

令和4年2月1日

泉佐野市長 千代松大耕 様

泉佐野市空港連絡橋利用税検討委員会
会長 田中 治

空港連絡橋利用税の今後の在り方について（答申）

令和3年8月11日付け泉佐総総第484号で諮問のあった標記のことについて、別紙のとおり答申します。



答 申

《 結論 》

泉佐野市空港連絡橋利用税検討委員会（以下、「当委員会」という。）は、泉佐野市が空港関連地域整備を行ってきた経過とその後の税収に鑑みれば、空港連絡橋利用税（以下、「関空橋税」という。）を更に5年間延長することは適切と考える。

延長に当たって、泉佐野市は、納税者及び関係者に対して一層理解を得るよう努めるべきである。

《 本文 》

1. はじめに

当委員会は、泉佐野市附属機関条例に基づく附属機関として設置され、その担当事務は関空橋税についての必要な事項の調査審議に関する事務である。

現行の関空橋税が令和5年3月30日に失効するに当たり、令和3年8月11日に泉佐野市長から当委員会に対して「空港連絡橋利用税の今後の在り方について」が諮問された。

関空橋税に関する有識者検討委員会は、これまで平成20年と平成23年に泉佐野市法定外税導入検討委員会、平成28年に泉佐野市法定外税検討委員会を開催し、今回が4回目になることから、特に今回は議論を進めるに**当たり**、過去はこうだったから今回もそうすべきだということは封印し、忌憚のない意見交換を行うことを確認した。

当委員会は、関空橋税に係るこれまでの総務省協議や同税の実施状況、この間の経過、泉佐野市を取り巻く状況の変化を踏まえ、検討を行った。

2. 令和3年検討委員会が開催されるまでの経過について

(1) 関西国際空港の建設から関空橋税が施行されるまでの経過について

関西国際空港は、大阪（伊丹）空港の騒音問題を解決するために成田空港建設の反省点を踏まえて建設の取組が進められた。

空港の地元自治体である泉佐野市は、「関西国際空港関連施設整備大綱（昭和60年12月関西国際空港関係閣僚会議決定）」や大阪府が策定した「関西国際空港関連地域整備計画（昭和61年12月）」に基づき、空港の玄関都市にふさわしいまちづくりを掲げ、様々な都市基盤整備を進めることとなった。

これらの事業の財源は地方債で、将来の税収で償還が可能とされたが、バブル経済の崩壊やその後の経済情勢の低迷、地価の下落により、市税収入は当初の見込みを大きく下回り、泉佐野市の財政は逼迫した状況となった。そのため、泉佐野市は赤字再建団体への転落を回避するために不断の行財政改革に取り組み、財政健全化に努めてきた。

そのような中、平成21年4月に連絡橋が国有化されたことにより、泉佐野市に入る予定であった連絡橋に係る固定資産税約105億円（耐用年数45年で、平成22年度以降30年分で算出）が失われる。

泉佐野市は固定資産税の減収に対する支援策を求め国土交通省と協議を行ったが、支援は実現しなかった。そこで、固定資産税の減収を補填するため、これまで連絡橋の通行料金を通じて間接的に当該固定資産税を負担していたと考えられる関西国際空港の利用者に負担を求めることとし、地方税法第5条第3項の規定による法定外普通税として連絡橋を自動車で通行して空港を利用する行為に対し、課税することを検討するに至り、法定外税導入検討委員会が開催された。

同委員会は、連絡橋の国有化と課税上の取扱いや連絡橋の国有化による減収を補填する他の方策として国に対する支援の要請や固定資産税の超過課税、法定外税に関する関係者の意見、法定外普通税「空港連絡橋利用税」の課税の是非、課税標準及び税率等の妥当性について検討を行い、「国が泉佐野市空港連絡橋利用税の取下げの依頼の条件として泉佐野市に約した支援策がまだ履行されない現状においては、連絡橋国有化に伴う固定資産税の減収につき、地方交付税によっても補填されない実減収相当額の範囲内であれば、法定外税の課税はやむを得ないものとする。ただし、第一義的には、原因者である国に対して、連絡橋国有化による固定資産税減収分の補填を引き続き強く求めるべきである。」との結論に至った。

