

博士論文

自治体における観光自主財源の導入に関する研究
－ 法定外税と協力金制度を中心に －

A Study on Municipality Revenue Management Scheme for Tourism

(要約版)

2017年9月

塩谷 英生

Hideo Shioya

首都大学東京大学院都市環境科学研究科

観光科学域

自治体における観光自主財源の導入に関する研究 — 法定外税と協力金制度を中心に
A Study on Municipality Revenue Management Scheme for Tourism

目次

1 章. 研究の目的と構成	1
1. 研究の目的	1
(1) 研究の背景と課題	1
①本研究の背景	1
②本研究の課題	1
③本研究で取り扱わない課題	2
(2) 各章の構成	4
(3) 研究フロー	6
(4) 既往研究に対する意義	7
2. 研究対象とする財源の範囲	9
(1) 収受主体・対象と使途範囲	9
(2) 対象から除かれる財源	9
(3) 観光財源の範囲	9
2 章. 観光費の動向とその規定要因	11
1. 本章の目的及び観光費に関する統計上の課題	11
①本章の目的	11
②観光費の定義と統計上の課題	11
2. 観光費の減少と観光政策の変遷	12
(1) 地域の観光費の減少傾向	12
①都道府県における観光費の減少傾向	12
②都道府県観光費の性質別内訳の変化	13
③市町村における観光費の減少傾向	15
(2) 国における観光関連予算の推移	20
(3) 観光政策の変遷からみる観光費減少の実態	21
①我が国経済における旅行市場の長期動向	21
②観光基本法施行から昭和 40 年代の観光政策	23
③昭和 50 年代からバブル崩壊前後まで	23
④行政改革から現在の観光政策まで	25
(4) 旅行需要からみた観光費減少の要因	26
3. クロスセクション分析による観光費の規定要因	27
①都道府県の観光費と観光需要の相関	27
②宿泊客数と観光費が相関しない要因	28
③重回帰分析による観光費の増減要因の検証	29
4. まとめ — 自主財源確保の必要性	30

3 章. 観光財源の体系と諸特性	33
1. 本章の目的と構成	33
2. 我が国における観光財源の体系と特性	33
(1) 自治体における観光財源の分類	33
(2) 地方税（法定税）	35
①租税体系と観光施策を用途とする地方税	35
②入湯税	36
③その他観光との関連がみられる法定税	37
(3) 超過課税	39
①超過課税の概況	39
②入湯税の超過課税の事例	40
③その他の事例（観光と一部関連する超過課税）	43
(4) 法定外税	44
①概要	44
②観光関連の法定外税の用途の類型と導入課題	45
③観光関連の法定外税の事例	45
(5) 協力金・寄附金・分担金	47
①協力金制度	47
②寄附金制度	51
③分担金制度	52
(6) 事業収入（利用料・使用料等）	52
3. 観光関連基金の事例とその機能	54
①基金の規定と観光関連事例の抽出方法	54
②基金の用途	54
③積立に関する規定	58
④観光関連基金の機能	59
⑤ハワイ州宿泊税の事例との差異　－　宿泊税を用いた観光基金	60
4. 海外における観光財源の分類と事例	61
(1) 国際機関における観光税の分類	61
(2) 国際機関による観光税の範囲と本稿が対象とする財源との対応	65
4 章. 法定外税の導入過程における課題	69
1. 本章の目的	69
①法定外目的税の登場	69
②先行研究と本研究の意義	69
2. 観光関連税に関するケーススタディ	70
(1) ヒアリングの概要	70
①調査対象・調査時期	70
②調査項目	71
(2) 調査結果の概要	71

①導入された観光関連税の概要.....	71
②導入されなかった観光関連税の概要.....	72
③導入目的、徴収方法、導入手続き等における主な検討点.....	73
(3) 観光関連法定外税の導入に関わる課題.....	73
①導入目的の妥当性.....	73
②法定外税以外の方法と比較した妥当性.....	74
③使途範囲と税種の妥当性.....	74
④課税額（税率）の妥当性.....	75
⑤徴収方式の妥当性、課税対象の捕捉可能性.....	76
⑥課税対象の妥当性.....	77
⑦公示、広報の妥当性.....	77
⑧新税導入への推進体制.....	78
⑨収見通しについて.....	78
⑩総務大臣の同意要件.....	79
⑪広域での課税等.....	79
3. 観光関連税導入がもたらす観光政策の便益と費用.....	80
①観光関連税の使途の分類.....	80
②観光政策の便益.....	82
③観光政策の費用.....	82
④純便益向上への視点.....	82
4. まとめ — 法定外税導入の推進に向けて.....	83
5章. 沖縄県の事例にみる法定外税検討過程と統計情報の活用.....	85
1. 沖縄県における検討経緯と論点.....	85
(1) 新税検討の経緯と法定外税案の概要.....	85
①検討の経緯.....	85
②検討された法定外税案の概要.....	86
(2) 法定外税の導入検討過程における主な論点.....	86
②導入手続き・調整に関わる事項.....	88
2. 法定外税の制度設計を補完する各種統計指標.....	90
(1) 導入目的・使途に関連した既存統計の利用.....	90
①観光客数・観光消費額・県際収支の貢献と量的拡大の明示.....	90
②客層変化への対応の必要性の明示.....	91
③県財政の課題と観光予算の減少の明示.....	93
(2) 沖縄観光の課題と望ましい使途に関する調査.....	95
①独自調査による制度設計に係る情報の補完.....	95
②沖縄観光の課題及び新財源を用いて行うことが望ましい施策・事業.....	95
(3) CVMによる支払意思額の把握.....	97
①CVM調査の概要と課題.....	97
②支払意思額の分布.....	98

③負担したくない理由、来訪頻度への影響、県民負担への意識.....	99
(4) 徴収方法別の課税対象数及び税込予測に関する統計指標.....	99
①課税対象・免除対象の妥当性に関する資料.....	99
②税込の予測.....	100
3. まとめ.....	102
6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題.....	103
1. 協力金制度研究の目的.....	103
①研究の背景.....	103
②先行研究に対する本研究の意義.....	103
2. 全国の協力金制度事例とその分類.....	104
(1) 対象とする協力金制度の範囲と協力金制度の事例収集.....	104
(2) 協力金制度の事例の抽出とその分類軸.....	104
①事例の抽出方法.....	104
②協力金制度の分類軸.....	109
(3) 分類軸別にみた協力金事例の現況.....	109
①制度を導入している観光地域の類型.....	109
②導入主体の類型.....	109
③収受期間.....	110
④収受対象者・収受対象単位・収受額.....	110
⑤収受場所・収受方法.....	111
⑥協力金制度の周知状況と収支情報の開示.....	111
3. アンケート調査にみる協力金制度の実態.....	112
(1) アンケート調査の概要.....	112
(2) アンケート調査結果.....	113
①回答のあった協力金制度の概要.....	113
②来訪客数・協力金収受総額・協力度.....	114
③導入目的と用途.....	115
④協力金制度以外の財源・関連施策.....	115
⑤協力金の用途の開示状況.....	116
4. 観光財源としての協力金制度の特徴.....	119
①導入主体・資源タイプ・収受期間等からみた特性.....	119
②導入目的と用途範囲.....	120
③関連施策・財源制度との非連動性.....	121
④導入効果と観光需要への影響度.....	121
⑤簡素な導入手続きと低い運営コスト.....	121
⑥制度の不安定性.....	122
5. まとめ - 導入効果からみた協力金制度設計の方向性.....	122
①6章の総括.....	122
②純便益向上への視点.....	122

③正の効果を高める制度設計の方向性.....	123
④負の効果を抑制する制度設計の方向性.....	124
7章. 結論及び観光財源導入のあり方に関する提言.....	125
1. 6章までの成果と結論.....	125
(1) 6章までの成果.....	125
①地域の観光費の長期動向と規定要因の把握.....	125
②自治体の観光財源の体系化.....	125
③全国の観光基金の実態と機能の把握.....	126
④全国の法定外税の導入課題の把握・分類.....	126
⑤沖縄県における法定外税の導入課題と観光統計指標の活用.....	127
⑥全国の協力金制度の導入・運営課題の把握・分類.....	127
(2) 結論.....	128
①観光財源の体系化と導入を検討すべき新財源.....	128
②法定外税の制度設計と導入手続きに係る一連の課題の明示.....	129
③協力金制度の導入・運営に係る実態と課題の把握.....	129
2. 観光財源導入のあり方に関する提言 ～ 財源の補完関係に着目して.....	130
(1) 各種観光財源の特性.....	130
①制度運営主体・資源タイプ・收受時期.....	132
②導入目的と使途範囲の特性.....	132
③関連する施策や財源制度との連動性.....	132
④導入効果・観光需要への影響.....	133
⑤導入手続きと運営コスト.....	134
⑥制度の安定性.....	134
(2) 財源の補完関係に着目した観光財源の検討フロー.....	135
①既存財源の検討.....	135
②新規財源の導入.....	137
(3) 財源間の補完性強化と関連施策の展開.....	138
①使途事業の目的・地域範囲・実施時期の補完.....	138
②需要変動への柔軟な対応と使途事業の計画的な推進.....	139
③制度の導入・運営コストの抑制と制度の安定性・継続性の強化.....	140
④基金活用の方向性.....	141
⑤観光統計の活用と効果的な施策の推進.....	142
(4) 観光自主財源確保に向けた我が国税制の課題.....	143
①課税自主権と法定外税の同意要件の撤廃.....	143
②地方交付税算定基準への観光需要関連指標の組み込み.....	144
参考文献.....	145

自治体における観光自主財源の導入に関する研究 — 法定外税と協力金制度を中心に
A Study on Municipality Revenue Management Scheme for Tourism

塩谷 英生

1 章. 研究の目的と構成

1. 研究の目的

(1) 研究の背景と課題

①本研究の背景

地域の観光費は 1995 年頃をピークとする長期的に減少しその後も停滞が続いている。このため、観光庁が平成 25 年度に実施した「全国自治体 観光に関するアンケート調査」においても、58.7%の自治体が観光振興上の課題として「観光行政に対する財源不足」を挙げている。

しかしながら、自主財源のうち、既存の地方税のほとんどは観光施策を用途としておらず、主たる財源を一般財源¹とする観光費では地方財政緊縮化の影響を免れない。唯一地方税のうち入湯税が観光振興を用途の一部に含んでいるが、用途に占める観光振興費の比率は裁量で決まることや、温泉資源の多寡による地域格差が大きいといった課題がある。

こうした既存財源の課題から、自治体の自主財源として重要性が増しているのが 2000 年に登場した法定外目的税と、2000 年代に入って導入例が目立っている観光客を収受対象とする協力金制度である。しかしながら、こうした制度の導入をスムーズに行う過程には、課税原則への対応、観光客の納得性確保、収受方法、用途のあり方など、明らかにすべき様々な課題がある。

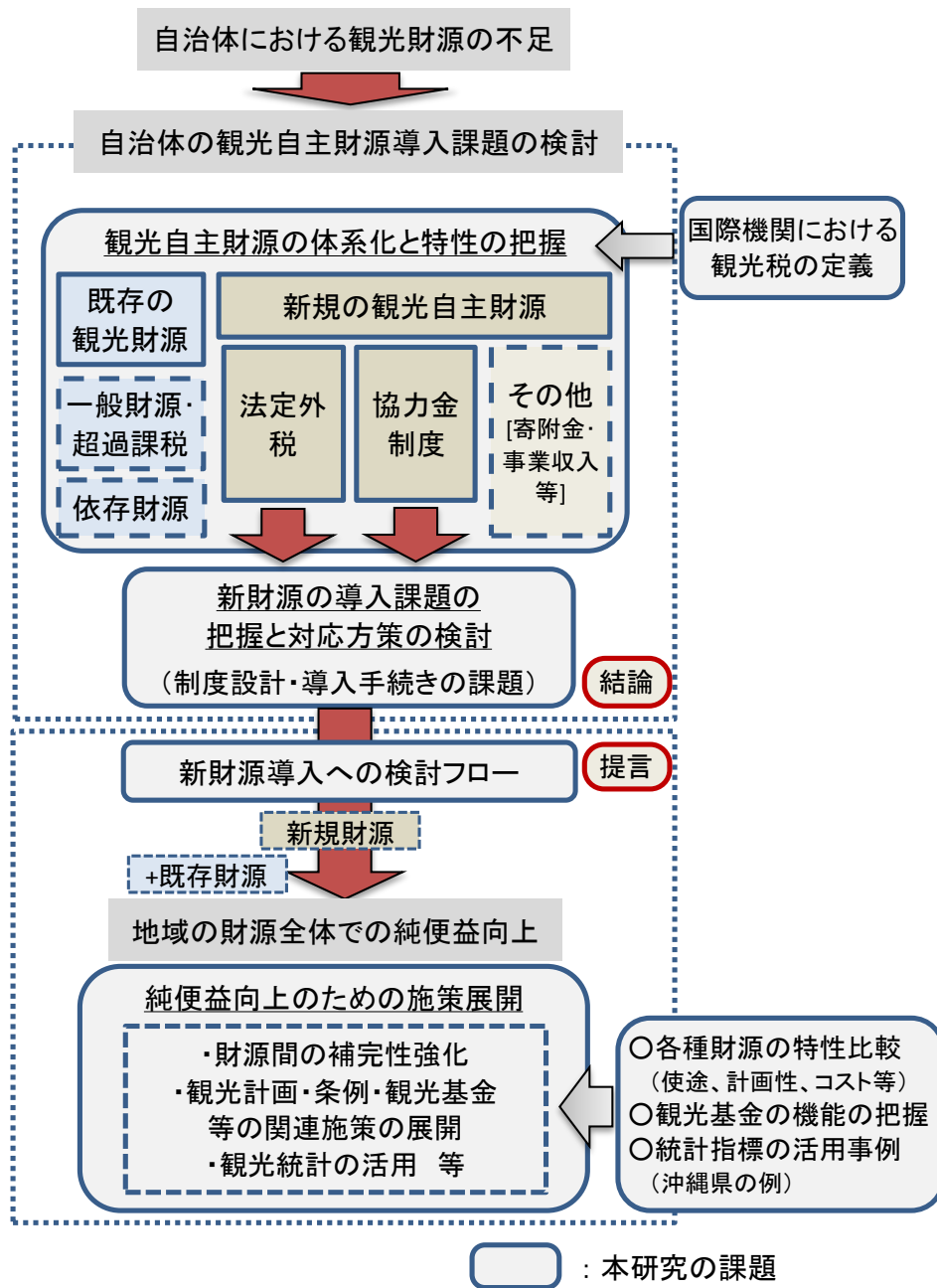
②本研究の課題

本研究の中心的課題は、主に地方自治体の立場から観光財源の手法と導入事例及び課題の体系的把握を行い、観光財源の確保を企図する自治体における財源制度導入の在り方について明らかにすることである(図表 1-1)。特に近年導入事例が増加している法定外税と観光客を収受対象とする協力金制度について、それぞれヒアリングやアンケートに基づく国内導入事例の網羅的かつ詳細な把握を行い、導入に係る一連の課題を明示している。

それらを踏まえて本研究の提言として、新財源導入へ向けた検討フローを作成し、一般財源等の既存財源と新財源との補完関係や、観光基金を用いた地域全体の観光財源の安定性・計画性の向上施策について提言を行っている。

但し、本研究は、“財源導入ありき”の考え方で行うものではない。観光需要に対応する観光財政需要を既存の財源で充足できない状態にあって、その放置が中長期的な観光地の価値を毀損させる可能性を想定し、財源導入の研究を進めるものである。

¹ 「一般財源」は用途が特定されていない財源を指すが、地方税における目的税を含めることが多い。本論文では、比較対象としての入湯税の超過課税や観光関連の法定外税を便宜上含めない。



図表1-1. 本研究で明らかにする諸課題

③本研究で取り扱わない課題

本研究は、我が国の地方自治体における観光財源の体系的把握と、重要な新規財源である法定外税、協力金制度の導入課題の把握を中心として実施するものである。しかし、本研究では取り扱わないが、本研究の周辺分野で今後研究を進めるべき課題も多い。ここでは、本研究の位置づけを明確にするため、これらの課題について整理する。なお、研究対象とする自治体の観光財源の範囲については、別途2節で整理を行う。

■対象としない主体の財源

本研究では、国の観光財源を対象としていないが、国は、地域の観光施策の一部を直接的、あるいは補助金等を通じて間接的に担っている。従って、地域の観光財源の一部としての国の観光財源についても検討を行うことは有用である。

但し、観光活動は地域の資源性に依存しており、観光施策の多くは本来地域が独自に進めるべき性格のものと考えられる。使途の制約が大きい国等の補助金に依存して効果的な観光施策を展開することは難しい。こうした考えを踏まえつつ、国の観光財源や使途事業の在り方を検討していく必要がある。

次に、観光協会や DMO、あるいは特別地方公共団体である財産区といった、観光振興の一翼を担う非営利組織の財源については、本研究では取り扱わない。これらの非営利組織の財源の確保も地域の観光振興を進める上で重要なテーマである。

但し、協力金制度の事例研究については、非営利組織が運営する制度も対象に含めている。日常的に観光振興を目的としていない組織による事例も多く含まれており、まちづくり等を主目的とする組織にも研究結果は有用と考える。

また、非営利組織の活動を支える財源としては、自治体の補助金や委託費が重要な位置を占める。従って、非営利組織の活動を活性化させていく上でも、地方自治体の補助金等の原資となる財源を確保する効果は大きい。

■使途事業の体系的把握と国・地域、官民の役割分担の研究

本研究では、自治体の観光財源についての研究を行うが、同時に財源別にみた使途事業範囲の特性についても一定の整理を行っている。具体的には、法定外税、協力金制度の使途事業について全国事例から把握し、外部不経済への対応、事業実施地域の地理的範囲、事業実施時期といった軸で各事例を整理している。

一方で、導入事例数の制約もあるが、観光地の類型や入込規模別にみた使途事業の範囲、財源別にみた収受額分布、使途事業の種別にみた支出額の分布といった分類軸も含めた、使途事業の体系的把握までは本研究では行っていない。

また、主体別（国、県、市町村、財産区・自治会、国や地域の非営利法人）の使途事業の体系についても今後検討が必要である。

近年のインバウンド市場の拡大によって各主体の財政支出は拡大傾向にあり、そのための財源開発の気運が個々の主体において高まっている。こうした中で、国と地域、自治体と民間非営利組織における徴収対象の重複や、使途事業の重複の調整が、近い将来重要な課題となり得る。各主体の役割分担の在り方についての研究を深めつつ、それに対応する主体別の財源の棲み分けについて検討を進めることが重要である。

(2) 各章の構成

本研究では 1 章において研究の対象となる財源の範囲を明示した上で、既往研究を踏まえた本研究の実施意義について示す。

2 章では、観光費が長期的に減少傾向にあることとその質的变化の要因について、財政統計、観光統計、関連史料から明らかにする。また、クロスセクションデータによる回帰分析を行い、観光費の主な規定要因が観光需要の規模以外に観光財源の多寡にも大きく左右されていることを明らかにする。これにより、財政緊縮下において地域における観光自主財源の必要性を述べた。観光費のデータを被説明変数としたモデルの構築は我が国最初のものである。

3 章では、自治体の観光財源の体系的な分類を行う。本研究では観光財源を、独自の財源である自主財源と、国や県の裁量に左右される依存財源とに大別した上で、個別の自主財源の特性や諸課題について、事例を踏まえつつ整理を行う。ここで取り上げる自主財源は、法定税、超過課税、法定外税、協力金、寄附金、分担金、事業収入が主なものである。また、全国自治体の設置している観光基金の事例を収集、分類し、観光基金が持つ機能を抽出する。全国の観光基金の実態について分析した研究はこれが最初のものである。

さらに、海外の国際観光機関（WTO、WTTC、OECD 等）で用いられている観光税（使用料を含む）に関する定義・分類についても合わせて整理する。その上で、本稿が対象とする自主財源の範囲との対応についても言及する。

4 章から 6 章では、自主財源のうち、2000 年に制度が立ち上げられた法定外目的税と、2000 年以降に導入事例が増加している協力金制度を取り上げ、事例研究やアンケート調査を基に、制度導入に関する課題と制度設計の方向性についての検討を行う。

4 章では、全国の事例から観光関連税として法定外税の円滑な導入を進める上で留意すべき課題を抽出する。法定外税については、制度導入に至るまでの手続きや総務省の同意要件などの制約が大きく、導入が十分に進んでいない点が課題となっている。ここでは、我が国の法定外税の事例についてヒアリング調査を実施し、法定外税の導入目的・用途等の詳細整理や導入過程において留意すべき諸課題を抽出した。また、制度導入の正の効果を高め、負の効果を抑制する視点からの制度設計の方向性についても検討を行っている。

5 章では、観光税導入過程のケーススタディとして、14 年度における沖縄県の法定外税の検討過程を取り上げる。県の検討委員会では、入域税（「沖縄観光・環境協力税」）、宿泊税、レンタカー税の 3 つの税方式が議論されたが、このうち有力であった入域税と宿泊税に絞って主な論点と対応を記述する。具体的には、導入目的や用途範囲の妥当性、課税原則に照らした税率・免税点・免除対象等の妥当性、徴収方法の課題といった導入目的や課税方法に関わる事項、導入のタイミング、税収予測、二重課税への対応といった導入手続きや関係機関との調整等が論点となった。また、法定外税の制度設計を補完するために各段階でどのような統計指標が示され、支払意志額等の独自調査が行われたかについて把握する。

法定外税と比べると、協力金制度の導入は相対的に容易と考えられ、收受方法等にもよるが支払いを拒否する観光客も少ないことから、今後観光地の自主財源制度としての重要性が高まる可能性がある。しかしながら、観光客を收受対象とする協力金制度についての

1章. 研究の目的と構成

全国規模の事例研究は未だ行われていない。こうした状況を踏まえて、6章では、全国の協力金制度の事例収集・分類・集計作業と並行して、代表的事例への現地視察調査（3箇所）を行い、具体的な課題点の洗い出しを行っている。その上で、協力金制度運営主体への全国アンケート調査を設計・実施し、使途等の実態や他施策との連動性、開示状況等の把握を行った。また、導入効果を高めるための制度設計のあり方についても検討している。全国の協力金制度を網羅的に調査し、分析を行った研究はこれが最初のものである。

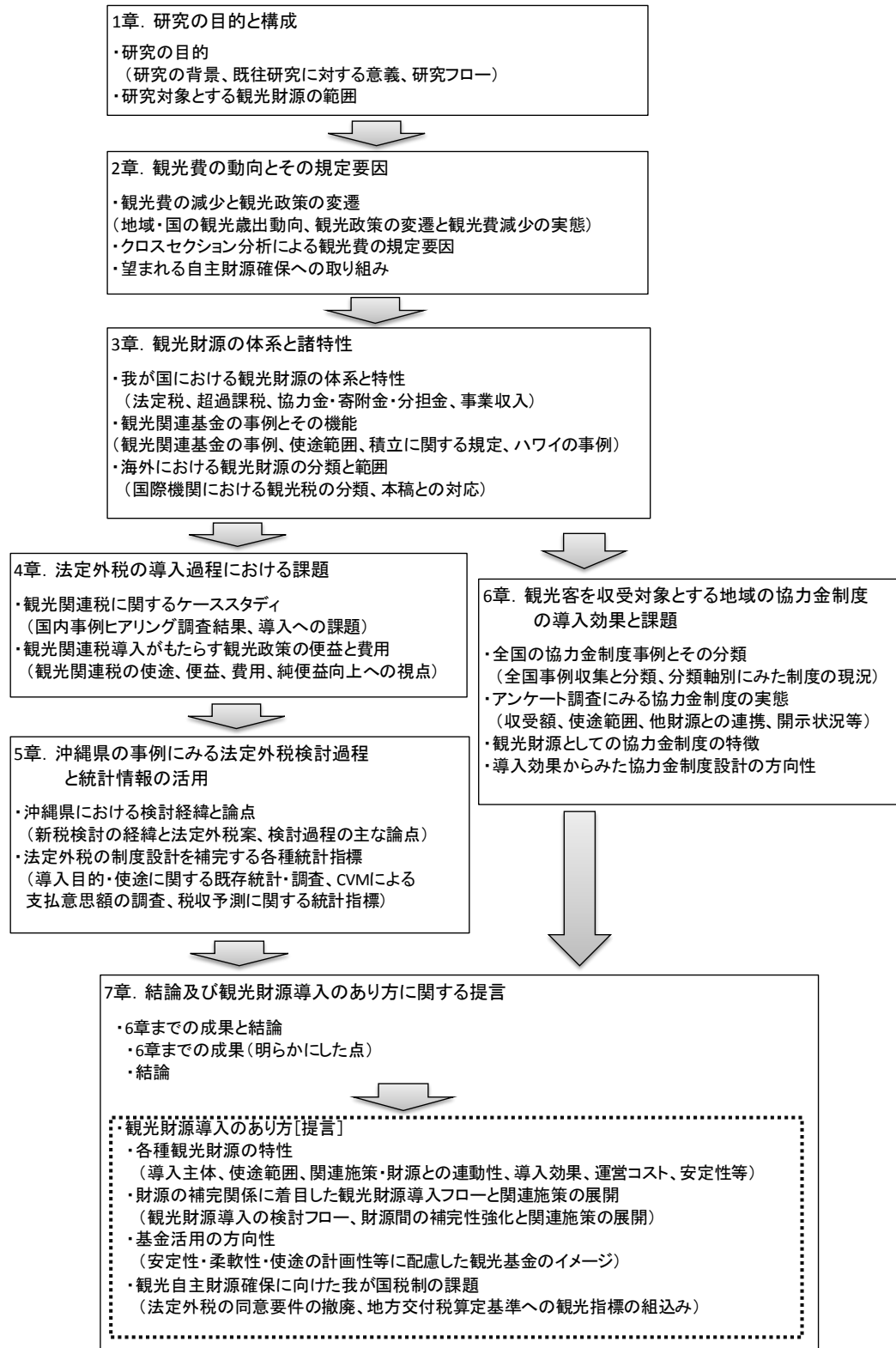
7章1節では、6章までに明らかになった点についての総括を行う。その上で、2節では、研究成果を踏まえて、観光自主財源導入の方向性について提言を行う。最初に法定外税、協力金、超過課税、一般財源等の各種財源制度の特性を比較する。比較の分類軸は、使途事業目的・地理的範囲、需要変動への対応、計画性、導入・運営コスト、制度の継続性等である。その上で、各財源の特性を踏まえた新規観光財源の導入フローを提示する。

次に、財源全体での事業効果を高めるための財源間の補完のあり方、観光計画の役割、基金の設置、公的資産等の活用について提言を行う。観光基金については、財源の確保、使途事業の計画性向上等の機能を備えた基金モデルについて提案を行う。

結びとして、観光関連税を活用する上での、法定外税の同意要件の課題と地方交付税の算定基準に関する課題について提言する。

(3) 研究フロー

本研究は、上記の狙いの下で、図表 1-1 のフローに沿って構成される。



図表 1-2. 研究フロー

(4) 既往研究に対する意義

■観光関連法定外税の研究としての意義

<既往研究>

法定外目的税の制度の新設が 2000 年、最初の導入事例導入事例（旧河口湖町）が 2001 年 7 月であり、観光財源としての適用に関する論文は未だ少ない。個別事例の研究としては、太宰府市の事例を扱った[福浦 2002]等、広域（北海道）での導入状況を概述した[長谷川 2003]等がある。

この他、租税理論や租税法からみた法定外税の可能性や課題について論じた研究の中で、観光関連の法定外税が事例の一部として扱われている例が幾つかみられる（[沼尾 2004][肥沼 2015]等）。

なお、2000 年以前から存在している法定外普通税制度に関する研究例も幾つかあり、[桜井 1997]では、熱海市「別荘等所有税」や京都市「古都保存協力税」等の導入・廃止の経緯についても触れている。

<本研究の意義>

これらの研究に対して本研究は、2005 年時点で全ての国内導入事例 6 件、導入が見送られた事例 2 件への全国調査を実施し、事例間の比較分析を行った（4 章）。これにより、法定外税の導入を進める上で課題となっている制度設計上の論点、導入手続きに関わる課題を把握・分類すると共に、租税理論との整合性を含めた対応方策について考察した。

また、平成 25 年度の沖縄県での法定外税検討過程の詳細を整理すると共に、制度設計の各段階で必要とされる各種統計調査及び統計指標について分類を行っている（5 章）。

■観光客を収受対象とする協力金制度の研究としての意義

<既往研究>

収受対象を観光客（地域住民の利用を含む）とする協力金制度に関する先行研究は国立公園や森林地域などに関するものが中心であり、代表的なものとして、林野庁主導で 1986 年に創設された「森林環境整備推進協力金」制度（レクリエーションの森）の事例研究がある（[渡邊 2003][栗山 2008] 等）

地域主体の協力金制度の事例では、雨竜沼湿原[庄司・栗山 1999]や、世界遺産登録に向けて財源問題が課題視された富士山に関連する研究（[山本 2011]等）等がある。研究内容としては、支払意思額や環境価値の計測を行ったものが多い。

なお、協力金制度に類似する財源制度として寄付金制度があり、土地保有を通じて自然資源や歴史資源の保全を図るナショナルトラストに関する研究が目立つ。その多くは、英国や米国などの事例を取り扱っており、国内事例の研究では、全国的に活動を行う組織に関するものが多い（[浅海, 2002]等）。

<本研究の意義>

これらの先行研究に対して本研究では、全国の観光客を収受対象とする地域主導による協力金制度を対象として取り上げ、その導入・運営の実態を把握し、協力金制度事例の分類軸に沿って観光財源制度としてみた課題を示した（6 章）。

具体的には、本研究を通じて、収受額の分布、収受時期・収受方法の傾向、導入目的・使途事業の範囲、導入手続き等の実態、収支の開示状況、他財源や観光計画等との連動性等の諸課題が明らかとなった。

■観光財源の体系化及び観光関連基金に関する研究としての意義

<既往研究>

観光費がピークを迎えた時期は1995年前後であり、観光財源の不足が顕在化した時期は観光関連の法定外税の導入検討が進んだ時期と重なっている。従って、観光財源をテーマとする研究自体が未成熟な段階にある。

我が国の観光財源の体系を扱った既往研究はほとんど無く、法定外税や協力金制度など個別の財源制度について、個別の地域事例を中心に扱われてきている。

また、自治体の観光基金について分析した研究は少なく、基金に対する支払意思額についての幾つかの研究例があるに留まっている（白川郷の保存基金への観光客の支払意思額に関する論文[垣内・吉田・2002]等）。

<本研究の意義>

本研究の1章及び3章において、我が国における自治体の観光財源の体系的な分類を行っている。観光財源を、独自の財源である自主財源と、国や県の裁量に左右される依存財源とに大別した上で、観光客を収受対象とし観光関連の使途を持つ各種自主財源について特性や諸課題を中心に、事例を踏まえつつ体系化した。その結果、法定税の中で観光財源となる税目は入湯税のみであることを明示し、他には法定外税しか観光関連税となり得る税が無いことを示した。

また、一般財源を含めた各種自主財源の受け皿となる二次的な財源としての性格を持つ観光関連基金についての分析を行った（3章）。全国規模の観光関連基金を対象とした研究は、これが最初のものである。全国自治体の設置している観光関連基金の事例を抽出し、基金条例を元に積み立てと処分に関する条文を中心に分析し、観光基金が持つ財源確保、使途の絞り込み、使途事業の安定性や計画性向上といった機能の抽出を行った。

2. 研究対象とする財源の範囲

(1) 収受主体・対象と使途範囲

本研究が主な対象とする観光財源は、収受の「主体」が原則として地方自治体（県・市区町村）であるもの、としている。

自治体を対象とする理由は、既に述べたように観光費が減少傾向にあり、新たな観光財源導入を課題があること、法定外税や超過課税など、条例による強制的な徴収手段を持ち、安定的かつ規模の大きい財源となり得ること、財政措置や条例等を組み合わせて観光に関連する公的サービスを使途範囲や地理的範囲の点で幅広く提供できること、などによる。

また、観光財源の収受の「対象」については、主に観光客とし、なおかつ「使途範囲」が自治体の観光振興施策との関連性が強いものとする。観光客を対象とする財源を優先的に扱う理由は、観光客数等で代表される観光需要と観光財政需要との相関が高く、財源の不足を補完する財源として観光需要に連動する財源が適していると考えためである。

例えば、法定税のうち入湯税は、観光客を主な対象に実態として含んでおり、使途の一部に「観光の振興」を含むと地方税法に定められていることから対象となる。観光客を収受対象とし、観光関連の使途を含む法定外税も同様である。なお、法定外普通税であっても実態として観光関連の使途が中心となっている制度は対象とする。

協力金制度については、自治体が運営する観光客を収受対象とし、観光関連事業を使途とする制度が対象となる他、自治体以外の域内の主体が非営利目的で運営する協力金制度についても事例調査の対象として組み入れ、制度導入課題や自治体との連携の方向性についての検討を行っている。

(2) 対象から除かれる財源

固定資産税や法人税等は、観光事業者も対象となる重要な地方税だが、納税後は一般財源に計上されてしまい、観光施策のための直接的な財源とはみなせないため、本研究では対象から除外している。また、観光事業者や一般企業（CSR 活動の一環等）を収受対象に含む自治体の協力金制度や寄附金制度も存在するが、強制性が無く財源としての安定性が低いこと、観光需要の動向との関連性も低い財源であることから、依存財源に近い財源とみなして本研究では割愛することとする。

また、国や県等の外部組織に依存している地方債や補助事業等についても同様に対象からは除外している。但し、7 章において、各種自主財源との比較検討を行う上で、国庫補助金制度の特性についての一定の整理を行う。

(3) 観光財源の範囲

図表 1-3 は、以上の条件で絞り込みを行った観光財源の範囲について整理したものである。網掛けをした部分が研究対象となる財源の範囲である。

研究対象となる観光財源の種類は、法定税（入湯税、超過課税等）、法定外税のように、強制力がある税方式によるもの、協力金、寄付金等のように旅行者から任意に徴収するもの、駐車場や入場料徴収のような観光事業収入等、多岐にわたっている。

