

2024年8月19日  
No.2024-025

## 地方における宿泊税導入の現状と課題

調査部 主任研究員 高坂晶子

### 《要 点》

- ◆ わが国の観光がコロナ禍から順調に再興するなか、地域の観光施策の財源として法定外地方税に着目する自治体が増えている。その多くは宿泊行為に課税する宿泊税で、2024年8月現在、すでに宿泊税制度を導入している自治体は13（施行予定を含む）、創設を検討中の自治体は道県と市町村を合わせて50を超える。
- ◆ 各地の議論から、主な論点として以下を指摘できる。第1は課税の仕組みで、①定率制か定額制か、②定額制の場合、一律の税額か、宿泊料に応じて税額を引き上げる段階的定額制か、が議論となる。現状、わが国の主流は、宿泊客や事業者への配慮を優先して税額を抑えた定額制であるが、近年の宿泊料上昇を受け、税額を高くした区分を設けるケースが増えている。しかし、こうした段階的課税は、定額制本来の簡素な仕組みを損ないかねない。むしろ、物価上昇を始めとする事業環境の変化に機動的に対応できる定率制の採用を、真剣に検討すべきであろう。
- ◆ 第2は、自治体間の関係である。都道府県と市町村が同一市町村で宿泊税を徴収することは制度的に可能であるが、主体間の税額調整や役割分担は必要である。2020年から宿泊税を導入している福岡県の場合、独自の宿泊税を課している福岡市、北九州市については県税を減額し、全県で共通の税額としている。また、県と市は各自の指針に沿って宿泊税の投入分野や用途を定めており、地理的条件や組織特性、経済・社会環境を踏まえた役割分担が目指されている。
- ◆ 第3は、事業関係者の動向である。従来、観光事業者の大半は来訪者の減少を懸念して宿泊税に反対してきたが、近年、宿泊税に賛成したり、導入を要望する事業者が散見される。背景として、観光資源開発費やオーバーツーリズム対策費の必要性の高まりがあり、宿泊税を導入し観光振興予算の充実を図ることが得策と考える事業者が増えているとみられる。自治体は厳しい財政状況と宿泊税の活用のあり方をわかりやすく説明し、地元の合意形成を円滑に進めることが望まれる。
- ◆ 今後の留意点としては、①宿泊税の用途を観光振興に限定し、流用を防ぐ仕組みを作る、②コロナ禍のような危機に対処するため、宿泊税の一部をプールして基金を設ける、③自治体の創意工夫が最大限活かせる制度設計を考える、が重要である。
- ◆ 地方の観光振興が政策課題となるなか、自治体の独自財源である宿泊税の重要度は増している。すでに手続き面のハードルは下がりつつあり、今後は、地域全体にとって望ましい観光を実現するため、宿泊税をいかに活用するかが問われる。自治体は地域の観光の将来像を描き、実現に向けたステップを構想することが宿泊税を導入する前提となろう。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・高坂晶子宛にお願いいたします。

Tel: 080-3917-7169

Mail: kohsaka.akiko@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

## 1. はじめに

2023年5月に covid-19 が 5 類感染症に移行して以来、わが国観光は急速に再興を遂げ、2023年の延べ宿泊者数の全体（日本人客、外国人客の合計）は、コロナ禍前の2019年とほぼ同じ5.9億人泊に達した。なかでも、円安を好機とするインバウンドの復調は際立ち、訪日外客統計では、2023年10月にコロナ禍前の水準を回復し、2024年3月には、調査開始以来初めて月間300万人を突破した。さらに、2024年4月から、3カ月連続してインバウンド数は300万人を超え、6月には過去最高の313万人に達した。

こうした状況下、都道府県、市町村を問わず、観光関連施策の財源を調達するため、地方独自課税を活用する動きがみられる。具体的には、自治体が条例を制定して「法定外地方税」を新設・更改<sup>1</sup>する取り組みである。法定外地方税とは、1990年代の地方分権改革によって要件が緩和された制度であり、目的税と普通税に大別される。自治体が域内で新たに税源を開発して独自需要に充てようとする場合、地方議会における条例の制定と総務大臣の同意を経て、法定外地方税の新設が認められる。

法定外地方税を観光目的に活用する自治体が増え始めたのは、インバウンドの来訪が盛んになった2010年代後半である。コロナ禍で一時検討の中断を余儀なくされたものの、最近では、再び法定外地方税をめぐる有識者会議や議会での議論が活発化している。もっとも、既往事例を含めて各地の導入プロセスを見ると、域内の合意形成に手間取るケースは珍しくない。以下では、観光目的の法定外地方税の導入に取り組む各地の動きを押さえたうえで、主要な論点を整理し、留意すべきポイントについて検討する。

