

京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る
財源の在り方に関する検討委員会

答申（案）

平成２９年 月

京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る
財源の在り方に関する検討委員会

目次

はじめに	1
1 検討の必要性	2
2 入洛客のもたらす影響への対応	3
3 新たな財源確保を行う理由	4
4 新たな財源の負担の在り方	5
5 新たな財源の使途	5
6 負担を求める行為	6
7 「駐車場への駐車」, 「宿泊」及び「別荘の所有」の 3つの行為に関する個別の検討	7
8 付言	16
おわりに	18

はじめに

「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」（以下「本検討委員会」という。）は、誰もが「京都市に住んでいてよかった、京都市を訪れたい」と感じることができるまちづくりを一層進めていくための新たな財源について、あらゆる角度から、自由に検討をするようにとの京都市長の要請を受けて、平成28年8月以来、約1年間の間に7回の会議を開催し、平成29年8月に答申を提出する運びとなった。

第一に、本検討委員会は、京都市が、入洛客の増加等に伴い受入環境整備や交通渋滞対策など、喫緊の対応が迫られるとともに、他面では、市民生活への混乱や負担も生じているなどの点を考えると、市民及び入洛客双方が満足できるまちづくりの視点が重要であるという認識から出発した。また、そのような視点に立って、市民及び入洛客双方の満足度を高めることができる、京都の品格や魅力を実感できる取組を推進することが基本であると考えている。

第二に、本検討委員会は、このような施策や取組の財源として、京都市の厳しい財政状況等も踏まえて、受益と負担の関係から、入洛客にも一定の負担を求めることには合理性があると考えている。負担を求める対象となる入洛客の行為やその負担の方法（税か税外負担か）等に関し議論を進め、とりわけ、①駐車場への駐車、②宿泊、③別荘の所有の各行為について、その負担の適切性、効果、実現可能性などを検討した結果、現時点において、「宿泊税」の創設を提言する。宿泊税の詳細な制度設計はこれから検討されるであろうが、特に、納税義務者であり、負担者である宿泊者及び税の徴収に当たる宿泊業者の具体的な負担、負担感に十分配慮されたい。また、京都市においては、これらの関係者や市民に対して丁寧な説明をし、納得を得るよう努めていただきたい。

第三に、本検討委員会は、できるだけ多くの市民や関係者の多様な意見をお聴きしたいと考え、関係者へのヒアリングや答申案に対するパブリックコメントの収集等に努めてきた。例えばパブリックコメントとして、337件の貴重な御意見（125名の応募者）をいただくことができた。これらのヒアリングやパブリックコメントに御協力いただいた方に厚くお礼申し上げますとともに、今後とも、多くの市民、関係者等の御意見、御関心をお寄せいただければ幸いである。

本検討委員会の検討が、京都の歴史、文化を継承し、未来に引き継ぐ優れたまちづくりの一助になることを強く願うものである。

京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る
財源の在り方に関する検討委員会 委員長 田中 治

1 検討の必要性

(1) 京都市ならではの役割

現在、日本全体で急速に進む人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口集中を是正し、地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本の未来を創造するための取組が、全国の自治体で本格的に推進されている。

京都は、日本を特徴づける「和」の美意識の発祥の地であり、今も新しい日本独自の文化を産み出し続ける創造の地でもある。この意味において京都は、京都市民のみならず日本人共通の財産である。また、京都は、世界各地から伝わった多様な文化が、その姿を今に残しながら重層的に生き続ける、世界でも稀有の都市であり、世界の宝ともいえる。

そして、京都市ならではの役割のひとつとして、日本の財産であり、世界の宝でもある京都の素晴らしい歴史や自然・文化を守り、創造し、発展させ、未来へ引き継ぐとともに、その魅力を日本全国、世界に向けて発信することがある。

このような役割をしっかりと果たすことによって、京都に住む人も訪れる人も、心が豊かになるまちづくりが実現していく。

(2) これまでの取組及びその成果

京都市は、その役割を果たすべく、これまでから、市民の皆様の御協力のもと、全国に類を見ない新景観政策や、魅力に満ちた文化芸術都市の創生、誰もがあこがれる観光都市を目指した観光振興、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」の推進等に取り組んできた。

こうした取組により、次のような着実な成果を挙げている。

ア 平成 28-27 年は、観光客数が 5,5225,684 万人 となっており、昨年に引き続き高い水準となっている。また、観光消費額は~~が~~1 兆 8629,704 億円でありと過去最高となっている。

イ 京都市の人口は、平成 27 年国勢調査で 1,475,183 人となり、前回（平成 22 年）の調査から 1,168 人の増となっている。

ウ 市バス・地下鉄の 1 日当たり旅客数は、平成 27 年度において、市バスは 35.3 万人、地下鉄は 37.2 万人となり、平成 21 年度（市バスは 31.1 万人、地下鉄は 32.7 万人）と比較すると増加している。

エ 「Travel+Leisure（トラベル・アンド・レジャー）」誌、「Condé Nast Traveler（コンデ・ナスト・トラベラー）」誌、「Wanderlust（ワンダーラスト）」誌、「Forbes（フォーブス）」誌といった海外有力誌において、京都の世界での評価が高くなっている。

