

非居住住宅の所有者への適正な負担の在り方について

京都市持続可能なまちづくりを支える税財源の在り方に関する検討委員会答申
(案)

令和3年 月

京都市持続可能なまちづくりを支える税財源の
在り方に関する検討委員会

目次

はじめに	3
1 検討の必要性	4
2 京都市の現状	5
3 検討に当たっての論点	6
4 負担を求める理由	8
5 負担を求める対象	10
6 負担の求め方	12
7 結論	16
8 その他	17
資料編	21

はじめに

「京都市持続可能なまちづくりを支える税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、京都市の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に関する事項について、市長の諮問に応じ、調査し、及び審議するために設置された。そして、この度、「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、令和2年8月以来、約半年間の間に5回の会議を開催して議論を重ね、令和3年●月に答申を発表する運びとなった。

今回の諮問事項である「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」の検討には前史がある。かつて私が委員長として参画し、宿泊税の創設を提言した先の「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」において、別荘等の所有に対して負担を求めることについて議論したことがある。その答申においては、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ものの、課税対象の要件設定や課税対象の把握方法に課題があることから、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、居住促進策を税以外の手段についてもあわせて検討すべきであるとしたところである。

本検討委員会では、諮問事項にある「セカンドハウス」との文言にとらわれず、空き家や別荘など、居住者のない住宅を「非居住住宅」として検討の対象とすることとした。

本答申においては、京都市では「非居住住宅」の存在が潜在的な住宅供給の可能性を狭めており、若年・子育て層を中心に定住人口が伸び悩んでいる一因となっているとの課題認識のもと、これらへの新たな負担を求めることによって、①住宅供給の促進や居住の促進、空き家の発生抑制といった政策目的達成の手段としての効果を期待し、また、②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、「非居住住宅」の所有者に新たな負担を求めることを提言することとした。

本答申は、「非居住住宅」の所有者への負担の在り方について、その考え方を示したものであり、今後、京都市において詳細な制度設計が検討されるであろうが、その際には、納税義務者の負担感に十分配慮されるとともに、関係者や市民に対して丁寧な説明を行い、納得を得るよう努めていただきたい。

本検討委員会では、できるだけ多くの市民や関係者の多様な御意見をお聴きしたいと考え、答申案に対するパブリックコメントを行い、318件の貴重な御意見（164名の応募者）をいただくことができた。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。

本検討委員会での検討が、京都市の持続可能なまちづくりの一助になることを強く願うものである。

京都市持続可能なまちづくりを支える税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) 検討の経過

京都市では、住む人にも訪れる人にも満足度の高いまちづくりの実現を目指し、その財源の在り方に関する事項について、調査し、及び審議するため、平成28年8月に「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」を設置し、誰もが「京都市に住んでよかった、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、市長の諮問に応じ、あらゆる角度から議論が行われた。そして、平成29年8月、宿泊税の創設を提言する答申があり、この答申を踏まえ、平成30年10月から、宿泊税を実施している。

この検討委員会では、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し、答申において、「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」ことから、「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。」とされた。

(2) 京都市の財政状況及び税収構造

京都市では、これまで、市民生活の安心安全を守り、福祉、医療、子育て支援、教育を維持・充実させると同時に、文化を基軸としたまちづくりにより、都市格・都市の魅力が大きく向上させてきた。

一方で、構造的に財政基盤がぜい弱であることに加え、三位一体改革以降、地方交付税が大幅に削減される中、全国トップレベルの福祉・医療・子育て支援・教育の維持充実や、市民の安心安全を守るために不足する財源を、将来の借金返済に充てるべき公債償還基金を取崩して補てんせざるを得ない状況が続いており、極めて厳しい財政状況にある。

また、税収について見ると、京都市は人口に占める大学生や高齢者の割合が他の指定都市よりも高く、一般的な就業者層である23歳から64歳までの割合が低くなることで、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くなっている。

さらに、固定資産税については、京都市は数多くの歴史的資産や風情ある町並みが融合し、地域ごとに特色のある多様な景観を大切に受け継いできた歴史都市であることから、土地の固定資産評価額の1㎡当たりの単価は指定都市の中で上位にある一方で、景観や住環境を保全するための建築物の高さ規制等の影響により、非木造家屋の市民一人当たりの床面積は指定都市の中でも低くなっている。

このように、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おり、税収面では逆に弱みになっている状況がある。

さらに、都市の魅力向上による別荘、セカンドハウスの増加や、少子高齢化の進展による空き家の増加など、居住者のない住宅（以下「非居住住宅」という。）が増加することで、京都市の定住人口が伸び悩み、基幹税目である個人市民税等の安定的な税収が望めない状況にもなりかねない。

(3) 検討の必要性

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の検討が極めて重要であり、先の検討委員会の答申を踏まえ、喫緊の課題である「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、どのような方策が考えられるか、本検討委員会に諮問があった。

2 京都市の現状

(1) 人口動態

京都市の人口は、平成27年まで147万人前後でほぼ横ばいだが、以降は減少に転じ、令和22年までには約13万人減少すると推計されている。

また、京都市の人口動態を確認すると、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。

こうしたことは、「京都市持続可能な都市構築プラン」（平成31年3月）においても、京都市の基礎的な課題として挙げられている。

(2) 京都市における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世帯のない住宅の割合）は12.9%となっている。

また、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、空き家等の非居住住宅が増加すると、地域コミュニティの活力の低下につながるため、利活用の促進を図っていく必要がある。

「京都市空き家対策計画」（平成29年3月）においても、「空家の増加は、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、さらには地域コミュニティの活力を低下させる原因の一つにもなって」おり、「空き家を、住まいはもとより、地域住民の交流スペースや芸術家の創作・発表の場、宿泊施設など、様々な形で活用できるまちづくりの資源として捉え、空き家所有者、地域、事業者、本市の連携の下、活用・流通を更に促進することにより、定住促進、交流人口の増加につなげていくことが重要」とされている。

その他、令和2年度課税から、固定資産税に係る住宅用地特例の適用の適正化を進めるため、総務省通知に記載のあるもののうち、「居住の用に供するために必要な管理を怠っている場合」に該当する家屋として、京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例に基づき、管理不全状態にある空き家のうち、「今後、人の居住の用に供される見込みがないと認められる場合」について、京都市独自の基準を設け、住宅用地特例の適用を除外している。

