

「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方について」(答申) ＜概要版＞ (案)

1 検討の必要性

(1) 検討の経過

- 宿泊税の創設が提言された「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、「前検討委員会」という。)において、宿泊税のほか、別荘等の所有に対して負担を求めることについても議論が行われ、次のような答申がされた。

- ・ 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が、課税対象の線引きや課税対象の把握といった課題が存在
- ・ 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、また課税による効果や、居住促進策に係る税以外の手段も含め、検討すべき

(2) 京都市の財政状況及び税収構造

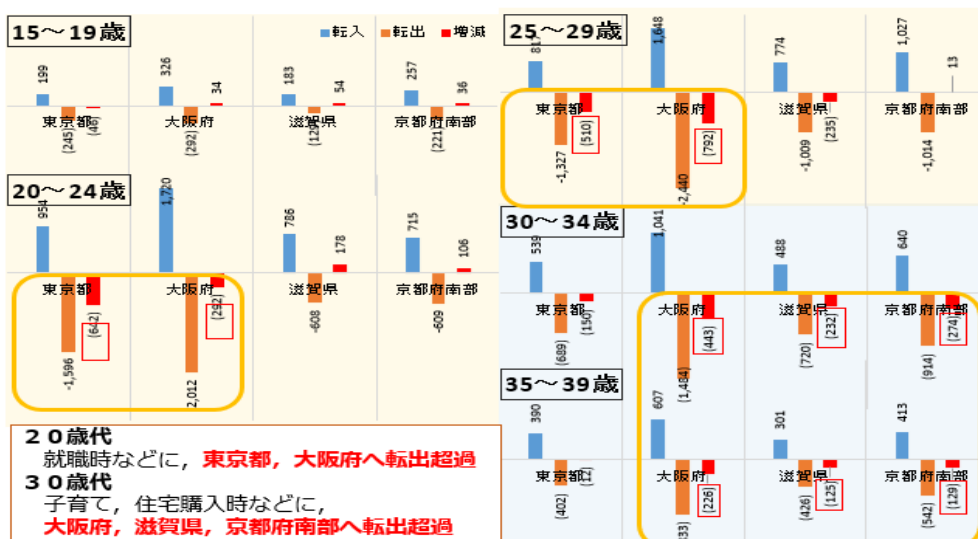
- 京都市は、極めて厳しい財政状況にある。
- 指定都市の中で人口に占める個人市民税の納税義務者の割合が低いことや、固定資産税に関して非木造家屋の市民一人当たりの床面積が指定都市の中で低いことにより、京都のまちの魅力となっている部分が個人市民税や固定資産税が少なくなる要因となっている。
- このような状況の下、持続可能なまちづくりを支える財源の確保に向けた税制の在り方が極めて重要である。

2 京都市の現状

(1) 人口動態

- 京都市全体では転入超過となっているものの、東京都、大阪府、京都府南部、滋賀県に対しては転出超過となっている。
- 特に、就職期の20歳代が東京都・大阪府に、結婚・子育て期の30歳代が近郊都市に転出超過となっており、都市に活力を生み出し、社会を支える中核となる「若年・子育て層」が市外へ転出している。

図表1 若年・子育て層の転出入の状況



資料) 京都市「住民基本台帳(令和元年)」
※平成30年10月～令和元年9月末の年計

(2) 空き家や住宅の流通に関する状況

- 平成30年住宅・土地統計調査（総務省）における京都市の空き家率（住宅総数に占める居住者のない住宅の割合）は12.9%となっている。
- 公示地価の上昇率やマンション価格については、周辺都市と比較し高くなっている。
- 別荘やセカンドハウス、空き家等の居住者のない住宅が増加すると、地域コミュニティの活力の低下につながるため、活用や流通の促進を図っていく必要がある。
- また、空き家の増加は、防災上、防犯上又は生活環境若しくは景観の保全上多くの問題を生じさせている。

図表2 京都市の空き家の年ごとの推移

<年ごとの推移>

(単位：戸)

	住宅総数	うち空き家	うち二次的住宅			
			（別荘）	（その他）	うち空き家（その他）	うち賃貸・売却用
H30	821,000	106,000	900	1,300	45,100	58,800
H25	814,400	114,300	1,500	3,900	45,100	63,800
H20	780,900	110,300	1,500	5,700	38,300	64,700