## 2. 観光目的の法定外地方税の現状

目下、議論の俎上にあがっている観光関連の法定外地方税をみると、宿泊行為を課税客体（税を課す対象）とする<sup>2</sup>「宿泊税」が多くを占める<sup>3</sup>。同税は法定外目的税に分類され、実際に負担する納税義務者はホテル・旅館等への宿泊客である。既往事例における納税額は現状、一泊一人当たり100円～1,000円<sup>4</sup>となっている（図表1）。

最も早く宿泊税を導入したのは2002年の東京都である。当時は観光立国宣言以前でインバウンドは射程外であり、納税者の中心は道府県からの出張者であったため、すでに税収が抜きんで豊かな東京都が、さらに税源を拡充する動きに対して国内各地から反発の声があがった。宿泊税を活用しようとする自治体はその後しばらく現れなかったが、2017年に大阪府が導入に踏み切り、京都府京都市、石川県金沢市、北海道倶知安町、福岡県と福岡市・北九州市などがこれに続いた。2024年8月現在、準備中、すなわち総務省との協議が成り、施行期日を待つ4市町村を含めて、全国で13自治体が宿泊税を制度化している。

図表2は、2024年6月現在、新聞等で宿泊税の検討が報じられている自治体である。6道県、44市町村の計50件にのぼり、2019年当時検討中であった23自治体<sup>5</sup>に比べて倍増している。なお、

1 すでに宿泊税を導入している東京都、京都市では、税額の引き上げが検討されている。

2 納税者の居住地や国籍等にはかかわりなく、課税客体は宿泊行為とされる。

3 観光分野の法定外地方税には、宿泊税以外にも離島への立ち入りや駐車場利用料に課税するケースがある。これらを含めた地方観光税の仕組みや導入根拠、法令上の位置づけ等について、詳しくは、高坂晶子『持続可能な観光振興に向けた地域独自財源の在り方』JRI レビュー 2020 Vol.6, No.78 を参照。

4 ただし、倶知安町は宿泊料の2%の定率制、2024年施行予定のニセコ町の最高税額は2,000円である。

5 高坂前掲論文 p13、図表11。その後に制度化されたニセコ町、熱海市のケースを含む。



図表2には、コロナ禍のため中断を余儀なくされたが、混乱の収束を受けて議論を再開したケースも含まれる。こうした自治体は、コロナ後の環境変化を織り込みつつも、従前の議論を活かして条例化や総務省との協議を急ぎ、宿泊税の早期活用を目指している。その他の自治体の間では、宿泊税の効果やビジネスへの影響等を検討する有識者会議、あるいは地元向けセミナーを開催したり、事業者を交えた検討会を設置する等、条例化に向けた準備段階の取り組みも少なくない。

(図表1) 宿泊税を制度化している自治体

	都道府県	市町村	施行日	税額	2022年度決算額 (億円)	2022年地方税収比 (%)
導入済	東京都		2002/10/1	100円~200円	15.8	0.03
	大阪府		2017/1/1	100円~300円	10.6	0.07
	京都府	京都市	2018/10/1	200円~1000円	30.5	0.98
	石川県	金沢市	2019/4/1	200円~500円	7.8	0.93
	北海道	倶知安町	2019/11/1	宿泊料の2%	2.4	6.45
	福岡県		2020/4/1	50円~200円	13.1	0.18
	福岡県	福岡市	2020/4/1	150円~450円	19.2	0.54
	福岡県	北九州市	2020/4/1	150円	3.3	0.18
	長崎県	長崎市	2023/4/1	100円~500円	4.4(注)	0.81
創設済	北海道	ニセコ町	2024/11/1	100円~2000円	1.6(注)	16.67
	愛知県	常滑市	2025/1/6	200円	6.0(注)	4.77
	静岡県	熱海市	2025/4/1	200円	2.0(注)	2.01
	北海道	赤井川村	2025/4/1	200円~500円	0.4(注)	11.43

(資料) 総務省「法定外税の実施状況 (令和6年1月)」、「令和4年決算カード」都道府県版、市町村版、各自治体ウェブサイト等に基づき、日本総合研究所作成

(注) 制度施行前で徴収実績が無いため平年度見込み額

(図表2) 宿泊税の導入を検討中の自治体 (2024年6月現在)

