

米国観光立地事例より展望する日本の観光立国・地域づくりへの道標 と地域活性化への試案

Overview of Japanese Paths towards Nation/Region Dependent on Tourism as an Industry and Revitalization of Regional Economies: Lessons from a Tourism-Dependent Region in the USA

原 忠之*

Tadayuki Hara

摘 要

2003 年の観光立国宣言を受け、その後国土交通省総合政策局が、観光を日本の新規成長輸出産業として将来展望策定を主導し 2008 年には観光庁が発足し、初代長官として本保芳明氏が就任した。当時の観光政策は数年の時期を経て見ると極めて正しい状況認識による適格な方向性が打ち出されているが、観光立国・立地実現へ追加策が必要な時期に来ている。米国で最高数の入込客を記録するフロリダ州オレンジ郡を、財政・人材育成戦略策定の観点で調査すると、自分の知恵・努力・熱意のある自治体が地方経済活性化を図る財源確保方法として特別地方税制度があり、これを日本で導入すると、3%程度の低い税率でも 1100 億円程度が確保出来、観光立国・地域づくりが推進される。

1. 観光立国

1.1 観光立国宣言背景の俯瞰

当論文は観光立国宣言より 10 年、観光庁発足より 5 年を経過し、第一の目標であったインバウンド客 1,000 万人を達成した現時点での総括的な評価と、今後の方向性と未解決の課題を議論するために、観光地域づくりとしての先進ケースである米国オーランド地域の状況を分析して日本の更なる観光立国推進のための論点を示すのが目的である。ケーススタディ形式であるが故に、世界における通常の査読付学術論文形式（導入、独自性証明と仮説設定、データ収集方法と解析手法、仮説検定、結果分析と議論、結論・限界・将来研究示唆）は取らない。

日本は明治維新で当時欧州諸国主導でのアジア植民地化に対抗すべく自主的な鎖国体制を放棄し脱亜入欧による急速な工業化を推し進め、その後欧米帝国主義環境下での経済包囲体制からの脱却を目指し第二次大戦に突入し、その敗戦を経て国家が大変革を強いられるという 100 年以内に二度の大変革を経験した経緯がある。明治維新時の開国後、第二次大戦までは一貫

して外貨獲得の観点からインバウンド客は奨励されており、大戦中を挟み、戦後は外貨獲得を目的に再びインバウンド客奨励体制となった。（観光読本 第二版（財）日本交通公社）

日本のインバウンド客奨励政策が放棄されたのは、国際収支黒字となった 1968 年後、大阪万博のあった 1970 年を境として、貿易黒字を減らす観点で奨励され始めたアウトバウンド客（日本人の海外旅行者）がインバウンド客を上回るようになった 1971 年から、2003 年の観光立国宣言までの 20 世紀型輸出主導モデルでの貿易黒字継続を背景とした 32 年間である。（財団法人日本交通公社、2004）観光立国宣言後、観光庁発足までの 5 年間は国土交通省総合政策局が観光立国実現のために重要な機能を果たした。2007 年 1 月 1 日に施行された観光立国推進基本法は現在の観光立国の方向性を具体的に述べたものであり、「観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民経済の発展、国民生活の安定向上及び国際相互理解の増進に寄与することを目的とする」との目的が明記されている。（国土交通省、2007）

当該法の附則を見ると、この法案が政策立案者により検討されていた今から 10 年前の時点で、政府が展望していた未来像がきわめて正確であることが理解出来

*Rosen College of Hospitality Management, University of Central Florida, 9907 Universal Blvd, Suite 231D, Orlando, FL 32819-8701 USA, E-mail: Tadayuki.hara@ucf.edu

る。

「我らは、このような使命を有する観光が、今後、我が国において世界に例を見ない水準の少子高齢社会の到来と本格的な国際交流の進展が見込まれる中で、地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重しつつ、地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の実現を促進し、我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるものとしてその意義を一層高めるとともに、豊かな国民生活の実現と国際社会における名誉ある地位の確立に極めて重要な役割を担っていくものと確信する。

しかるに、現状をみるに、観光がその使命を果たすことができる観光立国の実現に向けた環境の整備は、いまだ不十分な状態である。また、国民のゆとりと安らぎを求める志向の高まり等を背景とした観光旅行者の需要の高度化、少人数による観光旅行の増加等観光旅行の形態の多様化、観光分野における国際競争の一層の激化等の近年の観光をめぐる諸情勢の著しい変化への的確な対応は、十分に行われていない。これに加え、我が国を来訪する外国人観光旅客数等の状況も、国際社会において我が国の占める地位にふさわしいものとはなっていない。

これらに適切に対処し、地域において国際競争力の高い魅力ある観光地を形成するとともに、観光産業の国際競争力の強化及び観光の振興に寄与する人材の育成、国際観光の振興を図ること等により、観光立国を実現することは、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である。ここに、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、この法律を制定する。」（下線は筆者）

日本は 20 世紀後半に製品輸出産業主導型で国民経済の発展、国民生活の安定向上を実現したが、そのビジネスモデル継続は 21 世紀に突入した時点では継続した成功は担保しないという判断から、次なる輸出産業として、国際収支黒字期間であるほぼ 30 年以上放置しておいたが、明治維新後 100 年程度継続した外国人観光客招聘に輸出産業としての外貨獲得モデルをまた復活させ、さし当たって次の外貨獲得ビジネスモデル育成・開発までは観光を輸出産業として活用し、国民経済の発展、国民生活の安定向上の重責を負担させると言う中長期的な国家展望がここに存在する。

