

京都市税制研究会最終報告書

－ 京都にふさわしい市税制度に関する提案 －

平成 1 6 年 8 月

京 都 市 税 制 研 究 会

目 次

はじめに	1
1 研究会設置の経緯	1
2 研究のテーマ及び視点	2
3 報告書をまとめるに当たって	3
第1章 法定外新税の研究	5
1 法定外新税とは	5
(1) 研究の背景	5
(2) 法定外新税の検討の意義	5
2 テーマの選定	6
3 事例の検討	7
(1) 景観保全のための税制	7
(2) 観光振興のための税制	9
(3) 環境保全のための税制	12
(4) 交通政策のための税制	15
(5) その他	19
4 まとめ	20
第2章 超過課税の研究	22
1 超過課税の現状	22
(1) 超過課税の定義	22
(2) 超過課税の実施状況	22
2 超過課税を検討するに当たって	22
3 具体的な検討	24
(1) 個人市民税	24
(2) 法人市民税	26
(3) 固定資産税	27
(4) 軽自動車税	28
4 まとめ	29
おわりに	31

京都市税制研究会委員

座　　長　　吉田　和男　　　京都大学大学院経済学研究科教授

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

はじめに

1 研究会設置の経緯

- (1) 平成12年4月に地方分権一括法が施行されてから早4年が過ぎ、地方分権は、既に実践の段階に入っている。これまでの中央集権型の行政システムが制度疲労を起こす一方で、個性豊かな地域社会を形成していかなければならないこれからの時代に、地方団体が的確に対応していくためには、「地域の行政は、地域の住民が自分たちで決定し、その責任も自分たちが負う」という自己決定と自己責任の行政システムの構築を目指す地方分権への取組が、全国的に求められている。
- (2) 現在、地方団体の歳出規模と地方税収入との間には大きな乖離が存在するが、地方分権を推進するためには、地方団体が自主的かつ自立的な行財政運営を行うことができるよう、税源移譲等により国からの財源への依存度を縮減し、自主財源である地方税を拡充することが第一である。自主財源を拡充することで財政面での自己決定と自己責任を充実させ、皆で負担を公平に分かち合い、住民の受益と負担の対応関係をより明確化させたうえで、住民のニーズに応じた行政サービスを提供することが望まれている。また、そうすることにより芽生える住民と行政との信頼関係こそ、地方分権の推進には欠くことができないものである。
- (3) 国は、自主財源である地方税を拡充するための方策として、法定外目的税の制度を創設するなど、地方団体の課税自主権を一定の範囲で拡充するメニューを用意した。しかし、現行の税制度は極めて精緻に出来上がっており、主要な税目は法定税目として国・地方間に配分されているため、課税自主権の活用による自主財源の拡充に限界があることは、国（政府税制調査会）も認めるところである。もっとも、法定外新税については、特定の政策の実現や特定の行為の抑制・促進のための一手段としての側面にも期待が寄せられているところであり、多くの地方団体では、研究会や検討会、懇話会などを設け、課税自主権の活用の検討を進めている。
- (4) 折りしも京都市は、平成13年10月の財政の非常事態宣言に象徴されるように、非常に厳しい財政状況にある。課税自主権の活用は、このような危機的状況を打開する特効薬にはなり得ないとしても、地方分権の実現を目

指す京都市にとっては、研究するに十分値するテーマである。こうした流れの中で、平成13年12月に、京都市理財局長から依頼を受け、「京都市税制研究会」は、設けられたものである。

2 研究のテーマ及び視点

(1) 行政以外の視点から専門的に「京都にふさわしい」税制の研究を願いたいということで、京都市から当研究会に依頼された研究テーマは、次の三つである。

- ① 法定外新税の在り方
- ② 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

これらのうち、③の「既存税制度、とりわけ軽減措置の在り方」については、別添資料のとおり、平成14年7月に、「市税の軽減措置の見直しに関する提言」として中間報告書をまとめ、既に京都市理財局長に提出しているので、この報告書は、残された二つの研究テーマ（①及び②）についての報告書である。

(2) 当研究会が目指すのは、「京都にふさわしい」税制の研究である。この「京都にふさわしい」という視点に、他の研究会等にはない存在意義を見いだしている。特に、政策誘導効果を持つ法定外新税について論議するに当たっては、「京都にこそふさわしい」税制であるかどうかを殊更に意識した。

ただ何をもって「京都にふさわしい」とするかは、人により様々な捕らえ方があると思われるが、当研究会では、京都市が目指す21世紀の都市の在り方として望まれるくらしとまちづくりを実現するものこそが「京都にふさわしい」税制であると考えている。

(3) 京都市では、平成11年（1999年）に、21世紀の最初の四半世紀（2001年から2025年まで）のくらしとまちづくりの方針を理念的に示す「京都市基本構想」を策定している。そこには、市政の主役である市民の視点から、くらしに「安らぎ」があり、まちに「華やぎ」がある21世紀の京都の在り方が掲げられている。これを具体化するために全市的観点から取り組む主要な政策を示す「京都市基本計画」、更にはその実施計画である「安らぎ華やぎ京都21推進プラン」及び「京都市基本計画第2次推進プラン」

には、本格化する地方分権の時代にあって、厳しい財政状況下にある京都市が、「京都」というまちの特性を生かしながら、新しい時代に積極的に対応していくため、『すべてのひとがいきいきとくらせるまち』、『ひとりひとりが支え、支えられるまち』、『だれもが安心してくらせるまち』、『魅力あふれるまち』、『活力あふれるまち』、『市民のくらしとまちを支える基盤づくり』等をキーワードに、京都市が重点的に取り組むべき施策・事業が展開されている。

「京都にふさわしい」税制は、京都市と市民とのパートナーシップの下で、これらを実現していくためのものでなければならないと考えている。市民が望み、市民が納得する行政を行うために活用される税制でなければ、「京都にふさわしい」とは決して言えないだろう。

3 報告書をまとめるに当たって

(1) 我々研究会の委員は、税や経済学の専門家ではあるが、京都市の行政のすべての分野に長けている訳ではない。つまりは、京都市が今、どういった分野でどういったことをしようとしているのか、又はどういったことをしなければならないと考えているのか、そして、それらのうちのどの分野に税制を活用しようとしているのか、又はそのためにどういった税制が求められているのかといったことを網羅的に把握している訳ではないし、それはまた、当研究会の委員に求められている資質でもないと思っている。

(2) それゆえ、今回、法定外新税と超過課税についての報告書をまとめるに当たっては、その副題を敢えて「提案」としている。これは、先に掲げたような理由から、この報告書が、「京都にふさわしい」税制について、実施すべきものを網羅的に提言しているものではなく、一つの考え方・アイデアを提案として示したものであるということである。

したがって、この報告書を受けて直ちに法定外新税や超過課税が実施されることを求めるものではないが、この「提案」を汎用的なものと捉え、これを基に京都市と市民とが論議を重ねられることを期待したいというのが、この報告書に込められた当研究会の思いであるということを確認しておいていただきたい。

全国で相当数の研究・検討がなされているにもかかわらず、新たに法定外新税を設けたり、超過課税を実施したりした地方団体が数えるほどしかないことから分かるように、課税自主権を活用して地方税を充実確保するような方策を見いだすことが容易でないのは厳然たる事実である。しかし、当研究会では、京都市、そして市民のために何かよい方策はないかと、何回も会合を重ね、真剣に議論した。その過程では、委員の意見が対立する場面もあったが、ようやく一定の取りまとめを行うことができた。