その体系と事例、海外における観光税の定義・範囲等との対応については、3 章におい

て改めて整理を行うこととする。

自主性	收受対象	使途範囲	收受主体			
			国等	地方自治体 (県)	地方自治体 (市町村)	非営利組織(DMO・ 観光協会・住民組 織・各種団体等)
自主財源	個人 観光客、または観光客が多く含まれる	観光関連	-	【税】法定外税 【税以外】 協力金、事業収入	【税】入湯税、入湯 税超過課税、法定 外税 【税以外】 協力金、事業収入	【税以外】協力金・ 寄附金、事業収入
		観光との関連性低い	-	【税】ゴルフ場利用 税(3/10)	【税】ゴルフ場利用 税(7/10交付)	-
		観光関連	-	【税以外】 寄附金(観光関連)	【税以外】 寄附金(観光関連)	-
	一部に観光客を含む	観光との関連性低い (一般財源等)	【税】揮発油税(普通 税)、自動車重量 税(普通税)、軽油 引取税(目的税)、 消費税、酒税、たば こ税等	【税】特猟税、特別 地方消費税(廃 止)、地方消費税 (1/2)、道府県たば こ税、県民所得税超 過課税等	【税】地方消費税 (1/2)、市町村たば こ税等 【税以外】寄附金等	-
		観光事業者または観光事業者が多く含まれる	観光関連	【税】 航空機燃料税 (2/13を県・市町村 に譲与)	-	【税以外】 (受益者分担金※)
	一部に観光事業者を含む	観光との関連性低い (一般財源等)	【税】所得税、法人 税等	【税】道府県民税、 事業税等 【税以外】 協力金、寄附金、使 用料等	【税】固定資産税、 都市計画税、市町 村民税等 【税以外】協力金、 寄附金、使用料等	-
依存財源	観光関連	-	【税以外】補助事 業、宝くじ事業収益	【税以外】辺地債、 過疎債、補助事業	【税以外】補助事業	

：研究対象となる主な財源制度。下線部の法定外税と協力金制度について国内事例調査を実施
但し、非営利組織等による協力金制度についても調査対象とした。

図表1-3. 研究対象とする財源の範囲

2章. 観光費の動向とその規定要因

1. 本章の目的及び観光費に関する統計上の課題

①本章の目的

第二次世界大戦後の高度経済成長に歩調を合わせる形で、我が国の旅行・観光市場は急速な成長を遂げた。平成3年度には20兆円の市場規模となっており[細野他・1995]、市場の拡大に伴って都道府県における観光政策も住民福祉向上の観点から、観光を産業として捉える考え方へと転換していった。観光振興による経済波及効果が、県内所得と雇用の場の創出、県際収支の改善という形で、地域の自立的発展に寄与していくとの認識が行政内部でも共有されるようになっていく（「都道府県観光白書」（社）日本観光協会等）。

観光消費による経済波及効果を分解して捉えると、観光客数、1人あたり観光消費額、中間投入における域内調達率（雇用を含む）の相乗という構造になっている。従って、都道府県の観光政策も、地域による濃淡はあるものの、これら各要素を伸ばすために、観光客の誘致、消費の場作りと付加価値の創出、域内産品や域内人材の活用等を目的とした組み立てが行われてきた。

しかしながら、観光の経済効果への認識の高まりとは相反する形で、地域の歳出に占める「観光費」（補注1）の比率は、平成2年頃から、長期にわたり低下を続けてきた。

2節では、自治体の歳入・歳出の動向を記録したデータとして、総務省（但し平成2年度迄は自治省）が実施してきた地方自治体の歳出状況の調査である「決算状況調」に着目し、その科目の一つである「観光費」の動向について整理・分析を行う。なお、集計項目として「観光費」が公表されているのは残念ながら都道府県のみであり、市区町村については観光費が「商工費」内に含まれた形で公表されている。このため、市区町村の観光費に関しては、その財源の一つであるところの入湯税の動向や、決算状況調の中の文化財関係の支出等の動き、及び2003年に実施した自治体観光主管課へのアンケート結果等を採用することで、観光費停滞の状況を整理することに留める。

3節では、「観光費」の規定要因について、財政統計や観光統計を用いた重回帰分析による地域差の分析を行う。都道府県観光費を被説明変数とし、観光需要や補助金等の観光財源を説明変数としたモデルによるクロスセクション分析を行い、その規定要因を把握している。その結果から、観光財政需要と観光費が必ずしも比例的で無く、財源の多寡に影響されていることが示される。

②観光費の定義と統計上の課題

最初に、総務省の「都道府県決算状況調」に計上されている「観光費」の性格について述べておく。都道府県の歳出科目については、地方自治法施行令第147条及び第150条第2項の規定に基づき、「予算の款項及び目節の区分を定める規則」が総務省令として定められており、目的別歳出の分類では「観光費（項）」は「商工費（款）」中に含まれる。なお、総務省の決算統計では、都道府県の「一般会計」に総務省が示す公営事業を除いた「特別会計」を加えた「普通会計」という概念を用いている。

調査表の作成要領には、目的別歳出区分の「商工費」の内容として“商工観光関係職員の人件費を始め、（中略）物産あつ旋、卸売市場、自然公園関係経費及び観光宣伝に要す

る経費等を計上する。(中略) 観光施設事業会計(観光施設としての駐車場事業会計を含む)、工業用地造成事業会計への繰出金又は貸付金等を含める。”とのみ記されている。

観光政策は多様な部門と関連しているため、この要領だけでは、都道府県の裁量によって、観光費に含まれる歳出の範囲に差異が生じやすい。例えば、物産あつ旋を「商業費(項)」に含めるか観光費に含めるか、グリーンツーリズム関連費用を農業費に組み込むか、観光有料道路事業を「土木費」として扱うか、博物館や動植物園、水族館等の事業は「社会教育費」として扱うか、といった点である。

例えば、「観光費」が東京都に次いで多い福島県の場合、県の「一般会計」では「衛生費」に含まれている自然公園費と「土木費」に含まれる観光道路の運営費が、総務省基準の「普通会計」では「観光費」に含まれており、「観光費」の規模が膨らんでいる。3番目に多い山形県の場合も、観光有料道路への貸付金を「一般会計」では「土木費」として計上しているが、普通会計では「観光費」として計上している(上記の仕分けの実態は両県財政課等への聞き取りによるものであり、統計資料として公表されていない)。

「一般会計」では観光予算に含まれない観光関連施設事業費が、「普通会計」の記入要領の解釈の違いにより「観光費」の対象に区分替えされるか否かによって、都道府県間の「観光費」の規模に大きな差が生じている。観光財政を分析する上では、各県の「観光費」の範囲に関する情報や、貸付金と返還金の差額等に関する情報が望まれるところである。

しかし、「一般会計」の項レベルまでの決算情報を出している都道府県は、ホームページ上で確認できる範囲では23道県に留まっているのが現状である(平成24年1月末現在)。従って課題はあるものの、クロスセクションデータによる分析を行う上では総務省資料の「観光費」に頼らざるを得ない状況である。

2. 観光費の減少と観光政策の変遷

(1) 地域の観光費の減少傾向

① 都道府県における観光費の減少傾向

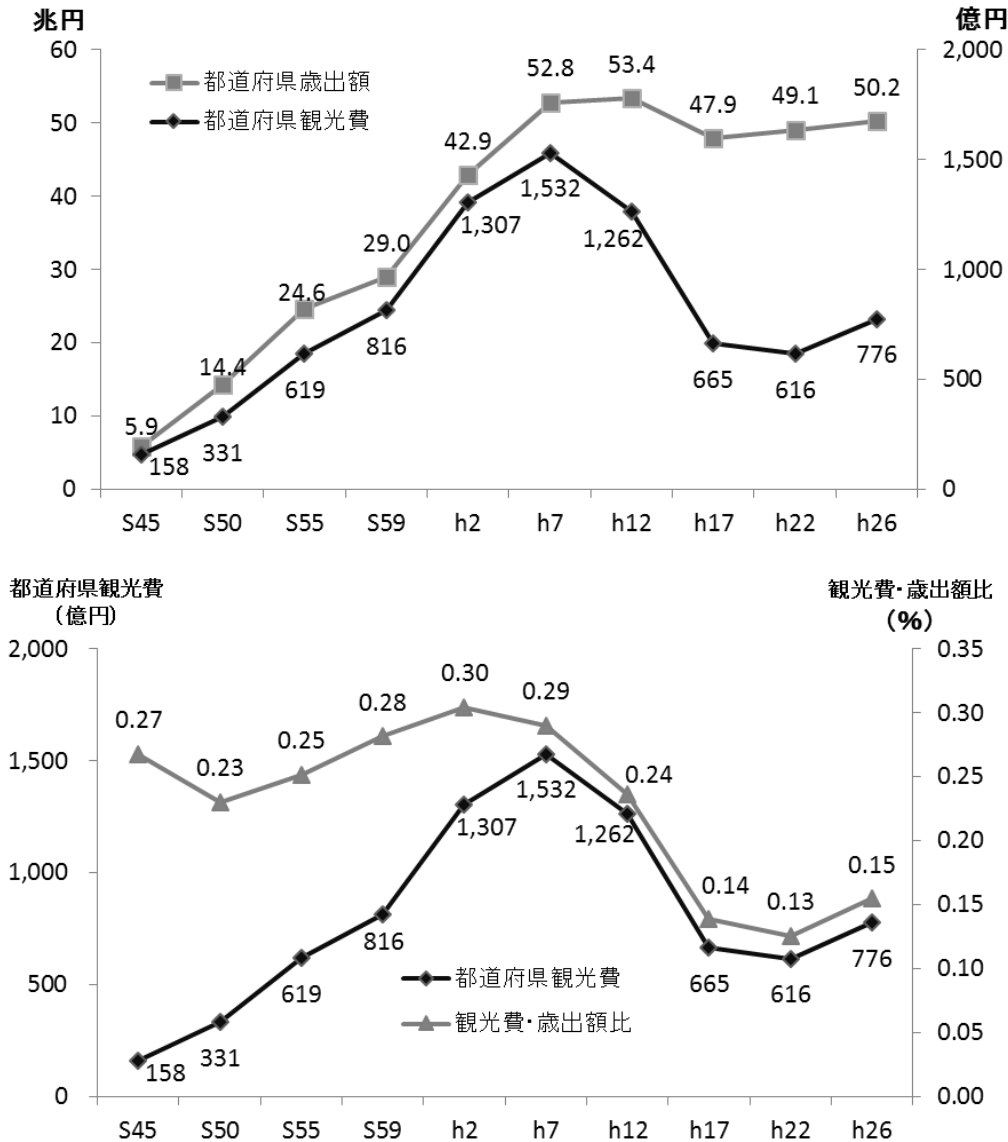
図2-1は47都道府県の「観光費」の合計と、「観光費」が都道府県歳出額に占める比率の推移を概ね5年刻みでみたものである。

都道府県の総歳出額が、平成7年度以降概ね微減傾向にあったのに対し、都道府県の「観光費」は平成7年度の1,532億円をピークに、総歳出額を上回るペースで減少し、平成12年度に1,262億円、平成22年度には616億円と約4割の水準まで縮小した。

また、都道府県歳出額に対する「観光費」の比率は、平成2年度の0.30%から、平成12年度には0.24%、平成22年度には0.13%まで低下している。

なお、平成26年度には都道府県観光費は776億円まで回復している。但し、22年度からの増分160億円のうち、61億円が一括交付金が増額されている沖縄県である。他に増加額が大きい都県は、21億円が北陸新幹線開業に向けた事業費が増加した石川県、17億円が宿泊税制度を運営し平成25年にオリンピック開催が決定していた東京都であり、他道府県全体では概ね横這いで推移している。

2章. 観光費の動向とその規定要因



資料:「都道府県決算状況調」(自治省・総務省)

図表 2-1. 都道府県観光費と対都道府県歳出額の推移
[下段は観光費と観光費・歳出額比]

②都道府県観光費の性質別内訳の変化

図 2-2 は都道府県「観光費」の性質別に分けた経費(人件費、物件費、補助費等、普通建設事業債、貸付金)について、昭和 55 年から 10 年毎の推移をみたものである。

性質別経費の主な支出内容を補足すると、「人件費」は主に職員の給与報酬、「物件費」は消費的経費であり、旅費、臨時要員費、需用費(パンフレット制作やイベント経費等もこれに含まれる)、「補助費等」は補助金や負担金、報償費(講師謝金等)等、「普通建設事業債」には観光施設の建設事業費等の投資的経費が含まれる。貸付金には、観光公社や観光関連団体への貸し付けや、民間観光事業者の設備投資への貸し付け等があり、無利子や低利での融資が行われる例が多い。

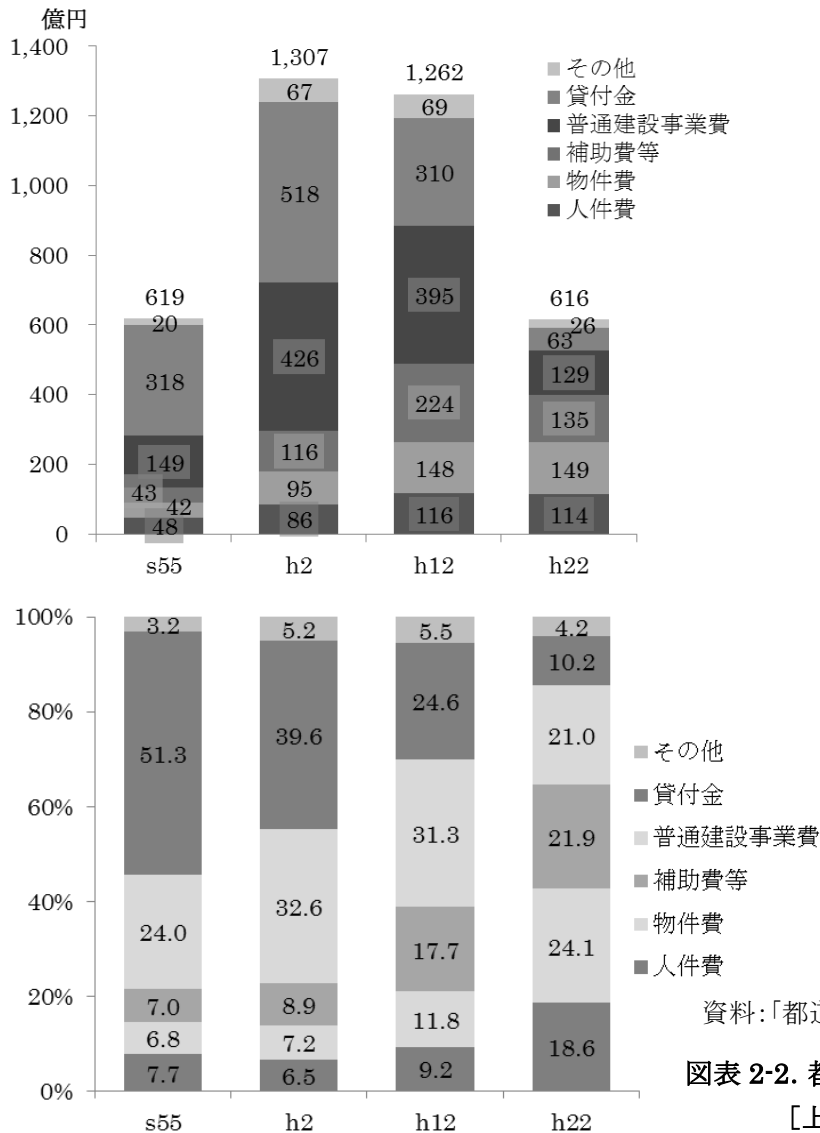
2章. 観光費の動向とその規定要因

昭和55年度から平成2年度にかけて「観光費」は倍増しているが、内訳では特に投資的経費である「普通建設事業費」が149億円から426億円へと約3倍に増加している。

平成2年度から平成12年度にかけては観光費の総額は微減で推移したが、性質別内訳では「貸付金」が約4割減少、「普通建設事業費」が微減となった一方で、「補助費等」「物件費」「人件費」が増加した。

平成12年度から平成22年度の間「観光費」は51.2%減少しており、「普通建設事業費」(67.3%減)、「貸付金」(79.7%減)の縮小が目立つ。この間の「物件費」「人件費」はほぼ横ばいで推移している。

歳出全体での「普通建設事業費」の総額は、平成12年度(13.7兆円)から22年度(6.9兆円)にかけて50.1%の減少に留まっており、観光分野への投資的経費が他の分野よりも抑制されたことがわかる。



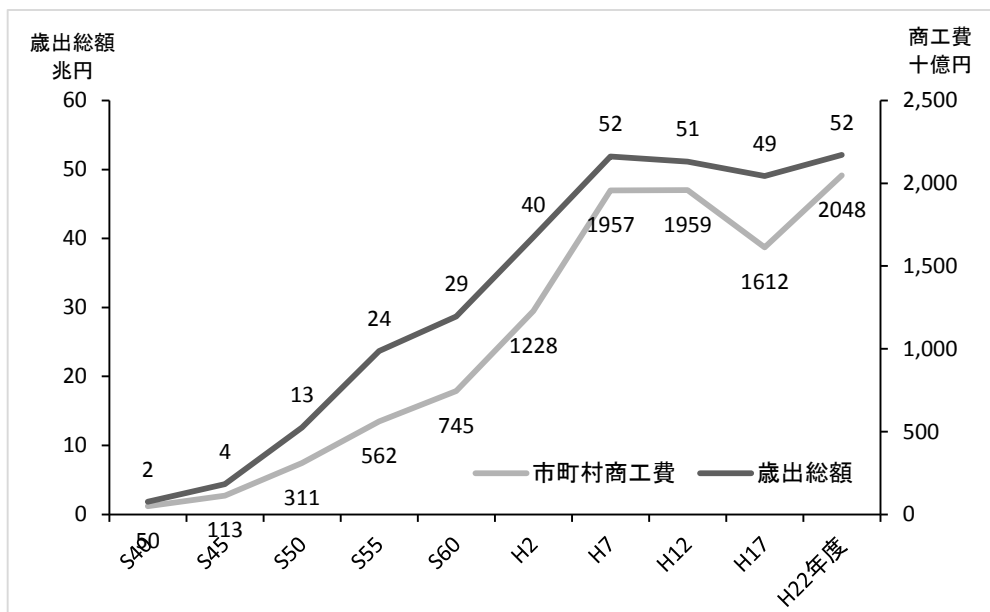
③市町村における観光費の減少傾向

・市町村観光費に関する統計の課題

総務省（但し平成2年度迄は自治省）の「決算状況調」において「観光費」が公表されているのは残念ながら都道府県のみであり、市町村²については観光費が「商工費」内に含まれた形で公表されている。「商工費」は、地域における商工業の振興とその経営の近代化等を図るため、中小企業の指導育成、企業誘致、消費流通対策等さまざまな施策を行う経費とされ、「観光費」はその一部でしかない。

市町村の「商工費」について5年刻みの時系列データを見ると、平成7年度（1995年）以降は2兆円前後で推移している(図表2-3)。これは市町村歳出総額が平成7年度以降に50兆円前後で推移した流れと類似した動きである。参考までに、都道府県の「商工費」は「観光費」の動きとは異なり、平成7年度以降も増加傾向となっている。

最も基礎的な自治体である市町村の「観光費」のデータが整備されていないことは、観光地の財源や観光財政需要の研究を進める上で大きな課題とすることができる。また、UNWTO（世界観光機関）が観光経済を計測するツールとして開発したTSA（Tourism Satellite Accounts）において、観光行政の施策を観光経済の一分野 Tourism Collective Consumption)として捉えようとする考え方がある[UNWTO 他・2008]。市町村「観光費」のデータが提供されればTSA編纂においても重要な基礎データとなり得る。今後、集計区分としての「観光費」の特掲などの措置が望まれるところである。



資料:「市町村決算状況調」総務省

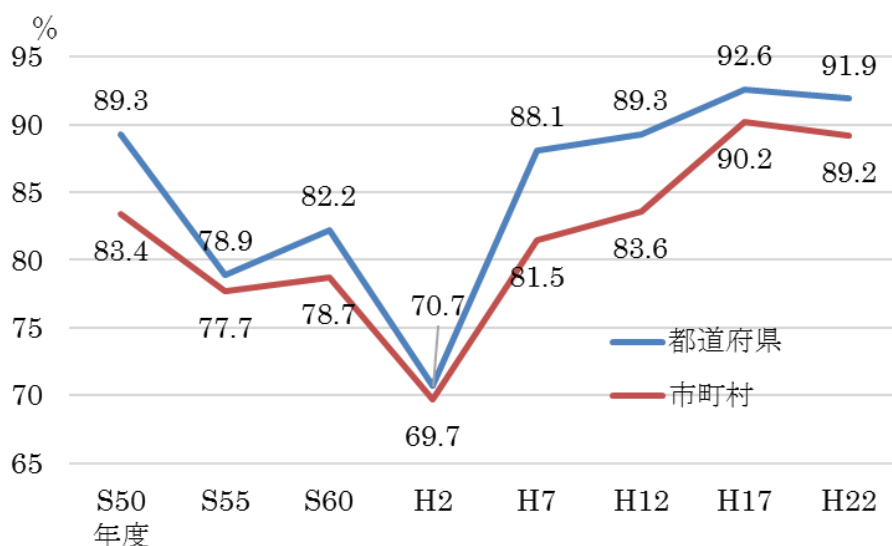
図 2-3. 市町村における商工費と歳出総額の推移

² 東京都の23区は「特別区」として総務省の財政統計では「市町村」に含まれる。「地方財政白書」に言う“一般財源”には入湯税等の目的税を含んでいる。

・市町村の経常収支比率

経常収支比率とは、“地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）の総額に占める割合”である（「地方財政白書」総務省）。「観光費」における経常的経費の比率は歳出全体に比べて低いことから、経常収支比率が高いほど観光費は抑制されやすい。

市町村の経常収支比率は、昭和55年度の83.4%から平成2年度には69.7%まで縮小したが、バブル経済の崩壊以降は急速に上昇し、平成17年度には90.2%となった(図表2-4)。都道府県の経常収支比率もほぼ同様のトレンドとなっている。



資料:「地方財政白書」総務省

図 2-4. 都道府県及び市町村における経常収支比率の推移

・市町村の文化関係経費の減少

市町村における観光関連経費の動きをいくつかの関連資料から整理する。

歴史・文化資源を訪問目的とする観光（以下歴史文化観光という）は観光の重要な分野である³。関連した支出が、「文化関係経費」として文化庁によってとりまとめられている。もちろん、歴史文化観光に関する行政の支出は「観光費」としても支出されるが、文化財の保全と活用に関する支出の多くはこの「文化観光経費」に含まれる。

³「JTBF旅行需要調査」(2014年)では、宿泊旅行における「行ってみたい旅行タイプ」として「歴史文化観光」が45.8%の回答を集めており(複数回答)、「温泉旅行」「自然観光」「グルメ」に次いで4位の座を占めている。

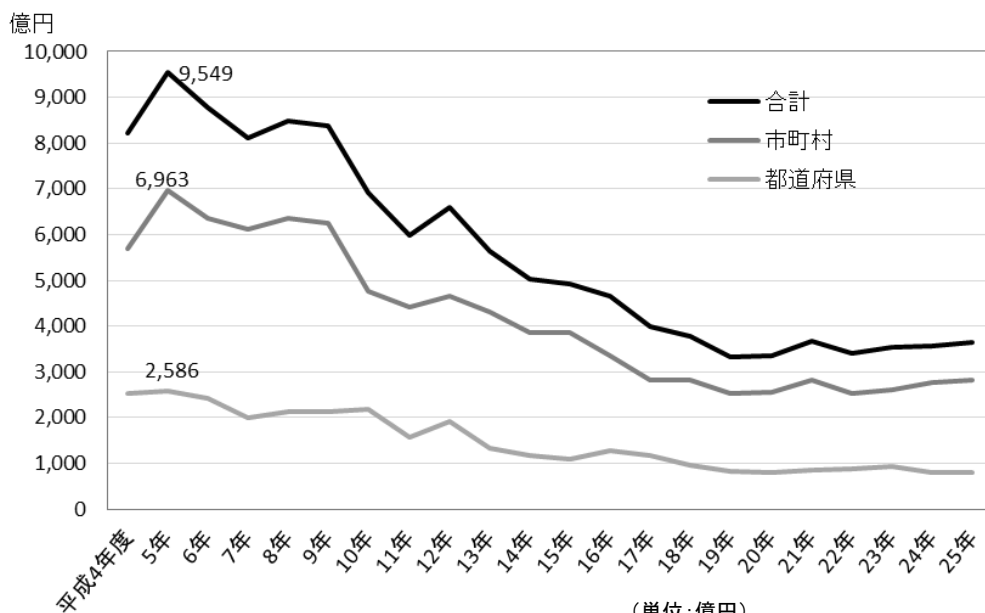
文化関係経費の内訳

芸術文化経費：芸術文化事業費、文化施設経費、文化施設建設費

文化財保護経費：重要文化財等経費、埋蔵文化財経費、

国地方公共団体指定文化財保護管理経費

この資料によれば、市町村の文化関係経費集計額は都道府県，市区町村共に右肩下がり
で推移している(図表 2-5)。ピーク年である平成 5 年度の数值（都道府県 2,586 億円、市
区町村 6,963 億円、自治体計 9,549 億円）と 24 年度（都道府県 798 億円、市町村 2,754
億円、自治体計 3,552 億）を比較すると、それぞれ 69%減、60%減、67%減となってい
る。



(単位:億円)

年度	都道府県	市町村	合計
平成4年度	2,523	5,692	8,215
5年	2,586	6,963	9,549
6年	2,432	6,354	8,786
7年	1,998	6,114	8,112
8年	2,132	6,350	8,482
9年	2,123	6,256	8,379
10年	2,171	4,756	6,927
11年	1,568	4,424	5,992
12年	1,920	4,667	6,587
13年	1,333	4,317	5,650
14年	1,171	3,850	5,021
15年	1,083	3,851	4,934
16年	1,283	3,362	4,645
17年	1,168	2,815	3,983
18年	967	2,809	3,776
19年	813	2,515	3,328
20年	803	2,551	3,354
21年	848	2,813	3,661
22年	868	2,533	3,401
23年	940	2,610	3,550
24年	798	2,754	3,552
25年	811	2,827	3,638

出典:「地方における文化行政の状況について」(平成 27 年 9 月文化庁)

図表 2-5. 都道府県・市区町村の文化関係経費の推移

また、経費の内訳を自治体計でみると、平成5年度の芸術文化経費8,172億円（構成比86%）、文化財保護経費1,377億円（同14%）に対し、平成24年度は芸術文化経費2,943億円（同82%）、文化財保護経費608億円（同18%）となっており、芸術文化経費が64%減、文化財保護経費が56%減と共に大きく減少している。芸術文化経費の減少幅の大きさは、特に文化施設建設費の減少に因るものである。

なお、この間の我が国における文化財の登録数は平成5年の88,691件（うち都道府県18,057件、市町村70,634件）から平成24年度の108,327件（うち都道府県21,185件、市町村87,142件）へとむしろ増加しており、文化財一件当たりの支出額は大きく減少している。

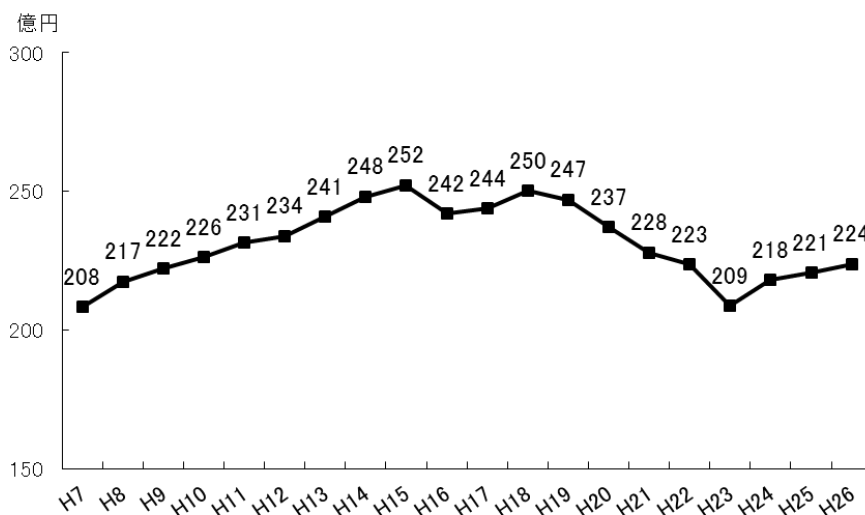
・市町村の入湯税収入

入湯税は、特に温泉地が所在する市町村にとって重要な財源であり、目的税に分類される。目的税は用途が限定されている税であり、入湯税の場合には、環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設、消防施設その他消防活動に必要な施設の整備に要する費用、観光の振興（観光施設の整備を含む）に要する費用に用いられる。

徴税対象施設は宿泊施設以外にも、日帰り温浴施設での課税を行う例や、90年代以降に増加したスーパー銭湯等従来の温泉地・温泉施設以外の温浴施設における課税事例も増えており、財政難を背景に課税が強化されている側面もある⁴。

ただし、観光振興に入湯税収入の何割を用いるかは、自治体の裁量に依るため、入湯税収入の多寡がそのまま観光費に影響するとは言えない。

入湯税収入額は、平成元年（1989年）には172億円であったが、平成15年度には252億円と、この間ほぼ一貫して増加傾向にあった（雨水2-6）。しかし、平成18年度以降は減少傾向となっており、平成12年度には223億円に減少している。



資料:「平成25年度地方税に関する参考計数資料」総務省

図表 2-6. 入湯税収入の推移

4「温泉開発の基礎知識」(株式会社コスモクリエーション・2004年4月)

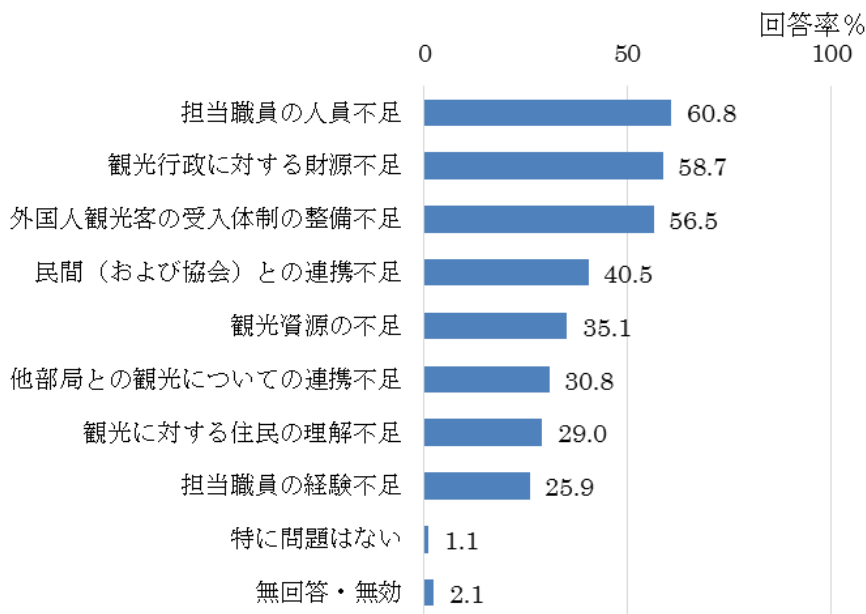
<http://www.c-c.co.jp/onsen3.html>

但し、都道府県観光費の減少傾向に比べると、課税客体の入湯客の減少は緩やかであることからその税収も安定的である。平成 23 年度には東日本大震災の影響で 209 億円に落ち込んだが、インバウンドの効果もあり、平成 26 年度には 224 億円とほぼ平成 22 年度の水準に戻っている。

・市区の観光行政における財政課題の認識（平成 25 年度観光庁調査より）

観光庁が平成 25 年度に実施した「全国自治体 観光に関するアンケート調査」の概要が観光庁ホームページに公表されている。同調査では観光振興上の課題認識について聞いており、市区の調査結果が公表されている(図表 2-7)。

最も回答が多い課題は、「担当職員の人員不足」で 60.8%の自治体が挙げている。以下、「観光行政に対する財源不足」58.7%、「外国人観光客の受入体制の整備不足」56.5%の順で回答が多い。職員の人員数が人件費と比例的であることを考え合わせると、市区の行政において最も大きな課題が観光財源の確保にあることがわかる調査結果となっている。



資料:「平成 25 年度全国自治体 観光に関するアンケート調査(調査概要)」観光庁
 回答数：780 市（回収率 98.7%）、23 区（同 100%）

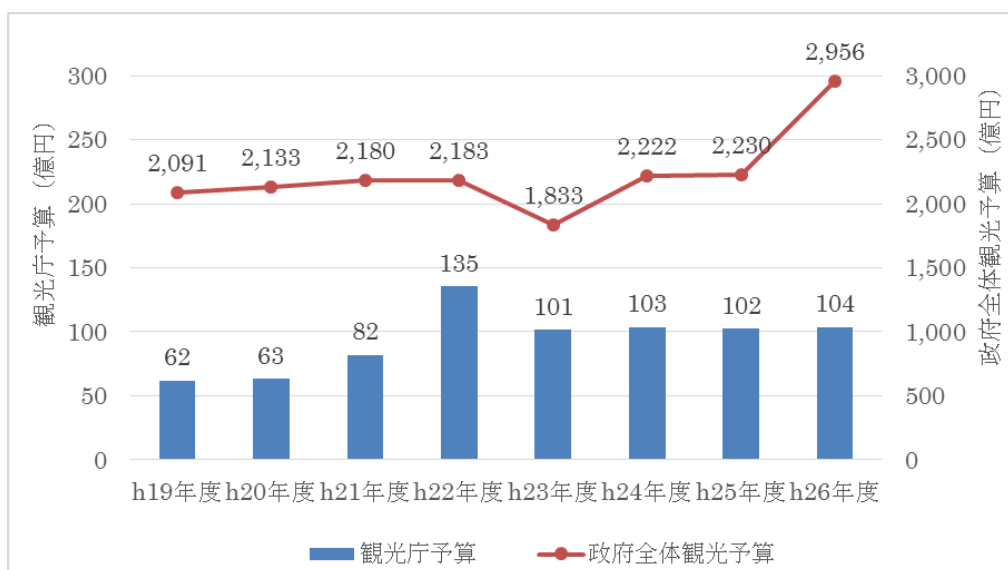
図表 2-7. 観光振興上の課題認識(市区)

(2) 国における観光関連予算の推移

都道府県の観光財政が逼迫する一方で、国の観光関連予算は、平成17年（2005年）の観光立国推進基本法成立と平成20年の観光庁設置を経て、2000年代後半からむしろ拡大する傾向がみられる(図表2-8)。その額は観光庁以外の省庁予算を含め平成22年度で2,183億円と、地方の予算に比べて規模が大きい。また、インバウンド市場の伸びを背景にして、平成23年度以降は、「国際競争力の高い観光地」づくりを目的とした予算が急増し、26年度には2,956億円に上っている。

