

京都市税制研究会中間報告書

－ 市税の軽減措置の見直しに関する提言 －

平成14年7月

京 都 市 税 制 研 究 会

目 次

1	はじめに	1
(1)	研究会設置の背景	1
(2)	研究会における調査・研究の視点	1
(3)	本報告書の趣旨	2
2	租税の軽減措置	3
(1)	非課税等特別措置	3
(2)	課税免除の意義	4
(3)	減免の意義	4
3	見直しに当たっての着眼点	6
(1)	京都市の現状	6
(2)	検証に当たっての着眼点	6
(3)	その他の着眼点	8
4	具体的項目	1 1
(1)	個人市民税	1 1
(2)	法人市民税	1 3
(3)	固定資産税	1 6
(4)	都市計画税	1 8
5	まとめ	1 9

京都市税制研究会 委員名簿

区 分	氏 名	現 職
座 長	吉田 和男	京都大学大学院経済学研究科教授
委 員	中村 善人	司法書士
	西垣 泰幸	龍谷大学経済学部教授
	幡山 玲子	税理士
	村瀬 一郎	公認会計士

1 はじめに

(1) 研究会設置の背景

現在の日本経済の状況は、バブル崩壊以降の景気低迷が続く中、それに追い討ちをかけるようにデフレ不況が加わり、完全失業率がかつてないほど高い水準で推移するなど深刻化している。こうした長引く景気停滞や景気対策のために講じられた減税の影響等により、今や地方の財政運営は極めて窮迫した状況にあり、行財政改革への取組は一刻の猶予、逡巡も許されていない。

京都市においても、徹底した事務事業の見直しや市税徴収強化など財政の健全化に取り組んではいるものの、平成13年10月には「財政非常事態宣言」を発し、平成14年度当初予算においては行政改革の取組を前提に許可される財政健全化債の活用等で歳入を確保するなど、財政運営はますます厳しさを増している。京都市が公表した平成12年度のバランスシートを見ても、流動比率（流動資産／流動負債）が100%を下回るなど、京都市財政の窮状は明らかであり、この状況を乗り切るためには抜本的な改革が必要である。

折しも、平成12年4月のいわゆる地方分権一括法の施行に伴う地方税法の改正により、法定外普通税の許可制度が事前協議制に緩和されるとともに、法定外目的税が創設されたことなどを契機として、地方の課税自主権に対する関心が飛躍的に高まり、多くの地方団体で地方税財源の拡充を巡る調査・研究が精力的に行われることとなった。

京都市では、このような状況にかんがみ、自主財源の拡充が喫緊の課題であるとの共通認識の下で、平成12年8月に設置された理財局内の研究会において一定検討が進められてきたところであるが、自主財源の核となる市税の在り方について、より広範な視点から総合的かつ専門的に調査・研究することを目的として、平成13年12月、様々な分野の有識者から構成される「京都市税制研究会」が設けられた。

(2) 研究会における調査・研究の視点

昨今の極めて深刻な財政状況の下で、京都市が地方分権の趣旨を踏ま

え、自己決定と自己責任に基づく市政を展開していくためには、その裏付けとなる税財源の拡充・強化が不可欠である。そのためには、国から地方への税源移譲など抜本的な制度改革が必要であるが、この点については、現在、税制調査会や経済財政諮問会議等においても議論されていることから、当研究会では、現行地方税制度の枠組みを前提とした市税の在り方に論点を絞って、調査・研究を進めることとした。

具体的には、次の３項目についての調査・研究である。

- ① 法定外目的税と法定外普通税の在り方
- ② 標準税率を超える課税、いわゆる超過課税の在り方
- ③ 既存税制度、とりわけ軽減措置の在り方

(3) 本報告書の趣旨

他の地方団体における課税自主権活用に係る検討状況の趨勢からすれば、新たな税源対象を模索したり、超過課税の研究の方に偏重しがちであるが、当研究会では、まず既存税制度について見直すべき点はないか、とりわけその中でも現行の市税の軽減措置である課税免除、減免制度の在り方を先に検証すべきではないかとの意見が大勢を占めた。

