をいれてほしいもの」としても、「除雪に関すること」が第1位となっている。平成13年度も同様である。
- (31) 「雪対策のための税」について議論を深める必要性を指摘しているものとして、『北海道新聞』2002.

1.19.等。

- ③2 本節においては、阿寒町提供資料を参照した。
- ③3 阿寒町の入湯税の税率は、宿泊の場合は150円、日帰りの場合は90円。特別徴収義務者は24人で、そのほとんどが阿寒湖温泉街のホテル・旅館である。
- ③4 財団法人日本交通公社地域計画室『阿寒湖温泉再生プラン2010－阿寒湖温泉活性化基本計画－』阿寒湖温泉活性化戦略会議，2002.
- ③5 入り込み数は1999年194万人、2000年168万人。宿泊は1999年100万人、2000年87万人。（阿寒町

『阿寒町勢要覧'01資料編』2001, p.17.)

- ③6 「再生プラン」の発表時から、入湯税への上乗せが「新税」として報道されている。（『北海道新聞』2002.2.11.）
- ③7 新税の負担者が、既存の料金の負担者と同一になる例としては、河口湖町、勝山村、足和田村（山梨県）の「遊漁税」と河口湖漁業協同組合の「遊漁料」との関係がある。（古屋昌浩「河口湖の遊漁税について」『地方税』第52巻第11号，2001.11, pp.60-62.）

（財政金融課 はせがわ たかし 長谷川 卓）