この額には観光関連部分を特定できる事業のみが計上されており、例えば「観光立国のための出入国審査の充実」（法務省）、「旅客船ターミナル等の整備」「都市の緑地保全と観光への活用」（国土交通省）等は含まれていない。一方で、「学生の双方向交流」（文部科学省）や「整備新幹線整備事業」（国土交通省）等は観光関連予算として計上されている。

地方観光行政においては、国の補助事業に相乗りする形で政策を実現していくケースが少なくない。平成22年度の例では、「訪日外国人3,000万人プログラム（VJ事業が主）」（観光庁・予算額95億円）、「観光を核とした地域の再生・活性化（いわゆる観光圏整備事業）」（観光庁・同6.4億円）「我が国のかけがえのない文化財の保存・活用等（文化庁・同406億円）」などが多くの地域で実施されている。この他にも、経済産業省、環境省、農林水産省、外務省、総務省、内閣府など多くの省庁で地域を対象とする観光関連事業が展開されている。



	h17年度	h18年度	h19年度	h20年度	h21年度	h22年度	h23年度	h24年度 ^{*3}	h25年度	h26年度
観光庁計(補正含む) ^{*1}	61	63	62	63	82	135	101	103	102	104
うち訪日関連(補正含む)	-	-	-	59	76	117	86	83	82	85
政府全体観光予算 ^{*2}	-	-	2,091	2,133	2,180	2,183	1,833	2,222	2,230	2,956
国際観光振興	-	-	524	530	575	545	458	430	421	444
国際競争力の高い観光地	-	-	1,312	1,343	1,471	1,505	1,245	1,680	1,715	2,383
観光旅行促進他	-	-	234	241	203	133	130	111	94	128

*1 h19年度以前は国土交通省総合政策局の観光立国予算。
 (その他行政経費を含まない。h20年度のその他行政経費は2.9億円)
 *2 政府全体観光予算は観光関連部分を特定できるもののみを計上
 *3 復旧・復興枠3.3億円を含む

資料:「観光関連予算について(政府全体)」観光庁

図表 2-8. 日本政府の観光関連予算の推移

なお、観光庁単独での予算額は平成 22 年度に 135 億円迄上昇した後は 100 億円程度の水準に留まっている。観光庁には、観光立国推進基本計画の策定とその実現に向けた関連省庁間の調整という役割がある。しかし、観光庁が観光政策の推進において主導的な役割を十分に果たしていく上で、予算規模の拡大は一つの課題として捉えられる。

(3) 観光政策の変遷からみる観光費減少の実態

①我が国経済における旅行市場の長期動向

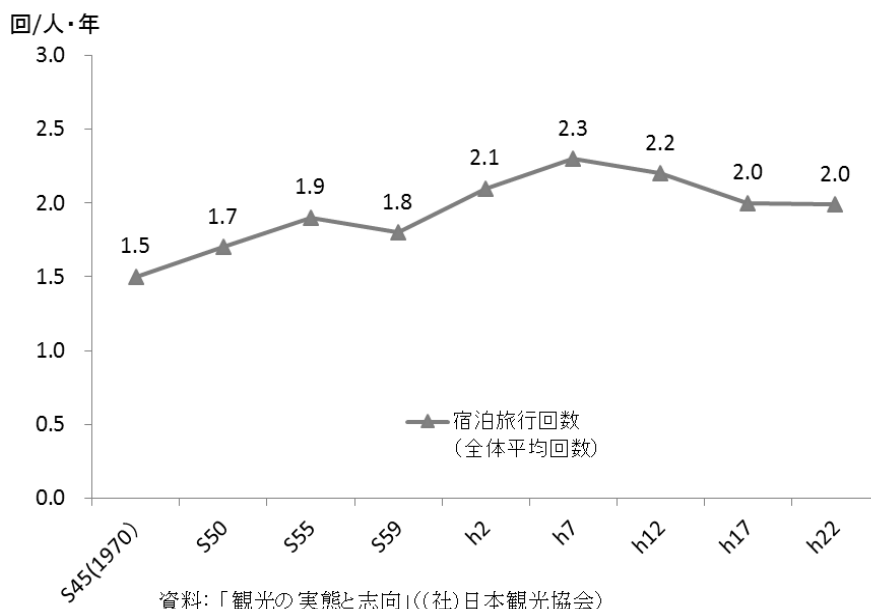
都道府県における観光費の減少の実態を知る上で、最初に長期的な旅行量の動きについて概観しておく。

・「観光の実態と志向」

図表 2-9 は、昭和 45 年から 5 年刻みでみた国内宿泊旅行回数の推移である。データソースは「観光の実態と志向」であり、((社)日本観光協会(現(公社)日本観光振興協会)が昭和 39 年値から国内旅行市場の推計を行っている。同調査は平成 10 年までは隔年で実施されていたため、一部数値については前後年の平均値によって補完した。なお、平成 23 年に郵送調査からインターネット調査に調査方法の変更がなされた影響から、数値が大きく変動しているため、平成 22 年値までのグラフとしている。

昭和 45 年(1970 年)に国民 1 人あたり年間 1.5 回であった旅行市場は、平成 7 年には 2.3 回(1.53 倍)まで上昇している。加えてこの間に我が国の総人口も 21%増加しており、その相乗で旅行量は 85.6%増加している。

しかし、平成 7 年以降は 1 人あたりの宿泊旅行回数は減少傾向に転じ、平成 17 年、22 年は 2.0 回で横ばいとなっている。平成 7 年から 22 年にかけての総人口の伸び率は僅か 2.0%に鈍化しており、旅行量は 11.8%減少している。



資料:「観光の実態と志向」((社)日本観光協会)
(隔年調査のため空白となる年については前後の年の平均値で補完)

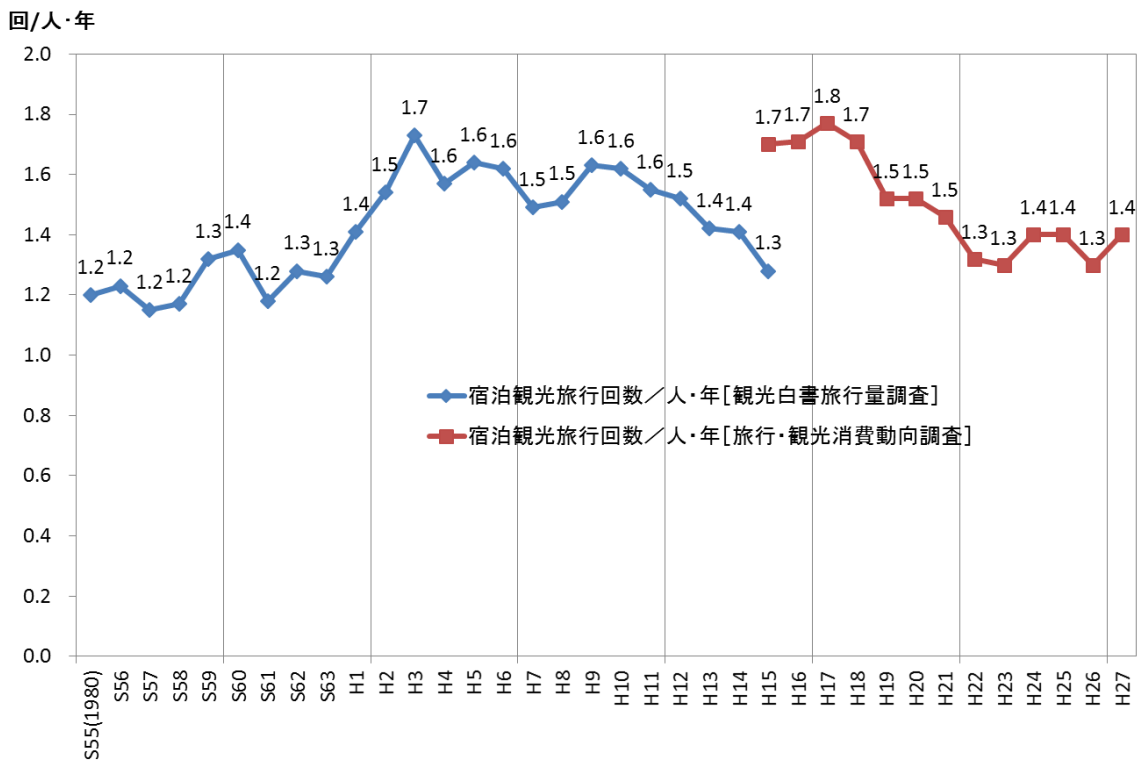
図表 2-9. 国内宿泊旅行回数の長期動向

・「観光白書」「旅行・観光消費動向調査」による宿泊観光旅行回数の推移

「観光白書」（総理府、国土交通省、観光庁）では国内観光の状況を把握するために、昭和55年（1980年）から平成15年にかけて、アンケート調査により宿泊旅行回数と宿泊観光旅行回数の推計を行っている(図表2-10)。しかし、平成15年からは観光庁の「旅行・観光消費動向調査」を元にした推計値の公表に切り替わっており、調査手法や定義の差異から、両統計間で平成15年の数値に乖離がみられる。

「観光白書」によれば、1人当たりの宿泊観光旅行回数は、平成3年が1.7回とピークであり、その後減少に転じ、平成9年にやや回復した後、再び減少傾向となった。

「旅行・観光消費動向調査」によれば、平成15年から平成17年にかけてやや回復したが、その後平成23年まで減少傾向となり、東日本大震災のあった平成23年に1.3回迄減少した。平成24年に1.4回に回復したが、平成26年の消費税増税の影響で再び1.3回に低下している。



資料：「観光白書」（観光庁。H12年迄総理府、H21年迄国土交通省）
「旅行・観光消費動向調査」（観光庁）

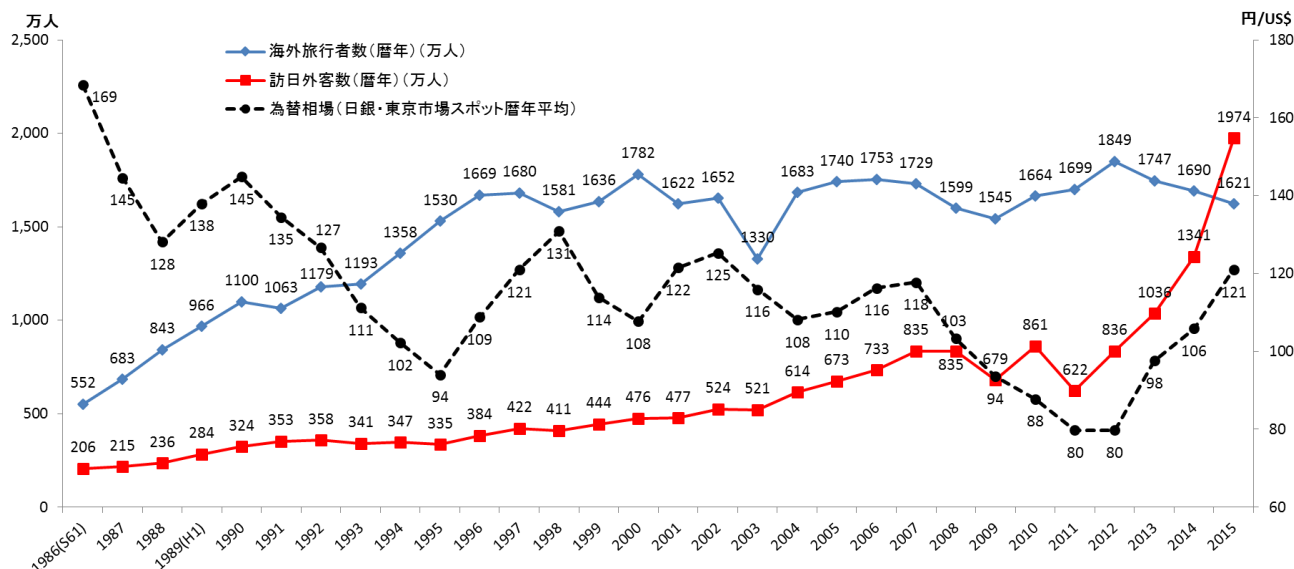
図表 2-10. 国の統計による国内宿泊観光旅行回数の推移

・海外旅行者数・訪日旅行者数・対米ドル円レートの推移

図表 2-11 は、我が国の国際旅行市場の長期動向を示したものである。

東日本大震災の平成23年以降、訪日外客数の急増がみられ、訪日市場の重要性が高まっている。平成27年（2015年）には訪日外客数が海外旅行者数を上回っている。

2章. 観光費の動向とその規定要因



資料：「出入国管理統計」法務省、「訪日外客数」JNTO、日本銀行

図表 2-11. 海外旅行者数・訪日旅行者数・対米ドル円レートの推移

②観光基本法施行から昭和 40 年代の観光政策

以下では、旅行需要の変化に対応する形で生じた観光政策の変遷について、「観光基本法施行から昭和 40 年代」「昭和 50 年代からバブル崩壊前後」「行政改革から現在の観光政策まで」に時代を区切って整理することとする。

昭和 38 年に施行された「観光基本法」は、インバウンド振興と共に、拡大しつつあった国内旅行市場において「家族旅行その他健全な国民大衆の観光旅行の容易化を図ること」とし、ソーシャルツーリズムの考え方を色濃く打ち出している。当時未だ家族旅行などの個人旅行の比率は低く、国民全体に普及していなかった。また、当時日本各地で起こっていた観光客の過度な集中が問題視され、観光開発と、環境や観光資源の保全の両立を指向するものとなっている。

昭和 50 年頃までの都道府県の観光政策も県民福祉向上を主眼としており、県内都市部の需要を県内で供給して賄うという考え方が強かった。県民レジャーの推進と県内での受け皿施設整備が、県民福祉や社会教育の向上にも経済効果向上にもつながるといえる。総合行政を推進する上では矛盾の無い形になっていたとも言える。

この頃の観光主管課の主要業務は国からの補助を受けた自然公園の整備・管理であった[日本観光協会・1975]。観光宣伝は未だ重要な柱として認識されておらず、県民向けの広報活動のウェイトが高かった。国際観光振興についても、基本的には国主体で行われていた。

③昭和 50 年代からバブル崩壊前後まで

「いざなぎ景気」が終わり、昭和 50 年頃の第一次石油ショックの影響もあって、旅行市場は 50 年代前半まで停滞期にあった。「観光費」の対歳出額比率も昭和 50 年度に 0.23%に減少している。

2章. 観光費の動向とその規定要因

しかし、昭和45年の大阪万博を契機に、旅行市場では団体旅行から個人旅行への質的変化が進んだ。「アンノン族」と呼ばれる若年女性層の旅行ブームや、JRのディスティネーション・キャンペーンが始まるなどしている。個人旅行の増加を背景に、昭和50年代後半から60年代にかけては、雑誌の影響力やキャンペーンの誘客効果が意識された時代であり[日本交通公社・1979]、観光政策に占める観光宣伝事業の重要度が高まっていった。図表2-12は、この間の都道府県の観光政策の動向を整理したものである。

時期	観光地の整備	観光情報の整備	国際観光の振興	人材の育成
昭和50年頃の動き	①自然の保護と調和 ・観光振興や観光地づくりという言葉が使われ始める ・自然破壊や観光公害を背景に美化対策が活発化 ②余暇活動の場の整備 ・週休2日制への期待から地域住民のレクリエーションの場	・観光宣伝は未だ重要な柱として認識されていない。受入体制の整備の文脈で触れられる程度	・国や特殊法人による海外観光宣伝、国際観光地、国際観光ルート整備等 ・方針として国際観光を打ち出す県はまだ少ない。宮崎県や鹿児島県でアジアや豪州の宣伝あり。	・ホスピタリティ向上運動 ・観光事業従事者に対する研修 が中心
昭和55年頃の動き	①新しい個性ある観光資源の発掘 ・未利用観光資源の発掘と地域の魅力の再発見 ②魅力ある観光地づくり ・地域の個性による魅力ある観光地づくり ③地域志向の兆し ・地域主義、地方の時代の考え方からふるさとづくりへ ④アメニティ ・量から質への転換、総合的な環境づくりとしての観光開発 ⑤レクリエーションとコミュニティ ・住民や地域との交流の場としての観光開発 ⑥経済波及の追求 ・産業との関わり、経済的視点からの観光振興	・積極的な宣伝体制づくり ・観光情報のシステム化を模索 ・県のイメージ作り、広域キャンペーン	・九州で国際観光への対応積極化 ・九州以外でも観光地整備に国際対応を図るところが出始める	
昭和60年頃の動き	①県民の参加と観光に関する意識づくり ・住民参加による地域魅力の向上 ②新たな産業おこしとしての観光開発 ・1.5次産業など地域への経済波及効果を意識 ③先端産業との関わり ・テクノパーク等の工業団地を観光の場として整備 ④文化性 ・文化財的な資源と観光振興との関わりが強くなる	・ニューメディア活用(キャブテン等) ・イメージづくり強化 ・広域キャンペーン強化 ・着地情報と宣伝の分化 ・海外観光宣伝の充実	・国際観光振興会による(アイ)システムの整備 ・運輸省の国際観光モデル地区、コンベンション都市制度始まる ・アジア地域への重点的な宣伝 ・国際交流の視pointsの重視	
平成2年頃の動き	①観光ニーズの多様化に対応した地域づくり ・多様化に対応した観光地づくりの模索 ②経済的視点の重視 ・総合産業として観光による経済面での振興が重視される ③リゾート整備 ・87年の総合保養地域整備法に基づく基本構想 ④イベントブーム ・市政100周年を記念した地方博等の増加	・観光情報システムの整備 ・観光宣伝の強化 ・観光客誘致施策がほとんどの県で大きな柱に	・年率7%の伸びを背景に国際化対応がほとんどの県の方針に含まれる ・関空開業を睨み大阪府が国際観光への対応を強化 ・国際的に通用する観光地整備を目指す動き	・幾つかの県で教育機関の設置、拡充を打ち出す
平成10年頃の動き	①新規事業、既存事業の見直し (観光予算は縮小へ) ②エコツーリズム、グリーンツーリズムへの対応 (但し、観光主管課以外が主管するケースが多い) ③身近な資源の発掘や地域資源の再評価	・インターネットでの情報発信、ホームページの作成 ・ターゲットを絞った誘客宣伝へ ・大型キャンペーン実施も目立つ (JRとのタイアップ等)	・平成7年度の外客誘致法を受け、国際観光が引き続き重視される。 ・国際観光テーマ地区の設定 ・ウェルカムカードの導入等 ・02年日韓W杯に合わせた対応活発に	・地域資源のガイドを担う人材育成の取り組み (体験観光、エコツーリズム、グリーンツーリズム等) ・住民ホスピタリティの啓蒙

「都道府県観光白書(平成2年度版及び11年度版)」(社)日本観光協会を基に筆者作成。現在の用法と異なる文言等について筆者の判断で修正を行った。

図表 2-12. 都道府県観光政策の変遷(昭和50年から平成10年にかけて)

「観光費」に占める比率は未だ低いものの、観光宣伝の委託費が多く含まれる「物件費」は昭和55年度から平成2年度にかけて42億円から95億円に増加している。

また、昭和52年の第三次全国総合開発計画では「定住圏構想」が打ち出され、人口定住に向けたまちづくりの一環としての観光振興が指向されるようになった。昭和50年には文化財保護法の改正で「伝統的建造物群保存地区」の制度が誕生し、観光資源を面的なつながりとして捉える考え方が都道府県でも広まっていく。地域の持つ歴史的風景、都市のアメニティ、物産、食、産業など多様な切り口で地域全体を観光資源化していく流れが生まれた。

昭和60年代は、各省庁の補助事業を活用しつつ、県立施設整備に加え、市町村の施設整備の関連事業が活発に行われ、投資的経費を中心に「観光費」が増加していくことになった。例えば、博物館や郷土資料館、歴史文化をテーマとした公園や施設、産業体験施設

や物産館、スポーツレクリエーション施設等の整備、県政 100 周年事業等が増加した[日本観光協会・2000]。昭和 62 年の総合保養地域整備法施行を受けたリゾート整備も進められ、平成 2 年度には「観光費」の対歳出額比率は 0.30%まで上昇した。投資的経費増加の背景には、昭和 60 年代から停滞を抜けて上昇局面に入った旅行市場への期待があり、都道府県においても観光を産業として捉える向きが強まったことがある。

バブル崩壊後にリゾート開発は頓挫したものの、地方空港整備や高速道路網の拡大は進み、これを背景にした格安のパッケージ旅行の増加やマイカー旅行の増加で人数ベースでみた旅行市場は堅調であった。また、地域の景気対策の意味合いも含めて、国主導の大規模施設整備は 1990 年代を通じて継続した[日本交通公社・1998]。平成 7 年度の都道府県観光費は対歳出額比では 0.29%と若干減少したものの、実額では 1,532 億円まで達している。

④行政改革から現在の観光政策まで

平成 12 年以降も国内旅行市場では、世界遺産ブーム、ニューツーリズム振興（エコツーリズム、グリーンツーリズム、産業観光、スポーツツーリズム、着地型商品等）といったトピックスがあり、旅行市場は微減傾向で推移した。

しかし都道府県の「観光費」は市場の停滞以上に減少しており、既に見たように、投資的経費が大きく減少し、観光宣伝事業を多く含む「物件費」については横ばい傾向で推移している。

図表 2-13 は、平成 2 年度と 22 年度の二時点間で観光関係予算の内訳の変化をみたものである。観光施設整備・管理費は平成 2 年度の 62.5%から平成 22 年度には 28.8%まで減少している。逆に、観光宣伝費・観光イベント費が 33.5%に増加した他、国際観光振興費も 1.1%から 8.7%へと急増している(補注 2)。

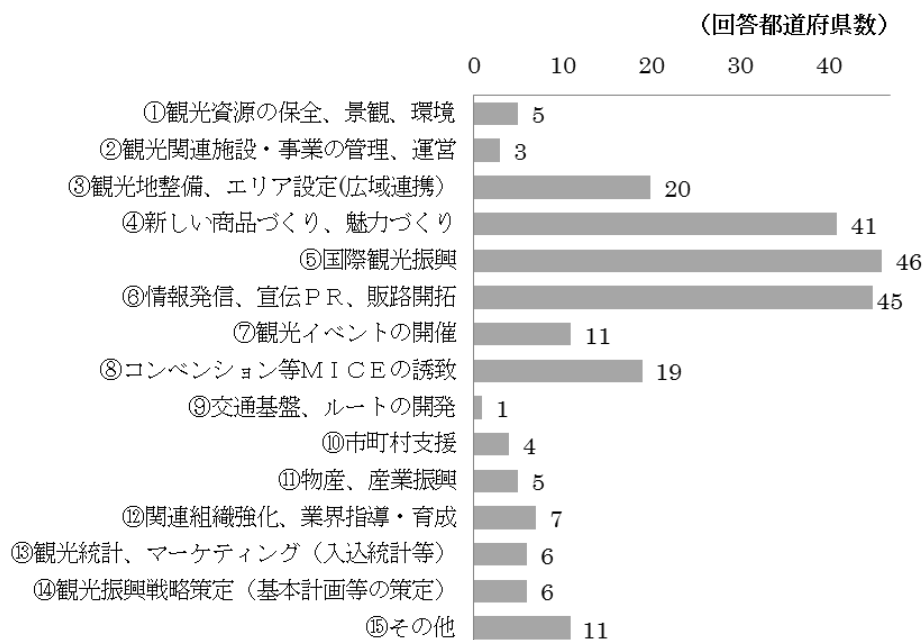
	(百万円)		構成比(%)	
	平成2年度	平成22年度	平成2年度	平成22年度
観光関連予算	43,492	30,198	100.0%	100.0%
観光施設整備・管理費	27,177	8,693	62.5%	28.8%
観光宣伝費	5,587	5,349	12.8%	17.7%
観光イベント費	-	4,758	-	15.8%
国際観光振興費	474	2,619	1.1%	8.7%
その他事業費	10,254	8,780	23.6%	29.1%

資料:「都道府県観光白書」(社)日本観光協会、「観光振興政策に関する調査」(財)日本交通公社

図表-2-13. 観光予算に占める施設整備費・観光宣伝費等の変化

訪日市場は、停滞する国内市場に比べて成長市場と位置づけられており、国のビジットジャパンキャンペーン事業等との連携が平成 15 年度頃から活発化している。47 都道府県を対象に実施した「観光振興政策に関する調査」(補注 3)によれば、平成 22 年度の観光振興の重点施策として 46 都道府県が「国際観光振興」を挙げている(図 2-14)。これに次ぐ重点施策は、「情報発信、宣伝 PR、販路拡大」が 45 都道府県、「新しい商品づくり、魅力づくり」が 41 道府県となっている。

2章. 観光費の動向とその規定要因



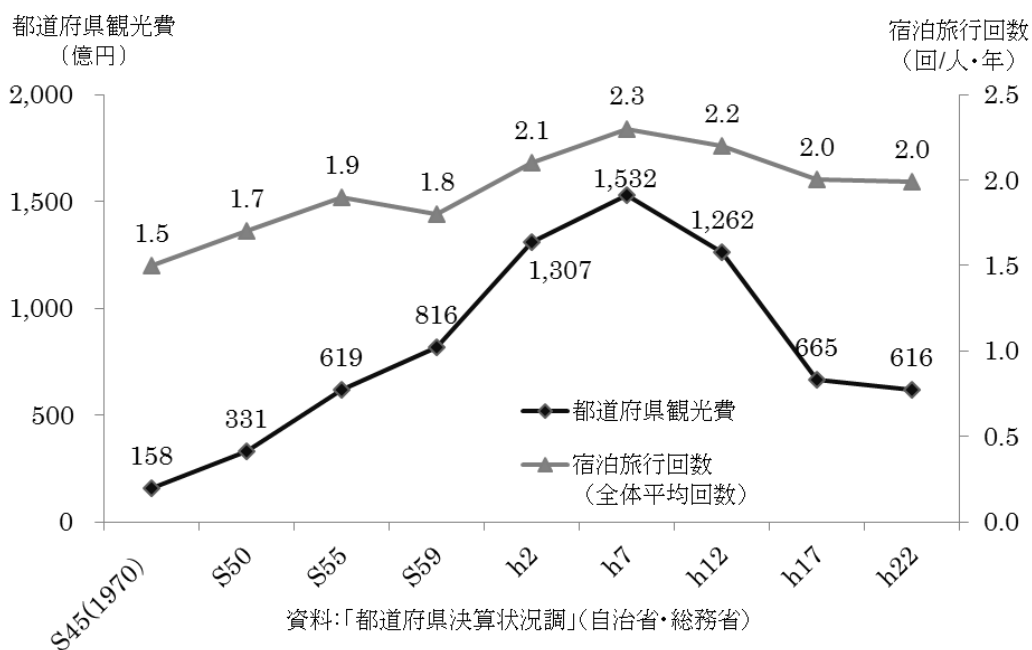
資料：「観光振興政策に関する調査(平成22年度観光予算)」(財)日本交通公社

図表 2-14. 観光振興重点施策の主要テーマ(複数回答)

(4) 旅行需要からみた観光費減少の要因

図 2-15 は、国民 1 人あたりの年間宿泊旅行回数と「観光費」の推移を比較したものである。旅行需要と都道府県観光費の増減の方向は長期的にはほぼ一致しているが、変動は観光費の方が大きいことがわかる。

「観光費」に占める投資的経費の減少要因としては、平成 10 年頃から国の行政改革の中で、地方交付税や補助金の圧縮と「公債費」「扶助費」等の義務的経費増加による投資的経費全般の削減があり、経常収支比率の上昇を招いた。



図表 2-15. 国内旅行市場の推移と都道府県観光費

しかし、「観光費」における投資的経費の減少率が、歳出全体のそれよりも大きい理由としては、旅行市場の停滞による市場への将来期待の縮小によって、政策効果の期待値が低下したこと、昭和60年代以降の過剰な投資水準の反動減があったものと考えられる。

平成12年以降も国内旅行市場では、世界遺産ブーム、ニューツーリズム振興（エコツーリズム、グリーンツーリズム、産業観光、スポーツツーリズム、着地型商品等）といったエポックがあったが、旅行市場を回復するには至らず旅行回数は微減もしくは横ばいで推移した。前記のように平成23年度以降の訪日外客数の急増がこれを補い、旅行市場拡大に寄与している。

3. クロスセクション分析による観光費の規定要因

①都道府県の観光費と観光需要の相関

次に、47の都道府県において「観光費」の水準はどのような要因で決まっているのかについてクロスセクション分析を行う。

図2-16は、縦軸に都道府県宿泊客延数（「宿泊旅行統計」観光庁）、横軸に都道府県「観光費」の自然対数を取った散布図である（いずれも平成21年度データ）。宿泊客数に比べて「観光費」が多い福島県や山形県、宿泊客数に比べて観光費が少ない大阪府や茨城県などの極端な例外はあるものの、宿泊客数と観光費との相関係数を試算すると0.523となり、一定の相関が認められる。

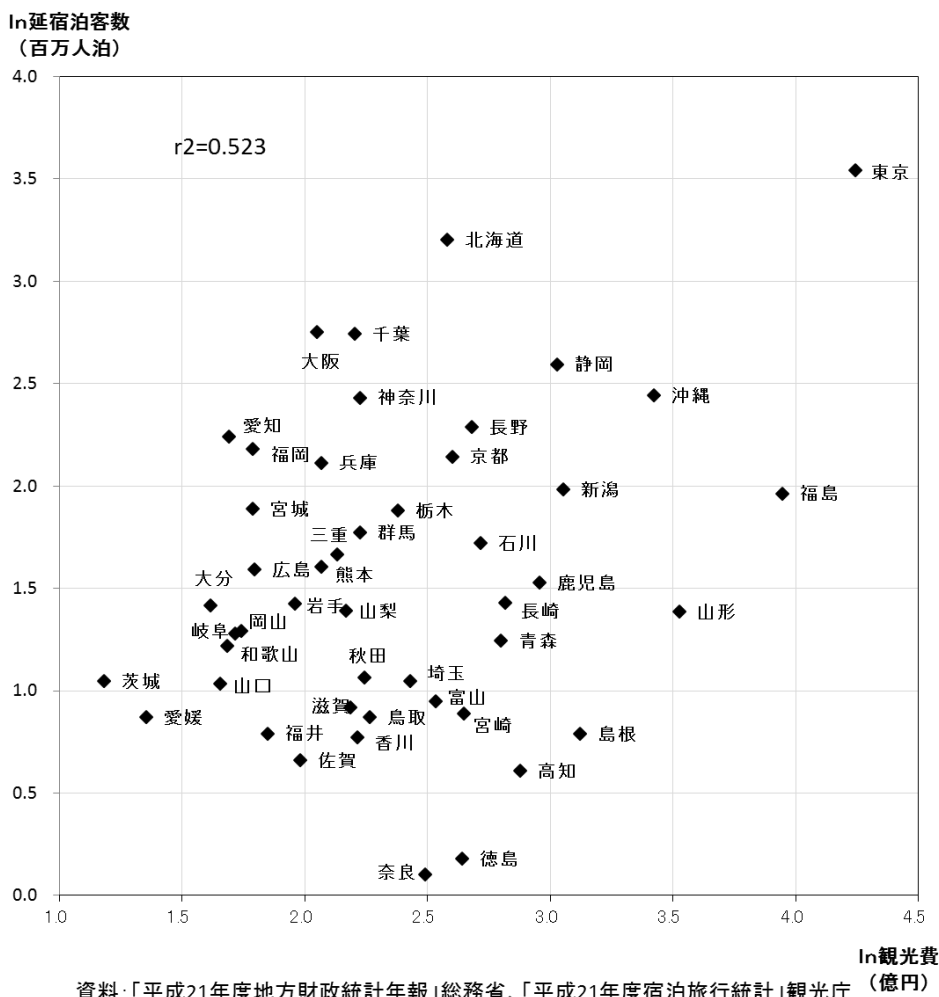


図 2-16. 都道府県宿泊客数と観光費の散布図

しかし、散布状況を観察すると例えば政令市を含む都道府県において宿泊数に比して観光費が低いといった傾向が読み取れる。こうした「観光費」の規定要因を都道府県の観光予算に関する財政資料、観光統計等から考察し、重回帰分析による検証を行うこととする。

②宿泊客数と観光費が相関しない要因

各県の財政資料等を基に、延宿泊客数の規模と「観光費」の規模が比例的とならない要因を考察すると図表 2-17 のような点が挙げられる。

1. 観光費が対象とする観光関連施設事業の範囲が広く金額も大きい
福島県、山形県、島根県等
2. 日帰り客比率が高く「宿泊旅行統計」だけでは観光需要を過小評価
埼玉県、京都府、奈良県等
3. 大型イベントや交通路線開通の準備等に係る一時的な事業費拡大
新幹線開業関連: 青森県、鹿児島県。平城遷都1300年祭: 奈良県。 大河ドラマ「龍馬伝」: 高知県、長崎県
4. 道府県内に政令市が存在し、観光政策の棲み分けがあるケース
14道府県
5. 入湯税の多寡による市町村の都道府県への依存度の差異
入湯税が多い: 北海道、大分県等。少ない: 東京都、沖縄県等
6. 電源地域における観光関連補助事業の存在
新潟県、福島県等
7. 振興開発特別措置法等に係る補助事業の存在
沖縄県、鹿児島県(奄美)、東京都(小笠原)
8. 都道府県における重要な自主観光財源の存在
東京都(宿泊税)
9. 都道府県行政における観光政策の重要度の差異
(知事の観光政策の重視度等によっても差異)

資料: 各県の平成 21 年度観光予算関連資料等から抽出

図表-2-17. 宿泊客数と観光費の相関が低い都道府県的主要因

なお、最後に挙げた観光政策の重要性については、観光産業の経済への貢献度や、政令市、市町村との観光政策の棲み分けの有り様、知事の観光政策への関与度、等の結果として差異を生じると考えられる。「観光振興政策に関する調査」では、観光行政が「極めて重要な位置づけにある」都道府県数が 24、「重要な位置づけにある」とする都道府県数が 22 と、「行政政策の一つである」が 1 との回答分布となっている[日本交通公社・2011]。

東京都と北海道は宿泊客数で 1、2 位の座を占めているが、「極めて重要」とは回答されていない。

③重回帰分析による観光費の増減要因の検証

上記の考察を踏まえて、重回帰分析によって、平成 21 年度の都道府県観光費の規定要因の検証を行った。

図表 2-18 は推計結果の概要である。各要素間の多重共線性の問題があり、全ての要因を説明変数として組み入れることは難しかった。例えば、日帰り客比率が高い都道府県は政令市を含んでいることが多いこと、宿泊税という自主財源を持つ東京都で宿泊客数が最も多い、といった関係性が考えられる。