<建て方別（H30）>

	総数	うち戸建	うち長屋建	うち共同住宅
空き家	106,000	30,100	4,100	71,500
うち空き家（その他）	45,100	24,900	2,600	17,400
うち二次的住宅	2,200	900	100	1,200
うち賃貸・売却用	58,800	4,300	1,400	53,000

(注) 用語の意義

- 二次的住宅（別荘）：週末や休暇時に保養などの目的で使用され、ふだんは人が住んでいない住宅
- 二次的住宅（その他）：ふだん住んでいる住宅とは別に、たまに宿泊する人がいる住宅
- 空き家（その他）：長期にわたって不在の住宅（区分の判断が困難な住宅を含む。）

資料）総務省「住宅・土地統計調査」

(3) 税情報に基づく居住者のない住宅の状況

- 京都市の固定資産税データにおける家屋所在地に住民票が置かれていない住宅の状況を確認すると、分譲マンションについては、昭和55年以降建築の専有面積40㎡未満の物件、平成11年以前建築の専有面積55㎡～75㎡の物件及び平成12年～21年建築の専有面積55～95㎡の物件が多く見られる。また、戸建て等については、京町家も含む昭和24年以前建築の物件や、山科区、右京区及び伏見区に所在する昭和35年～54年建築の物件が多く見られる。
- 固定資産税データをもとに居住者がいないと思われる住宅の所有者に対して行ったアンケート調査（サンプル調査）の結果は次のとおりとなっている。

- ・ 所有者は京都市内に居住しているとの回答が59.6%
- ・ 対象物件に普段居住しているものがないとの回答が48.3%
- ・ 居住していない理由
 - 別荘や週末等の滞在を目的としているもの 15.4%
 - 賃貸・売却を目的としているもの 17.9%
 - 将来居住することを目的としているもの 22.2%
- ・ 対象物件を将来手放す予定がないとの回答が47.7%

3 検討に当たっての論点

(1) 課税自主権の活用方法

- 「法定外税」の創設と「超過課税」の実施の方法がある。超過課税を採用する場合、不均一課税を行うこととなるが、特定の対象にのみ「超過課税」を適用できるのは、特定の対象が特に享受することができる積極的な利益がある場合に限られている。

京都市においては、市域内に別荘やセカンドハウス・空き家等が点在しており、これらが特に享受することができる積極的な利益を明示することは困難であると考えられる。

⇒ 本件に関しては、「法定外税」を検討する。

(2) 法定外税の検討に関する論点

- 次の論点を踏まえ、法定外税として導入した場合を想定して検討を行った。

＜前検討委員会で法定外税の導入について検討された論点＞

- 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^{※1}をどのように評価するか。
- 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。（既存の税目との二重課税となっていないか。）

＜総務大臣の不同意要件＞

- ① 国税又は他の地方税と課税標準^{※2}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
- ③ 国の経済施策に照らして適当でないこと

※1 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。

※2 課税標準… 税額算定の基礎となる金額、数量等のこと

- 今回は、受益の程度が評価し難いことから、税として負担を求めることが適当

4 負担を求める理由

(1) 考え方の前提

- 本検討委員会で検討の対象とする「セカンドハウス等」とは、生活の本拠以外に所有されている住宅を指すものとして議論を進めることとする。
- 生活の本拠以外の住宅を所有していることについて、一定の担税力を見出すことができるものと考えられる。

(2) 理由

【理由1】政策目的の達成

京都市では、生活の本拠以外に所有されている住宅が存在することが一因となって、若年・子育て層を中心に、京都市に居住を希望する者が住宅を購入できず、市外へ転出しているケースがある。

居住者のない住宅への居住を促進することにより人口の減少に歯止めをかけるとともに、土地及び建物の有効活用を誘導し、持続可能な都市の構築に資するため、新たな負担を求める。