また、京都市では、京都らしい景観や住環境を保全するための建築物の高さ規制等の影響等により大規模開発が行えない。

(3) 京都市の税情報に基づく非居住住宅の状況

京都市の固定資産税データにおける住宅約46万件のうち、家屋所在地に住民票が置かれていない（家屋所在地と完全に一致する住民票住所を有する住民基本台帳データが存在しない）住宅は約18万件となっており、このうち、番地の表記が異なるのみで実際は同一住所の可能性が高い同一町内のものを除くと約6.4万件となる。

このうち、分譲マンションの状況について確認すると、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、戸建て等の状況について確認すると、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。

さらに、京都市は、今回の検討に当たり、この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をサンプル抽出し、郵送によりアンケート調査を実施した。この結果によると、所有者は京都市内に居住しているとの回答が59.6%、当該物件に普段居住しているものがないと回答があったもののうち、将来居住することを目的とするものが22.2%、賃貸・売却を目的としているものが17.9%、別荘や週末等の滞在を目的としているものが15.4%となっている。また、当該物件を将来手放す予定がないとの回答が47.7%となっている。

3 検討に当たっての論点

(1) 課税自主権の活用方法

新たな税財源の在り方について検討するに当たり、地方自治体における課税自主権を活用した特定の対象に新たな負担を求める方法としては、地方税法で定められている税目以外に、地方団体の条例によって税目を新設する「法定外税」の創設がある。

この他の方法として、既存の税目において特定の対象にのみ高い税率を適用する不均一課税があるが、特定の対象にのみ高い税率を適用できるのは、例えば市町村内のある一定の地域のみが利用することができる下水道を整備し、又は道路を新設する場合など、他と比較し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定されている。

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ことから、本件に関し、仮に税を活用するのであれば、「法定外税」によることとなると考える。

(2) 法定外税の検討に関する論点

京都市において以前設置されていた「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」からの答申（平成29年8月7日）においては、仮に法定外税として導入した場合を想定し、以下の6つの論点から検討が行われた結果、宿泊税の創設について提言がされた。

- 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。

また、法定外税の創設に当たっては、地方税法において、あらかじめ総務大臣の同意が必要とされており、以下の3点のいずれかの要件に該当する場合を除き、同意しなければならないこととなっている。

- ① 国税又は他の地方税と課税標準（※）を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
※ 課税標準…税額算定の基礎となる金額、数量等のこと
- 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

本検討委員会においては、これらの論点を踏まえて、法定外税として導入した場合を想定して検討を行った。

(3) 税以外の負担の求め方

税は、受益者の範囲がかなり広範囲にわたり、しかも受益の程度が個別的に評価しがたいため、その受益の限度を所得、財産、消費等の外形的基準により近似的に評価して、これに応じて負担を求めることが適当であると認められる場合に用いられるものである。

一方、料金又は手数料については、排他原則が完全に働く公共サービスの対価たる性格を有する場合に、負担金制度については、受益者の範囲が特定

の集団に限定されており、その集団に属する個々の者ごとに受益又はもたらしている外部不経済の程度がかなり明確に評価しうる場合に、反則金や過料については、義務違反に対しての制裁手段として用いる場合に、それぞれ用いられるものである。

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であると考えられる。

4 負担を求める理由

(1) 考え方

仮に法定外税として導入するとした場合、まず、「負担を求める理由」、すなわち法定外税導入の目的について検討する必要がある。

負担を求める理由としては、政策目的の達成及び特別の行政需要への対応の2つの分類が考えられる。

ア 政策目的の達成

豊島区の「狭小住戸集合住宅税」や、京都府などが導入している「産業廃棄物税」などが該当する。例えば、豊島区の「狭小住戸集合住宅税」は、住宅ストックに占める単身世帯向けの狭小集合住宅の比率が他の特別区等と比較しても極めて高く、住宅ストックのバランスが失われているため、バランスを早急に回復する必要があるとの認識の下、ゆとりある住宅及び住環境を実現するために導入された税である。

イ 特別の行政需要への対応

京都市等で導入されている「宿泊税」や、熱海市の「別荘等所有税」が該当する。例えば、京都市の「宿泊税」は、国際文化観光都市としての魅力を高め、及び観光の振興を図る施策に要する費用に充てるために導入された税である。

(2) 負担を求める理由の考え方

ア 考え方の前提

今回の諮問事項である「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」にいう「セカンドハウス」については、法令等に定義がない。

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。

このような議論の経過から、本答申の表題について、生活の本拠以外に所有されている住宅を対象として検討したことを示すこととした。

こうした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。

イ 政策目的の達成

京都市では、若年・子育て層を中心に、市内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が、市街地面積の限られた京都において、非居住住宅の存在が、潜在的な住宅供給の可能性を狭めている。

このような状況のもと、非居住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、持続可能なまちづくりに資するため、生活の本拠以外の住宅を所有している者に新たな負担を求めることが考えられる。

ウ 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、ごみ処理、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。例えば、道路等の公共施設については、生活の本拠以外に所有されている住宅が所在する地域においても整備を行う必要があるが、こうした公共施設整備に必要となる費用を、生活の本拠以外に所有されている住宅の所有者が十分に負担していると言える状況とはなっていないと考えられる。

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。

こうした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にも、生活の本拠以外の住宅を所有している者に、社会的費用の発生の原因者として新たな負担を求めることも考えられる。

(3) 非居住住宅に負担を求めることによる効果

非居住住宅に新たに税による負担を求めることによる、新税による財源確保以外の効果としては、まず、住宅供給が促進され、住宅の購入又は賃借を希望する者にとって、多様な住宅からの選択が可能となる。

また、居住の促進が図られることにより、経済や地域コミュニティが活性化され、文化の振興につながる。そして、京都市の就労人口が増加すれば、個人市民税の税収の確保も期待でき、地方交付税の算定にプラスの影響が生じる。さらに、消費活動などが、税収や地方消費税交付金などの京都市の収入に影響を及ぼすほか、居住者が地域の活動に参加すれば、地域の自治力・自立力が向上することとなる。

加えて、空き家の発生が抑制されることにより、管理不全空き家の発生による防災・防犯、生活環境及び地域コミュニティに係る社会的費用の低減につながり、また、空き家が住まいはもとより、地域住民の交流スペースや芸術家の制作・発表の場など、まちづくりの資源や事業活動の場として様々な形で活用されることにつながる事となる。