当研究会は、その取りまとめを、ここに「京都にふさわしい市税制度」として提案するものである。

第1章 法定外新税の研究

1 法定外新税とは

(1) 研究の背景

地方団体は、地方税法で課税の対象や税率が定められている「法定税」のほかに、独自に「法定外税」を課することができる。

平成12年に施行された地方分権一括法によって、法定外普通税が許可制から同意を要する事前協議制に変更されるとともに、法定外目的税（税収の用途を特定した法定外税）の制度が新たに設けられる等の改正が行われ、これを契機に、多くの地方団体で法定外新税を中心とする課税自主権の活用について研究・検討が行われることになった。中には、富士河口湖町の「遊漁税」、東京都の「宿泊税（いわゆるホテル税）」、北九州市の「環境未来税（いわゆる産廃税）」のように、既に独自課税が始まっているものもある。

現在の京都市の財政状況を考えると、法定外新税の検討を含め、財源確保のためのあらゆる手段を検討するのは当然のことであり、当研究会においても、その可能性を検討したものであるが、主要な税源は国・地方の法定税とされていることから、その中で地方独自に新たな税源を見いだすことは容易ではない。また、見いだしたとしても、それによって得られる税収で京都市の財政状況を改善するには限界があるのが実態である。このような理由から、具体的な法定外新税については、行政サービスの受益者に対して適正な応益負担を求めるといった観点や、政策手段として活用できないかといった観点を特に重視して検討を行った。

(2) 法定外新税の検討の意義

法定外税は、地方団体が自らの判断と責任で課税し、また、その選択も住民が行うものであることから、単なる財源確保という役割や、地域の独自性を財源に反映させるという点に止まらず、その論議を契機として住民に行政サービスによる受益とそのための負担との対応関係をより明確に意識させ、住民の地方自治に対する関心や参加意識が高まることが期待されるといった意義も有するものである。

法定外新税の導入が京都市の財政状況の改善に直結しないとしても、京都市が独自に行う行政サービスから利益を受けている住民に対し、その受益に応じた負担を求めることは検討に値する課題である。これまでは、京都市が様々な施策を行うに当たり、このような検討はあまり行われてきておらず、今後の法定外新税の導入は、議会での論議や市民的論議に委ねられるとしても、ここでの検討は、将来に向けての有意義な事例研究となるだろう。

加えて、税が有する経済的影響力に着目し、課税することによってある行為を抑制し、又は促進するといった具合に、税を政策手段の一つとして活用することも考えられ、特に、環境税の分野においては、このような側面が積極的に評価され、既に導入事例も見受けられる。

なお、法定外新税を政策手段として用いようとする際には、単に課金という共通的性格から、「分担金」、「料金」、「罰金」などと税を混同した議論も聞かれるが、受益と負担の関係、税の公平の原則、租税徴収の強制力などにかんがみ、本当に税として徴収することが適当であるかどうかに留意する必要がある。

2 テーマの選定

当研究会では、「京都にふさわしい」税制の構築に向けた研究・検討を行っており、地方団体の独自性を発揮しやすい法定外新税の研究に当たっては、特にこの点を重視している。

京都市は、1200年を超える歴史の中で自立性の高い市民文化を育み、磨き上げてきた都市である。市内には、神社仏閣や伝統芸能、季節ごとの行事などの有形・無形の文化財や、世界遺産として登録された歴史的建造物、「京町家」に代表される伝統的な木造建築が数多く存在し、緑豊かな自然とも相まって美しい都市景観を形成しており、年間4,300万人を超える観光客を魅了する国際的な観光都市でもある。

当研究会では、このような京都市の特性にかんがみ、また、住民の関心も高いと思われる分野に関するものとして、京都市独自のまちなみの保全・再生を目的とした「景観保全」のための税制、市内に存在する数多くの文化財の保護や、より魅力的な観光都市をつくりあげていくことを目的とした「観

光振興」のための税制，市内に流入する自動車等によってもたらされる交通問題を緩和することを目的とした「交通政策」のための税制を研究対象の事例として採り上げることとした。

また，今日的な課題として，地方団体共通の課題であり，特に，京都市は，平成９年の「地球温暖化防止京都会議（ＣＯＰ３）」の開催都市でもあったという点にかんがみ，「環境保全」のための税制についても，検討を行った。

３ 事例の検討

（１）景観保全のための税制

ア 検討の目的

京都市は，１２００年有余の歴史を誇る都市であり，歴史に彩られた美しい景観を有している。このような京都市の都市景観は，わが国の伝統的な都市文化・建築文化を伝えるものとして，京都市民のみならず，国民，また，広く世界中から支持を受けており，その保全・再生に高い関心が寄せられている。

折しも，平成１４年５月，「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」（以下「まちなみ審議会」という。）において，「高層マンションの建設に対する法定外目的税」に言及した提言が出されており，当研究会においては，この提言を受け，税制の見地から検討を行うこととした。

なお，当研究会の性格上，「まちなみ」の在り方そのものについては，議論の対象とせず，まちなみ審議会の考え方によることとし，保全・再生すべきまちなみの区域は，原則として，まちなみ審議会の検討対象であった「職住共存地区」（都心部における幹線道路の内部地域のうち，用途地域が商業地域で容積率が４００％に指定されている地区。いわゆる「田の字」の内部地区）とした。また，まちなみの保全・再生に必要とされる事業を，ここでは「まちなみ再生事業」と呼ぶこととする。

イ 検討の内容

（ア）まちなみ審議会は，高層マンションが町家や文化財といったまちなみ資源の恩恵を享受していることを理由として，当該まちなみ資源の維持・改修のための費用負担を，税として高層マンションの建築に求める

ことが効果的かつ合理的であるとしている。

確かに、町家や文化財の維持・改修については、相当程度の手間や資金が必要であり、所有者の努力や意識に依っているところが大きいということも事実であると考えるが、個人の所有物を維持・改修するために高層マンションの住民にのみ特別な税負担を強いる（高層マンションの建築主に課税したとしても、その税負担は、マンションの販売価格等を通じて最終的に当該マンションを購入し、そこに入居する住民に転嫁されることになる。）ことは、不公平であり、理解を得るのは困難と思われる。

また、高層マンションの建築は数が限定されていることから、仮に高層マンションだけからまちなみ再生事業の費用を確保しようとするならば、一件当たりの税負担が相当重くなり、著しく不平等な結果になる恐れがある。事業費用の確保という観点からも、できるだけ広く薄く負担を求める方が、より望ましいと思われる。

（イ）そもそも、税は公平でなければならないという大原則があり、それを踏まえると、特定の事業の費用に充てるために税を課す場合には、その事業によって利益を得られる者に対して公平に負担を求めるべきものである。まちなみ再生事業の受益者が誰かを考えてみると、広くこの地域の構成員（住民、事業者等）全体に他ならない。

職住共存地区のまちなみの整備は、都心部の活性化や観光振興を通じて間接的に市民全体に及ぶことから、広く市民全般であるということもできるが、まず特別の負担を求めるのであれば、それは当該地域の構成員が適当である。

（ウ）いずれにしても、このような税を課す場合には、税負担と受益の関係を一層明確にする必要があり、負担者に対して十分に説明し、合意形成がなされるものでなければならないことは言うまでもない。そして、このような合意形成がなされるかどうかは、当該地域のまちなみ資源が、広く市民又は国民の財産と認知され、既に公的支援措置が存在する重要文化財等のように、住民全体にとって共同で維持改修すべき共通の財産と認知されているかどうかによって異なってくるものと考える。

