

# 持続可能な観光振興に向けた地域独自財源の在り方 —財源のベストミックスを—

調査部 主任研究員 高坂 晶子

## 目 次

1. はじめに
2. 地方の観光財源の現状
  - (1) 国と地方の観光財源
  - (2) 新たな行政ニーズと地方財政の硬直化
3. 地方独自課税をめぐる動き～宿泊税を中心に～
  - (1) 観光対応に充当可能な地方税と活用状況
  - (2) 宿泊税をめぐる経緯と現状
  - (3) 制度を検討する場合のポイント
  - (4) 導入自治体の取り組み
4. 税以外の観光財源
  - (1) 税以外の観光財源とは
  - (2) 各地の活用実績
5. 海外における観光財源の調達・活用状況
  - (1) 宿泊税【アメリカ・ハワイ州】
  - (2) 観光産業改善地区（TID：Tourism Improvement District）  
【アメリカ・カリフォルニア州】
  - (3) 事業収入【スペイン・バルセロナ市】
  - (4) 海外事例の示唆
6. 地方独自の観光財源の考え方
  - (1) 一般財源化の圧力
  - (2) 財政規律の徹底
  - (3) 複数の財源の組み合わせ（ベストミックス）の重要性
7. おわりに

## 要 約

1. 2003年の観光立国宣言以来、わが国はインバウンドの誘致を主体に観光振興に注力してきた。国が自治体のインバウンド対応を支援する施策も広く行われてきたが、2021年に延期された東京オリンピック・パラリンピックをもって、これらは一段落する見通しである。各地方は国に追隨してきた従来の施策を見直し、より自律的、主体的に観光振興に取り組むことが重要となる。本稿では、そのために必要な地方の独自財源に注目し、法定地方税、法定外地方税、協力金、分担金・負担金、事業収入について、調達と活用の在り方を検討する。
2. 近年、観光対応の独自財源として、自治体が地方税とくに法定外目的税である宿泊税を活用しようという動きがみられる。すでに徴収を始めている京都市はオーバーツーリズム対策の強化に、金沢市は新幹線の延伸で急増した観光客対応に税収を活用している。本年4月からスタートする福岡県と福岡市は同時期に宿泊税を導入しようとしたため調整が必要となり、宿泊者の負担感が不当に高まらないように税額を設定した。そのほか、今後の宿泊税導入に向け、有識者委員会を設置したり議会で取り上げたりしている自治体は現在20以上に上っている。
3. 観光目的の法定外税などの新税を導入する場合、新たな税目を創設してまで満たすべき行政需要の内容と具体的活動に当たる「使途」、宿泊など課税の「対象」とそれを選択した根拠、税率・税額を含む「徴収方法」、課税対象に税を課す地方自治体等の「課税主体」、「関係者への影響」などについて、論理的な妥当性が求められる。さらに、総務省との協議・同意が要件となっているため、法定外税を導入するハードルは決して低くはない。
4. 税以外の観光財源としては、①観光客から任意で集める協力金、②観光振興策の受益者から資金を集めて施策を実行に移す分担金・負担金、③入場料や地域交通の利用料金などの事業収入に大別される。ただし、わが国ではいずれも制度面の整備が進んでおらず、本格活用は今後の課題である。
5. 海外では多様な財源を活用して観光振興に成功している例がみられる。

ハワイでは、宿泊税を活動原資とする州観光局が、人気観光地としてのブランディングや主要市場向けのきめ細かいマーケティングを行い、来訪者数の増加に貢献している。その一方、目的税として導入された宿泊税が、その他の用途に転用される一般財源化に向かうなど、矛盾も生じている。

カリフォルニア州では、観光産業改善地区（TID：Tourism Improvement District）と呼ばれる地域を限定し、そこに立地するホテル、娯楽施設や会議場、レンタカー等の事業者から分担金を集めてDMO（観光振興組織）の財源とし、プロモーションやイベント、キャンペーン活動を行っている。徴収した財源の使途の明確性や活動の透明性に優れている。

バルセロナ市では、市のDMO自らが、ツアー商品の販売や交通機関の運営を担い、得られた事業収入をMICE（国際会議や見本市等）誘致などの観光振興策に充てている。同DMOは、世界でも公的補助の少ない組織の一つであり、それにより独立性、機動性を確保している。

6. 海外の事例をみると、税や協力金など財源のタイプはまちまちであり、そこに至った事情も様々である。わが国では、足もと、宿泊税の創設に取り組む自治体が多いものの、今後は、地域事情に合わせて様々なタイプの財源を検討し、最適な選択を行うことが重要である。財源が必要な理由や用途、規律ある運営を担保するガバナンス等を勘案しつつ、複数のタイプを活用する「ベストミックス」による独自財源の調達が望まれる。とりわけ、アメリカで活用事例の多いTIDは、用途の明確性や活動の透明性などに優れ、今後わが国でも積極的に検討すべき仕組みと考えられる。

(注) 新型コロナウイルス感染症により、観光をめぐる状況は本稿執筆時点と様変わりした。観光業の苦境が相当程度続くと見込まれ、オーバーツーリズム対応など財源を新規調達して対応すべき行政需要も一時的には大きく減少しよう。しかし、中長期的にみれば観光振興はわが国地域の重要課題であること、独自財源の開拓には時間を要すること等を踏まえ、内容の見直し等は行わなかった。なお、ポストコロナの観光振興の在り方については、稿を改めて検討する予定である。

## 1. はじめに

2003年の観光立国宣言以来、わが国は政府のリーダーシップの下、入国手続きの簡素化や免税対象の拡大などの観光振興策を積極的に推し進めてきた。その結果、2019年のインバウンド（訪日外国人観光客）数は、ここ数年に比べて伸び悩みつつも史上最高の3,188万人に達した。また、国連世界観光機関（United Nations World Tourism Organization：UNWTO）の発表する外国人訪問者数の国・地域別ランキング（2018年）では、世界全体で11位、アジアでは中国、タイに次いで3位となるなど（注1）、今やわが国は、世界的なデスティネーション（旅の目的地）の地位を固めつつある。

この間のインバウンドの行動をみると、当初は団体で新東京国際空港（成田）から入国し、東京→富士山→京都・大阪を巡って関西国際空港から出国する（注2）、いわゆるゴールデンルートが旅程の太宗を占めていた。しかし、2010年代半ば以降、個人のリピーター、いわゆるFIT（Foreign Independent TourまたはFree Individual Tourist）の比率が高まり、また海外からの直行便が地方空港に多数就航するようになると、定番の有名観光地よりもあえてマイナーな行先を好むインバウンドの姿が目立つようになった。実際、宿泊客の絶対数では三大都市圏（5,223万人泊、2018年）が地方圏（3,636万人泊、同左）を大きく上回るものの、2018年と2012年と比較した増加率については、地方圏（4.3倍）が都市圏（2.9倍）を凌駕している。

このような状況を受け、今後、観光客の誘致をめぐる地域間競争は、国内はもとより海外との間でも激しさを増し、それに伴って各地の観光振興策にも変化が生じると予想される。従来、地方は国の立案事業に即した観光振興策、例えば日本人客中心であった受け入れ態勢を刷新するため、政府の助成金を得てインバウンド向けの通信環境やベッド・トイレ等を整備したり、政府観光局（JNTO）とタイアップした海外プロモーションを行ってきた。言い換えれば、国に追随する自治体が大半であり、主体的、自律的に観光振興策を企画・実行するケースは一部にとどまるのが実情であった。しかし、2019年のラグビーワールドカップや2021年に延期された東京オリンピック・パラリンピックをマイルストーンとして、政府が強力に推進してきたインバウンド受け入れ支援は、早晩一段落となる可能性が高い（注3）。今後はそれぞれの地域が観光振興策を差別化する必要性が高まり、それらを裏付ける独自財源の調達が必要な課題となろう。

本稿は、このような問題意識の下、地方独自の観光財源の在り方を検討するものである。構成は以下の通りである。まず、第2章で観光財源の現状について、国と地方の動向を把握する。第3章では、観光目的に充当可能な地方の独自財源を整理したうえ、近年、各地で法定外地方税である宿泊税を導入する動きがみられることを踏まえ、税による財源調達の可能性と問題点を検討し、その他の財源にも幅広く目配りする必要性を指摘する。第4章ではわが国における税以外の観光財源、すなわち協力金や事業収入、分担金・負担金などの現状について整理する。第5章では、海外における様々な観光財源の事例を紹介し、第6章では、わが国地方が独自に観光財源を調達、活用する場合の留意点について検討を行う。最後に持続可能な観光地経営に向けた地方レベルの財源の在り方を考える。

（注1）2019年11月時点の暫定値。「観光庁関係予算概要」〔2020〕p.43。

（注2）関西国際空港から入国して逆ルートを巡るコースも含む。

（注3）2020年度の観光庁予算概要は「訪日外国人受入環境整備緊急対策事業」について、「2020年東京オリンピック競技大会、東

京パラリンピック競技大会により多様な外国人観光客の来訪が見込まれる競技会場周辺、ホストタウン、選手村が所在する地域において、ストレスフリーで快適に旅行できる環境を緊急に整備する必要がある」としている。

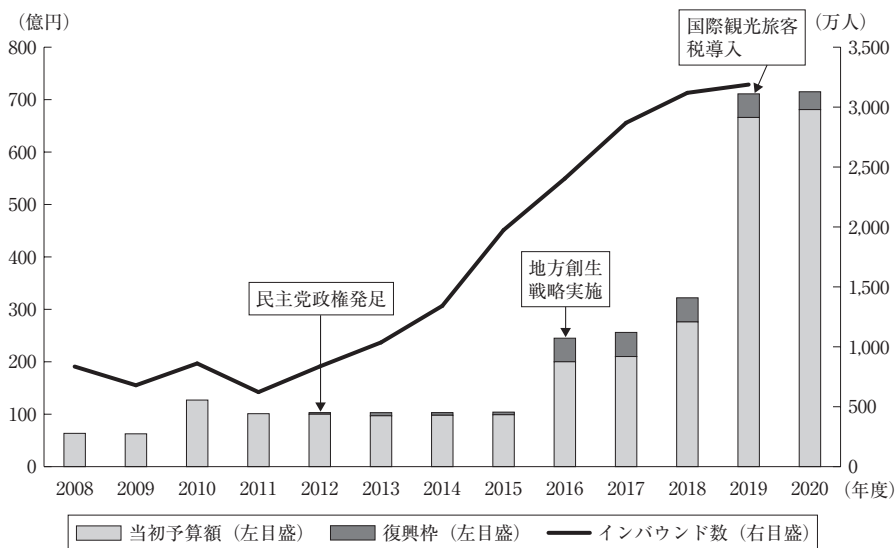
## 2. 地方の観光財源の現状

### (1) 国と地方の観光財源

#### A. 国の観光財源

図表1は観光庁が設置された2008年度以降の同庁の予算額の推移である。当初は64億円であったが、民主党政権が発足した2010年度に127億円に倍増されている。その後おおむね横ばいが続いたが、安倍政権下で地方創生戦略がスタートした2016年度、再び倍増され200億円規模となった。さらに国際観光旅客税が導入された2019年度には一挙に400億円増額されるなど、観光庁予算は、インバウンドの増加に合わせ、おおむね着実な伸びを示している。なお、国際観光旅客税の創設に当たり、その用途を把握する観点から同税を充当する施策は観光庁に一括計上されることとなり、一部事業は観光庁予算に計上された後、関係省庁に移し替えて執行されている（注4）。

（図表1）観光庁予算（当初予算ベース）とインバウンド数の推移



（資料）観光庁「観光庁関係予算概要」、政府観光局「訪日外国人客数」各年度版を基に日本総合研究所作成  
 （注）インバウンド数は暦年の数値である。

図表2は2020年度の観光庁予算の主な項目と予算額である。交通インフラや多言語表示など快適な旅行のための環境整備、対外プロモーション、人材育成をはじめとする産業強化策、地域観光への支援策が柱となっている。

国の観光関連予算は観光庁予算以外にも存在する（注5）。例えば「国際競争力の高い観光地づくり」（国土交通省）、「学生の双方向交流」（文部科学省）など各省庁の事業のうち観光関連部分が特定可能な予算が含まれる。これらを総合した政府全体の観光予算額は2008年度時点で210億円超に上り、当時の観光庁予算の3.5倍であった。この政府全体の観光関連予算にさらに加えて、港湾強化策の一環である

(図表2) 2020年度の観光庁予算の概要

(百万円)