これらのことにより、将来にわたって京都のまちの魅力を向上させ、発展させていくことができる持続可能なまちづくりへ寄与することが期待できると考える。

(4) 税以外の方法と組み合わせた対応の必要性

上記(3)のような効果が発揮されるためには、負担を求めるだけでなく、施策と組み合わせて対応していく必要がある。

京都市では、これまで、空き家対策として、市民や空き家所有者等の意識啓発・予防、総合的なコンサルティング体制の整備や地域主体の空き家対策、空き家活用・流通支援等補助金といった活用・流通の促進、及び空き家所有者に対する助言・指導・勧告・命令等や固定資産税住宅用地特例の解除といった管理不全空き家対策を実施してきた。このことにより空き家率は減少しているものの、劇的に解消しているとの状況までは進んでいない。

今後、新たな負担を求めることで得た財源も使い、都市戦略として京都に暮らす魅力や価値の発信を行い、住宅政策として空き家の更なる流通促進や管理不全空き家の防止に取り組む中で、税制度の活用により、更なる政策効果が期待できるものと考えられる。

5 負担を求める対象

(1) 課税対象の範囲（納税義務者）

上記4(2)の理由から、課税対象は、いわゆる富裕者層が所有する別荘や週末等に滞在するために所有するセカンドハウス、相続により取得し、年数回管理のために利用する空き家などの専ら居住の用に供する者のない住宅（非居住住宅）の所有とし、納税義務者はその所有者とすることが望ましい。

専ら居住の用に供する者のない住宅の判断は、住民票の有無にかかわらず、居住実態の有無により行うことが考えられる。

その上で、負担を求める理由や担税力、公益性の観点から負担を求めないことが望ましい者については、課税を免除することとすべきであると考え

(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、以下を課税免除としてはどうかと考える。

- 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（以下「京町家条例」という。）における京町家**
- 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**

このうち、京町家については、そのすべてを対象にするのではなく、より公益性が強く、活用されることが期待される、例えば、京町家条例に規定する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。

また、府市登録文化財や景観重要建造物などの歴史的建造物をはじめ、この他に課税免除を設けるか、さらに、賃貸・売却を予定しているものの期間をどの程度とするか、及び相続財産で処分が決まっていないものについて一定期間徴収を猶予するか、それとも申請により一定期間免除とするかなどについては、今後京都市において検討されたい。

(3) 課税対象地域

負担を求める理由を上記4(2)のとおりとするのであれば、市街化調整区域については市街化を抑制するために設けられていることから、市街化区域外に負担を求めることは妥当ではないと考える。また、市街化区域外の地域の過疎化の原因は別にあり、負担を求めたとしても居住促進につながることは考えにくい。むしろ市街化区域外の地域には、新税の税収を活用した施策により居住を促進していくことが望ましい。

よって、対象となる地域を市街化区域に限定してはどうかと考える。

(4) 課税捕捉

課税対象の範囲を上記のとおりとした場合、想定される課税対象件数は約1.7万件とのことであった。

(参考) 課税捕捉の方法

実際に課税を行う際には、以下の手順で行うことが考えられる。

- ① 固定資産データから、家屋所在地に住民票が置かれていない住宅を抽出
- ② ①のうち、課税免除の対象となるものを除外
- ③ ②のデータを地図データの上にプロットし、家屋所在地と家屋所有者住所が同一住所を示すかを判定し、同一住所のものを除外
- ④ ③で抽出したものについて、課税要件を満たすかを確認するための文書照会を送付
- ⑤ ④の回答において明確に課税対象かどうかの判定ができたもの以外について、現地調査等により居住の有無を判定
- ⑥ 必要に応じて追加調査を行い、⑤及び追加調査で把握した内容を踏まえ、課税対象となる住宅を特定

この捕捉に当たっては、公平性の観点から確実に調査を行い、的確に課税対象を把握することと併せ、効率的な事務執行を心掛けて、検討を進められたい。

6 負担の求め方

(1) 論点

負担の求め方については、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。

税における公平性には、所得や財産、消費の大きさによって測られる担税力の大きい者に、より大きな負担を求めるべきという垂直的公平と、担税力が同等の人に等しい負担を求める水平的公平がある。

本検討委員会では、このような考え方に基づいて、以下の2つの論点について検討を行った。

① 資産価値を示すものをもとに税額を算出すべきか

一種の財産税として、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。

この場合には、非居住住宅に負担を求めることで、非居住住宅の利活用を促進するという意味では、土地及び建物の有効活用を促進するという負担を求める理由（目的）との整合性が一定図れるとともに、担税力に見合った負担を求めることができる。

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、例えば熱海市の「別荘等所有税」※のように家屋の床面積をもとに税額を算出することや、すべての住宅について一定の金額とすることも考えられる。

この場合は、より多くの人々の居住を促進できるようにするという観点から、負担を求める理由（目的）との整合性がより高い一方で、担税力に見合った負担を求めることが困難となる。

※ 別荘等所有税…別荘等の所有者に対し、床面積1㎡につき650円の負担を求める法定外税

② 立地条件を反映させるべきか

課税標準の算定に当たって、例えば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。

よりよい立地に所在するものにより大きな負担を求めていくことで、負担の公平性が図れるとともに、非居住住宅のより適切な利活用の促進につながるものと考えられる。

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。

なお、この反映方法の例としては、土地の固定資産評価をもとに算出した額を加える方法や、地価公示価格をもとにした係数を用いる方法などが考えられる。

前者については、当該住宅の敷地となっている土地の資産価値を一定程度詳細に反映できると考えられるものの、現在の固定資産税の課税事務において、土地と家屋の固定資産データを別に管理して処理しているため、家屋の敷地がどの土地かを紐づけして管理していないものが特に戸建て住宅において多く存在していることから、新税の課税事務が煩雑になる可能性が高く、また、家屋に加えて土地の評価額が確定しなければ税額の算定ができないこととなる。

一方、後者については、課税事務が簡素化されるものの、簡易な方法であるため、個別の土地の状況に応じた税額の算出ができないこととなり、納税者の理解がどこまで得られるかが課題となる。

(2) 税額の算出方法の案

本検討委員会では、上記(1)の論点を踏まえ、主に以下の3つの方法について、その妥当性を議論した。このうち、【案1】及び【案2】については、資産価値を示すものをもとに税額を算出するものであり、【案3】については、資産価値によらず税額を算出するものである。

また、案ごとの負担感を分かりやすくするため、それぞれの案において仮の税率を設定した例をもとに検討を行った。なお、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される。