法定外税の新設や超過課税については、市民等に新たな負担を強いることになるだけに、既存税制度を点検、検証し、公平かつ適正に課税されているという前提がなければ、市民等の理解を得られるものではなく、また、そうすることが結果として納税者に対する信頼確保につながるようになる。市税の軽減措置の見直しは、税負担の適正さ、公平さを確保するために、早急に実施されなければならない課題である。

以上の考えの下に、当研究会としては、まず、市税の軽減措置である課税免除、減免制度の在り方について、調査・研究し、一定の取りまとめを行ったので、「市税の軽減措置の見直しに関する提言」として取り急ぎ報告する次第である。

2 租税の軽減措置

租税制度の構築に当たっては、「公平」、「中立」、「簡素」を旨とするとしており、中でも「税負担は国民の間に担税力に即して公平に配分されなければならない、各種の租税法律関係において国民は平等に取り扱われなければならない。」とする「公平」の原則は、憲法の平等原則に由来する特に重要な原則である。

しかし、地方税法においては、例外的に、一定の場合に地方団体が課税することを禁止（非課税）するとともに、地方団体が自らの判断で税負担を軽減（課税免除、減免）することを認めている。

ここでは、まず、租税の軽減措置に係る基本的な概念について整理しておくこととする。

(1) 非課税等特別措置

「非課税」とは、ある者又はある項目について法律をもって課税対象の範囲から除外し、はじめから納税義務を発生させない措置であり、国家的な見地から公益上必要と認められる者に対して租税負担を軽減するものである。市税については、生活扶助を受けている者に対する市民税、国及び地方公共団体等が有する固定資産や公共の用に供する道路に係る固定資産税などが非課税とされており、この結果、京都市の税収は、市民税において約41億円、固定資産税において約38億円減じられていると見込まれている（平成13年度）。

国による非課税等特別措置には地方団体の裁量が認められていないことから、これらの軽減措置は、地方団体の実態に応じた課税権の行使の制約要因になっており、また、税負担の公平の観点からも基本的に好ましいとは言えない。このため、京都市は、従前から他の政令指定都市と共同で非課税等特別措置の整理・合理化を要望している。

そのほか、京都市では、市内に宗教法人や学校法人が多数存在することにより、市町村の基幹税目である固定資産税収入が大きく減じられているという事情がある。これは、地方税法上、宗教法人や学校法人がその本来の用に供する固定資産に対しては非課税とされていることによる

ものであるが、このことは、京都市の市税収入の減少や財政基盤の脆弱さの一因とも言われている。

これらの特別措置については、国レベルでの法改正を待つほかはないが、その運用の実態については、実務を担当している市町村の立場から、今後とも積極的に声を上げていくことが必要である。

(2) 課税免除の意義

「課税免除」とは、地方団体が「公益上その他の事由に因り課税を不相当とする場合」に独自の判断で一定の範囲のものに対して課税しないこと（地方税法第6条第1項）である。課税免除は、地方団体による非課税措置とも言うべきもので、その実施に当たっては、条例によって要件等を規定する必要があるとされている。

ここでいう「公益上その他の事由」とは、各種の政策目的、税負担の均衡等を勘案したときに、課税しない方が公益を増進し、又は課税することにより公益を阻害すると考えられる場合などを意味するが、租税負担の公平性を害することによる弊害よりも課税免除による利益の方が大きいと言えるような強い公益性がなければならないとされている。

現在、京都市が実施している課税免除の例としては、民法第34条に規定する法人に係る法人市民税や、児童公園など無償で公共の用に供される土地に係る固定資産税などがある。

(3) 減免の意義

「減免」とは、法令及び条例に基づいて一度課税が確定した後に、一定の事由に基づいて、その確定した税額の全部又は一部を免除することであり、地方税法上、「天災その他特別の事情がある場合において〇〇税の減免を必要とすると認める者、貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者その他特別の事情がある者に限り、当該市町村の条例の定めるところにより、〇〇税を減免することができる。」（第323条、第367条、第454条ほか）と定められている。