【被説明変数】都道府県観光費（h21年度普通会計決算）（百万円）

回帰統計					
補正 R2	0.883				
標準誤差	555.7				
観測数	47				
		係数	標準誤差	t 値	標準偏回帰係数
切片		0.00			
延べ宿泊者数（千人泊）		0.13	0.01	9.03	0.65
政令市宿泊数（千人泊）		-0.12	0.04	-2.69	-0.22
開業イベント等ダミー（奈良、鹿児島他）		1095	231.5	4.73	0.30
奄美小笠原沖縄等振興法地域の人口（h17）		1.14	0.41	2.77	0.19
電源立地地域対策交付金充当額（百万円）		2.74	1.06	2.59	0.17
h21観光費とh21観光予算規模の乖離ダミー		2727	329.6	8.27	0.63

図表 2-18. 都道府県観光費に関する重回帰分析結果の概要

回帰モデルに用いた説明変数は、都道府県の宿泊延べ数、政令市の宿泊延べ数、平成 21 年度に新規施設や大型イベント関連事業を打ち出した県のダミー変数、都県内の振興開発特別措置法の対象地域（奄美群島、小笠原諸島、沖縄県全域）の人口、電源立地地域対策交付金の観光関連充当額に加えて、総務省普通会計と各都道府県の一般会計との間の観光費の差異が大きいと見なされる県にダミー変数を立てた。具体的には、普通会計の「観光費」と都道府県「一般会計」の当初観光予算との差異が 20 億円以上ある 4 都県（山形県、福島県、東京都、島根県）である（補注 4）。

切片は宿泊客数がゼロの場合は観光費はゼロに近づくとして仮定して、ゼロと置いた。

補正後の決定係数は 0.883 となっており、符号条件は全て満たしている。各説明変数の t 値は、最も小さいもので 2.59（絶対値）となっている。

説明変数の説明力を示す標準偏回帰係数は、「宿泊延数」が 0.654、「普通会計の観光費」と「一般会計の観光予算」とのかい離（ダミー変数）が 0.634 と高い。以下、「大規模施設開業・大規模イベント（ダミー変数）」0.304、「政令市宿泊延数」-0.224、「奄美・小笠原・沖縄の人口」が 0.193、「電源立地地域対策交付金観光関連充当額」0.170 と続

いている。

「普通会計」と「一般会計」との統計上のかい離要因を除外して考えると、観光需要に関連した要因は、延宿泊数、開業・イベント関連の臨時の財政需要であり、説明力も高い。一方で、特別振興地域への補助事業、電源地域への補助事業、政令市観光予算への依存といった、地域特有の財源要因も大きな要素となっていることがわかる。

4. まとめ — 自主財源確保の必要性

本章では、1節で我が国の旅行市場の長期動向とそれに伴う観光費の質的・量的変化を概観した。バブル崩壊以降に起きた旅行需要の停滞と地方財政の悪化が、投資的経費を中心に観光費の低下につながったことを確認した。2節ではクロスセクションデータによって都道府県の観光費が、観光需要と観光財源の状況に依存して決まっていることを明らかにすることができた。

適正な「観光費」の水準が、各都道府県への観光需要に比例的に決まるべきものとするれば、観光客数や観光消費額に応じた財源を確保するための税制、あるいは交付金算定の仕組みが確保されている必要がある。

しかし実態は、都道府県税には観光客数に比例的で用途を観光振興に限定した法定目的税は存在していない（市町村には「入湯税」が存在するがこれも用途は観光に限定されておらず、また温泉資源の多寡という地域特性に税収が左右される）。

また、一般財源に組み入れられる地方交付税の基準財政需要の算出においても、商工行政費の算定基準には地域人口が用いられており、観光客数あるいは交流人口といった要素は考慮されていない。交付金算定方式については、近年人口と面積を軸とした簡素化の方向で改定が進んでおり[星野・2011]、これに交流人口等の要素を追加することは困難な状況とも考えられる。

法定税や補助金に依存しない自主財源確保の手法としては、東京都宿泊税のような法定外税や、駐車場運営等による事業収益といった可能性があり、適切な手法を検討していくことが必要となろう。法定外税については、総務省の同意要件が存在しており、厳しい審査が行われ、税額水準が低く抑えられる傾向がある。国の関与度を下げ、地域の自主財源制度を地域に委ねていく方向性を議論していくことが今後重要である。

【補注】

(1) ここで分析に用いた観光費は、総務省の「都道府県決算状況調」に計上されている「観光費」である。目的別歳出の分類において「観光費（項）」は「商業費」「工鉦業費」と共に「商工費（款）」を構成している。この資料は、総務省自治財政局が地方公共団体を対象に毎年実施している「地方財政状況調査」をとりまとめたものであり、47都道府県すべての観光関連支出の決算データが掲載されているものは、他に存在しない。

(2) 「都道府県観光白書 S55、S60、H2」（社）日本観光協会、「観光振興政策に関する調査」（財）日本交通公社より作成した。事業分野の区分名が異なる場合、類似の区分に再分類した。なお、平成11年度の「都道府県観光白書」では事業分野別の事業費の集計が行われていない。

(3) 都道府県の観光振興政策に関する調査の概要

- ・ 調査期間：平成22年10月11日（木）～平成23年2月10日（木）
- ・ 調査方法：郵送により配布・回収、その後メールにて内容確認
- ・ 調査対象：都道府県観光主管課
- ・ 回収都道府県数 47票（佐賀県のみ施策タイプ別観光予算の回答が無い）
- ・ 質問項目：観光振興政策の重要性、観光振興政策の取組姿勢、観光予算、施策の力点、取組施策の成果評価 等

2章. 観光費の動向とその規定要因

(4) 回帰分析に用いたデータセット

参考資料として、回帰分析における被説明変数及び説明変数のデータセットを付す。

No	都道府県	h21年度 観光費 (百万円)	h21年度 延べ宿泊者 数 (千人泊)	h21年度 政令市宿泊 数 (千人泊)	h21年度 開業イベン ト等ダミー (奈良、鹿 児島他)	h17年度 奄美小笠原 沖縄等振興 法地域の人口 (千人)	h21年度 電源立地地 域対策交付 金充当額 (百万円)	h21年度 h21観光費 とh21観光 予算規模の 乖離ダミー
1	北海道	1,318	24,565	7,061	0	0.0	0	0
2	青森県	1,645	3,470	0	1	0.0	0	0
3	岩手県	710	4,158	0	0	0.0	0	0
4	宮城県	597	6,606	3,089	0	0.0	151	0
5	秋田県	942	2,896	0	0	0.0	0	0
6	山形県	3,400	3,998	0	0	0.0	0	1
7	福島県	5,165	7,124	0	0	0.0	283	1
8	茨城県	326	2,848	0	0	0.0	152	0
9	栃木県	1,081	6,562	0	0	0.0	0	0
10	群馬県	924	5,892	0	0	0.0	0	0
11	埼玉県	1,137	2,853	628	0	0.0	0	0
12	千葉県	904	15,522	848	0	0.0	0	0
13	東京都	6,966	34,527	0	0	2.4	0	1
14	神奈川県	926	11,381	4,579	0	0.0	0	0
15	新潟県	2,118	7,277	1,591	1	0.0	163	0
16	富山県	1,258	2,584	0	0	0.0	4	0
17	石川県	1,511	5,583	0	0	0.0	50	0
18	福井県	636	2,207	0	0	0.0	63	0
19	山梨県	874	4,015	0	0	0.0	0	0
20	長野県	1,459	9,858	0	0	0.0	0	0
21	岐阜県	556	3,600	0	0	0.0	0	0
22	静岡県	2,064	13,394	2,071	0	0.0	0	0
23	愛知県	542	9,397	3,785	0	0.0	0	0
24	三重県	845	5,298	0	0	0.0	330	0
25	滋賀県	890	2,501	0	0	0.0	0	0
26	京都府	1,348	8,537	5,722	0	0.0	0	0
27	大阪府	775	15,707	10,662	0	0.0	0	0
28	兵庫県	790	8,283	3,164	0	0.0	0	0
29	奈良県	1,206	1,109	0	1	0.0	0	0
30	和歌山県	539	3,384	0	0	0.0	0	0
31	鳥取県	961	2,387	0	0	0.0	0	0
32	島根県	2,269	2,202	0	0	0.0	0	1
33	岡山県	570	3,636	1,312	0	0.0	0	0
34	広島県	601	4,919	2,352	0	0.0	0	0
35	山口県	524	2,814	0	0	0.0	10	0
36	徳島県	1,400	1,195	0	0	0.0	0	0
37	香川県	915	2,168	0	1	0.0	0	0
38	愛媛県	387	2,392	0	0	0.0	11	0
39	高知県	1,776	1,837	0	1	0.0	0	0
40	福岡県	599	8,860	6,044	0	0.0	0	0
41	佐賀県	724	1,938	0	0	0.0	7	0
42	長崎県	1,671	4,182	0	0	0.0	191	0
43	熊本県	791	4,976	0	0	0.0	0	0
44	大分県	502	4,116	0	0	0.0	0	0
45	宮崎県	1,413	2,431	0	0	0.0	0	0
46	鹿児島県	1,922	4,611	0	1	120.9	0	0
47	沖縄県	3,061	11,506	0	0	1,406.2	0	0
	合計	63,538	301,304	52,908	-	1,529	1,416	-
出典・備考		h21年度「地方財政統計年報」	h21年「宿泊旅行統計」(延宿泊者数)	h21年「宿泊旅行統計」(延宿泊者数)	各都道府県のh21年度観光予算資料等より作成	h17年度「国勢調査」(総務省)	h21年度「電源立地地域対策交付金を活用した事業概要」(資源エネルギー庁)より観光関連充当額を抽出し作成	h21年度「地方財政統計年報」の「普通会計」観光費と各都道府県「h21年度一般会計」の当初観光予算との差異が20億円以上の4都県

3章. 観光財源の体系と諸特性

1. 本章の目的と構成

本章では、自治体の観光財源の体系的な分類を行う。観光財源を、独自の財源である自主財源と、国や県の裁量に左右される依存財源とに大別した上で、各種自主財源の特性や諸課題を中心に、事例を踏まえつつ整理を行う。

ここで取り上げる自主財源は、序章で示した自治体（県・市町村）の財源のうち、観光事業を用途に含む法定税、超過課税、法定外税、協力金、寄附金、分担金、事業収入が主なものとなる。但し、用途が観光と関連づけられていない財源であっても、ゴルフ場利用税のように観光客の一部を収受対象とする財源や、一部の用途が観光と関連している高知県の森林環境税や箱根町の固定資産税の超過課税等の事例についても参考例として一定の整理を行った。

また、一般財源を含めた各種自主財源の受け皿となり、用途事業の安定的・計画的な実施を進める機能を有する二次的な財源である「観光基金」の役割についても分析を行った。全国自治体の設置している観光関連基金の事例を抽出し、基金条例を元に積み立てと処分に関する条文を中心に分類を行い、観光基金が持つ機能について考察を加えている。観光基金について分析した研究は少なく、支払意思額についての幾つかの事例があるに留まっている（白川郷の保存基金への観光客の支払意思額に関する論文[垣内・吉田・2002]等）。全国規模の観光関連基金について対象とした研究はこれが最初のものである。

さらに、海外の国際観光機関（WTO、WTTC、OECD等）で用いられている観光税（使用料を含む）に関する定義・分類についても合わせて整理する。その上で、本稿が対象とする自主財源の範囲との対応についても言及する。

2. 我が国における観光財源の体系と特性

本節では、我が国における観光財源の体系について整理を試みる。その上で、主要な自主財源に関して事例を交えて解説を行うこととする。

(1) 自治体における観光財源の分類

既に1章2節で研究対象とする財源の範囲について述べた通り、本章で整理を試みる観光財源は、その用途が地域の観光振興施策との関連性が強いものに限定している。

例えば、ゴルフ場利用税（法定普通税）は、観光客の負担が大きな比率を占める税目だが、普通税であり観光振興とは原則として無関係に支出されるため、ここでは除外している。観光事業者にかかる固定資産税や法人税等も同様である。また、特別交付税の算定において「重要文化財等の保存等に要する経費」として文化財の指定件数が考慮されているが、これによる加算分も自治体の一般財源に入った後は用途に制限がない。

その上で、自治体における観光財源の体系を図表3-1のように整理する。

<p>■ 自主財源</p> <p>■ 地方税(観光を用途とするもの)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法定税 <ul style="list-style-type: none"> ・ 入湯税(市町村税) ・ 法定税の超過課税 [入湯税(三重県桑名市、岡山県美作市)、県民税(高知県森林環境税)等] ・ 法定外税 <ul style="list-style-type: none"> ・ 法定外目的税 [宿泊税(東京都)、乗鞍環境保全税(岐阜県)、遊漁税(富士河口湖町)等] ・ 法定外普通税 [別荘等所有税(熱海市)、歴史と文化の環境税(太宰府市)等] <p>■ 協力金・寄附金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 協力金 [花見山協力金(福島市)、おわら風の盆行事運営協力金(富山市)等] ・ 寄附金 [ふるさと納税制度等] ・ 分担金(地方自治法に基づくもの) : BID、CID [俱知安町ニセコひらふ地区エリアマネジメント条例[※]] ※H26年に条例可決後、施行に至らず <p>■ 事業収入(利用料・使用料等)</p> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 10px;"> <p>観光施設等入場料、衛生施設利用料(トイレ・シャワー等)、温泉施設利用料、空港施設利用料、駐車場利用料、不動産事業、有料道路通行料、旅行業収入、製造業、卸小売業、国等の事業請負 等</p> </div> <p>■ 依存財源</p> <p>■ 特定財源</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 航空機燃料譲与税、電源立地地域対策交付金等 <p>■ 地方債</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 過疎対策事業債(産業振興施設、ソフト事業)・辺地債等 <p>■ 国等の補助事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 観光振興費(観光庁)、離島振興費(国交省)、文化振興費(文化庁)等 <p>■ その他(民間団体等)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 観光ファンド、エコファンド、宝くじ事業収益金等
--

図表 3-1. 地域の観光財源の体系

ここでは、観光財源を先ず自治体が独自の判断で利用できる財源である自主財源と、国や県の裁量等に左右される依存財源とに大別している。このうち、依存財源については本研究では分類上の項目としての整理に留める。

自主財源の分類としては、地方税(観光を用途とするもの)、協力金・寄附金、事業収入が主なものであり、依存財源の分類としては、地方債(過疎対策事業債等)、国等の補助事業等がある。

以下では、観光財源の種類別にその特性等について述べる。

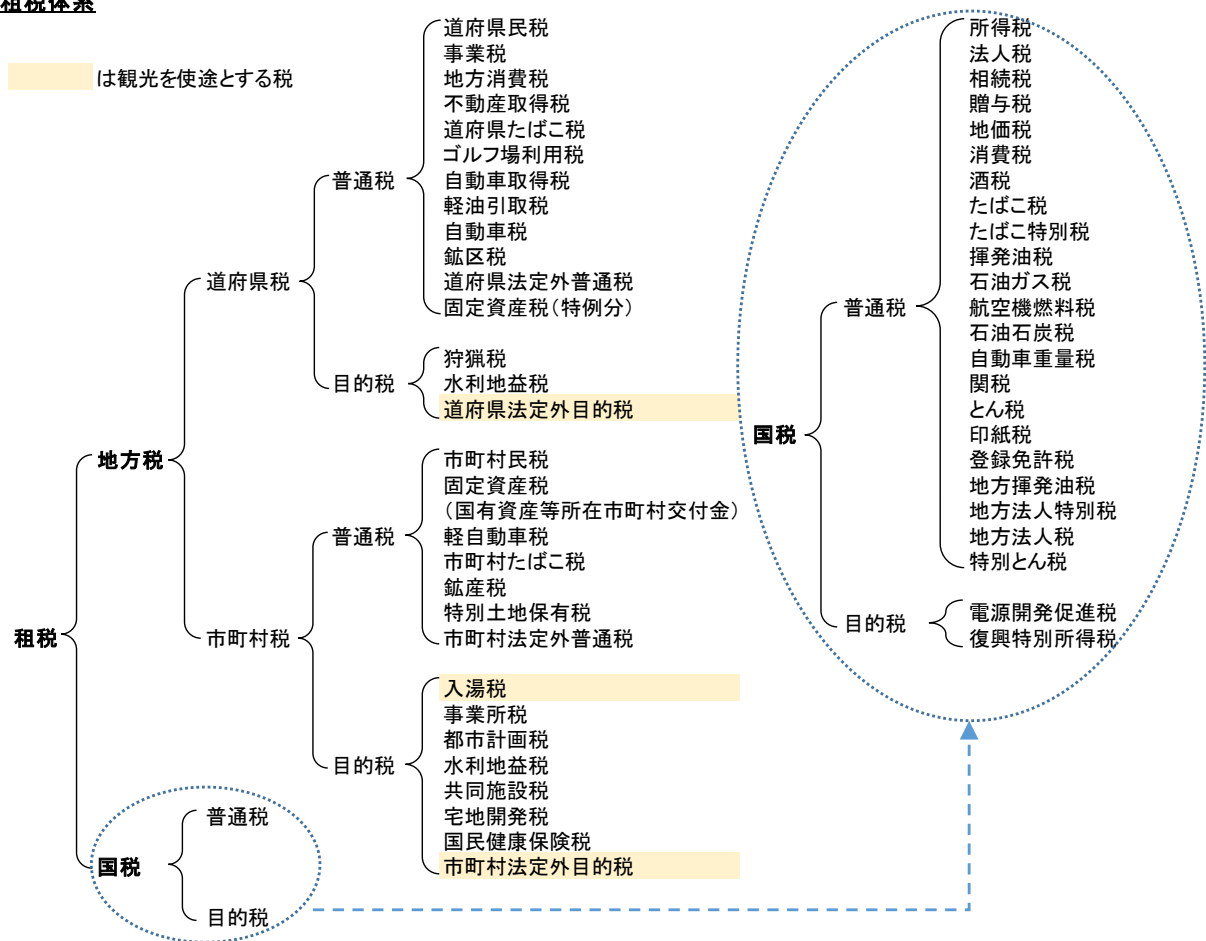
(2) 地方税（法定税）

① 租税体系と観光施策を用途とする地方税

我が国の租税体系は、徴収権を持つ主体としては「地方税（道府県税と市町村税）」と「国税」に分かれ、用途の限定性という観点で「目的税」と「普通税」とに大別される(図表 3-2)。また、地方税については、地方税法に定められた「法定税」と条例によって自治体が新設する「法定外税」の区分がある。

観光消費を源とする税収は、観光事業者が納税する税目を含めると、消費税、所得税、法人税、道府県民税、市町村民税、事業税、固定資産税、都市計画税等、広範にわたる。しかし、その用途に自治体の観光振興施策が含まれる法定税は、厳密には「入湯税」のみである。

租税体系



資料出所: 総務省ホームページ

図表 3-2. 我が国の租税体系と観光関連税

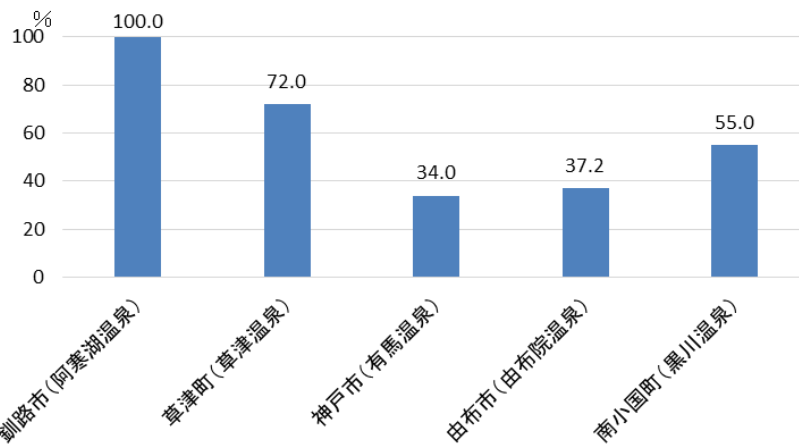
なお、法定税の税率については、税目によって「標準税率」「一定税率」「任意税率」が定められており、「標準税率」と「任意税率」には、さらに制限税率が設けられる場合がある。標準税率が定められている税目については、自治体が標準税率を上回る税率を設定

することが認められており、これを「超過課税」と言う。観光振興に関しては、入湯税に超過課税を課す例がある。

法定外税は、2000年4月の地方分権関連一括法の中で導入が容易となった税であり⁵、2001年7月に河口湖町（現富士河口湖町）において第一号案件として「遊漁税」が施行されている。これは、観光に関わる法定外目的税の最初の事例でもある。その後、観光税としては、東京都の「宿泊税」や、岐阜県の「乗鞍環境保全税」など幾つかが導入に至っている。

②入湯税

入湯税は使途が限定されている目的税である。具体的には、環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設、消防施設その他消防活動に必要な施設の整備に要する費用、観光の振興（観光施設の整備を含む）に要する費用に用いられる。近年は観光振興の重要性が高まっているとされるが、入湯税収入の何割を観光振興に用いるかは、各自治体毎の裁量によって異なる（図表3-3）。



「観光まちづくり財源としての入湯税の活用について」(温泉まちづくり研究会・2013年1月)を元に作成。()内は主な温泉地名。

図表 3-4. 入湯税使途に占める観光費比率

入湯税の標準税率は150円であり、多くの市町村が標準税率を適用している。ただし、日帰り客の利用については、減額される例が多い。逆に標準税率を超過して課税している市町村も平成26年度末で3団体ある（美作市、桑名市、釧路市。入湯税の超過課税については後述する。）

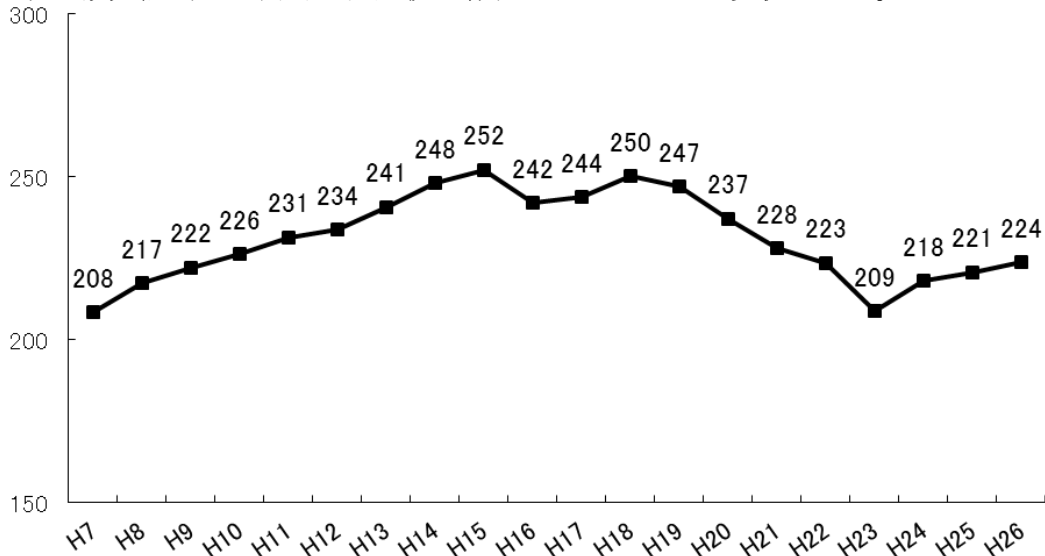
入湯税収入額は、03年度の252億円をピークとして、東日本大震災の起きた平成21年度の209億円まで減少傾向にあった。但し、その後は震災による落ち込みの反動もあり、平成22年度の水準まで戻っている(図表3-4)。

入湯税は温泉を持つ観光地にとって重要な財源となっている。観光客が増加して入湯客の数が増えれば税収が増加することから、観光需要と比例的な財源ともなっており、自治

⁵平成12年4月の地方分権一括法による地方税法の改正により、法定外普通税の許可制が同意を要する協議制に改められるとともに、新たに法定外目的税が創設された。

3章. 観光財源の体系と諸特性

体の財政力の低下による歳出カットの影響を受けにくい。しかし、温泉資源の相対的に乏しい観光地も多く（例えば、東京、京都、奈良、大阪、沖縄県等）、こうした地域には入湯税のように観光需要に比例的な法定税が存在していないのが現状である。



■入湯税の概要

課税主体 鉱泉浴場所在の市町村
(平成26年度課税団体数: 975団体)

※ 鉱泉浴場: 温泉法にいう温泉を利用する浴場(同法の温泉に類するもので鉱泉と認められるものを利用する浴場等社会通念上鉱泉浴場として認識されるものも含まれる。)

課税客体 鉱泉浴場における入湯行為

納税義務者 鉱泉浴場における入湯客

税率 標準税率 1人1日150円 (制限税率無し)

用途 環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設、消防施設その他消防活動に必要な施設の整備に要する費用
観光の振興(観光施設の整備を含む。)に要する費用

税収 224億円(平成26年度決算額)

○入湯税の税率採用状況

(標準)

税率(円)	20	40	50	70	80	100	120	130	150	200	210	250	合計
市町村数	1	5	14	3	3	51	2	3	890	1	1	1	975
構成比(%)	0.1	0.5	1.4	0.3	0.3	5.2	0.2	0.3	91.3	0.1	0.1	0.1	100

※1 市町村数は、平成26年度中に入湯税の調定済額があった団体の数である。

※2 標準とする税率の他に不均一課税を行っている場合には、標準とする税率採用団体として計上している。

※3 東京都特別区は、23区をそれぞれ1団体として計上している。

資料:総務省「平成27年度 地方税に関する参考計数資料」

図表 3-4. 入湯税の推移と概要

③その他観光との関連がみられる法定税

ここでは、本論文において対象とする観光関連税の範疇にはないが、観光客や観光施策との関連が一部にみられる法定税の概要について触れることとする。

●ゴルフ場利用税

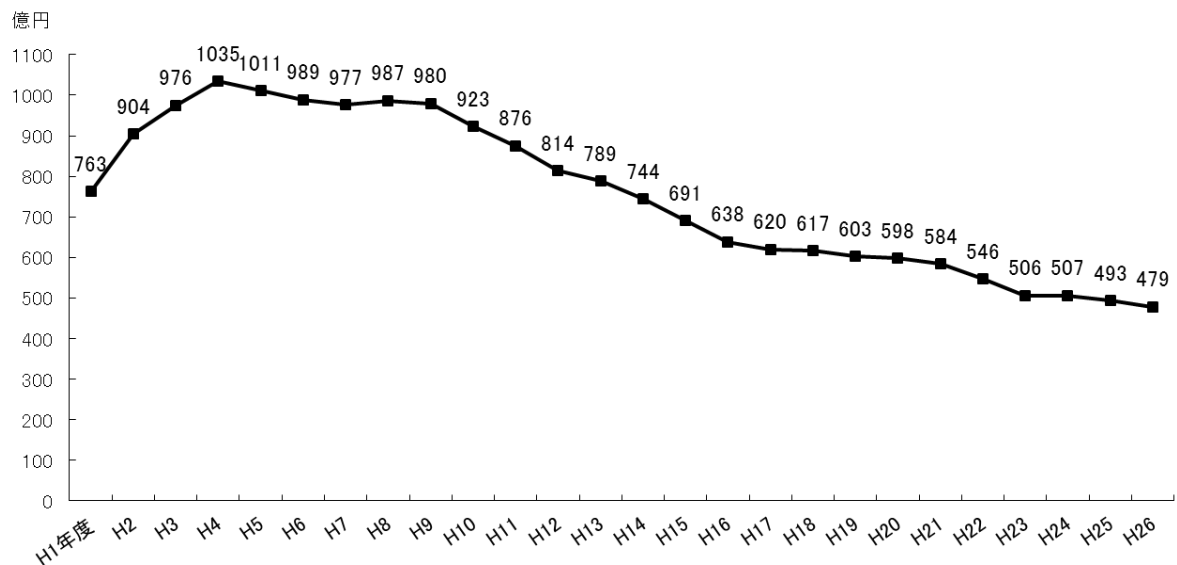
ゴルフ場利用税は、都道府県普通税であり、その10分の7が税を収受したゴルフ場の所在する市町村に交付される(ゴルフ場利用税交付税)。

県においては普通税、市にとっては交付税となるが、いずれの場合も用途は限定されて

おらず、観光振興とは原則として無関係に支出されているのが実態である。観光客の負担が大きな比率を占めるものの、使途が観光振興と関連しないという点では、ゴルフ場利用税を「観光税」と捉えることは妥当とは言えない。

平成元年度の消費税創設以降、スポーツの中でゴルフだけが消費税と施設利用税との二重の負担となっており、他のスポーツに比べ競技者の金銭的負担が重くなっている（ただし、平成15年度から18歳未満や70歳以上、身障者のゴルフ場利用が非課税となった。）

税収は、平成4年度の1,035億円がピークで、その後減少傾向が続いている(図表3-5)。それでもゴルフ場利用税の収入額は平成26年度で479億円と、入湯税の約2倍以上の規模となっており、同税への依存度の高い自治体も少なくない。ゴルフ場業界からの利用税廃止の要望は根強いものの、実現に至らない理由の一つともなっている。



■ゴルフ場利用税の概要	
課税主体	都道府県
課税客体	ゴルフ場の利用行為
納税義務者	ゴルフ場の利用者 (18歳未満・70歳以上・障害者、国体のゴルフ競技や学校の教育活動は非課税)
税率	標準税率は、1人1日につき800円(制限税率1,200円)
交付金	ゴルフ場利用税の収入額のうち10分の7に相当する額を、 ゴルフ場利用税を納入したゴルフ場が所在する市町村に交付
税収	479億円(平成26年度決算額)

資料:総務省「平成27年度 地方税に関する参考計数資料」

図表3-5. ゴルフ場利用税の推移と概要

●狩猟税

狩猟税は道府県税の目的税であり、道府県知事の狩猟者の登録を受ける者に対して課税される。税収は平成25年度決算額で15.8億円である。

狩猟を観光行動の範疇に含めるとすれば、その税収が鳥獣の保護や狩猟に関する行政費用に充てられることから、観光税の一種としても捉えることもできる。但し現状では、狩

猟を移動を伴うレジャーとして楽しむ層は限られており⁶、狩猟税を地域の観光振興施策と結びつけて捉える考え方は希薄である。

●都市計画税

都市計画税は、都市計画施設の整備事業及び市街地開発事業を用途とする目的税であり、原則として都市計画法による市街化区域内に所在する土地・家屋の所有者に課税される。但し、市街化地域を設定している市町村であっても都市計画税を徴収しない地域も多い。

■都市計画税の概要	
課税主体	都市計画区域を有する市町村(課税市町村数651団体/市町村総数1,719団体)
課税客体	原則として市街化区域内の土地及び家屋 (土地:4,210万筆、家屋:2,992万棟)
納税義務者	土地又は家屋の所有者(土地:2,162万人、家屋:2,646万人) 賦課徴収は固定資産税とあわせて行われる
課税標準	価格(適正な時価:固定資産税の課税標準となるべき価格)
税率	制限税率0.3% (免税点:土地:30万円、家屋:20万円)
税収	1兆2,439億円(土地:6,743億円、家屋:5,696億円)

その用途は必ずしも観光客の受益と直結しないことから、観光税として捉える考え方はあまりない。しかし、既に軽井沢町、熱海市、草津町などの観光地で依存度の高い税目となっていることから、観光インフラに関連する税の一種として捉えることもできる。

また、自治体が都市計画区域の設定を行うことで、土地取引の監視を強化できる点、都市計画景観地区の設定等による景観の向上などの諸施策を総合的に進めることができる点も税導入のメリットと言える。

(3) 超過課税

①超過課税の概況

地方自治体の課税自主権を尊重する立場から、標準税率が定められている税目について、標準税率を上回る税率を設定(超過課税)することができる。

標準税率は、地方税法第1条第1項第5号において、「地方団体が課税する場合に通常よるべき税率でその財政上その他の必要があると認める場合においては、これによることを要しない税率をいい、総務大臣が地方交付税の額を定める際に基準財政収入額の算定の基礎として用いる税率とする。」と定義されている。なお、平成16年度までは“その財政上その他の必要がある”ではなく、“その財政上特別の必要がある”とされており、地方団体の税率変更の自由度を高める趣旨から改正が行われた。

税目別にみた超過課税を実施している団体数と決算額(平成26年度)は図表3-6のようである。超過課税収入の87%が法人住民税(均等割・法人税割)と法人事業税(都道府県税のみ)の法人二税である(平成22年度、金額ベース)。他には、都道府県では道府県民税(個人均等割)の事例、市町村税で固定資産税や軽自動車税の事例が目立つ。

⁶狩猟免許所持者数はH25年で18.5万人。昭和50年51.8万人から長期的に減少・高齢化

3章. 観光財源の体系と諸特性

超過課税の使途が観光施策である税目は入湯税のみであり、平成 26 年度決算では 2 団体（美作市と桑名市）であり、平成 27 年度に釧路市が加わって 3 団体となっている。

なお、地方税法第 701 条の 2 では、“入湯税の税率は、入湯客一人一日について、百五十円を標準とするものとする。”と記されており、厳密には入湯税の標準税率は定められていない。従って、“その財政上その他の必要があると認める場合”という条件にはかからない。しかし、総務省の各種資料でも 150 円を超える事例を超過課税として扱っていることから、本稿でも同様に超過課税の事例として取り扱うこととする。

この他、観光客を課税対象とし、標準税率を持つ税としてはゴルフ場利用税がある（標準税率 800 円に対し、制限税率 1,200 円）。しかし、超過課税を実施している団体の例はない。

超過課税による財源調達の長所として、既にある課税客体に課税できることから徴収コストが抑制できる点、総務大臣の同意が必要となる法定外税に比べて導入が容易である点が挙げられる。但し、標準税率を超過して課税を行うため、課税対象となる観光客や、徴収を行う宿泊事業者や入浴施設にとっての納得性が重要である。また、観光振興を使途に含む税は入湯税のみであり、温泉資源に恵まれない地域では、十分な財源規模を確保できなかったり、入湯客と入湯客以外の税負担に偏りが生じやすい。