それぞれの案における、想定される事例ごとの個別の負担額については、〈表1〉のとおりとなっている。

【案1】資産価値を表す額に税率を乗じた額を課税

固定資産評価額等、資産価値を表す額をもとに税額を算出することで、担税力に見合った負担を求めることができる。

また、非居住住宅に負担を求めることで、利活用を促進するという意味では、土地及び建物の有効活用の促進という目的との整合性を一定備えているといえる。

一方で、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。

具体的な算出方法の例としては、家屋の固定資産評価額に税率を乗じる方法や、その額に立地係数を反映する方法、また、土地の固定資産評価額を一定程度反映することが考えられる。

仮に土地の固定資産評価額を一定程度反映することとした場合、例えば次のような算出方法とすることが考えられる。

(例)

固定資産評価額(家屋) × ●% + (対象の住宅の敷地となっている土地に係る固定資産評価額の単位当たり評点数(m²単価)) × (対象の住宅の床面積) × ▲%

【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

固定資産評価額をベースに階層分けするため、一定程度担税力に見合った負担を求めることができる。

また、【案1】と同様に、非居住住宅に負担を求めることで、利活用を促進するという意味では、土地及び建物の有効活用の促進という目的との整合性を一定備えているといえる。

ただし、この場合も、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。

具体的には、例えば次のように階層を設けることが考えられる。

(例)

固定資産評価額	税額
～ ○万円	(課税免除)
○万円～ △万円	●円
△万円～ □万円	▲円
□万円～	■円

【案3】家屋床面積1㎡当たりの金額を課税

家屋の床面積をもとに税額を算出するものであり、より多くの人の居住を促進できるようにするという観点からは、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より高い。

また、熱海市と同様の制度となることから、総務大臣の不同意要件に抵触する可能性が少ない。

一方で、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となる。

具体的には、例えば次のような算出方法とすることが考えられる。

(例)

家屋床面積1㎡当たり●円

<表1> 想定される事例ごとの個別の負担額

事例	所在地	物件概要	固定資産税等額	想定される負担額の試算			
				【案1】資産価値を表す額に税率を乗じた額を課税	【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	【案3】床面積1㎡当たりの金額を課税	
1	田の字地区の高層分譲マンション最上階を別荘目的で所有	中京区	○分譲マンション ○築約5年 ○最上階 ○床面積約100㎡	約35万円 (家屋約25万円 土地約10万円)	約40万円	43万円	約6.5万円
2	京都駅近くのワンルームマンションをセカンドハウス目的で所有	下京区	○分譲マンション ○築約10年 ○4階 ○床面積約30㎡	約5.1万円 (家屋約4.5万円 土地約0.6万円)	約4.5万円	6.1万円	約2万円
3	郊外の分譲マンションを思った価格で売却に至らず所有	伏見区	○分譲マンション ○築約40年 ○1階 ○床面積約60㎡	約5万円 (家屋約4.5万円 土地約0.5万円)	約3.3万円	6.1万円	約4万円
4	嵯峨・嵐山に別荘を所有	右京区	○戸建て ○築約50年 ○床面積約300㎡	約43万円 (家屋約18万円 土地約25万円)	約12万円	43万円	約20万円
5	良好な管理状態の京町家を活用方法を定められずに所有	上京区	○戸建て ○築約100年 ○床面積約200㎡	約14.5万円 (家屋約1.5万円 土地約13万円)	約9.5万円	2.4万円	約13万円
6	相続した家屋を所有し、倉庫等として使用	東山区	○戸建て ○築約80年 ○床面積約90㎡	約3.3万円 (家屋約0.3万円 土地約3万円)	約5万円	0円	約6万円
7	路地奥の老朽狭小住宅を思った価格で売却に至らず所有	上京区	○戸建て ○築約80年 ○床面積約50㎡	約1.2万円 (家屋約0.2万円 土地約1万円)	約1.1万円	0円	約3万円
8	山科区の以前居住していた狭小住宅を思った価格で売却に至らず所有	山科区	○戸建て ○築約50年 ○床面積約60㎡	約3万円 (家屋約1万円 土地約2万円)	約2万円	2.4万円	約4万円
9	北部山間地域の農家を相続人が市内中心部に居住し所有	左京区	○戸建て ○築約140年 ○床面積約180㎡	約0.5万円 (家屋約0.2万円 土地約0.3万円)	約0.3万円	0円	約12万円

※ 想定される負担額の算定に当たり、【案1】～【案3】の税率を、仮に、次のとおり設定して算出した。

【案1】: 固定資産評価額(家屋) × 0.7% + (対象の住宅の敷地となっている土地に係る固定資産評価額の単位当たり評点数(㎡単価) × (対象の住宅の床面積) × 0.3%

【案2】:

固定資産評価額	税額
～ 20万円	(課税免除)
20万円～ 50万円	10,000円
50万円～ 100万円	24,000円
100万円～ 300万円	61,000円
300万円～ 500万円	95,000円
500万円～1000万円	180,000円
1000万円～2000万円	430,000円
2000万円以上	850,000円

【案3】: 家屋床面積1㎡当たり650円

(3) 検討結果

ア 税額の算出方法

税として制度設計するに当たっては、課税の公平性の観点から、担税力に見合った負担を求めていくという考え方が重要であり、このことから、資産価値を示すものをもとに税額を算出する【案1】又は【案2】の方法が望ましいと考えられる。例えば、<表1>において、事例1と事例6を比較すると、【案1】及び【案2】は事例1の方が負担が大きくなるものの、【案3】では、負担がそれほど変わらないこととなる。

一方で、家屋床面積をもとに税額を算出する【案3】について、負担を求める理由(目的)との整合性や固定資産税との違いを明確にするとの観点から、望ましいとの意見も複数の委員から出された。

各案の算出方法については、それぞれに意義を有しており、妥当である。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されたい。

なお、この他に、すべての課税対象について一定額を課税することも検討したが、担税力が比較的乏しいものに大きな負担となる一方で、担税力が大きいものには負担が少なくなる、いわゆる逆進性が生じることとなり、また、一定の税収を確保するためにはある程度の金額に税額を設定する必要があることから、税額の算出方法として望ましくないと考える。

次に、立地条件については、市中心部の住宅と郊外の住宅とで税額が変わらないこととなれば、公平性の観点から納税者の理解が得られないのではないかと考えられることから、反映させるべきであると考えられる。

イ 負担の程度

今回、各案の税率等については、例として示したものであるが、実際の制度設計の際には、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

以上のことから、本検討委員会としては、非居住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、非居住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(非居住住宅)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ものである。

8 その他

(1) 市民等への説明

本検討委員会の結論としては、新たな法定外税の創設を提言することとなったが、同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。