減免は、納期限の延長や徴収猶予等によっても納税が困難であると認められるような、真に担税力が薄弱でやむを得ない者に対して個別的に

採られる救済措置であるとされており、租税債権が一度適法に成立しているという点で、課税自体を行わない非課税や課税免除とは理論的に異なっている。

現在、京都市においては、上記の地方税法の規定に即して、天災等による場合や生活保護受給者に対して、申請に基づいて市税を減免しているほか、例規等によってその他の事由を一定類型化し、判断基準としている。

以上からも明らかなように、地方団体独自で実施の是非を判断できる軽減措置は、課税免除及び減免ということになるから、以下、これらの軽減措置を中心に研究を進める。

なお、軽減措置の整理・合理化をもって弱者切捨てと批判される場合があるが、軽減措置は、あくまで「公平の原則に対する例外的な措置」であり、上記のとおり、ごく限られた場合にのみ採られるべきものであるということを忘れてはならない。

3 見直しに当たっての着眼点

(1) 京都市の現状

京都市は、条例及び規則の規定に基づいて様々な課税免除や減免を行っている。この結果、下記の表のとおり、課税免除・減免の適用件数は、合わせて15万件以上にものぼっており、これらの軽減措置による減収額も、年間20億円以上に達している。

これらの軽減措置の中には、創設後の社会経済状況の変化により必要性がなくなっているにもかかわらず見直しがされていないものや、逆に、物価上昇等の社会情勢の変化に対応しておらず、救済措置として十分に機能していないものもあるのではないかとと思われる。そこで、これらの軽減措置の一つ一つが、現状に照らしても必要にして十分と言えるのかどうか、改めて検証しなければならない。

課税免除・減免の状況（平成12年度）

（単位：件、千円）

税 目	課 税 免 除		減 免	
	件 数	金 額	件 数	金 額
個人市民税			48,236	160,622
固定資産税	29,776	461,903	4,393	535,575
都市計画税	28,020	87,333	38,659	540,822
特別土地保有税			3	138,044
事業所税			264	146,316
軽自動車税	700	1,568	2,108	10,348
合 計	58,496	550,804	93,663	1,531,727

注1 個人市民税、特別土地保有税及び事業所税については、課税免除の規定はない。

2 上記のほか、法人市民税に係る減収が、課税免除・減免合わせて、推計で約1億6,000万円ある。

(2) 検証に当たっての着眼点

税務執行に当たっては租税法律（条例）主義の貫徹が厳しく要求され

ており、租税を課す場合はもちろん、これを軽減する場合においても、行政庁には自由裁量が認められていない。よって、一部の納税者に対して租税の軽減という特例的な取扱いをするに当たっては、これを正当化するに足る合理的な理由がなければならないとされている。

当研究会では、京都市が行っている軽減措置に合理的な理由が認められるのかどうかについて、次の視点から検討を行った。

ア 政策目的との整合性

租税の軽減措置は、一定の政策目的を達成するために創設されたはずであるが、これらの中には、社会情勢等が変化したにもかかわらずそのまま継続させているものがあると考えられる。政策目的は、その時々社会情勢等に照らし、常に検証しなければならないものであり、達成すべき政策目的を失っているような軽減措置などは、即座に廃止すべきである。また、継続すべきものについても、その内容が当該政策目的の達成に適したものとなるよう、随時調整しなくてはならない。

イ 租税負担の公平性

ある納税者の負担を軽減するに当たっては、軽減措置の対象者の事情ばかりでなく、これを適用されない他の納税者との関係にも配慮する必要がある。

地方税法においては、「公益上」の理由や「特別の事情」を租税の軽減事由としているが、単にこれらの事情があれば足りるのではなく、公平性の原則を侵害することを勘案しても、軽減措置という特別の措置を講じることによる利益の方が大きいと認められる必要があると解されている。

現行措置の見直しに当たっても、軽減措置の対象者と非対象者との間に適正なバランスが保たれるよう十分留意すべきである。

ウ 軽減措置の公共性及び公益性

租税負担を軽減する根拠として挙げられる「公益性」や「公共性」は、多義的な概念であり、また、社会情勢と密接に関係していること

から、その変化に応じて、これらの概念の解釈も修正する必要がある。

京都市にあっても、どのような活動や政策に「公共性」や「公益性」を認め、税制面から支援していくのかについて、時々の社会状況や市民的合意の形成状況に照らして常に検討を加えなければならない。