泉佐野市は平成23年9月に空港連絡橋利用税条例を制定して総務大臣と協議を開始し、平成24年4月11日に総務大臣の同意を得て、その後、特別徴収義務者と協議を行い、平成25年3月30日に空港連絡橋利用税条例を施行した。

(2)平成30年3月に関空橋税が延長されるまでの経過について

関空橋税が平成30年3月に失効するに際し、泉佐野市は法定外税検討委員会を開催し、同税の今後の在り方について有識者の見解を求めた。

泉佐野市によると、連絡橋の国有化による固定資産税の減収分は、平成30年3月から3年間延長すれば平成32年度分までの税収によって補填されるが、泉佐野市には空港が所在することに関連して必要となる特別な行政需要がある。りんくう総合医療センターは感染症対策・災害拠点病院として、空港の開港に合わせて建設され、SARSやMARS、新型インフルエンザ、エボラ出血熱は空港が開港した後に発生した輸入感染症で、りんくう総合医療センターはこれらの水際対策に重要な役割を果たしてきた。

さらに空港開港から20年以上が経過し、また、関西国際空港が活況を呈していることから新たな行政需要が生じているとした。そのひとつは空港アクセスの耐震工事である。連絡橋及び空港アクセスは阪神淡路大震災以前に建設されたために耐震工事が必要となっており「特定鉄道等施設に係る耐震補強に関する省令」及び「鉄道施設総合安全対策事業費補助金交付要綱」の規定により、鉄道事業者が行う連絡橋鉄道部分の耐震工事に対して事業費の6分の1を補助することを泉佐野市は求められていた。加えて、格安航空会社（LCC）の増加に対応して関西国際空港が一層発展するために、訪日外国人旅行者への対応などの行政課題が差し迫ったものになっていた。

泉佐野市は、これらの新たな行政需要とともにそれまでの空港関連地域整備の起債償還費用及び維持管理費用を確保するために、引き続き5年間の延長が必要とした。

平成28年の法定外税検討委員会は「泉佐野市が空港関連地域整備を行ってきた経過とその後の税収に鑑みれば、関空橋税を更に5年間延長することは適切と考える。延長に当たって、泉佐野市は、納税者及び関係者に対して一層理解を得るよう努めるべきである。」との結論に至り、泉佐野市は条例改正を行い、総務大臣協議等所定の手続を経て関空橋税を5年間延長した。

3. 引き続き5年間延長することの検討について

5年間の延長について、泉佐野市は今回の諮問理由において「これまでの空港関連施設としての病院や空港消防の維持に加えて、空港アクセス（連絡橋など）の耐震工事に対する補助など、関西国際空港に近接する都市として特別な行政需要があり、もし空港連絡橋利用税収入がなければこれらの経費のうち空港からの税収を上回る全てを泉佐野市民が負担することになる。この状況は5年前と基本的に変わっていない」としている。

関空橋税は、固定資産税の減収に端を発して設置された税であるが、耐用年数の期間に相当する補填は済んでいる。しかし、空港を設置することによって、空港の地元都市には、地元都市の財政規模を超える周辺自治体には見られない特別な行政需要がある。（表1）は泉佐野市に現在生じている特別な行政需要についての経常的な支出であり、これらの事業は連絡橋の利用者に直接的・間接的な受益が認められる。

第1に、バブルの崩壊や市の財政危機によって中途になっている空港関連地域整備を進めることで、現在は泉佐野土丸線事業及び熊取駅西地区整備事業に取り組んでいる。

第2に、新たな行政需要に対応することで、訪日外国人旅行者の増加に対応する各種事業や外国人の就労等をサポートする外国人受入環境整備事業、りんくうタウン駅ビルの活性化事業であり、さらに連絡橋など空港アクセスの耐震工事に対する補助が求められている。

第3に、これまでの空港関連地域施設の維持管理経費で、開港に合わせて建設した下水道施設や病院施設は30年前後の年数が経過し、更新や改修が必要となってきている。さらに病院運営費負担金等これらの施設に対するランニングコストが必要である。

第4に、将来の税収増によって賄うとした起債償還を引き続き進める必要がある。

これらの空港関連事業に要する経費は、令和5年度からの5年間で、第1の空港関連地域整備で14.1億円、第2の新たな行政需要で30.0億円、第3の施設の更新経費で57.6億円、第4の起債償還費用で93.0億円、合計で194.7億円となる。