文化庁の全面的な移転も決定し、日本の文化振興、文化とまちづくり、文化と観光振興等を通じて、全国の地方創生に果たす京都の役割は、更に重要

なものとなっている。

(3) 新たな財源の在り方の検討の必要性

京都市では、今後とも、京都市ならではの役割をしっかりと果たし、京都の歴史・文化を継承し、誰もが「京都に住んでいてよかった、住みたい、働きたい、学びたい、訪れたい」と心から感じられるまちづくりを一層進め、京都の都市の品格と魅力をより高めていくためには、様々な取組の更なる推進が必要である。

このため、新たな財源の在り方について検討する必要があると考えたものである。

2 入洛客のもたらす影響への対応

(1) 入洛客の現状

京都市を訪れる入洛客の状況は次のとおりである。

ア 平成 ~~28~~~~27~~ 年の年間入洛客数は、過去最高となる 5,522,684 万人とを記録している。(対平成 ~~26~~ 年比 2.2% (120 万人) の増, 対平成 ~~25~~ 年比 10.1% (522 万人) の増) 3 年連続で 5,500 万人を超え、引き続き高い水準となっている。(対平成 ~~27~~ 年比 97.1%)

イ 平成 ~~28~~~~27~~ 年の年間宿泊客数は、過去最高となる 1,415,362 万人(延べ宿泊客数は 2,091 万人)となっている。(対平成 ~~27~~~~26~~ 年比 103.91.6% (21 万人) の増, 対平成 ~~25~~ 年比 4.1% (54 万人) の増)

なお、延べ宿泊客数は平成 27 年において 2,091 万人となっている。

ウ 平成 ~~28~~~~27~~ 年の外国人宿泊客数については、も過去最高の年間 318,316 万人と顕著な増加傾向が見られる。なっている。(対平成 ~~27~~~~26~~ 年比 100.672.7% (133 万人) の増, 対平成 ~~25~~ 年比 180.0% (203 万人) の増)

このように、これまでから京都市を訪れる入洛客が増加しているところであり、平成 31 年のラグビーワールドカップ、平成 32 年の東京オリンピック・パラリンピックや平成 33 年の関西ワールドマスタースゲームズなど、世界的なスポーツイベントの開催をはじめ、日本・京都の文化への関心の高まりから、短期的な増減はあっても、今後とも、中長期的には更に入洛客が増加することが見込まれる。

(2) 入洛客の増加に伴う施策の必要性

入洛客の増加等により、

- ① 道路の渋滞や公共交通機関の混雑
- ② 受入環境の整備のための多言語対応、観光の担い手の不足
- ③ 宿泊施設の不足

など、ますます対応が必要となっている喫緊の課題が生じている。この中には、市民生活に影響を及ぼし、市民が負担と感じているものもある。このような状況のもと、京都市がこれまでから行っている様々な施策等に加え、これらの課題に対応する行政サービスの一層の充実を図り、課題を解決することで、入洛客及び市民双方の満足度を高めていく必要がある。

3 新たな財源確保を行う理由

京都市において、都市の品格や魅力を高め、入洛客及び市民双方の満足度を高める取組を一層推進していくためには、安定的かつ継続的な財源が必要となる。

京都市の財政状況を見ると、一般会計決算の実質（累積）収支については、平成20年度にリーマンショックの影響により過去最大の赤字となったが、平成22年度決算以降、黒字を維持しており、平成27年度決算においても、19億9百万円の黒字を確保した。しかしながら、以下の理由等により、京都市の財政は極めて厳しい状況にある。

まず、京都市は、

ア 京都の誇りである風情豊かな町並みを形づくる京町家等の古い木造家屋や低層の建物

イ 知の集積である大学や悠久の歴史を積み重ねる寺院・神社

ウ まちづくりの大きな力となっている大学生

が多いことがまちの素晴らしい魅力となっているが、こうしたことが地方税である固定資産税や個人市民税が少なくなる要因となっており、税収面では逆に弱みとなっている。

京都市においては、固定資産税や市民税等の市税は、歳入総額のほぼ3分の1を占めるにとどまり、国からの地方交付税や臨時財政対策債等に大きく依存している。また、指定都市として京都市が行っている事務に対する税制上の措置済額は大きく不足しており（平成27年度で91億円の措置不足額）、さらに、三位一体改革等により、地方交付税は削減され続けており（ピーク時の平成15年度から413億円の削減）、これは、この間の市税収入の増188億円を大きく上回るものとなっている。

これに加えて、京都市の観光客数や観光消費額の増加などにより、京都経済は着実に活性化してきているものの、例えば、法人がその所得をもとに納める税のうち、市町村に納められる割合は1割にも満たないなど、国を含めた財政構造上のゆがみから、京都経済の活性化が、市の自主財源の確保に結びつかないといった課題もある。

こうした状況の中、京都市において、人件費の抑制や事務事業の見直しなどの行財政改革が推進されている。それでもなお、構造的に財政基盤が脆弱であることに加えて、社会福祉関連経費の増加が続いていることからすれば、京都市の財政運営は一層の厳しさを増しているといえることができる。

このように、京都市の財政は極めて厳しい状況であることから、入洛客の増加に伴う施策を実施し、入洛客及び市民双方の満足度を高めていくうえで、既存の財源から必要な経費を継続的に確保していくことには限界があり、新たな財源を確保する必要があると考える。

