

地方 独自税源 探索記

茨城県の核燃料等取扱税が生まれるまで

東京大学名誉教授

林

健久

茨城県総務部長

務台俊介

◆監修◆

茨城県税源問題研究会

◆著◆

ぎょうせい

地方 独自税源 探索記

茨城県の核燃料等取扱税が生まれるまで

東京大学名誉教授

林 健久／

茨城県総務部長

務台俊介

◆監修◆

茨城県税源問題研究会

◆著◆

地方独自税源探索記

茨城県の核燃料等取扱税が生まれるまで

平成11年 9月20日 発 行

著 者 茨城県税源問題研究会

監 修 林 健久

務台 俊介

発 行 株式会社 きょうせい

本 社 東京都中央区銀座7-4-12 (〒104-0061)

本 部 東京都杉並区荻窪4-30-16 (〒167-8088)

電 話 編集 03-5349-6555

営業 03-5349-6666

印刷 行政学会印刷所(KA) Copyright 1999 Printed in Japan

乱丁、落丁本はおとりかえいたします。

ISBN4-324-0593-8

[略号：税源探索記]

ま え が き

茨城県では、平成11年4月に、新たな法定外普通税を創設した。商業用原子炉を持つ事業所のみを対象として課税していた従来の核燃料税を拡充して、研究用原子炉も対象とするほか、使用済燃料の受入れ、高レベル放射性廃棄物の保管、低レベル放射性廃棄物の発生に関わる事業所も課税対象とする「核燃料等取扱税」の創設である。その税收規模は、平年度で20億円程度、5年間で100億円超を想定している。

茨城県がなぜこの時期に従来の核燃料税ではなく、新しい法定外税を目指したかという、一つには、多くの原子力事業所が立地し、事業所周辺地域の安全対策に多くの財政需要を生じているにもかかわらず、一基の原子力発電所のみへの課税では公平ではないと考えられたこと、二つには、広く原因者に負担を求める税の導入により、この地域の財政需要を賄う必要があると考えられたこと、などであった。

原子力施設の立地に伴う周辺整備に対する行政側の対応の必要性は、経済の低迷で税收が大きく落ち込む中であっても、原子力利用の安全性に対する県民の信頼が旧動力炉・核燃料開発事業団の事故などにより大きく揺らぐ中で待った無しの高まりを見せていた。

しかしながら、発生原因が明確に特定できる、限られた地域に発生する財政需要を、他の地域に課せられる一般税收によって恒常的に賄うことについては、それらの地域の納税者の理解を得るのが難しいと考えられた。

こうした課題に応えられる新税の導入の可能性を探るために、茨城県は平成9年に経済学者、財政学者、公認会計士、税理士、地方税実務担当者などからなる「茨城県自主税財源充実研究会」（座長；林 健

久)を設置した(平成10年度には、新たに租税法学者、原子力安全対策担当者の参加を得た)。

同研究会は、県民アンケート調査、税源の選択肢の検証、理論的立場の整理、税収の使途などを、実践的な立場から多角的に検討し、その結果を中間報告及び最終報告としてとりまとめ、それをマスコミを通じて世論に訴えた。その結果、新税を導入しようとする県の立場が、理論的に裏付けられ、大方の県民の理解と支持を得られる見通しとなった。

納税義務者と想定される事業者への茨城県の説明は、当然のことながら激しい反発を受けることとなった。その主な理由は、現下の厳しい経済環境の中で増税は認められないこと、税の転嫁が容易ではないこと、特殊法人に関しては国の予算措置も必要なこと、最終的に電力料金に転嫁が予想されるが電力料金の引き下げの流れの中でコストアップは避けなければならないこと、課税が他地域へ波及することは困ること、などであった。

これに対し、茨城県としては、原子力事業所の立地に伴う安全対策等は県民の安全確保のために不可欠で重要な施策であり、それに伴うコストの負担をある程度は原因者に求めることは十分理由のあること、そのことが将来的に原子力利用に対する県民の理解促進につながることを粘り強く説明し、かつ、納税義務者の負担しやすい仕組みに課税の考え方を一部変更(当初は高レベル、低レベルの放射性廃棄物のストック課税を想定し、その後これを一部廃棄物発生の原因行為への課税に転換、原因行為に課税できないものについては廃棄物課税を行うことに)することで、最終的には概ね納税義務者の理解を得るところとなった。