北海道		千葉県	浦安市	広島県	
〃	富良野町	山梨県	富士吉田市	島根県	松江市
〃	札幌市	〃	富士河口湖町	長崎県	佐世保市
〃	函館市	神奈川県	箱根町	熊本県	熊本市
〃	小樽市	長野県		宮崎県	宮崎市
〃	旭川市	〃	軽井沢町	鹿児島県	奄美市
〃	釧路市	〃	白馬村	沖縄県	
〃	帯広市	〃	阿智村	〃	宮古島市
〃	富良野市	新潟県	湯沢町	〃	石垣市
〃	千歳市	〃	佐渡市	〃	北谷町
〃	北広島市	岐阜県	高山市	〃	本部町
〃	北見市	三重県		〃	恩納村
〃	美瑛町	〃	志摩市		
〃	音更町	〃	鳥羽市		
〃	留寿都村	〃	伊賀市		
〃	占冠村	〃	伊勢市		
青森県	弘前市	奈良県	奈良市		
宮城県		和歌山県	高野町		
〃	仙台市				

(資料) 新聞報道等に基づき  
日本総合研究所作成  
(注) 道県名のための欄は、道または  
県が課税主体となるケース

### 3. 検討状況にみる主要論点

本節では、宿泊税の導入をめぐるこれまでの議論を踏まえ、主な論点と対応のあり方を検討する。

#### (1) 課税の仕組み

ここでの主な論点は、①税額を一定額に定める定額制と、宿泊料に一定の比率を乗じた定率制のいずれを採用するか、さらに、②定額制を採用した場合、宿泊額とは関係なく税額を一律とするか、宿泊料金に区分を設けて段階的に税額を高くするか（段階的定額制）、である。

定額制か定率制かについては、以下のように整理できる。まず、定額制は仕組みがわかりやすい、税額の計算が容易である、納税者への説明や事務作業に関する特別徴収義務者<sup>6</sup>の負担が少ない、（定率制に比べて）税収が予測しやすい、等のメリットがある半面、仕組みが硬直的で事業環境の変化に柔軟に対応できないというデメリットもある。一方、定率制の場合、繁閑差に伴う価格見直し（ダイナミックプライシング）や物価の変動に機動的に対応できる、観光ビジネスの成長に合わせて税収増が図りやすい等のメリットがある半面、税収の予測が難しい、税額の計算が煩雑で<sup>7</sup>特別徴収義務者の負担が大きい、等のデメリットもある。両者に一長一短はあるものの、海外、特にアメリカでは機動的運用に適した定率制を選ぶケースが少なくない。わが国においても、インフレや人件費の高騰、為替の変動といった事業環境の変化、インバウンドの急増や外国資本の進出に伴う世界標準とのハーモナイゼーションなど、観光が置かれた状況を踏まえると、定率制に分があるように思われる。

しかしながら、現状、わが国の宿泊税の大半は定額制で、定率制を採用しているのは北海道倶知安町<sup>8</sup>のみである。その理由として、定額制は応益負担<sup>9</sup>を原則とする地方税に適していることに加え、創設間もない法定外税を活用するに当たり、自治体が宿泊客や事業者に配慮して、わかりやすく作業負担が小さい定額制を選択してきたという事情がある。

宿泊客や事業者への配慮は税額にも影響しており、わが国の宿泊税は海外のそれに比べ、総じて低額である。特に宿泊料金のボリュームゾーンに対して税額を抑える傾向が強い<sup>10</sup>。例えば、ハワイ州オアフ島の場合、地方消費税を含めて宿泊料金の16.25%、イタリアのローマでは4~10ユーロ（約680円~1700円）、オランダのアムステルダムでは宿泊料の12.5%プラス3ユーロ（いずれも一泊当たり）の支払いが求められる。

次に一律定額制か段階的定額制かという論点についてみると、わが国では、税額を一律としている自治体は一部にとどまり、多くは段階的定額制を採用している（前掲図表1）。特に、コロナ禍後のインフレ基調のなか、一律低めの税額では観光財源の確保が思うに任せないことから、最高税額を高く設定しようとする傾向が目立つ（既往制度の更改を含む）。これは、わが国に多い家族経営の小規模旅館や、ボリュームゾーンを利用する出張者の負担を抑えつつ、税収を少しでも増やそうとする意図の現れといえる。観光の再興が順調に進む好機を活かそうと、こうした動きに拍車がか