	予算額	実施省庁
ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備	27,381	
① 円滑な出入国の環境整備	8,184	法務省
② 円滑な通関等の環境整備	3,530	財務省
③ 空港におけるFAST TRAVELの推進	3,176	
④ 公共交通利用環境の革新等	4,400	
⑤ ICT等を活用した多言語対応等による観光地の「まちあるき」の満足度向上	2,535	
⑥ 旅行安全情報共有プラットフォームを通じた旅行者の安全の確保	129	
⑦ 訪日外国人旅行者受入環境整備緊急対策事業	5,412	
⑧ ユニバーサルツーリズム促進事業	14	
わが国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化と観光産業の基幹産業化	15,653	
① ICTの活用等による先進的プロモーションの実施	6,313	
② 戦略的な訪日プロモーションの実施	8,717	
③ MICE誘致の促進	163	
④ 宿泊施設の生産性向上推進事業	58	
⑤ 観光産業における人材確保・育成事業	145	
⑥ 通訳ガイド制度の充実・強化	54	
⑦ 健全な民泊サービスの普及	194	
⑧ 教育旅行を通じた青少年の国際交流の促進	10	
地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上	23,738	
① 観光地域づくり法人(DMO)の改革	740	
② 国際競争力の高いスノーリゾート形成促進事業	2,000	
③ ナイトタイム等の活用による新たな時間市場の創出	1,000	
④ インフラ等の地域資源活用・クルーズ寄港促進事業	1,301	
⑤ 地域観光資源の多言語解説整備支援事業	1,050	
⑥ 文化資源を活用したインバウンドのための環境整備	9,840	文化庁
⑦ 国立公園のインバウンドに向けた環境整備	6,862	環境省
⑧ 広域周遊観光促進のための観光地域支援事業	761	
⑨ 観光地域づくり法人による宿泊施設等と連携したデータ収集・分析事業	160	
⑩ テーマ別観光による地方誘客事業	24	
観光統計の整備	653	
その他(経常事務費等)	670	

(資料) 観光庁「令和2年度観光庁関係予算概要」に基づき日本総合研究所作成

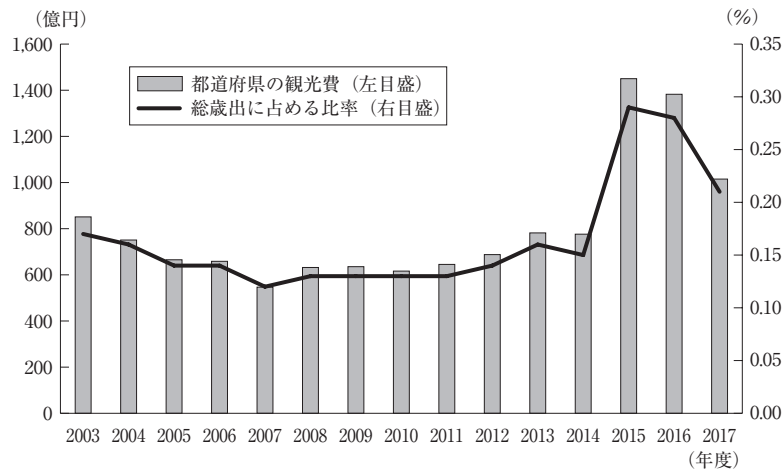
「大型クルーズ船が接岸可能な旅客船ターミナルの整備(国土交通省)」など、広い意味で観光にプラスとなる事業も関連省庁において幅広く予算化されている。

観光分野に手厚く予算が配分されてきた理由は、成熟化した日本経済にあって、観光が数少ない有望成長分野であるという事情がある。政府の観光重視の姿勢は各種経済計画にも表れている。例えば、全閣僚で構成される日本経済再生本部の成長戦略実行計画は、三つの柱の一つである「人口減少下での地方施策の強化」の6項目の一つとして、観光立国の推進を明記している。また、経済財政諮問会議の答申に基づき毎年策定される「経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)2019」にも、「地方創生の推進」の1項目として観光の活性化が挙げられている。

## B. 地方の観光財源

図表3は総務省の「決算状況調べ」を基に、都道府県が支出した観光関連費(注6)を示したグラフである。なお、市町村の観光費は独立して公表されておらず(商工費として計上)、ここでは都道府県の支出に限定する。

(図表 3) 都道府県の観光費の推移



観光立国が宣言された2003年度から最新の2017年度に至る都道府県の観光費支出をみると、2014年度まではほぼ横ばいで推移し、これは観光庁が設置された2008年度以降も大きな変化はなかった。2015年度には一転、90%と大幅に増加したものの、その後足もとまでの2年間については再び減少傾向にある。ちなみに、支出の底であった2007年度とピークであった2015年度を比較すると差は約3倍と、変動幅が大きい。

都道府県の観光費は、近年のインバウンド数の大幅な増加や周遊範囲の拡大等と時期的に符合しておらず、行政需要に合わせて支出額が変動しているとは言い難い状況にある。都道府県観光費の増加要因を調査した塩谷 [2017] は、沖縄県への一括交付金や北陸新幹線の整備費のような政府の一時的な拠出金の影響が大きいと指摘している (注7)。

## (2) 新たな行政ニーズと地方財政の硬直化

近年、自治体経営において、観光に対応した行政需要 (以下、観光対応需要) の存在感は高まりつつある。理由の一つは観光がもたらす地域経済・社会への活性化効果である。人口減少によって自治体の存続すら危ぶまれるなか、観光客が飲食や買い物をすることで地域経済を刺激したり、交通機関や施設等を利用することで生活インフラの存続に寄与する場合が該当しよう。2019年6月の「成長戦略実行計画」に「観光は、地方創生への切り札」とあるように、今や観光対応が地域の将来を左右しかねない状況である。

もう一つは、観光振興の副産物として発生する新たな行政需要である。最近一部の地域で、観光客の集中による混雑やゴミ投棄、騒音、違法民泊といったオーバーツーリズム現象が顕在化している。国はこれらの問題への対応を原則地方にゆだねており特段の財政措置は講じていない。他方、自治体にしてみれば、オーバーツーリズム現象は地域住民の生活に有形無形の悪影響を及ぼすため、看過できない問題となっている。

前節でみたように、国の観光予算がインバウンド誘致に伴う行政需要の増加に合わせて着実に増強さ

れている一方、地方の観光支出額については同様の動きがみられないのは何故であろうか。

理由の一つは、観光対応に活用可能な地方財源の乏しさである。図表4は地方の歳入内訳を示したもので、このうち地方税、地方譲与税、地方交付税、地方特例交付金を合わせて一般財源といい、自治体の裁量の余地が比較的大きい。これに対して、国庫支出金や地方債は、あらかじめ充当対象が決定され、使途に関する自治体の自由度は小さい財源である。

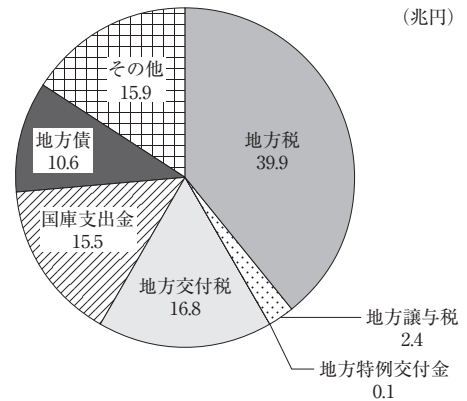
一般財源のうち、使途配分の自由度が最も大きいのは地方税であるが、現状、歳入全体の約4割にとどまっております、同税収のみで財政需要を賄うことは

困難という自治体が大半である。次いでボリュームが大きい地方交付税の場合、国が定める基準財政需要に基づいて交付されるが、観光費を含む商工費の算定根拠に採用されているのは域内人口である。そのため、域外から訪れる観光客や出張者などの関係人口の多寡は、交付税の算出に当たってカウントされることはなく、交付税は観光需要の増加に対応した仕組みとなっていない。

もう一つの理由は地方財政の硬直化である。図表5は人件費や公債費など毎年義務的に支出される経費の合計が財源に占める比率（経常収支比率）を示したものである。すなわち、経常収支比率が高いほど、財政に自由度が乏しく、硬直的であるといえる。

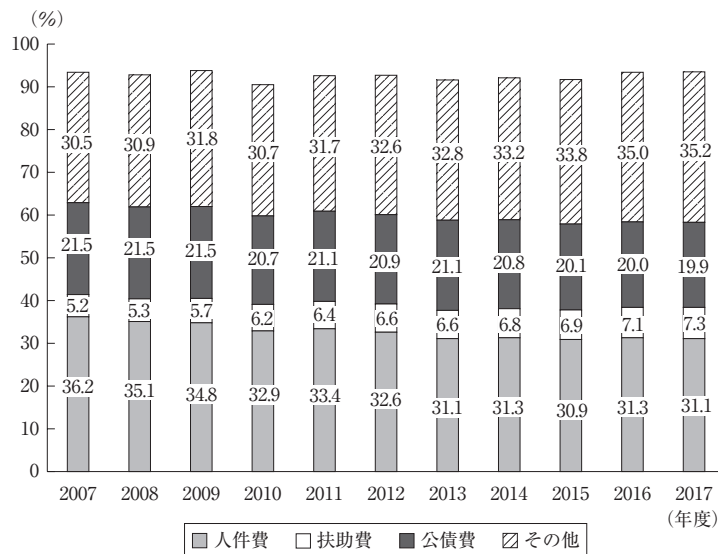
2007年以降、都道府県の経常収支比率はおおむね90%以上という高い水準を続けており、2017年には94%にまで上昇した。都道府県の望ましい経常収支比率は85%程度とされてきたことを考えると、財政

(図表4) 地方の歳入内訳 (2017年度)



(資料) 総務省「平成31年版地方財政の状況」に基づき日本総合研究所作成

(図表5) 経常収支比率にみる財政構造の弾力性



(資料) 総務省「地方財政の状況」平成31年版に基づき日本総合研究所作成  
 (注) 扶助費の内訳は社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費、その他。



構造の硬直化が見て取れよう。もっとも、85%を健全財政の目安とするのは都市基盤の整備・充実が重要課題であった80年代までの話で、道路や水道等がおおむね整備された現在は見直しが必要との見方もあるが、義務的支出が95%にも達するなかでは、自治体がインバウンド対応のような新たな行政需要に機敏に対応するのは困難といえる。

このように、地方では、観光対応需要が拡大しているものの、財源不足と硬直化する財政構造の下、予算の手当ては思うに任せないのが実情である。この現状を打破するため、近年、地方税に活路を求めようという自治体が現れつつある。

(注4) これにより、後述する政府全体の観光関連予算の一部が観光庁に計上されることとなった。

(注5) 塩谷英生 [2017] .「自治体における観光自主財源の導入に関する研究」2017年p.20。

(注6) 「決算状況調べ」の調査要領は、都道府県の観光費に含まれるのは商工関係職員の人件費、物産のあっせん、自然公園関係経費、宣伝費等としている。実際には、観光支出にどの費目を分類するかは、都道府県により大きく異なる。例えば、博物館や動物園等の経費を観光費とする自治体もあれば、社会教育費とする自治体もある。塩谷 [2017] p.12。

(注7) ibid.

### 3. 地方独自課税をめぐる動き～宿泊税を中心に～

#### (1) 観光対応に充当可能な地方税と活用状況

##### A. 観光対応に充当可能な地方独自財源

図表6は地方が観光対応に充当可能な財源の種類である。本章で取り扱う地方税は法定税と法定外税があり、それぞれ道府県税と市町村税に大別される。税以外の財源については次章で詳述するが、協力金、分担金・負担金、事業収入が主なものである。

(図表6) 観光対応に充当可能な地方独自財源

##### B. 地方税の体系

観光対応を目的とした税の活用状況を論じる前に、地方税のタイプや用途について整理しておこう。

地方税のうち普通税、すなわち住民税や固定資産税は広く行政需要一般に充当される。これに対し、目的税はあらかじめ一定の行政需要を想定して徴収するもので、用途は限定される。制度上は普通税、目的税ともに観光対応に充当可能な税目であるが、普通税を観光対応に使おうとすると、教育や福祉など他の行政需要との競合が生ずる。近年顕在化した需要である観光対応のために、普通税の現行用途を大幅に見直すことが至難なことは前

財 源			根 拠		
地 方 税					
道府県税	法定税	普通税	地方税法		
		目的税	無し		
	法定外税	普通税	条例		
		目的税	条例		
	市町村税	法定税	普通税	地方税法	
			目的税	地方税法（入湯税）	
法定外税		普通税	条例		
		目的税	条例		
協 力 金					
	竹富島入域料		地域自然資産法		
	その他		条例、地域の協定等		
分 担 金 ・ 負 担 金					
	分担金		地方自治法		
	地域再生エリア・マネジメント負担金		地域再生法		
	その他		条例等		
事 業 収 入					
	入館料等		条例その他		
	体験料等				
	運賃等				
	施設・サービス利用料等				

(資料) 総務省、内閣府資料等に基づき日本総合研究所作成

述の通りである。

他方、目的税についてみると、地方税法上、観光を用途とする税目は、市町村税である「入湯税」1種類に過ぎない（次項C参照）。なお、市町村は条例を制定して入湯税の税率を引き上げ（超過課税）、税収増を図ることが可能であるが、額は小さく効果は限られる。