（エ）なお、京都市から現在の都市計画の範囲を超えて高層マンションの

建築を抑制するという方針が示されているわけではないが、この税を課すことで高層マンションの建築の抑制も併せて図ろうとするのであれば、当研究会が報告する案においても、建物の高さに応じて累進的な税率構造を採る一方で、まちなみ再生事業の柱ともなるべき町家などの低層建築に対してはこの税を課さないなど、不均一課税を活用することも考えられる。

ウ 今後の可能性

当研究会としては、まちなみ審議会の提言を受け検討を行った結果、まちなみ再生事業のために新たな負担を求めるのであれば、当該地域の構成員に広く薄く負担を求めることを検討するのが適当である旨の結論を得た。しかし、まちなみ再生事業の内容が更に具体化されていく中で、受益と負担の関係について改めて吟味した結果、新たな負担は受け入れられない、又は負担をしてまで求める事業ではないという住民の判断が下されることも当然有り得るだろう。このような選択は、事業の内容と負担との関係を考慮し、市民的論議を踏まえたうえでなされるべきものである。

まちなみ再生事業のような特別の施策を行う以上、どこかに応分の負担を求めることは必然のことであり、その財源の規模に応じて事業内容も変わってくることになる。このような現実を踏まえて、住民にとって真に必要な施策とは何か、そのためにどの程度の負担を求めることが適当なのかといった論議が、今後深められていくことを期待したい。

(2) 観光振興のための税制

ア 検討の目的

京都市は、年間4,300万人を超える観光客が訪れる国際文化観光都市であり、観光を21世紀の基幹産業と位置付け、観光客にとっても市民にとっても快適で魅力的な「華やぎのあるまち」を目指して観光施策の一層の充実・強化を図っている。厳しい財政事情にある京都市が、今後も「観光振興」を最重要課題の一つと位置付け、これに積極的に取り組んでいくためには、必要な財源を確保する方法についても考えてい

く必要があると思われることから、観光都市の整備のために宿泊客に負担を求める案、文化財保護のためにその受益者に負担を求める案及び観光客の誘致のために観光事業者に負担を求める案について、次のとおり検討を行った。

イ 検討の内容

（ア）観光都市の整備のために

京都市の観光振興施策として観光関連施設の整備や環境整備が行われれば、直接的には、観光客が最もその恩恵を受けることになる。そこで、観光客等の来訪者に対して、より魅力的なサービスを提供するための財源について検討を行ったのが、この案である。

具体的には、観光客等が市内のホテル・旅館等で行う宿泊行為に対して、宿泊日数を基準に１日１００円程度の税を課すことが考えられる。一般に、宿泊者は、日帰り観光客よりも長時間滞在するため、京都市の行政サービスをより多く受けていると考えられ、平均観光消費額も高いことから、一定の担税力も認められる。また、宿泊行為は、行為の態様が一見して明らかであり、これを課税客体とすることは、公平・適正な課税処分の確保という観点からも優れている。実際、このような税は、ニューヨークやパリなど世界の主要な都市のほか、東京都でも課税されているところである。

ただし、このような税は、専ら市民以外の者を対象とするという点に留意しなければならない。来訪者により満足してもらえる魅力的なまちづくりを推進することを目的としている以上、納税者が納得できるよう、税の使途を明確に示し、理解が得られるものでなければ、むしろ、観光都市としての魅力を損なうことにもなりかねないだろう。

（イ）文化財保護のために

京都市には、全国の国宝の１９．８％、重要文化財の１４．３％が集中しており、京都市では、これまでも積極的に文化財保護に取り組んできた。これらに要する費用は、正に京都市の特別の財政需要とすることができる。一方で、市民も市税を通じて、又は自己所有の文化財の管理責任を果たしたり、利用制限を受けることによって文化財保

護に協力してきているが、限られた財源の中で、今後も手厚い文化財保護施策を継続しようとするならば、当該施策による受益に応じて負担の在り方を見直さなければならなくなることも考えられ、将来的には検討する余地も残されていると思われる。

（ウ）観光客誘致のために

京都市の観光振興施策によって観光客が増加して市内で消費活動を行えば、宿泊施設や観光施設、土産物店から周辺の飲食店、コンビニエンスストアに至るまで、様々な事業者の利益につながるようになる。そこで、この関係に着目し、観光客誘致施策のための費用負担をこれらの事業者に求めることが考えられる。

ただし、観光と関わりの深い事業者においては、観光団体を通じて、又は個別に、観光振興に係る諸事業に主体的に関わるとともに、経済的な負担も負っているのが現状である。よって、この形態の税は、今後、観光事業者が京都市が主体となった特別の観光振興施策を望む場合や、観光振興のために広く費用負担を求める必要が生じた場合には、検討に値するものであるが、現に行っている京都市の施策や事業の範囲においては、特に必要性は見いだせないものである。

ウ 今後の可能性

「観光」に着目した法定外新税は、修学旅行生には課税しない等の一定の配慮も必要であるが、観光客を魅了する施策を展開するためなど、観光客の納得が得られるものであれば、十分検討に値すると思われる。

なお、これらの税が京都市の観光に悪影響を与えるのではないかという懸念もあるが、平成14年10月から宿泊税を課している東京都の場合、都としては、同税の導入を原因として宿泊者が減少しているとは考えられていない。京都市への来訪者の多くは観光客であり、商用での滞在が多い東京都とは事情が異なるという点を考慮したとしても、宿泊税のように1日100円程度の負担を求めた場合に、純粹に経済的な理由で観光客が宿泊先を変更したり、旅行先を変更したりするとは考えにくい。もっとも、観光客が「課税される」ことに対して抵抗感を抱くこと

はあるであろうから、いずれにしても、この種の税は、その税収をもつていかに魅力的な観光施策を展開するかが重要である。

(3) 環境保全のための税制

ア 検討の目的

人類が将来にわたって地球上で生存し、持続可能な社会を構築していくためには、大量生産、大量消費、大量廃棄の社会経済システムに支えられた現在の豊かで便利な暮らしの在り方を見直し、環境への負荷を低減していくことが求められている。このような中で、税制をはじめとする経済的手法の活用は、環境保全と経済活動を両立させつつ、環境問題を解決に導くものとして注目を集めている。

京都市では、地球温暖化防止京都会議（COP3）開催を契機に、「京都市地球温暖化対策地域推進計画」や「京（みやこ）のアジェンダ21」などの計画を策定し、総合的な地球温暖化防止対策に取り組むとともに、ごみの発生抑制とリサイクル、廃棄物の適正処理等を推進するなど、ひとりひとりがくらしに節度を持ち、環境への負担の少ない、持続可能なまちを目指した様々な施策を展開している。そこで、環境施策の中で法定外新税を活用する可能性について研究を行ったものであるが、いわゆる「環境税」の対象は多岐にわたっており、当研究会がそのすべてを研究することは不可能である。現在、環境問題に関する税制については、全国各地で既に多くの研究事例があることから、これらの研究事例を参考に、CO₂削減のための税制、一般廃棄物削減のための税制、産業廃棄物削減のための税制及びディーゼル車による大気汚染の抑制のための税制について、次のとおり検討を行った。

イ 検討の内容

(ア) CO₂削減のために

この税は、地球温暖化対策の一環として、化石燃料（石炭、石油、天然ガス等）の炭素含有量に応じて、又は二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量に応じて課税し、温室効果ガスの排出抑制を図ろうとするものである。しかし、市町村の段階で課税しようとする、販売（引受け）の段階や消費段階で課税対象を把握する以外になく、課税対象