4 新たな財源の負担の在り方

財源確保の様々な方法のうち、京都市において、最も大きな部分を占めているのは市税であるが、市税をはじめとする地方税の制度は、地方自治体の構成員が広くその共通の費用の負担を相互に分ち合い、地方自治体の行政サービスの受益に応じて負担を行うという考え方のもと、構築されている。

京都市が実施している施策については、入洛客も受益を受けているものがあるが、現在の市町村税の制度では、入洛客が京都市に直接負担している税は少ない構造となっており、「受益と負担」の関係が直接的に対応するものとはなっていない面がある。

したがって、行政サービスの受益に応じた負担をすべきであるという受益と負担の観点から、このような行政需要に要する費用について、政策目的達成の手段としての効果も考え合わせながら、入洛客にも一定の負担を求めることには、合理性があるといえる。

5 新たな財源の使途

~~こうした状況を踏まえ、新たな負担を求めるのであれば、主な使途として次のような施策を想定することが考えられる。~~

——上記 2(2)でも述べたように、入洛客の増加等に伴う喫緊の課題については、市民生活に影響を及ぼし、市民が負担と感じているものもあり、新たな財源は、入洛客に資する施策に用いるだけでなく、市民生活の満足度を高め、京都の都市の品格と魅力を一層向上させるような施策にも活用すべきであると考える。

こうした状況を踏まえ、新たな負担を求めるのであれば、主な使途として次のような施策を想定することが考えられる。

なお、施策の例として掲げた内容は、各項目のイメージがしやすいよう、各項目に該当する平成 28 年度及び平成 29 年度の京都市の事業を例示したものである。

① 住む人にも訪れる人にも京都の品格や魅力を実感できる取組の推進

ア 文化の振興（文化財の保護等）

- (例) ・ 文化施設の充実・魅力の向上
- ・ 伝統行事（祇園祭等）への助成
- ・ 市指定文化財等保存修理

イ 景観の保全・再生（歴史的景観の保全・再生、道路景観の向上等）

- (例) ・ 景観重要建造物等の修理・修景への助成
- ・ 京町家の保全・活用の推進

- ・ 無電柱化や石畳舗装の推進
- ウ 歩くまち・京都の推進（歩行空間の充実、公共交通の利便性の向上等）
 - (例)・ パークアンドライドの充実
 - ・ 安心・安全な東大路歩行空間の創出
 - ・ 公共交通機関の乗継利便性の向上
 - ・ 駅等のバリアフリー化の推進

エ 伝統産業の活性化（伝統産業の普及・啓発等）

- (例)・ 外国人に対する伝統産業の魅力発信
- ・ 京都伝統産業ふれあい館の充実

エオ 観光施策の充実（観光資源の発掘・磨き上げ等）

- (例)・ 朝観光、夜観光、食、温泉など、新たな観光資源の発掘や体験型観光メニューの販売
- ・ 京都伝統産業ふれあい館の充実
- ・ 山科疏水沿いにおける花の名所づくり及び琵琶湖疏水の魅力発信

② 京都の魅力の国内外への情報発信の強化

- (例)・ 京都観光オフィシャルサイトの運営
- ・ 海外情報拠点の活用や国際見本市への出展等による国内外への情報発信

③ 入洛客の増加など、観光を取り巻く情勢の変化に対応する受入環境の整備

ア 入洛客への案内など、受入環境及び体制の整備・充実

- (例)・ 観光案内標識や名所説明立札（駒札）、W i - F i の整備
- ・ 観光案内所の運営、繁忙期の臨時観光案内所の設置
- ・ 観光地におけるトイレやベンチの充実
- ・ 宿泊施設等の観光従事者の担い手育成
- ・ 嵐山地区及び東山地区における観光地交通対策
- ・ 京都市版DMOの構築・運営

イ 魅力あふれる安心・安全な宿泊施設の拡充・誘致

- (例)・ 旅館をはじめとする宿泊施設の耐震化等
- ・ 宿泊施設の拡充・誘致や利用促進等

ウ 入洛客及び市民の安心・安全の確保

- (例)・ 観光地での帰宅困難者対策や119番通報時の多言語通訳等
- ・ 違法民泊の適正化

6 負担を求める行為

このような想定される新たな財源の使途を踏まえ、入洛客にも負担を求めるのであれば、どのような行為を捉えて負担を求めることが妥当であるかを検討した。

(1) 検討に当たっての論点

負担を求める行為について具体的に検討するに当たっては、仮に税として導入した場合を想定し、次の6つの論点から検討を行った。

- ① 政策目的の達成の手段として、正当な課税といえるか。
- ② 課税客体を明確に定義し、公平な課税ができるか。
- ③ 課税客体の担税力（※）をどのように評価するか。
※ 担税力…各人の経済的な負担能力。所得、財産、消費の大きさによって測られる。
- ④ 政策目的を達成するための財源が確保できるか。徴税費が割高とならないか。
- ⑤ その性質からみて、むしろ税以外の手段（負担金、手数料等）により負担を課すべきものではないか。
- ⑥ 法定税目の内容又は趣旨からみて不適切なものではないか。