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。

(2) 新たな税の名称

本検討委員会の検討において、課税対象について、専ら居住の用に供する者のない住宅の所有者とすることが望ましいとして議論を進めてきた。

このことから、新たな税の名称について、「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。

よって、新たな税の導入に当たっては、同税の目的を分かりやすく示すものとするよう、例えば、「非居住住宅利活用促進税」など、適切な名称を検討されたい。また、通称を用いることも検討してはどうかと考える。

(3) 社会情勢の変化への対応（二地域居住に関する国の動向など）

今回の検討に関する議論の中で、「非居住住宅の所有者を第二の市民と捉えることもできるのではないか。」との意見があった。

「経済財政運営と改革の基本方針2020」（内閣府）において、二地域居住について、「二地域居住・就労が無理なく可能になるよう、兼業・副業、子育て支援の活用、地方税の納税の考え方など、住民から見た制度上の課題を早急に洗い出し、産官連携して移住や二地域居住に向けた取組を推進するための工程を明確化する。」とされている。

「第二の市民」として負担を求めるとの考え方は、上記の二地域居住に係る地方税の納税の考え方とも関係するものであると考えられ、将来的に、二地域居住を行う者についての地方税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。

また、一定の期間を定めて新たな税の導入による効果や他の税目を含む税収の状況を検証するとともに、社会情勢の変化に対応し、必要があると認めるときは、適宜制度の見直しについて考えられたい。

(4) 政策目的達成の手段としての税の活用

本答申においては、政策目的の達成の手段として税を活用することを、負担を求める理由の一つとして、法定外税の創設を提言したところである。

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のあることであるといえる。

また、前述のとおり、地方自治体における課税自主権の活用の方法としては、地方税法で定められている税目以外に、地方団体の条例によって税目を新設する「法定外税」の創設と、地方税法で定められている税目について、財政上その他の必要があると認める場合において、地方団体の条例によって通常よるべき税率と異なる税率を設定する「超過課税」の実施がある。

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目指すべき持続可能なまちづくりの実現を促す必要があるときに、税の活用を検討することが適切と考える。

<参考>

○ 検討経過

	開催日	議題
第1回	令和2年 8月28日	○ 「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」に係る現状 ○ 「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」に係る検討の方向性
第2回	令和2年 10月27日	○ 「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」に係る検討① ・ 負担を求める手法及び考え方の方向性に関する議論
第3回	令和2年 12月25日	○ 「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」に係る検討② ・ 負担を求める手法及び考え方の具体策に関する議論
第4回	令和3年 2月2日	○ 答申案（パブリックコメント案）の議論
第5回	令和3年 3月26日	○ パブリックコメントの結果を踏まえた答申案の議論

○ 委員名簿

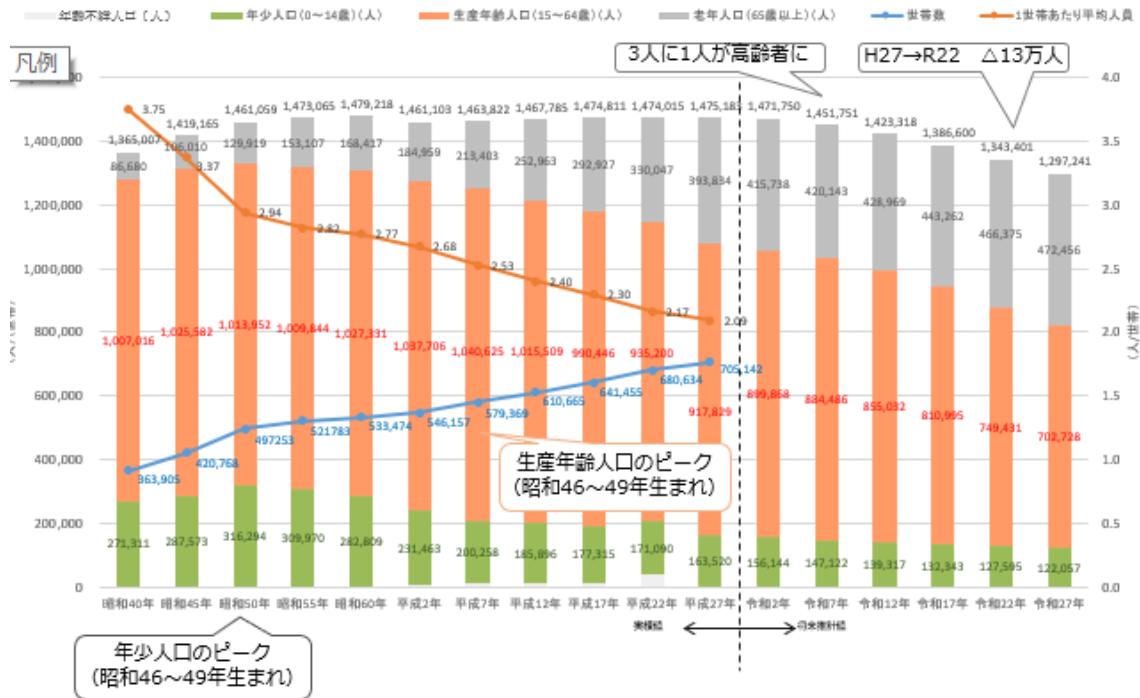
(五十音順・敬称略)

氏名	役職等
【常任委員】	
川勝 健志	京都府立大学副学長， 公共政策学部教授
佐々木 栄美子	税理士
◎ 田中 治	同志社大学法学部教授
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
増田 寿幸	京都信用金庫顧問
山内 康敬	株式会社京都新聞社代表取締役社長
米島 小晴	市民公募委員
【特別委員】	
神本 文子	一般財団法人日本不動産研究所京都支所長
櫻井 啓孝	公益財団法人日本賃貸住宅管理協会京都府支部長
佐藤 由美	奈良県立大学地域創造学部教授
苗村 豊史	公益社団法人京都府宅地建物取引業協会常務理事
西村 孝平	一般社団法人京都府不動産コンサルティング協会 副理事長
吉村 洋幸	公益社団法人全日本不動産協会京都府本部 副本部長