が広範に渡りその捕捉が困難であると思われるほか、京都市だけが単独で導入すると流通に影響を与える懸念があることから適当でなく、また、効果的でもない。炭素税に関しては、京都議定書におけるわが国の二酸化炭素排出削減目標を達成すべく、全国的導入も検討されていることから、京都市がこれに先行して法定外新税を設ける意義及び実益は乏しい。

(イ) 一般廃棄物削減のために

大量生産・大量消費・大量廃棄のライフスタイルを見直し、環境との調和がとれた発展の持続可能な社会を形成するため、一般廃棄物（日常生活に伴って生じるごみやし尿等の汚物又は不要物。法令に定められた「産業廃棄物」以外の廃棄物）の減量が課題となっている。中でも市町村に処理責任がある家庭ごみに対しては、ごみの分量に応じて課税することによって排出量の削減を図り、得られた税収をもつてごみの処理や再資源化、そのための技術開発等の費用に充てることも考えられるが、受益と負担の関係が相当明確であることから、「税」よりも「料金」とすべきものとする。

また、レジ袋などの容器包装は、製品の製造、販売において必要不可欠とまでは言えないものも多く、一般廃棄物の実に60%（容積比）を占めていることから、課税することによって利用を抑制することが考えられる。このような個別の一般廃棄物に係る税は、税収見込みが僅少であっても導入する余地はあるが、市内の小売店がレジ袋の持参運動や有料化などに自主的に取り組んでいる現状においては、直ちに税を導入するのではなく、自主的取組の効果を見つつ、検討を進めていくべきものと考えられる。

(ウ) 産業廃棄物削減のために

産業廃棄物（事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類など20種類の廃棄物）については、不法投棄が全国各地で深刻化する一方で、適法な処理に必要な最終処分場の建設が進まず、その残存容量は限界に近い状態が続いており、全国的に、産業廃棄物の排出抑制と共に、不法投棄

の防止やリサイクルの促進等への取組の強化が求められている。

このような現状を背景として、産業廃棄物の排出、搬入、最終処分等に課税することで、排出量削減のインセンティブ（誘因・動機付け）とするとともに、その税収を産業廃棄物対策の費用に充てようとする法定外新税の導入が、複数の地方団体に広がっている。

しかし、既にこの種の税を導入している地方団体は、域内に大規模な処分場を抱えているという共通点があり、市の区域内に最終処分場が2箇所しか存在せず、産業廃棄物の多くが市の区域外の最終処分場に流出している京都市とは、現状に大きな差が認められる。

このような現状において、京都市が単独でこの種の税を導入すると、産業廃棄物の流出が更に進むことになり、廃棄物の抑制に対する効果が薄いと思われ、産業廃棄物問題の広がりにかんがみると、周辺の地方団体と協力して、より広域での導入を目指す方が適当と考える。

また、他団体で導入されている産業廃棄物に関する新税の大半は都道府県レベルの団体が課税主体となっているが、京都市のような保健所設置市では、市が産業廃棄物行政を行っていることから、新たな税を課す場合においては、その役割分担に応じた財源配分や課税権の行使が必要である。この点、北九州市が独自に課税を行っていることは興味深いが、先に述べたような京都市の現状を考えると、課税の方式によっては税収がほとんど得られないため、京都市が単独で事業を行うと、かえって、市民に十分なサービスを提供できなくなることも考えられる。

京都府では、平成16年3月に産業廃棄物税に係る条例が可決され、その導入が決まったところである。同税は、京都市内の事業者や中間処理業者も納税義務者に含める一方、リサイクル技術の研究開発や事業化の支援等を通じて、これらの者が排出する産業廃棄物の発生抑制、再使用、再利用その他適正な処理を促進する仕組みとなっている。これらを踏まえると、京都市が課税の主体となるのではなく、京都府の税及び事業による方が、京都市民の利益に適うものと考えられる。

(エ) ディーゼル車による大気汚染の抑制のために

現在のところ、京都市ではディーゼル車による大気汚染の問題が目立って取り上げられることはないように思われるが、自動車排出ガスによることが大きい二酸化窒素や浮遊粒子状物質による大気汚染には改善の傾向が見られず、ほぼ横ばいで推移している。自動車の排出ガス規制が段階的に強化されているにもかかわらず、大気汚染の状況に改善が見られないのは、窒素酸化物や浮遊微粒子状物質を多く排出するディーゼル車が増加していることが一因とされていることから、ディーゼル車に対して課税し、市内への乗り入れを抑制する一方で、その税収を粒子状物質減少装置の装着補助等に充て、総合的に大気汚染対策を講じることが考えられる。

しかし、ディーゼル車の多くは運輸・流通業の車両であるため、市内に定置場があるものだけに課税すると、市外の業者が新たに参入してくるといった問題などがあり、ディーゼル車による大気汚染の抑制に関しては、より広域的な取組が必要であって、京都市独自に税を活用して解決を図るには適さないものとする。

以上のほか、消費電力の抑制、地域環境整備等の観点から、自動販売機に課税することが考えられるのではないかという意見もあった。

ウ 今後の可能性

「環境保全」に関する法定外新税については、税収の面からの大きな効果は期待できないが、政策誘導の手段としては検討する価値があると思われる。消費者や生産者の自主的取組に加え、法的規制等の他の政策と組み合わせることによってより大きな効果を上げることが期待できる。

その場合には、政策目的に合理性が認められるのかどうか、誘導効果が期待できるのかどうか、京都市が単独で取り組むことが適当かどうか、課税の是非を判断する重要なポイントになると考える。

(4) 交通政策のための税制

ア 検討の目的

京都市は、「自動車交通に過度に依存しない公共交通優先型の交通体

系を先進技術を利用して総合的に構築しつつ、歩くことが楽しくなるようなまちづくり」を目指している。

自動車はわれわれの生活に欠かせないものとなっているが、自動車の利用を野放図にしておくと、交通渋滞によって都市機能が麻痺したり、大気汚染によって住民の生活が脅やかされるなど、社会や自然環境に重大な負荷を課すことになる。そこで、京都市では、自動車交通の円滑な処理と共に、すべての人が、安全で快適に、歩き、移動できる空間の確保や、年間4,300万人を超える観光客を迎え入れる国際文化観光都市としての交通環境の整備を目指している。

当研究会では、「歩くことが楽しくなるようなまちづくり」のため、自動車交通から公共交通への転換を図ったり、既存施設の有効利用や自動車交通需要を空間的・時間的に分散させるといったいわゆる交通需要管理（Transportation Demand Management 以下「TDM」という。）施策の一つとして法定外新税を活用する案、安全で快適に、歩き、移動できる空間の確保や公共交通の整備の財源とする案及び市内中心部への自動車の流入を抑止するための案について、次のとおり検討を行った。

イ 検討の内容

（ア）交通誘導のために

- a 京都市は、世界に誇る国際文化観光都市であることから、来訪者が多く、休日や観光シーズンには、観光地に自動車が著しく集中し、渋滞等の様々な問題が発生している。このような現状は、観光地の魅力を損なうことにもつながるものであり、事実、来訪者からは、豊富な観光資源には満足しているものの、道路混雑、駐車場不足、バスの定時性の欠如など、交通問題に関しては不満が聞かれるところである。
- b 観光地の交通対策については、TDM施策が有効であると考えられるところであり、京都市では、観光地から離れた公共交通機関のターミナル付近に駐車場を確保し、マイカーから鉄道等への乗継ぎを図る「パーク・アンド・ライド」の試みなどを行ってきた。この試みは、自動車利用者からも一定の支持を得ているが、強制力がないため、更に効果を上げるためには、公共交通の利便性の向上と共に、自動車の

