

# 京都市における「非居住住宅利活用促進税」の導入に向けた取組等について

京都市 行財政局 税務部 税制課  
同 都市計画局 住宅室 住宅政策課

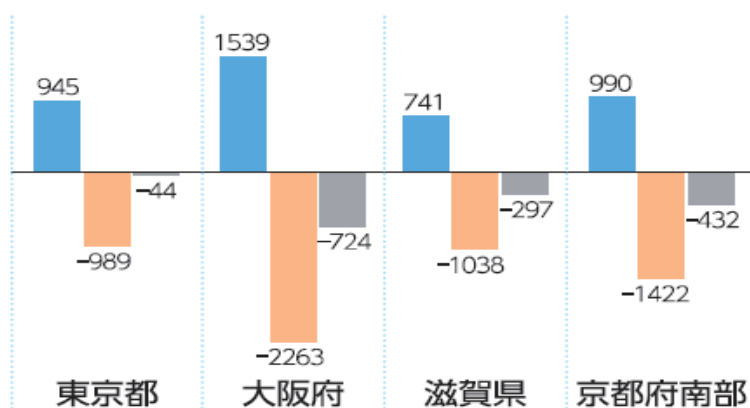
## 1 はじめに

いま、空き家等の既存住宅の流通・利活用の促進が、全国的な政策課題となっている。そうした中、京都市では、課税自主権を活用した自治体独自の法定外税として、「非居住住宅利活用促進税」の導入に向けた取組を進めている。本稿では、法定外税の導入に至る背景、税制度の目的や概要、京都市における既存住宅の流通・利活用促進に向けた今後の取組等について紹介する。

## 2 法定外税の導入に至る背景

「非居住住宅利活用促進税」という名称が示すとおり、京都市が導入を進めている新税は、空き家等の居住者のない住宅＝非居住住宅の利活用促進を目的とした政策税制である。その導入に至る背景には、本格的な人口減少社会を迎える中、若年・子育て層の定住促進が、持続可能な都市を構築するうえで喫緊の課題となっていることがある。特に、京都市では、結婚・子育て期の30歳代の人口が、市内における住宅価格の高騰等を背景に、近郊都市に流出している状況がある（図1）。

図1 京都市の転入出動向(30歳代) ■ 転入 ■ 転出 ■ 計



出典元:京都市「住民基本台帳」 ※令和元年10月～令和2年9月の合計

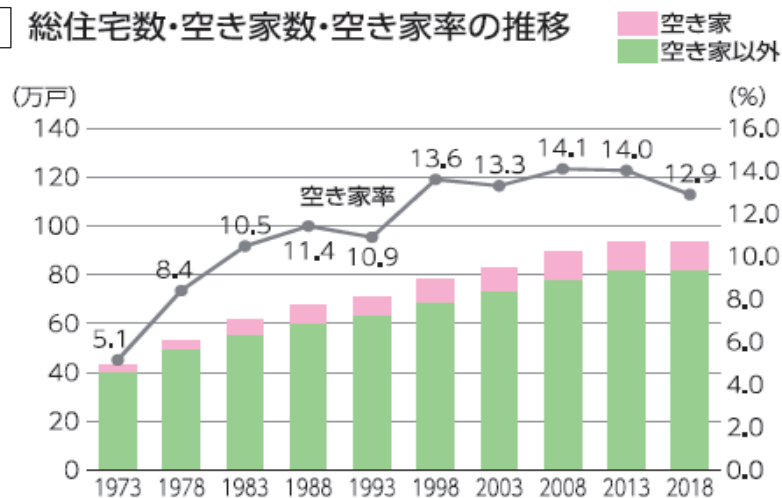
一方で、全国的に人口が減少傾向にある中、今後、更に空き家が増加していくおそれがある。一般に、空き家の流通・利活用が進まない要因は、所有者の意識（貸したい・売りたいと思わない、貸すことに抵抗がある等）、経済的要因（改修費用の負担等）、法的制限（建築基準法上の接道要件等）、相続等による権利関係の複雑化など多種多様である。使用可能な空き家が市場に流通しない状態が長く続くことは、京都市に住みたいと考える人に対しては居住機会の損失となる。

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、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となっている。京都市では、空き家が引き起こすこうした課題に早くから着目し、国における空家特措法（空家等対策の推進に関する特別措置法）の制定に先立ち、平成25年12月に「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例」を制定（平成26年4月施行）。空き家の発生の予防、活用・流通の促進、適正な管理、跡地の活用などの総合的な空き家対策に、全国に先駆けて取り組んできた。「活用・流通の促進」については、地域の自治組織等の空き家解消の取組を支援する「地域連携型空き家対策促進事業」や、登録