※ ◎：委員長， ○：副委員長

資料編

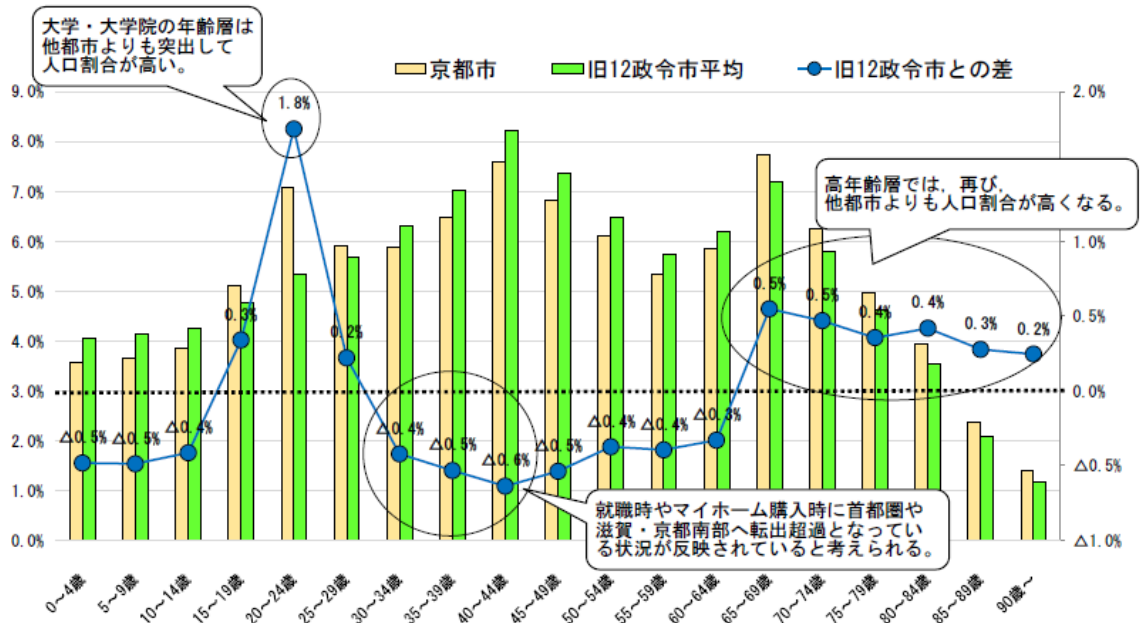
図表1 京都市の人口の推移と推計



資料) 総務省「国勢調査(平成27年まで)」

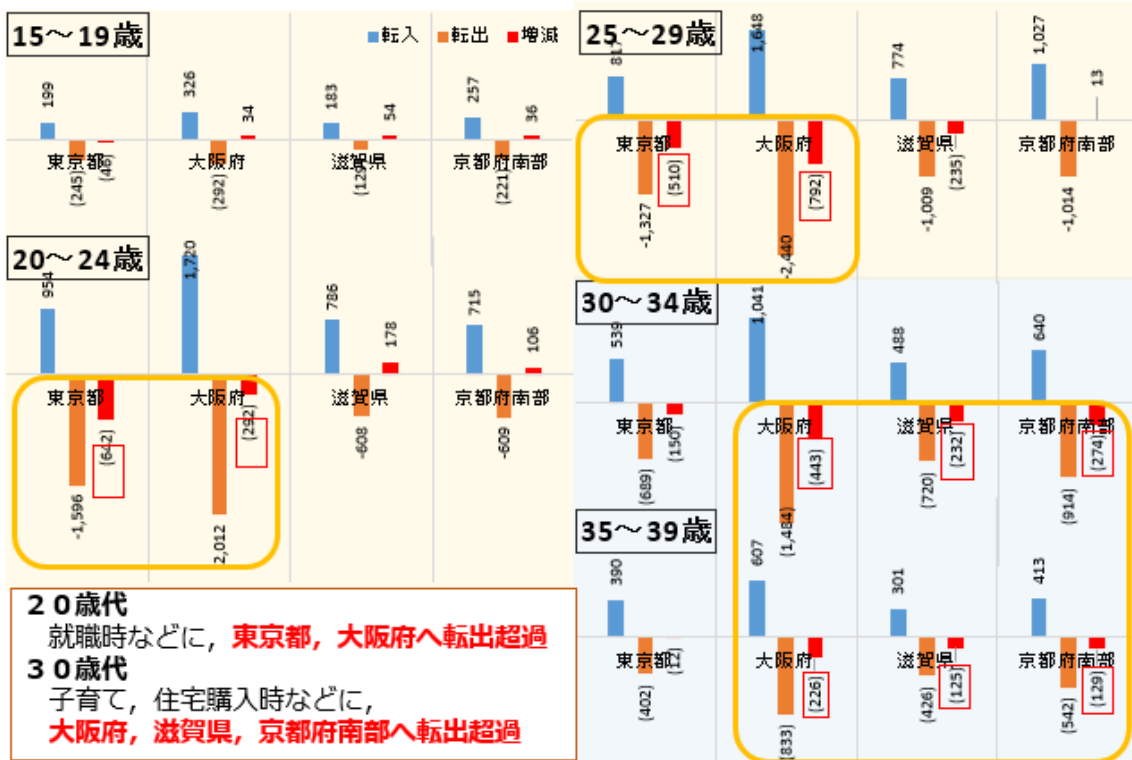
国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年3月推計)」(令和2年以降)

図表2 京都市の年齢別人口割合(政令市平均との比較)



資料) 総務省「国勢調査(平成27年)」

図表3 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

図表4 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	うち空き家			
			うち二次的住宅 (別荘)	うち二次的住宅 (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)>