勿論、10 年前の時点で、この輸出産業としての観光産業奨励、つまりインバウンド客数と観光消費額の増

加実現がこの政策の中核で、その他つまり総観光消費額で言えば 95%以上を占めた、日本人による国内観光支出（日帰り・宿泊双方、及び海外旅行時の国内支出部分）は本当の戦略的な輸出産業ではない、と正面から言える環境ではなかったであろう。しかし、政策立案者達の予想通りに「世界に例を見ない水準の少子高齢社会の到来」により、労働力不足が急速に顕在化し、日本語で日本人相手のビジネスを継続するだけでは明らかに尻すぼみ（減収減益基調）であることが、多くの小売・流通業で明確になってきている時期に、インバウンド客が 1,000 万人を達成した 2013 年(Japan National Tourism Organization, 2013)は多くの観光関連産業、つまり宿泊産業、飲食産業、輸送業、小売及び卸売産業等にてインバウンド客の経済効果を体感出来る年になったはずである。

では、輸出産業としての観光産業の過去 10 年間の躍進を成功と捉えて、その延長線上に更なる成功を映写してひたすらに現状を継続すれば良いのか、あるいは、修正等を行う必要があるのか、これは日本国の自己体験だけでは、既に 1,000 万人という日本史上未知の領域に到達しているが故に、自分の過去の経験値では判断が付きにくい状況となっている。

日本の居住人口は既にピーク時を超えて減少に転じている（総務省統計局, 2013）。居住人口が増えないということは、過去 40 年間のデータを俯瞰して、日本国内年間観光総支出の約 95%を占めてきた（1）国内宿泊旅行支出、（2）国内日帰旅行支出及び（3）海外旅行の国内分支（自宅から日本出国に利用する国際空港までの移動往復分）の規模そのものが構造的に増加する事は見込めず、今後は現時点では 5%強程度に過ぎない（4）外国人旅行者来日時の国内観光支出、に焦点を絞るという 10 年前に打ち出された国の長期戦略は極めて正しい。また経済効果という事を純然と判断するならば、上記 4 部門のうちで、外貨獲得という輸出産業と同様の経済効果が認められるのは（4）外国人旅行者来日時の国内観光支出（いわゆるインバウンド客の支出）だけである。勿論、心情的にいまだ 95%弱を占める上記（1）～（3）の国内需要は（4）の 15 倍以上であるが、逆説的に言うならば、国の戦略としての特段の指導なしに上記 1970 年以降、40 年間以上盛り上がってきた国内観光産業は国の新たな関与・保護が無くても十分に運営できる能力の蓄積は存在するはずである。この（1）～（3）セグメントの需要が急成長しないのは、供給者側の理由ではなく、少子化高齢化人口減という需要側の構造問題が主

因である点を理解する事が大切である。

1.2 観光立国の目的確認とその実現への財政枠組み

20 世紀後半の製造物中心の輸出産業モデルにて日本は国富を蓄積し、先進国のステータスを確保し、製造業や輸送業等の発展を見た。教育による人材への集中投資と輸出主導型の経済モデルはアジア国家発展の指標となったが、そのモデルは近隣アジア諸国にとっても国富蓄積のために有効なモデルであることが確認され、東アジア諸国も日本型モデルに倣った輸出主導型の経済育成に邁進した結果、20 世紀後半型の日本モデルが次第に国際競争力を失うという事態が明確になってきた。ブラザ合意以降の円高と、それに呼応する製造拠点の海外移転は、日本の輸出産業主導の外貨獲得による国富蓄積能力を弱める事になった。現時点から 12 年以上前、21 世紀が始まったばかりの状況の中で、この全体像を俯瞰し、21 世紀の日本が次の外貨獲得ビジネスモデルを見つけるまで、国家を先導すべき牽引役としての産業セクターの一つとして輸出産業としての観光産業に焦点を当てた当時の先見性は特筆に値する。

さて、民間企業の目的を欧米流のコーポレートファイナンスの教科書の定義に従うならば、「株主価値の最大化」であり、その手段として「当期利益の最大化」となるが、では中央政府や地方自治体にとっての業務目的は何かというと、「域内納税者の生活水準の維持・向上」であり、手段としては「雇用促進による失業率の低下・雇用創出」が重要な戦術であり、外貨を獲得しつつ、且つ域内での雇用創出に繋がる輸出産業は理想的な産業セクターである。

観光を産業として捉えた場合、産業セクターとして成長すればするほど、財政面で立ち回らないような構造的問題が露見化するため、「域内納税者の生活水準の維持・向上」に資する枠組みを政府の関与によって作っておく事が大切である。具体的には、輸出産業としての産業投資インフラ整備開発投資と輸出産業としての販売促進にあたるマーケティング投資については、居住者からの税収を基にする一般財源ではなく、非居住者からの特別税収を確保して活用する枠組み整備が急務である。

II. 先進的観光地域づくり、米国フロリダ州オーランドの事例

世界における観光立地として圧倒的な実績のある、全米第一の訪問客数を記録している、米国フロリダ州

オーランド地域の実例を俯瞰して、今後の 10 年 20 年、日本が観光産業を更に成長育成する際に、必要となる可能性の高い政策を分析し、日本に導入する際には、どのような点が課題となりえるかにつき議論していきたい。