(2) 負担を求める行為

本検討委員会の議論の中において、概ね次の6つの具体的な行為が提案され、それぞれ上記(1)の6つの論点を踏まえて課題等を整理した。

- ① 駐車場への駐車
- ② 市バス・地下鉄の一日乗車券の購入
- ③ レンタサイクルの利用
- ④ 宿泊
- ⑤ 別荘の所有
- ⑥ 世界遺産の周辺部（バッファゾーン）への入域（協力金）

そのうえで、これらの行為に負担を求める目的や趣旨に一定の合理性が見出せるか、本市施策に照らして政策目的の達成につながるものか、他の行為を行う者に負担を求めないことが公平といえるか、負担を求める者に税の負担能力があるか、ある程度の財源が確保できるか、他の自治体での導入事例があるか、といった観点を中心に検討を行った。

その結果、「駐車場への駐車」、「宿泊」及び「別荘の所有」については、その他の行為に比べて負担を求める目的や趣旨が明確であり、また、他の自治体での導入事例があることから、この3つの行為を中心に、実現の可能性や具体的な制度について検討を深めていくこととし、残りの他の3つの手法や今回提案があった6つの行為以外のをはじめとする他の手法については、必要に応じて検討を深めることとした。

なお、負担を求める方に十分納得して負担していただく必要があるとの観点から、負担の求め方として、税だけでなく、協力金や寄附金により負担を求めることも検討した。その結果、公的な事務を賄うのであれば、みんなで支え合うとの観点が明確になるよう制度構築がなされるべきであることや、一定規模の財源を安定的かつ継続的に確保できる制度がふさわしいことから、納得して支払っていただくことが重要であるとの考え方のもと、税として導入することが望ましいとの結論に至った。

7 「駐車場への駐車」、「宿泊」及び「別荘の所有」の3つの行為に関する個別の検討

検討を深めることとした3つの行為それぞれに対して、負担を求めることが可能かどうか、また、具体的な制度設計をどのように行うのかについて、他の自治体での導入事例も参考に、京都市の実情等を勘案したうえで、議論を行った。

また、新たな負担を求めるに当たっては、関係者に理解を求めていくことが重要であることから、それぞれの行為の関係者にヒアリングを行い、検討段階から十分に意見を聴くとともに、丁寧に必要性を説明したうえで、検討を進めてきた。（ヒアリングを実施した関係団体は、＜参考＞検討経過のとおり。）

検討結果は次のとおりである。

(1) 「駐車場への駐車」

ア 目的

(ア)「歩くまち・京都」の推進

京都市では、過度な車中心社会からの脱却を図り、ひとと公共交通を優先する「歩いて楽しいまちづくり」を推進している。

「駐車場への駐車」行為を行う者に負担を求めることは、特に、観光地や京都市内中心部等の渋滞の解消や自動車等の流入抑制といった「歩くまち・京都」の推進につながる可能性があり、ひいては京都市の品格と魅力の向上に資するものと考えられ、政策目的の達成の手段として有効な手法のひとつであると考えられる。

しかし、その場合には、入洛客と市民等の区別を設けることなく負担を求めることとなる。日常生活で駐車場を利用する市民や、事業を行う中で駐車場を利用する事業者等にも一律に負担を課すこととなり、もし負担を求めるとすれば、入洛客だけでなく、市民や事業者についても、車の利用を相当程度抑制することとなる。このことに市民や事業者の理解や協力が得られるかについては、十分に留意する必要があると考える。

(イ) 入洛客の受益に見合った負担

住みたい・訪れたいまちづくりの実現に向け、入洛客及び市民双方の満足度を高める取組や京都の都市の品格や魅力を高める取組といった行政サービスに係る経費の財源を賄うため、「駐車場への駐車」行為を行う者に負担を求めることが考えられる。

ただし、京都市において「駐車場への駐車」行為を行う者は、入洛客だけでなく、市民や事業者も含まれ、もし京都市内のすべての駐車場を対象とするのであれば、入洛客の受益に見合った負担を求めるとの趣旨との間にずれが生じる可能性が高い。入洛客の受益に見合った負担を求

めるとの目的からすれば、入洛客が主な対象となるよう制度構築を行うことが妥当ではないかと考える。

イ 対象施設

どのような駐車場を課税対象とするかを検討するに当たっては、まずは、上記アの目的に照らし、京都市内全域の駐車場を対象とするのか、観光地や京都市内中心部など、区域を限定した駐車場を対象とするのかを定めたうえで検討すべきである。

京都市内全域の駐車場を対象とする場合には、上記ア（ア）のとおり、入洛客だけでなく、多くの市民や事業者に負担を求めることとなり、車の利用を相当程度抑制することとなる。このことに市民や事業者の理解や協力が得られるかについては、十分に留意する必要がある。

また、観光地や京都市内中心部等など、区域を限定した駐車場を対象とする場合、渋滞が激しい地域に絞ることで、車の流入抑制についてより高い効果が期待できる。しかしながら、京都市は観光地が広範囲にわたって存在しており、観光地とそれ以外を明確に区分することが困難である。線引きをすることで課税される区域とそうでない区域ができるが、その線引きについて市民や納税者、関係者の理解を得られるかどうか、慎重に検討する必要がある。