大口の納税義務者となる核燃料サイクル開発機構（旧動力炉・核燃料開発事業団）、日本原子力研究所を所管する科学技術庁、民間の原子力事業所を所管する通商産業省資源エネルギー庁とも新税の課税問題には強い関心を持ち、基本的に納税義務者と同様の立場に立ったものの、橋本昌茨城県知事自らの熱心な働きかけもあり、最終的には国の原子力政策を進める上での地元への配慮、という大局的な見地から茨城県の主張に対する理解が得られた。同時に、科学技術庁は、必要な国の予算措置について、大蔵省との調整にも入った。

新税の特徴は、従来の核燃料税が、課税対象を商業用原子炉に限っていたものを、研究用原子炉も対象としたこと、また、低レベル放射性廃棄物の発生など従来にないものも対象としたこと、国の特殊法人にも原因者負担を求めることとしたこと、納税義務者が法定外普通税としては比較的多い13法人16事業所にもものぼること、などである。

また、法定外普通税は、その収入が普通交付税の基準財政収入額に算入されず、したがって、交付税の減収とならないため、税収がそのまま手元に残ることとなる。住民税など法定税の税収は、仮に10億円の増収があると交付税が8億円減るため、手元には2億円しか残らない仕組みになっている。このことを勘案すると、法定税ベースに置き換えた場合、今回の新税は、5倍の税収効果があることとなる。つまり平年度20億円の税収は、100億円の法定税に相当することになる。

税は法定外普通税に限らず、導入には非常な苦勞を伴うものである。とりわけ、法定外普通税は、地方公共団体の立場で言えば、国の法律で決められた地方税を徴収することに比較し、自ら制度を企画し、納税義務者を説得し、関係方面に働きかけ、国の許可を得なければならないという点で、更に困難であると言える。

しかし、苦勞して導入に成功すれば、法定税にはない前述の増収効果（交付税が減らないという意味で）もあり、そのメリットは実際の税収規模以上にある。また、自前で努力することで、制度の企画立案に関するノウハウも蓄積される。そして何よりも、職員のやる気に火がつくことになる。今、新税の創設を果たした税務課の職員は、景気低迷で税収が大きく落ち込む中にあっても意気軒昂としている。

本書は、こうして出来上がった、茨城県の新たな法定外普通税の誕生の経緯について、新税の誕生に実務の立場から直接携わった茨城県総務部税務課職員が中心に綴ったものである。

時あたかも、法定外普通税の許可制度が廃止され事前協議制に移行する制度改正と法定外目的税の導入という制度新設が行われる中で、茨城県の今回の新税の取り組みは、自前で自主税財源創設の努力をしようと試みている各地方公共団体の参考になるとともに、地方税財政制度を研究の対象としている研究者や実務家、公務員、学生などの研究対象としても非常に興味深いものであると思う。

研究会の議論に参加した我々も、単なる研究のための研究ではなく、制度創設に向けての実践的な研究ということで、一般的な勉強会では味わえない臨場感を覚えたところである。その意味でも大変印象深い研究会であった。

本書の前半部分で、地方独自税の変遷について鳥瞰する部分がある。シャープ勧告で、地方独自税の多くが整理された時期があった。時代が下って、今日では、改めて地方税法で定められた法定税ではない地方独自税源が注目を浴びようになっている。時代によってもものの考え方が変わり、租税制度に対する評価も、歴史の流れの中で、変化していくものだというのを改めて感じ、感慨深いものがある。

地方の小さな税ではあるが、新税の誕生には一つのドラマにも似た事態の展開を見ることがある。核燃料等取扱税の創設の過程でも、何度かデッドロックに乗り上げそうな局面に遭遇した。それを乗り切り、何とか制度を築いたその証拠とも言うべき記録を、将来に向けて残すため、本書が編まれたのである。本書が、今後の地方独自税源充実に向けた改革の動きの一助となることを祈念し、編者の辞としたい。

平成11年8月

東京大学名誉教授	林 健久
茨城県総務部長	務台俊介

目 次

第1章 茨城県税の過去と現在

I	明治以降の茨城県税の変遷	3
1	茨城県の租税制度の創生	3
2	戦前における府県税制の変遷	4
3	戦時税制と戦後直後の税制	5
4	シャウプ税制とその見直し	12
5	昭和20年代後半の茨城県の財政危機	15
II	近年の茨城県税の課題	18
1	茨城県税収の推移	18
2	茨城県税収の最近の状況	18
3	税制改正の影響	22
III	地方税源充実の動きと茨城県の対応	25
1	法人事業税の外形標準化への期待	25
2	課税自主権の拡充	26
3	茨城県における税収確保に向けた取組み	27