<sup>6</sup> 徴収場所の管理者に徴税を代行させる「特別徴収」を義務付けられた主体で、宿泊税の場合は宿泊事業者。

<sup>7</sup> 宿泊税の課税対象は一泊当たり宿泊料金であるため、食事やアクティビティと一体化したツアーの場合、宿泊料金の算出が必要となる。

<sup>8</sup> スキーリゾートである同町の場合、主流である一棟貸しのコンドミニウムの宿泊客数が日によって変動するため、定率制の方が徴収事務が容易という事情がある。

<sup>9</sup> 納税義務者の受益に応じて課税する考え。対概念は、納税者の負担能力に応じて課税する応能原則。地方税に応益原則が適するのは、例えば、自治体の提供する水道の質は高額宿泊施設でも低額施設でも均一であるし、一人当たり使用量も大差ないこと等に基づく。

<sup>10</sup> 北海道の新税をめぐる懇談会資料では、1万円程度がボリュームゾーンとされている。北海道経済部観光局「新税の考え方」2024年4月、p19

っている印象が強い。

段階的定額制の導入には相応の事情があるものの、事務負担の少ない簡素な仕組みという定額制のメリットを損なうこと、また、自治体が一律提供する公共サービス（上下水道、交通安全等）への対価という、地方税の応益原則にそぐわない側面があることは否定できない。今後、定額制の枠組みを維持しつつ、負担区分の見直しや税額の引き上げを繰り返す場合、条例改正が都度必要になることも考え併せると、むしろ定率制の採用を真剣に検討すべきと考えられる。実際、唯一定率制を採用している北海道倶知安町の担当者は、「段階的な定額制を採用するのであれば、結局定率制とあまり負担は変わらないのでは」と述べている<sup>11</sup>。また、税の基本原則である公平原則に照らせば、すべての宿泊者に一定比率で負担を求める定率制は、低料金の宿泊者ほど税率が高くなる定額制<sup>12</sup>よりも公平とみることもできよう。現実問題としても、デスティネーションとしての日本の将来性を評価した外資系ホテルチェーンが全国で投資を活発化させ、従来価格を大幅に上回る高価格帯施設<sup>13</sup>が各地に現れる状況下、大幅な税収増を機動的に実現できるメリットもある。

## (2) 自治体間の関係

次の論点は、広域自治体と基礎自治体の関係である。制度的には、都道府県と市町村が同一地域で課税主体となっても問題なく、福岡県では2020年4月から、県と福岡市、北九州市が宿泊税を徴収している。また、図表2に見る通り、北海道、宮城県、長野県、三重県、沖縄県で道県と市町村の双方が宿泊税の導入を検討中である。ただし、その場合は税額の相互調整、徴収や用途等に関する役割分担が必要となる。

まず、福岡県の例から、宿泊税をめぐる自治体間の関係についてみてみよう。

2018年10月、独自の宿泊税創設に向けて条例化で先行した福岡市に対し、導入を検討しつつも慎重姿勢にとどまっていた福岡県が調整を求める事態となった。特に税収配分をめぐる協議は難航したが、県・市とも2020年<sup>14</sup>夏の東京オリンピック・パラリンピックまでに新税を創設したい意向があったため、2019年5月、トップ会談で決着が図られた。すなわち、県が200円、市が150円の税額を基本としつつ、福岡市に関しては県が市税相当分を減額して税額を50円に抑え、宿泊者の負担額を全県一律の200円<sup>15</sup>とする仕組みが考案された。福岡市に続いて宿泊税を導入した北九州市でも、同様の仕組みが採用された。また、両市で営業する宿泊施設は、県税・市税をまとめて徴収のうえ市に納付する仕組み（県へは市が払い込み）とされ、作業負担に対する配慮もなされた。なお、福岡市、北九州市以外の県内市町村が、今後、新たに宿泊税を導入する場合、県税は100円とする定めである<sup>16</sup>。

次に、宿泊税の活用状況をみると、福岡県、福岡市はそれぞれの条例において、等しく「独自財源を活用した観光振興」を掲げている。このため、具体的な事業レベルでどのように役割分担を図るかという課題が残るなか、県と市は事業環境や域内のニーズを踏まえ、それぞれの観光振興指針

<sup>11</sup> 日本交通公社『観光文化』No.261、p19、2024年5月

<sup>12</sup> 厳密には同一税額区分の場合。なお、低料金の宿泊者に対する負担軽減策として免税点の導入も考えられるが、現状、免税点を設けているのは都と大阪府のみである。