エ 手段の妥当性

社会的弱者に対して救済が必要な場合でも、その手段として租税の軽減が必ずしも適当であるとは限らない。そこで、租税の軽減が、当該政策目的を達成するために最適かどうかという点についても、検討しなければならない。

租税の軽減措置は、軽減される者を経済的に支援するという点で、その者に対して補助金を給付するのと同じ効果を持つことから、特定事業の保護・育成等の政策目的達成のために、租税を軽減する場合がある。しかし、租税の軽減措置は、地方団体が現に金銭を直接給付する補助金と比較して、当該地方団体における実質的な負担感（本来徴収すべきであった税額に相当）が顕著でなく、議会等を通じた住民の監視の目も届きにくいなど、補助金の給付とは異なった側面も有しており、特定団体等の財政負担軽減という同様の効果が期待できるからという理由でもって、これらの手段を安易に混同することは適当とは言えない。

また、上記のような直接、間接の金銭給付によるのではなく、現物給付や役務の提供を行うという方法がより適当な場合もあると考えられる。

(3) その他の着眼点

上記のほか、軽減措置を制度的に仕組み、これを適正に運用するに当たっては、次のような点にも留意する必要があると思われる。

ア 時限措置の活用

軽減措置は、適切な見直しが行われずに長年継続すると既得権益化しやすく、その必要性が薄れても即座に廃止・縮小することは難しい。

このような事態に陥らないためには、特別措置を時限により実施することが考えられる。現に所得税等の国税に係る軽減措置を定めた「租税特別措置法」においては、特別措置の実施期間を限定し、見直しの時期を迎えてもなお必要と認められるものについてのみ、継続又は拡充するという手法を採っている。市税においても、このような制度上の工夫が必要であると考ええる。

よって、今後市税の軽減措置を設ける場合には、措置の内容によっては時限措置とし、適時見直すこととするのが適当であり、既に実施されている軽減措置についても、社会情勢に照らして真に必要なかどうかを再検討するため、新たに時限を設ける余地がある。

イ 条例等の規定の在り方

京都市の課税免除、減免事項を定めた市税条例及び同施行細則を見ると、具体的な軽減事由が定められているほかに、「市長が特に必要と認める場合」にも実施することができるとし、その具体的な内容について規則に規定せずに通達で実施している例がある。

しかし、このような運用が一般化することは、税務執行の透明性を損なうものであり、決して望ましいものではない。租税の軽減措置自体が原則どおりの課税によって生じる不合理を救済するための個別的例外的な手段であることから、様々な事由や対象が存在するという事情は理解できるが、納税者である市民自身が軽減事由に該当するかどうかを判断できるよう、可能な限り、規則に規定を置くなどの方法によることが求められる。

ウ 納税義務者との関係の在り方

条例上、市税の減免を受けるに当たっては、納税者の側からその旨を申請しなければならないとされている。しかし、実際にはこのような申請を待たずに実施される例も少なからず認められ、納税者の軽減措置を受けているという認識を稀薄にしていると思われる。

納税者の健全な納税意識を涵養するためにも、また、当該軽減措置が目的とする政策の宣伝効果を高めるためにも、特例措置について十

分に周知したうえで、納税者が自ら申請した場合にのみ租税負担を軽減するという本来の姿に立ち返る必要がある。

以上、市税における負担軽減措置について検証する場合の視点について述べてきたが、京都市の軽減措置以前に、非課税等特別措置に見られるように、法レベルでも一定軽減措置が採られているということにも留意しなければならない。すなわち、地方団体が行う課税免除や減免は、国が統一的に定めている軽減措置に上乗せするものである。