流入の規制等を併せて検討することが有効であると考えられている。これを踏まえ、当研究会では、TDM施策の一つとして、混雑期における一定の観光地の時間貸駐車場の利用行為に課税する案について検討を行った。

- c. 課税を行えば自動車を利用する観光客は減少するであろうが、これは、自動車を完全に排除しようとするものではない。道路許容量を超えた自動車の流入が地域の円滑な交通を妨げ、観光地の魅力や住民の生活を害しているという現状にかんがみ、課税という経済的手法を用いることによって流入量を緩和しようとするものである。自動車の流入を許容量の範囲内に抑える程度の税率で課税すれば、観光駐車場業者に悪影響を与えないのはもちろん、当該地域の観光産業にも悪影響を与えろとは考え難いし、むしろ、交通環境が正常に戻ることで、歩いて楽しいまち、訪れる人が快適に移動できるまちづくりの一助になると期待される。また、得られた収入を地元商業者や公共交通事業者等を通じて歩いて観光する人達に還元することにより、地域や公共交通の活性化・魅力向上に役立てることもできるのではないだろうか。
- d. この種の税は、課税対象となる地域や期間が限定されることになると思われ、大きな税収には結びつかない一方、徴税員を配置するなどすれば徴収コストがかかるため、導入に向けては、行政のリーダーシップはもとより、地域住民、地域商業者、交通事業者等多くの利害関係者の積極的な参加と協力が必要不可欠である。税の徴収段階においても、また、税収を還元する段階においても、地元商業者等の積極的理解や参加が得られ、魅力あるまちづくりの一手法としての活用が期待できなければ、この種の税を実現するのは困難であり、その役割と効果を十分に発揮することができないものである。

(イ) 交通環境の整備のために

(ア) の事例は、特定の観光地の交通対策を主眼に、TDM施策の一つとして、観光地の駐車場の利用行為に課税しようとするものであるが、全市的で、かつ、中長期的に検討すべき交通施策として、コミュニティ道路の整備、自転車等駐車場の整備、次世代型路面電車で

あるLRT（Light Rail Transit）等の新しい公共交通システムの導入といった、相当程度の財政負担を必要とする課題も存在する。福祉・教育等様々な行政需要が増大する一方で、今後も大幅な好転が見込まれない京都市の財政状況を考えると、このような課題に優先的に取り組んでいくことは困難であろう。これまで京都市は、法人市民税法人税割の超過課税なども行いながら、地下鉄の整備等を行ってきたが、更に、交通環境の整備を推進しようとするのであれば、相応の財源を模索する必要がある。

そこで、子供や高齢者、障害のある人などすべての人が、安全で快適に、歩き、移動できるまちづくりは、観光客に限らず、市民全体にとって望ましいとの観点から、自動車と歩行者等とのより良い共存関係を構築していくことを目的として、その費用の一部を自動車利用者に求めることを検討してみた。自動車に関しては、自動車重量税、自動車取得税及び自動車税など法定税が多く存在するため、京都市独自に課税する手段としては、時間貸駐車場利用か後に挙げる自動車による市内の通行に負担を求める以外、有効な手段が見当たらない。

仮に、市内居住者か市外からの来訪者かにかかわらず、時間貸駐車場を利用した場合に一律に課税を行うとするならば、負担は極めて広く及び、税率を低く設定したとしても財政効果が期待できる。

今後、京都市の交通環境の整備をどのように行っていくかを考えるうえで、この種の税は、中長期的な課題として、検討に値するものと思われるが、自動車利用に担税力を認め、その利用者全体に対し、理由の如何を問わず広く負担を求めるものだけに、流通コストの上昇が商品価格にも転嫁される可能性があるなど、影響が広く生じることから、その事業内容や課税に対する市民的理解が必要不可欠である。

（ウ）自動車の流入抑止のために

市内や市内中心部への自動車の流入抑止を目的として、規制エリア内に入ろうとする自動車又は規制エリア内を走行する自動車を対象に課金するという方式（ロードプライシング）が、シンガポールやロンドンなどでは実施されている。

この種の課金方式は、規制エリア内に監視カメラを設置して通行車両を確認したり、高速道路で導入されているＥＴＣシステム（Electronic Toll Collection System）のように、無線通信を利用して通過を確認したりする必要があるが、京都市が独自にこのようなシステムを構築し、課税することは非常に難しいと言わざるを得ない。

また、都心などでこのような手法を採って規制エリアから自動車を迂回させようとする場合には、代替道路の存在が必要となるが、京都市の場合は、そのような条件が整っておらず、この種の税の導入は問題が多いと思われる。

ウ 今後の可能性

交通誘導のための法定外新税は、京都市で策定された「歩くまち・京都」交通まちづくりプランに位置付けられておらず、当研究会が税制の観点から検討を加えて提案しているものであるため、交通政策の考え方に照らし、別途検討すべき課題はあると思われる。また、この税に大きな収入を期待できないのも事実であるが、一方で、地域の魅力向上に繋げられる可能性もあると思われることから、今後、他のＴＤＭ施策と組み合わせる価値があるのではないかと考える。交通環境の整備のための法定外新税は、１回当たりの税額を数百円としても、数十億円の税収が見込まれ、財政効果は大きいと、前述のとおり、自動車には既に多くの法定税が課されているほか、経済活動全般にコストを生じさせることになることから、将来的な可能性は見いだせるものの、目的とする事業内容との均衡を十分に考慮し、市民的論議に付す必要がある。

（５）その他

研究会では、犬や猫などのペットに対する課税や、放置自転車に対する課税が考えられるのではないかと意見もあった。

ペット課税については、京都市もかつて「犬税」を課税していたが、社会情勢の変化により犬の飼育に担税力を見いだすことは難しくなり、徴税経費が割高であったことなどにより、昭和４８年度分をもって廃止されている。当研究会では、糞尿に対する保健衛生上の施策に着目した新たなペット課税も考えられるのではないかと検討を行ったが、「ペット」となる

動物の多様化や、課税捕捉の困難さ、過去に犬税が廃止された経緯を考慮すると、今、京都市が独自に課税する理由はないと考えられる。

放置自転車に対する課税については、自転車の保有者又は取得者に広く課税する方法や、違法に自転車を放置した者に対して課税する方法などが考えられるが、前者は、自転車の放置行為と負担との関係が明確ではなく、後者は、徴収を確保することが難しい。このため、いずれの方法においても、自転車の違法駐輪を防ぎ、かつ、その処理に要する費用を調達することは難しいと思われる。放置自転車の問題については、自転車等駐車場が不足している地域があるなど、単に税を課すだけで解決されるものではなく、様々な角度から検討されるべき課題であるとする。

その他、パチンコ等風俗営業に対する課税についても議題にのぼったが、税の公平性を考えると、特定の業種のみ負担を強制することは適当でなく、過去に娯楽施設利用税が廃止された経緯等にもかんがみると、これら風俗営業にのみ負担を求める合理的理由は見当たらない。しかし、課税の不公平を考慮してもなお政策的必要性が認められるのであれば、検討される余地はあるとする。