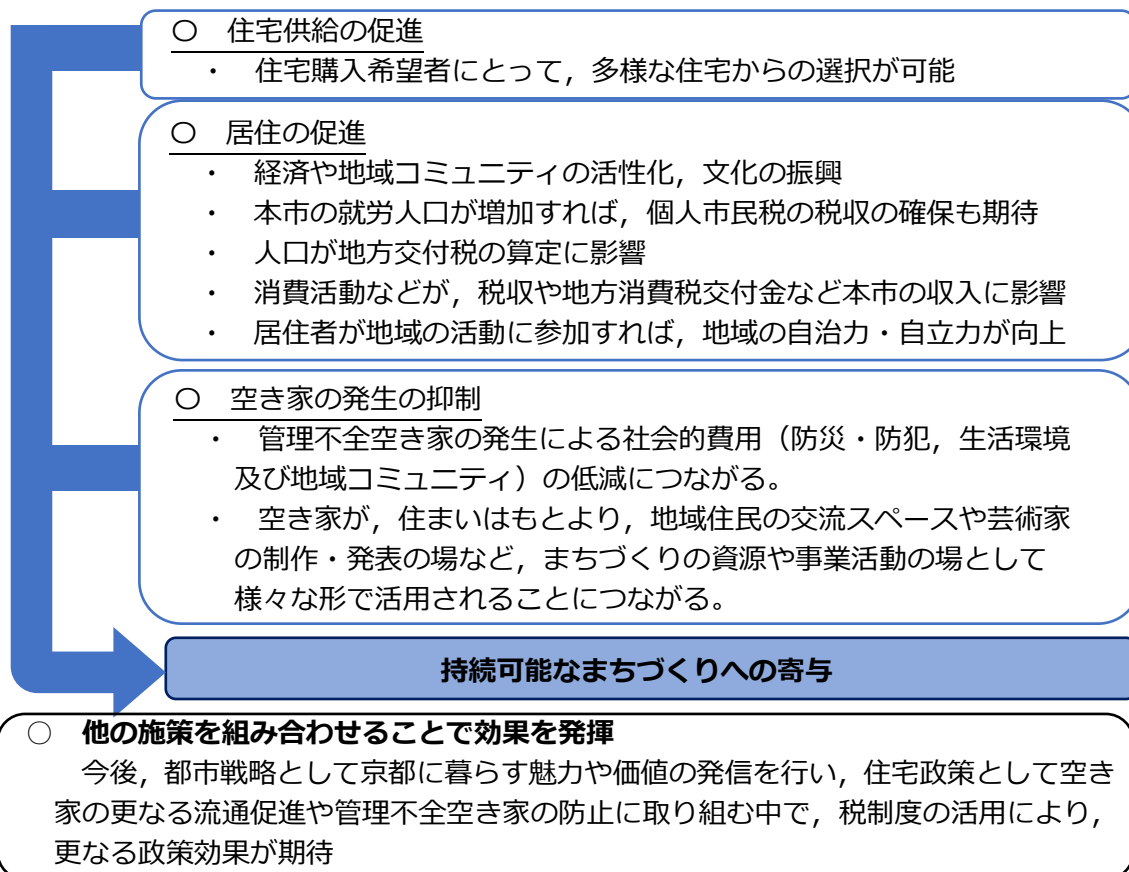
【理由2】特別の行政需要への対応

住宅が存在することによる防犯・防災、道路や橋りょう、水道、下水道などの公共施設整備、地域コミュニティに関する行政需要は、生活の本拠以外に所有されている住宅であっても発生しているが、その受益に見合った負担となっているとは言い難い。

また、生活の本拠以外に所有されている住宅が増えることにより、防災上、防犯上又は生活環境若しくは景観の保全上多くの問題を生じさせ、さらには地域コミュニティの活力を低下させる原因のひとつにもなっている。

現在及び将来の社会的費用の低減を図りつつ、その経費に係る財源を確保するため、社会的費用の発生の原因者として新たな負担を求める。

(3) 負担を求めることによる効果



5 負担を求める対象

(1) 納税義務者

専ら居住の用に供する者のない住宅の所有者

(2) 課税免除

- 負担を求める理由や担税力、公益性の観点から、次のものを課税免除

① 固定資産評価額や固定資産税額などの資産価値を表す額が一定以下のもの

（固定資産評価額（家屋）が20万円未満のもの等）

② 事業用に使用している又は使用を予定しているもの

③ 京都市京町家の保全及び継承に関する条例における京町家

※ 例えば、京町家保全重点取組地区内の京町家や重要京町家に指定された京町家などに対象を限定することも考えられる

④ 賃貸又は売却を予定しているもの

※ ただし、課税逃れ防止など公平性の観点から、一定期間（1年程度）を経過しても契約に至らなかった場合は免除しない

⑤ 固定資産税において非課税又は課税免除とされているもの

(3) 課税対象地域

市街化区域以外の地域は除外

(4) 課税捕捉

- 想定される課税対象件数は約1.7万件
- 捕捉に当たっては、公平性の観点から確実に調査し的確に把握することと併せ、効率的な事務執行を心掛けて、検討を行うべき

6 負担の求め方

(1) 論点

- 課題解決のための効果が認められ、かつ公平性のあるものにしていく必要がある。
このような考え方の下、2つの論点について、検討を行った。

【論点1】資産価値を示すものをもとに税額を算出すべきか

財産税として、担税力に見合った負担を求めていくのであれば、例えば固定資産評価額や固定資産税額のように、資産価値を表すものをもとに税額を算出することが考えられる。((2)の【案1】、【案2】)