この他にも、月極めの駐車場や事業所・店舗に付随する駐車場、駐車可能台数が僅かな駐車場、営業日数が僅かな駐車場も課税対象とするか、また、車種に着目し、観光バスの駐車行為にだけ負担を求めるかといった議論もあった。

課税対象とする施設等を定めるには、このような様々な検討を要する事項が存在するため、課税の目的に照らし、慎重に考えていかなければならない。

ウ 課税捕捉に係る行政コスト

駐車場を設置する場合、駐車場の面積が500㎡以上のものについては、駐車場法等に基づく京都市への届出が必要とされているが、基本的には、行政等への手続は必要なく、京都市内のすべての駐車場を把握できる状況にない。また、固定資産税をはじめとする市税等の税務情報には、駐車場を判別する項目がないとのことである。したがって、「駐車場への駐車行為」に課税する場合には、1件ずつ駐車場を現地確認し、把握するほかにないかと考える。

駐車場は京都市内に数多く存在し、開設や廃止、住宅用地等への用途変更など、利用実態が頻繁に変化していくと思われる中、課税対象となる駐車場を、公平に、確実に把握することは困難であり、また、把握に係る行政コストも膨大なものとなると考えられる。さらに、コインパーキングな

ど、無人の機械式駐車場については、駐車料金に税を上乗せするためのシステム改修が必要になると想定され、このような駐車場事業者のコストも併せて考慮する必要がある。

エ その他

観光客は市内の複数の観光地を巡り、また、事業者も事業を行うために複数の箇所を巡回することにより、1日に複数回、市内の駐車場を利用することが考えられる。このような場合に、課税対象となる駐車場において駐車行為を行うたびに課税することとなれば、1日に複数回納税していただかなければならず、このような駐車場利用者に過度な負担を課すこととなることの妥当性についても検討する必要がある。

また、税金がかかるのを避けるため、駐車場で駐車せず路上で駐車することにより、かえって交通渋滞の原因を引き起こす可能性があることや、大型店舗では、店舗で買い物をすると駐車場の利用料金が無料になるといったサービスを行っており、税が課されると大型店舗の駐車場に車が流れ、大型店舗の駐車場への駐車のために長時間待機する車が多くなるなど、大型店舗側に影響が出るおそれがあることも考慮しなければならない。

さらに、障がいのある方や高齢者、子育て世帯など、車の利用が必要な方については、課税免除を行うことも考えられるが、コインパーキングではこのような方を識別することが困難である。

その他、駐車場事業者は零細の個人事業者等も多いと思われ、駐車場利用者の減少により、事業者の経営を圧迫することになる可能性もあり、実施するのであれば、駐車場事業者と十分な協議が必要であるとする。

オ 検討結果

「歩くまち・京都」の推進を目的として、全市の駐車場を対象とする場合、入洛客だけでなく、多くの市民や事業者にも車の利用を相当程度抑制することとなるが、このことに理解が得られる状況となるには、相当の期間と労力が必要と考えられるほか、全市の駐車場の把握をどのように行うかが大きな課題となる。

また、区域を限定するとの考え方は、観光地が広範囲にわたって存在する京都市の特性からすれば公平性に問題が生じ、非常に困難である。駐車場税導入の先行事例である太宰府市は観光地が限定されていることから、実現が可能であったのではないかと考えられる。

京都市では、入洛客の車の流入抑制のため、パークアンドライドの推進や公共交通機関の利便性の向上などの施策を講じており、これらの施策の効果もあわせて考えていかなければならない。また、ETCやナンバープレート認証システムの技術革新によって、今後、負担の求め方の選択肢

が広がる可能性もある。

これらのことから、「歩くまち・京都」の推進という政策目的の達成のひとつの手法として、税を活用することがふさわしいかどうか、引き続き検討を進められるべきと考える。

(2) 「宿泊」

ア 目的

京都市では、入洛客の増加により、宿泊施設の不足、道路の渋滞や公共交通機関の混雑等の課題が生じている。こうした課題の中には、入洛客だけでなく、市民生活にも影響を及ぼしているものもあることから、安心・安全な宿泊施設の拡充・誘致や歩行空間の充実、公共交通の利便性の向上など、これらの課題を解決するための行政サービスの一層の充実を図ることで、入洛客及び市民双方の満足度を高めていく必要がある。そのため財源を確保する手法として、入洛客から広く薄く負担を求めることには合理性があると考ええる。

「宿泊」行為を行う者に負担を求めることは、入洛客の受益に見合った負担を広く分かち合う手法として、地方税の原則である負担分任性や受益性からも適当であると考ええる。特に、宿泊環境の整備は京都市の喫緊の課題のひとつと考えられ、宿泊客からの負担を財源として宿泊環境の整備を行うことは、受益と負担の関係に見合ったものとなると考ええる。

イ 対象施設

旅館業法の許可を受けて営業を行う施設には、ホテル、旅館及び簡易宿所がある。

京都市の宿泊環境の特性として、簡易宿所がすべての宿泊施設の約7割を占め、また、旅館業法の許可のない宿泊施設民泊への指導の効果もあり、その許可件数も増えてきている。