2.1 オーランド地域概要

米国フロリダ州オーランド地域は、亜熱帯地域である米国東南部のフロリダ半島の中央部、海岸からはやや距離のある半島内陸部に位置する。

フロリダ州には 67 の郡(county) が存在し、オーランド市(City of Orlando) はオレンジ郡の中に存在する。オーランドという俗称で語られる地域はオーランド市よりも広い、オレンジ郡を一般に意味し、地方特別税である観光開発税もオレンジ郡が徴収単位となっている。オレンジ郡の面積は 2,598 平方キロのうち約 10% (259 平方キロ) の面積は湖・池等で占められる多湿地域であり、40 年程前まではオレンジの栽培が盛んな地域であったが、80 年代冬期の冷害と 1971 年に開業した Walt Disney World、1990 年に開業した Universal Studio 等の成功とが重なり、米国屈指の観光地として成長し、2013 年には年間訪問客数 57 百万人と数年連続して全米第一位の地位を保っている。(Clarke, 2013)

オーランド地域(オレンジ郡)は居住人口 1.1 百万人で 57 百万人の訪問客を迎えるという居住人口の 50 倍を超える訪問客を受け入れる観光立地であり、過去 40 年間で全米第一位の観光地としての地位を確保するまで成長した背景には、幾つかの要因が存在する。もともと湿地帯が多く、フロリダ半島海岸沿いほどには快適な気候ではない亜熱帯の半島内陸部には多くの町や村が存在したが、その中で、観光立地に大きく舵を切って大成長した背景には、自然環境以外の人為的な観光産業育成計画が存在する。オーランド地域(オレンジ郡)の場合は、それら計画分野は、財政法律、域内納税者向けマーケティング、域外潜在訪問客向けマーケティング、観光人材育成に渡っている。

2.2 観光開発税導入の経緯

フロリダ州は南北に伸びる半島部分と米国大陸を西に伸びるその付け根の部分からなるが、鉄道網の開発とともに成長した沿岸部と異なり、半島の中央部分は沼地や湿地帯が多く、大規模な農業には適しないため、開発は後発で未開の土地が豊富に残った。スペースシャトル打ち上げ基地であった臨海部のケープカナベラルから車で 30 分程度のオーランド地区には B52 が離

着陸出来る大規模な空軍基地があり、その周辺に集積していた軍需産業が研究開発用に保有していた土地があったが、デイズニー社が Walt Disney World を開発するためのまとまった土地を 1960 年代に買収し、その後、1971 年 10 月に Walt Disney World が開業したことで、それら元軍用の土地がテーマパークやホテル等の観光関連産業に転売されていった経緯がある。

Walt Disney World 開業後に観光ブームとなり、1973 年のオイルショックを乗り越えて、レジャー客の観光需要に応えるべく、ホテル等の設備投資が行われたが、子供連れ家族客が主な客層であったため、学校の夏休み時期に需要がピークを迎え、ピーク時の観光需要を目論んで投資した施設では閑散期との需要差による季節変動が深刻な問題となった。

これに対し、ホテル等のホスピタリティ産業としては、(1)閑散期に来訪可能性のある新規客層の開拓(2)新規客層のニーズを満たす観光商品・施設の開発を進めなくてはならないが、どちらもホスピタリティ産業、例えば一つのホテルの資金と労力で一気に解決できる問題ではない。それ故にオーランド地区の場合は、ホテルオーナー達が中心となり郡政府にオフシーズン期の業務開発をすべく、新しい特別地方税導入を陳情したという経緯がある。フロリダ州議会が「観光客開発税」(Tourist Development Tax: TDT:当論文では観光開発税と呼ぶ)については今後各郡にて、使途目的が限定され、住民投票にて承認を得る事を条件にこの地方特別税を導入出来ることとする」という法案を 1977 年に通してから、新税導入への地元ホテル界と居住者への賛成運動に勢いが付き、オレンジ郡では同年に委員会を立ち上げ、翌年 1978 年 4 月に「観光開発税導入により観光奨励のために国際会議場・市民センターとアリーナを建設する」という住民投票が可決された。翌月 1978 年 5 月には、当初の税率は 2% で観光開発税が導入された。(Visit Orlando, 2013, Hara, 2014)

2.2.1 特別地方税導入への法案導入経緯と内容

本件についてはフロリダ州歳入局の規定を要約して引用する。(Florida Department of Revenue, 2013) (Hara, 2014)

「米国では中央政府である連邦政府ではなく、州政府レベルでまず特別地方税導入に関する法案を通したあとで、群政府レベルで導入の是非と実際の税率を決定する。フロリダ州の場合、「立法により許可された地方選択税」という題目下に、地方特別裁量追加売上税、地方選択燃料税、観光レンタル税/観光開発税、観

光インパクト税、会議場開発税、地方選択料理飲食税、地方自治体リゾート税が記載されている。全ての地方特別税が全ての郡で適用可能という訳ではなく、例えば、料理飲食税はマイアミデード郡のみで導入可能、会議場開発税はヴォルーシャ郡のみで導入可能、というように州法で規定がされている。

フロリダ州法では、「6 ヶ月以内の滞在期間でホテル、モーター、アパート、下宿、モービルホームパーク(注:トラックで運び込まれる、プレハブ住宅を並べた簡易宿泊施設)、RV パーク、コンドミニウム、タイムシェア施設をレンタル又はリースする場合に、地方政府の選択でレンタル税を導入できる」とある。そして、州法には、階層に分かれた観光開発税の記述がある。