このように、法定地方税を観光対応需要に活用する道が極めて狭い現状、別の選択肢として新たな税目の活用が考えられる。いわゆる「法定外税」であり、自治体の課税自主権強化のため、2000年の地方分権一括法で制度の拡充が図られた。法定外税も一般の地方税と同じく普通税と目的税に大別され、自治体はどちらも条例を定めて創設することができる。現在、法定外税の導入実績は61件を数え（図表7）、大半は核燃料税や産業廃棄物税など、外部で発生した「モノ」の持込みを対象とする、いわゆる迷惑税で占められているが、観光目的の税目も散見される（D項参照）。とくに、法定外目的税の1税目である宿泊税をめぐるのは、近年、導入の動きが活発化している。

（図表7）法定外税の状況（2017年度決算額）

（億円）

	名 称	導入自治体	税 収
<b>法定外普通税</b>			
都道府県（13件）	石油価格調整税	沖縄県	10
	核燃料税	福井県、愛媛県、佐賀県、島根県、静岡県 鹿児島県、宮城県、新潟県、北海道、石川県	206
	核燃料取扱税	茨城県	12
	核燃料物質等取扱税	青森県	200
	小 計		429
市町村（7件）	別荘等所有税	静岡県熱海市	5
	砂利採取税	神奈川県山北町	0.1
	歴史と文化の環境税	福岡県太宰府市	0.9
	使用済核燃料税	鹿児島県薩摩川内市、愛媛県伊方町	4
	狭小住戸集合住宅税	東京都豊島区	4
	空港連絡橋利用税	大阪府泉佐野市	4
	小 計		19
合 計		448	
<b>法定外目的税</b>			
都道府県（30件）	産業廃棄物税等（注1）	三重県、鳥取県、岡山県、広島県、青森県 岩手県、秋田県、滋賀県、奈良県、新潟県 山口県、宮城県、京都府、島根県、福岡県 熊本県、福島県、愛知県、沖縄県、北海道 山形県、愛媛県	66
	宿泊税	東京都、大阪府	31
	乗鞍環境保全税	岐阜県	0.1
	小 計		97
市町村（11件）	遊漁税	山梨県富士河口湖町	0.1
	環境未来税	福岡県北九州市	6
	使用済核燃料税	新潟県柏崎市、佐賀県玄海町	10
	環境協力税等（注1）	沖縄県伊是名村、沖縄県伊平屋村 沖縄県渡嘉敷村、沖縄県座間味村	0.2
	開発事業等緑化負担税	大阪府箕面市	0.5
	宿泊税	京都府京都市、石川県金沢市、北海道倶知安町	-
	小 計		17
合 計		114	

（資料）総務省「法定外税の状況」（令和元年6月1日現在）に基づき、日本総合研究所作成

（注1）各自治体における個別名称は様々である。

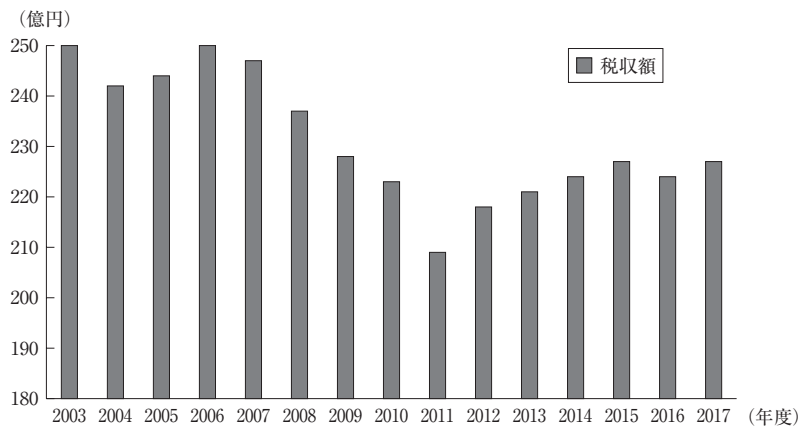
（注2）伊方町使用済核燃料税、座間味村美ら海税、京都市・金沢市・倶知安町宿泊税については決算額がないため税収額に含んでいない。

（注3）太字は、観光関連税。

### C. 入湯税

図表8は、市町村が徴収する地方目的税の一つである「入湯税」の税収額の推移である。2007年から漸減傾向にあったが、東日本大震災が発生した2011年にはとくに大きな落ち込みをみせた。近年は徐々に回復傾向にあり、2017年度決算額は前年比1.3%増の227億円であった。これは市町村税収全体の0.1%に相当する。

(図表8) 入湯税の税収推移



(資料) 総務省「決算状況調べ」各年版に基づき日本総合研究所作成

入湯税の創設は戦後間もない1950年に遡り、1957年に目的税化された。当初の用途は鉱泉源の維持管理、衛生施設（浴場）と消防関連施設の整備であり、観光振興が用途に加えられたのは1990年の地方税法改正時と比較的最近である。当時、入湯税の用途配分はすでに固定化していたため、浴場の衛生状態や消防施設の整備状況が格段に好転した現在でも、観光振興に充当される入湯税収入は半分程度である。

本税は鉱泉浴場（注8）が立地する自治体が課税主体となり、入湯客から一人1日150円を標準として徴収する。この標準税率とは異なる税率を条例で定めることも認められている。また、学童や高齢者、身体障害者、低廉な浴場等を対象から除外したり、税額を150円から下げる不均一課税も可能である。

図表9は2017年度に入湯税を徴収していた自治体と税額を示したものである。導入自治体数は981で、市町村全体に占める比率は56%である。また、2019年9月現在、超過課税を採用しているのは6市町に過ぎない（注9）。超過課税とするには条例の改正で足り、総務省との新規協議等は不要であるためハードルは比較的低いが（注10）、零細な浴場が少ないことや、住民生活に直結するといった事情で超過課税に消極的な市町村が多数派である。

(図表9) 入湯税の税率採用状況 (2017年度)

税率 (円)	20	40	50	70	80	100	120	130	150	200	210	250	合計
市町村数	1	5	13	3	3	49	2	3	898	2	1	1	981
構成比 (%)	0.1	0.5	1.3	0.3	0.3	5.0	0.2	0.3	91.6	0.2	0.1	0.1	100.0

(資料) 総務省「入湯税の概要」

(注) 北海道上川町が2018年、大分県別府市が2019年から超過課税を採用している。

ただし、2015年頃から、観光対応需要の高まりに伴い、入湯税の超過課税を導入する例がみられるようになった。北海道釧路市と上川町の場合、共に域内の有力温泉地が日本人観光客の減少に悩むなか、インバウンドの誘致と受け入れ体制の整備、温泉地の核となる新たな施設建設のため、高級ホテル・旅館（注11）に限定して超過課税の徴収に踏み切った。また、アジアからの観光客でにぎわう別府市の場合、高級宿泊施設の相次ぐ進出を好機と捉え、中心市街地の整備や公共施設の刷新など質の高い観光地づくりに充当するため、宿泊・飲食料金に応じた超過課税を徴収することとした。具体的には、温泉を備えた宿泊施設と日帰りの娯楽施設の利用者に対し、料金階層に合わせて段階的に税額をアップさせる仕組みである。

#### D. 宿泊税以外の法定外目的税

図表10は宿泊税（次節で詳述）を除く観光目的の法定外税を整理したものである。全9件のうち、静岡県熱海市の別荘所有税はリゾートマンションの増加に伴う行政コストに充当する目的で1970年代に導入された歴史ある税目である。それ以外は地方分権一括法以降、2010年代前半に創設されており（2018年の美ら海税を除く）、宿泊税に先立って多様な税源が検討されてきたことがわかる。

（図表10）観光対応に充当されている地方税の例（宿泊税、入湯税を除く、施行日順）

名称	導入自治体	税の種別	施行日	使途の範囲	2017年度税収 (百万円)
別荘等所有税	静岡県熱海市	法定外普通税	1976/4/1	環境衛生費、消防費、道路整備費	524
遊漁税	山梨県富士河口湖町	法定外目的税	2001/7/1	環境保全・観光インフラ整備	8
乗鞍環境保全税	岐阜県	法定外目的税	2003/4/1	環境保全・観光インフラ整備	12
歴史と文化の環境税	福岡県太宰府市	法定外普通税	2003/5/23	資源保全・渋滞対策・観光振興	87
環境協力税	沖縄県伊是名村	法定外目的税	2005/4/25	環境保全	4
〃	沖縄県伊平屋村	法定外目的税	2007/7/1	環境保全	3
〃	沖縄県渡嘉敷村	法定外目的税	2011/4/1	環境保全	14
美ら島税	沖縄県座間味村	法定外目的税	2018/4/1	環境保全	10（注）
空港連絡橋利用税	大阪府泉佐野市	法定外普通税	2013/3/30	空港関連施策	413

（資料）総務省「法定外税の実施状況（平成31年4月1日現在）」、塩谷英生【2017年】に基づき日本総合研究所作成  
（注）半年見込み。

富士河口湖町の遊漁税は、法定外目的税制度を活用した最初の事例である。フィッシング目的で河口湖を訪れる観光客のために駐車場や洗面所、休憩所等を整備する財源として、入漁料のチケットに遊漁税を上乗せして徴収している。岐阜県の乗鞍環境保全税は、ライチョウなど稀少生物が生息する乗鞍地域の保全のため、特定の駐車場に進入する自動車の運転者から徴収する税目である（緊急車両を除く）。バスなど車種により税額は異なり、環境影響調査や環境パトロール員の配置等に活用されている。福岡県太宰府市の「歴史と文化の環境税」の場合、太宰府天満宮への参拝者に起因する交通渋滞対策やごみ処理の費用として、市内駐車場を一時的に利用する自動車の運転者から徴収する。年始や受験シーズンには参拝者が多数来訪するものの、日帰り客が大半であるため宿泊行為への課税は難しく、一時有料駐車場（注12）の利用者を対象としたものである。沖縄県の環境協力税と美ら海税は、離島であるため課税客体を捕捉しやすい特徴を生かし、島へ往来する船舶・航空運賃に上乗せして島民を含む個人から徴収する税目である。主に環境保全に活用されている。

法定外目的税、普通税に占める観光目的の税目（ともに宿泊税を除く）は、全19税目のうち6件（沖縄県の環境協力税と美ら海税は併せて1件とする）、導入自治体61件のうち9件、総収税562億円の1.9%に相当する10.8億円である。地域のニーズに合わせた制度設計が図られている半面、収税規模の小ささが見て取れよう。

(2) 宿泊税をめぐる経緯と現状

現在、わが国で導入されている宿泊税は、ホテル・旅館等の宿泊者から、一人当たり料金に応じて100～1,000円（注13）を徴収する法定外目的税である。自治体によって細部には差異があり、例えば京都市は課税対象から修学旅行生を除外する一方、民泊も含めたすべての宿泊施設から宿泊税を徴収している。これに対し、東京都では、料金が1泊1万円以下の施設と民泊は対象外である。

図表11は宿泊税の導入・検討状況を整理したものである。決算年度の関係で一部の収税が不明となっ

(図表11) 宿泊税の導入・検討状況

(億円)

	都道府県	市町村	施行日	(予測) 収税
導入済	東京都	(注1)	2002/10/1	28.5
	大阪府		2017/1/1	19.0
	京都府	京都市	2018/10/1	41.6
	石川県	金沢市	2019/4/1	6.6
	北海道	倶知安町	2019/11/1	3.8
決定済	福岡県		2020/4/1	15.0
	福岡県	福岡市	2020/4/1	18.0
	福岡県	北九州市	2020/4/1	3.0

	都道府県	市町村	目標時期	(予測) 収税	検討時期、経緯等	
検討中	北海道				2017年に着手、2019年方針を公表	
		ニセコ町	2021/6/1		2020年、町議会に条例提出か？	
		富良野町	2021/10/1		2019年、有識者による検討会議発足	
		札幌市			2019年、導入の検討を開始	
		函館市	2021/4/1		2019年、検討開始、2021年導入を目指す	
		小樽市(注2)			2019年、有識者による検討会議発足	
	宮城県(注2)					2019年、導入の検討を開始
		仙台市				2018年、検討会議を設置、仙台市は懸念表明
	神奈川県	箱根町	2024/4以降			2019年、市長が検討会議の設置を表明
	千葉県	千葉市				2018年、町長が議会に導入意欲を表明
	山梨県					2016年、庁内検討組織を設置
		長野県				2019年、検討会議設置のため、必要経費を予算化
	長野県					2019年、知事が導入検討を表明
		白馬村				2019年、検討委員会報告書を公表、宿泊施設が反対表明
	静岡県	熱海市				2019年、知事が導入検討を表明
	奈良県	奈良市				2018年、市長選で宿泊税導入が争点化、検討開始
	広島県					2019年、市長が検討を表明、懇話会を設置
	鳥根県	松江市				2019年、知事が検討開始を表明、議会は慎重姿勢
	長崎県					2018年、市長が議会に検討を表明
		長崎市				2019年、市長が検討を表明、検討委員会設置
佐世保市					2019年、研究会設置、宿泊施設が反対表明	
	佐世保市				2019年、研究会設置、宿泊施設が反対表明	
大分県	由布市				2018年、有識者による検討会議発足	
沖縄県			可能な限り早期	56.8	2019年3月、検討委員会が導入を提言	
	豊見城市				2019年5月、庁内協議組織を設置	