また、関係者ヒアリングにおいても、同じ宿泊行為について、課税対象となる施設とそうでない施設が生じるのは公平性に欠けるとの考え方から、すべての宿泊施設を対象としてはどうかとの提案をいただいたところである。

これらのことから、東京都のようにホテル及び旅館に限定するのではなく、簡易宿所を含むすべての宿泊施設を課税対象施設とすることが妥当であると考ええる。

なお、住宅宿泊事業法~~案~~（いわゆる民泊新法）により、住宅宿泊事業者（いわゆる民泊事業者）が、都道府県又は保健所設置市（京都市を含む）等に届出をしたうえで、民泊を営むことができるようになったため、法整備がされようとしており、このような民泊新法に基づく宿泊施設についても、課税対象とすべきと考える。

(参考)旅館業法における宿泊施設等の定義

名称	定義
ホテル	洋式の構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、簡易宿所及び下宿以外のもの
旅館	和式の構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、簡易宿所及び下宿以外のもの
簡易宿所(※)	宿泊する場所を多数人で共用する構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、下宿以外のもの
(参考)下宿	施設を設け、一月以上の期間を単位とする宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業
(参考)宿泊	寝具を使用して上記の施設を利用すること

※ 簡易宿所の例…ユースホステル、ゲストハウス、民宿、~~民泊~~、オーベルジュ

ウ 課税捕捉に係る行政コスト

「宿泊」行為に課税し、宿泊客から税を徴収するに当たっては、宿泊業者が宿泊客を把握していることから、東京都や大阪府のように、宿泊業を営む者を特別徴収義務者(※)として指定し、税を徴収していただくのが合理的であると考えられる。

※ 特別徴収義務者…地方税の徴収について便宜を有するものとして、地方団体から指定された者。納税義務者から税金を徴収し、その徴収した税金を地方団体に納める。

旅館業法の許可のある宿泊業者については、旅館業法の許可に係る事務を京都市が行っていることから、把握が可能であり、行政コストも少なく済むと考えられる。

ただし、上記イ前記のとおり、すべての宿泊施設を課税対象施設とすることが妥当であることからすれば、旅館業法の許可のない宿泊施設についても課税対象とすべきであるが、~~京都市で旅館業法の許可のない宿泊施設をすべて把握できているわけではな~~く、い。そのため、把握に当たっては、一定の行政コストを要するものと考えられるが、この場合においても、税収と比べて、徴収の際の行政コストがかかりすぎないように留意すべきである。

エ 免税点(※)

東京都及び大阪府の事例では、宿泊料金1万円未満の宿泊については課税されないこととされている。一方で、関係者ヒアリングにおいて、宿泊料金にかかわらず、すべての宿泊施設について、負担を求めているかどうかとの提案があった。

宿泊客は、京都市での滞在時間が日帰り客よりも長く、行政サービスの受益の程度が大きいと考えられ、滞在中の消費額も多いことから、担税力が十分あるといえる。

また、宿泊施設に係る宿泊料金は様々であるが、低額な宿泊料金の宿泊客についても、京都市の行政サービスを一定程度享受していると考えられる。

これらのことから、すべての宿泊客に、広く負担を求めることが望ましく、免税点は設けるべきではないと考える。

※ 免税点…一定金額以下は課税の対象とならない場合の、その一定金額。

オ 税負担の求め方

税制度を構築するに当たっては、公平を基本とし、行政サービスに要する財源について、広く公平に分ち合うことが望ましいとされている。

上記エ前述のとおり、宿泊客は宿泊料金にかかわらず京都市の行政サービスを一定程度享受していることを勘案すると、低額な宿泊料金の宿泊客についても、広く薄く負担を求めるべきと考える。

また、負担能力の大きい人にはより大きな負担をしてもらうべきという垂直的公平との考え方からすれば、高額な宿泊料金の宿泊客については、その負担能力に見合った負担を求めるべきと考える。

税額の計算方法の定め方については、東京都や大阪府は一定の宿泊料金の範囲を定めて一律の税額とする方法を採用しているが、負担の公平の観点からすれば、宿泊料金に一定の割合を乗じる方法も考えられる。宿泊料金に食事代等が含まれている場合に宿泊のみの料金をどのように割り出すかなど、実務的な課題もあるものと考えられ、どの程度の負担を求めるかも含めて、十分に検討されたい。

カ 課税免除

修学旅行生を課税免除とすることについて、関係者ヒアリングにおいて提案があった。

京都市では、学生時代の思い出となる修学旅行を京都のよき理解者、将来のリピーター獲得につなげる機会と捉え、官民連携のうえ、修学旅行生の誘致に積極的に取り組まれているところである。

このような修学旅行生の誘致を推進することは、将来にわたる観光客を獲得することで、京都市や京都経済の活性化につながることから、修学旅行生については課税しないことが適当であると考ええる。