4 まとめ

現行の税制は精緻に組み立てられており、法定税が主要な税源をほぼ網羅しているため、新たな税源を見いだすことは容易ではなく、また、税収規模からみても、法定外新税に京都市の財政を再建する特効薬としての役割を期待することはできない。しかし、その活用は、住民の意見を反映した自主的・自立的な自治体運営を行うためには有力な手段であり、財源調達から事業までの流れを視野に入れた総合的な政策展開を可能にする点で非常に重要である。

法定外新税については、単に税源があるのかという財政的な観点からばかりではなく、その税をもって実現しようとする政策目標は適当なのか、他の施策、他の政策目標との整合性は取れているのか、得られた税収をもって負担に見合った行政サービスを住民に提供することができるのかといった観点から総合的に研究・検討する必要がある。この意味で、われわれが検討することができた範囲には限界があったことも事実であり、今回提案したものに

についても事例研究の域を出るものではなく、特に政策面を含めた横断的な検討は行えていない。この報告書は、今後、京都市が様々な施策を行ううえで、法定外新税をその財源確保や政策手段の一つとして活用する方途について事例を示したものであるが、現状では、市民は無論、京都市そのものにおいても、こういった「政策と税制の連携」という視点が育っていないように思われ、まずは、その意識改革が必要であると考ええる。今後、京都市には、個別の施策の内容を更に吟味したうえで、施策の内容と併せて負担の在り方についても市民的論議に付すことで、市民が本当に望む施策がどのようなものであるかを見極めていくことが求められる。その際には、市民も、施策を行う場合には相応の財源が必要になるという現実を踏まえ、負担すべきは負担するという考え方をもって論議を受けとめる必要がある。このような真摯な論議を通し、21世紀の都市の在り方として望まれるくらしとまちづくりを実現するための京都にふさわしい税制が構築されることを期待したい。

第2章 超過課税の研究

1 超過課税の現状

(1) 超過課税の定義

地方税法は、「地方団体が課税する場合に通常よるべき税率」を「標準税率」と定義し、地方団体は、この標準税率によって課税していれば、地方交付税といった財政調整措置などにより、標準的な行政サービスを提供することができるという建て前になっている。

ただし、「財政上その他の必要があると認める場合においては、これによることを要しない」ともされており、標準税率が法定されている税目について、その税率によらずにそれを超える税率（超過税率）で課税することを一般に「超過課税」と呼んでいる。具体的には、次の表に掲げる税目について超過課税が認められている。

(参考) 超過課税が認められている税目

税 目	標 準 税 率	制限税率
個人市民税均等割	3,000円	無
個人市民税所得割	(課税所得金額×)3%, 8%, 10%	無
法人市民税均等割	5万円～300万円	有(1.2倍)
法人市民税法人税割	(法人税額×)12.3%	有(14.7%)
固 定 資 産 税	(価格×)1.4%	無
軽 自 動 車 税	1,000円～7,200円	有(1.2倍)

(2) 超過課税の実施状況

平成15年度における市町村税の超過課税の実施状況は、個人市民税均等割18団体、法人市民税均等割574団体、法人市民税法人税割1,426団体、固定資産税273団体、軽自動車税29団体（軽自動車税は、平成13年度）となっている。京都市においても昭和51年度から法人市民税法人税割の超過課税を実施している。

2 超過課税を検討するに当たって

(1) 京都市は、歴史都市、国際文化観光都市といった特性、約147万人の人口を抱える大都市としての特性、社会福祉に対する歳出の割合が高いとい

った財政的特性や他の大都市に比べて都市基盤の整備が不足しているなど様々な特性を有しており、また住民の多様なニーズに応えるため、単に標準的な行政サービスを行うだけではなく、独自の施策を展開している。

しかし、行政に対するニーズは増大する一方、これまでのように景気の拡大に伴う税収の大幅な自然増が期待できない現在、京都市は財政非常事態を宣言し、より効率的な行政運営や経費節減に向けた取組を行っている。今後もこのような取組を推進していかなければならない状況において、市民は、「あれも、これも」行政に期待することはできず、サービスを取捨選択することが必要になっている。

(2) 京都市が提供する様々な行政サービスを支える最も重要な財源が市民税や固定資産税といった基幹税であり、基幹税の負担をどのようにするかは、自治体運営の根本であると言ってもよい。今後、市政改革を進めると同時に、行政の在り方を検討する際には、住民と共に受益と負担の関係を根本的に論議すること、特に、基幹税の在り方について論議することを避けて通ることはできない。

(3) しかし、住民が、どのサービスを取捨選択し、また、負担を許容するかを合理的に判断するためには、行政が行う事業の内容やその評価が明らかにされている必要があり、この点に関しては、京都市には、更なる取組を求めたいところである。

他方、受益に応じてどの程度まで負担を許容するかを考えるうえでは、受益と負担の関係を住民が認識できる状態になければならない。しかし、地方交付税や補助金といった国からの依存財源の役割があまりにも大きく、地方団体が独自の財源で財政運営を行えていないなど、現在の国の制度は、住民が受益と負担の関係を認識できるような状況にはなっていない。確かに、全国一律で行われるべき標準的な行政サービスを保障する観点から、財政力のある地方と財政力のない地方との格差を調整する制度は必要であるが、現在では、全国のほとんどすべての地方団体が地方交付税を受けることによって財政運営を行っており、住民が地方税として負担する額と地方団体から受ける行政サービスの量があまりにも乖離しているため、どれだけ地方税を負担すれば自分達の生活がどう変化するかということを考え、更には、他の地方団体と比較する機会もなく、また、仮に、地方が独自に財源を発掘したとし

でも、一方で国の経済政策等に基づく法律改正によって地方団体の税収が大きく左右されるのが実情である。

- (4) このような現状の中では市民的に超過課税の論議を行うことは困難であり、まずは、税源移譲等による国・地方の役割分担に応じた税体系の構築など、地方財政改革が必要である。しかし、当研究会としては、そのような事情も踏まえても、現在の国・地方を通じた財政状況や地方分権改革の議論を見ると、いずれ、地方団体が課税自主権の発揮等によって財源確保を行うことが不可避になると思われることから、将来の市民的論議に向けた礎として超過課税の可能性について検討を行うことは意義があると考えられる。そのため、各税目について、その性格や課題を考慮し、財政上の効果、適正な税負担の水準と配分などにも配慮しつつ、現行の制度を前提に、次のとおり検討を行った。

3 具体的な検討

(1) 個人市民税

ア 均等割

(ア) 個人市民税は、地域社会の費用を住民がその能力に応じ広く負担を分かち合うという性格を有しており、中でも均等割は、住民が地方公共団体から受ける様々な行政サービスの対価を等しく負担するものであるという点で、市民税の基礎的な部分として位置付けられている。また、少子高齢化の進展に伴い、勤労世帯だけでなく住民が税負担を広く分かち合うということが必要となっていくことから、均等割が果たすべき役割は、今後、大きくなると考えられる。

(イ) 現在、京都市における均等割の税率は、標準税率である3,000円（府民税と合わせて4,000円）であるが、現行制度ができた昭和25年度においては800円であり、この間の所得の上昇率や財政支出の伸び率などを考えてみても、現在の均等割の税率水準は相当低く、適当な水準を保っているとは到底考え難く、前述の均等割の性格から考えると、その意義を十分に果たしているとは言えないと思われる。

仮に現行3,000円の均等割の税率を4,000円に改定したとすると、京都市では約5億円の増収になるが、十分な財政効果が現れる水

準にまで税率を引き上げたり、あるいは制度創設後の所得等の伸びに見合った水準にまで税率を改定するとすれば、それは、一地方団体が独自で行う超過課税としては、あまりにも突出したものとなり、周辺の市町村との均衡を著しく失することとなるだろう。