一方で、資産価値にかかわらず、一律に対象地域内の土地・家屋の有効活用を促進していくという考え方から、家屋の床面積をもとに税額を算出することも考えられる。

((2)の【案3】)

【論点2】立地条件を反映させるか

課税標準の算定に当たって、資産価値を家屋の固定資産評価額等とする場合、対象となる家屋の立地する場所が考慮されず、同一の家屋であればどの場所に所在していても同じ負担となる。

このため、立地条件として土地の価値を税額に反映させることが考えられる。

(2) 税額の算出方法の案

案	検討
【案1】資産価値を表す額に税率を乗じた額を課税	○ 担税力に見合った負担を求めることができる ○ 過重な負担と判断された場合、総務大臣の不同意要件に抵触する可能性がある
【案2】家屋の固定資産評価額で階層に分け、この階層ごとに累進させた一定の金額を課税	○ 一定程度担税力に見合った負担を求めることができる ○ 階層ごとに区分された範囲に含まれる納税者に過重な負担とならないよう、階層数や区分の範囲と合わせ、階層ごとの税率を設定する必要がある
【案3】家屋床面積1㎡当たりの金額を課税	○ 土地及び建物の有効活用の促進という目的との整合性が高い ○ 総務大臣の不同意要件に抵触する可能性が少ない ○ 建物の築年数を考慮しないこととなるため、担税力に見合った負担を求めることが困難

- 税率や課税免除の要件などの制度設計によって変動はあるものの、税収見込み額は約8～20億円となると想定

(3) 検討結果

税額の算出方法

- 課税の公平性の観点からは、資産価値をもとに税額を算出すること（【案1】、【案2】）が望ましいが、目的との整合性や固定資産税との区別の観点から、家屋床面積をもとにする（【案3】）との考え方も複数の委員が支持
- 立地条件については、反映させるべき



各案を基にし、又は組み合わせることによって、最終的にどのような税額の算出方法とするか、また、どのような税率で税額を算出するのかについては、今後京都市において検討すべき

負担の程度

- 現行の固定資産税の負担の程度を考慮し、熱海市における「別荘等所有税」もひとつの参考として、過重なものとならないよう、税率を設定することが望ましい

7 結論

居住者のない住宅への居住を促進することにより人口の減少に歯止めをかけるとともに、土地及び建物の有効活用を誘導するため、また、居住者のない住宅に係る受益や社会的費用に見合った負担を求めるため、専ら居住の用に供する者のない住宅の所有に対し、新たな法定外税を創設し、負担を求めていくことを提言する。

8 その他

(1) 市民等への説明

- 導入までのプロセスの各段階において、市民や納税者、関係者に丁寧に説明し、その理解を得ながら、しっかりと進めるべき

(2) 新たな税の名称

- 新たな税の名称に「セカンドハウス」という文言を用いることとすれば、市民や納税者にとって誤解を生じさせる可能性があることから、「非居住住宅利活用促進税」など、新たな税の目的を分かりやすく示す名称を検討すべき

(3) 二地域居住に関する国の動向

- 将来的に、二地域居住を行うものについての納税の考え方が整理されたときに、今回検討した法定外税についても改めて検討が必要となる場合があるものと考えられることから、この動向を注視されたい

(4) 今後の税の活用

- 今後も、必要に応じて政策目的の達成の手段としての税制を検討していくことは意義がある
- 京都市の財政を持続可能なものとしていくことを理由として財源を確保したいということであれば、既存の税目における超過課税を検討すべきである
- 政策的な目的のために税を課していく場合においては、まず、既存の税目の税収を活用して政策目的を実現するような施策を行うことについて検討し、その上で、それらの施策を実施するために必要な費用が不足しているときや、負担を求めることにより望ましい方向へ誘導する必要があるときに、税の活用を検討することが望ましい