<sup>13</sup> 例えば、2023年4月に東京八重洲に開業したブルガリ ホテル 東京の宿泊料金は一泊25万円～400万円である。

<sup>14</sup> 実際はコロナ禍のため2021年に延期。

<sup>15</sup> 福岡市は宿泊料金2万円以上に対する税額500円（市税450円、県税50円）という区分を別途設けている。

<sup>16</sup> 市宿泊税の額は市の決定事項であるが、最低税額については全県一律200円という仕組みが維持される可能性が高いと思われる。

やプログラムに具体的な事業内容を盛り込んでいる。

図表3は、県と市の振興指針・プログラム、および宿泊税を投じている事業内容である。県事業の特徴としては、県内を6つに分けた観光エリアにおけるコンテンツの開発や人材育成、プロモーション等広域的な取り組みが目立つ。また、観光振興に向けた市町村の取り組みに、県の税収を投じる支援事業も大きな比重を占めている。一方、福岡市は九州のゲートウェイとしての機能やMICE振興など、同市のアイデンティティや将来像を重視した事業立案に力を注いでいる。なお、具体的な活動内容は、県・市ともに事業評価を踏まえて3年度ごとに見直す仕組みである。このように、福岡県・市では、それぞれの組織や地理的特性、経済・社会環境の変化を踏まえて重点分野を設定し、差別化した分野に宿泊税を投入する傾向が見て取れよう。

(図表3)福岡県と福岡市の宿泊税充当事業

	福岡県	福岡市	
指針等	第二次福岡県観光振興指針	観光・MICE推進プログラム2020-2022	
使途区分と事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>受け入れ環境の充実 宿泊事業者によるバリアフリーなど受入環境改善を支援 宿泊事業者による業務効率化など生産性向上の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>九州のゲートウェイ都市機能の強化 MICE施設をはじめとする都市機能強化 市を発着する九州周遊観光の推進 ビッグデータの活用などデジタルマーケティングによる観光振興の強化</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>観光資源の魅力向上 県内6観光エリアのテーマ設定と体験・ツアー開発を支援 広域ルート等の整備によるサイクルツーリズムの推進</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>2020年以降の大型MICE開催等の集客拡大への対応 大型MICEにおける受け入れ環境の充実 さらなるMICE誘致 大型イベントによる集客拡大と受入環境の充実 ライトアップなど歴史・文化資源を活用した観光振興</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>効果的な情報発信 デスティネーションキャンペーン対応 県内6観光エリア特性を活かしたデジタルプロモーション</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域や市民生活と調和した持続可能な観光振興の推進 観光DXなど観光産業の生産性向上 歩道整備など自然始め地域資源を活かした観光振興 持続可能な観光セミナーなど観光と市民生活との調和</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>観光振興の体制強化 県内各地の観光を支える人材の育成 県内各地の観光協会のDMO化の加速</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村への財政的支援 県内市町村への福岡県宿泊税交付金の交付</li> </ul>		

「福岡県宿泊税検討委員会報告書」2023年9月、「福岡市観光振興条例の施行状況に関する検討委員会報告書」2023年8月に基づき  
日本総合研究所作成

では、現在、複数の宿泊税構想が併存する道県の状況はどうであろうか。

北海道では、税額調整は目下、日程に上がっておらず、道税と市町村税は重複徴収される見通しである。このため、100円～500円のレンジの道税に加え、一律200円の市税を構想する地域（旭川市や小樽市など）がある一方、2000円の最高税額を決定済みのニセコ町<sup>17</sup>や検討中の函館市のような地域もある。さらに、入湯税<sup>18</sup>を徴収している温泉地も少なくないため、地域によっては、二重、三重の課税による負担額の増嵩が予想される。これに対し、宿泊税の導入によって「価格全体が上がる<sup>19</sup>」事態を懸念する声は多い。

宮城県と仙台市はそれぞれ300円、200円の宿泊税を予定していたが、重複課税に対する宿泊事業者の反対を受けて調整が行われ、目下は仙台市内の税収を県と市でどう配分するかが課題となっている。併せて、修学旅行のほか、部活動、湯治やワーケーションを課税免除とする負担軽減策も検討されている。

長野県では、有識者会議の答申を受けて昨年度末から宿泊税の制度設計に着手し、その趣旨や今

<sup>17</sup> 国際的スノーリゾートである同町では、高価格帯の宿泊施設が増えてこうした税額設定となった事情がある。

<sup>18</sup> 標準税額は150円だが、登別のように超過課税（300円）としている温泉地もある。

<sup>19</sup> 「星野リゾート代表「宿泊税、効果的な観光振興投資に」『日本経済新聞』ほくとstay、2024年2月28日

後の予定について県内市町村に説明している段階である。なお、前記の答申には、市町村が宿泊税を導入する場合は、県税の引き下げが相当との意見が盛り込まれており、税額調整が行われる可能性が高い。