特に京都市において、法が定めるレベル以上の措置を採る必要があるのかどうかという観点で、当研究会における検証の前提である。

4 具体的項目

現在、京都市においては、各税目にわたり様々な独自の軽減措置が設けられている。これまで述べてきたとおり、税の軽減措置は「公平」という租税の大原則の例外であり、これを実施する場合には、合理的な範囲内にあることが常に要請されるのであるから、すべての税目のすべての軽減措置について、その妥当性が常に検証されるのが理想である。しかし、各軽減措置を逐一精緻に検証するのが当研究会の主たる目的ではないことから、軽減措置の内容、影響額などを考慮して、個人市民税、法人市民税、固定資産税及び都市計画税のうち、特に問題があると考えられるものについて、存廃を含めた検討を行った。

(1) 個人市民税

個人市民税に関する軽減措置は9種類あり、軽減額は1年度当たり約1億6,000万円余りとなっている。

個人市民税の軽減措置を検討するに当たっては、納税者の担税力に配慮する必要があるのは無論のこと、地域社会の費用を住民が広く分かち合う（負担分任）という市民税の性格や、所得の低い者や生活困窮者に対しては、もともと、法律上、一定の配慮がなされていることなどに留意する必要がある。

（表1）個人市民税の課税関係（平成13年度）

法律上 非課税となる所得水準

世帯構成	均等割の非課税	所得割の非課税	課税最低限
単身	100万円	100万円	109万円
夫婦(妻に所得がない場合)	148万円	170万円	195万円
標準世帯(妻+子2人)	253万円	271万円	325万円

京都市独自の軽減措置

区 分	適用所得の上限(標準世帯の例)
失業者減免	368万円
所得減少者減免	368万円
障害者減免	348万円
少額所得者減免	219万円(単身の場合は105万円)
所得割の納税義務がない者の均等割減免	325万円
生活保護受給者減免	
被災者減免	
勤労学生減免	(単身で130万円)
納税義務承継者減免	(納付困難な者)

※ 所得の金額は、いずれも給与収入金額ベースのもの

ア 所得割失格者減免

(7) 制度の概要と目的

個人市民税は、世帯ごとに定額で課税される均等割と所得に応じて課税される所得割とで構成されており、均等割は、負担分任の性格から、所得割より非課税となる所得水準が低く設定されているが、京都市では、更に、所得割が課税されない者に対して均等割額の全額を減免する制度を設けている。

この減免の元になる制度は、昭和26年に創設されており、当時は、所得に応じて均等割を非課税とする規定が法律になかったこともあって、生活困窮者等の救済という意義を有していたものと思われる。現在、この減免の適用を受ける者は3万2千人を超え、減免額の総額も1億円近くにのぼっている。

(4) 問題点等

生活が困難な者や所得が極めて少ない者等に対する配慮は無論必要であるが、昭和51年に所得に応じた均等割の非課税制度が創設されたほか、累次所得割の課税最低限が引き上げられてきた結果、この減免により、相当程度の収入があるにもかかわらず、市民税を全く負担しない者がかなりの数にのぼっている。

しかし、負担分任という市民税の性格や、所得割が課されない場合でも均等割は極力課税すべきとする地方税法の要請にかんがみると、極めて特異な制度と言わざるを得ない。

(7) 今後の在り方

この減免措置は、他の政令指定都市にも例を見ないものである。比較的低い所得水準の者がこの減免の適用を受けているという事実を踏まえても、3,000円という均等割の税率水準や法律上の救済措置が設けられていることなどを考慮すると、この減免の廃止が納税者に重い負担を強いることになるとは言えない。よって、この減免措置は、廃止することが適当である。

イ 少額所得者減免

(7) 制度の概要と目的

この制度は、所得が一定水準以下の者に対し、市民税を軽減しようとするものであり、所得割失格者減免と同じく昭和26年に創設されている。現在、約6千人がこの減免の適用を受けており、減免額の総額は500万円余りである。

(イ) 問題点等

この減免の創設当初は、本市独自の生活困窮者救済措置として大きな意義を有していたと認められるが、その後、所得に応じて均等割を非課税とする同趣旨の規定が地方税法に設けられた結果、存在意義のない制度になっている。