- 1～2% 税 - レンタル代総額の 1 から 2% で課税。この税収は観光関連施設の資本建設、観光奨励、及び海岸と臨海部の維持に利用出来る。
- 追加の 1% 税 - 上記と同じ
- 観光産業高影響税 追加 1% - その他観光開発税に加えて、観光産業の影響が高い郡ではさらに 1% 課税出来る。それらの郡は Broward, Monroe, Orange, Osceola, Walton 郡に限られる。
- プロスポーツフランチャイズ施設税 1% - 各郡は上記に加えて 1% を課税出来る。その税収はプロのスポーツフランチャイズ施設、春季キャンプ施設及び会議場の開発資金調達のために発行した地方債の元利金償還原資として利用出来、またこれら税収はフロリダ州内、州外、及び海外での観光奨励に利用出来る。
- 追加的プロスポーツフランチャイズ施設税 1% - 上記と同じ

つまり、州法で観光客開発税を規定して、後は税率も含めて各郡議会で法案通過させれば税率、適用先、使途も全て自由という訳ではなく、その枠組みは州法で規定されており、それに従ってどの階層の税を適用するかは郡議会に任されているという仕組みである。現状では、オレンジ郡では全てを適用したフロリダ州法上限の 6% となっている。」

重要な点であるが、観光客開発税は使途が限定されており、郡政府の一般財源には入らない。「観光関連施設の資本建設、観光奨励、及び海岸と臨海部の維持」、または「プロのスポーツフランチャイズ施設、春季キャンプ施設及び会議場の開発資金調達のために発行した地方債の元利金償還原資、及びフロリダ州内、州外、

及び海外での観光奨励」に利用出来る。更に重要な点は、「観光客から受け取った特別地方税収は、観光奨励と会議場建設資金及び建設資金調達した地方債の償還に使える」と明記されている。つまりこれら特別地方税収が観光地奨励と国際会議場建設資金又は関連借入金返済に利用出来るという枠組みの法的根拠が存在するのである。

2.3 観光開発税の使途制限

オレンジ郡では、特別地方税としての観光客開発税は一般財源に入れず、使途限定の特別勘定に入れ、その資金は主に観光地マーケティング組織（以前はコンベンションビジターズビューローと言われていた組織）の年間運営活動資金と観光インフラ建設資金の返済原資として利用されている。その他の小額は観光客誘致に役立つ特別イベントの主催者のような非営利団体に競争方式にて資金交付を行っている。オレンジ郡の事例では、郡のために徴税するのが宿泊業者であるため、宿泊業者団体に、「観光客開発税」に対する所有意識、つまりこれがどう使われるのかに対する当事者意識が高くなっているため、一般納税者も含めて、その使途を詳細にウェブページにて公開している。

2.3.1 観光地マーケティング組織財源問題

日本のように特別税制度が無い場合は、観光地マーケティング組織の予算は、当該政府一般予算から予算配分することになる。この場合の問題点は、機動的・戦略的な予算配分確保の困難性である。例えば、観光客セグメント中で、極めて有望で伸び率の高いセグメントがあった場合に、そこへのマーケティング予算を2倍にして高い伸びを確保したいが、一般予算増加率がゼロであるにもかかわらず、有望な見込み先があるとの理由で、この組織向け予算のみの増加を確保するのは至難の業である。オレンジ郡の場合は、観光地マーケティング組織を非営利の独立団体としており、特別税収額を見ながら、郡政府と当該観光地マーケティング組織が毎年コンサルティング契約を締結する形式を取っているが故に、前年度契約額に拘らずに、特別税収額をベースに機動的で成功報酬の要素を持った予算額を設定する事ができる。フロリダ州オレンジ郡の観光客開発税の税収推移については表1を参照して頂きたい。

表1：フロリダ州オレンジ郡の観光開発税収入の推移

	Orange*	tax %	Increase %
1995	\$68,257,785	5.0%	—
1996	\$81,059,719	5.0%	18.76%
1997	\$92,862,345	5.0%	14.56%
1998	\$97,935,188	5.0%	5.46%
1999	\$100,539,325	5.0%	2.66%
2000	\$109,411,700	5.0%	8.82%
2001	\$97,932,100	5.0%	-10.49%
2002	\$94,701,200	5.0%	-3.30%
2003	\$94,512,900	5.0%	-0.20%
2004	\$114,317,500	5.0%	20.95%
2005	\$122,151,700	5.0%	6.85%
2006	\$137,204,800	6.0%	12.32%
2007	\$165,661,400	6.0%	20.74%
2008	\$165,064,400	6.0%	-0.36%
2009	\$140,202,100	6.0%	-15.06%
2010	\$153,276,500	6.0%	9.33%
2011	\$176,533,100	6.0%	15.17%
2012	\$177,607,100	6.0%	0.61%
2013	\$186,962,039	6.0%	5.27%

Source: Orange County, FL, Comptrollers' Offices

2.3.2 国際会議場建設資金と運営赤字問題

但し、米国フロリダ州における観光開発税の趣旨は、州政府が税制度の導入と税率上限を定めた上で、各自治体、郡議会レベルで具体的な税率を決定するという手法に現れているように、飽くまでも、各地方自治体の地域経済で発生した観光開発税は、その自治体で一般財源を使わずに、特別財源を確保した上で自らの観光目的地としてのマーケティングを行い、また同様に観光客誘致に必要な観光関連公共インフラ設備投資関連借入の償還原資として使うというのが主目的である。