三重県では、今年度から県と鳥羽市、伊勢市、志摩市が宿泊税の検討を開始している。県が講師を招いて税の仕組みや運用等を学ぶセミナーを開催し、県内市町村の担当者が参加したり、市同士で情報共有するなど連携の動きが目立つ。

コロナ禍前から検討が行われていた沖縄県では、県が昨年度から本格的に検討を再開し、本年5月には「定額制、税収は県と市町村が折半」とする原案を改めて示した<sup>20</sup>。これに対し、宮古市など5市町村は、順調な事業環境を最大限活かしたい考えから定率制の採用に傾き、税収についても75%を市町村に配分すべきと主張し、議論は膠着状態に陥っている。

以上、同一市町村内で複数の主体が宿泊税を徴収しようとする場合をみると、税収配分が中心的な論点となり、役割分担についての議論は相対的に遅れぎみの印象がある。もちろん税収配分は重要な問題であるが、宿泊税を導入する最終的な目的は単なる税収の確保ではなく、それを活かした観光振興であることを考えると、各自治体の用途、あるいは域内の役割分担のあり方について、議論の一層の充実が望まれる。まずは各自の特性を活かした地域観光の青写真を描き、それを踏まえて、近隣との連携を含めた振興のあり方を検討することが重要である。

### (3) 関係者の反対

従来議論では、事務負担の大きい宿泊業者をはじめとして観光ビジネスの関係者は、総じて観光客の減少を懸念して宿泊税に反対していた。しかし、コロナ禍後の動きをみると、事業者の反対が強固な地域が引き続き多数派であるものの、観光関連団体が宿泊税に賛意を示したり、導入を要望するケースも散見される。

まず、反対の例を挙げると、北海道では、2024年2月、札幌市のホテル旅館協同組合が道と札幌市に対して宿泊税に反対する意見書を提出し、5月に道と市が共催した函館市の説明会でも、事業者から「なぜ急ぐのか」「宿泊業者にとってはクレジット手数料などの負担が重いばかりで、何もメリットが無い」等、強く反対する声が寄せられた。また、宮城県議会では、地元の反対の声を受けて宿泊税に懐疑的な議員の質問が相次ぎ、6月議会における宿泊税条例の提案が見送られた。県は9月議会には条例案を提出したい考えで、7月初旬まで各地で説明会を開催して理解を求めたが、鳴子温泉や気仙沼市など大半の会場で根強い反対の声があがった。

一方、賛成意見を示す地域として、以下が挙げられる。三重県鳥羽市では、2024年1月、市内の旅館組合連絡協議会が市長に宿泊税の検討を求める要望書を提出した<sup>21</sup>。これに先立って協議会が行った市内59宿泊業者へのアンケート調査では、観光振興の財源として必要という賛成意見が過半を占めたものの、宿泊客の減少や入湯税との二重課税を心配する意見も聞かれたという<sup>22</sup>。また、岐阜県高山市では、2024年3月、旅館・ホテル、観光、飲食など13の業界団体が、人手不足や交通渋滞、観光客のマナー違反等の対策財源として、宿泊税の早期導入を求める要望書を市長に手交した。

<sup>20</sup> 沖縄県では、独自税を設ける市町村に関して、県と市の二重課税ではなく全県一律の税額とし、県と市町村が税収を分ける仕組みが想定されている。

<sup>21</sup> 要望書策定に先立って行われたアンケートでは、回答した59の宿泊施設のうち31が賛意を示した。

<sup>22</sup> 『朝日新聞』2024年1月17日「宿泊税導入、鳥羽市長「前向きに検討」 旅館組合連絡協が要望」

賛成意見に転じる事業者が現れた背景には、観光振興予算の必要性の高まりにもかかわらず、その確保が難しくなっている地方の事情がある。宿泊税の施行を2024年中に控える熱海市の資料によると、2020年の市税収入93億円は、ピーク時の1996年の139億円から約▲35%と大幅に減った<sup>23</sup>一方、同期間の社会保障経費は約4倍に増えた。こうした状況下、投資的経費の調達が難しくなり、従来の税体系では観光振興予算を捻出できないため、熱海市では宿泊税の導入に踏み切った経緯がある。少子高齢化に伴うこうした厳しい財政状況は、全国ほぼ共通となるなか、観光資源の開発やオーバーツーリズム対策等の財源を確保して観光ビジネスの再興を確かなものにするには、「宿泊税の導入が得策」と肯定的に捉える事業者が以前に比べて増えている。