現在この減免が適用されている事例があるにはあるが、これらの者は、一定の所得がある者と生計を一にしているパートタイム労働者や社会保険の負担を負わないアルバイト学生などであり、世帯単位で見た場合、他に所得を有する者があることから真の少額所得者とは言えず、税を軽減すべきか疑問がある。よって、この減免は、適用される場合についても、もはや本来の目的を果たしているとは認められない。

(ウ) 今後の在り方

既に存在意義がなくなっていることから、廃止することが適当である。

ウ その他の軽減措置

その他の減免措置については、上記の2例ほどの著しい不合理は認められないが、社会情勢の変化に応じた検討は常に必要である。また、死亡した者の納税義務を承継した者が納付困難となった場合の減免措置など、運用基準が曖昧で、必ずしも公平な取扱いがなされているとは言いがたいものも認められる。このような制度については、市民の市税に対する信頼を確保するためにも、基準の見直しや制度の仕組みの改正を含め、厳に公平な運用に努めるべきである。

(2) 法人市民税

法人の市民税は、規模に応じて課税される均等割と、所得（法人税

額）に応じて課税される法人税割から構成されている。

現在、全法人の約 7 割が赤字法人であるため、法人税割については 3 割の法人しか負担をしていないが、均等割については、法人も地方団体の行政サービスを受けているという観点から、赤字か黒字かに関係なく、原則としてすべての法人に課税されることとなっている。

しかし、京都市においては、主として公益的性格を有する法人を中心に、各種の軽減措置が講じられており、その額は、1 年度で約 1 億 6, 0 0 0 万円にのぼっている。

(表 2) 法人市民税の課税関係

区分		法人の例	収益事業なし		収益事業あり	
			法人税割	均等割	法人税割	均等割
公共法人		国・地方公共団体等	非課税	非課税		
		公庫・公団等	非課税	課税		
公益法人等		宗教法人・学校法人等	非課税	非課税	課税	10 割減
		社会福祉法人等			免除	免除
		民法 34 条法人		免除	課税	免除
協同組合等	特別法人	農協・生協等			課税	7 割減
普通法人		医療法人				
		企業組合				
	会社 等	課税				
人格のない社団			非課税	7 割減	課税	7 割減

※網掛けの部分が京都市が独自に講じている軽減措置

ア 公益法人等に対する軽減措置

(7) 制度の概要と目的

京都市においては、法人活動の公益性に配慮し、昭和 26 年に民法第 34 条に規定する法人（財団法人・社団法人、いわゆる公益法人）に対する免除措置が創設され、その後、これとの均衡を図るため、昭和 37 年に宗教法人や学校法人に対する均等割の減免措置が追加されている。これら京都市の制度に特徴的なのは、収益事業の有無にかかわらず、一律に均等割を課税していないことにあり、課税標準を同じくする府民税にはこのような軽減措置がないことと対照的である。

(4) 問題点等

先に述べたとおり、公益法人等であっても当該地方団体に存在す

るからには、均等割を負担するのが原則である。特に、収益事業を行う場合にも均等割を軽減することは、普通法人との関係において中立性を損なうものであり、不公平と言わざるを得ない。

この軽減措置が創設された当初は、社会福祉が未整備な時代であり、公益性が認められる法人を無条件に優遇することにも、それなりの合理性はあったと思われるが、創設後 50 年以上が経過し、公益法人等の活動内容が大きく変化してきているにもかかわらず、減免制度が変化に対応してこなかったことが、このような不公平な結果をもたらしたものと思われる。公益法人の活動内容だけでなく、NPO 法人や中間法人など公益性が認められる法人自体が多様化している中、この減免を放置することは、公益法人課税の制度内でも歪みを生じさせ、問題が大きい。

(ウ) 今後の在り方

公益法人等については、課税対象が収益事業による所得に限られ、かつ、適用される法人税率も普通法人より低いなど、もともと法律上も多くの優遇措置が講じられている。このような状況や先に述べた課税の公平性を考えると、収益事業を行う法人に対する京都市独自の軽減措置は、廃止することが適当である。