今後、日本でも経済効果や雇用効果を主眼とした訪日外国人誘致の起爆剤として、大型国際会議場やカジノ併設の大型ホテル開発等が議論されるだろうが、開発時の建設による経済効果、開業後の雇用や法人税、消費税等や直接経済効果については注目が集まっても、そのような巨大な民間施設を抱える地方自治体が、その居住者の税収を源とする一般財源を使って、訪問客向けのマーケティングをしたり、必要な観光インフラ整備への投資をしたりするのでは、居住納税者と恩恵を被る非居住者である訪問客という受益者の乖離が発生してしまうという点への疑問はあまり議論されてい

ない。まして、巨大な観光インフラ施設は米国でも運営赤字は避けられない（Fenich, 1992）訳で、その施設建設時の資金をも地方都市の一般財源から支出していたのでは、借入元金負担だけでなく、運営赤字負担の問題も発生し、遅かれ早かれ、「赤字施設の負担金を毎年の一般財源から負担するのはおかしい」という疑問を持つ居住者が発生してしまうであろう。国際会議場はそれ自体が単体赤字でも、地域経済の他のセクター、例えば会議場周辺のホテルや観光施設が経済効果の恩恵を被るという全体像がある点を、このような単体の財務諸表だけを見て質問してくる居住者に説明するのは容易ではない。（Kock et al, 2008, Braun, Rungeling, 1992）

この問題を根本的に解決するためには、観光商品消費者から地方特別税を徴収して、それを特別財源として、使途限定のエスクロー口座にて管理し、そこからの支出は観光客増加のために予め明文で合意してある対象、観光地マーケティングと観光インフラ開発資金借入の元金返済とその他小額の観光奨励資金のみとし、徴税代行者である宿泊施設や地元居住者に対して最大限の透明性を確保した手法にてその使途を全て開示するフロリダ州オレンジ郡の手法が参考になろう。

オレンジ郡における特別地方税制度の重要点は、まず第一に郡レベルの地方自治体に自分の知恵・努力・熱意で自ら税収を確保させる枠組みが構築されている事であり、第二にそれを上位政府（州政府）が立法にて支援している事、第三にその支出先は観光客を増やすためのマーケティングか観光インフラ投資（国際会議場建設の地方債）の借入返済に限定され、第四に透明度が高い開示制度を持っているために、地域納税者や政策担当者等誰でも、資金使途と投資効果を検証できるシステムが構築されている点である。

観光商品は多岐に渡り、その中でどの支出に課税するかという議論も出るだろうが、世界的に見て、観光客、特に域外からのインバウンド客や長距離旅行者を確実に対象と出来るのは、既に多くの事例がある、宿泊代金への課税である。

フロリダ州オレンジ郡の例に基づき、これを日本にて実施した場合はどの程度の税収が確保出来るのかについて次に議論していく。

III. 日本における産業としての観光業と観光需要側への課税可能性

3.1 日本の宿泊産業規模と税収総額試算

執筆時点で入手できる最新の年次データは2012年であるが、それによると、日本国内の宿泊産業セクターに支払われた総支出額は3兆6810億円

（US\$3,681Billion, @100Yen=US\$1）である。内訳としては日本国内居住者（大多数は日本人、及び少数の外国籍の居住者）が国内宿泊旅行で消費した額が3兆2570億円（国内宿泊産業への総消費額の88.4%）、日本国内居住者が海外旅行に出かける際に前泊又は後泊した金額合計が260億円（国内宿泊産業への総消費額の0.7%）、訪日客が国内宿泊旅行で支出した総額が3980億円（国内宿泊産業への総消費額の10.8%）である。ここで特記しておきたいのは、訪日客の観光消費比率である。観光庁作成のTSAにおいては、訪日観光消費比率は5.7%と、日本国内居住者が国内旅行で消費した額が94.3%と圧倒的な事が読み取れる一方で、宿泊産業に絞ると、外国人（訪日客）消費額比率が全体の旅行消費額における比率よりも高いことがわかる。これは、日本国内居住者が日帰りを含めて宿泊滞在日数が短いのに比較し、外国人（訪日客）の場合は、宿泊施設滞在期間が長い事が推察される。

2012年は東日本大震災と福島原発事故の影響で訪日客は830万人と低調な時期であったが、その後2013年には念願の1,000万人を超え、2014年度はさらに前年を上回る好調を継続している。

「試算」

日本の観光産業統計で年間の確定値が存在する年度である2012年の数値を利用して（観光庁, 2014）、フロリダ州オレンジ郡（オーランド）と同様に、当初は2%の観光開発税を課税するとする。

$$3 \text{ 兆 } 6810 \text{ 億円} \times 0.02 = 736 \text{ 億円}$$

宿泊産業（ホテル・旅館・その他宿泊施設）への宿泊客の支払い総額に2%の課税税率だけでも、現在・将来の観光庁と日本政府観光局年次予算を十分に賄えるだけの観光開発税が確保できることが推測できる。