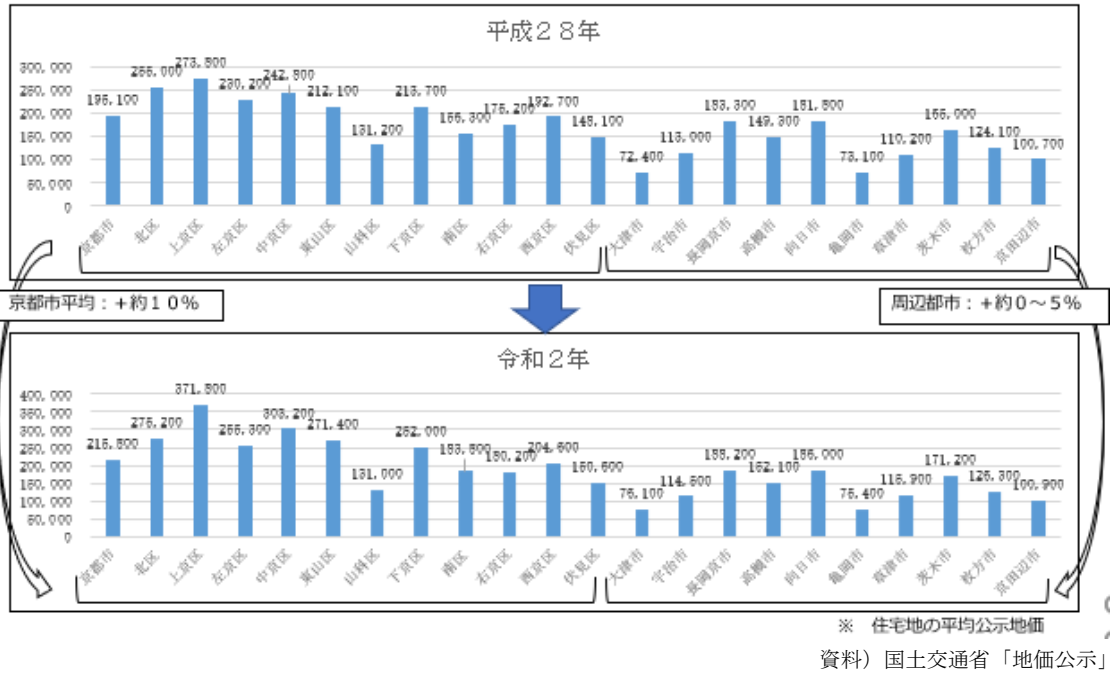
	総数	うち一戸建	うち長屋建	うち共同住宅
空き家	106,000	30,100	4,100	71,500
うち空き家(その他)	45,100	24,900	2,600	17,400
うち二次的住宅	2,200	900	100	1,200
うち賃貸・売却用	58,800	4,300	1,400	53,000

(注) 用語の意義

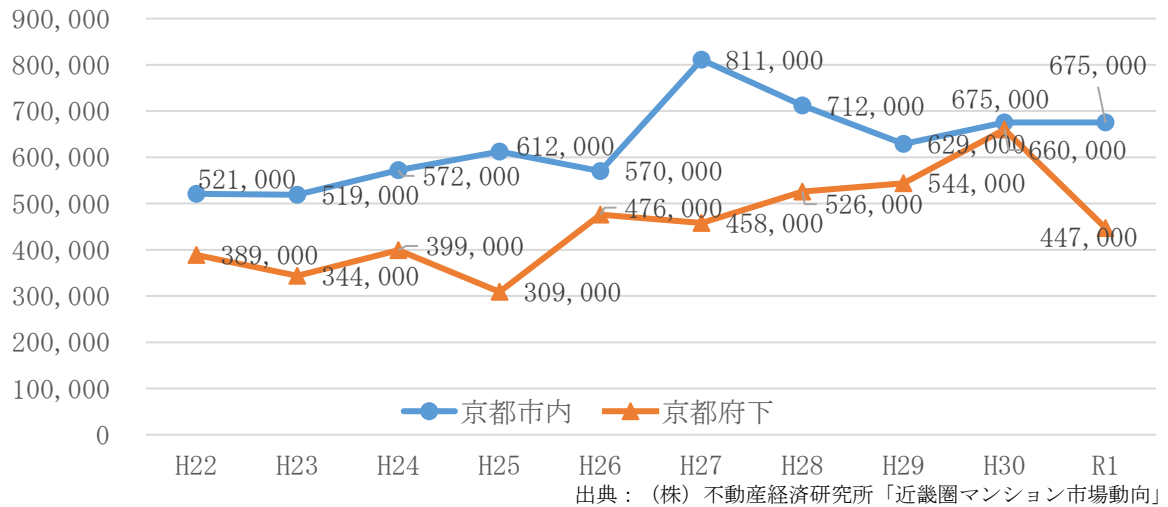
- 二次的住宅(別荘) : 週末や休暇時に保養などの目的で使用され、ふだんは人が住んでいない住宅
- 二次的住宅(その他) : ふだん住んでいる住宅とは別に、たまに宿泊する人がいる住宅
- 空き家(その他) : 長期にわたって不在の住宅(区分の判断が困難な住宅を含む。)

資料) 総務省「住宅・土地統計調査」

図表5 京都市及び周辺都市における公示地価の動向



図表6 京都市内及び京都府下のマンション平均価格（㎡単価）の推移



図表7 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

<総数>

家屋所有者の住所	市外	市内かつ区外	区内の他の町	小計	同一町内	合計	居住ありを含めた総数
戸建て等	12,584	12,846	16,567	41,997	101,014	143,011	350,075
分譲マンション	13,333	4,330	4,161	21,824	13,164	34,988	105,079
合計	25,917	17,176	20,728	63,821	114,178	177,999	455,154

<分譲マンション>

床面積	建築年 ～昭和54年	昭和55年 ～平成元年	平成2年 ～平成11年	平成12年 ～平成21年	平成22年 ～令和元年	合計
～40㎡	353	2,137	1,420	2,703	1,391	8,004
40～55㎡	542	486	234	358	491	2,111
55～75㎡	1,519	1,133	1,164	1,098	770	5,684
75～95㎡	751	507	672	1,307	924	4,161
95㎡～	262	165	279	634	524	1,864
合計	3,427	4,428	3,769	6,100	4,100	21,824

<戸建て等>

建築年 行政区	～昭和24年	昭和25年 ～昭和34年	昭和35年 ～昭和44年	昭和45年 ～昭和54年	昭和55年 ～平成元年	平成2年 ～平成11年	平成12年 ～平成21年	平成22年 ～令和元年	合計
北区	1,475	198	467	630	474	375	192	147	3,958
上京区	1,670	82	111	353	252	229	165	82	2,944
左京区	2,085	264	577	914	673	609	337	259	5,718
中京区	1,857	54	153	349	305	296	185	110	3,309
東山区	1,599	107	215	238	231	196	135	59	2,780
山科区	331	100	722	1,313	460	476	290	322	4,014
下京区	2,270	85	123	247	206	169	125	54	3,279
南区	1,089	68	254	407	260	198	127	96	2,499
右京区	1,219	253	1,028	839	658	559	363	194	5,113
西京区	128	40	469	552	606	387	190	120	2,492
伏見区	1,092	130	845	1,715	983	528	332	266	5,891
合計	14,815	1,381	4,964	7,557	5,108	4,022	2,441	1,709	41,997