イ 特別法人等に対する軽減措置

(7) 制度の概要と目的

京都市は、地方税法に規定する特別法人（農業協同組合、消費生活協同組合、商工組合等）及び企業組合について、均等割の 7 割を減免している。この減免は、昭和 26 年に創設されたものであるが、当時は、これら特に法の保護を受けている中小企業の実態及びその果たす役割からして育成することがまだまだ必要であったという社会情勢が反映されたものである。その後、昭和 27 年の地方税法改正により、特別法人の範囲に医療法人が加わったことを受け、結果として、減免対象に医療法人が含まれることとなった。

(イ) 問題点等

租税の公平性・中立性の観点からは、前述の公益法人等に対する

課税と同様の問題を有している。加えて、特別法人や企業組合は特定の者の利益のために活動するものが多く、収益をあげ、担税力が十分にある法人も多数認められるところであり、一般の法人からすると、不公平感の強い制度となっている。

(ウ) 今後の在り方

特別法人等に関しては、法人税割の課税標準となる法人税額の算定においても軽減措置が講じられている場合があり、京都市が更に独自の軽減措置を採る必要性は感じられない。また、零細な協同組合の保護育成という観点から見ても、その減免額の水準（大半の法人で35,000円）を考えると効果があるとは考えられないところであり、前述の公益法人等に係る軽減措置を廃止する場合には、これとの均衡上、特別法人等に係る軽減措置も廃止することが適当である。

(3) 固定資産税

固定資産税は、土地・家屋・償却資産の所有者が、その所有する資産の価値に応じて負担するものであるが、法律上も、当該資産の公益性や国の施策に照らし、数多くの非課税措置や課税の特例措置が講じられている。

京都市では、このほか、地域的事情や時代的要請による独自の軽減措置を講じてきており、これらの軽減措置による減収額は、1年度当たり10億円近くにのぼっている。固定資産税の軽減措置については、個別具体の施設を対象としているものが多いため、この報告書において逐一その適否を検討することはできないが、見直すべき点について検討を加えた。

ア 制度の概要と目的

固定資産税については、物税という性格上、生活扶助を受ける者や国等を買収された場合等の例外を除き、所有者における事情の如何に関わらず課税することが原則であり、軽減措置は、固定資産の利用状況に着目し、高い公益性が認められるもの等に限って採られている。

京都市では、「歴史的風土特別保存地区における土地・家屋に係る

課税免除」，「指定有形文化財の課税免除」，「国際交流を目的とした文化センターの課税免除」のように，歴史，文化，国際交流といった都市特性に由来する独自の軽減措置を設けているほか，昭和30年代に社会保険診療の普及を目的として創設された「診療用家屋に対する減免」など政策目的から講じられた軽減措置や「集会所や児童公園の課税免除」のように直接地域の公共の用に供されるという公益性に着目した軽減措置もある。

イ 問題点等

固定資産税の軽減措置の中には，社会経済情勢の変化により固定資産税を軽減する必要性が稀薄になってきているもの，特定の政策目的があつて導入されたものの役割を終えていると認められるもの，固定資産の利用状況の変化などが制度に反映されなくなったもの，類似の固定資産の取扱いと比較して不公平となったもの，税の減免ではなく補助金など税以外の手段によることが適当と考えられるものなどが認められる。

固定資産税の軽減措置については，所有者の異動や固定資産の利用状況の変化が比較的少ないため，一旦軽減措置が創設されると再検証されることなく継続されることが多く，これが既得権益化しやすい性格を有しているが，前述のような視点から再検証すべき制度は多数存在する。

ウ 今後の在り方

固定資産税の軽減措置については，固定資産を所有している以上は税負担を求めるべきとの原則に立ち返り，各制度について，その目的，効果及び意義並びに納税者の担税力などを常々検証したうえで，軽減措置の適否を判断すべきであり，今一度，すべての軽減措置について，その内容を再点検すべきである。また，このことは，納税者の市税に対する信頼を確保する観点からも必要なことである。

なお，固定資産税の軽減措置については，特に既得権益化しやすい側面を有していることから，軽減措置を講じる場合においても，一定の期間を区切った時限措置とし，定期的にその妥当性を検証できるようなシステムを作っていくことも検討すべきである。