(資料) 飯田泰之、前田純一郎「観光関連税制の現状と経済学的論点」p.7および新聞報道に基づき、日本総合研究所作成

(注1) 都道府県が課税主体となる場合は市町村欄を空欄としている。

(注2) 当該自治体は宿泊税に限定せず、幅広く観光財源について検討。

ているが、事前の試算では京都市が41.6億円、金沢市が6.6億円と相当規模の税収が見込まれている。

宿泊税の先駆けとなったのは東京都で、2002年、石原慎太郎知事（当時）が「東京を世界的観光都市に」と銘打ってホテル税を導入した。当時は国が「観光立国」を表明する前で、納税者の多くは国内出張の道府県民であったため、ビジネス上の優位を背景に、唐突に打ち出された新税への批判や不満は少なくなかった（注14）。このような経緯から、宿泊税は長く東京都以外には導入困難と見なされてきたが、近年のインバウンド・ブームが状況を一変させた。2017年、大阪府は「急増する観光客に対する行政需要への対応および今後目指すべき大阪の観光の姿を見据え」て宿泊税の新設に踏み切り、京都市や金沢市、北海道倶知安町などの有名観光地が追随した。現在、宿泊税の導入を検討中の地域は報道ベースで20件を下らず、また、小規模自治体の取り組みも増えつつある。

### (3) 制度を検討する場合のポイント

法定外税の創設に必要な手続きをみると、まず自治体が課税の目的や納税義務者、税率、徴収方法、用途、施行期日等を定めた条例案を策定し、議会で可決する必要がある。次いで総務省との協議に入り、同省の同意が得られると新たな税の徴収が可能となる。

従来、法定外税の創設（注15）には総務省の同意ではなく許可が必要であったが、2000年の地方分権一括法により要件が緩和された。不同意要件、すなわち①他の税（国税を含む）と同じ課税標準で、かつ住民に過剰な負荷がかかる、②自治体間の物流を阻害する、③国の経済政策に合致しない、の3点に抵触しない限り、総務省は同意しなければならないという「協議・同意制」に変更された。

このように、法定外税のハードルは以前より低くなったうえ、観光重視の政府方針も影響してか、宿泊税をめぐる総務省と自治体の協議はスムーズな印象がある。とはいえ、地方税法の規定とは異なる新たな税目を独自に設ける以上、自治体には入念な対応が必要となる。以下、法定外目的税である宿泊税を主対象としつつ、法定外普通税や法定目的税である入湯税を含めて観光対応に活用される税（「観光目的税」と表記）の制度設計に関する主なポイントを整理した。

#### A. 使 途

観光目的税の新設に当たり、検討のポイントは、あえて新たな税目を設けてまで充足を図る行政需要とは何か、その必要性や緊急性はどの程度か、需要を満たすためにどのような施策や事業を行い、期待される効果はどのようなものか、等である。併せて、当該需要を満たすのに新税が不可欠なのか、他の税目で事足りるのではないかなど、導入の是非についても厳しく問われる。

市として初めて宿泊税を導入した京都市の場合、寺社や伝統的建築物、学校が多数立地しているため、市民一人当たり税収が政令市平均よりも7%少ないなかで、インバウンドの増加・集中に伴う混雑や交通渋滞、違法民泊等への対応が急務であることを強く訴えた。これらのオーバーツーリズム現象は近年急速に顕在化し、市民生活に相当なダメージを与えていたことが周知であったため、税を新設して対応すべき行政需要として認められた。

なお、用途の問題は、税収を円滑に確保するうえでも避けて通れない。税や利用料、入域料等を検討する際、アンケート調査が様々な観光地で行われているが、来訪者の多くは「用途や効果が明確かつ有

効ならば支払う」と回答しており、納税者の納得感を得るうえでも、用途の妥当性や効果等を明確にすることは重要である。

## B. 課税対象

課税対象についてのポイントは2点ある。第1は宿泊や駐車など課税の対象となる行為（課税客体）が域内に十分存在していることである。併せて、課税客体や税率が消費税など他の税目と重複していないことにも留意が必要である。

そもそも、課税対象である温泉や宿泊者が、全国の自治体にあまねく存在している訳ではない。実際、法定税である入湯税ですら導入自治体は半数強にとどまるが、その主な理由は観光客向け温泉（浴場）の少なさにある。同様に、有名観光地であっても宿泊者が多いとは限らない。前述の太宰府市の「歴史と文化の環境税」のように、大半が日帰り客であるため宿泊行為を課税対象と出来ず、課税客体を別途求めているのはその典型である。

第2のポイントは、課税対象の選定根拠である。かつて東京都が「都以外の住民の負担の下に都のための事業を行う」として批判されたように、観光目的税、とりわけ宿泊税の主な納税者は当該自治体以外の住民であるため、とくに慎重な検討が求められる。

すなわち、①来訪者も当該自治体が運営する交通機関や水道・道路等のインフラ、ゴミ処理や治安維持等の公共サービスからメリットを得ているという「応益負担原則」や、②対応が必要な渋滞や騒音等の発生原因が来訪者にあるという「原因者負担原則」を根拠として示し、新設の税が課税原則にのっとり、相応の合理性があることを明らかにすることが必要である。

## C. 税率、税額

観光目的税の導入に際し、定額制と定率制のどちらを選択するかが主な論点である。また、制度設計に際し、担税力に応じて累進性を採用するか否か、あるいは高齢者や学生等への課税を免除するか否かについても論じられる。

累進性とは、例えば宿泊料や施設利用料の金額に応じて段階的に徴収額を増やす制度であり、応能負担に基づく課税とされる。一般的には、地方税の基本原則は応益負担、すなわち行政サービスの受益者である住民が広く対価を分担する「負担分任性」と「応益性」を柱とし、既往の地方観光目的税の多くも原則一律課税、すなわち応益原則を採用してきた。

しかし、近年は別府市の入湯税や京都市、金沢市、福岡市の宿泊税のように、利用・宿泊料金に応じた累進制＝応能負担原則を採用するケースが散見される。応能負担のメリットは、まず一律課税よりも税収を増やすことができる。また、高額料金を支払う観光客は（多くは少額の）税の追加的支払いに鷹揚な傾向があるため、税額に比例して徴税コストが嵩む恐れも少なく、効率的に税収を確保できる。とはいえ、安易に税収を得ることを優先し、用途や効果をないがしろにすれば、納税者の心象を害する恐れが強いことは前述のアンケート調査から明らかである。自治体は新たに得た税収を、来訪者の満足度や滞在環境の改善に有効活用する責務がある。用途はもちろん、無駄のない執行体制や事業の成果にも厳しく目配りすることが重要である。

#### D. 課税主体

地方税である観光目的税を、都道府県と市町村のどちらが課税するかという点も懸案事項である。各主体が新税を導入する必要性や緊急性を念頭に置きつつ、広域自治体と基礎自治体のいずれが当該税の徴収主体として望ましいかについて検討する必要がある。

都道府県の全域が観光地というケースは稀であるため、個々の市町村が観光目的税の課税主体となることが一見自然と思われる。しかし、広域を周遊する観光客への対応も重要であるし、都道府県による課税が妥当な場合もあろう。湖や高原など広大な観光地が複数の市町村にわたったり、類似の観光地が近隣に複数存在している場合、個々の市町村は例え差し迫った行政需要があったとしても、競争力の低下を懸念して新税の導入を躊躇する可能性が高い。このような場合には、都道府県が広域的に観光目的税を徴収し、入り込み客数や宿泊客数等に応じて配分することが一案であろう。

課税主体に関しては、二重課税の問題もある。都道府県と市町村が同種の税を導入しようとする場合、観光客は二重の負担を負うこととなる。実際、2018年に福岡県と福岡市の間で宿泊税をめぐる軋轢が生じた。このケースでは、協議の結果、県が200円、市が150円の宿泊税を導入するものの、福岡市では県税が市税相当分を減額して50円とし、同県における宿泊者の負担額を原則一律200円（注16）にすることで決着した。この経緯は他の自治体にも影響を与え、福岡県北九州市はこの直後に宿泊税150円（別途、県税50円）の導入を決めた。また、北海道倶知安町の場合、同じく宿泊税を検討している道との関係が課題となっていたが、福岡の例もあって総務省との協議が整い、道に先行して宿泊税の徴収を開始した。

#### E. 関係者への影響（含む特別徴収義務者対応）

関係者への影響についてもポイントは二つある。第1は、観光目的税の導入がビジネスに及ぼす悪影響である。新たな税負担を嫌って観光客が別の観光地に流れるのではないかという懸念は、同税の検討に際して必ずといっていいほど聞かれる。とくに温泉地や海水浴場が近隣に多数立地しているような地域では、関連事業者からの反対意見が根強い。

もっとも、先行事例を見る限り、税額が低く抑えられているためもあってか、税の導入前後で温泉利用者や宿泊者数が大きく減少したという報告はみられない。むしろ、京都市のように、宿泊税導入以降1年間の月間宿泊実績がすべて前年を上回ったケースもある。これについて飯田・前田〔2019〕は、課税が観光客数に与える影響は軽視できないとしつつ、税のマイナス効果を上回る集客・消費喚起効果を意識して用途を決めることが重要と指摘している。

第2のポイントは、特別徴収義務者の負担である。宿泊税をはじめとする観光目的税を自治体自ら徴収するケースは少なく（注17）、多くの場合、徴収場所の管理者に代行させる「特別徴収」方式を採用している。具体的には宿泊施設や駐車場、温泉施設等の運営主体であり、これらは特別徴収義務者といわれる。特別徴収義務者は、徴収事務に加え、納税者への説明や同意の取り付け、料金システムの変更、納税・報告事務等を担い、その負担は小さくない。観光目的税を導入する自治体は、この点を踏まえ、徴収開始までに相応の時間的猶予を設け、必要に応じて経費の一部を補助する等の配慮が必要である。



#### (4) 導入自治体の取り組み

(3)で取り上げたポイントはもっぱら制度設計に関するものであるが、実際に各自治体が高額な新税を導入するに当たっては、住民をはじめとして宿泊ビジネス等の観光事業者、寺社など観光資源の管理者に対する丁寧な説明と合意形成に向けた取り組みが重要となる。以下、最近宿泊税を導入した市町村における合意形成までの経緯と討議内容を紹介する。

#### A. 京都市

京都市は元来日本を代表する観光地であるが、2010年代に入り、著名な国際旅行メディアのランキング上位に入るなどしたため、以前に増して多数のインバウンドが来訪するようになった。その結果、交通渋滞や混雑、違法民泊、騒音被害等が頻発し、市民生活に大きなダメージを与えたうえ、ゴミ処理や交通安全対策等の行政コストもかさんだ。また、インバウンドの受け入れ環境として多言語表示や無料Wi-Fi、観光案内所等を整える必要性も高まった。これらの費用を賄うため、京都市は新たな財源の開拓を図り、2016年6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（以下、検討委員会）」を設置した。

検討委員会では、まず政令指定都市平均を下回る収税実態を踏まえ、京都を訪れる「入洛客」に上記の行政需要について費用負担を求める是非が問われ、相応の妥当性、合理性があるとの結論に至った。次いで財源の所在を幅広く検討する作業に移り、駐車場への駐車、宿泊、別荘所有の三つが候補に挙げられた。関係者（駐車場協会、不動産協会、旅館ホテル協会ほか）へのヒアリング等の結果、駐車場については市民の利用が多いこと、別荘については生活の拠点を二つ持つ、いわゆる二地域居住の普及により別荘の定義が難しくなったことから見送られ、宿泊行為を最も有望な課税対象とする中間報告が2017年1月にとりまとめられた。

中間報告を基に1カ月間（2017年5～6月）にわたりパブリックコメントが募集され、337件の意見が寄せられた。回答内容の上位10件をみると、「宿泊税に賛成」「税収を市民と観光客双方の満足度向上に使うべき」「税収の使途を明確化し、具体的な事業内容を公表すべき」「文化財の保護や町屋の保全に使うべき」「違法民泊の取り締まりに使うべき」等があり、市民の主な関心が税収の使途にあることが判る。

検討委員会はこれらの意見を踏まえて2017年8月に答申を提出し、京都市はこれに基づいて条例案を策定した。条例案は2017年9月の議会に上程され、討議の末、11月に議会を通過した。市議会では、税収の使途をめぐる議論や、違法な宿泊施設の取り締まりの強化、特別徴収義務者である宿泊施設の負担に対して配慮を求める意見が出された。