一方、泉佐野市は、空港から入る税収でこれらの経費を賄うべく固定資産税・都市計画税・法人市民税を空港税収として算定している。令和5年度からの5年間における空港税収は157.3億円と見積もることができ、経費合計との差はマイナス37.4億円となる。

当委員会ではこれらに対しいくつかの意見が出された。

泉佐野市が空港に関連して実施すべき行政需要としている空港関連地域整備とはどのような事業か、どのような意味で空港に関連する行政需要であるのか、りんくう総合医療センターの病院運営費負担金の全額を空港関連事業経費に算入することは妥当か、5年前は総額で6.8億円だった連絡橋の耐震工事に対する補助は17.5億円になっているが、今後更に増えることはないのか等である。

これらに対し市から以下の説明があった。

熊取駅西地区整備は空港開港当初の積み残された事業との位置付けで空港関連事業としている。当時は、快速が停車する熊取駅と関西国際空港行きの分岐点となる日根野駅のどちらの駅周辺整備を先に進めるのかという議論があり、熊取駅西側エリアを整備したときに受益を受ける大部分が泉佐野市域になることから熊取町との調整に時間がかかるだろうということで積み残された事業になった。それが熊取駅の東地区にある山側ロータリーも空港の発展とともに交通量が増えたことにより、熊取町との調整がついたことで現在整備を進めている。空港開港当初の積み残された事業との位置付けで空港関連事業としている。

熊取駅西地区整備については以上の事情があるが、基本的に関西国際空港建設時の「関西国際空港関連施設整備大綱」等に基づいて決定した事業や関西国際空港2期事業の際に決定した事業のうち、着手できていない事業を空港関連地域整備としている。

りんくう総合医療センターは泉佐野市が建設した大阪府南部泉州地域の基幹病院であり、泉佐野市民を始めとする地域の医療ニーズに応えるとともに、関西国際空港対岸にあって未知の感染症対策や空港での急病者、航空機事故等に対応するための災害拠点病院としての役割も果たしている。(表1)では空港関連事業経費の全額を計上しており、りんくう総合医療センターに係る経費についても建設分公債費、施設改修費用、運営費負担金の全額を計上している。これは空港が所在する自治体として泉佐野市が有する、周辺自治体には見られない特別の行政需要を明らかにしているのであって、全ての負担を空港利用者に求めているのではない。航空機事故等に対応するための災害拠点病院というりんくう総合医療センターの使命からして、空港利用者にも一定の負担を求めるものである。さらに、りんくう総合医療センターは今回の新型コロナウイルスやこれまでのSARS、新型インフルエンザ等感染症対策で大きな役割を果たしているが、人口10万人の自治体の規模を超える病院で、これを維持することは大変苦しく無理があるとの説明があった。

また、連絡橋の耐震工事は、5年前は超概算の工事費だったが今回はほぼ明確な工事費を把握していると説明があった。

泉佐野市の説明を受け、当委員会は空港関連地域整備については一定の理解ができると考える。また、感染症対策でりんくう総合医療センターが果たした大きな役割や連絡橋耐震工事の必要性を踏まえると、これらの事業は空港利用者の安心安全を担保するものとして引き続き重要であると考えます。

泉佐野市の空港関連事業経費の合計は平成30年度からの5年間で空港税収の合計を50.6億円上回り、令和5年度からの5年間では37.4億円上回る見込みである。関空橋税はこのマイナス分の全てを賄おうとするものではない。泉佐野市民がマイナス分の全てを負担することは相当ではなく、マイナス分についての財政支援がない現状を考えると空港利用者である連絡橋利用者にその一部の負担を求める仕組みとして関空橋税は引き続き必要であると当委員会は考える。

4. 税率の検討について

当委員会は税率の検討を行った。

検討に当たっては、まず、税の使途と税収を比較した。令和5年度からの5年間の関空橋税収入は17.0億円と見込んでいることから、仮に税率を2倍の200円で計算しても空港関連事業経費と空港税収との差である37.4億円は賄いきれない。

次に、法定外税の延長に当たっては、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いて、総務大臣は次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とされている。

- 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。
- 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。