将来的には、フロリダ州オレンジ郡の現在の課税率である6%を適用することを展望するとその時点では2012年数値をそのまま利用した単純計算でも

$$3 \text{ 兆 } 6810 \text{ 億円} \times 0.06 = 2,208 \text{ 億円}$$

が想定されよう。

表 2：米国と日本の観光地自治体における宿泊税率の比較

	Total Sales Tax	Room Occupancy Tax (Bed Tax, Tourism Development Tax) as % of room charges	Other Tax (Fixed or additional rate)	Total %	Other total	Tax Revenues per year (either actual or estimated)
NY City, NY	8.875%	5.875%	\$1.50(state), \$2.00 (city)	14.750%	plus \$3.50	\$487 million (2012)
Orlando (Orange County, FL)	6.500%	6.000%		12.500%		\$186 million (2013)
Chicago, IL	9.250%	4.500%		16.400%		\$805 million (2012)
San Francisco, CA	8.750%	5.250%	2.000%	16.000%		\$307 million (2013)
Los Angeles, CA	9.000%	12.000%		14.000%		\$180 million (2012)
Washington, DC	5.750%	8.750%		14.500%		\$207 million
Houston, TX	8.250%	6.000%		14.250%		\$111 million (2011)
Tokyo, Tokyo	8.000%	0.000%	\$0~\$2.00	8.000%	plus \$2.00	
Kyoto, Kyoto	8.000%	0.000%		8.000%		
Osaka, Osaka	8.000%	0.000%		8.000%		

Note: There are some discrepancies among multiple data sources.

The author does not have enough information to completely verify the estimated data quoted in the mass media.

Sources: in the order of each
areas

<http://www.consumerreports.org/cro/news/2014/06/booking-a-hotel-these-cities-have-the-highest-hotel-taxes/index.htm>

<http://www.occompt.com/index.php/finance/finacereports/revenue-monitoring-reports>

<http://www.choosechicago.com/articles/view/MAYOR-RAHIM-EMANUEL-AND-CHOOSE-CHICAGO-ANNOUNCE-ADDITIONAL-TOURISM-RECORDS-FOR-2012-ECONOMIC-IMPACT-TAX-REVENUE-AND-JOB-CREATION/1045/>

<http://www.bizjournals.com/sanfrancisco/blog/2014/07/san-francisco-hotel-tax-revenue-all-time-high.html?page=all>

<http://www.discoverlosangeles.com/press-releases/los-angeles-tourism-breaks-record-2012-414-million-visitors>

<http://hawdc.com/>

http://www.elpasotexas.gov/muni_clerk/agenda/06-26-12/06261212-3.2.pdf

勿論、課税により観光支出総額が上がることに對する弾力性で若干の需要減少が想定されるべきではあるが、他方、2012年水準からのホテル宿泊単価と訪問客増を想定していない単純な目安としての数値なのでこの程度は十分に想定出来るという控えめな数字である。

3.2 主要地方政府（郡・市町村レベル）での特別地方税制度導入の可能性

表2は米国の観光地・地域と各地での売上税・宿泊税率を抜粋して簡易表とし、それを日本の都市と比較したものである。米国主要観光地での年間宿泊税収を右端に示したが、一部売上税と宿泊税を合算している可能性がある都市（シカゴ）もあるが、日本円で100

億円程度以上の安定した税収をこれら観光地で確保している事がわかる。

米国における売上税は各州の税収になり、一部地方自治体では追加の売上税を導入して、税収を得ている。米国の観光地では自主財源確保の手段として、宿泊施設宿泊代に対して地方特別税を徴収している。固定資産税は各郡の一般財源に入っていくが、産業として観光を奨励している地域では観光開発税（宿泊税・ホテル税等各種の名称あり）を特別地方税として設け、且つ歳入は一般財源ではなく、使途限定の勘定で管理する方式である。これを簡単な表にしたのが表3である。

表3：フロリダ州オレンジ郡における所得税・売上税と特別地方税

	所得税	売上税	観光開発税（地方特別税）
連邦政府	有	無	
州政府	無*	有	無
郡政府	無	無**	有

筆者作成

脚注*：所得税は州によっては存在。フロリダ州の場合、

「観光客が落とす売上税額が十分なため、居住者の州所得税不要」と公言

脚注**：米国一部都市では、追加売上税を徴収している場合もあり。

オレンジ郡の場合は、0.5%相当分を事後に還付交付されている

この単純な表から想定出来るのは、日本の場合ならば、中央政府、都道府県政府、郡（市町村）政府という順番で連邦・州・郡政府が置き換えられよう。すると区別地方税である観光開発税は現在の補助金・交付金と異なり、地方自治体が自分の知恵・努力・熱意で自ら税収を確保する枠組みであることが理解出来る。この税が無い場合は、居住者の納税と上位政府の分配がこれを負担している構造になっているが、それを、非居住者である観光客（訪問客）という需要側に負担させることで、居住者及び上位政府に負担を強いることなく、観光と言う21世紀初頭の成長産業の更なる成長を担保する財源が確保出来るようになる訳である。

インバウンド客やカジノ訪問客が本格的に顕在化してからでは明らかに遅く、また表2に示した米国例から見ても、宿泊料金への課税率は現状の消費税8%ならば6%、消費税が10%になることを展望するならば4%程度の課税負担余力は十分あることが理解出来る。

また現在、米国の観光地自治体でどの程度の観光開発税が生み出されているかを表2で見れば、年間10億円にも満たないような年間予算を自治体の一般予算から細々と配分してもらっているような観光地マーケティング組織（各地のコンベンションビジターズビューロー等）や、国際会議や展示会の潜在需要は合っても会議場・展示場の増築・改築資金が無くて、東アジア他国にMICE需要を失っているような地方自治体にとっては、自己責任と自分の知恵・努力・熱意でインバウンドの観光産業を自ら切り開き、地方経済活性化を図る財源を自ら生み出す機会であることが理解出来るよう。