2018年10月、京都市は宿泊税の徴収開始にあたり、使途に関する方針として、①住む人も訪れる人も京都の品格と魅力を実感できるまちづくり、②インバウンドの増加など環境変化に対応した受け入れ態勢の整備、③国内外への情報発信の強化、を掲げた。また、多様な国籍の宿泊者からの徴税を担当する宿泊施設について、システム改修などの一部経費を補助したほか、宿泊税の概要と趣旨を解説した多言語の冊子やチラシを作成し、宿泊施設や駅・観光案内所に配置して負担軽減を図った。

図表12は京都市宿泊税の具体的な充当先と配分金額である。2018年は年度途中からの徴収であるため

額が少ない。事業別にみると、京都市ではすでに多言語表示等は相当進んでいるため、インバウンド受け入れ環境整備への配分は予想よりも控えめである。半面、深刻化するオーバーツーリズム対応のための混雑対策・分散化、および伝統産業や町屋を活かした体験型観光の促進のための文化振興・景観保全分野の比重は高い。また、額は限られているが、民泊対策にも安定的に税収が投じられている。

(図表12) 京都市宿泊税の使途 (予算ベース)

(億円)

使 途	2018年度	2019年度	2020年度
混雑対策、分散化	3.7	8.7	15.3
民泊対策	1.2	1.4	1.2
宿泊事業者支援 宿泊観光推進	0.4	3.9	2.8
受け入れ環境の整備	3.1	7.1	6.2
情報発信	—	2.6	1.0
京都ならではの文化 振興と景観の保全	4.8	16.8	13.2
宿泊税導入・徴収経費	2.2	1.1	2.1
合 計	15.4	41.6	41.8

(資料) 京都市「予算における宿泊税充当事業」各年版に基づき日本総合研究所作成

## B. 倶知安町

北海道中部に位置しニセコスキー場を擁する倶知安町のセールスポイントは、自然環境を活かした冬のスキー、夏のサイクリングやラフティングなどのアクティビティである。アジアからのインバウンドが8割近くに達するわが国の大方の観光地にあつて、欧米豪からの来訪者が多数を占める稀有なリゾート地といえる。

1990年代、オーストラリアからの来訪者が当地の優れた雪質をウェブで発信したことが契機となり、パウダースノーを目当てに倶知安町を訪れるインバウンドが増加した。その後、夏のアクティビティにも人気が出たことから、2018年の延べ宿泊者数は46万人泊と10年前と比べて3.3倍に増加している。宿泊客の増加に合わせて長期滞在型のコンドミニアムや商業施設に投資するビジネスも活発となり、倶知安町の中心市街地は2019年度の地価上昇率（商業地）で全国1位となった。このような急成長が注目をあび、同町は「観光による地域振興の成功例」として、日本で初めて開催された2019年のG20（20カ国・地域首脳会議）観光大臣会合の開催地に選ばれた。

活況の一方、町には問題も生じた。人口1.5万人の小規模自治体である倶知安町に多数の観光客が訪れたことで、公共サービスや生活インフラに過剰な負荷がかかることとなった。活発な不動産開発により、古くからの居住者が立ち退きを迫られるジェントリフィケーションや、スキー場周辺の環境破壊も生じた。さらに、2031年に予定されている新幹線の開通に伴う新駅周辺地の開発も必要となった。

倶知安町の財政は、これらに対応するには大きく不足していた。2017年度税収は10年間で約1.3倍となったが、もともと自主財源の比率が低く地方交付税に依存していたため、歳入自体の伸びは限定的であった。これは、固定資産税等の法定地方税収は交付税の算定根拠である「基準財政収入額」に算入され、税収が増えた場合には、交付税の減額で相殺される仕組みとなっているためである。実際、2017年

度の地方交付税額は10年間で▲11%、ピーク時（2010年度）と比較すると4.5億円の減額であった。

このような財政構造の下で、倶知安町の観光費は8,900万円（2017年度）と1億円にも満たず、新たな財源の確保が課題となった。2015年に町内にワーキンググループを組織し、別荘税や入湯税の超過課税など先進事例を検討したが、徴収業務に当たる税務課の抵抗に遭い（注18）、議論は停滞した。事態が動いた契機は、2017年3月、町長がメディアに対し、宿泊税の検討を公表したことであった。背景には、インバウンドを中心に宿泊者が急増したことに加え、法定外税である宿泊税は基準財政収入額に算入されないため、固定資産税と異なり、税収が増えても交付税の減額に至らない事情があった。町長の発言を機に町内の検討組織は拡充され、すでに宿泊税を導入している地域への視察や有識者会議の設置、町民アンケート、シンポジウム等を踏まえて制度設計が本格化した。

その際、問題となったのは北海道との関係であった。当時、道庁でも宿泊税を検討しており、総務省からは道と町が共に宿泊税を徴収する場合の合理的理由を求められた。その後、北海道が一時宿泊税を検討するペースを落とすなか、2018年、倶知安町は条例案を策定し、パブリックコメントを経て議会に提出、12月に可決となった。2019年11月から宿泊税の徴収が始まっている。

条例には、倶知安町ならではの工夫がみられる。すでに宿泊税を導入している他の自治体では、一人当たり宿泊料に応じて税額を決める定額制を採用している。しかし倶知安町の場合、長期滞在型のコンドミニアムが主流であるため宿泊者数が滞在期間中に変動することも多く、都度人数を正確に把握し、税額を算定することは現実的ではなかった。このため、倶知安町の宿泊税では、税率を1室または1棟当たり料金の2%とする定率制を採用している。また、同町では欧米豪からの来訪が多い強みを生かして、将来世界的リゾートに飛躍するため、人材の確保にも力を入れている。このため、夏季に職場体験やインターンのため来訪する学生を課税対象から除外したり、宿泊税を活用して観光施設の従業員のために休日保育を充実させるなど、優秀な人材の開拓と繋ぎ止めを図っている。

以上、宿泊税をはじめとする観光目的税の導入事例から、導入の背景および税を必要とする行政需要が様々であり、これらにきめ細かく対応することが必要であることが分かった。また、クリアすべきポイントや課税原則、総務省との協議や住民合意など、制度設計上も様々なハードルがあり、合理的で緻密な議論や関係者への丁寧な説明が重要なことも指摘できる。実際、超過課税や法定外税を検討する過程で計画が頓挫した例もあり、また導入を果たした自治体でも構想の検討を始めてから施行まで短くても2～3年を要しており、新規の税収を獲得する作業は多大な労力を要するといえよう。独自の観光財源の検討にあたっては、税に限らず幅広い選択肢に目配りし、地域事情にマッチした調達を意識することが望まれる。

（注8）温泉法上の温泉を利用する浴場、ただし、社会通念上鉱泉浴場と認識されるものを含む。

（注9）岡山県美作市、三重県桑名市、北海道釧路市と上川町、大阪府箕面市、大分県別府市。このうち上川町は2018年4月、別府市は2019年4月施行のため表9では標準税率の項に含まれている。

（注10）入湯税以外で広義の観光対応に超過課税が充当されている例として、高知県の住民税（森林環境税）、箱根町の（別荘を含めた）固定資産税の例がある。

（注11）国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館を超過課税の対象に限定し、線引きを行った。

（注12）月ぎめ利用、事業所・住居用または施設の来客用、5台以下の駐車場を除く。

- (注13) 海外ではもっと税額の高い宿泊税も珍しくない。第6章参照。
- (注14) 飯田泰之、前田順一郎 [2019] 「観光関連税制の現状と経済学的論点」 p.6。
- (注15) 法定外普通税の場合。法定外目的税は2000年に新設され、当初から協議・同意制。
- (注16) ただし、福岡市は段階的な税率を採用しており、宿泊料金が2万円以上の場合の市宿泊税は450円であることから、一人当たり税額は500円となる。
- (注17) 例外として、熱海市の別荘等所有税は市が所有者に徴収票を直接送付する普通徴収方式である。
- (注18) 柳澤利宏「倶知安町における宿泊税の導入とビジョン」日本交通公社 [2019] 『2019年度観光地経営講座 自立的な観光地経営に向けた課題に応じた財源確保』 p.23-24。

#### 4. 税以外の観光財源

##### (1) 税以外の観光財源とは

税以外に観光対応に充当可能な財源には、任意で観光客から拠出を求める協力金、範囲と用途を限って必要経費を受益者（主に事業者）から徴収する分担金・負担金、観光地・施設への入域・入館や各種サービスの対価として観光客が支払う事業収入がある。なお、近年はふるさと納税のように用途を指定した寄付金や、資源の保全を目的とするナショナルトラストが普及しつつある。ふるさと納税等の寄付金もまた有力な観光財源といえるが、調達に際し、自治体側の裁量が乏しいことから本稿では取り扱わない。図表13はこれらの概要を整理したものである。以下、各財源について詳しくみてみよう。

(図表13) わが国の協力金・分担金・事業収入の概要

分類	目的、負担する主体	導入事例	メリット	デメリット
協力金	観光資源や周辺環境の保全等に要する財源を調達するため、観光客に協力を求める資金	富士山保全協力金 美ら海協力金	地方独自課税に比べ導入が容易 徴収対象や期間を柔軟に設定できる	任意拠出のため公平性に課題 安定調達が難しい
分担金 負担金	一定地域内の観光振興財源を調達するため利害関係者に負担を求める資金	(大阪市うめきた 先行開発地区 エリアマネジメント 活動事業分担金)	財源の投入対象、費用対効果が明確 運営体制の改善が図りやすい	地理的範囲・充当対象・事業 費の確定および関係者の合意 形成が難しい
事業収入	観光資源の利用や関連サービスの対価として観光客から収受する資金 入場料、施設利用料等	社寺等の拝観料 駐車場利用料	協力金に比べフリーライダーを防ぎ やすい	観光地の競争力確保のため低 額になりやすい

(資料) 塩谷 [2017] その他を基に日本総合研究所作成

(注) 分担金の導入事例の( )内は観光振興を主要目的とするものではない。

##### A. 協力金

観光資源や周辺環境の維持保全のため、観光客から任意で徴収する資金である。対象となる観光資源は山や湖、海岸、森林や原野、桜や紅葉等の植物、祭りや行事など多岐にわたる。収受主体は地元自治体および観光協会等の関係組織、自治会等の地域団体、観光資源の管理委員会・協議会、環境保護やまちづくりを目的とするNPO法人等が主なものである。わが国における導入例としては、世界遺産山岳環境保全協力金（鹿児島県屋久島町）、富士山保全協力金（山梨県、静岡県）、美ら海協力金（沖縄県宮古島市）、コウノトリ環境協力金（兵庫県豊岡市）、滝桜協力金（福島県三春町、2009年度で終了）等が著名である。

協力金は関係省庁との協議や条例が原則不要であるなど、税に比べて導入が容易である半面、観光客の任意拠出であるため財源としての安定性を欠いている。また、法令等による裏付けが弱いこと、負担

者から公平性を問う声があることから、制度的にも脆弱さははらむ。

このような問題に対応し、より多くの協力金を収受しようという工夫が各地でこらされている。具体的には、①主要観光地に続くゲートや駐車場での収受、あるいはバス料金への上乗せなど来訪者の捕捉・識別が容易な場所・手段を活用する、②トップシーズン（例：桜の満開の時期）を割高にするなど、金額や徴収の時期を柔軟に設定する、③ICTを活用してキャッシュレス決済や事前支払を可能とする、等である。なお③については、協力金を収受する側のコスト削減にも寄与している。より積極的な協力促進策として、当該観光地ならではのノベルティや協力者リストへの掲載などのインセンティブを設ける例もみられる。

近年、制度的裏付けを持つ協力金制度も創設されている。2015年に施行された地域自然資産法は、自治体が地元関係者の参加する協議会を設置のうえ、環境の保全および持続可能な利用のために地域計画を作成し、それに基づいて利用者から料金を徴収する仕組みを定めている。沖縄県竹富島は同制度の適用第1号として、2019年9月から任意の入域料（一人当たり300円）を、島民を除いた観光客から徴収し、島の環境や生態系の保全に役立てている。

## B. 分担金・負担金

地方自治法224条（注19）は分担金について、自治体にかかわる事業によって、一部の主体に利益が生じる場合、受益者からその費用を（受益の範囲内で）徴収することができる」と規定している。法定外税と同じく分担金に係る事項は条例で規定する必要がある、一定の強制力を持つ（注20）。他方、税と分担金の相違点は、当該地域の幅広い層が受益する税に対し、分担金は受益の内容と影響範囲が明らかであり、受益者が特定できる場合にのみ活用される。