第2章 法定外税の変遷と現状

I	法定外普通税の変遷	31
1	法定外税の意義	31
2	法定外普通税の変遷	31
II	法定外普通税の現状	37
1	法定外普通税制度の概要	37
2	法定外普通税の現状	38

目 次

III 法定外普通税の新設等に係る手続	45
1 現行手続	45
2 地方税法改正後の手続	48
IV 法定外税の改正	50

第3章 自主税財源充実にに向けた取組み

I 茨城県自主税財源充実研究会の設置及び活動経過	55
1 平成9年度の研究会活動経過	55
2 平成10年度の研究会活動経過	60
II 茨城県民の納税意識	68
III 茨城県における新たな税源の検討	78
1 ゴミ対策税	78
2 遊興税	85
3 核燃料廃棄物等	85
IV 原子力事業所の立地に伴う財政需要とその財源	87
1 茨城県における原子力事業所の立地状況と特徴	87
2 原子力事業所の立地に伴う財政需要	89
3 電源三法交付金	89
4 茨城県における核燃料税の変遷と問題点	93

第4章 原子力事業所を対象とした税 (核燃料等取扱税)の創設

I 新税創設の経過	99
1 新税の概要	99
2 必要性	99
3 体制の整備	100

4	準備	101
5	原案の作成	103
6	納税義務者等への説明	103
7	関係省庁との調整	104
8	原案の修正	105
9	茨城県議会における条例案の審議	106
10	マスコミの反応	110
II	課税の理論	113
1	新税の性格	113
2	課税客体（税源）	115
3	課税客体（税源）の選択	116
4	財政需要	119
5	法定外普通税創設に係る許可要件の検討	120
III	茨城県核燃料等取扱税条例の解説	125

資 料

○茨城県核燃料等取扱税条例	149
○茨城県核燃料等取扱税条例の施行期日を定める規則	159
○茨城県核燃料等取扱税条例施行規則	160
○「茨城県自主税財源充実研究会」中間報告	163
○茨城県自主税財源充実研究会 「新税源検討部会」最終報告	170
○茨城県自主税財源充実研究会委員及び幹事名簿	190

第1章 茨城県税の過去と現在

I 明治以降の茨城県税の変遷

1 茨城県の租税制度の創生

江戸幕府の治下、現在の茨城県地域では、地租を根幹として、醬酒造冥加、質屋稼冥加など34種の雑税が賦課されており、明治維新直後においても、しばらくの間、幕府時代の税制が踏襲されていた。

しかし、当時の制度は全国的に統一されたものではなく、各地における制度には相当の差異があり、制度改正も地方独自に行われていた。

明治4年7月、太政官布告をもって、「藩ヲ廃シ県ヲ被置候事」が布告された。これにより、全国に3府302県が誕生することとなったが、これが同年11月には3府72県に整理された。

茨城県では、廃藩置県時に水戸県、笠間県、下館県等20余りの県が置かれたが、同年11月にはこれらを統合して、茨城県、新治県の2県となった。明治8年には新治県が廃されて茨城県となり、ほぼ現在の茨城県の区域が定まった。そして、同年、「従来雑税ト称スル旧慣ニヨリ区々ノ収税ニテ輕重有無不平均ニ付別紙税目ノ分本年1月1日ヨリ相廃シ候……」として、徳川幕府以来の旧税は原則として廃止されることになった。

明治11年に至り、「府県会規則」が公布され、「地方税規則」が定められた。茨城県では、明治12年に府県会規則によるはじめての選挙が行われ、同年4月5日、第1回の県議会が召集(当時の議員定数45人)され、「地方税規則」が議決された。

2 戦前における府県税制の変遷

明治22年に至って、国家統治の基本である大日本帝国憲法が制定發布され、市町村制も同年に、府県制は翌明治23年に郡制とともに公布された。府県制によって府県税となった県税は、同年に定められた府県税徴収法によって徴収されることになったが、その内容は、県税は市町村が徴収し県に納付することとされ、これに対し、県は徴収金額の100分の4を徴収費用として市町村に交付することとされた。

当時の税制は、地租割、営業税、雑種税及び戸数割の4種類であり、茨城県における明治24年度の県税収入額は地租割が中心であり、地租割は税収入総額の42%を占めていた。