3.3 観光開発地方特別税日本導入時の試案

3.3.1 法制上の課題

フロリダ州オレンジ郡の例ではフロリダ州が地方選択税として地方特別裁量追加売上税、地方選択燃料税、観光レンタル税/観光開発税、観光インパクト税、会議場開発税、地方選択料理飲食税、地方自治体リゾート税について規定し、具体的導入に対しては各郡の議会に任せる方式を取った。日本の場合は、同様の手続きをまず中央政府で行い、それから都道府県政府に内容委託するのか、或いは、都道府県政府がそこで議会に枠組み構築を図り、具体的導入に対しては各郡・市町村の議会に任せる方式とするかは検討が必要である。

3.3.2 地方特別税歳入配分の問題

オレンジ郡のようにまずは国際会議・展示場そしてMICE出席者へのマーケティングというように資金使途が明確な場合で、郡内の企業に観光産業の専門家が多く存在する場合は、全ての特別地方税収入が郡のエスクロー勘定に入る方式でもよいだろうが、日本のように郡や市町村、或いはその上の都道府県政府でも、財政規律や財務管理に優れて、且つ同時に観光地マーケティングや観光地経営に長ける人材が居るかは、前述の観光人材育成の問題とも絡み、不明確である。

また、米国は世界でも例外的な、中央政府レベルでの観光奨励組織（観光庁・観光省）を持たない体制であり、日本の場合は観光庁、そして日本政府観光局という今後の観光立国推進のコアとなる組織体が存在するのと状況が異なる。

については、特別地方税はあくまでも郡（市町村）レベルで宿泊産業が代理徴収したものを、郡（市町村）が取りまとめる方式で良いものの、一部の歳入については、観光地マーケティング業務を日本政府観光局及

び中央政府（観光庁）のインバウンド奨励業務担当部課に業務委託するような形でスタートする形が提案できる。例えば、当初は税率を3%とし、内、2%は地方自治体に、1%は日本政府観光局と中央政府（観光庁）のインバウンド奨励業務担当部課とする。

これを2012年の実績数値に照し合せても（観光庁、2014）、日本国内総計では、1,104億円の税収となり、それが

3兆6810億円 \times 0.02 = 736億円（地方自治体へ）

3兆6810億円 \times 0.01 = 368億円（日本政府観光局その他へ）

という分配が可能となる。

これを実行した場合に細心の注意が必要な点は、この資金を一般財源に組み入れようとする各種誘惑から関係当事者全てが自らを律し、あくまで観光産業の奨励のための使途以外認めないという部分であり、ここを曖昧にしてはならない点は強調したい。

IV・結論・限界と将来の研究示唆

4.1 結論

21世紀の日本経済を支える国家戦略設定がされたとはいえ、財政赤字を抱え、財政規律が求められる環境で、国家の一般財源にその成長原資を求めるのは酷である。今後大規模カジノ上陸、ラグビーワールドカップ（2019年）、東京オリンピック・パラリンピック（2020年）と大規模な観光需要の起爆剤が既に展望されている一方で、21世紀の新たな輸出産業開発・奨励による地方経済活性化の具体的な戦略と財源はどうするのかという議論は各個の大型イベントの話ほどには盛り上がっていない。

観光庁発足時の世界展望観と観光産業の戦略的重要性提起についてはその後振り返っても極めて正しい事が検証できるものの、それをどう実行して行くかの段階において、観光人材育成と地方経済活性化の財源と戦術において、観光立地を既に先行している米国フロリダ州オレンジ郡（オーランド）の事例は観光立国戦略の補強に役立つ事象がある。

特に、特別地方税の導入による、地方政府（郡・市町村）の使途限定の資金確保は自分の知恵・努力・熱意のある自治体にとってインバウンドの観光産業を自ら切り開き、地方経済活性化・地域創生を図る財源を自ら生み出す機会である。経済効果の裾野が広い、特に労働集約型産業セクターの多い観光関連産業は多

くの労働力投入を必要とするため、各地方自治体に多数の雇用を生み出す経済効果がある。インバウンドのみが純然たる意味での国富を生み出す点、再確認する必要がある。

4.2 限界

当研究には相応の限界が存在する。まず、ケース式の手法を取った事で、この一対象地域で発生した事象がそのまま、世界の他地域で発生するかについては検証が出来ない。またケース手法であることで、既成事実や過去研究結果の引用には主観は入らないものの、事実や論文の取捨選択に関しては、研究者の主観が侵入する可能性がある。

4.3 将来の研究示唆

今後、特別地方税や入場料徴収により、訪問客の観光インフラのタダ乗りを是正出来る可能性があるのは、都市型観光地だけではなく、UNESCO世界遺産や国立公園、そして大型の総合型リゾート施設、高い集客と売上げが見込まれるカジノ関連施設付開発がある。観光開発税は、宿泊施設宿泊者1室当り単価、稼働率、そして域内総客室数がわかれば、どの程度の%でどの程度の観光開発税が徴収出来るかという数値が試算出来る。