■道府県税 (億円)			■市町村税 (億円)		
道府県民税	-	1,451	市町村民税	-	2,805.6
個人均等割	35 団体	222	個人均等割	2 団体	17
所得割	1 団体	25	所得割	2 団体	0.7
法人均等割	35 団体	100	法人均等割	395 団体	162
法人税割	46 団体	1,103	法人税割	996 団体	2,626
法人事業税	8 団体	1,318	固定資産税	155 団体	341
自動車税	1 団体	0.4	軽自動車税	28 団体	6.9
道府県税計		2,769	鉱産税	31 団体	0.1
			入湯税	2 団体	0.23
			市町村税計		3,154
			超過課税合計	-	5,922.9

※地方法人二税の占める割合：89.7%

※釧路市の入湯税超過課税は平成27年度より

資料：総務省「超過課税の状況(平成 26 年度決算)」

図表 3-6. 超過課税の実施団体数と決算額

②入湯税の超過課税の事例

既に述べたように、入湯税の標準税率 150 円を超過して課税している市町村は平成 27 年度で 3 団体あり、税率は自治体で異なっている。以下に各自治体の制度の概要を示す。

●美作市

税率は入湯客 1 人につき 200 円と 50 円の超過課税となっており、日帰り客等に対する軽減税率はない。但し、課税免除対象については細かく定められており、年齢 12 歳未満の者、共同浴場・一般浴場への入湯客、負傷・疾病療養客、日帰り施設（利用料金 1 千円未満）入湯客、修学旅行や体育大会等に参加する学生等、福祉施設等の入湯客が免除される。

3章. 観光財源の体系と諸特性

美作市の入湯税収入は、平成 26 年度決算額で 4,810 万円（超過課税分 1,202 万円）である。市では、超過分を含めた入湯税収入の 2 分の 1 を観光振興助成事業として観光協会等に補助を行っている。具体的には、美作（湯郷）、大原、勝田、英田の各地域にある温泉宿泊施設が納めた入湯税の 1/2 の額を、当該各地域の観光協会等（湯郷温泉旅館協同組合・大原観光協会・勝田観光振興会・英田地域観光振興協会）に助成金として支払い、各団体の活動を補助してきている。各団体は、これを活動資金の一部として、観光誘客のための活動を行っている。

【美作市税条例より入湯税に関する条文（抜粋）】

第1節 入湯税

(入湯税の納税義務者等)

第141条 入湯税は、鉱泉浴場における入湯に対し、入湯客に課する。

(入湯税の課税免除)

第142条 次に掲げる者に対しては、入湯税を課さない。

(1) 年齢12歳未満の者

(2) 共同浴場又は一般公衆浴場に入湯する者

(3) 専ら負傷又は疾病の療養を目的とした長期入湯客で医師の診断書を有するもの

(4) 専ら日帰り客の利用に供される施設に1,000円未満の利用料金で入湯する者

(5) 修学旅行、体育大会等の行事に参加中の学生、生徒又は児童で、所属学校の長の発行する当該行事に参加する事実を証明する書類を有するもの

(6) 福祉施設等における入湯者

(入湯税の税率)

第143条 入湯税の税率は、入湯客1人1日について、200円とする。

●桑名市

超過課税による税率は 210 円だが、これはホテル又は旅館利用の場合であり、国民宿舎等を利用する場合は 150 円、その他は 60 円と利用施設で異なる。課税免除は、年齢 12 歳未満の者、共同浴場・一般浴場への入湯客、修学旅行生である。税収は平成 26 年度決算額で 7,655 万円（超過課税分 1,048 万円）である。

その用途は、平成 24 年度の例では、環境衛生施設の整備に 85.4%、消防施設等の整備に 3.9%、観光振興（観光施設整備除く）に 3.7%（うち観光協会補助金に 3.3%）となっており、観光振興への支出は僅かである。

【桑名市税条例より入湯税に関する条文（抜粋）】

第1節 入湯税

(入湯税の納税義務者等)

第141条 入湯税は、鉱泉浴場における入湯に対し、入湯客に課する。

(入湯税の課税免除)

第142条 次に掲げる者に対しては入湯税を課さない。

(1) 年齢12歳未満の者

(2) 共同浴場又は一般公衆浴場(物価統制令(昭和21年勅令第118号)第4条の適用を受ける浴場をいう。)に入湯する者

(3) 学校(学校教育法第1条に規定する学校(大学を除く。)をいう。)の行事として行われる修学旅行の生徒

(入湯税の税率)

第143条 入湯税の税率は、次の各号に掲げる区分に従い入湯客1人1日について、それぞれ当該各号に定めるものとする。

(1) ホテル又は旅館及びこれに類する施設を利用する者 210円

(2) 国民宿舎、寮、保養所及びこれに類する施設を利用する者 150円

(3) 入湯料金を徴収する前2号以外の施設を利用する者 60円

●釧路市

税率は一般の宿泊客を 250 円とした上で、国際観光ホテル整備法登録ホテル等以外の宿泊者は 150 円、日帰り客 90 円、修学旅行生の宿泊客 70 円、日帰り客 40 円とする軽減措置が取られている。課税免除対象は、小中学生及び就学前である者、共同浴場又は一般公衆浴場及びこれらに類する浴場に入湯する者としている。

なお、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・登録旅館とは、部屋の広さや各種設備等について一定以上のサービス水準にあるとして申請・登録されたホテル・旅館であり、市内の鉱泉浴場では阿寒湖温泉地区の一部の宿泊施設のみが該当する（導入時点）。これ以外の奢侈性の低い宿泊施設における入湯行為への軽減措置という形式を取ることで、不均一課税に当たらないとの解釈がなされている[菅野・2015]。条例では、税率引き上げ期間を 10 年間と定めている。

【釧路市税条例より入湯税の税率に関する条文（抜粋）】

第24条 平成27年4月1日から平成37年3月31日までの間に限り、第140条の規定により課する入湯税の税率は、第142条の規定にかかわらず、次の表の左欄に掲げる入湯客の区分に応じ、それぞれ当該右欄に掲げる額とする。	
入湯客の区分	税率
(1) 一般の宿泊者(次号に掲げる者を除く。)1人1泊	250円
(2) 国際観光ホテル整備法(昭和24年法律第279号)第33条第1項に規定する登録ホテル等以外の施設の一般の宿泊者1人1泊	150円
(3) 一般の日帰り者1人1日	90円
(4) 修学旅行の学生生徒で10人以上の団体に1人1泊	70円
(5) 修学旅行の学生生徒で10人以上の団体に日帰り者1人1日	40円

【釧路市観光振興臨時基金条例】

<p>(設置)</p> <p>第1条 本市における観光の振興(観光施設の整備を含む。以下同じ。)を図るため、釧路市観光振興臨時基金(以下「基金」という。)を設置(基金の額)</p> <p>第2条 基金として積み立てる額は、釧路市税条例(平成17年釧路市条例第75号。以下「税条例」という。)第140条の規定により課する入湯税に係る納入金等(税条例第144条第3項に規定する納入金又は税条例第145条に規定する不足金額をいう。)のうち、税条例附則第24条の表第1号に掲げる税率により課する入湯税に係るもの(以下「第1号税率分納入金等」という。)の額に250分の100を乗じて得た額(以下「超過課税分納入金額」という。)に相当する額とし、第1号税率分納入金等の納期限(税条例第144条第3項の納入申告書の提出期限後にその提出があった場合にあっては、納入の日)の属する年度の釧路市一般会計予算に計上する。</p> <p>(利子等の処理)</p> <p>第3条 基金の運用から生ずる利子等は、基金に編入するものとする。</p> <p>(管理)</p> <p>第4条 基金に属する現金は、金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法により保管しなければならない。</p> <p>(繰替運用)</p> <p>第5条 財政上必要があるときは、確実な繰戻しの方法、期間及び利率を定めて、基金に属する現金を釧路市一般会計の歳計現金に繰り替えて運用することができる。</p> <p>(処分)</p> <p>第6条 基金は、第2条の規定により積み立てた額のうち次に掲げる各区域に所在する鉱泉浴場における入湯に係る超過課税分納入金額に相当する額及び当該額に係る第3条に規定する利子等に相当する額を合算した額の範囲内において、それぞれ当該各区域における観光の振興に要する費用に充てる場合に限り、その全部又は一部を処分することができる。</p> <p>(1) 合併(平成17年10月11日の3市町の合併をいう。以下同じ。)前の釧路市の区域</p> <p>(2) 合併前の阿寒町の区域のうち次号に掲げる区域を除く区域</p> <p>(3) 阿寒町阿寒湖温泉1丁目から6丁目まで、シアンヌ、シュリコマベツ、チクショベツ及びオクルシュベの区域</p> <p>(4) 合併前の音別町の区域</p> <p>(委任)</p> <p>第7条 この条例に定めるもののほか、基金の管理に関し必要な事項は、別に定める。</p> <p>附 則</p> <p>この条例は、釧路市税条例の一部を改正する条例(平成26年釧路市条例第38号)の施行の日から施行する。</p>
--

超過課税による平年度の税収見込（超過分）は約 4,800 万円である。これを新たに創設する「釧路市観光振興臨時基金」に積み立てる。基金条例第 2 条にある“第 24 条の表第 1

号に掲げる税率により課する入湯税に係るもの”が、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・登録旅館が納入する超過課税分に当たる。

これを市からの補助金として地域区分毎の納入額に応じて地域へ配分するスキームとなっており、阿寒湖温泉は、第6条の地域区分の(3)阿寒町阿寒湖温泉1丁目から6丁目まで、シアンヌ、シュリコマベツ、チクショベツ及びオクルシュベの区域に含まれる。結果的に、超過課税による税収は阿寒湖温泉で実施する観光振興事業に全て充てられる。

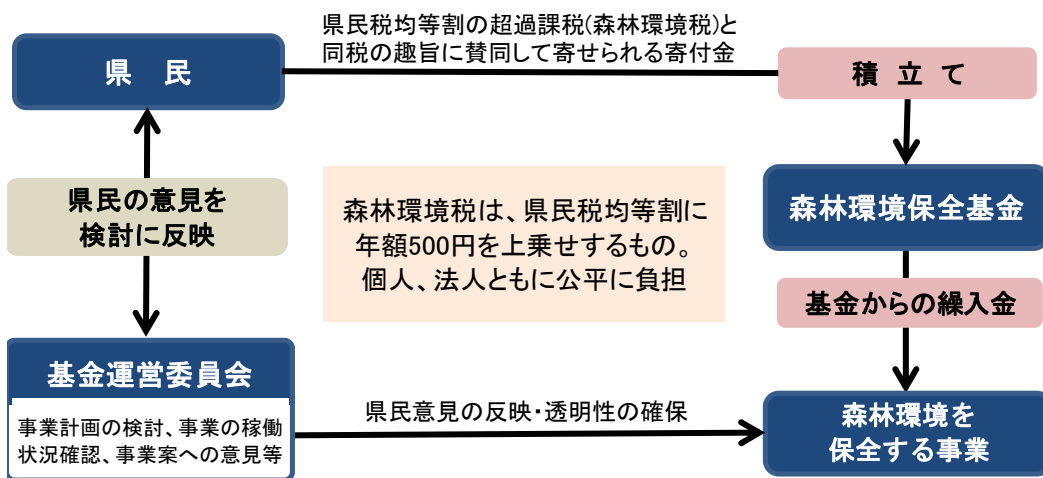
③その他の事例（観光と一部関連する超過課税）

- ・住民税の超過課税（高知県森林環境税）

平成15年に導入された高知県の「森林環境税（通称）」は税制上は県民税均等割の超過課税であり、上乗せ部分500円の税収を「森林環境保全基金」に積み立てる方式を採用している。

基金の運営については、森林環境保全基金運営委員会を設置して、アンケート調査等を活用して県民の意見を反映させている。なお、平成19年からは同税の趣旨に賛同する人からの寄付金も基金に組み入れられている。

この税は、観光客を課税対象としたものではないが、その用途の一部は森林環境の保全だけでなく、自然体験活動や環境学習プログラム作成など県内青少年向けのレクリエーション分野にも踏み込んだものとなっている。



出典:高知県森林部ホームページ(2008年度)

図表 3-7. 高知県森林環境税による事業の仕組み

- ・固定資産税の超過課税（箱根町の例）

入湯税の税収額が日本で最も多い箱根町では、厳しい財政状況に対応するため、平成28年度から平成30年度までの3年間、固定資産税の超過課税を導入した。課税客体は1月1日現在の所有者が保有する土地・家屋・償却資産であり、税率は、現行税率1.4%に超過税率0.18%を加算した1.58%である。但し、財政収支を埋めるために答申された税率は1.68%で6年間の課税であったが、町議会で1.58%、3年間へと修正がなされている。

箱根町では平成27年から新たな財源の検討を委員会等を設けて進めており、固定資産税以外にも町民税、都市計画税、入湯税超過課税、法定外税等も検討対象となった[箱根町・

2015]。最終的には、観光財政需要だけでなく、社会保障、教育、衛生、消防、都市基盤整備など、幅広い財政需要に対応するために、普通税であり、かつ増収見込額が大きい固定資産税の超過課税が選択された。

(4) 法定外税

①概要

地方団体は地方税法に定める税目（法定税）以外に、条例により税目を新設することができる。いわゆる法定外税であり、平成12年（2000年）以前は用途を限定しない法定外普通税のみが認可されていたが、同年に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下「地方分権一括法」という）の下で地方税法の改正が行われ、法定外目的税が新設されている。同時に、総務大臣（当時は自治大臣）の許可制が同意制へと緩和された（図表3-8）。

昭和15年	法定外独立税の許可制の創設 ※旧「地方税法」の制定	・道府県は法定税目のみを課することとし、市町村に対し、内務、大蔵両大臣の許可に基づき、条例の定めるところによる法定外独立税の設定が認められた。（道府県は、昭和21年の改正により許可制へ移行）
昭和23年	法定外独立税の報告制への移行 （内閣総理大臣による条例の取消・変更規定付き）	・法定外独立税について、許可制から、内閣総理大臣（地方財政委員会が担当）への報告制へ移行 ・一定の制約を課した上で地方団体の条例により法定外独立税を設定・変更できることとした。 ・条例の内容が適当でないときは、内閣総理大臣が地方税審議会の審査に従って条例を取り消し・変更することができることとした。
昭和25年	法定外税の許可制の導入 ※現行「地方税法」の制定	・シャープ勧告に基づく現行地方税法の制定に際し、道府県（14税目）、市町村（122税目）の法定外独立税を廃止。 ・道府県、市町村の法定外普通税の新設及び変更について、地方財政委員会（後に自治大臣）による許可制を導入。
平成12年	法定外税の同意付き協議制への移行 と法定外目的税の創設 ※地方分権一括法による改正	・法定外普通税の許可制を廃止し、同意を要する事前協議制へ移行。あわせて法定外目的税制度を創設。 ・国の関与を縮小する観点から、許可要件であった①「当該地方団体における税源の存在」、②「当該地方団体における財政需要の存在」の2要件につき撤廃。
平成16年	協議対象の緩和と 納税者からの意見聴取手続の創設	・税率の引下げ、課税期間の短縮、法定外税の廃止につき、総務大臣への協議・同意を不要とした。 ・特定少数の納税者が税収の大半を納税することとなる法定外税について、条例制定前に議会で納税者の意見を聴取する手続を創設。

出典：「法定外税の新設・変更への関与の見直し」

総務省・地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会（平成23年11月）

図表 3-8. 法定外税の沿革

ここで同意要件とは、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の3点である。地方税法の第261条には、“総務大臣は（中略）次に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。”とされている。

同法を契機として、多くの自治体で観光に関わる法定外税の導入についての検討が行われた。しかし、平成28年度までに施行に至った事例は10地域に留まっている。なお、本

研究における観光関連の法定外税の範囲は、既に述べたように課税対象の中心が観光客や観光産業の活動であり、その使途が自治体の観光振興施策との関連性が強いものに限定している。

②観光関連の法定外税の使途の類型と導入課題

図表 3-9 は、これまでに導入された法定外税の事例及び検討された事例もしくは反対等から短期で終わった事例について、その使途範囲からみた分類を試みたものである。ここでは、使途範囲に観光振興を含む（観光資源の保全を含む）、主に観光資源の保全、主に観光社会資本の整備の3系統としている。

観光税の使途範囲	事例	検討された事例・頓挫事例等
観光振興を含む (外部経済の強化)	東京都「宿泊税」(法定外目的税) 大阪府「宿泊税」(法定外目的税)	大阪市「ホテル税」(H14年頃検討) 石垣市「環境生活保護税(宿泊税)」(H17頃検討) 廿日市市「宮島を守るための新しい税」(H20年以降) 他
主に観光資源の保全 (観光資源、自然環境、歴史文化等。主に外部不経済に対応)	河口湖「遊漁税」(法定外目的税) 岐阜県「乗鞍環境保全税」(法定外目的税) 太宰府市「歴史と文化の環境税」(法定外普通税) 伊是名村「環境協力税」(法定外目的税) 伊平屋村「環境協力税」(法定外目的税) 渡嘉敷村「環境協力税」(法定外目的税)	京都市「古都保存協力税」(S60-63年) 三浦市「ヨット・モーターボート税」(S51-S56) 静岡県「富士環境保全税」(H13年頃検討) 琵琶湖「湖面利用税」(H15年頃検討) 駒ヶ根市「駒ヶ岳ロープウェイ利用税」(H17年頃検討) 他
主に観光社会資本の整備 (外部経済・外部不経済の両面あり)	熱海市「別荘等所有税」(法定外普通税) 泉佐野市「空港連絡橋利用税」(法定外普通税)	

※自治体ホームページ、新聞記事等より筆者作成

図表 3-9. 使途範囲からみた観光関連の法定外税事例

第4章で詳述するが、法定外税の導入には克服すべき様々な問題が存在しており、これらを慎重に検討し、関係者と協議していくことが必須となっている。

③観光関連の法定外税の事例

平成27年度迄に導入された観光関連の法定外税の事例の概要（導入の背景、課税対象、徴収方法、課税額、納税額、税の使途）を図表 3-10 に整理する。

3章. 観光財源の体系と諸特性

名称(税種) 自治体・導入年	導入の背景	課税対象	徴収方法及び 特別徴収義務者	課税額 (1回あたりなど)	納税額 (導入直後 または平成15年度)	税の使途
別荘等所有税 (法定外普通税) 熱海市 S51年(1976年)4月	リゾートマンション、別荘等建設の急増に伴い、インフラ整備(ごみ処理・上下水道整備・消防費等)費用を確保するため導入。	熱海市に一戸建・マンションを所有している、熱海市に住民登録をしていない人。 ×旅館を除く。天災、貧困等の事情がある場合に減免。	普通徴収(納税義務者に納付書を送付)	1㎡あたり650円(エンランス、大浴場等分も所有者が按分して負担)	5.5億円[H15年度]	環境衛生費 273,646千円 消防費 184,051千円 道路整備費 79,248千円 [03年度]
遊漁税 (法定外目的税) 富士河口湖町 H13年(2001年)7月	釣り人口の増加とともに、湖周辺の環境への悪影響が深刻な問題となる。町では、公共駐車場、公共トイレの増設、周辺道路の整備等の対策を行ってきたが、更に河口湖の環境整備(環境保全、環境美化、施設整備)を継続的に進めるため導入。	河口湖における釣り客×中学生以下の者、70歳以上の者及び障害者を除く	河口湖漁業協同組合等の遊漁券を交付(販売)している者	1回200円 (遊漁料別途1,000円)	3,319万円[H14年度] 3,355万円[H15年度]	03年度治水組合の遊漁税事業の歳出は36,474千円。主な内訳は、 ・委託料17,998千円: 湖面清掃、トイレ管理、ごみ収集委託 ・工事請負費8,306千円: バイオトイレ設置工事 ・報償費5,190千円: 湖畔清掃ボランティア報償 ・使用料賃借料2,520千円: 駐車場借地権、仮設トイレ使用料 ・負担金2,250千円: 遊漁税事務執行職員給与負担金、河口湖つり大会補助金
宿泊税 (法定外目的税) 東京都 H14年(2002年)10月	観光を従来の「レクリエーション活動」から「観光産業」として捉え、政策を強化。特別地方消費税との違いを明確にし、都の観光振興を目的とするために導入。	宿泊客 ×1泊1万円未満の宿泊客	ホテル又は旅館を特別徴収義務者としている。登録施設数353施設	1人1泊10,000円以上 15,000円未満: 税額100円 1人1泊15,000円以上: 税額200円	4億9,626万円 [H14年度](10月~2月) 11億5,383万円 [H15年度]	1. 観光案内所の運営 2. シティセールスの展開 3. 観光まちづくりの推進 4. 宿泊施設バリアフリー化の推進 5. 旅行者等わかりやすい標識等の整備 6. ウェルカムカードの作成
乗鞍環境保全税 (法定外目的税) 岐阜県 H15年(2003年)5月	乗鞍岳周辺は希少生物の生息や貴重な高山植物の自生が見られるため、特別保護地域に指定されている。岐阜県は、乗鞍スカイライン無料化に伴う自動車流入量の増加に備え、乗鞍地域の環境保全施策を実施。そのための財源の一部として導入。	乗鞍鶴ヶ池駐車場へ自動車を運転して自ら入り込む行為、又は他人を入り込ませる行為について。納税義務者は運転する者(ただし、運転者以外の者が行う事業に従事して運転している場合、事業を行っている者) ×緊急車両を除く。	特別徴収義務者: 駐車場料金徴収者(旧丹生川村)。ただし、一般乗合用バス等については月ごとの申告納付の方法により徴収。	乗員定員30人以上 観光バス 3,000円 乗合用バス 2,000円 11人以上29人以下 1,500円 10人以下 300円 ※駐車場からの代替バス料金は往復1,800円、片道1,050円(小人半額)	3,044万円 [H15年(5月~10月)] 2,122万円 [H16年(5月~10月)]	・環境影響評価調査 ・植生回復等技術支援 ・環境パトロール員の設置 ・乗鞍自然環境指導員の設置
歴史と文化の環境税 (法定外普通税) 太宰府市 H16年(2004年)4月	年間650万人の来訪者が訪れ、文化遺産が数多く存在するという市の特性を踏まえ、市民にとって住みやすく、来訪者にとって魅力的なまちづくりを進めるため導入。	一時有料駐車場に駐車する行為。 ×月極駐車場、事務所・店舗等の駐車場、臨時駐車場。臨時駐車場とは、5台以下又は年間営業日数10日以下のもの。障害者を免除。	特別徴収義務者: 駐車場業者 27業者 申告納入方式	駐車1回ごとに、 大型バス: 500円、マイクロバス: 300円、普通車: 100円、バイク: 50円	1,063万円 [H15年度決算(5/23施行)] 3,310万円 [H16年度決算]	・歴史的文化遺産の保護 ・渋滞緩和への道路整備 ・排ガス対策の植樹 ・公衆トイレの整備 ・散策路の整備・美化 ・史跡周辺の駐車場整備 ・景観まちづくり事業 ・はいっばい事業等
環境協力税 (法定外目的税) 伊是名村 H17年(2005年)4月	農業基盤整備事業、漁業基盤整備事業、生活環境基盤整備事業、若者定住促進事業、観光施設の整備事業を推進してきたが、事業実施に伴う起債残高が大きく財政が硬直化。03年5月に観光施設の維持管理や環境美化の財源の一助として導入。	船や飛行機によって島に入域する人(村民も課税対象) ×心身障害者、高校生以下は免除(障害者手帳、その他証明できるものを提示する)	伊是名運送(村営)、北部港運(本郷町)、エアードルフィン(沖縄ツーリストの定期チャーター航空便)、前田渡船(伊平屋村間)	入村1回につき100円	361万円 [H17年度]約11ヶ月 393万円 [H18年度]	公園費(土木費)。村一円の公園や観光施設、名所旧跡(約20カ所。グラウンドも含む)の環境整備に活用され、清掃管理の資金が中心である(雇用者数は1名)。
環境協力税 (法定外目的税) 伊平屋村 H20年(2008年)7月	観光産業による入域者の増大が重要課題となっており、米崎キャンプ場、念頭平松公園、腰岳森林公園等の観光施設の整備・維持費用が課題となっている。	旅客船及び渡船により、本村に入域するもの(村民も課税対象) ×障害者、高校生以下は免除	本村の使用する旅客船及び営業を目的として伊平屋・伊是名間を往来する渡船	入域時ごとに1人100円	292万円 [H21年度]	環境の美化、環境の保全及び観光施設の維持整備に要する費用に充てる
環境協力税 (法定外目的税) 渡嘉敷村 H23年(2011年)4月	渡嘉敷村では、新設理由として、これまで多額の費用をかけて観光産業の振興を図ってきたが、厳しい財政状況から歳出削減の努力で費用の捻出が困難な状況となつたとし、費用の一部を入域者に負担してもらうとしている。	旅客船等により渡嘉敷村に入域する者(村民も課税対象) ×障害者、高校生以下は免除	村営定期船などで村に入域する人が対象。乗船券販売の際に徴収	1人の入行きにつき100円を	865.2万円[H23年度] 914.5万円[H24年度]	村内の環境美化や保全、観光施設の維持・整備
空港連絡橋利用税 (法定外普通税) 泉佐野市 H25年(2013年)3月	関西国際空港アクセス道路など都市基盤整備の起債償還、感染症など高度医療のための病院や空港消防の維持管理などの市関連施策の費用負担があるが、関空連絡橋の国有化で固定資産税収入が失われた。空港関連施策の受益者である利用者に一定の負担を求める。	課税客体: 関西国際空港連絡橋を自動車で行き来して空港を利用する行為 納税義務者: 関西国際空港連絡橋の通行料金を支払う者 ×緊急車両を除く	特別徴収義務者: 西日本高速道路株式会社 関西国際空港連絡橋関西国際空港料金所 で徴収。ETCによる徴収可。	通行する回数1往復につき100円 車種に拘わらず一律: 利用者負担・徴税経費を考慮。 障害者は50円に減額。但し、関空連絡橋の通行料金を障害者割引が適用される場合に限る。	31,065万円[H25年度]	空港関連事業の費用返済(市の空港関連事業は、病院の移転費用を含めH14年度までで1,721億円、うち971億円は借金。返済額はH5年に10億円を超え、H14年度には50億円に達している。)

自治体資料、新聞記事、「決算カード」総務省等をもとに作成

図表 3-10. 観光関連の法定外税事例の概要

(5) 協力金・寄附金・分担金

以下では、税方式以外の観光財源について概述する。

①協力金制度

●協力金制度の概要

ここで言う協力金は、地域が運営する自然エリア、歴史文化遺産、行祭事等に来訪する観光客に対して、資源や環境の保全、受入サービスの提供等のための財源確保を目的として拠出を依頼するもので、協力するか否かは対象者の任意である。観光客以外を対象とした寄附金制度については、異なる制度として②で解説する。

協力金制度は、税方式に比較すると、条例で定める必要が無く、総務省の認可も必要ではないことから、比較的容易に導入しやすい財源確保の方式である。但し、収受に強制力が無いこと、根拠となる法律が無く制度としての基盤が弱いこと等から、財源としての安定性に欠ける側面がある。さらに、財源の用途は当該地域での活用に限定される度合いが強い。

協力者を多く獲得するには、当該地域における対象者の捕捉が容易であること（入場エリアや駐車場での収受事例が多い）、協力金の対価としての魅力やサービスが当該地域にあること等が必要である。収受態勢の構築には、自治体所有の適地の活用や、協力事業者のネットワークの中で観光客への依頼を進める必要があり、制度設計には細心の注意が必要となる。

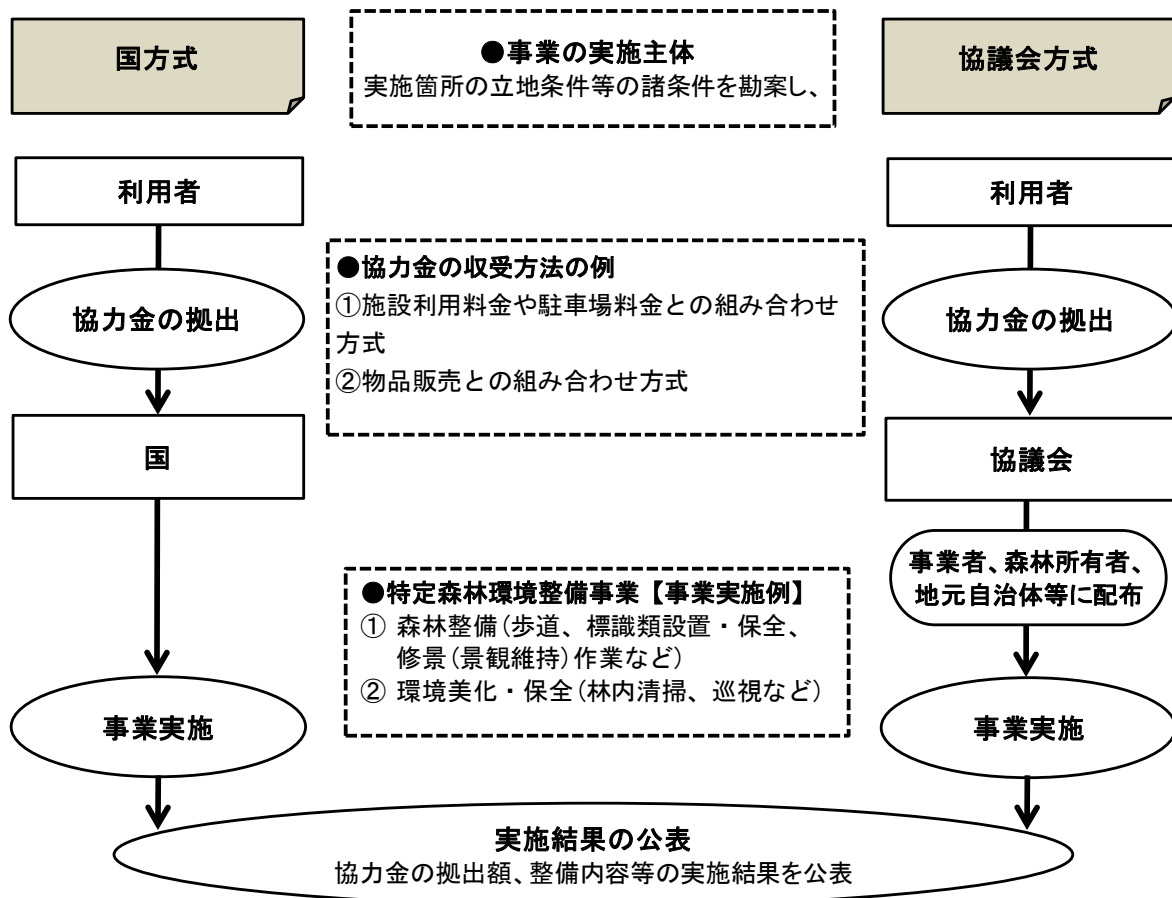
全国における協力金事例の現状と課題の詳細については、運営主体へのアンケート調査の結果も踏まえて6章で詳述することとする。以下では、制度導入への国の関与度が大きい事例として「森林環境整備推進協力金」を、地域の自発的な事例でかつ比較的収受額の大きな事例として「美ら海協力金」「滝桜協力金」を、それぞれ代表的な事例として整理する。

●森林環境整備推進協力金（林野庁）

比較的古くから行われている国主導の協力金の事例として、86年に創設された「森林環境整備推進協力金」制度がある。全国の「レクリエーションの森」の整備や森林レクリエーションの普及啓発を目的に、国、または地元自治体等の利害関係者を含む協議会が事業の主体となって徴収を行っている。

収受方式としては、施設利用料金や駐車場料金との組合せ方式や物品販売との組合せ方式など幾つかの方式がある。

屋久島自然休養林（白谷地区）の例では、国主体で高校生以上に300円の拠出を依頼しており（ポストカードを配布）、収受金額は02年度で17百万円（入込客数6.4万人）となっている。



出典:『国有林野における「レクリエーションの森」の現状』(林野庁・2004年3月)

図表 3-11. レクリエーションの森における協力金制度の仕組み

●美ら海協力金 (美ら海協力金連絡協議会・沖縄県宮古島市)

収受額が比較的大きな事例として、平成 20 年 2 月に導入された「美ら海協力金」制度がある。

宮古島市内の三漁協とダイビング事業者間では「宮古地域における海面の調和的利用に関する協定」を結び、「美ら海協力金連絡協議会」に参加している。

協定は、宮古島市周辺の海洋環境の保全、観光ダイビング事業及び水産業の振興並びに地域の発展に寄与することを目的としており、目的達成のための財源として、宮古島市周辺海域でダイビングを行う人々等から、一人 1 日につき 500 円の協力金をダイビングショップを通じて依頼している。ショップはそれぞれ各島に所在する 5 つの事業者団体に所属している(池間八重干瀬会、宮古島ダイビング事業組合、宮古島マリンリゾート協同組合、宮古島ダイビング協会、伊良部下地島マリンレジャー組合)。

協力金はポストカード型のチケットをダイバーが購入する方式となっており、ショップは漁協からチケットを購入する。ほとんどのダイバーが協力に応じており、平成 20 年度の収入は約 2 千万円(約 4 万人日)である。

協力金の使途は、平成 20 年には 65%が水産振興のための予算に割かれ、そのほかに P

3章. 観光財源の体系と諸特性

R費用が4月のマリンダイビングフェアへの参加も含めて数百万円の規模となっている。平成20年には初めて水中フォトコンテストも実施した他、ダイビング月刊誌に広告掲載なども行っている。また、サンゴ礁などの環境保全にも活用されている。

3漁協の予算配分は3漁協間の話し合いによって決められる。

協力金制度名称	都道府県	地域・観光施設等	導入主体	収受額 (円) h26年 ※主な対象者区分 当たり	収受対象単位 (対象者 区分)	収受期間 ()内は 例示年	収受方法・収受額(補足)等	用途
美ら海協力金	沖縄県	宮古島市	美ら海協力金連絡協議会	500	円/人日	通年	宮古島市周辺海域でのダイビング1日につき500円をダイビングショップを通じて収受。	65%が水産業振興、残りでダイビング振興のための広告宣伝等も実施。(平成20年)

資料: 宮古島漁業協同組合ホームページ「美ら海協力金について」(2008)

図表 3-12. 美ら海協力金制度の概要

● 滝桜協力金と観桜料 (三春町)