現行の税率は①から③のいずれにも該当しないとして総務大臣の同意を得ており、関空橋税を延長するのならば、現行の税率のままが適切であると当委員会は考える。

5. 関西国際空港や経済社会に与える影響の検討について

関空橋税は空港にアクセスする経費の一部であることから関西国際空港に係る諸活動に何らかの影響を与えている可能性がある。故に、これまで同税を新設及び延長した際にはその影響の程度を検討してきた。

今回の委員会においても①航空機発着回数、②航空旅客数、③外国旅客者数、④鉄道乗降客数、⑤リムジンバス乗降客数、⑥ポートターミナル乗降客数、⑦貨物取扱数量と⑧連絡橋通行台数の推移を比較検討した。

一昨年からの新型コロナウイルスの影響が大きく、今回は前回と比べて正確な比較はできないものの、令和2年度において①航空機発着回数から⑥ポートターミナル乗降客数までの各項目の数値が大幅に減少しているなかで、⑦貨物取扱数量の減少が最も小さく、その次に⑧連絡橋通行台数の減少が小さかった。このことから関空橋税は関西国際空港に係る諸活動の大きな障害になっていないと考えられる。

6. 関係団体に対する意見照会及び納税者に対する理解促進と周知について

平成23年の検討委員会では、利害関係者からの意見を聴取するため、関西国際空港株式会社、一般社団法人大阪府トラック協会、西日本高速道路株式会社に対し意見照会を行った。その後、総務大臣の同意を得て特別徴収義務者に指定した西日本高速道路株式会社と協議を行っている時期に関西国際空港テナント連絡協議会、関西国際空港航空会社運営協議会、関西国際空港リムジンバス等運営協議会、一般社団法人大阪バス協会、関西国際空港レンタカー運営協議会から泉佐野市に対して税導入の撤回を求める等の要望があった。

平成28年の検討委員会では、これらの団体に対し意見照会を行った。また、新たに関西パーキング事業協同組合から泉佐野市に対して関空橋税を延長しないようにとの要望があった。

今回も当委員会は、これまでに意見照会を行った団体及び泉佐野市に対して要望がなされた団体に対して意見照会を行った。

その結果、関空橋税の延長に反対の意見がほとんどであったが、一部の関係者からは利用税の使われ方について検証を行うことや反対の意見ではなく長期的な観点から検証及び評価した上で検討してほしいという要望があった。

これまでの関空橋税の経緯を振り返ると、平成24年4月の同意に際して総務大臣から「泉佐野市外の住民も含め不特定多数の者が空港連絡橋を利用することに鑑み、空港連絡橋利用税の課税について、同税の納税者となる空港連絡橋の利用者及びその他の関係者に対し、十分に周知し、理解を得るよう努めること」との文書が添えられている。

また、平成29年7月の同意に際しては「今回の更新に際しては、改めて意見や通知を出すまでの必要性はないと考えるが、納税者を始めとする関係者に本件についての理解を得ることは引き続き重要であると考えており、泉佐野市においてはその点について留意してほしい」との助言がされている。

これを受けて泉佐野市は、平成30年3月の延長に際し西日本高速道路株式会社との協議を経て高速道路上の横断幕設置や高速道路ガイドマップへの記事掲載、広報リーフレット、ホームページ、大型ポスターの掲示等によって関空橋税についての告知や理解促進に取り組んでいる。

当委員会は、関空橋税が連絡橋を自動車で通行して空港を利用する行為を課税客体とし、連絡橋の通行料金を支払う者を納税義務者としていることから、普通税であっても納税者に対して税の使い道を明らかにする必要があると考える。関空橋税がどのように役立っているのか、どのように使われているのかについての周知をより丁寧に行うことが必要であり、納税者及び関係者に対して丁寧な説明になるように取り組んでいただきたい。

7. 検討結果について

関西国際空港は大阪府南部の泉佐野市、田尻町、泉南市の沖合5キロメートルの海上にあり、陸地側との間には唯一、連絡橋が架けられている。

連絡橋が所在する泉佐野市は関西国際空港の玄関都市であり、空港建設に合わせて多大な空港関連地域整備事業を実施した。そして空港が開港してからも現在に至るまで空港及び連絡橋が所在する自治体として、周辺自治体には見られない特別の行政需要が存在している。