この他に課税免除の対象を設けるかについては、課税の公平性や宿泊業者の事務負担等も考慮し、京都市において検討されてはどうかと考える。

キ 事務経費への補助

宿泊業者を特別徴収義務者として指定すれば、行政側の徴収の便宜のために、新たな事務やその経費負担を課すこととなることから、東京都及

び大阪府と同様、その経費の一部を補助する制度を設けることを検討されたい。

ク 検討結果

宿泊行為に対する課税については、入浴客の受益に見合った負担を広く分かち合うとの目的と¹の適合性や、課税対象となる宿泊施設の定義の明確性、課税対象施設及び宿泊客の把握が可能であることなどから、また、関係者からも、使途を特定して観光客の更なる呼び込みにつなげるためであれば協力したいとの発言もいただいております、実現可能性が高いものと考えます。東京都や大阪府における先行事例も踏まえ、免税点の考え方や負担能力に見合った負担の在り方など、具体的な制度設計に関する検討も進めることができた。このことから、新たな財源の確保に向け、更に詳細な制度設計を行ったうえで導入することを提案したい。

その場合には、上記¹のとおり、京都市の特性を踏まえたものとなるよう、検討を進めていただきたい。

(3) 「別荘の所有」

ア 目的

京都市は、全国的に見ても観光資源や文化遺産が多く、京都市外に居住する方が、別荘やセカンドハウスとしての利用を目的に、市内の住宅を取得することが多くなっているとの状況があるようである。

居住以外の目的で住宅を取得した方は、その地域のまちづくりに参加することがなく、住民として地域のまちづくりに参加している方との関係からすれば、公平とはいえない状況が生じている。

また、居住以外の目的で住宅の取得を希望する方が増えれば、居住目的で住宅の取得を希望する方がなかなか住宅を取得できず、その地域に居住する方が少なくなり、地域のまちづくりの担い手不足がより一層深刻なものとなってくるものと考えられる。

これらの状況を改善するため、実際にその地域に住む方を増やすことで、まちの空洞化を抑制し、その地域に住んでいる人全員が責任を持ってまちづくりに取り組めるよう、居住世帯のない住宅の所有者に新たな負担を求めることは、意義があるものと考えます。

ただし、住宅の取引市場に影響を及ぼす可能性があることも考慮する必要がある。

イ 対象施設

関係者からヒアリングを行ったところによると、ライフスタイルが多様化している現在、住宅の所有目的や利用形態も多様化してきているとのことである。保養目的のいわゆる別荘としての所有のほか、週末などの

みの一時的な利用のためのいわゆるセカンドハウスとしての所有、相続による取得など、所有の在り方は様々であると考えられる。所有目的や利用形態ごとの数も把握されておらず、別荘の決まった定義があるわけでもない。

課税対象となる別荘の考え方に関しては、大きく次の2つがあると考えられる。

ひとつは、相続による空き家を含め、居住世帯のないすべての住宅を対象とするというものである。この場合、空き家対策としての課税という側面も出てくるが、京都市では空き家対策として、活用・流通の促進や適正な管理等のための様々な施策を講じているところであり、これまで実施してきた施策に加え、税を活用することがふさわしいかどうか、慎重に検討していく必要があるものと考ええる。

もうひとつは、別荘やセカンドハウスのみを課税対象とし、相続による空き家は含まないとするものである。この場合、課税対象の線引きをどうするかが課題となる。先ほど述べたとおり、ライフスタイルの多様化に伴い、住宅の所有目的や利用形態も多様化してきているとのことであり、どのような住宅を課税対象とするか、政策目的や課税捕捉に係る行政コストも勘案して検討していく必要がある。

いずれにしても、課税対象とする別荘の定義に当たっては、課税の目的に照らして、どのような住宅を課税対象とするのか、慎重に検討する必要がある。

ウ 課税捕捉に係る行政コスト

課税対象とする別荘の把握に当たっては、例えば、固定資産税の課税台帳における住宅の所有者が、その住宅の所在地において住民登録や住民税の申告を行っていないものを抜き出し、課税対象の定義に当てはまるかを確認していくことが考えられるが、その場合でも、10万件を超えると思われる居住世帯のない住宅を1件ずつ確認していくしか方法がない。

その確認は所有者への聞き取りなどに基づいて行われることとなると考えられるが、利用形態は変化していくことも想定され、確実にある時点での利用形態を把握するには、特定の時期にのみ、膨大な行政コストがかかると想定される。

エ 検討結果

まちづくりの担い手不足によるまちの空洞化の解消や、居住の促進という目的については妥当であると考えられるものの、課税対象をどうするか、対象かどうかの線引きが可能か、課税対象の把握をどうするのか、といった多くの課題がある。

このような現状に鑑み、駐車場と比べると市民等の理解が得やすいと

は考えられるものの、政策目的をどのように考えるか、そして、政策目的の達成のためにはどのような制度がふさわしいのか、引き続き検討する必要がある。また、京都市に定住してもらえるようにするため、課税によってどれだけの効果が見込めるのか、居住促進策を税以外の手段を活用することにより進めていくことができないかについても、あわせて検討されたい。

(4) まとめ

本検討委員会としては、入洛客の受益に見合った負担を広く分かち合うとの目的と^との適合性や、課税対象となる施設の定義の明確性、課税対象施設の把握の容易さなどから、また、関係者からも、用途を特定して観光客の更なる呼び込みにつなげるためであれば協力したいとの発言もいただいております、「宿泊」行為に負担を求めることが最も実現可能性が高いものとの結論に達したことから、いわゆる「宿泊税」の創設を提言したい。宿泊税の創設に向けては、更に詳細な制度設計の検討を進めていただきたい。