やはり収受額の大きな事例である福島県三春町の「滝桜協力金」は、4月上旬から下旬頃の桜の開花期にのみ収受するもので、平成18年度から平成21年度まで導入された。

徴収方法は、駐車料金(普通車500円、大型バス3千円等)と合わせて駐車場ゲートで協力金200円を収受する方式であった。

収受金額は、協力金制度を取っていた平成21年度で観光客数32.4万人に対して協力金収入2,120万円、駐車場料金2,832万円、計4,952万円を計上している。

駐車料金と合わせた収入の用途は図表3-13の通りである。観桜期間中の来場者の受け入れ態勢に指定管理業務委託を通じて3,045万円と61%が使われているが、その他に滝桜の保護・保存や周辺環境の整備(通年)に1,079万円(22%)、観光振興基金への積み立てに753万円(15%)が充当されている。ここで、平成17年に制定された観光振興基金条例の第1条には、基金の目的として、“三春町の観光資源を活かした地域づくりを進めるため、それに必要となる資金を確保することを目的として”とあることから、用途の一部ではあるが、周辺地域を含めた通年の観光振興に充てることが可能な財源となっている。

しかしながら、町では平成22年に「三春滝桜観桜料徴収条例」を制定し、協力金に替えて観桜料を徴収する制度となった。その理由として、町産業課では「協力金を始めて4年目に入り、駐車場料金と協力金の二重取りに対する批判があった。また、払わない人がいることから不公平感があり、条例によって必ずお金を徴収できる仕組みとした。」としている(2013年8月に実施したヒアリング調査より)。

徴収は、駐車料金と観桜料を一本化する形にしており、1人あたり300円が入場口で徴収されている(平成25年度。中学生以下無料。バス利用でも徴収)。徴収する時間帯は、午前6時から午後6時までで、ライトアップ期間中は午後8時30分までとなっている。

平成22年度は観光客数は23.3万人に減少したが⁷、観桜料収入は6,692万円と協力金収入を上回っている。

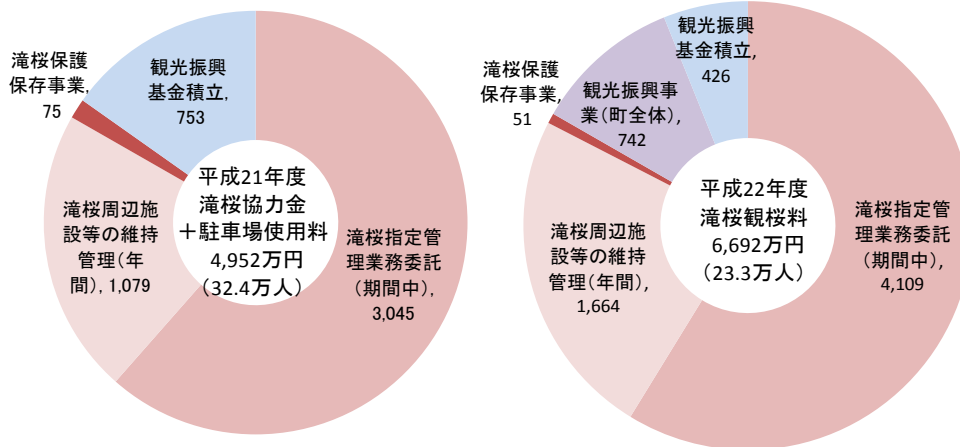
⁷平成22年の観光客数のカウント方法については開示されていないため、23年の観光客数とは一律に比較できない。

3章. 観光財源の体系と諸特性

観桜料の使途は協力金制度の使途と大きくは変わっておらず、観桜期間中の来場者の受け入れ態勢に指定管理業務委託を通じて4,109万円と約59%が使われているが、その他にも滝桜の保護・保存や周辺環境の整備（通年）に22%、三春町全体の観光振興に11%、観光振興基金への積み立てに6%が充当されている。

観桜料条例の第1条では、“天然記念物「三春滝ザクラ」（以下「滝桜」という。）の保護、管理及び周辺地域の環境保全並びに町の観光振興を図るため”と使途に町全域の観光振興を含めており、幅広い使途に用いる可能性を担保している。

協力金制度名称	都道府県	地域・観光施設等	導入主体	収受額(円) ※主な対象者区分	収受対象単位 (対象者区分)	収受期間 ()内は 例示年	収受方法・収受額(補足)等	使途
滝桜協力金 (h18年度～h21年度)	福島県	三春町	三春町	200	円/人	4月上旬～下旬(2009年。滝桜臨時駐車場の開設期間)	駐車料金+協力金(200円)を駐車場ゲートで収受。滝桜しおりを配布。協力金とは別に駐車料金として大型バス(駐3000)、マイクロ(駐2000)、普通自動車(駐500)、自動二輪車(駐200)。※シャトルバス利用者、徒歩来訪者についても一律1人200円(中学生以下除く)。	滝桜の保護保存事業、シーズン中の受け入れ対策、渋滞緩和のためのバス運行、駐車場拡張整備事業等に活用
三春滝桜観桜料 (h22年度～)	福島県	三春町	三春町	300	円/人	2010年 4/10-4/25	観桜ゲートで徴収。 一人1日300円 ※中学生以下は除く。団体割引等無し。駐車料金無料。	滝桜の保護・保存や周辺環境の整備、来場者の受け入れ態勢の充実。平成22年度より、滝桜協力金と駐車料金を一本化し、併せて負担の明確化を図るため、「三春滝桜観桜料徴収条例」を制定。



資料：三春町産業課

図表 3-13. 滝桜協力金・滝桜観桜料の概要及び使途

②寄附金制度

●概念及び課題

観光施策に関連する寄附金制度の事例は多く、用途の範囲也多岐にわたる。しかし、時限的なものやインターネット上で周知していない事例も多く、事例数などの全体像を掴むことは困難である。

近年の事例が増加しており、かつ寄附金総額が大きい制度としては、平成 20 年 5 月に「地方税法等の一部を改正する法律」によって全国的に導入された「ふるさと納税制度」を利用した寄附金調達が代表的である。同制度は、ふるさと（都道府県又は市町村）へ寄附をした場合、領収書が発行され、寄附金相当額が居住地の個人住民税や所得税から控除される仕組みになっている。

なお、「ふるさと納税制度」は、控除が効かない 2 千円と引き替えにする形で様々な特典を手に入れる疑似的な投資商品としての性格を持っている。従って、豪華な特典を提供する自治体に寄附が集まりやすく、自治体間の特典の還元率の競争に陥りやすい。また、高額納税者ほど還元率が高い事例が多く、垂直的公平の観点で課題がある。受益との対応という点でも、自分が行政サービスを受けている自治体の財源を域外に漏出させることになる上に、住民税の控除手続きのコストが居住自治体に発生するという課題がある。

ふるさと納税を除く一般的な寄附金制度の課題としては、大口寄附者の有無にもよるが、財源としての規模が小さいこと、収受額の安定性、制度自体の持続性に欠けることなどが指摘できる。

自治体が条例により設置した観光振興に関連する基金に、その趣旨に賛同する人からの寄附金を組み入れるという手法も各地で見受けられる。例えば、高知県の森林環境税（住民税均等割の超過課税）に関連して、平成 19 年 12 月の条例改正から寄附金制度が併用され、森林環境保全基金に組み入れられている。この例では、平成 20 年度に約 120 万円の寄附金があった。

●ふるさと納税の事例

以下でふるさと納税の事例として、京都市と沖縄県の例を簡単に整理しておく。

・京都市の例（ふるさと納税制度）

京都市では、「だいすきっ！京都。寄附金」を設けており、寄附金の用途を寄附者が幾つかの選択肢から選べる形を採っている。具体的には下記の 4 つの施策であり、いずれもある程度観光政策と関連性があるものとなっている。

◇「だいすきっ！京都。寄附金」の用途(平成 23 年度時点)

- ・「文化」に係る施策（文化財の保存並びに伝統的な文化及び芸能の継承及び発展）
- ・「景観」に係る施策（京都市固有の趣のある景観の保全）
- ・「環境」に係る施策（地球温暖化の防止）
- ・「地域振興」に係る施策（各区における地域振興）

平成 23 年度には、市指定文化財の保存修理に 500 万円（文化に係る事業）、無電柱化事業（景観に係る事業）に 200 万円、間伐材を活用した防護柵等の設置（環境）に 200 万円が充当されている。

③分担金制度

●概念

地方自治法 224 条には、“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、当該事件により特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”という規定がある。

過料や不正行為に対する罰則規定も設けることもでき、この法令を用いれば、自治体が地方税法と同様の効力で特定の地区の受益者に対して分担金を徴収することができる。

・大阪市の事例

国内では、ビジネス地区における事例として、「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条例」（平成 28 年）がある。分担金の総額は、うめきた先行開発地区認定整備等費用に相当する額とされ、各地権者の分担額は、受益地に保有する面積に容積率を乗じた数値の全体に対するシェアによって決められる。

認定整備事業は、「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」の規定に基づく「うめきた先行開発地区に係る認定年度計画」に拠って実施される認定整備等である。事業主体は、地権者 12 社で構成したエリアマネジメント団体「一般社団法人グランフロント大阪 TMO」であり、都市再生特別措置法第百十八条によって市長から指定される都市再生推進法人となり、分担金を補助金として事業を行う。但し、都市再生推進法人の行える業務には制限があり、非収益事業の公共・民間空間の一体的な高質管理（街灯、ベンチ、植栽の設置や警備員の配置等）に限られる。プロモーションイベントやオープンカフェの設置については、活動収益や寄付金等による自主事業によって行う仕組みとなっている。

●課題

国内の観光地では、平成 26 年 9 月に倶知安町において、事業者と住民に対して分担金を課す「ニセコひらふ地区エリアマネジメント条例」が議員提案により可決した。第 16 条に、“町長は、認定法人に対し、認定計画の年度計画に基づき実施される事業及びその運営等に要する費用について、相当する額を交付するものとする”とし、第 17 条で“交付する額の徴収については別に条例を定める”としている。

しかしながら、多岐にわたるエリアマネジメントの使途事業の受益範囲が不明確で、負担との関係が明確にならないことが課題となり、分担金徴収条例の施行は先送りされている（平成 29 年 3 月時点）。

もともと、この地方自治法による分担金制度は、北米等で行われている BID（Business Improvement District）や CID（Community Improvement District）における税方式による財源確保を、我が国の現行法制度の下で実施しようと企図されたものである。海外における税方式による BID・CID 財源は、プロモーション等を含む地域の資産価値を高める各種事業に利用でき、使途範囲が分担金よりも広い点が異なっている。

(6) 事業収入（利用料・使用料等）

●概念

ここで言う事業収入は、自治体やその公営企業が主体である事業で、自治体の会計に収入が計上されるもので、特定エリアや施設において観光客向けに提供されるサービス等の

対価として徴収されるものを想定している。公設民営方式の観光施設等における運営会社等への不動産の貸与等については、観光客からの直接的収受を伴わないことから本稿では対象から除いている。

事業収入は、利用形態等によって、利用料、入場料、入園料、入山料、使用料、料金、手数料等、名称は様々となる。サービスの提供等は、観光協会のような非営利団体への業務委託という形を取ることも多い。

料金の徴収方法は、施設や地区の入り口施設など利用者が出入りするボトルネック（隘路）での徴収や、当該施設利用者が必ず購入するサービス等の代金支払に合わせての徴収などが多く見受けられる。後者の例としては、空港使用料を航空券代に上乗せするという方式が挙げられる。また、こうした徴収のポイントが無い場合には、駐車場の様な交通利便施設を新たに整備することで、駐車場料金を収受し、これを施設・地区の整備や保全等に充てるといったことも行われ得る。

ここでは、比較的事业収入に多様性がある沖縄県内の事例を整理しておく。

●沖縄県における事例

観光県である沖縄では、法定外税や協力金など多様な財源確保の取り組みがみられるが、事業収入についても幾つか参考になる事例がある。

沖縄県の観光資源のうち人文資源では、世界遺産での料金徴収の事例が多くみられる。首里城、識名園、今帰仁城、中城城（中城村と北中城村で運営）などで徴収が行われ、施設の維持管理に充てられている。最近の例では 2007 年から南城市の斎場御嶽への参道入口に「緑の館セーフア」が設置され、入館料の徴収が行われており、この施設を通らなければ斎場御嶽に入ることができない。この施設では、琉球の歴史がわかる展示コーナーが設けられている他、有料でのガイドツアーも行われている。

自然資源の事例としては、ビーチにおける駐車場料金やシャワー施設使用料の例がある他、内陸部では国頭村の比地大滝でのキャンプ場入場料徴収の事例等がある。

近年の導入例としては、2007 年 6 月に読谷村真栄田岬の管理棟及び駐車場が整備され、駐車場代が収受されている。観光客の増加から迷惑駐車が増加し、住民からの苦情が多かったことも整備の背景にある。管理棟には飲食施設やダイビング講習場、救護室等が備えられた他、リーフまでの階段の延長、駐車場前の芝生広場整備等が行われており、村では観光客、ダイビング客の利便性向上と地域への経済効果向上を事業目的としている。

●事業導入による財源確保の長所と課題

利用料は、特定のエリアや施設の利用対価として徴収されるものであるため、利用者の納得性は相対的に高い。

また、南城市の「緑の館セーフア」のように、斎場御嶽が持つ県民にとっての歴史的あるいは精神的な価値を伝えた上で、観光客の利用に一定の節度をもたらすといった教育的な価値を付加することも可能である。類似の事例として、海外の例になるが、ハワイ州のハナウマ湾は環境教育の好例である。入場料を徴収すると共に、入口付近に環境保全のルールをビデオで学習させる施設が設置されている。

課題としては、利用料徴収等により来訪客が減少する可能性があること、投資規模が大きい事業について財政負担リスクが大きいこと、収入の用途が当該施設に関するものに限定されやすい点などが挙げられる。また、駐車場事業など、立地によっては民間事業者の

サービスとの競合が課題となる可能性もある。

3. 観光関連基金の事例とその機能

①基金の規定と観光関連事例の抽出方法

地方自治法の第二百四十一条第一項に基金の規定があり、“普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。”とある。また、“基金を設けた場合においては、当該目的のためでなければこれを処分することができない”と定められている。

基金を設置することで、観光振興全般や特定分野の使途事業の財源を安定的に確保する取り組みを行っている自治体は少なくない。本節では、観光関連の全国の基金条例を収集し、制度の実態と活用可能性について考察することとする。

図表 3-15 は、観光と関連が大きいと考えられる基金を主にインターネット上で検索し、抽出された事例について関連条例を元に整理を行ったものである。基金の設置目的、処分に関する規定は当該基金に関する条例によって定める必要がある。但し、複数の基金制度を一括して定めた条例の中に、観光関連の基金が含まれているケースもある。

表中の事例の並び替えは、使途範囲（観光振興全般、温泉関連、施設整備、その他の使途）の別に分類した上で、条例制定年の順で行っている。

抽出条件は、インターネット上での“観光基金”、“観光振興基金”“観光施設整備基金”“温泉事業基金”及びそれらの類義語をキーワードとした検索結果によって行い、こうした語と一致していない名称の基金が検索された場合も、自治体の基金であれば含めた。

また、法定外税と協力金についての事例収集の中で情報収集済みである「太宰府市歴史と文化の環境整備事業基金」「山梨県富士山保全協力金基金」「静岡県富士山後継承基金」については、リストに加えている。

“観光”“温泉”という文字が基金名に入らない事例（自然環境保全、博物館等立寄施設等に関する基金）や、観光振興を目的の一部に含む総合的な基金（まちづくりや過疎地振興等）の中には、このリストに含まれない事例も多いと考えられる。

②基金の使途

観光関連基金は、“観光振興全般”を使途事業とする基金と、特定の目的に絞り込んだ基金に大別される。今回抽出した 103 件の事例では、観光振興全般を使途とする事例が 39 件（37.9%）、使途を特定分野に限定している事例が 64 件（62.1%）となっている（図表 3-14）。

項目	基金の使途					積立に関する規定					
	観光振興全般を含む	使途を特定分野に限定 小計	うち温泉 関連	うち施設 整備関連	うちその 他の使途	使途事業 に観光以 外を含む	使途事業 地域が 限定的	特別会計 繰り入れ と記述	入湯税の 組込み	寄付金 繰り入れ の記述あり	積立額に 制約
該当事例件数	39	64	26	27	16	10	17	12	13	18	8
該当比率	37.9%	62.1%	25.2%	26.2%	15.5%	9.7%	16.5%	11.7%	12.6%	17.5%	7.8%
抽出事例件数	103										

図表 3-14. 観光関連基金の使途と積立に関する規定の状況

3章. 観光財源の体系と諸特性

連番	名称 ()内は自治体名	条例制定年 (継承条例)	積み立てる額 (運用益を除く)	目的	特定 使途	温泉 関連 使途	施設 整備 使途	他の 特定 使途	観光 以外 含む	使途 地区 限定	特別 会計 繰入	入湯 税の 繰込	寄付 金の 記述	積立 額に 制約
1	高山市観光振興基金	昭和39年	予算の定めるところにより積立金、指定寄附金及びその他の収入を積み立てる	観光施設整備及び観光振興を図る資金に充当するため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
2	大子町観光振興基金	昭和57年	袋田観瀑施設利用収入、税その他の収入のうち予算で定める額	観光振興を図るため(観光施設の整備事業、観光宣伝、その他大子町の観光振興事業)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	紋別市観光振興基金	昭和58年	一般会計からの積立金、寄附金	観光振興資金に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	奈良市観光振興基金	昭和60年	入湯税のうち奈良市一般会計歳入歳出予算で定める額	観光施設の整備、誘客促進事業の推進等観光振興に必要な資金を積み立てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
5	岩見沢市観光振興基金	昭和62年	寄附金、基金として一般会計歳入歳出予算で定めた額、基金から生ずる収入	観光の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
6	岡山市ふれあい観光基金	平成元年	一般会計歳入歳出予算で定める	市内の各地域における観光振興事業を促進するため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	小笠原村観光振興基金	平成2年	予算で定める	観光振興のための事業に要する経費に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	大山市観光振興基金	平成10年	予算で定める	観光振興のための事業に要する経費に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	沼田町観光振興基金	平成11年	歳入歳出予算で定める	商工業及び観光の振興を図るため	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-
10	高島町観光振興基金	平成16年	予算に定める積立金、観光振興の目的をもってなされる寄附金	観光を通じた地域産業の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
11	帯広市商工観光振興基金	平成16年	一般会計歳入歳出予算に定める	商工業及び観光振興の費用に充てるため	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-
12	下関市観光振興基金	平成17年 (平成元年)	基金の額は10億円以内とし、寄附金及び予算で定める	観光振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
13	伊勢崎市観光振興基金	平成17年	予算で定める	観光の振興(観光施設の整備を含む)を図るための事業の財源に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	安芸市観光振興基金	平成17年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光振興及び観光施設の整備等を推進するため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	田辺市観光振興基金	平成17年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光振興事業の推進に要する資金に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	館山市観光振興基金	平成17年	一般会計歳入歳出予算で定める額(入湯税やふるさと納税等を通じた寄附金含む)	観光振興の円滑な推進を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	仙北市田沢財産区地域振興基金	平成17年	予算で定める	田沢地域における産業基盤及び生活環境を整備し、経済力の培養と文化的諸条件の向上を図る	-	-	-	-	○	○	-	-	-	-
18	高崎市観光振興基金	平成18年	市費及び寄附者から得た額	観光の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
19	観光振興基金 (指宿市)	平成18年	前年1月から12月までに納入された入湯税相当額の25%以内とし、予算で定める	観光の振興に要する費用に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○
20	新ひだか町観光振興基金	平成18年 (平成元年)	観光振興の指定寄附金、予算において定める	観光の振興充実を図るために必要な事業に要する経費の財源に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
21	武雄市観光振興基金	平成18年 (平成15年)	予算で定める	観光事業の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	白河市観光振興基金	平成18年	毎会計年度の一般会計の歳出予算で定める	観光事業の振興に要する資金を積み立てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23	津和野市観光振興基金	平成19年 (平成7年)	入湯税及びその他の収入(観光振興のための寄付金等)を積み立て、その額は一般会計歳入歳出予算で定める	観光振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○
24	日野町観光振興基金	平成19年	その年度の予算で定める	観光振興に資するため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	鳥羽市観光振興基金	平成19年	徴収した入湯税のうち予算で定める額	観光施設に必要な財源を確保し、将来にわたる観光振興策の推進に資するため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
26	八峰町観光振興基金	平成20年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光の振興を目的とした施策の実施に要する経費に充当するため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	有田川町観光振興基金	平成20年	予算に定める額	豊富な観光資源の活用を図り、魅力ある観光振興を推進する事業及び観光施設等の基盤整備事業に必要な財源を積み立てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	津和野町観光振興基金	平成20年	津和野町税入湯税の当該年度における税収入の総額のうち二分の一以上の金額	津和野町観光振興及び施設の整備充実の基金に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○
29	草津よいとこ元気基金	平成20年	寄附金の額。寄附者は自らの寄附金を財源として実施する事業を指定できる。	観光資源の保全及び整備促進に係る事業、観光宣伝及び誘客イベントの開催に係る事業、源泉及び温泉文化の保護に係る事業等を含む事業に充てるために寄附者から収受した寄附金を適正に管理運用するため	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-
30	大田市観光振興基金	平成22年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光振興に要する経費に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	函館市観光振興基金	平成24年	基金の額は3億円とする。必要があるときは予算の定めるところにより基金に追加して積立てる	観光の振興に資する事業を行うため故佐藤博氏からの寄附3億円をもって設置	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	にかほ市観光振興基金	平成25年 (平成17年)	一般会計予算で定める	観光振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	土庄町観光振興基金	平成25年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光施設の整備、誘客促進事業の推進等観光振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	上田市観光振興基金	平成25年	歳入歳出予算で定める	観光施設の整備及び観光の振興に要する経費の財源に充てる	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	釧路市観光施設臨時基金	平成26年	入湯税に係る納入金等のうち、超過課税分納入金額に相当する額	観光の振興(観光施設の整備を含む)を図るため	-	-	-	-	-	○	-	-	○	○
36	東京都おもてなし観光基金	平成27年	予算で定める	国内外からの旅行者に対する受入環境の充実及びその他観光都市としての発展に資する事業資金に充てるため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37	川越市みんなで支える観光基金	平成27年	基金の目的に対し指定寄附された額、及び一般会計歳入歳出予算で定める額	市の観光の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
38	かほく市観光振興基金	平成28年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光事業の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
39	福岡市観光振興基金	平成28年	一般会計歳入歳出予算で定める額、観光事業の振興を図るための寄附金	観光事業の振興を図るため	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	浜松市観光施設整備基金	昭和53年	毎会計年度における入湯税のうち予算で定める	温泉を利用する地域の観光施設の整備費に充てるため	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-
41	平谷村温泉事業財政調整基金	平成7年	歳入歳出予算で定める	温泉保養施設「ひまわりの湯」運営の円滑な執行を期するため	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-
42	寿都温泉ゆべつのゆ事業基金	平成8年	予算で定める	寿都温泉ゆべつのゆ事業を円滑かつ効率的に推進するため	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-
43	田上町観光施設整備基金	平成14年	予算で定める	ごまどう湯つど里館等の観光施設整備事業に要する経費に充てるため	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-
44	市川三郷町みはらしの丘・みたまの湯のつばいの館施設整備等事業基金	平成17年 (平成16年)	温泉事業特別会計歳入歳出予算で定める	みはらしの丘・みたまの湯のつばいの館施設の整備に関連する町民の福祉の向上と健康増進、農業振興等活性化に資する長期的な施設整備に基づく事業を円滑に推進するため	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-
45	大館市観光施設等整備基金	昭和39年 (昭和36年)	一般会計予算および特別会計(温泉開発)予算に定める額、指定寄附金	温泉地の観光および環境衛生施設の建設、改良または修繕ならびに温泉開発及び保護	○	○	-	-	-	-	-	-	○	○
46	下諏訪町温泉開発基金	平成元年 (昭和49年)	予算で定める金額及び歳計現金剰余金の範囲内の金額	温泉の開発及び施設整備事業の財源を積み立てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-
47	川崎町温泉事業基金	平成2年	予算で定める額の範囲内	温泉事業の財政を調整し、もって将来にわたる健全な財政運営に資するため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-
48	浜頓別町あすなる振興基金	平成2年	一般会計歳入歳出予算に定める	自然を生かし、うるおいと活力ある町づくりを推進する「まちづくり振興事業」の推進に必要な経費	○	○	-	-	○	-	-	-	-	-
49	丹波山村温泉事業運営及び施設整備基金	平成13年	予算で定める	丹波山村温泉事業運営及び施設整備を施行するに当り、事業の円滑な執行を図るため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-
50	鳥取市温泉事業基金	平成16年	市温泉事業費特別会計歳入歳出予算で定める	温泉事業を円滑に実施するため設置する	○	○	-	-	-	-	-	-	○	-
51	みなかみ町温泉事業基金	平成17年 (昭和17年)	町温泉事業特別会計剰余金の全部又は一部及び受湯権料をもつてこれに充てる	町温泉事業特別会計財政の健全な運営を期するため	○	○	-	-	-	-	-	-	○	-
52	日置市温泉給湯事業基金	平成17年 (昭和53年)	温泉給湯事業特別会計歳入歳出予算で定める	温泉給湯事業の健全な運営上、臨時の経費又は超過償還の財源に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-
53	十和田市温泉事業財政調整基金	平成17年 (昭和57年)	温泉事業特別会計予算で定める額の範囲内の額、及び決算剰余金の2分の1を下らない額	温泉事業特別会計の財源不足補てん及び地方債の繰上償還等の財源を積み立てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	○	○
54	那須塩原市塩原地区温泉事業施設整備基金	平成17年 (昭和60年)	温泉事業特別会計予算に定める額	塩原地区の温泉事業の円滑な運営のため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-
55	真庭市湯原温泉事業基金	平成17年 (昭和62年)	温泉事業特別会計の決算上見込まれる剰余金額を限度とし、温泉事業特別会計予算で定める	温泉事業特別会計に属する温泉開発及び温泉施設の健全な運営を図るため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	○
56	串本町温泉開発事業基金	平成17年 (平成8年)	一般会計歳入歳出予算で定める	串本町温泉の安定給湯及び開発を行うため	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-

図表 3-15. 観光振興に関する基金の主な事例(1/2)

3章. 観光財源の体系と諸特性

連番	名称 ()内は自治体名	条例制定年 (継承条例)	積み立てる額 (運用益を除く)	目的	特定 使途	温泉 関連 使途	施設 整備 使途	他の 特定 使途	観光 以外 使途	使途 地区 限定	特別 会計 繰入	入湯 税の 組込	積立 額に 制約
57	淡路市温泉事業基金	平成17年	予算で定める額、基金から生ずる収入額	淡路市温泉事業特別会計の財政運営を円滑にするため	○	○	-	-	-	○	-	-	-
58	沼田市温泉事業基金	平成17年	予算で定める額及び基金から生ずる収入	沼田市温泉休業施設における温泉事業を円滑に運営し、住民福祉の増進と地域の観光振興を図るため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
59	仙北市温泉事業施設整備基金	平成17年	予算で定める	仙北市水道事業等の設置等に関する条例で定める温泉事業に必要な温泉ゆづり出地の開発及び保全整備等	○	○	-	-	-	-	-	-	-
60	日光市温泉給湯事業基金	平成18年 (昭和60年)	予算で定める。基金の運用から生ずる収益は、温泉事業特別会計予算に計上して基金に繰り入れる	温泉給湯事業の災害復旧、地方債の償還、財産の取得及び給湯施設の修繕その他維持補修の財源	○	○	-	-	-	-	-	-	-
61	南会津町温泉施設整備基金	平成18年	予算で定める	温泉開発に要する資金を積み立てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
62	身延町下部奥の湯温泉事業基金	平成18年	予算で定める額及び決算上生じた剰余金の一部	下部奥の湯温泉事業の財政運営の円滑を図るため	○	○	-	-	-	○	-	-	-
63	三種町温泉事業財政調整基金	平成18年	予算で定める	温泉の施設の拡充若しくは更新、財産の取得又は不時の災害に対処するため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
64	富士河口湖町温泉整備基金	平成19年	温泉事業特別会計歳入歳出予算で定める	町温泉整備事業の財源を確保するため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
65	大鰐町温泉事業財政調整基金	平成27年	温泉事業特別会計予算で定める額の範囲内の額、決算において生じた剰余金の全部又は一部	大鰐町温泉事業の健全な運営に資するため	○	○	-	-	-	○	-	-	-
66	国際観光貿易施設基金 (大阪府)	昭和39年	毎年度基金として積み立てる額は、歳入歳出予算で定める	国際観光貿易施設(大阪府立国際会議場)の整備を図るため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
67	観光施設整備基金(長沼町)	昭和39年	予算で定める額及び別表に掲げる指定寄附金	観光施設の整備充実を図り、長沼町の観光振興に寄与するため	○	○	-	-	-	-	-	○	-
68	彦根市観光施設整備基金	昭和39年	予算で定める	観光施設整備のため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
69	琴平町観光施設整備事業基金	昭和53年	予算で定める	観光施設整備事業の経費に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
70	東伊豆町観光施設整備基金	昭和58年	入湯税のうち予算に定める額	観光施設の整備充実を図る事業の財源として積み立てるため	○	○	-	-	-	-	-	○	-
71	那須町観光施設整備基金	昭和59年	毎年度基金として積み立てる額は、100万円以上とする	観光施設の整備に要する費用の財源に充てる	○	○	-	-	-	-	-	-	○
72	南伊豆町観光施設整備基金	昭和62年	予算で定める	観光施設を整備するため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
73	遊佐町観光施設整備基金	昭和63年	予算で定める	観光産業の振興を目的として、町が出資する公益法人の円滑な運営を図りながら、観光施設の整備資金	○	○	-	-	-	-	-	-	-
74	豊田市足助観光施設整備基金	平成4年	歳入歳出予算に定める	足助地域の観光施設の整備充実を図るため	○	○	-	-	-	○	-	-	-
75	奥多摩町観光施設等整備基金	平成4年	予算で定める範囲内の額	観光及び農林水産施設の整備又は運営等の費用に充てるため	○	○	-	-	○	-	-	-	-
76	巨理町観光施設整備基金	平成15年	当該年度の予算で定める額	観光施設の整備充実を図るため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
77	千曲市観光施設整備基金	平成15年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光施設の整備資金に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
78	笛吹市観光施設整備基金	平成16年 (昭和52年)	入湯税のうち、予算で定める額と決算剰余金のうち市長が定める額	観光事業を発展させるために供する施設の整備に要する財源に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
79	御前崎市観光施設整備基金	平成16年 (平成元年)	予算に定める額	観光市としてふさわしい観光施設の整備に必要な資金を積み立てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
80	長門市観光施設等整備基金	平成17年 (昭和53年)	入湯税のうち予算に定める額	観光施設等整備に要する費用に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
81	京丹後市観光インフラ整備等促進実行調整費基金	平成18年	前年度の入湯税収入額以内の額で、一般会計歳入歳出予算で定める	観光インフラ整備等に資するため	○	○	-	-	-	-	-	○	○
82	川柳町観光施設整備基金	平成18年	予算で定める	観光客や川柳町民の健康増進及びやすらぎと憩いの場である観光施設の整備に要する経費	○	○	-	-	○	-	-	-	-
83	旭川市旭山動物園施設整備基金(あさひやまもつと夢基金)	平成19年	動物園事業特別会計歳入歳出予算で定める	旭山動物園の動物展示施設等の整備及び動物の購入に必要な経費の財源	○	○	-	-	-	○	○	-	-
84	西栗倉村観光施設等整備基金	平成20年	一般会計の歳入歳出予算で定める	村が有する観光施設及び設備の開発並びに老朽化に備えるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
85	阿波市観光施設整備基金	平成23年	予算で定める	観光事業を発展させるために供する施設の整備に要する経費の財源に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	-	-
86	新居町夏目漱石記念施設整備基金	平成25年	予算で定める。基金の設置目的に沿った寄附金は、一般会計予算に計上して、基金に積み立てる	夏目漱石終焉の地において復元される夏目漱石の旧居その他夏目漱石に関する資料の展示等を行う施設の整備に係る資金	○	○	-	-	-	○	-	-	○
87	阿武町観光施設等整備基金	平成26年	入湯税のうち一般会計歳入歳出予算で定める額	観光施設等の整備に必要な経費に充てるため	○	○	-	-	-	-	-	○	-
88	大阪市文化振興基金	昭和52年	寄附金、寄附財産の処分に係る収入その他一般会計からの繰入金をもつて充てる	大阪文化の振興及び本市における集客施策の推進を図る資金に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	○
89	岩切草太郎顕彰観光振興基金 (宮崎市)	昭和60年	歳出予算をもって定める	名誉市民岩切草太郎氏の功績をたえ、その偉業を継承して市の観光を振興するため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
90	大津市文化観光振興基金	平成8年	一般会計歳入歳出予算で定める	観光資源となる文化財等を保存し、継承し、及び活用し、もって観光振興に資するため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
91	平泉町文化観光振興基金	平成14年	一般会計歳入歳出予算で定める	文化観光振興事業の財源に充てるため。基金を運用するため平泉の歴史的な文化遺産を基調とした文化観光振興計画を策定(施行規則)	○	-	-	○	-	-	-	-	-
92	太宰府市歴史と文化の環境整備事業基金	平成14年	一般会計歳入歳出予算で定める	歴史と文化の環境整備条例の趣旨に基づき、市固有の歴史的な文化遺産及び観光資源等の保全と整備を図り、環境にやさしい「歴史とみどり豊かな文化のまち」を創造するための基盤整備事業の経費に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
93	新ひだか町さくら振興基金	平成18年 (平成11年)	さくら振興の指定寄附金、予算において定める	エゾ山桜をはじめとする観光資源の保護及び育成に要する経費の財源に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
94	北谷町観光振興基金	平成19年	入湯税のうち一般会計歳入歳出予算に定める額	北谷町の地域特色をいかした魅力ある観光リゾート拠点の形成に資する観光産業基盤の整備事業等の財源に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
95	帯広市ばんえい競馬振興基金	平成19年	ばんえい競馬会計歳入歳出予算に定める	ばんえい競馬の振興の費用に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
96	大阪ミュージアム基金 (大阪府)	平成21年	毎年度基金として積み立てる額は、歳入歳出予算で定める(ふるさと納税等を通じた寄附金含む)	大阪の魅力の再認識及び向上並びにこれについての情報の発信に要する経費に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	○
97	墨田区文化観光基金	平成23年	予算で定める。剰余金を生じたときは、その全部又は一部をこの基金に編入できる。	文化観光の振興資金に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
98	奈良公園観光地域活性化基金	平成25年	一般会計歳入歳出予算で定める	伝統行事又は観光振興事業の実施、文化財の修復又は保全、歴史的建造物の再建その他奈良公園の観光資源としての価値を高める事業を支援し奈良公園及びその周辺地域の観光を振興することにより当該地域の活性化を図るため	○	-	-	○	-	-	-	-	○
99	堺市国際文化観光基金	平成26年	歳入歳出予算に定める額、及び基金への積立てを指定した寄附金の額	国際文化交流の推進や文化芸術・観光振興事業の資金に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	○
100	山梨県富士山保全協力基金	平成26年	一般会計歳入歳出予算で定める	信仰の対象であり、芸術の源泉である等顕著で普遍的な文化的価値を有する富士山を後世に継承することが重要であることに鑑み、富士山の環境保全に関する施策を実施する等のため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
101	静岡県富士山後継基金	平成26年	予算で定める	富士山の環境保全、富士山に係る情報提供、富士山の登山者の安全対策その他の富士山の顕著な普遍的価値の後世への継承に関する事業の経費に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
102	岡崎市家康観光振興基金	平成27年	予算で定める	徳川家康公の生誕地にちなんだ観光振興に要する事業費に充てるため	○	-	-	○	-	-	-	-	-
103	津山市鉄道遺産等を活用したまちづくり基金	平成28年	一般会計歳入歳出予算で定める	鉄道に関連する様々な観光資源を有する本市の特性を生かしたまちづくりに取り組む民間団体等に対する補助事業を行うことにより、本市の魅力の増進を図るため	○	-	-	○	-	-	-	-	○