このようなことを考えると、個人市民税の均等割については、超過課税に適する一面を有しているものの、根本的には、地方税法において、その税率の水準の抜本的見直しが行われるべきであると考ええる。

イ 所得割

個人市民税の所得割は、住民にその所得に応じて負担を求めるものである。個人の所得に課税するものとしては、国税である所得税と地方税である個人住民税所得割があるが、所得割や後に述べる法人税割のような所得課税の超過課税に関しては、周辺市町村との間に著しい税率の格差が生じると、所得の多い個人や企業が市外に流出し、かえって市の財政に悪影響を与える可能性があるため、事実上、一定の制約がある。また、所得割の見直しに当たっては、社会保険料等の負担も含めた国民負担全体を考慮する必要がある、少子長寿化が更に進むわが国の将来を考えると、個人の所得課税に過度に依存することは、勤労世帯にばかり負担が集中することになり、勤労意欲や経済活力の低下につながりかねず、世代間の負担の公平にも配慮する必要がある。

更に、所得課税には、一定の所得を有しているにもかかわらず、各種の控除制度が適用された結果、課税されなくなるといった問題があるが、これらを放置したまま、現在の納税者にのみ更なる負担を求めることは、同じ勤労者間の負担の公平の観点からも理解が得にくいものである。これらは、国の法律によって生じている問題であり、地方が独自に解決できるものではない。

個人所得課税に関しては、市の基幹税として極めて重要であるが、まずは、国から地方への税源移譲の観点から総合的な見直しが必要である。現在、国において、三位一体改革の一環として、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲と共に、個人住民税所得割の比例税率化など、個人所得課税に係る抜本的見直しに向けた論議がされているところであ

り、京都市独自に超過課税を行うにも様々な課題があることから、現在は、その時期にないを考える。

（２）法人市民税

ア 均等割

法人市民税の均等割は、市内に事務所等がある法人等と当該地域における基本的な行政サービスとの応益関係に着目し、法人等の規模（資本等の金額及び従業者数）という外形的な基準に応じて５万円から３００万円までの間で課税されるものであり、個人市民税の均等割と同様、負担分任の性格を強く有している。

均等割の超過課税は、平成１５年度において、全市町村の約１８％に当たる５７４団体が実施しており、京都府下１２市においては京都市を除くすべての市が実施している。

なお、京都市においても、昭和５０年度以前においては、均等割の超過課税を実施していたことがある。

ところで、法人市民税の均等割の制限税率は、標準税率の１．２倍とされており、仮に、すべての法人に対してこの制限税率を適用したとすると、約９億円の増収になると予想される。また、例えば資本等の金額が１億円以下の中小企業の負担を軽減し、不均一な課税を行ったとしても、約４億円の増収になることが見込まれる。

しかし、京都市では、既に法人市民税の法人税割の超過課税を実施しており、これに加えて均等割の超過課税も実施することとすると、法人にばかり負担を求めることになり、公平性の観点からは課題がある。

ただし、均等割は赤字法人にも課税されるなど、法人税割とは異なった性格・役割を有しており、行政サービスを享受する法人に対し、より広く公平に負担を求めるという負担分任の観点や、税收の安定化を図るという観点からは、均等割の超過課税を実施することにも意義が認められる。

イ 法人税割

法人市民税の法人税割は、国税である法人税の税額を課税標準として

課されるもので、標準税率が12.3%とされている。現在、京都市では、大都市としての都市基盤整備事業等に充てる貴重な財源として、資本等の金額が3億円超又は法人税額が1,600万円超の法人に限り、14.5%の税率による超過課税を実施しており、この超過課税により約26億円の収入を得ている（平成14年度決算）。

法人税割の制限税率は14.7%であるから、なお超過課税を行う余地はあるものの、大企業、業績の良好な企業といえどもグローバル化の進展の中で激しい競争に晒されていることを考慮すべきであり、現状において、これらの法人だけに更なる負担を求めるのは適当でないと考え

（3）固定資産税

ア 固定資産税は、市町村の区域内に土地、家屋及び償却資産が所在する事実と、市町村の行政サービスとの関係に基づいて課される応益原則に立脚した税で、資産の所有者に課税されるものであるが、その負担は、家賃や地代を介して、広く居住者及び事業者にも及ぶものである。固定資産税は、普遍性、安定性に優れ、基礎的自治体である市町村の税として、最も優れた貴重な税とすることができる。

イ 京都市の場合、他の政令指定都市と比較しても、市民一人当たりの固定資産税収入は、札幌市に次いで下から2番目となっており、大都市としては少ないという状況が見られる。仮に、京都市において、税率を0.1%改定した場合には70億円以上の増収が見込まれるなど、その財政効果は、課税自主権の活用によって得られるものとしては最も大きいと考えられる。

ウ 平成15年度において、固定資産税の超過課税を実施している団体は273団体ある。これらの団体の多くは中小規模の市町村であり、京都府下でも14市町村が1.5%又は1.6%の超過税率を採用しているが、これらの団体は、固定資産税と併せて賦課徴収する都市計画税の税率を制限税率（0.3%）未満とするか、又は課税していない。

エ 一方で、固定資産税については、現行の法制度に問題も見受けられる。一つには、資産を保有する限りは、その資産価値に応じて等しく課税され

るべきであるにもかかわらず、宗教法人が専らその本来の用に供する固定資産や学校法人がその設置する学校において直接教育の用に供する固定資産など、多種多様な非課税措置や特例措置が存在し、これらの措置により相当額の固定資産税が課税されていないという不均衡があることであり、今一つは、土地について、同じ評価額であるにもかかわらず税額が異なるといった税の負担水準に不均衡があることである。このような状況の下で、超過課税によって更に負担を求められることになれば、負担の不公平感が増大し、納税者の理解を得ることは難しいのではないかとと思われる。

オ 固定資産税に関しては、アでも述べたとおり、普遍性・安定性を有する地方の基幹税で、負担が広く行き渡ることや資産の保有状況等に比例して負担を求めるものであるなど、本来的に最も公平な性格を有している。近年、固定資産税については、一部の業界から軽減要望が強く出されているが、同税は、市町村が安定的に行政サービスを提供するために欠かせない貴重な財源であり、少子長寿化が進展する中で住民の暮らしを支えていくためには、今後も充実確保が図られる必要がある。それだけに、まずは、先の中間報告書において当研究会が指摘した京都市独自の軽減措置の見直しを徹底するとともに、多様な非課税等特別措置など、国の制度による不均衡の是正を求めていくことが望まれる。

（４）軽自動車税

ア 軽自動車税は、原動機付自転車、軽自動車等を課税の対象としており、これらを所有しているという事実に見いだしてその所有者に課する財産税であると同時に、道路損傷負担金的な性格も併せ持っているといわれている。

軽自動車税は、自動車の種類及び排気量等に応じて税率が定められているが、昭和５９年度の税制改正以来、今日まで税率が据え置かれており、最も低額の５０cc以下の原動機付自転車で年額１，０００円、最も高額の軽自動車等で年額７，２００円となっている。

イ 軽自動車税については、税収に占める徴税コストの割合が高く、徴税効率の悪い税であることは全国に共通する事情であり、徴税費が税収の半分以上を占め、とりわけ原動機付自転車については、徴税費が税収を上回る