← 建築基準法施行前

← 高度経済成長期

⌋ ⌋ ⌋ ⌋ … 数値が1,000件以上のもの

図表8 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（同一町内除く）に係る家屋評価額の階層別件数

評価額	戸建て		分譲マンション	合計
		うち昭和25年以前建築木造		
20万円未満	13,634	12,467	37	13,671
20～50万円	5,763	2,068	96	5,859
50～100万円	5,495	244	369	5,864
100～200万円	6,466	51	4,474	10,940
200～300万円	3,323	7	5,296	8,619
300～500万円	3,470	4	5,488	8,958
500～1000万円	2,994	3	5,388	8,382
1000～2000万円	651	0	621	1,272
2000～3000万円	107	1	45	152
3000万円～	94	0	10	104
合計	41,997	14,845	21,824	63,821

※ 分譲マンションについては、棟ではなく、区分所有されている住戸（課税単位）ごとに一件としている。

図表9 「狭小住戸集合住宅税」、「産業廃棄物税」、「宿泊税」の概要

名 称	課 税 団 体	概 要	施行日	税収(H30決算)
狭小住戸集合住宅税	豊島区 (東京都)	狭小住戸（専用面積30㎡未満の住戸）を有する集合住宅を建築する建築主に、狭小住戸1戸当たり50万円を課税	H16.6.1	484百万円
産業廃棄物税	京都府など (以下は京都府の事例)	最終処分場に搬入される産業廃棄物の排出事業者及び中間処理業者に、最終処分場へ搬入される産業廃棄物の重量1トン当たり1,000円を課税	H17.4.1	198百万円
宿泊税	京都市など（以下は京都市の事例）	旅館業法に定める旅館業を営む施設の宿泊者又は住宅宿泊事業法に基づく住宅宿泊事業を営む施設への宿泊者に、宿泊料金に応じ、1人1泊当たり以下の金額を課税 【宿泊料金】 【税率】 2万円未満・・・200円 2～5万円未満・・・500円 5万円以上・・・1,000円	H30.10.1	1,538百万円

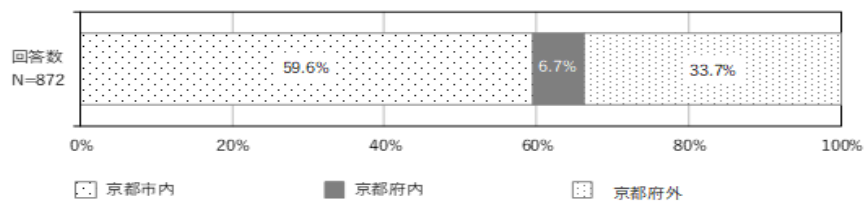
図表10 熱海市「別荘等所有税」の概要

種 別	法定外普通税
目 的 等	自然環境や立地条件の良さから一戸建て別荘やリゾートマンションの建設が相次いだ（現在まで10,000戸余り）ことにより、生活関連施設（ごみ処理、し尿処理、上下水道の整備）や安心、安全のための消防はしご車、救急車の整備等の行政需要が増大したことから、これらの経費の一部について、別荘等の所有者に適切な負担を求めるため
納 税 義 務 者	次の家屋の所有者（毎年1月1日時点） ① 本人又は家族が別荘等として所有する家屋 ② 他人に別荘として貸し付けている家屋 ③ 旅館業法の許可を受けていない寮、保養所等
課 税 免 除	国、地方公共団体等
税 率	家屋の延べ床面積1㎡当たり650円
徴 収 方 法	普通徴収（納期は6月、8月、10月、1月の年4回）
税 収 額	529,453千円（平成30年度決算） ※対象戸数 9,113戸
徴 税 費 用	16,617,000円（平成27年度の総務大臣同意時の見込額）
実 施 時 期	昭和51年4月1日

(参考) 居住者がいないと思われる住宅の所有者に対するアンケート調査の結果

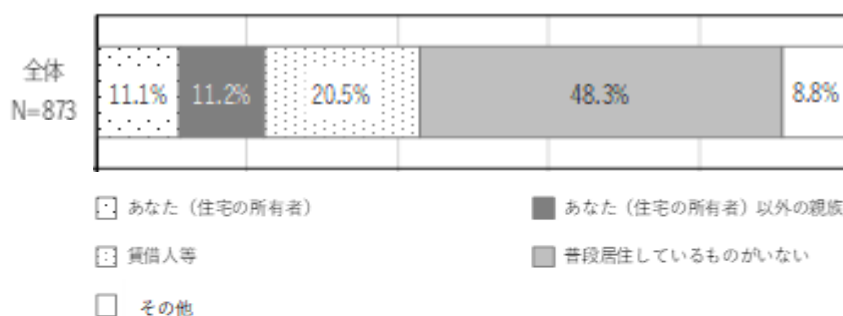
<居住地>

○ 回答者の59.6%が「京都市内」に居住している。

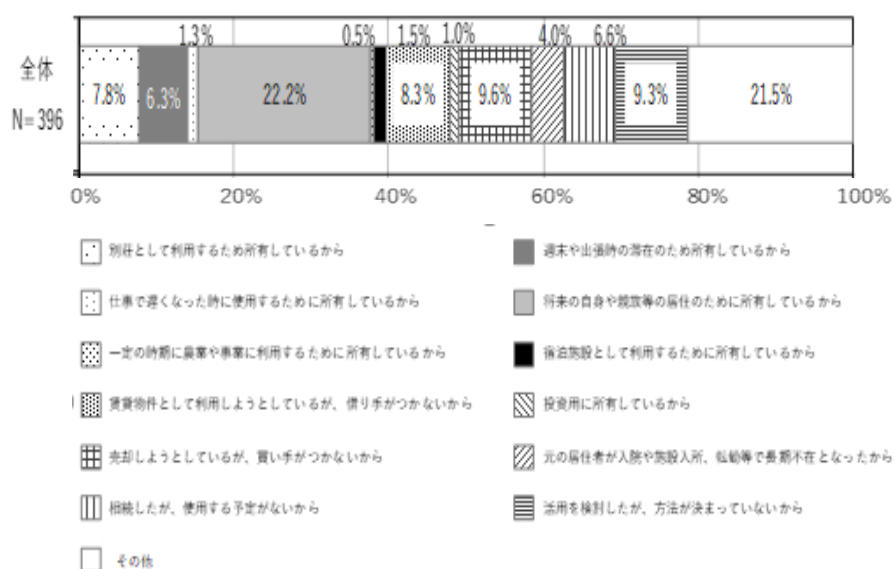


<対象物件にどなたが居住しているか>

○ 「普段居住しているものがない」との回答は48.3%となっている。



<対象物件に居住していない理由>



<対象物件を手放す予定があるか>