(4) 都市計画税

ア 制度の概要と目的

都市計画税は、固定資産税と併せて徴収することとされており、減免についても、固定資産税と同じ割合で減免されるのが原則となっている。しかし、唯一、新築の住宅用家屋について例外が見られる。

新築の住宅用家屋については、地方税法により、固定資産税に限って、新築後一定年数の間、固定資産税額を半額とする減額措置が講じられているが、京都市は、独自の措置として都市計画税についても、同様に減免することとしている。

新築住宅に対する固定資産税及び都市計画税の減免措置は、昭和32年当時、住宅不足を背景として、住宅の供給促進を目的に、自治省通達に基づき、地方の独自措置として創設されたものである。その後、昭和39年に固定資産税に限り減額措置が法定化されたが、京都市は、都市計画税についても独自の減免措置を継続している。

イ 問題点等

現在、住宅に関しては、数の上では充足しており、今後、少子・高齢化の進展とともに住宅需要は減少していくことが確実と見られる中、単に新築住宅の建築促進を目的とする固定資産税の新築減額は、その存在意義自体にも疑問がある。そのうえ、更に、京都市独自に住宅供給促進のために税制上の援助をすることは、必要ないと考える。また、この減免制度が認知されているとは言い難く、1件当たりの減免額も大きくないことからすると、その効果も疑わしい。

ウ 今後の在り方

新築住宅の建築主には一定の担税力が認められ、かつ、1件当たりの減免額も大きくないことを考えると、この減免を廃止することが納税者にとって過重な負担になったり、住宅建築を妨げるものになるとは言えない。一方、この減免による減収額は1年度当たり4億3,000万円近くにのぼっているが、都市計画事業費と比べて都市計画税収がまだまだ不足しているという現状にかんがみれば、なお都市計画税の意義は大きいことから、この減免措置については、廃止することが適当である。

5 まとめ

- (1) 本報告書は、市税の課税免除、減免制度の現状と問題点等を明らかにするとともに、それぞれの措置に対する様々な意見を整理・集約したものであり、その適正な在り方の構築に向けた方向性を示したものである。

当研究会としては、今回の提言内容が京都市における既存税制度の見直しの一里塚となることを期待し、ひいては、市政改革の取組に少しでも寄与するものとなれば幸いである。

- (2) そして、今回の提言内容を具体化していくに際しては、次の諸点を強く希望するところである。

まず第一点として、今回の見直しを実行に移す場合にも、行財政改革の更なる徹底によって財政の健全化を図ることを最優先とすべきである。当研究会の今回の提言は、課税の公平性を確保するために必要なものではあるが、結果として納税者に対して新たな負担を求める場合もあることから、市税によって充当すべき財源が真に必要なものであるという前提が不可欠である。また、これらの点について、納税者の正しい理解を促すためにも、市税をはじめとする財政運営全般について、分かりやすい広報の推進、税務相談への迅速・的確な対応などの納税環境の整備にも一層力を注ぐべきである。

第二点として、軽減措置を廃止する場合でも即座に実施するのではなく、現下の社会経済情勢を踏まえ、低所得者に対する配慮はもとより、適用者のために一定の周知期間を置くことや経過措置を講じることも検討すべきである。また、継続するものでも時限措置を設定してその都度必要性を検証するのが妥当な場合も想定される。その一方で、手段の妥当性として、補助金化についても十分考慮しなければならない。

第三点として、今回だけに限らず、将来においても本報告書の趣旨に立ち返り、課税客体的な捕捉や申告指導の強化など税務執行上の改善策をはじめ、検討が加えられなかった項目も含めて、不断の見直しに取り組んでいただきたい。

他方、市民の側においては、課税免除・減免措置の適用によって税が

軽減されるということは、「税の公平性」という大原則の例外であるということを十分認識すべきである。

- (3) 市税は、単に住民に負担を求め、その利益を損なおうとするものではなく、公共サービスの費用を調達することによって住民に利益をもたらすためのものである。

課税する側の京都市も、納税する側の市民も、租税本来の役割を今一度確認したうえで、市税の軽減措置の在り方も問い直しながら、信頼に足る税制度の確立を目指していただきたい。