今までのところ、わが国における分担金制度の活用事例は少なく、国の補助を受けた景観整備事業において地元拠出分の分担割合を明確化した数例にとどまる（注21）。海外にみられるような、一定地域で主体的、自律的に行われる民間主導の振興策＝エリアマネジメント（注22）のための法定分担金制度、いわゆるBID（Business Improvement District、ビジネス改善地区）の導入事例としては、大阪市のうめきた地区の再開発事業が唯一である（注23）。同地区の再開発事業は、必ずしも観光対応目的ではないが、海外ではこのBIDの仕組みを観光分野に展開したTID（Tourism Improvement District）があり、今後のわが国観光財源の重要な選択肢となることが期待されるため、詳細を後述する。

日本でもBID制度の必要性を指摘する声が高まり、2018年、地域再生法の改正により「地域再生エリアマネジメント負担金制度」が創設された。本制度は地域振興に取り組む特定地域において、受益者の同意の下に負担金を徴収し活動に充てる仕組みである。手続きの流れをみると、まず、来訪者の利便性を高める施設の整備・管理やイベント等の事業計画を推進主体が策定し、同計画に規定された受益者の3分の2以上が同意した場合に負担金の導入が決定される。次いで、推進主体は特定地域が立地する自治体に事業計画を提出し、審査を求める。自治体は計画を承認すると、負担金額や実施期間等を条例で規定し強制力を以て徴収事務を担当する。その意味では、地域再生エリアマネジメント負担金は税に類似した制度といえるが、負担金の用途等は議会の審議の対象とされず、原則全額が当該地域の振興を担う専門組織に交付される。現状、同制度の活用事例はないが、イベントの実施やプロモーションなど観

---

光との親和性が高く、海外におけるTIDのような機能が期待されることから、観光振興財源の新たな調達方法として、一部で関心が高まりつつある（注24）。

### C. 事業収入

地方独自財源としての事業収入には、サービスを利用したり、観光資源を享受する対価として観光客が支払う料金収入のうち、自治体、および観光協会やDMOなど公的主体の会計に計上されるものが該当する。事業収入には利用料、入域（園、山）料、見学科、運賃等が含まれる。

事業収入の徴収にあたり、設備投資と管理運営費が発生する。具体的には遊歩道や道案内、休憩所・トイレのほか、観光資源の閲覧・見学のための施設（資料館等）およびスタッフ、アクセス手段（ロープウェイ等）や駐車場等である。これらはかなりの支出を要するため、自治体にとっての負担は小さくない。また、アクセス手段や駐車場については、民業圧迫との批判を招く可能性もある。

#### (2) 各地の活用実績

##### A. 富士山保全協力金

富士山では2013年に「富士山保全協力金（以下、協力金）」を試行し、2014年から本格的に導入している。根拠は山梨県富士山保全協力金基金条例、静岡県富士山保全協力金実施要項である。主な使途は、バイオトイレの整備など環境保全、道標や防護柵の設置など登山者の安全確保、多言語通訳の配置など登山者支援に大別される。

導入の背景をみると、来訪者の増加によりゴミ処理費用や水の使用量が増えたこと、登山道周辺の環境破壊が進行し、希少な動植物など生態系、岩石等の維持保全が急務となったことに加え、国連教育・科学・文化機関（UNESCO）の要請があった。2013年、富士山が世界文化遺産に登録された際、UNESCOは多数の入山者がもたらすダメージに警鐘を鳴らし、適正な管理を求めた。要請に応えない場合には登録抹消の可能性もあるため、山梨県、静岡県および地元の5市町村が検討を重ねた末、任意支払い型の入山料を創設することで合意した。

協力金は、五合目以上の来訪者一人当たり1,000円で、2019年夏の徴収額は山梨県側登山口1カ所（2地点）が約1億円、静岡県側登山口3カ所が約5,800万円であった。また登山者のうち支払った人数の割合を示す協力率は両県共に67%であった。登山者に対するアンケートでは大半が協力金に賛成しているが、支払い場所が分かりにくい等の事情で金額は伸び悩んでいる。山梨、静岡両県は受付周辺に声掛けスタッフを配置・増員したり、コンビニ等での事前決済を可能にするなど利便性の向上に努めている。また、登山証や缶バッジ等のノベルティも提供しているものの、制度の導入以来、協力率が目標の70%に届いたことはない。

このような状況下、協力金の義務化も検討されている。しかし登山口周辺は多数が行きかううえ、夜間に登山を強行する「弾丸登山者」も一定数存在するなど、対象者を捕捉しきれず義務化は容易でない。このため、当面、両県は広報の強化やスマートフォンによるキャッシュレス決済の本格導入により、協力率の向上に努める方針である。

## B. 大阪版BID

観光対応のため特定地域の受益者が資金を分担する制度は観光産業振興地区（以下、TID）といい、海外には多数の活用事例がある（5章参照）。わが国ではいまのところ実例がないが、類似の制度として、再開発地域の振興に取り組む大阪版BIDを取り上げ、参考とする。

大阪市は2014年に「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」を制定し、翌2015年4月から民間主導の振興事業を対象に分担金制度をスタートさせた。対象地域はJR大阪駅の北側「うめきた先行開発区域」で、同エリアの地権者12社が組織する「グランフロント大阪TMO（Town Management Organization）」が事業を行う仕組みである。なお、金額や分担比率等の詳細については、2017年に別途「大阪市うめきた先行開発地区分担金条例」が策定された。

大阪市は再開発事業の進展に合わせ、欧米的なBID制度によるエリアマネジメントを急いでおり、既存法令の解釈と運用を弾力化して対応した。具体的には、エリアマネジメント活動の財源調達のため、地方自治法の分担金制度を活用した。また、事業を担当する団体についても新たな法人格ではなく、都市再生特別措置法に基づき市長が指定する「都市再生推進法人」を活用した。分担金額は、各地権者が保有する土地面積と容積率を乗じた値で、当該地区の認定整備等の費用を按分して算出し、市が徴収のうえ、補助金としてグランフロント大阪TMOに交付した。

既存制度の活用で対応したため、事業には制約も生じた。例えば、事業主体を都市再生推進法人としたため、活動内容が空間の一体的管理のための非収益事業、具体的にはベンチや街灯の設置、警備員の配置等に限定された。それ以外の活動、例えば地区ににぎわいをもたらす広報・宣伝活動、あるいはオープンカフェ等の収益事業には分担金を充当することができず、別途寄付金等で賄うことを余儀なくされた。また、グランフロント大阪TMOは一般社団法人であるため、公益法人のように寄付金に対する所得控除を受けることができなかった。

大阪版BIDのこのような制約は、地域再生エリアマネジメント負担金制度では解消されている。すなわち、同負担金は来訪者の利便性向上にプラスとなる施設・設備といったハード面だけでなく、来訪者の増加を目的とした広報やイベントといったソフト面にも充当可能となっている。先行事例の経験が後発の制度設計に活かされたといえよう。

## C. 事業収入

従来、わが国の公的施設・公園等の入館料や見学科は、広く開放する趣旨から低額に抑えられ、それだけでは運営経費すら賄えず、公的資金に依存するケースが大半を占めてきた。しかし近年、国や自治体の管理する施設・設備等の値上げが相次いでいる。背景には経年劣化により安全面に不安がある施設が増え、補修費の調達が急務となったことに加え、インバウンドをはじめとする観光客の急増がある。すなわち、多数が訪れることで自然環境や伝統的建築物等に対する負荷が高まり、維持保全費がかさむ一方、多言語対応や無料Wi-Fiなどの受け入れ環境の整備コストも増加した事情がある。

料金の値上げに先鞭をつけたのは国であった。政府が毎年策定する観光振興ビジョンには、従来、環境保全や学術研究中心であった国立公園や文化教育施設を積極活用し、「稼ぐ資産」とする方向が示されている。これを受け、全国の国立公園は2017年から専門ガイドによるオオサンショウウオやマリモ、

---

旧修験道等の観察・体験ツアー、稀少植物を身近で観察できるフィールドミュージアムの検討を始め、2018年から試験的に実行している。国立博物館については、2019年4月から東京、京都、奈良、九州の各館が平常展の観覧料金を値上げした（注25）。同年3月には環境省が所管する東京都の新宿御苑の料金が200円から500円になった。

国に追随する形で、自治体が料金を値上げするケースも見受けられる。2019年4月、鳥根県松江市観光振興公社は運営する堀川遊覧船を270円値上げして1,500円とし、京都市の二条城は従来の入館料に加えて二の丸御殿の観覧料400円を徴収している。長野県松本市の場合、2019年3月、松本城の観覧料を2020年1月から値上げすることを決定し、茨城県水戸市は2019年6月、入園無料であった偕楽園について、県外客を対象に11月から入園料300円を徴収することとした。

日本の公的施設の入館料等は低額との評価もあり（注26）、施設の整備や展示の充実に結び付く料金の値上げは一概に否定すべきではない。割安とされるアジアの観光地でも、多数の観光客で負荷がかかる建物の維持や環境保全のため、利用料を値上げする動きがみられ（注27）、競争力の低下を過度に恐れる必要もない。むしろ、観光資源を管理する自治体や関係団体は料金を見直して施設の整備や展示の充実を図るとともに、観光客の満足度を高める取り組み、すなわち人気展覧会や開花時季等における開館時間の弾力化、イベントや企画展の開催、施設のライトアップや喫食の許可等に積極的に対応することが望ましい。

（注19）条文は以下の通り「普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件によりとくに利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる」。

（注20）不正に徴収をのがれる行為に対して料金を課することが可能（地方自治法第228条）、分担金納入義務者に対する自治体の督促義務、延滞に対する課徴金を科すことが可能（地方自治法第230条）等。

（注21）池知貴大は、重要文化的景観整備事業において、国庫補助を除いた事業費を景観形成地区に立地する伝統的建築物の所有者が分担したケース、駐車場管理運営事業において、区画線設置工事費を周辺事業者と自治体が分担したケースを挙げている。日本交通公社 [2018] p.14-15。

（注22）国土交通省はエリアマネジメントについて「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」としている。

（注23）公共空間でのイベント等を展開する「大丸有」等、活発なエリアマネジメント組織は存在するが、制度的裏付けが乏しいことから、ここには含めない。

（注24）観光振興財源としての負担金の可能性を論じた研究として日本交通公社 [2017] [2018]。

（注25）大人一人料金が、東京では620円から1,000円、京都・奈良では520円から700円、九州では430円から700円に値上げされた。

（注26）サンビエトロ寺院やピサの斜塔などヨーロッパの人気観光施設の入館料が数千円する例は多い。

（注27）日本経済新聞「東南ア観光地値上げラッシュ」2019年2月5日付夕刊。

## 5. 海外における観光財源の調達・活用状況

これまでみた通り、わが国では、税およびその他の財源を独自に開拓して観光需要に対応する取り組みは始まったばかりである。これに対し、海外の有名観光地では、税や協力金、分担金・負担金、事業収入を活用して観光需要の充足や振興策を実行して成果を挙げている。以下、財源ごとに代表的な事例を紹介する。



## (1) 宿泊税【アメリカ・ハワイ州】

### A. 概要

欧米では多くの広域自治体や観光都市で宿泊税が活用されている。なかでもハワイの場合、明確な方針の下に観光振興策に充当され、成果を挙げていることで有名である。

ハワイ州の宿泊税は正式名称を「一時滞在のための宿泊施設税（TAT：Transient Accommodation Tax）」といい、1987年に創設されている。同税では、ホテルやコンドミニウム、短期賃貸住宅（バケーション・レンタル）の室料（朝食代等のサービス料を除く）に対して、1泊10.25%が課される。2018年1月からTATの税率が1%引き上げられたため、現在、旅行者が負担する総額は州消費税と合わせて14.962%と、わが国と比べ高水準といえる。2019年度におけるTATの税収は6億ドルで、前年度比では8%増、10年前と比較すると2.7倍となった。

### B. 導入の経緯と現在

ハワイは第二次大戦後、飛行機の航続距離の延長等により、アメリカ本土の顧客を大量に獲得してデスティネーションとしての地位を高めた。しかし1990年代、施設の老朽化や競合観光地の台頭が人気に陰りをもたらしつつあったところに、国外主要市場である日本の景気悪化が引き金となり、ハワイへの来訪者数は大きく落ち込んだ。これを打開するため、ホテルを中心とする観光事業者はハワイ州政府と協議してTATの引き上げを断行し、それを原資に観光振興の専門組織であるハワイ州観光局（HTA：Hawaii Tourism Authority）を設立した。ちなみに、HTAの予算の95%はTATで占められている。HTAはアメリカ本土からの来訪者を再び惹きつけるため、きめ細かなマーケティング活動等に注力し、短期間のうちに人気デスティネーションの地位を回復することに成功した（注28）。