宿泊税を導入しようとする自治体は、こうした厳しい財政状況について事業者をはじめとして市民に分かりやすく説明し、納得の下に合意形成を図ることが重要である。同時に、宿泊者減少に歯止めをかける措置として免税点の設定や免税対象の拡大、事業者の不安・不満を和らげる措置として特別徴収に対する事務手数料<sup>24</sup>の引き上げ等について検討を深めることも必要となろう。実際、宮城県の当初の構想では、3,000円以上の宿泊行為を課税対象としてきたが、事業者の懸念を受けて、課税対象を宿泊料金5,000円以上に変更した(=5,000円未満の宿泊行為に対する課税は免除)。また、東北の温泉文化といわれる湯治客に配慮し、湯治宿における連泊を免税対象に含めることを検討している。一方、北海道では、知事が議会において、特別徴収義務者に対する事務手数料の引き上げ方針を表明したものの、具体的な金額等は未定である。

#### 4. 宿泊税をめぐる今後の留意点

宿泊税の導入・活用に向けて、今後留意すべき主なポイントとして、以下の3点を指摘したい。

まず、観光振興のための税という宿泊税の性格を明確にし、その目的が揺るがないようにすることである。本来、法定外目的税である宿泊税の用途は観光分野に限定され、一般財源には充当されない定めであるが、実際の運用はそう単純ではない。観光は「すそ野の広い産業」といわれる通り、様々な分野と深く関わっているため、以下に示すように、解釈の仕方によっては用途が大幅に広がりかねない。

具体的にみると、観光客は道路や橋などのインフラ、観光施設以外の病院や駅など様々な公共施設を利用することから、これらの建設や維持補修を行う土木・公共事業が観光振興目的とみなされる可能性は小さくない。同様に、観光ビジネスは食材や体験型コンテンツを提供する農林水産業、装備や調度、土産物等を作成する製造業、クリーニングや配送、建築など各種サービス業に支えられており、こうした分野への支援が観光振興目的と解される可能性もある。

用途が拡大する懸念に対処するため、宿泊税が観光振興目的である旨の規定を条例に盛り込むことはすでに行われているが、残念ながら、公共事業への投入など拡大解釈が疑われる既往事例は存在する<sup>25</sup>。条例による歯止めだけでは足りず、運用段階における工夫が必要である。すなわち、用途と投入分野を具体的に精選して自治体の行政計画やマスタープランに明記し、その範囲で優先順位の高い事業を企画・実行する仕組みを合わせて構築すべきである。図表3に挙げた福岡県・福岡市の指針やプログラムは行政計画ではないが、観光振興条例に根拠を持っており、宿泊税を投入す

<sup>23</sup> 熱海市観光経済課「宿泊税導入背景及び用途について」2024年6月、p3

<sup>24</sup> 宿泊事業者の間では、深刻な人手不足のなか作業負担が増えること、クレジット決済の手数負担が重いこと、等から、現行の3%では不足という声が多い。

<sup>25</sup> 日本交通公社『観光文化』No.261、p26、2024年5月

べき分野をあらかじめ公表して、事業範囲の野放図な拡大を防ぐ効果を担っている。さらに、宿泊税の実効性を担保するためには、運用段階に加えて事業評価段階における工夫、すなわち投入事業の効果測定とそれを次期方針に反映させることも重要である。前記の福岡県・市の方針やプログラムは、事業評価を踏まえて3年ごとに見直され、成果を精査しつつ、環境変化や新たな観光ニーズに対応しようとする仕組みといえる。

次に、宿泊税の目的である観光振興策を、安定的に実行するための仕組みを構築することである。2019年から足掛け4年にわたったコロナ禍では、イベントリスクに対する観光の脆弱性が明らかとなった。こうした事態にこそ、観光を下支えする仕組みが求められるが、現実には、観光の停滞は宿泊税収の減少に直結するため、支援財源の確保は壁にぶつかる。このように、宿泊税を導入するだけではイベントリスクに対処することは難しく、万一の備えとなりうる基金の設定、すなわち宿泊税収の一部をプールし、年度を超えた利用を可能にする仕組みが望まれる。なお、幸いイベントリスクが発生せず、基金が一定額以上に積みあがった場合は、観光まちづくりや対外プロモーションなど、腰を据えた対応が求められる分野で有効活用することも考えられる。