これらの行政需要を賄う経費は、空港から泉佐野市に入る税収を大きく上回る状況が続いており、関空橋税を差し引いても多大な差額となっている。

一方、空港が所在することによる特別の行政需要に係る空港利用者の受益は明確であり、一定の受益者負担は合理性があると当委員会は考える。

(表1)のとおり、空港関連事業費を空港税収で賄い切ることはできず、その不足分の全てを泉佐野市民が負担するのは相当ではなく、不足分の全てを空港利用者に求めることもまた適当ではない。関空橋税は、空港利用者がこれらの差額の一部を、過度にならない程度に負担する仕組みとなっており、延長することが適当と当委員会は考える。

なお、関空橋税の税率は、引き続き現行の自動車が通行する回数1往復につき100円が適切であると考えます。

関空橋税は関西国際空港及び関連する経済の大きな障害になっていないと当委員会は考えるが、泉佐野市においては関係団体から要望があったように関空橋税の使われ方や効果を検証するとともに、税の使い道について丁寧に広報を行い連絡橋利用者の理解を得るよう努めていただきたい。

泉佐野市及び泉佐野市議会におかれては、こうした点を十分踏まえた上で審議を尽くされるよう期待する。

以上

(表1) 空港関連事業費と空港税収について

A: 空港関連事業経費

泉佐野市作成

事業説明	経費と税収等 (5年間)	
	H30-R4	R5 - R9
空港関連地域整備 (37.5 億)	23.4	14.1
・熊取駅西地区整備 (11.0 億) 熊取町と連携して実施する熊取駅西地区整備のうち、泉佐野市域の道路事業。関空近辺で早急に整備が必要なエリア。	(7.4)	(3.6)
・泉佐野土丸線 (26.5 億) 市中心部と空港・りんくうタウンを地域緊急交通路。	(16.0)	(10.5)
新たな行政需要 (42.4 億)	12.4	30.0
①関空の発展に伴って生じた新たな課題 (訪日外国人旅行者への対応) (15.1 億)	(7.8)	(7.3)
(外国人受入環境整備等) (7.2 億)	(0.3)	(6.9)
訪日外国人の増加によって顕在化した地域課題に対応する行政需要。人手不足対策も重要な行政課題になった。		
②りんくうタウン駅ビルの活性化 (2.6 億)	(0.8)	(1.8)
関空の玄関駅として整備、また防災拠点としての整備も重要になった。		
③関空連絡橋耐震工事補助 (17.5 億)	(3.5)	(14.0)
阪神淡路大震災以前に建設された関空連絡橋は耐震工事が必要で、国の要綱に基づく補助。		
施設の更新経費 (ランニングコストを含む) (97.4 億)	39.8	57.6
①維持管理経費 (7.8 億)	(3.8)	(4.0)
②病院施設改修 (13.0 億)	(0)	(13.0)
③下水道施設 (雨水対策) の更新経費 (6.3 億)	(1.5)	(4.8)
(雨水ポンプ場、浸水ポンプ)		
④人件費 (1.5 億)	(0.8)	(0.7)
⑤病院運営費負担金 (注) (64.5 億)	(31.6)	(32.9)
⑥空港消防経費 (4.3 億)	(2.1)	(2.2)
起債償還 (250.1 億)	157.1	93.0
空港関連事業公債費 (147.9 億)	(100.6)	(47.3)
病院建設分公債費 (102.2 億)	(56.5)	(45.7)
空港建設時の関連地域整備に要した起債償還費用		
合計	232.7	194.7

B: 空港に係る税収

固定資産税都市計画税	152.8	147.0
法人市民税	29.3	10.3
合計	182.1	157.3

C: 税収と経費の差

【B】 - 【A】	△50.6	△37.4
------------------	--------------	--------------

D: 空港連絡橋利用税	14.7	17.0
--------------------	-------------	-------------

泉佐野市空港連絡橋利用税検討委員会

(任期：令和3年8月11日から令和4年8月10日)

委員の区分		委員名	役職等
学識経験者	会長	田中 治	同志社大学法学部教授
学識経験者	副会長	齊藤 仁	和歌山大学経済学部准教授
学識経験者		藪野 恒明	弁護士
学識経験者		小松 知史	公認会計士不動産鑑定士