を受けた「まちの不動産屋さん」（令和5年4月現在254名）が空き家所有者や地域住民からの相談を受け付ける「地域の空き家相談員」制度、建築士等が現地で空き家の活用方法をアドバイスする「空き家活用・流通支援専門家派遣制度」等、地域や専門家など多様な主体と連携した取組を行っている。また、「適正な管理」については、同条例の制定後、4,000件以上の管理不全状態の空き家に対して指導を実施。特に危険性が高いものに対しては空家特措法に基づく勧告を積極的に行う（令和3年度には、全国の市町村が発出した勧告の約15%に当たる83件を京都市が実施）とともに、固定資産税の住宅用地特例を解除するなどの取組を進めた結果、約57%が解決に至っている。

これらの総合的な対策により、総務省の「平成30年住宅・土地統計調査」では、全国的に空き家数・空き家率が共に増加する中、京都市では、平成25年の前回調査と比較してこれらが共に減少するなどの成果を上げている（図2）。こうした取組を経て、空き家に対する市民の課題意識も高まってきた。また、これらの本市の先進的な取組は、今回の空家特措法の改正の検討に大きな影響を与えた。

図2 総住宅数・空き家数・空き家率の推移



出典元：京都市「平成30年住宅・土地統計調査  
 【住宅及び世帯に関する基本集計】の概要」  
 ※同統計における「空き家」には、別荘等の二次的住宅や賃貸・売却用の住宅を含む。

更に、令和3年8月に策定した行財政改革計画では、空き家の活用・流通に対する支援策の充実や、活用・流通を促進する法規制・運用の見直し、税制面での措置等を総合的に組み合わせ、地域・民間事業者との連携の下、その活用・流通の割合を抜本的に高め、子育て世代が暮らす受け皿として活用することを「都市の成長戦略」と位置づけた。こうした中、空き家の活用・流通を更に加速させる仕掛けとして導入を進めているのが、非居住住宅利活用促進税である。

### 3 「非居住住宅利活用促進税」の概要

#### (1) 目的

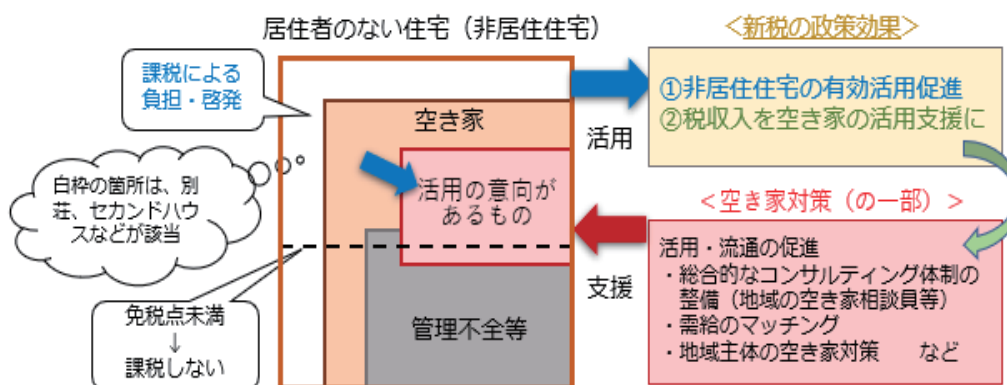
課税の法的根拠となる「京都市非居住住宅利活用促進税条例」の第1条は、次のように規定する。

「この条例は、非居住住宅の存在が、本市に居住を希望する者への住宅の供給を妨げるとともに、防災上、防犯上又は生活環境上多くの問題を生じさせ、地域コミュニティの活力を低下させる原因の一つになっていることに鑑み、非居住住宅の所有者に対し非居住住宅利活用促進税を課することにより、非居住住宅の有効活用を促すとともに、その税収入をもって空き家の

活用を支援する施策を講じることで、住宅の供給の促進、安心かつ安全な生活環境の確保、地域コミュニティの活性化及びこれらの施策に係る将来的な費用の低減を図り、もって持続可能なまちづくりに資することを目的とする。」

租税に関する条例で、これほどまでに具体的な政策目的を掲げている例は、全国的にみても珍しいと思われる。本条が規定するように、非居住住宅利活用促進税の目的は、住宅供給等を促進し、持続可能なまちづくりに資することである。具体的には、非居住住宅の所有者に対して非居住住宅利活用促進税を課すことにより、①非居住住宅の有効活用を促すとともに（経済的インセンティブ（負担）やアナウンスメント効果）、②税収入をもって空き家の活用を支援する施策を講じ（財源効果）、これらの相乗効果によって、若年・子育て世代の受け皿となる住宅の選択肢を増やし、定住促進につなげていくことをねらいとしている（図3）。別の言い方をすれば、この税は、課税による（短期的な）税収の増加それ自体を目的とはしていない。むしろ、多くの空き家が活用されることで、課税対象が減り、本税の税収が減少していくことが望ましい姿である。