ただし、宿泊税のこうした活用の仕方は、わが国財政の原則である「単年度主義」の例外であり、通常の予算決算審議による統制が利きにくくなる恐れがある。前述した、基金を投じる具体的施策の精査と実施後の事業評価、次期計画への反映を厳正に行うことは、基金のガバナンスを高水準に保つためにも必要である。もともと、宿泊税の納税者の大半は「行きずり」の旅行者であるため、徴収された税収の行方を注視し、監視・牽制機能を担う主体が乏しい。効果の薄い事業が選択される、あるいは惰性で続けられたり既得権益化する事態を避けるためには、基金の活動報告、あるいは個別事業の経過やデータについて情報公開を徹底し、観光事業者や地域住民の監視を受けやすい仕組みとすることも極めて重要である。

最後に、自治体を超えた議論となるが、わが国の地方税体系における宿泊税の位置づけを改めて検討することも課題である。宿泊税の導入例が相次げば、同税を、特定の自治体における固有の財政需要を満たす「法定外税」とする意味が問われる局面が出てこよう。実際、観光を用途に挙げる唯一の法定地方税である入湯税についてみると、徴収しているのは全体の56%に当たる976市町村で(2018年時点)、全国1,741市町村すべてに入湯税が存在するわけではない<sup>26</sup>。今後、宿泊税を導入する自治体の数にもよるが、同税を法定税の体系に位置づけ、導入は地域の意思に任せること<sup>27</sup>も一案であろう。その際、都道府県と市町村が同一市町村内で課税主体となる場合の取り扱いや、二重、三重の課税が生じる問題についても、併せて検討することが望まれる。

一方で、法定外税の導入プロセス、すなわち地域社会が観光のあり方と必要な財源について議論する機会は極めて貴重であり、法定税化はその機会を失わせるという懸念も無視できない。宿泊税が法定化された場合、地方税法の規定によって、各自治体の固有事情を盛り込む余地が狭まる可能性は高い。とはいえ、法定外税であれば、地域の議論が活発化するという保障はないのも事実である。実際、複数の主体が宿泊税の導入意向を示す道県で、市町村が事業者や宿泊客の混乱回避を理由に、制度や導入時期の統一を優先しようとする状況が生じている<sup>28</sup>。

<sup>26</sup> 熱海市「全国自治体別入湯税額の推移」p28、2018年9月

<sup>27</sup> 本年3月に経済同友会がこうした内容の政策提言を行っている。

<sup>28</sup> 例えば、旭川、小樽、釧路、帯広の各市の税額は一律200円を予定し、千歳市、北広島市、北見市、美瑛町では、道税と導入時期を同じくする計画である。また、倶知安町とスキーリゾートを形成するニセコ町では、当初、同町と同じ定率制の宿泊税構想が有力であったが、結局、道税に合わせた段階的定額制を採用した。

こうした状況から、重要なのは宿泊税が法定外税か法定税かという点よりも、地域の課題やニーズに合わせて工夫する余地を最大限残した制度設計と、それを有意義に活用しようとする地元の姿勢ではないか。入湯税の例であるが、釧路市は阿寒湖温泉の再生財源を確保するため時限的に入湯税を引き上げた際、他の法令<sup>29</sup>の規定を援用して、阿寒湖温泉以外で鉱泉浴場を有する宿泊施設では税額を軽減できる仕組みを考案し、合意形成を果たした。さらに、超過課税分をベースに基金を設け、説明責任を果たしつつ、長期的視点から阿寒湖温泉を再活性化する事業に取り組んでいる。宿泊税の場合も、地域事情や事業環境を踏まえて税を導入する必要性を見極め、有効活用する創意と志が不可欠であろう。

観光は、成熟するわが国経済にとって残された数少ない有望分野である。政府も経済活性化の柱、地方創生の切り札と位置付け、観光客の誘致を始めとして地方圏における観光振興に力を注いでいる。地域の実情を知る自治体の取り組みが重みを増すなか、独自財源として宿泊税に大きな期待がかかるのが現状である。

取り組む自治体が増えたことで、総務省との協議など手続き上の問題点はかなりクリアとなり、自治体間での経験やノウハウの共有も進むなど、宿泊税の創設に向けたハードルはかなり低くなっている。今後は、宿泊税という新たな税を活用して、観光客や事業者はもとより、地域住民やコミュニティにとっても望ましい観光振興をどのように実現するか、が問われる。自治体は改めて地域の観光の将来像を描き、それに接近するステップを具体化する取り組みが求められる。

(2024. 8. 16)

---

<sup>29</sup> 国際観光ホテル整備法。なお本事例については、日本交通公社『観光文化』No238、P16-22、2018年7月参照。