HTAの成功はTATの増収をもたらしたものの、その用途を巡って新たな問題が生じた。すなわち、観光以外に担税力のある産業が少ないハワイでは、TATを地域開発や一般行政需要に配分するよう求める声が州政府に多数寄せられ、TATを観光分野に集中する方針は早期に見直しを余儀なくされた。HTAが成果を挙げていることも予算増額にはかえってマイナスに働き（注29）、TATの増収分はもっぱら州内各郡への配分や地域開発基金、一般財源に充てられた。2018年に税率が1%引き上げられた時も、増収分はホノルル市の新交通システムの整備に充てられたため、HTAの予算をカットして一般財源を増額する事態となった。いわば、目的税であるTATの普通税化が進行している状況といえる。

### C. HTAの活動内容

HTAのミッションは、観光業の品質向上と質の高い観光商品開発、雇用の創出、自然資源と文化の保全、州民の生活水準の向上である。具体的な活動内容としては、アメリカ本土や日本といった主要市場別、顧客階層別のきめ細かなマーケティングとハワイ・ブランドの維持向上、質の高い観光客を惹きつけるツアーやアクティビティ、体験型商品の開発である。例えば、リピーター率が高い日本のシニア市場に対して、訪問済みのオアフ島ではなく隣のハワイ島の新鮮さをアピールする、あるいは、教育旅行で訪れる学生に対して、ワークショップ等を通じて多彩な伝承や自然遺産のユニークさを訴求し、ハワイのファンとなるよう促す、等である。

---

また、観光客による自然や文化の毀損、滞在環境の劣化等に対応するため、HTAは「責任ある観光(レスポンシブル・ツーリズム)」を打ち出している。これは、観光客が訪問先に敬意を払い責任ある行動をとるよう促す取り組みである。具体的には、ハワイの美しい自然が危機に瀕している様子をビデオ化して機内で放送したり、植林や稀少生物保護をテーマにした観光商品(エコツアー)を提供する、ハワイの文化・風習や自然に関する検定試験を行い、「ハワイ通」の観光客を認定するなどの事業を行っている。

#### D. 住民対応

HTAにとって、住民対応は大きな関心事項である。Bで述べたように、予算や運営について住民から厳しい視線を向けられることが少なくないため、HTAは活動内容と成果について、データを駆使しつつ丁寧な説明に努めている。例えば、対象国別の誘致活動により、当該国からどれだけの来訪者が訪れ、その増加率や消費金額の伸びは前回キャンペーンと比べてどのように変化したかを説明したり、スポーツや国際会議など旅行目的別のプロモーションの内容と成果を公開したりしている。前項のレスポンシブル・ツーリズムを打ち出すのも、観光客の増加・集中に起因するオーバーツーリズム現象に対して不満を募らす住民を意識した面がある。

住民満足度の測定もHTAの重要な業務である。近年の予算削減圧力をかわすためにもHTAは住民の意向の把握に努めており、不満の声をキャッチした場合には早めに対応している。意向の把握はHTAが主催する定期調査やコミュニティ単位の会合を通じてなされる。また、州や市の議員に寄せられた住民の要望や不満がHATに集約され、観光事業者や州の観光当局、議会等を巻き込んだ解決策に結実する仕組みづくりも進んでいる。

### (2) 観光産業改善地区(TID: Tourism Improvement District)【アメリカ・カリフォルニア州】

#### A. 概要

欧米では観光振興のための分担金・負担金(以下、分担金で代表)であるTID制度も広く活用されている。宿泊税が導入されていない地域はもちろん、すでに導入済みであっても、観光客が集まる地域や国際会議が開催される地域では、別途TIDを設けるケースが少なくない。自治体単位のTIDの内部に、さらに目的・範囲を限ったTIDを設けるケースもある。

カリフォルニア州の場合、全域で「一時滞在に対する宿泊税(TOT: Transient Occupancy Tax)」14%(消費税含む)が徴収されているが、それに加えてTIDを設けることができる。その場合は、宿泊税とは別に分担金1~2%程度(地域により異なる)が徴収される重複構造となっている。分担金を拠出するのは宿泊事業者のほか、飲食、小売り、スポーツ・娯楽施設、レンタカー等の事業者である。地域の観光事情によって負担割合は異なり、例えば大規模な国際会議場が立地している地域ではその運営主体の拠出額が多い。自治体が事業者から集めた資金は、当該地域のDMOに交付されて観光振興事業に活用される。

TIDはBIDのうち観光振興にフォーカスしたものであるが、負担方法は大きく異なる。BIDの場合、対象地域に不動産を所有する事業者が売り上げのうちから分担金を拠出しており、負担者は事業者であ

る。これに対してTIDの場合、事業者は各種料金に分担金を上乗せして観光客から徴収しており、負担者は観光客となる。フリーライダーを排除する必要上、分担金の徴収と自治体への納付は強制性を伴うため、TID分担金は観光客に対する課税という性格を強めている。しかし、個々の事業者から自治体に納められた分担金の使途等について、議会の統制が及ばない点はBIDと同様であり、税とは一線を画している。

## B. 導入の経緯と手続き

カリフォルニア州が関連法を整備し（注30）、州全域でTIDの設立を可能としたのは1990年代であった。これを受けて州内の自治体も各自TIDの導入に取り組み、2000年代入り後は急速な増加をみた（注31）。2019年1月現在、全米のTID173件のうち、カリフォルニア州のそれは105件と約6割を占める。カリフォルニアには58郡あるが、そのうち38郡にTIDが導入されている。

州全域をカバーする宿泊税があるにもかかわらず、州内の自治体が別途TIDを導入するようになったのは、地域資源・特性を生かしたマーケティング活動を行うためである。例えば、ナパバレーはワイナリーを、サンタモニカはビーチを、ヨセミテ国立公園に近いビッグベアレイクはスキーリゾートをセールスポイントとしている。カリフォルニア州全体のDMOが個々の魅力をきめ細かくアピールすることは難しいため、各地域のDMOはTID分担金を原資に観光振興に取り組んでいる。

TIDの設立手続きをみると、多くの場合、観光の専門機関であるDMOと受益する事業者が主導する。まず、協議委員会が設立されて観光振興構想と受益者の範囲を定める。次いでTIDの事業計画、すなわち資金規模、具体的な事業内容、各受益者の負担割合と徴収方法、TIDの存続期間等について検討する傍ら、域内の事業者に対して働きかけを行う。計画内容が事業者の一定割合（地区により異なる）から賛同を得ると、事業計画は自治体に提出され、その承認を得て制度がスタートする。

## C. TID分担金の使途

TID分担金は主に、観光客の誘致に向けたマーケティングやプロモーション、ブランディングに充てられる。自然やアクティビティ、食などの観光資源や優れた滞在環境を、ターゲットとなる市場や季節に合わせてアピールし、来訪を促す活動である。他地域との差別化を図るための各種イベントやキャンペーン、あるいは稼働を平準化するためのオフシーズンや平日限定の優待プラン、特別な体験ツアー等も盛んに行われている。

活動にあたり、顧客層の嗜好や特性を把握・管理し、きめ細かな観光商品を提供することが重要視されている。例えば、ナパバレーの場合、ワインの愛好家が集まって試飲を楽しむ新酒の醸造時季に、子ども向けのイベントや近隣の周遊ツアーも併せて提供し、家族単位の集客に結び付けるといった具合である。

## D. 運営状況

大半のTIDは5年程度経過した時点で存続の可否を問う仕組みを採用している。分担金を転嫁された宿泊者はTIDの導入地域を避ける可能性があるため、ホテル等の事業者は、TID分担金を原資にDMO

---

が行う誘客活動のパフォーマンスを厳しく吟味しようとする。他方、DMOにとって自由度の高いTID分担金は貴重であり、事業者に対して実績のアピールに余念がない。多くのTIDは延長されるが、地元  
の支持が得られずに役割を終える場合もあり、活動内容の説明はTIDの死活問題となっている。このため、TIDとDMOは連携し、分担金を投入したイベントやキャンペーンの誘客効果、プロモーションによるブランドイメージや知名度のランクアップ状況、観光客アンケートにおける好意的回答の比率等のデータを用い、説得的な説明を心掛けている。

ちなみに、BID、TID専門のコンサルタントによる調査では、分担金が宿泊客に及ぼす負の影響はほとんど無く、大半の地域で集客効果が認められたという（注32）。他方、TIDが廃止された場合、相当のダメージが発生するとの調査結果もある。サンディエゴDMOは、従来投入されていたTID分担金が2013年に途絶したため、プロモーション活動の大幅な縮小を余儀なくされた。その結果、同年のアメリカ全体の旅行ビジネスは順調であったにもかかわらず、サンディエゴ地域に限ってホテルの空室が増え、それに伴って宿泊料も低下したという（注33）。

### (3) 事業収入（スペイン・バルセロナ市）

#### A. 活動主体

世界第二の観光大国であるスペインを代表する観光地バルセロナでは、DMOが多彩な事業を行い、活動費用を調達している。

「バルセロナ観光局（以下、観光局）」は1994年に市と商工会議所が共同で設立したDMOである。オリンピック以前のバルセロナは晴天の多さと美しい海を誇るビーチリゾートであったが、1992年のオリンピックを機に旧市街地を再開発し、サグラダ・ファミリアなどの世界的建造物、独自のカタルーニャ文化、地中海貿易で栄えた歴史的町並み、人気サッカーチームのスタジアム等多様なセールスポイントの訴求に努めた。それらが奏功し、急増した観光客数の受け入れ態勢を整備することが必要となったことから、観光局自ら事業活動を行って財源の調達を図った。

活発な事業活動により予算に占める自主財源比率は高水準を続けており、観光局はヨーロッパには稀な「行政から独立したDMO」を標ぼうしている。高橋〔2017〕は、2012年の観光局予算について、総額4,400万ユーロのうち事業収入が4,200万ユーロを占め、公的資金の比率は4%に過ぎないと述べている（注34）。1994年に観光局が創設された当初、公的資金の比率は33%であったことから、20年足らずのうちに、約10分の1になった訳である。また、パリやロンドンの観光局と比較した場合、バルセロナ観光局に投入される公的資金比率は極めて低いといわれる（注35）。

しかし、こうした状況も、近年は変化がみられ、公的資金比率が徐々に高まっているという指摘もある。石黒〔2019〕は、スペインの経済状況の悪化を背景に、2011年度以降、バルセロナ観光局の予算に占める公的資金の比率は漸増し、2018年度には予算総額5,500万ユーロのうち公的資金が11%を占めたとしている。背景には、自主事業の収益性が低いため公的支援が必要になる事情があるという。この点について、そもそも市の出資するDMOが収益性の高い事業を担うことは民業圧迫につながりかねず、観光局が行う事業の低い収益性はある意味やむを得ないともいえよう。

## B. 事業内容

観光局の事業内容は商品の売り上げ、会員向け有料事業、会議誘致に伴うホテル負担金、コンサルタント料に大別される。

具体的な活動内容は以下の通りである。まず、商品の売り上げには観光局所有の観光施設の入場料や交通事業者とのバスの共同運航のほか、旅行会社が企画するツアー商品の販売手数料等が含まれる。商品のなかには、主要観光施設と公共交通機関の割引が受けられる「バルセロナ・カード」のような人気商品もある。次に、会員向け有料事業は旅行会社やホテル、飲食店といった会員企業に対する会議運営サービスや通訳サービスである。会議誘致に伴うホテル負担金とは、観光局が誘致した会議の期間中、提携ホテルの宿泊部門の売り上げの2%を誘致活動の経費として徴収するものである。最後にコンサルタント料はバルセロナへの視察の受け入れ事業およびスペイン内外の自治体から受託した観光振興のためのコンサルタントフィーからなる。

観光局はこれらの収入を活用して、誘客のためのプロモーション活動、旧市街地の町並みやビーチの整備・修復、人気スポットの混雑対策などのオーバーツーリズム対応に取り組んでいる。とくにMICEには力を入れており、大規模な見本市や国際会議、学会等を誘致するため、長期計画を立てて関係者とのネットワークを構築したり、知名度の高い会議を対象とした奨励金の支給等を行っている。

## C. 運営体制

観光局が幅広く事業を展開し多額の収入を得ている背景には、独自の運営体制が関係している。

観光局はバルセロナ市と商工会議所が共同出資したDMOであり、ガバナンスも両者が連携して行うが、それぞれの役割は明確に規定されている。すなわち、市長が議長を務める総会と民間出身者が統括する理事会は異なる役割を担う。総会は年2回開催され、年間の事業方針や予算などの重要事項を取り扱うのに対し、理事会は月1回開催され、日常的な業務運営について判断・決定を行っている。会社組織になぞらえると、総会は株主総会、理事会は取締役会とされる（注36）。なお、総会、理事会ともに、メンバーは行政・民間の出身者同数で構成されており、長期、短期双方の意思決定においてバランスの取れた判断を下す仕組みとなっている。

総会、理事会の決定や指示に基づいた日常業務は、観光局の専従職員によって遂行されている。観光局は行政や民間企業からの出向者は受け入れておらず、スタッフは観光やマーケティング、会議運営等の知見を有するプロパー職員で占められている。処遇には実績主義が採用されており、民間からの人材の移動も活発である。事業計画や観光振興策の立案・実行の際、職員は過去に培った人的ネットワークや業務経験を駆使して、ビジネススペースの事業活動を展開している。