※インターネット上で“観光振興基金”“観光施設整備基金”“温泉事業基金”及びそれらの類義語をキーワードとした検索を行い、関連条例を元に整理したものに、法定外税、協力金に関連する事例を加えた。事例の並びは、使途範囲別(観光振興全般、温泉関連、施設整備、その他)、条例制定年の順。

図表 3-15. 観光振興に関する基金の主な事例(2/2)

●特定の目的

特定の目的としては、温泉関連施策と特定の施設整備に関するものがそれぞれ 26 件、27 件ある（但し、例えば「温泉施設の整備」は双方にカウントしており、重複がある）。この他に、文化観光の振興や桜や富士山などの自然資源を中心とした観光振興といった、特定の観光資源分野と関連する基金が 16 件となっている。

但し、条例上では観光振興全般に対応できる設置目的が謳われている基金であっても、実際には予め目的が絞られている事例もある。例えば、「東京都おもてなし・観光基金」は、2020 年の東京オリンピックに向けた受入態勢の整備（ボランティア育成と観光インフラ整備支援）が当面の事業の中心となっている。

また、「津山市鉄道遺産等を活用したまちづくり基金」では、設置目的に“鉄道に関連する様々な観光資源を有する本市の特性を生かしたまちづくりに取り組む民間団体等に対する補助事業を行う”と記述している。

●観光計画や条例との連動

「平泉町文化観光振興基金」では、設置目的を“文化観光振興事業の財源に充てるため”とし、その処分については施行規則で定めるとした上で、施行規則において、“基金を運用するため平泉の歴史的文化遺産を基調とした文化観光振興計画を策定する”としている。

また、「太宰府市歴史と文化の環境税」はその導入以降、収入の全額が「太宰府市歴史と文化の環境整備事業基金」に組み入れられており、基金条例には、“歴史と文化の環境税条例の趣旨に基づき、市固有の歴史的文化遺産及び観光資源等の保全と整備を図り、環境にやさしい「歴史とみどり豊かな文化のまち」を創造するため”と用途が記述されている。

但し、同税は法定外普通税であり、本来用途は観光に限られない。「太宰府市歴史と文化の環境税条例」の第 16 条に“歴史と文化の環境税について、市長は太宰府市歴史と文化の環境税運営協議会に意見を求めることができる”とあり、運用の実態としては協議会意見が参考とされている。さらに、運営協議会規則には、その所掌事務として“歴史的文化遺産及び観光資源等の保全と整備事業に充てる税収の用途に関すること”が挙げられている。このように、太宰府市では条例や規則の間の連携によって、観光財源としての運用が担保される仕組みとなっている。

●用途事業の実施地域が限定的

用途事業が実施される地域が限定的である基金は 17 件となっており、温泉施設や観光施設単位の用途事業の他、財産区、合併前の旧町村エリアなどが対象地域として記述されている事例がある。

連番	名称	条例制定年 (継承条例)	積み立てる額 (運用益を除く)	目的
91	平泉町文化観光振興基金	平成14年	一般会計歳入歳出予算で定める	文化観光振興事業の財源に充てるため。 基金を運用するため平泉の歴史的文化遺産を基調とした文化観光振興計画を策定(基金条例施行規則)
92	太宰府市歴史と文化の環境整備事業基金	平成14年	一般会計歳入歳出予算で定める	歴史と文化の環境税条例の趣旨に基づき、市固有の歴史的な文化遺産及び観光資源等の保全と整備を図り、環境にやさしい「歴史とみどり豊かな文化のまち」を創造するための基盤整備事業の経費に充てるため
94	北谷町観光振興基金	平成19年	入湯税のうち一般会計歳入歳出予算に定める額	北谷町の地域特性をいかした魅力ある観光リゾート拠点の形成に資する観光産業基盤の整備事業等の財源に充てるため
98	奈良公園観光地域活性化基金 (奈良県)	平成25年	一般会計歳入歳出予算で定める	伝統行事又は観光振興事業の実施、文化財の修復又は保全、歴史的建造物の再建その他奈良公園の観光資源としての価値を高める事業を支援し奈良公園及びその周辺地域の観光を振興することにより当該地域の活性化を図るため
103	津山市鉄道遺産等を活用したまちづくり基金	平成28年	一般会計歳入歳出予算で定める	鉄道に関連する様々な観光資源を有する本市の特性を生かしたまちづくりに取り組む民間団体等に対する補助事業を行うことにより、本市の魅力の増進を図るため

図表 3-16. 用途(処分)に関する特徴的な規定の例示

③積立に関する規定

ほとんどの事例（98件）が当年度の予算によって基金への積立額を定めると記述している（「市費」「会計からの積立」といった表現を含む）。うち31件が一般会計予算で定めるとしているが、単に「予算で定める」と記述されている例も多く、特別会計剰余金等を組み込んだ予算を含み得る。また、事業収入、寄附金等を一般会計に計上せず直接基金に組み入れるケースもある。

予算で定めるとの記述が無い例は5件に過ぎず、積み立てる額の制約のみを記述している事例が4件、寄附金のみを積み立てるとしている事例が1件（草津町）である。

基金への積立額を特別会計予算で定めるとしている例は12件で、うち10件は温泉事業に関する特別会計である（但し、「大館市観光施設等整備基金」では一般会計予算、特別会計（温泉開発）予算、指定寄附金”を並記している）。

●入湯税

入湯税からの積立を行っている基金は13件あるが、使途を温泉関連の事業としている基金は2件で、観光振興全般を使途とする基金が6件、施設整備を使途とする基金が5件となっている。

●寄附金

寄付金を繰り入れると記述している基金条例は18件あるが、条例に記載していないだけで、いったん一般会計等に寄付金を入れてから予算として繰り入れる事例も存在する。寄付金の幾つかは、寄附の目的を指定可能であり（指定寄附金）、その目的に沿った使途事業に寄附金を充当しなければならない。例えば、「草津よいとこ元気基金条例」には“寄附者は自らの寄附金を財源として実施する事業を指定できる。”とある。こうした指定寄附金を取り入れた基金は、2008年に成立したふるさと納税制度に対応した新しい事例が多い。

●制約条件

積立額に制約条件を付している条例が8件ある。上限を設けるものが3件、下限を設けるものが2件、上下限を設けているものが1件、基金額の上限を設けるものが1件、財源を特定するものが1件である。このうち、下限を設けている事例を列举すると、「津和野町観光振興基金」の“入湯税収入の二分の一以上”、「那須町観光施設整備基金」の“積み立てる額は100万円以上とする”となる。基金額の上限を設けている例は、「下関市観光振興基金」で“基金の額は10億円以内とし、寄附金及び予算で定める”としている。

連番	名称	条例制定年 (継承条例)	積み立てる額 (運用益を除く)	目的
12	下関市観光振興基金	平成17年 (平成元年)	基金の額は10億円以内とし、寄附金及び予算で定める	観光振興を図るため
28	津和野町観光振興基金	平成20年	津和野町税入湯税の当該年度における税収入の総額のうち二分の一以上の金額	津和野町観光振興及び施設の整備充実の基金に充てるため
35	釧路市観光振興臨時基金	平成26年	入湯税に係る納入金等のうち、超過課税分納入金額に相当する額	観光の振興(観光施設の整備を含む)を図るため
53	十和田市温泉事業 財政調整基金	平成17年 (昭和57年)	温泉事業特別会計予算で定める額の範囲内の額、及び決算剰余金の2分の1を下らない額	温泉事業特別会計の財源不足補てん及び地方債の繰上償還等の財源を積み立てるため
71	那須町観光施設整備基金	昭和59年	毎年度基金として積み立てる額は、100万円以上とする	観光施設の整備に要する費用の財源に充てる

図表 3-17. 積立額・財源に関する特徴的な規定の例示

●財源の特定

また、基金に積み立てる財源を条例で特定している事例としては、「草津よいとこ元気基金」（“寄附金の額。”と記述している）、及び超過課税の事例として既述した「釧路市観光振興臨時基金」がある。釧路市では、“入湯税に係る納入金等のうち、超過課税分納入金額に相当する額”と条例に定めている。

④観光関連基金の機能

全国の事例から抽出される、基金設置が備えている機能の例としては、図表 3-18 のようなものを抽出できる。当然ながら、どのような機能を重視した設計とするかは、自治体における観光振興ビジョンや市場動向、財政状況等によって異なるものと考えられる。

- | | |
|----|-------------------------------------|
| 1. | 観光振興全般に関する使途事業の財源確保 |
| 2. | 観光の特定分野の使途事業の財源確保 |
| 3. | 特定地域への使途事業の財源確保 |
| 4. | 法定外税、協力金、寄附金、事業収入等の受け皿（一次的財源の統合） |
| 5. | 需要変動等に対する円滑な対応（調整機能） |
| 6. | 積立額の制限（上限・下限の設定等） |
| 7. | 財源としての安定性・使途事業の計画性向上（条例見直し期限、観光計画等） |
| 8. | 観光施設の整備や源泉開発等の大規模な事業費の積立 |
| 9. | 特定事業の収支状況の明確化と余剰金の管理 等 |

図表 3-18. 事例にみる観光関連基金の機能

機能 1 から 3 に関して補足すると、どの分野、どの地域への使途事業の財源を確保すべきかについては、基金条例に明記する(a)、法定税や協力金等の財源に関する条例・規約等に明記する(b)といった条例で直接制御する方法、基金条例では目的を観光振興全般と記述するに留めておき、条例上に外部委員会等を規定して使途事業を制御する(c)、条例上で観光計画や総合計画等に則ることを謳い(d)、計画内に使途事業を記述して関係者と計画を共有するなど、条例の外で使途を制御する方法が考えられる。これ以外に、庁内の内規によって当面の使途を定めている事例も存在するが、本稿ではこれを“予算で定める”の範疇と見なして、ここでは取り上げない。

短期的な政策ニーズの変化に柔軟に対応するには(c)が優れているが、委員会が十分な情報収集の基で適正に運営されていることが重要である。中期的には、(a)(b)については条例の見直しによる対応、(d)については観光計画の見直し等によって対応できる。

機能 4 と 5 について補足すると、新財源制度を導入した場合でも「積立額については予算で定める」と条例に記述するだけでは新財源の配分への裁量の余地が大きくなる。このため、条例や法定外税条例等に新財源の基金繰り入れを明記するなどの方法が有効と考えられる。また、基金には新財源だけでなく、一般会計等からの予算の積み立てを併記することで使途事業の需要変動リスクを吸収することができる。例えば、天候等により観光需要が減少した場合は基金の取り崩しを多めに行い、翌年度の一般財源を増額して補填するといった考え方である。

機能6については、新財源だけでは十分な額が確保できない場合に、一般会計や入湯税等からの年間繰入額の下限を設定するといった可能性がある。例えば、「入湯税収入の2分の1以上」を積み立てるといった方法である。

機能7については、財源側の条例に5年や10年といった見直し期限を設けることで、基金の安定性を高めることができる。また、基金条例に前記の観光計画等との連動性を記述することで計画的な使途事業を進めることが期待される。

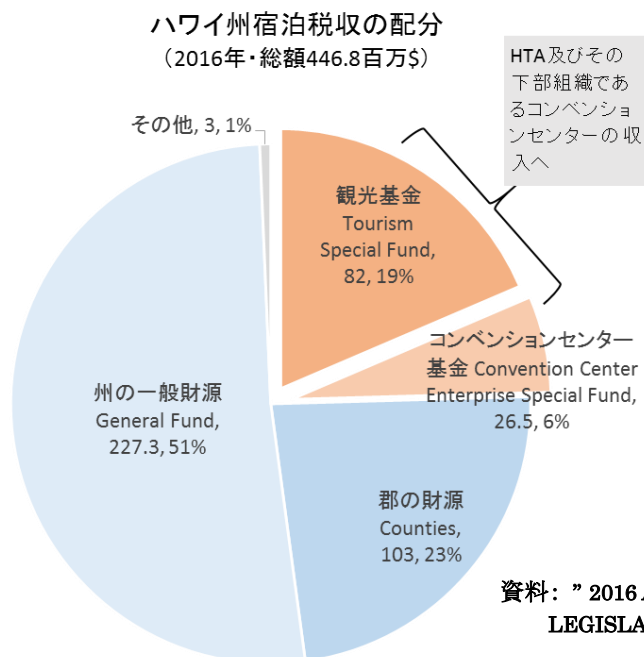
機能8と9については、比較的規模の大きな施設整備等に関する事業収入が財源として重要となる場合に考慮すべき事項と言える。

⑤ハワイ州宿泊税の事例との差異 — 宿泊税を用いた観光基金

ここで海外の代表的な基金の参考事例として、ハワイ州の観光基金の例を取り上げ、我が国における基金制度の導入環境の違いについて触れておく。

ハワイ州では宿泊税 (Transient Accommodations-Tax) として 2016 年には室料の 9.25% を徴収し、446.8 百万 US\$ もの税収を観光客から得ている(図表 3-19)。このうち約 24.3% (108.5 百万 US\$) が、Tourism Special Fund (観光基金) と Convention Center Enterprise Special Fund (コンベンションセンター基金) に配分され、他は主に州政府や郡政府の一般財源になる。観光基金とコンベンションセンター基金は、ハワイ州の DMO にあたるハワイトゥリズムオーソリティ (HTA : Hawaii Tourism Authority) とその下部組織である Hawaii Convention Center に充当される。なお、HTA の予算の上限には州法によって制限が設けられている。

このケースで観光基金に充当される財源は宿泊税のみである。しかしながら、HTA の予算はその設置以来安定的に推移している。一般財源等の財源を観光事業に追加的に充当する必要性が低い理由としては、宿泊税率が 9.25% と高く、宿泊客数が安定的に増加する中で十分な税収が得られていることが大きい。東京都宿泊税の税率が 1 泊当たり 100 円から 200 円と、室料の 1% 前後に抑制されていることとは対照的である。



資料: "2016 ANNUAL REPORT TO THE HAWAII STATE LEGISLATURE" HAWAII TOURISM AUTHORITY

図表 3-19. ハワイ州宿泊税の観光基金への配分

また、HTAの使途事業が、長期的な観光計画によって裏付けられていることが観光基金への拠出の安定性を担保している。HTAは観光計画である“Hawaii Tourism Strategic Plan 2005-2015 (2015 TSP)”の策定自体を州から委託されている。

我が国で宿泊税(法定外目的税)による観光基金制度を考える際には、総務大臣の同意要件である“流通に重大な障害を与えることにならない”が過度に機能しており、法定外税単体では十分な観光費を確保できない状況にある。このため、法定外税と一般財源等との組合せによって地域全体の財源を構成することが必要となると考えられる。

4. 海外における観光財源の分類と事例

本節では、WTO(世界観光機関。現国連観光機関 UNWTO)、WTTC(世界旅行ツーリズム協議会 World Tourism and Travel Council)、OECD(経済協力開発機構 Organisation for Economic Co-operation and Development)等の観光に関連する代表的な国際機関が行ってきた観光税の定義や分類等について概略を整理する。その上で、本稿が対象とする観光財源の範囲が、国際機関による観光税の範囲にどのように対応しているかを示す。

(1) 国際機関における観光税の分類

①WTOの観光税の定義と分類

海外を含めて広く行われている観光関連税の定義については、WTOが1998年に出版した“Tourism Taxation: Striking A Fair Deal”で行ったものがよく引用される。なお、本書の前文には、同研究がOECD、IATA(International Air Transport Association)、IH&RA(International Hotel & Restaurant Association)、WTTC等の既存研究を踏まえて補完を行ったと述べられている。

その上で、WTOは同書において図表3-20に示すような分類を試みている。

【観光税の定義】

“観光税とは、主に観光客と観光産業に対して適用されるもの、または観光産業を対象としていない場合でも、競合する観光地と異なる税率が適用されているもの”

[Tourism taxes are “applicable specifically to tourists and the tourism industry or, alternatively, if not specific to the tourism industry, those which are applied differently in rival destinations”]

A:旅行者への直接課税	directly charged to tourists
A.1 出入国税(含VISA)	entry and exit taxes
A.2 ターミナル税(空港税、海港税、道路国境税)	terminal charges
A.3 消費への税(宿泊税、交通税、飲食税等)	consumption taxes on tourist activities
A.4 環境税	environmental taxes
B:事業者への課税	charged to User Businesses
B.1 燃料税(主に航空燃料)	fuel taxes(notably on aviation fuel)
B.2 観光設備に関する関税	duties on the import of tourist equipment
B.3 ホテルやリゾートへの固定資産税	property taxes directed at hotels and resorts
B.4 観光産業に対する法人税	corporation tax with a special regime for tourism

※WTOの研究では、観光産業に適用される税には全部で40種類あり、うち消費者が直接支払うものが28、観光事業者に課税されるものが12。

"Tourism Taxation: Striking A Fair Deal"(WTO・1998年)

図表 3-20. WTO(世界観光機関)による観光税の分類

この分類では、観光税は A の旅行者への直接課税と B の観光事業者への課税に大別される。

ここで、事業者が特別徴収義務者として徴収を代行する場合は、旅行者への直接課税として分類される。また、B には定義に従い、観光産業以外の産業にも課税される一般的な税が含まれている。⁸

A の旅行者への直接課税はさらに、A.1 の出入国税（査証に係る税を含む）、A.2 のターミナル税（空港税、海港税、道路国境税）、A.3 の消費活動への税、A.4 の環境税に分類される。

A.1 と A.2 は国境での入出域の際に徴収される税である。

A.3 には、宿泊税、交通税（レンタカー税等）、飲食税等が例示されている。このうち、「飲食税」は、かつて我が国で料飲税（特別地方消費税）という名目で徴収されていた税である（これを復活させることは困難でもあり、また、小規模事業者も多いため徴収コストも大きいという課題もある）。

A.4 の「環境税」は、この報告書では新しいタイプの税として分類されている。税の主な目的は環境負荷の軽減にあるが、課税方法としては出入国時やターミナルで課税することも、事業者への課税という形を取ることもできる税である。

B の事業者への課税は、さらに B.1 の燃料税（主に航空燃料）、B.2 の観光設備の輸入に関する関税、B.3 のホテルやリゾートへの固定資産税、B.4 の観光産業に対する法人税に分かれる。

WTO は、この分類に従って、個々の税タイプの特性について、幾つかの項目を設けて表形式での整理を行っている。主な項目を挙げると、①発地側の徴収か着地側の徴収か、②利用料の要素を含んでいるか、③徴収者、④徴収コスト、⑤納税者のコスト、⑥納税者の課題、⑦経済活動への中立性、⑧公平性（主に垂直的公平）、⑨経済への（負の）インパクト、⑩競争力への影響、⑪客層による取扱いの差別（ターミナル税は自動車での越境者に適用されない等）が挙げられている。

②WTTC による観光客の支払税率の把握

●Tax Barometer の概要

WTTC（世界旅行ツーリズム協議会）は、1994年から2002年にかけて世界の主要52都市（訪問率が高い都市を選定）において旅行者が支払うべき税額とその増減傾向を調査し、これらを指標化（Tax Barometer）している。既にこの事業は終了してしまっているが、観光客が支払う税の国際比較が主要都市を網羅して行なわれたという点で特筆すべき指標である。

具体的には、4泊の旅行をする標準的な国際旅行者（"WTTC Traveler"）が支払う税額（94年基準の実質値を計算）、税率（消費総額に占める税額の比率）、税の基準年に対する増加率が各都市について計算されている。つまり、標準的な国際旅行者は、その都市に滞在中、旅行者

⁸ここで“一般的な税”を specific tax に対する general tax の意味で用いた。我が国の税の体系で言う普通税も general tax と訳されるが、使途範囲により目的税と区分される分類であり、意味が異なる。

はホテルに4泊し、5日間レンタカーを使用し、12回の食事をすることになる。但し、公共交通や入場料や買物代等は、計算対象には含まれていない。

このバロメーターが対象としている税は国際旅行者が直接支払う税であり、その総額と、消費活動別（ホテル、レンタカー、食事、空港発着時）の税額が主な調査・公表の対象となっている。標準的な税の支払額の計算では、宿泊税やレンタカー税などこれらの活動に特有な税だけでなく、各都市における消費税や付加価値税も含めた税負担額が示される。

WTTCの税指標はラスパイレス指数の形式をとっており、これは基準時点での消費パターンを特定し、税率の変化の影響だけを抽出するため、各商品の消費単価を94年水準で据え置いている。

●観光客が支払う税の国際比較

世界主要都市での支払税率（=税額/税込み消費額）のランキングでは、「北京」「香港」「シンガポール」「台北」などアジアの都市が上位を占めている（税率が低いほど上位となる）。地域ブロック別の平均値を計算して比較してみた場合でも、「アジア・太平洋」は8.2%と最も低い（図表3-22）。これに対して、「アジア・太平洋」以外の地域の平均税率は概ね16%前後となっていて、大きな差異は無い。52都市全体の平均値は14.0%である。

我が国の税率をみると、大阪が6.2%で5位、東京が6.3%で6位（宿泊税含む）と国際的には低い水準にあることがわかる。税額ベースでも（94年基準）、大阪7位、東京9位となっている。なお、大阪と東京の差異0.1%は、2002年の東京都の宿泊税導入を反映したものであり、1泊当たり200円の税率（1泊15,000円以上）が加算されている。

アジア地域の税率や日本の税率が欧米に比べて相対的に低い傾向は、その後も大きく変わっていない。但し、日本では、2014年に消費税率の引き上げ（5%から8%）、2017年度の大阪府での宿泊税導入など、支払税率が上昇する傾向にある。

●WTTCの課税原則

WTTCは観光産業の業界団体であり、観光活動への税率の安易な引き上げに対しては反対する立場にある。WTTCの"World Travel & Tourism Tax Barometer"(2002)には、London School of Economicsの専門家による研究から導かれた観光税制のガイドラインとして“WTTC'S PRINCIPLES FOR INTELLIGENT TAXATION”が掲げられている（図表3-21）。なお、WTTCが言うところの税の公平性は、他産業に比較して観光産業が税を取りやすい産業として標的にされやすい傾向を強調したものと言える。課税対象を観光客とする法定外税の議論においては、納税者間の公平性に言及されることが多い。この場合、垂直的公平性（所得水準など担税力の差異に照らした公平性）、水平的公平性（同水準の担税力を持つ人の中での公平性）のうち、前者が取り扱われることが多い。

公平性(EQUITY)	・ 他産業間の公平性を維持する
税の効率性(EFFICIENCY)	・ 課税が財・サービスの需要に大きな影響を与えないようにする
簡素な税制(SIMPLICITY)	・ 複雑な課税スキームは、行政コストを増やして税収を減少させる
公正な税制(FAIR REVENUE GENERATION)	・ 特定の財やサービスへの課税に偏らない
経済成長につながる税制(EFFECTIVE STIMULUS TO GROWTH)	・ 課税により経済成長を損なわないようにする

"World Travel & Tourism Tax Barometer"(WTTC・2002)

図表 3-21. WTTC の課税原則(WTTC'S PRINCIPLES FOR INTELLIGENT TAXATION)

3章. 観光財源の体系と諸特性

■地域ブロック別にみた国際旅行者の支払税額の指標とランキング(平均値)

地区	対象都市数	税額バロメーター (02/94伸率)	税額バロメーター (02/94伸率)順位 平均(高い順)	税額 (米ドル)	税額の平均順位 (低い順)	税率=(税額/消費額)	税率の平均順位 (低い順)
欧州	18	116.0	25.6	193	30.9	15.9%	31.3
北米	11	146.2	34.2	198	32.0	18.1%	36.7
アジア・オセアニア	14	194.4	20.8	101	12.2	8.2%	10.6
中南米	5	95.8	22.8	184	29.6	12.9%	25.8
アフリカ・中近東	4	124.8	34.0	225	37.5	16.2%	33.5
世界全体	52	142.2	26.5	171	26.5	14.0%	26.5

■世界各都市における国際旅行者の支払税額の指標とランキング

52都市		税額バロメーター指数		税率=税額/消費額		税額(米ドル, 94年基準)		
		指数 (02/94伸率)	順位 (低い方が上位)		順位 (低い方が上位)	税額 (米ドル)	順位 (低い方が上位)	
欧 州	アムステルダム	Amsterdam	133	42	15.2%	26	\$161	23
	アテネ	Athens	89	4	16.6%	31	\$179	28
	バルセロナ	Barcelona	126	35	10.7%	14	\$133	18
	ブリュッセル	Brussels	114	24	20.2%	49	\$238	45
	コペンハーゲン	Copenhagen	110	19	24.3%	52	\$300	49
	フランクフルト	Frankfurt	124	33	17.9%	43	\$224	41
	ジュネーブ	Geneva	106	14	9.5%	9	\$123	16
	ヘルシンキ	Helsinki	110	18	16.3%	29	\$220	38
	ヨハネスブルグ	Johannesburg	128	38	18.8%	47	\$96	8
	ロンドン	London	126	34	21.7%	51	\$336	51
	マドリッド	Madrid	127	36	11.2%	16	\$124	17
	ミュンヘン	Munich	122	29	17.5%	39	\$210	35
	パリ	Paris	119	26	14.5%	23	\$188	31
	プラハ	Prague	91	7	10.2%	12	\$120	14
ローマ	Rome	113	23	13.1%	18	\$223	40	
ストックホルム	Stockholm	106	17	18.0%	44	\$243	47	
ウィーン	Vienna	131	40	20.7%	50	\$234	43	
チューリッヒ	Zurich	113	22	10.0%	10	\$117	13	
北 米	オークランド	Auckland	106	13	13.4%	20	\$113	11
	ボストン	Boston	187	50	17.1%	36	\$201	34
	シカゴ	Chicago	119	27	18.2%	45	\$210	36
	ホノルル	Honolulu	177	49	15.5%	27	\$154	22
	ロサンゼルス	Los Angeles	128	37	17.2%	38	\$140	20
	マイアミ	Miami	151	46	19.5%	48	\$152	21
	モントリオール	Montreal	122	30	17.6%	40	\$182	29
	ニューヨーク	New York City	89	5	15.6%	28	\$228	42
	サンフランシスコ	San Francisco	144	44	16.8%	35	\$193	32
	トロント	Toronto	106	16	15.1%	25	\$178	27
バンクーバー	Vancouver	105	11	16.6%	32	\$183	30	
ア ジ ア	バンコク	Bangkok	111	20	7.8%	8	\$74	6
	北京	Beijing	255	51	1.0%	1	\$12	1
	香港	Hong Kong	74	2	2.2%	2	\$39	2
	ジャカルタ	Jakarta	91	6	10.7%	15	\$115	12
	クアラルンプール	Kuala Lumpur	115	25	6.5%	7	\$40	3
	マニラ	Manila	97	8	10.5%	13	\$111	10
	ムンバイ	Mumbai	64	1	13.9%	21	\$222	39
	ニューデリー	New Delhi	87	3	13.2%	19	\$200	33
	大阪	Osaka	145	45	6.2%	5	\$94	7
	ソウル	Seoul	103	10	10.1%	11	\$121	15
	シンガポール	Singapore	106	12	5.0%	3	\$63	4
シドニー	Sydney	1212	52	16.7%	33	\$165	25	
台北	Taipei	100	9	5.5%	4	\$64	5	
東京	Tokyo	161	47	6.3%	6	\$97	9	
中 南 米	ブエノスアイレス	Buenos Aires	121	28	18.7%	46	\$346	52
	メキシコシティ	Mexico City	174	48	16.3%	30	\$245	48
	リオデジャネイロ	Rio de Janeiro	129	39	14.8%	24	\$164	24
	サンチャゴ	Santiago	106	15	17.1%	37	\$240	46
	サンパウロ	Sao Paulo	123	32	14.0%	22	\$172	26
他	カイロ	Cairo	134	43	12.5%	17	\$136	19
	イスタンブール	Istanbul	132	41	17.7%	41	\$234	44
	ナイロビ	Nairobi	122	31	16.8%	34	\$218	37
	テルアビブ	Tel Aviv	111	21	17.8%	42	\$311	50

4泊5日の国際旅行におけるモデル的な支払い税額(宿泊、レンタカー、飲食、航空に関する税総額, 94年価格)
資料: "World Travel & Tourism Tax Barometer", World Travel & Tourism Council, June 2002

※地域ブロック別の表は筆者が追加したもの

図表 3-22. 地域別・都市別にみた観光客の支払税額

③OECDによる観光税制の整理

●観光税制の国際調査

OECDにおける観光分野の研究は、中小企業振興・地域開発センター（Centre for Entrepreneurship, SMEs, Local Development）に属する Tourism Unit の下で、観光委員会（Tourism Committee）での議論を踏まえながら進められてきた。

観光税制に関しては、近年観光地の競争力や誘客力への影響についての関心が高まっているとして、OECDが隔年で刊行している"TOURISM TRENDS AND POLICIES"の2014年版の"Chapter 3. Taxation and tourism"に取り上げられている。

このレポートは、税制の理論的根拠と政府と産業間の課題について整理すると共に、観光関連税のリストを提供することを目的としたものである。観光関連税のリストは、OECD加盟国及びパートナー国の30ヶ国を対象とした、観光関連の間接税や料金を中心とする調査に基づいている。

●観光税の定義と分類

OECDは「税」(taxes)を、一般政府(general government)への強制的・一方的な支払いとしている。ここで、一般政府とは、中央政府とそのコントロール下にある機関、特定の社会保障制度、地方政府、公共企業を除く地方政府機関である。ほとんどの国の税制は、直接税と間接税の2種類の税に分かれるが、国によってはその区分が明確ではない税目もある。同様に、料金(fees and user charge)と税の区分も明確ではなく、料金と提供されるサービス内容やサービスの量との関係には事例による差異が大きい。

OECDでは、前述したUNWTOによる観光税の定義について、“主に観光客と観光産業に対して適用”としている点について、“観光客が消費する財・サービスのほとんどは非観光客にも消費される。”として、観光税の定義として、“観光活動に影響を与える税や料金”に単純化した方が良くしている。

結果として、OECDでは、観光活動に影響する間接税及び料金を観光税として扱っている。観光消費から得られる間接税の収入は、一般的な税(関税、消費税、付加価値税)、及び主として観光に関連する活動にかかる特定の税(宿泊税、料飲税、空港税、査証料金、到着・出発税等)からなる。

各国への調査結果を基に税の大分類は、i) 空港発着時の税(arrival and departure)、ii) 航空税(air travel)、iii) 宿泊税(hotel and accommodation)、iv) 消費税の減免(reduced rates of consumption tax)、v) 環境税(environment)、vi) インセンティブ税制(incentives)とされている。iv) 消費税の減免は、主に宿泊や飲食に関する付加価値税率の引き下げ措置であり、欧州やメキシコ、イスラエル等で導入例がある。また、OECDの調査によれば減免措置は2009年から13年にかけて増加傾向にある。

(2) 国際機関による観光税の範囲と本稿が対象とする財源との対応

ここで、この論文が研究対象とする観光財源の範囲について、国際機関のそれと我が国の税制との差異を踏まえて整理する。

●本研究の前提

本研究の問題意識は、観光地における観光財源の不足に端を発しており、観光財政需要を充足するための自主財源の体系と導入過程の課題点について論じることが本論文の主題

である。自治体が主体的に管理することができない依存財源（国の補助金等）については対象としていない。国による観光客への税（空港利用料を含む）についても本稿では対象としない。

地域の財源制度の導入主体としては、都道府県や市町村などの地方自治体を想定している。その理由は、地方自治体が、税という強力な徴収方法を持ち、財政措置と条例等を組み合わせた総合的な施策が可能であり、観光に関連する公的サービスを使途範囲の点でも地理的範囲の点でも幅広く提供できるなど、非営利の民間団体等と比べて優れた特性を有しているためである。

その上で、1章で述べたように、本研究が対象とする観光財源は、「収受対象」が主に観光客であり、なおかつ「使途範囲」が観光振興施策との関連性が強いものとする。

●国際機関の定義との比較

・収受対象、及び使途範囲の差異

WTO の定義では、観光税は、主に観光客と観光産業に対して適用されるものとしているのに対し、OECD では“観光活動に影響を与える税や料金”に限定し、観光客を徴収対象とした税や料金に限定している。本研究の収受対象は、後者に該当する。

次に、WTO の分類は、その使途については及んでいない。これに対して本研究は、地方財政悪化の中での観光財源の確保をテーマとしていることから、使途範囲に観光振興施策を多く含む財源に限定している。このため、通常一般財源⁹に計上されてしまい、使途が観光に紐付けられていない「普通税」については対象外としている。例を挙げれば、観光客への税では、ゴルフ場利用税、地方消費税、道府県たばこ税などである。また、事業者への税では、住民税や事業税、固定資産税等が普通税である。「法定外普通税」については、使途を観光関連事業に限定して運用されている事例（太宰府市「歴史と文化の環境税」、熱海市「別荘等所有税」）を対象に含めている。

なお、我が国の観光事業者への法定税で、使途が観光振興と関連付けられている税は現状では存在しない。ニセコひらふ地区で検討されてきた地方自治法に基づく事業者への分担金が、税に近い強制性を持つという点でこの範疇に近い財源制度と言えるが、現状では頓挫した形になっている。