「駐車場への駐車」及び「別荘の所有」行為に対して負担を求めることについては、直ちに実施できる状況であるとはいえないが、京都市の政策目的の達成に寄与することができる可能性があり、その手段のひとつとして、課税対象の定義や捕捉など、課税実務における課題、さらには税以外の手段との比較等について、引き続き検討を進めていただきたい。

なお、今回の検討委員会においては、「駐車場への駐車」、「宿泊」及び「別荘の所有」の3つの行為について検討を深めたところであるが、この他にも上記6(2)のとおり具体的な行為が提案された。今回提案があった行為以外にも含め、また、協力金など税以外の手法についても、必要に応じて検討していただきたい。

また、宿泊税が創設されることとなった場合、創設後の社会情勢の変化に応じて、税収の用途や制度そのものの施行状況などを含めた宿泊税の在り方が、本検討委員会で議論された趣旨に沿ったものとなっているかなどについて、時宜に適った検討がなされるべきものとする。

8 付言

(1) 用途について

新たな財源の確保に当たっては、負担していただく方に納得して支払っていただくことが重要である。そのためには、負担していただく方に、支払った税金がどのように使われるかをしっかりと説明できるようにしておくべきである。関係者ヒアリングでも、用途を明確にし、報告する制度を整えてほしいとの意見をいただいたところである。

上記5で述べたとおり、入洛客及び市民双方の満足度を高め、京都の都市の品格や魅力を高める取組を推進していくため、具体的な用途の内容を検討

していただくとともに、実際にどのような施策に用いているかを示していくよう、努めていただきたい。

(2) 市民及び関係者等への説明について

本検討委員会の結論としては、宿泊税の創設を提言することとなったが、宿泊税の創設に当たっては、今後、京都市において、具体的な制度設計を行い、条例を議会に提案し、総務大臣の同意を得た後、一定の周知期間を設けたうえで、導入されることとなると思われる。

本検討委員会では、市民や関係者の理解が重要との考え方のもと、関係者へのヒアリングを行い、意見の聴取に努めてきたところである。

宿泊税の創設に当たっては、導入までのプロセスの各段階において、引き続き、市民や納税者となる入洛客、関係者に丁寧の説明し、その理解を得ながら、しっかりと進めていただきたい。そして、宿泊税を支払う方が、その趣旨を理解し、納得して納めていただけるよう、名称等についても工夫をしていただきたい。

こうしたことによって、京都が50年後、100年後においても、国内外の人々を魅了し、愛されるまちであり続けるため、市民と入洛客が一緒になって、京都の都市の品格と魅力を更に高めることができるものと考えている。

おわりに

本検討委員会は、以上のとおり、「住みたい・訪れたいまちづくりに係る新たな財源の在り方」について、宿泊税の創設を提言するとの結論を出した。

今後、京都市において、さらに具体的な制度設計を行い、市民や納税者、関係者の理解を十分得ながら、宿泊税の創設に向け、取組を進めていてもらいたい。

また、行政サービスの需要に見合った財源を確保するためには、自主財源の拡充・強化が非常に重要であることから、法人所得課税に係る税収をはじめとした、国と地方との税源配分の是正を国に求めていくことも必要と考える。

この答申を踏まえた新たな財源の確保により、京都の魅力である歴史・文化を守り、発展させ、そして未来へと引き継ぐことで、住む人にも訪れる人にも満足度の高いまちづくりに寄与することを期待している。

<参考>

○ 検討経過

	開催日	議題
第1回	平成28年 8月4日	1 住みたい・訪れたいまちづくりに係る現状と課題 2 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方を考えるに当たっての前提
第2回	平成28年 11月9日	1 住みたい・訪れたいまちづくりに係る現状と課題（補足説明） 2 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源確保の方向性
第3回	平成28年 12月12日	1 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源確保の方向性 2 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源確保の方法案の取りまとめ
	平成29年 1月10日	中間取りまとめの公表
第4回	平成29年 2月13日	1 関係者ヒアリング (1) 駐車場への駐車 ア 京都駐車協会 イ 全京都駐車場協会 (2) 宿泊 ア 京都府旅館ホテル生活衛生同業組合 イ 日本ホテル協会京都支部 (3) 別荘の所有 ア 京都府宅地建物取引業協会 イ 全日本不動産協会京都府本部 2 中間取りまとめで挙げられた財源確保の方法に係る具体策の議論
第5回	平成29年 3月30日	答申骨子（案）の議論
第6回	平成29年 5月10日	答申案（パブリックコメント案）の議論
<u>第7回</u>	<u>平成29年 7月21日</u>	<u>パブリックコメントの結果を踏まえた答申案の議論</u>

○ 委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏名	役職等
柏原 康夫	公益社団法人京都市観光協会会長
◎ 田中 治	同志社大学法学部教授
辻井 宏佑	市民公募委員（大学生）
内藤 郁子	特定非営利活動法人京都景観フォーラム 理事長
○ 西垣 泰幸	龍谷大学経済学部教授
埜村 順子	市民公募委員
松浦 多江子	税理士
矢ヶ崎 紀子	東洋大学国際観光学部国際観光学科准教授
山内 康敬	京都新聞社編集局長

※ ◎：委員長，○：副委員長