図3 非居住住宅利活用促進税の位置づけ



## (2) 課税対象

非居住住宅利活用促進税の課税対象は、市街化区域内に所在する非居住住宅であり、その所有者が納税義務者となる。非居住住宅とは、「住宅のうち、その所在地に住所を有する者がいないもの」と定義され(条例第2条第1号)、住所すなわち生活の本拠を置く者がいない住宅を指す造語である。したがって、いわゆる空き家のほか、別荘やセカンドハウスなども該当する(そのため、報道等で散見される「空き家税」という呼称は少々ミスリードである。また、「空き家(問題)」として想起されることの多い市場性が乏しく処分が困難な老朽空き家や管理不全空き家は、後述のとおり、その多くが免税点制度により課税対象外となる。)。また、「生活の本拠」は、必ずしも住民票所在地とは限らず、居住実態を踏まえて判断される。

なお、本税の新設に向けた総務大臣との協議では、共同住宅における居住者の有無の判定方法が論点の一つとなった。この点については、1棟所有の賃貸アパートなどは棟単位、分譲マンションなどの区分所有家屋は専有部分(住戸)単位で判定することと整理した。よって、賃貸アパート等については、建物内に住所を有する個人が全く存在しない場合に限り非居住住宅に該当するものである。

## (3) 税額

非居住住宅利活用促進税の税額は、「家屋価値割」と「立地床面積割」の合計によって算出される。家屋価値割とは、その名のとおり、固定資産(家屋)としての非居住住宅それ自体が有する価値に着目して課税するものであり、「家屋の固定資産評価額×0.7%(税率)」により算出される。また、立地床面積割とは、非居住住宅の立地条件を税額に反映させるための本税独自の仕組みであり、「敷地の土地に係る1㎡当たり固定資産評価額×非居住住宅の床面積×税率」により算出される。税率は、家屋の固定資産評価額が700万円未満の場合は0.15%、700万円以上900万円未満の場合は0.3%、900万円以上の場合は0.6%と、担税力に応じた累進制を採用している。

上記の「家屋価値割」と「立地床面積割」の合計額は、概ね固定資産税額(家屋と土地の合計)の半額程度となるように設定されている。ただし、「立地床面積割」の特性上、立地の良い都心部に所在する担税力の大きな非居住住宅(別荘やセカンドハウスとして用いられる高級マンション等が想定される)の場合、非居住住宅利活用促進税の税額が、固定資産税額の最大3倍程度となる事例も存在する。

## (4) 免税点

家屋価値割の課税標準額(=家屋の固定資産評価額)が20万円未満の非居住住宅に対しては、非居住住宅利活用促進税が課税されない(条例第8条)。このような免税点制度が設けられた理由は、これらの物件は担税力が乏しく、税収規模に比較して徴税コストが割高となる等の一般的な理由に加えて、そもそも市場性が乏しく処分が困難な住宅に対して経済的負担を課すことが、流通・利活用促進という本税の目的に照らして効果的かどうか、という議論があったためである。この制度により、京都市内に多く残存する、戦前に建築された木造家屋(いわゆる京町家)の多くは課税対象外となる。また、制度の導入から先ずは5年間は、上記の免税点を100万円未満としている(条例附則第3項)。これは、この基準に該当する住宅(代表例は高度成長期に建てられた比較的狭小な戸建て住宅であり、市内周辺部に多く所在する)については、中古住宅流通市場が未だ十分に成熟しておらず、賃貸や売買に出しても、その市場性の低さから長期間借り手・売り手が見つからない可能性があることから、課税開始までに一定の猶予期間を設けるためである。京都市としても、5年の期限までに空き家等の流通・利活用促進に向けた各種の施策を講じ、市場の活性化に努めることとしている。

## (5) 課税免除

既に述べたとおり、非居住住宅利活用促進税の目的は、非居住住宅の利活用を促すことである。よって、現に「住宅」として利用されていない場合であっても、事務所・店舗など事業の用に供さ