観光開発税導入により幾らの使途限定特別地方税収が見込めるか、それを原資とすればどのような水準で観光インフラ開発及び観光地マーケティング活動が出来るのかについては、国や各地方自治体が産業育成戦略計画の一環として、観光立国戦略案が本格的に機能し始める前に試算・研究すべきであろう。日本国内には好例は無いが、世界を見渡せば観光を産業として育成するための財政や社会制度の例は複数ある。特に2013年には日本は史上初の外国人訪日客年間1,000万人を達成し、2020年の東京オリンピックまでに同数値が2,000万人に増加も十分に視野に入っている。

この新興産業を、地域経済活性化に活用するためには、財源確保について早急に検討する必要がある、事例研究でも、複数国の成功例を参照する価値はあろう。

謝辞

当論文作成については、貴重な機会を紹介頂いた、首都大学東京の本保芳明教授に深く御礼申し上げ、同時に事務局の方々にも各種お世話になった点、御礼申し上げたい。

参考文献

- Braun, Bradley M., & Rungeling, Brian. (1992). The relative economic impact of convention and tourist visitors on a regional economy: a case study. *International Journal of Hospitality Management*, 11(1), 65-71.
doi: [http://dx.doi.org/10.1016/0278-4319\(92\)90036-U](http://dx.doi.org/10.1016/0278-4319(92)90036-U)
- Clarke, Sara. (2013, June 13, 2013). Orlando tourism visitor count hits record for 3rd year, Newspaper, *Orlando Sentinel*. Retrieved from
http://articles.orlandosentinel.com/2013-06-13/business/os-orlando-record-year-20130613_1_visit-orlando-george-aguel-head-count
- Fenich, George G. (1992). Convention center development: pros, cons and unanswered questions. *International Journal of Hospitality Management*, 11(3), 183-196.
doi: [http://dx.doi.org/10.1016/0278-4319\(92\)90017-P](http://dx.doi.org/10.1016/0278-4319(92)90017-P)
- Florida Department of Revenue. (2013). Local Option Taxes Authorized by the Legislature. Retrieved September 10, 2013, from http://dor.myflorida.com/dor/taxes/local_option.html
- Hara, Tadayuki. (2014). Analysis of Regional Special-Purpose Tourism Development Taxation System to Finance Hospitality Public Infrastructure Development & Destination Marketing and its Strategic Introduction to Japan. *Project kenkyu*, 9(9), 16.
- Japan National Tourism Organization. (2013). Japan received 10 million visitors in 2013. *Media Releases*. Retrieved February 27, 2014, from
<http://jnto.org.au/japan-received-10-million-visitors-in-2013/>
- Japan Tourism Agency. (2014). Visit Japan Campaign. Retrieved March 1, 2014, from
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/inbound/vjc.html>
- Kock, Gerald, Breiter, Deborah, Hara, Tadayuki, & DiPietro, Robin B. (2008). Proposing a Regional Impact Based Feasibility Studies Framework for Convention Centers: A Quantitative Analysis of the Orange County Convention Center (OCCC). *Journal of Convention & Event Tourism*, 9(4), 309-340. doi: 10.1080/15470140802546773
- Orange County Convention Center. (2005). *History of the Orange County Convention Center 1969-2005*. Orlando, Florida: Orange County Convention Center Retrieved from
http://www.occc.net/pdf/info_history.pdf
- Orlando, Visit. (2013). How We are Funded. *Who We Are*. Retrieved September 10, 2013, from
<http://corporate.visitorlando.com/who-we-are/how-we-are-funded/>
- Pizam, Abraham. (2014). Why Japanese Academics Publish Scantly in Hospitality & Tourism Management Journals? *Tourism Culture*, 22(38), 1-3.
- SCImago Journal & Country Rank. (2013). Country Ranking. Retrieved February 18, from Elsevier B.V.
<http://www.scimagojr.com/aboutus.php>
- 観光立国推進基本法 (2007).
- 国土交通省観光庁. (2014). 観光経営マネジメント人材育成政策について. Retrieved September 29, 2014, from
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/jinzai/renkei.html>
- 原忠之, (2014). 世界の潮流の変化・方向性に呼応しない日本観光学术界に迫り来る危機と変革への戦略試案. *観光文化 Tourism Culture*, 22(38), 4-15.
- 総務省統計局. (2013). 人口の推移. Retrieved 9/10, 2013, from <http://www.stat.go.jp/data/nihon/02.htm>
- 観光庁. (2014). 宿泊旅行統計調査. In 観光庁 (Ed.): 観光庁.
- 財団法人, 日本交通公社. (2004). *観光読本* (Vol. 第二版). 東京: 財団法人 日本交通公社.

Abstract

Following a 2003 declaration of Japan as a Nation dependent on tourism by the Prime Minister, Japan inaugurated Japan Tourism Agency in 2008 and Mr. Yoshiaki Hompo took a leadership as the first and founding Commissioner. Tourism-related strategies set around that period is being verified and their vision and mission are still valid today. By looking at the case of Orange County, Florida, USA (also known as Orlando), one of the most successful tourism dependent region, we analyze it to propose two possible policies in the area of human resources development and importantly in the area of funding regional growth of tourism for a regional economy. Our simulation indicates that with a mere 3% levy on accommodation expenditures, Japan can generate roughly \$1.1 billion per year in aggregate of special purpose tax revenues using 2012 data.

Key words: 観光立国, 観光庁, 観光人材育成, 特別地方税, 観光開発税, 地域活性化, 地域創生