という税の存立意義に関わる問題を有している。

このような軽自動車税が抱える問題点を考えると、超過課税を実施することによって少しでも現状の改善をしようとするには一定の合理性が認められ、仮に制限税率まで課税するとしても過重な負担とは言えず、超過課税の実施を検討する価値はあると言える。しかし、制限税率で課税した場合でも、約2億円の増収に止まり、徴税コストの問題の根本的解決に至るものではない。

ウ 以上の問題や自動車税の税率との比較からしても、軽自動車税の税率が低いということは明確であり、地方税法の改正が行われるべきものである。

当研究会としては、徴税コストを削減するために、鑑札制度の廃止、税から手数料制度への移行、徴税回数の見直し等の検討も行ったが、いずれにしても、法改正が必要で、市町村独自で改善できる範囲を超えるものであった。

4 まとめ

- (1) 市民税、固定資産税といった基幹税は、市税収入の大半を占めており、これらについて超過課税をする財政的意義は極めて大きい。「入るを量りて出るを為す」という故事にあるとおり、住民の負担に応じて行政サービスを決めるのが公の財政のあるべき姿である。もっとも、財政状況にかかわらず住民にとって必要な標準的行政サービスの水準は維持しなければならず、その範囲での移転財源は必要であるなど、地方財政は故事のように単純ではないが、それでも、行政サービスの在り方と共に基幹税の負担の在り方を住民と考えていくことこそが、地方分権の時代における自治の根幹と言えるだろう。そのためには、この章の冒頭でも触れたとおり、まず、京都市として徹底した市政改革に取り組むと同時に、住民が事業を取捨選択し、また、そのための費用を負担すべきかどうかを判断できるような環境整備が必要である。
- (2) 現状においても、軽自動車税のように、制度上の問題点を改善する必要があるものについては、超過課税の実施を検討する価値があるが、超過課税を実施するためには、やはり、住民が受益と負担の関係を実感した上で論議する必要がある。
- (3) しかし、現在の地方財政の実態を見ると、地方団体が自主的、自立

的な財政運営をすることができるような制度になっていると言い難いのは前述のとおりであり、また、仮に、超過課税を行っても、毎年行われる国の税制改正によって税収が大きく減少するようでは、超過課税について真摯に論議するのが難しい。

現在、まず、なされるべきことは、国から地方に対する税源移譲を含めた国レベルでの地方財政改革であり、国と地方の役割分担に応じた地方税体系が速やかに構築されることが望まれることを再度強調しておきたい。また、国の制度による不均衡は早急に是正されなければならない、京都市は、これらの点を強く要望すべきである。超過課税の本格的論議については、現在、国において検討されている三位一体改革など地方財政改革の方向性や、その実施状況を踏まえて行うべきものと思われる。

(4) ただ、このような事情も、市政改革を徹底してもなお特別な財政需要があり、それに対応する財政負担が必要と判断される場合には、超過課税や法定外新税の検討を妨げるものではない。直ちに超過課税の実施を求めるものではないが、京都市には、今後の市政運営を考える上で、常に市民の負担の在り方を見据えておいてもらいたい。その際、例えば、住民が望む特別のサービスや施策が、一部の範囲にだけ及ぶのであれば、先に検討した法定外新税を、住民全体が享受するものであれば、当該サービスの財源として、どの税目に関しても現行税制度に課題があるとはいえ、超過課税を検討すべき余地はあると考える。

おわりに

(1) 当研究会では、これまで14回にわたって「京都にふさわしい」税制とはどのようなものか論議してきた。そして、平成14年7月には、中間報告書として「市税の軽減措置の見直しに関する提言」をまとめ、今回、法定外新税と超過課税について、「京都にふさわしい市税制度に関する提案」という形で報告書をまとめることができた。

(2) 京都市では、先の中間報告書を受け、法人市民税と都市計画税に係る軽減措置の廃止を既に実施されている。当研究会の提言を真摯に受け止め、数十年にわたって一度もなされてこなかった市税の軽減措置の見直しに、早速着手された京都市の姿勢は、評価されるべきものである。

京都市にあつては、社会経済情勢の変化や個人の家計への直接の影響などについても十分に留意しながら、引き続き残された提言の実現に向け努力されるとともに、今後も、税の「公平」の観点から、間断なく市税の軽減措置の見直しに取り組む姿勢を持ち続けていただきたい。

(3) この報告書は「提案」という形を採用したが、これは、京都市への提案であり、また、市民への提案でもある。よって、今後は、京都市と市民とが、パートナーシップの精神を胸に、それぞれの役割分担において共に責任を果たすことにより厚い信頼関係を培いながら、この報告書を基に大いに論議をしていただきたい。市民が京都市に、又は反対に京都市が市民に、一方的に依存しているような状況の中では、相互の信頼関係は育たないし、いくら論議しても何も生まれてこないだろう。

(4) そして、論議の際には、次のことを常に意識していただきたいと考えている。

それは、平成13年10月の財政非常事態宣言を持ち出すまでもなく、京都市は今、財政の危機的状況にあるということである。これは、「特別な施策」をするためには、そのための「特別な財源」が必ず要ということであり、「特別な財源」がなければ、京都市の現況では、これ以上の「特別な施策」はできないということである。更には、現行の京都市の行政水準が、すべてではないにしろ、国の想定する標準的な行政水準を既に超えていることをかんがみれば、このままでは、これ以上の「特別の施策」どころか、現行の行

政水準を維持することすら難しいと危惧されるまでになっていると言っても過言ではないということである。「あれも、これも」と求める時代は終わりを告げ、今や「あれか、これか」の選択と集中が求められる時代になっている。

(5) 上記のことを踏まえたうえで、当研究会は、京都市と市民に対して、それぞれ次のことを望みたいと思う。

ア 京都市への要望

京都市に対しては、まず、行政の「透明性・公開性」の下で、現在取り組まれている行財政改革が更に徹底されることを望みたい。これは、税の関係で言えば、当研究会が最終報告書をまとめるに先立って中間報告書として「市税の軽減措置の見直しに関する提言」をまとめたことから分かるように、市民等に新たな負担を求めるより前に、納税者の市政に対する信頼を確保するためにも、まずは軽減措置を含む既存の税制度の見直しに取り組むべきということである。

その上で、新たに負担を求めるならば、市民等から、理解が得られるかどうか、厳しく行政の質が問われることになる。そして、施策を行うに当たっては、そのために要する費用をどのように調達するのかを施策担当部局自体も意識し、考え、税財政担当部局と協議するという「政策と税制の連携」の発想を是非もっていただきたい。特に政策誘導の面から法定外新税を検討する場合には、施策担当部局の主導的役割なしでは成り立ち得ないものである。

イ 市民への要望

市民に対しては、「何を住民自らが行き、何を行政に求めるのか」の役割分担についての議論がなされることを前提に、行政からサービスを受けるにはそれ相応の負担が伴うことを自覚していただきたい。これらを意識することは、地方分権の第一歩でもある。求める以上、新たな負担をする覚悟が必要である。

また、その際には、税制は、今に生きる私たちだけではなく、私たちの子供たち、すなわち将来の納税者にも影響するものであるという意識も持っておいてほしい。だからこそ、市民一人ひとりが、責任を持って考え、判断されることを望みたい。

(6) 最後に、当研究会としては、この報告書による提案が契機となり、京都

市と市民の間で「京都にふさわしい市税制度」が真剣に論議されることによって実現するよりよい税制の下に、京都市の財政基盤が堅固なものとなり、光り輝く未来が築かれることを期待しながら、この報告書をまとめることとしたい。