れている場合、課税を免除することとしている。ここでいう「事業」には不動産賃貸業も含まれるため、賃貸用の空き家等については、一定の要件（維持管理が適切に行われていること、空室（稼働休止）期間が概ね1年以内であること等）を満たす場合、課税の対象とはならない。また、「事業」（原則として相当な対価を得て行われる一定の行為であって、反復継続かつ独立して行われるもの）の用に供しているとまではいえない場合であっても、賃貸又は販売のための募集を行っている非居住住宅に対しては、募集開始から1年間は課税免除の対象としている。

このほか、固定資産税が非課税とされているものや、利活用が規制されている歴史的建築物なども、課税免除の対象である。

#### (6) 減免・徴収猶予

一口に非居住住宅と言っても、居住の用に供していない理由には様々なものがある。そのため、転勤、施設入所、DV（ドメスティック・バイオレンス）による避難等、やむを得ない事情により一時的に居住の用に供していない非居住住宅に対しては、非居住住宅利活用促進税を減免することとしている。また、固定資産税と同様に、非居住住宅が災害又は盗難によって損失を受けた場合や、生活保護法による生活扶助の受給者が納税者である場合等は、非居住住宅利活用促進税が減免される。

さらに、本税の趣旨・目的を踏まえた独自の仕組みとして、相続があった非居住住宅や、居住者の死亡により非居住の状態となった非居住住宅に対して、相続等の発生時から3年間、非居住住宅利活用促進税の徴収を猶予する制度が設けられている。これは、相続物件等については、利活用を実行に移すまでに、相続人の確定や活用方法の検討、資金調達、改修等の様々なプロセスを経る必要があるため、こうした事情に配慮したものである。徴収猶予の期間中に当該非居住住宅が利活用された場合は、当該期間中の非居住住宅利活用促進税が免除される仕組みとなっている。

#### (7) その他

非居住住宅利活用促進税の課税開始時期は、システム開発を国が進める自治体システム標準化と合わせて進めることや、制度周知に要する期間を考慮し、令和8年(2026年)以降を予定している。また、課税対象となる非居住住宅の件数は約1.5万件、税収は年間で約9.5億円を見込んでいる。

### 4 空き家など既存住宅の流通・利活用促進に向けて

非居住住宅利活用促進税は、令和2年8月に設置した「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」における、税やまちづくり等の有識者、市民公募委員らによる議論を経て、令和4年2月に京都市議会に条例を提案（同年3月に可決）し、その後、約1年に及ぶ総務大臣との協議を経て、令和5年3月に正式に導入が決定したものである。京都市としては、この税の導入により、空き家など既存住宅の流通・利活用が進み、若者・子育て世代等の居住の選択肢が広がることを期待している。導入に向けては、周知・広報を徹底するほか、不動産関係団体等とも連携を深め、空き家所有者からの相談を受け止める体制整備等を行っていく。

元より、本税の政策目的を実現するためには、空き家対策等、課税以外の様々な施策とのポリシー・ミックスが重要である。そのため、京都市では、住宅政策、都市ブランディング、移住・定住対策などの観点から、民間事業者、大学、地域等の提案やアイデアを最大限活かし、次の4つの視点で既存住宅の活用・流通促進の取組にチャレンジする。①既存住宅の供給の後押し（活用意思の低い空き家所有者に向け、流通・活用の検討を促す SNS 広告を配信する等のプッシュ型情報発信）、②既存住宅を活用した住まい方等の情報提供（京都で暮らしたい人向けに、既存住宅を活用した住まい・住まい方の魅力等を SNS やホームページ等で発信）、③郊外エリアにおける既存住宅の流通・利活用策の検討（狭小住宅の「2戸1」化などによる価値の付与等）、④既存住宅の魅力を高める

提案（既存住宅の購買・活用意欲を向上させるためのリノベーション、ホームステージング等）。そして、非居住住宅利活用促進税の課税開始後は、その税収をこうした施策に重点的に充て、それを財源として更に取り組を強化することで、より一層の政策効果を発揮させていく。

## 5 おわりに

本稿では、京都市が導入を進めている非居住住宅利活用促進税について、その導入に至る背景、税制度の目的や概要、既存住宅の流通・利活用促進に向けた今後の取組等について紹介した。自治体独自の法定外税は、伝統的には、当該自治体に必要とされる財政需要を満たすための収入確保手段と考えられてきた。しかし、人口減少社会に立ち向かうに当たっては、子育て世代の定住促進や、魅力的な働く場の確保等をはじめ、人・もの・資金・情報等呼び込むことで、将来にわたってくらしやすく、魅力や活力ある持続可能な都市を構築していく必要がある。非居住住宅利活用促進税は、自治体がこのような政策課題に対処するための「政策手段としての税」として、全国のモデルケースとなり得るものとする。本誌読者の参考になれば幸いである。