一方、当時の県庁の各部署は次のようなものであった。

知事官房	秘書係	往復係		
内務部	第1課	第2課	第3課	第4課
警察部	警務課	保安課		
直税署	賦税課	徴収課	徴税費課	
間税署	税務課	審査課		

県税に関する事務は、内務部第1課で分掌し、直税署、間税署は国税の徴収事務を行っていた。なお、国税の事務は、明治29年11月1日に府県から国へ移され、大蔵省の下に500余の税務署が発足した。

府県制の制定によって整備安定をみた国・地方の税制であったが、日清戦争や日露戦争に際して地方税の課税が制限された。すなわち、軍事費調達や戦後の国費の激増に対処するため、日清戦争後においては、府県税の営業税、雑種税の大部分が国税に移管され、日露戦争が起こるに及んでは、政府が非常特別税法によって増税を行う一方、地

方団体の附加税に制限を加えたのである。

大正15年に至って、「地方税に関する法律」が施行され、府県は、国税の地租附加税、家屋税などを賦課することができるようとなった。一方、戸数割が廃止され、市町村税としての戸数割が創設された。以降、昭和14年度まで制度の大きな新設廃止はなかった。

当時の茨城県の県税収入額の推移は次のとおりである(表1-1)。

表1-1 茨城県の県税収入額の推移 (単位:円)

税 目	昭和元年度	昭和5年度	昭和10年度	昭和14年度
総 額	5,436,261	5,099,143	4,651,459	3,868,862
地租附加税	(地租割) 2,183,343	2,286,714	2,002,796	1,190,906
営業税	209,476	184,588	132,027	158,003
雑種税	1,371,050	1,222,183	1,183,799	997,036
営業収益税附加税	(営業税附加税) 346,070	247,178	195,218	253,091
所得税附加税	65,962	286,315	253,085	396,597
鉱業税附加税	1,868	3,070	2,351	7,814
特別地税	226,105	206,328	204,668	142,936
戸数割	1,031,954	—	—	—
家屋税	—	656,045	669,685	711,933
都市計画特別税	—	6,722	7,829	10,546

3 戦時税制と戦後直後の税制

昭和12年に開始された日中戦争は、長期戦の様相を呈し、政府の財政支出は軍事費を中心に急激に膨張していった。昭和13年には国家総動員法が制定され、国民生活の全般にわたって、人的及び物的資源が統制され、さらに、昭和14年には経済統制強化のため、価格統制令が発せられた。

一方、国民に対しては生活の切りつめが求められ、昭和15年には、砂糖、マッチ、木炭など生活必需物資の切符制が敷かれ、翌年には米

が配給制となった。

このような時代背景を受けて、税制は、昭和15年に国税、地方税を通じて大きな改革が行われた。すなわち、ますます増嵩を重ねる戦費を調達するために国税を増徴し、地方税制は大幅に制限され、もっぱら国税を中心にした税制が作られたのである（表1—2）。

表1—2 昭和15年の改正後の地方税制

府 県 税	普通税	国 税 附 加 税	地租附加税、家屋税附加税、営業税附加税、鉱区税附加税
		独 立 税	段別税、船舶税、自動車税、電柱税、不動産取得税、漁業権税、狩猟者税、芸妓税
	目的税		都市計画税、水利税
市 町 村 税	普通税	国 税 附 加 税	地租附加税、家屋税附加税、営業税附加税、鉱区税附加税
		府県税附加税	段別税附加税、船舶税附加税、自動車税附加税、電柱税附加税、不動産取得税附加税、漁業権税附加税、狩猟者税附加税、芸妓税附加税
		独 立 税	市町村民税、舟税、自転車税、荷車税、金庫税、扇風機税、屠畜税、犬税、府県独立税で府県が課さない税、法定外独立税
	目的税		都市計画税、水利地益税、共同施設税

茨城県の昭和15年度から20年度までの国税附加税のウエイトをみると、昭和15年度の58.3%から、5年後の昭和20年度には83.6%を占めるようになる一方、歳入総額に占める県税収入額の割合は昭和15年度の14%から昭和20年度には3.5%に減少しており、税制の中央集権的傾向が加速度的に進行していったことがうかがえる（表1—3）。

また、昭和15年の税制改正の一環として地方分与税制度が発足した。地方分与税は、還付税と配付税とからなり、還付税は地方負担の公平