### (4) 海外事例の示唆

こうした海外事例が示唆する点として、以下を指摘できよう。

第1は、調達した財源の使途の明確さである。とりわけTIDは具体的な事業内容と期待されるメリットを事前に検討のうえ資金を分担する仕組みであり、使途の明確さが際立つ。

使途について、海外では行政の担当者やDMO、観光事業者等が密接に協議し、行政需要の所在と特

---

質、財源を投入すべき事業の内容と目的、期待する効果や大きさについてあらかじめ詳しく検討し、最適な財源調達方法を追求する。さらに、検討結果を具体的な日常業務に落とし込む仕組みが整えられている。

第2は、TIDに限らず、宿泊税や事業収入など、観光目的の財源調達手法に関し、活動の評価と改善の仕組みが機能している。計画された事業の効果を判定する方法や期待される達成水準をあらかじめ設定したうえで、年度ごとにパフォーマンスを評価し、次年度の計画に反映させている。さらに別途、中期にわたる評価を定期的に行って制度の意義を問い直す機会も設けられており、財源を投入した成果を厳しくチェックする仕組みが整えられている。

第3は情報開示と説明責任である。観光事業者のみならず、当該地域の住民に対して活動内容や成果について情報を公開し、詳しい説明を行う。投入された財源に見合う活動であったか否かを問うほか、住民からの不満や要望に応える機会ともなっている。

以上、海外の事例では当該地域のセールスポイントや主要顧客層を踏まえた観光振興の長期ビジョンを検討し、それに適した財源の調達が目指されている。例えば、州全体のDMOであるHTAは、州内の多彩な魅力と目指す観光地像を訴求するため、宿泊税による相当額の財源を大規模なブランディングやマーケティング活動に投じて主要市場からの誘客に成功している。カリフォルニア州のTIDの場合、州内各地に賦存する地域資源に合わせて観光振興事業と受益の範囲を定め、事業者の連携の下、地域単位の活動に注力している。バルセロナ市では観光資源を保全しつつ来訪者の急増に機敏に対応するため、専門的知見を有するDMOが事業を多角的に行って町並み・景観の維持・整備と新たな顧客開拓に努めている。

わが国では、政府により観光振興の担い手であるDMOの育成事業が行われつつあるものの、活動資金の調達困難を訴えるケースが全体の半数以上を占めるのが実情である。今後は自治体とDMOが連携し、まず各地の観光資源やセールスポイントの洗い出し、理想とする観光地像の共有、関係主体の協力関係の構築等に取り組みつつ、活用可能な財源の所在を探ることが重要といえよう。

(注28) 州政府がワイキキビーチや老朽化施設の改修に取り組んだことも貢献している。

(注29) 現行予算で成果が挙げられるなら予算増額は不要というロジックである。なかには、運営体制が放縦であるから、その刷新により活動費用を捻出せよとの主張もあったという。http://resort-jp.com/2018/12/20/hawaii2018/ 閲覧日2020年3月12日。

(注30) 具体的には「駐車場・事業改善地域法」(1989年)、「事業改善地区法」(1994年)、「カリフォルニア州観光マーケティング法」(1995年)である。日本観光振興協会 [2019]、p.16。

(注31) 日本観光振興協会 [2019] p.5によれば、カリフォルニア州のTIDは2000年に3であったが、2010年には59、2018年に105を数える。

(注32) 日本観光振興協会 [2019] p.13。なお、本文のコンサルタントについてはp.3にて紹介。

(注33) 前掲論文日本観光振興協会 [2019] p.32。

(注34) 高橋 [2017年] p.34~35。

(注35) 2013年におけるヨーロッパ主要DMOの公的資金比率は以下の通り。パリ観光局：63%、ロンドン&パートナーズ：70%。

高橋 [2016年]「DMOの国内外事例からの考察」、観光庁「第2回DMOのあり方研究会資料」p.6。

(注36) 高橋 [2017] p.32~34。

## 6. 地方独自の観光財源の考え方

本章では、内外の事例を踏まえ、地方独自の観光財源を調達・活用する際に留意すべきポイントや課題について指摘する。

### (1) 一般財源化の圧力

宿泊税をはじめとする観光目的税を導入した場合、一般財源化を求める動きが生じて、本来の目的であった観光振興に財源が十分行きわたらない恐れがある。導入当初こそ用途を観光分野に限定していても、次第に他の行政需要に投入される可能性がある。

わが国では地方税を観光対応に充てる取り組みは始まったばかりであり、一般財源化の動きは今のところ見られない。しかし海外に目を転じると、当初は観光対応の目的税であったものが普通税化しつつあるハワイのTATのように、観光ビジネスが活況であるほどむしろ一般財源化の圧力が強まるケースもある。この圧力の背景には、観光ビジネスの裾野が広く関係する事業者が多方面にわたり、インフラ投資等を求める事情がある。加えて、観光客の集中が一般住民の生活環境にダメージを与えるオーバーツーリズム現象が生じるなか、不満を募らす住民が行政機関や政治家に対して、生活関連の様々な要求を行うことも影響していると思われる。

### (2) 財政規律の徹底

宿泊税等の用途が観光対応に限定されても問題がなくなる訳ではない。観光は多方面にわたる活動であるため財源の投入対象が拡散し、観光との関係がさほど密接ではない事業も含まれる可能性がある。また新規財源によって余裕が生じた場合にありがちな問題として、執行体制が放縦となる恐れもある。そもそも住民以外が主たる納税者である観光目的税の場合は、執行体制にゆるみが生じる可能性が高い。財政規律が失われる事態は大きな懸念事項であるが、対応は容易ではない。

一案として、公共投資のように新規の施設建設・整備事業に用途を集中することが考えられるが、ハード中心の公共投資のルールを観光対応に単純に当てはめることには問題が多い。観光の場合、誘客のためのプロモーション、あるいはオーバーツーリズム対策のための啓発活動の優先順位は高く、ソフト事業を税の用途から除くのは現実的ではない。

また、新税を導入した結果、観光客が減少しては本末転倒である。税によるマイナス効果を上回る誘客策の実行は極めて重要であり、マーケティングやプロモーション、ブランディング活動を使用から除くのは得策とはいえない。ただし、マーケティング等は、道路整備のように先に明確な需要があり、それを充足した時点で終了する活動とは性質が異なる。いわば予算が「あればあるほど」歓迎されるため、ハード事業に増して厳正な管理が重要となる。海外事例では、費用対効果を厳しく問う仕組みが整えられており、わが国でも参考とする部分は多い。

### (3) 複数の財源の組み合わせ（ベストミックス）の重要性

財政規律を徹底するうえで、費用対効果の追求と並んで効果的なのは受益と負担の対応関係の明確化である。5章で検討した海外事例をみると、ハワイのTATを除き、多くの場合受益と負担の関係を明

---

確化する取り組みを伴っている。海外に倣って宿泊税以外の取り組みも積極的に活用し、財政規律の維持を図ることが有用と思われる。

例えば、協力金の場合、収受の理由となる観光資源も、収受対象となる来訪者も特定が容易である。桜や紅葉のように期間の限定にもなじむし、用途についても多くの人数が利用する施設や交通インフラ等の整備が対象であるため、関係者の納得が得やすい。分担金の場合、活動内容を規定してから制度がスタートするため、とりわけ受益と負担の関係が明確である。さらに、事業経費を分担する受益者の監視の目が執行体制や事業効果に行き届く効果も期待できる。利用料等の事業収入も協力金と同じく、収受対象や理由、用途がわかりやすい。

今後、観光対応の独自財源を開発しようとする地域は、こうした税以外の財源にも幅広く目配りし、その強みを生かした財源のベストミックスを図ることが望ましい。行政需要の性質に合わせて財源を選択し、その特性を活かすことが重要である。例えば、税には需要の抑制効果が期待されることから、自治体全域に観光目的税を導入し、オーバーツーリズム対策として繁忙期や混雑エリアへの入り込み客数の平準化を図りつつ、域内の人気スポットでは協力金によって来訪者の受け入れ環境を整備し、中心市街地では分担金を導入してビジネスの活性化を図る、といった構図が考えられよう。

現状、税以外の財源は制度化が進んでおらず、宿泊税の導入に注目が集まる状況にあるが、それ以外の財源も含めた観光財源のベストミックスを図るうえで、TIDなどの認知度の向上が喫緊の課題となる。また、TIDの場合、関係者の合意形成や事業実施体制の構築も大きな課題である。税以外の財源も含めた幅広い独自財源を調達するためのハードルは高いが、地域事情や観光資源に適した財源を検討、開発することが重要である。

## 7. おわりに

わが国地方が観光目的で独自財源を調達しようとする場合、税については制度設計や住民対応、政府との協議など様々なハードルがあり、その他の財源については活用実績が限られるため、先行きは不透明といえる。さらに、6章で述べたように留意すべきポイントも少なくない。

しかし、地方創生にとって観光振興は重要テーマであり、独自財源の調達と活用は避けて通れない課題である。今後、各地域は税以外の財源、例えば協力金の対象とすべき観光資源を洗い出したり、分担金の仕組みを事業者に周知したりして、地域にとって最適な観光財源の在り方を追求することが重要である。

そのためには、アピールする地域特性や観光資源、誘致したい観光客の特性やその行動パターン等を明らかにしておくことが有効である。言い換えれば、各地方には観光地としての将来イメージを描き、それに近づく手立てをデザインする作業が求められる。自治体は観光事業者や観光資源の管理者のみならず、幅広い住民の参画も得て、地域独自の観光地像を描くこの作業を進めることが必要であろう。

(2020. 3. 26)



## 主要参考文献

- ・ 飯田泰之、前田順一郎 [2019]. 「観光関連税制の現状と経済学的論点」 2019年10月
- ・ 石黒侑介 [2019]. 「公民連携からとらえる「日本版DMO」の課題と可能性」 吉田記念事業財団『アド・スタディーズ』Vol68、2019
- ・ 観光立国推進閣僚会議 [2019]. 「観光ビジョン実現プログラム2019」
- ・ 観光庁 [2019]. 「「平成30年度観光の状況」及び「令和元年度観光施策」『観光白書2019年版』
- ・ 京都市 [2016～2017]. 「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」資料2016～2017年
- ・ 京都市 [2018]. 「宿泊税のご案内」2018年8月
- ・ 俱知安町 [2017～2018]. 「俱知安町法定外税に係る有識者会議」議事録、2017年11月～2018年11月
- ・ 俱知安町 [2019]. 「俱知安町の宿泊税に関する資料」2019年7月
- ・ 塩田英生 [2017]. 「自治体における観光自主財源の導入に関する研究」首都大学東京大学院都市環境科学研究科観光学領域、2017年9月
- ・ 総務省 [2019]. 『地方財政の状況』（2017年度決算）2019年
- ・ 総務省 [2019]. 「地方財政審議会・議事要旨」2019年3月27日、2019年11月8日
- ・ 総務省「決算状況調査」各年版
- ・ 瀬古雄祐 [2019]. 「地方税の現状及び地方公共団体における財源確保の取組」国立国会図書館『レファレンス』827号、2019年12月
- ・ 全国知事会 [2018]. 新しい地方税源と地方税制を考える研究会「都道府県税制における基幹税の在り方及び新たな税源等について」2018年5月
- ・ 高橋一夫 [2016]. 「DMOの国内外事例からの考察」観光庁「第2回DMOのあり方研究会」資料、2016年
- ・ 高橋一夫 [2017]. 『DMO観光地経営のイノベーション』学芸出版社、2017年
- ・ 東京都主税局 [2018]. 「宿泊税 15年の実績と今後のあり方」2018年6月
- ・ 公益社団法人日本観光振興協会 [2019]. 「カリフォルニア州におけるTID導入事例調査文献調査報告書」2019年3月
- ・ 公益社団法人日本観光振興協会 [2020]. 「2020年1月末週末の観光予報」2020年1月
- ・ 公益財団法人日本交通公社 [2017]. 『観光文化』234号、特集・DESTINATION・マネジメントの潮流、2017年7月
- ・ 公益財団法人日本交通公社 [2018]. 『観光文化』238号、特集・インバウンド時代の観光振興財源、2018年7月
- ・ 公益財団法人日本交通公社 [2017]. 「観光地の振興、管理、保全などを目的とした財源に関するセミナー」資料、2017年
- ・ 公益財団法人日本交通公社 [2017]. 『2019年度観光地経営講座 自立的な観光地経営に向けた課題に応じた財源確保』2019年
- ・ 公益財団法人日本都市センター [2019]. 『都市とガバナンス』Vol.31、テーマ・都市自治体とツーリ

---

ズム政策、2019年

- ・前田高志 [2019]. 「観光振興財源としての宿泊税の制度設計と課題」 関西学院大学『経済学論究』第73巻1号、2019年