・税方式・税以外の方式の扱い

次に、税方式の分類として、消費税、入湯税等のように納税者によって事業者等が納税を行う「間接税」と、住民税や法人税等のように納税者が直接税を納める「直接税」の2区分がある。しかし、我が国の法定税に、観光客への直接課税が行われる税目は無い。

間接税の税目について、WTTC の指標では、ホテル利用、レンタカー利用、料飲、空港発着時の税が主要なものとして整理されており、WTO、OECD も概ね同様の整理となっている。我が国の場合、レンタカー税は導入例が無く、料飲税は1989年の消費税導入のタイミングで廃止されている。地域による観光に関連した法定目的税としては、入湯税が

⁹本論文では、比較を行う便宜上「一般財源」の中に入湯税や観光関連の使途に含む法定外税を含まない。

あるのみであり、他は法定外税による宿泊税や駐車場税等が事例となる。なお、図表 3-24 に、参考として米国の州税として徴収が行われている主な観光関連税目を図示した。

WTO、WTTC、OECD とも、査証発行料や空港利用料のような強制的な「料金」も税に準じる形で扱っている。但し本稿では、国レベルの観光財源は対象としていないため、国際路線の到着・出発の関わる財源は対象としていない。

・超過課税・協力金の扱い

OECD では、消費税の減免とインセンティブ税制を観光税の分類として挙げている。消費税については、国が徴収した後その一部が地方消費税として配分されるが、地域間の差異の無い一定税率であり、また品目による税率減免の特例も現状存在しないことから、本稿では検討を行わない。また、インセンティブ税制についても、財源の充足が本稿のテーマであることから対象とせず、標準税率を上回る税率による超過課税についての整理を行っている。

本研究では、3章における観光財源の体系整理において、税以外の財源である協力金制度、ふるさと納税等の寄附金制度、各種事業収入についても一定の整理を行っている。特に、6章では近年事例が増加している観光客を対象とする協力金制度についての全国調査を行い、課題の整理や、使途の特性等からみた一般財源との棲み分け等について非営利団体を含めた検討を行っている。

5. まとめ

本章では、2節で自治体の観光財源の体系的な分類を試みた。法定外税において観光関連の使途を持つ税としては、市町村税である入湯税しかなく、都道府県については観光関連税が存在しない。最も強制力がある財源方式である税方式により観光自主財源を確保する場合、法定外税を導入する以外に方法が無いのが我が国の税体系である。

市町村については、入湯税の超過課税という選択肢が残っており、釧路市においてこれを積極的に観光地づくりに利用していこうという動きもみられた。

税法方式以外では、協力金、寄附金、分担金、事業収入が主なものとなる。このうち、寄附金制度は、観光客を主な収受対象とするものではないが、ふるさと納税制度が一部の自治体において有力な観光財源となっている実態がある。但し、既に述べたように、還元率競争になりやすく、高額納税者に有利な制度であることから垂直的公平性に課題があり、居住自治体の財源を域外に漏出させる結果になることなど、制度として改善すべき問題が山積している。分担金については、米国等で行われている BID や CID を地方自治法の制度を用いて我が国に移植しようとしたものだが、海外事例での財源確保が受益者を特定する必要がない税方式で行われているのに対し、分担金方式では受益と負担を対応させる必要があり、面的な地域で幅広い使途事業を展開することは困難である。事業収入については、様々な形態が考えられるが、観光財源として捉える以上、投資コストを踏まえつつ、事業収支が黒字になる事業を、民間との競合を抑えつつ選択していく必要がある。

3節では、全国の自治体が設置する観光関連基金の事例を収集し、基金が持つ機能について抽出を行った。観光基金には、財源の確保、各種財源の受け皿（二次的財源）、使途事業の安定的・計画的な実施、使途事業範囲・地域の絞り込みといった各種機能を内装させ

ることが可能である点を事例から整理した。全国の観光基金の条例を分析して、分類を行った研究はこれまでに無く、本研究を基礎として、観光基金の活用の在り方について研究の一層の深化を進めていきたい。また、参考事例として挙げたハワイ州の観光基金を通じて、一次的財源となる宿泊税の税率が高く、宿泊税単体で観光財源を全て賄っているという点が我が国との大きな差異となっている点を確認した。

4節では、海外の主要な国際観光機関である UNWTO、WTTC、OECD で用いられている観光税に関する定義・分類等について整理・比較を行った。本稿が対象とする観光税が観光関連の用途事業を持つものに絞っているのに対して、国際機関の定義では、観光客や観光事業者の活動への影響を重視し、用途については特に定義に組み込んでいない点に差異がみられた。また、本稿では、税以外の観光財源についても整理している。

本章では、自治体の観光財源の体系的な分類を行う。観光財源を、独自の財源である自主財源と、国や県の裁量に左右される依存財源とに大別した上で、各種自主財源の特性や諸課題を中心に、事例を踏まえつつ整理を行う。

ここで取り上げる自主財源は、序章で示した自治体（県・市町村）の財源のうち、観光事業を用途に含む法定税、超過課税、法定外税、協力金、寄附金、分担金、事業収入が主なものとなる。但し、用途が観光と関連づけられていない財源であっても、ゴルフ場利用税のように観光客の一部を収受対象とする財源や、一部の用途が観光と関連している高知県の森林環境税や箱根町の固定資産税の超過課税等の事例についても参考例として一定の整理を行った。

また、一般財源を含めた各種自主財源の受け皿となり、用途事業の安定的・計画的な実施を進める機能を有する二次的な財源である「観光基金」の役割についても分析を行った。全国自治体の設置している観光関連基金の事例を抽出し、基金条例を元に積み立てと処分に関する条文を中心に分類を行い、観光基金が持つ機能について考察を加えている。観光基金の実態について分析した研究はこれが最初のものである。

さらに、海外の国際観光機関（WTO、WTTC、OECD 等）で用いられている観光税（使用料を含む）に関する定義・分類についても合わせて整理する。その上で、本稿が対象とする自主財源の範囲との対応についても言及する。

4章. 法定外税の導入過程における課題

1. 本章の目的

①法定外目的税の登場

地方財政収支は年々厳しい状況にあり、歳入面では、課税自主権拡大など地域独自の財源確保への動きがみられ、歳出面では、政策評価の導入、民間委託における随意契約案件の減少、広域合併などによる歳出削減といった現象が進んでいる。

観光立国宣言がなされ、地域経済の牽引役としての期待を集めるようになった観光分野への予算も抑制され、適所での観光利便施設整備、観光サービスの提供、適時での観光宣伝等を機動的に推進し難い環境になっている。

その一因は、欧米に比較して我が国における観光関連税制が未整備である点に求められる。法定税において観光振興を用途として規定している税目は「入湯税」のみであり、これとても鉱泉源確保や消防施設整備などの用途を合わせた目的税である。さらに言えば、温泉資源に恵まれない自治体においては財源たり得ない税目である。他に観光関連税の例を探すとすれば、法定外税の中に求めるしかない。

2000年4月の地方分権関連一括法の中で、地方独自の法定外税設置への途が開かれると、2001年7月に河口湖町（現富士河口湖町）において第一号案件として「遊漁税」が施行された。これは、観光に関わる法定外目的税の最初の事例でもある。その後、観光税としては、東京都の「宿泊税」や、岐阜県の「乗鞍環境保全税」など幾つかが導入に至っている。

本研究は、地方自治体における自立的・持続的な観光財政の基盤確立へ向けた選択肢の一つとしての、法定外税方式による観光関連税導入へ向けて解決すべき諸条件について把握することを目的として実施する。全国の法定外税導入事例及び幾つかの導入に至らなかった事例について、自治体ヒアリングを行い、具体的な事実から得られる含意を整理し、今後の観光関連法定外税導入の課題と制度設計の方向性について考察を試みたものである。

なお、本研究で言う観光関連税の範囲は、課税対象の中心が観光客や観光産業の活動であり、その用途が自治体の観光振興施策との関連性が強いものに限定することとする。環境税についても、主に観光客を課税対象とするものについては対象に含んでいく。「サステイナブル・ツーリズム」の概念は既に観光政策担当者の間では一般的であり、観光資源の保全と持続的な観光振興という観点から、観光客への環境税の導入は観光政策の選択肢の一つとなり得るからである。

②先行研究と本研究の意義

法定外目的税の制度の新設が2000年、最初の導入事例導入事例（旧河口湖町）が2001年7月であり、観光財源としての適用に関する論文自体が未だ少ない段階にある。個別事例の研究としては、太宰府市の事例を扱った[福浦 2002]等、広域（北海道）での導入状況を概述した[長谷川 2003]等がある。

この他、租税理論や租税法からみた法定外税の可能性や課題について論じた研究の中で、

観光関連の法定外税が事例の一部として扱われている例が幾つかみられる([沼尾 2004][肥沼 2015]等)。

また、2000 年以前から存在している法定外普通税制度に関する研究例も幾つかあり、[桜井 1997]では、熱海市「別荘等所有税」や京都市「古都保存協力税」等の導入・廃止の経緯についても触れている。

これらの先行研究に対して本研究は、2005 年時点で全ての観光関連の国内導入事例 6 件、導入が見送られた事例 2 件への全国調査を実施し、事例間の比較分析を行ったものである。これにより、法定外税の導入を進める上で課題となっている制度設計上の論点、導入手続きに関わる課題を把握・分類すると共に、租税理論との整合性を含めた対応方策について考察している。

2. 観光関連税に関するケーススタディ

法定外税にはさまざまな種類があり、それぞれが異なった特性を持つため、実際上の検討においては1つずつ吟味する必要がある。そこで、地域振興の観点から観光関連税に関心が集まっていることを踏まえて、本稿では、観光関連税を具体例として選び、導入済み 7 件（法定税 1 件、法定外税 6 件）、未導入 2 件について、ヒアリングを行っている。

(1) ヒアリングの概要

①調査対象・調査時期

観光振興と関連性が高い法定外税（目的税、普通税）については、すべての事例となる全国 6 カ所の自治体にヒアリングを実施した。この中で、熱海市の「別荘等所有税」のみが地方分権一括法施行以前の導入事例となっている。

また、観光関連税制の導入の検討を行った地域について、調査時点で検討・準備段階の熟度が比較的高いと思われる 2 自治体についてヒアリングを行った。うち、阿寒町（現釧路市）については、法定外税ではなく入湯税超過課税方式の検討が中心となったが、導入目的や使途の枠組み等について参考となる。平成 28 年度に釧路市として導入に至っているが、本章では一度頓挫した時点での課題点が研究対象となる。

また、観光に関わる代表的な法定目的税である「入湯税」については、法定外目的税の制度設計の参考となる点が多々ある。このため、最も入湯税の納税額が多い自治体である箱根町について、「入湯税」制度についてのヒアリングを補完的に行っている。

【調査対象】

[導入された事例]

- (a) 別荘等所有税（法定外普通税） 熱海市
- (b) 遊漁税（法定外目的税） 富士河口湖町
- (c) 宿泊税（法定外目的税） 東京都
- (d) 乗鞍環境保全税（法定外目的税） 岐阜県
- (e) 歴史と文化の環境税（法定外普通税） 太宰府市
- (f) 環境協力税（法定外目的税） 伊是名村

[導入されなかった事例・入湯税の事例（調査時点）]

(g) 湖面利用税（法定外目的税） 滋賀県

(h) 湖畔再生税（入湯税超過枠使用） 阿寒町（現釧路市）

(i) 入湯税（法定目的税） 箱根町

ヒアリング先となる部署は、当該自治体の税務課を原則としたが、税務課の差配等により、財政課の担当者や観光主管課の担当者も同席するケースもあった。ただし、阿寒町については、新税検討の場となった「新しい地方税のあり方に関する調査研究会」座長に協力をいただいた。調査は、平成16年（2004年）12月から17年8月にかけて随時実施したものである。

②調査項目

ヒアリングの質問項目は、次のとおりである。新税導入の経緯、課税対象・徴収、観光予算規模と使途、観光税の活用とその効果、課題と今後の展望等について聞いている。導入の検討に留まった事例や、法定目的税（入湯税）については、適宜質問項目を改編する形で調査を実施した。

(a) 新税導入・検討の経緯

- ・ 導入の背景・目的
- ・ 推進主体・行政部署
- ・ 企画から検討、創設までの流れ
- ・ 検討段階での主な反対意見と回答理由

(b) 課税対象・徴収実績・観光予算等

- ・ 徴収額（納税額、納税者数。事前予測との相違等）
- ・ 課税対象・徴収方法（捕捉方法）
- ・ 徴収経費、滞納額、納税者説明等
- ・ 観光予算の規模とその使途の税導入前後での差異
- ・ 観光税の活用とその効果
- ・ 観光入込数、観光消費額の変化

(c) 課題と展望

- ・ 納税者、観光産業、住民等からの観光税に対する意見
- ・ 徴税に関わる課題
- ・ 市町村合併の動きと観光税の関係
- ・ 今後の検討（見直し等）

(2) 調査結果の概要

ヒアリング結果の概要を、導入の背景、課税対象、徴収方法（特別徴収義務者）、課税額、納税額、税の使途に関して表に整理した。

①導入された観光関連税の概要

先行6事例の導入主体は、4市町村と2都県である。ただし、伊是名村については総務

4章. 法定外税の導入過程における課題

省との交渉に当たったのは沖縄県である。熱海市の「別荘等所有税」を除いては地方分権一括法施行後に導入されている。税種別では、法定外目的税が4件、法定外普通税が2件である。徴収方法は特別徴収義務者を置くケースが5件と多くなっている。使途別にみると、観光振興全般（「遊漁税」）3件、環境保全2件、インフラ整備1件となっている。

②導入されなかった観光関連税の概要

「湖面利用税」は、琵琶湖人におけるプレジャーボート利用に対して課税し、環境保全の経費にてようとするものである。しかし、課税客体の捕捉の困難性や徴収コストの問題から見送られている。阿寒町「湖畔再生税」については、入湯税の超過課税枠を基金化し、阿寒湖温泉の観光振興目的へ充てようとする試みであった。調査時点では、宿泊事業者の一部に反対があったことなどから導入が見送られている。

名称	導入目的、徴収方法、手続き、調整等の検討点	検討結果・回答内容・対応策、課題等 []内は課題点
別荘等所有税 (法定外普通税) 熱海市 1976年4月	<ul style="list-style-type: none"> 課税目的の妥当性 新税の妥当性(市民税所得割負担、手数料、負担金・分担金との違い) 二重課税、過重負担にならないこと 地方税法改正による別荘の概念変化(固定資産税：月1回以上は住居) 	<ul style="list-style-type: none"> 開発許可申請増加と財政需要の急増 受益者が広範、受益の程度を個別に評価できない等 景気悪化による収納率の低下。「何故熱海市だけ」といった苦情 税の使途等のPRIによる対応
遊漁税 (法定外目的税) 富士河口湖町 2001年7月	<ul style="list-style-type: none"> 使途範囲(駐車場トイレに限定しない理由) 1町2村の広域遊漁税制であること(何故広域か等) 釣り客だけに課税する理由 課税客体・税額の予測 徴収費は妥当か 分担金、使用料でなく税である理由 税額の妥当性 自治大臣同意要件 	<ul style="list-style-type: none"> 長期計画で環境保全・環境美化へ対応 河口湖全体での取組の必要性。重複者の免除規定を盛り込む等 長時間滞在する実態等から駐車場、トイレ整備負担が妥当 遊漁券販売統計から予測 納税額の1割弱。遊漁券と遊漁税券は一体で、漁協監視員が巡回。 遊漁税の使途の受益者は納税者に特定されない 年間環境整備費を積算し、1人当たり税額を算出 入湯税やゴルフ場利用税の標準税率と比較して負担は重くない
宿泊税 (法定外目的税) 東京都 2002年10月	<ul style="list-style-type: none"> 宿泊税は東京からの追い出し税との意見 特別徴収義務者(宿泊事業者)への説明 宿泊施設名簿の作成(宿泊施設リストが未整備) 収税の予測 宿泊税導入の効果と問題点の評価 パブリックコメントへの対応 観光振興予算の維持 	<ul style="list-style-type: none"> 旅行者への便益向上が目的。都民にも課税、1万円以上に課税 ホテル協会の説得 市販ガイドブック等による情報収集から絞り込み ホテル業界実態調査の実施等 条例に見直し規定を置く(5年ごと) 反対意見や賛成意見を附帯意見として活用 宿泊税という安定的財源に一般財源を加えることで維持
乗鞍環境保全税 (法定外目的税) 岐阜県 2003年5月	<ul style="list-style-type: none"> 自動車規制し、シャトルバス方式に決定した理由 駐車場に入山者を全て捕捉できるのか 入込み客の減少が政策目的なのかとの意見 一人ひとりから徴収せず車両あたりとする理由 国立公園内での課税について 税という形で徴収されることについての抵抗感について 駐車場代、バス代、環境税、トイレチップ代と何度も支払う点 乗鞍地域の範囲について 見直し期間について 	<ul style="list-style-type: none"> 乗鞍スカイライン無料化に伴う自動車流入量の増加を抑えるため 車で入り込む場所として定着している。歩いて登る人は少ない。 入込み抑制を目的としないが、結果として入込みを抑制する効果もある 徴収コストや課税客体の確実な捕捉 環境省だけでなく、地域としての付加的な管理が必要。その財源として。 協力金では強制力無い。環境税として原因者負担求める。税率100円に抑える [入込み客は予想以上に減少し、03年度収税は予想を下回った] 課税客体と使途明確にするため主として散策する範囲に限定。 マイカー規制の見直し期間に合わせ3年とする
歴史と文化の環境税 (法定外普通税) 太宰府市 2004年4月	<ul style="list-style-type: none"> 特別徴収義務者(反対駐車場業者)の説得 駐車場台数の把握困難(5台以下免除の規定あり) 条例の見直し(事業者からの要望) 普通税とする妥当性 有料駐車場の定義について 課税客体に市民を含むかについて 税目を(当初)「観光環境税」としたことについて 無料駐車場の有料化 非課税事項 駐車場料金と税率の関係 税の使途への理解 納税者説明 鉄道による来訪者に課さない理由 	<ul style="list-style-type: none"> 説明会開催や反対同盟との円卓会議、個別訪問等を実施 駐車場実態調査等の実施。[業界団体、駐車場統計の不在。] 条例施行後5年経過時点を3年に短縮。[成果を目に見える形で示す必要] まちづくりを推進するための税。時代の趨勢に対応。使途を開示。 当初の「観光客等のため」という表現は恣意が入る余地があり削除 納税義務者は駐車場に有料で駐車する者であり、市居住者にも賦課。 市の将来像「歴史とみどり豊かな文化のまち」とそぐわないため再検討 租税の公平性を図る為、無料解放駐車場を有料化。違法駐車対策強化。 身体障害者は自動車利用が多いことから免除とした。二輪車にも課税。 租税の公平性のため、駐車場料金に格差があっても税率は定額とした 行政、納税者、事業者、市民からなる運営協議会を設置。 新聞広告(九州各紙)、チラシ(道の駅やSA)、ポスター 徴収費用、把握可能性、排ガス、交通渋滞、事故誘発等の負担から適切
環境協力税 (法定外目的税) 伊是名村 2005年4月	<ul style="list-style-type: none"> 村民に課税すべきかについて 村民に課税することへの反対意見 導入の必要性 特別徴収義務者への協力要請 住民への説明 	<ul style="list-style-type: none"> [租税の公平性に反するとの総務省の意見があり課税] スポーツ活動で村外へ行く子供等に配慮し、高校生以下を非課税とした 環境協力税が無ければ公園管理費は財政緊縮の為削減せざるを得ない状況 伊是名運送は村営であり、発券場所での徴収依頼可能。他機関も協力的 説明会を地区ごとに開催。税率100円であれば大きな負担でないとした。

図表 4-1. 法定外税事例の導入過程における検討点に対する対応等

③導入目的、徴収方法、導入手続き等における主な検討点

図表 4-1 は、観光税導入の過程で検討が必要とされた点と、それに対する検討結果、回答内容、対応策等について整理を行ったものである。導入目的、課税対象、徴収方法等、様々な点について妥当性の検討が行われている。

ただし、検討点として挙げた例の中には、導入後に課題点が顕在化したケースもある。例えば、「別荘等所有税」では、税導入後に経済環境の変化による収納率の低下や、地方税法における別荘の定義が変化したことによる納税者側の混乱がみられた。また、「歴史と文化の環境税」のように条例可決後に特別徴収義務者からの反発を招いたケースもある。

(3) 観光関連法定外税の導入に関わる課題

地方分権関連一括法施行を機に、多くの自治体で法定外税導入可能性についての検討が行われたが、事業者の反発等の理由から施行に至らない事例が目立つ。また、導入された案件をみても、太宰府市「歴史と文化の環境税」では導入当初に特別徴収義務者である駐車場事業者の反発がみられ、「乗鞍環境税」では、マイカー規制等と環境税を組み合わせたことから導入時に予想以上の入込減を招くなど、課題点も見受けられる。地方自治体における観光税導入過程には、克服すべき様々な問題が存在しており、これらを慎重に検討し、関係者と協議していくことが必須となっている。図表 4-2 は、事例等から抽出される主な検討事項について挙げたものである。以下で順を追って述べることとする。

①導入目的の妥当性

新税を導入するに当たっては、先ず導入の目的が明確であることが必要とされる。事例等からみた要件としては、(a)行政が取り組むべき課題の緊急性、(b)財政状況からみた必要性、(c)自治体の基本計画等における方向性からの位置づけ、といった点が重視されている。熱海市「別荘等所有税」においては、マンション開発の急増による財政需要の急増への対応という理由が高い納得性を持っていたため、76年に法定外税導入が例外的に認められるに至った。乗鞍環境保全税についても、乗鞍スカイライン無料化に伴う自動車流入量の急増とそれによる環境悪化が明らかであった。

導入目的や課税方法に関わる事項	主な検討項目
<ul style="list-style-type: none"> ・導入の目的の妥当性 ・課税以外の方法との比較妥当性 ・使途範囲と税種の妥当性 ・課税額の妥当性 ・特別徴収義務者負担の妥当性 ・徴収方式の妥当性 ・課税対象の捕捉可能性 ・課税対象の妥当性 ・公示、広報の妥当性 	<ul style="list-style-type: none"> 課題等の緊急性、財政状況、自治体基本計画等における位置づけ等 協力金・負担金・料金徴収方式等との比較 目的税・普通税の選択、使途範囲、使途の審議、施策及び予算の具体性・計画性 価格弾力性の検討、負担者支払能力の検討、徴収コストとのバランス 協力態勢。業界団体、名簿・統計等の有無。消費単価(宿泊代等)と税率のバランス 課税客体捕捉に即した徴収方式、課税額と徴収コストのバランス、特別徴収義務者の報償費 捕捉場所(入込統計有無)、課税者名簿の有無、課税客体や使途が広域にわたる場合等 対象への課税理由の納得性、課税免除対象範囲の妥当性、二重課税・過重負担の有無 広報時期、広報対象、広報メディア。パブリシティやインターネットの活用
導入手続き・調整に関わる事項	主な検討項目
<ul style="list-style-type: none"> ・新税導入への推進体制 ・税収の予測 ・総務大臣の同意要件 ・広域での課税、広域合併等 	<ul style="list-style-type: none"> 検討委員会開催、特別徴収義務者の同意取り付け、条例案作成等、一連の業務を推進 入込統計の有無・精度(観光税導入前後の税収予測)。短期的・急激な影響の回避 二重課税かつ過重負担、地方団体間の物流阻害、国の経済施策との不一致、の3要件 地域限定性(重複の調整)、その妥当性。地域独自財源の確保等

図表 4-2. 観光税導入における検討課題(再掲)

富士河口湖町「遊漁税」では、釣り人口の急増とそれに伴う環境悪化が理由となるが、それだけであれば大都市圏近郊市町村に当てはまる事例は多い。旧河口湖町長が「環境無くして観光無し」との観光地づくりの方向性を打ち出し、そのための施策を展開しつつあったことが、導入の説得性を高めることにつながったと言える。

滋賀県「湖面利用税」も、県が 2003 年 4 月に施行した「琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」（規制水域におけるプレジャーボートの使用禁止、2 サイクルエンジンの使用禁止等）と組合せることで湖の環境保全を進める手段であり、納得性は高いものであった。課税対象の捕捉が技術面、コスト面で難しかったことで見送られている。

東京都「宿泊税」は、観光を“産業”として振興していくという政策の方向変換を、税収減が深刻化する財政状況において実現していくための新税導入となった。旅行者の便益向上を目的としたこと、新税と合わせて一般財源も観光振興施策に投入していくという形をとったこと、旧河口湖町と同様、都知事のリーダーシップが強かったことなどが、導入に至る力となった。

伊是名村「環境協力税」では、国や県の補助事業で推進してきた観光施設整備による起債残高増が財政硬直化を招き、公園の清掃管理費も確保できなくなっていたことから、受益者に負担を求める形を採り、認められた。

太宰府市「歴史と文化の環境税」の場合、市の将来像として「歴史とみどり豊かな文化のまち」を掲げ、九州国立博物館の開館（2005 年 10 月）等をきっかけに文化財保護や渋滞緩和といった諸施策を推進していこうとする流れがあった。やや使途が広範であり、緊急性等の訴求が難しかった面があったことが、関係先の調整に時間を要した一因となった。

②法定外税以外の方法と比較した妥当性

税以外にも、協力金、分担金、料金徴収方式（事業化）といった負担方法がある。これらに対して税導入の特長としては、(a)受益者が広範にわたり、受益の程度を個別に評価できない、(b)強制力が有り比較的安定的な財源である、といった点が挙げられる。これまでの実績では、熱海市「別荘等所有税」では、(各種インフラ整備の) 受益者と受益の程度を個別に評価できないといった理由を挙げている。富士河口湖町「遊漁税」については、使途の受益者は納税者に特定されないこと（住民や一般観光客等にも受益が発生）、長期的に施策を遂行するための安定的財源として「税」が適当などとしている。岐阜県「乗鞍環境保全税」では、環境保全を協力金で行う場合、強制力が無い、負担の公平性が図られない、収入が不安定、であるとしている。

また、入湯税の超過課税も観光振興を使途範囲とする有力な観光財源であり、阿寒町（現釧路市）でも検討が行われた（平成 26 年度に釧路市として超過課税が実現している）。但し、繰り返しになるが、観光振興に何割を振り分けるかは裁量によること、入湯税収入が温泉資源の多寡に影響されるといった課題がある。

③使途範囲と税種の妥当性

新税を導入する際、税の種類を法定外目的税とするか、法定外普通税とするかという点についての検討が必要となる。使途の限定性は、法定外目的税の方が高いが、法定外目的

税であっても、東京都「宿泊税」のように観光宣伝事業から案内標識整備、バリアフリー対策まで観光振興施策全般に用途を展開している事例もある。これは、観光政策が庁内横断的であるという特性も反映したものとと言えるが、一方で施策の観光振興への有効性が厳しく評価されなければならない。

逆に、法定外普通税を採った場合であっても、その用途はある程度限定される。熱海市「別荘等所有税」の場合は、環境衛生費、消防費、道路整備費等、横断的ではあるが、その用途はインフラ整備に限定されている。太宰府市「歴史と文化の環境税」のケースも、文化財保護や渋滞対策など広範にわたるが、その用途については行政、納税者、事業者、市民からなる運営協議会によるチェックを経ることとしている。

④課税額（税率）の妥当性

一般に消費財の価格が高まれば需要が減退する。観光税の賦課についても、税の納得性や用途の明示性が不十分であれば、支出対象である財・サービスの価格が高まることと同様の効果を与えることになる。仮に、納得が得られる税であったとしても、課税額が適正水準を超えれば、消費者の負担感が高まり、需要減や他地域への需要の流出につながる可能性が高い。また、事業者への課税とした場合でも、消費者に転嫁される場合には結果的に同様の効果を生じる。

課税額の適正度合いは、税の目的や、納税者の負担能力、特別徴収義務者の提供する財・サービスの価格、徴税コスト等によって判断されると考えられる。なお、多くの事例で課税額を一人当たり100円～200円としているが、印刷費や広報費用などの徴収コストが相対的に大きい場合には、課税額が低すぎることもまた妥当性を欠くという点に留意が必要である。

いわゆる環境税のように需要の抑制による環境保全が一つの目的である場合、需要の減少は直ちに負の効果であるとは言えない。しかし、自然資源の観光利用による、地域の観光産業への経済効果、旅行者ニーズの充足に配慮すれば、観光に関わる環境税においては、環境保全と観光振興という2つの指標のバランスを取ることが重要である。環境保全は観光資源魅力向上につながり、環境教育が観光アクティビティの一つともなり得ること（ピグー税における需要曲線の上方シフト）、さらに観光客の環境破壊抑制効果（ピグー税における社会的限界費用の傾きの緩和）につながるように環境税及びその用途を位置づけることが大切である。例えば、利用ルールの周知等による環境負荷軽減やプログラムの工夫等による環境教育効果などで成果を向上する努力が必要である。

東京都「宿泊税」については、1人1泊1万円以上1万5千円未満で税額100円、1人1泊1万5千円以上で税額200円、1万円未満を非課税としている。一般的なビジネス出張については、ほとんどが非課税帯に入るように設定しており、海外事例を参考に税率を2段階とし、応能負担の要素を取り入れている。

太宰府市の場合、税額は普通車1台当たり100円に抑えられているが、駐車場代の料金帯が400円、500円といった水準であることから、消費者及び特別徴収義務者の負担感を抑えるため、わかりやすい形で税の用途を示していくことが今後重要とされている。

乗鞍環境保全税の場合、課税とマイカー規制を組み合わせ導入したことで、需要の減少は予想以上であった。税額自体は100円程度であり（バス料金等に転嫁）、乗鞍スカイ

ラインの無料化以前の利用料金（普通車片道 1,570 円）と比較して、公共駐車場からの代替バス料金（往復 1,800 円、片道 1,050 円。小人は半額）は同乗者数によっては安くなるケースもあるが、結果としてドライブを目的とするマイカー利用者が大きく減少することになった。周辺ドライブイン等にとっては大きな需要減要因となった反面、「自然を味わいたい人が中心になった」（県）といった客層の変化が生じ、乗鞍のブランド化によってプラス面の効果も強調されている。ただし、財政面では、環境保全税を主な財源として実施される乗鞍地域の環境保全施策について、一般財源による追加補填が必要となった。

⑤徴収方式の妥当性、課税対象の捕捉可能性

観光税の徴収方式には、課税客体のタイプによって、特別徴収義務者を設定する特別徴収方式、熱海市「別荘等所有税」のような普通徴収方式（納税義務者に納付書を送付）といった幾つかの選択肢がある。また、「乗鞍環境保全税」のように、駐車場管理者を特別徴収義務者とするが、一般乗合バスの場合は事業者が月毎に申告納付とするといった、複数の徴収方法を併用する形態も考えられる。

徴収方式の選定にあたっては、課税対象の技術的な捕捉可能性、行政の徴税コスト（印刷費、広報費、人件費など）に加え、特別徴収義務者が負担するコスト（システム変更経費、手間）といった点が重要となる。税務担当者の人件費見合いや特別徴収義務者の労力などは数字に表れないがコストとして勘案すべきである。税収額に対して徴収コストが大き過ぎると、施策に充当できる額が小さくなる。単純な観光客の締め出しを狙う税でない限りは、コスト面で効率的な徴税を行うことが重要であり、課税客体を効率的に捕捉する徴収方式を検討する必要がある。

遊漁税は河口湖での釣りという地理的に広範囲に分布する観光活動を課税客体としているが、徴税コストは納税額の 1 割弱となっている。遊漁券と遊漁税券が一体であり、遊漁券販売者を特別徴収義務者とすることで効率的な徴収が可能である他、漁協監視員が巡回して遊漁券のチェックをしており、徴収コストが抑えられている。

乗鞍環境保全税では、「車によって入り込む人」一人一人に対して課税し、徴収するべきであるとの意見も出されたが、課税客体の確実な捕捉及び徴税のコストが税収に比して著しく大きくなること、自動車を利用することによって大勢の人が短時間に乗鞍地域を訪れることが可能となっていること等を勘案し、人を自動車により運んでくる行為を課税客体として、自動車の運転者に課税することが適当であるとされた。

滋賀県の湖面利用税では、プレジャーボートの集まるポイントは 20 カ所以上あり、ここに毎日監視員を配置するとなると、1 地点 2 名として、約 2 億円の徴税コストが必要と計算された。これでは、仮に 1 隻あたり 1 万円とした場合の税収約 2 億円に匹敵してしまう。このため、プレジャーボートの所有者への普通課税が検討されたが、そのためには、琵琶湖を利用するプレジャーボートの所有者のリストが必要となる。2002 年 4 月に「小型船舶の登録等に関する法律」が施行され、小型船舶も登録が義務づけられたが、定係港が県外の「自宅」であるケースも多い。このため、琵琶湖独自の船舶登録制度が検討されたが、河川の自由航行の原則に抵触する可能性（琵琶湖は河川法上では一級河川である）などから、見送られたという経緯がある。

⑥課税対象の妥当性

課税対象の妥当性の尺度としては、対象に課税する理由の納得性、課税免除対象範囲の妥当性、他の税目との間の二重課税・過重負担の有無等が重要となる。

富士河口湖町「遊漁税」については、釣り客だけに課税して観光客に課税しない理由として、長時間滞在するといった行動実態から駐車場、トイレ整備の負担を求めることが妥当とした。また、使途の受益面でも、つり大会開催等の助成を行われている。

一方、滋賀県「湖面利用税」では、プレジャーボート以外に、釣り客にも課税すべきとの意見も出たが、奢侈性が低く、応能力も低いとの意見から見送られた。

課税免除対象については、地元住民に課税するか、子供や高齢者、身障者に課税するのかといった点や、自動車に課税して徒歩の客や鉄道客に課税しないのか、など様々な観点から検討が行われている。例えば、伊是名村「環境協力税」の場合には、村民は当初非課税とする計画だったが、総務省から船や飛行機によって島に入域する人を課税客体とする以上、村民を除くことに同意を得られなかった経緯がある。この点については、東京都「宿泊税」においても地域住民からも課税する原則となっているが、地域住民の比率は低いものと想定される。地域住民を非課税とするには、地域住民の利用率が低い課税客体を設定することを検討する必要があるだろう。

熱海市「別荘等所有税」の徴収では、市県民税均等割との二重払いとして捉えられることがあり、「何故熱海市だけが」との声も聞かれる。また、税法上の別荘（固定資産税の定義）と別荘等所有税の対象となる別荘ではその定義が異なることも、わかりにくい理由となっている。

阿寒町で検討された「湖畔再生税」は、入湯税の超過課税枠を使って、これを観光振興に充てようとする新税構想である。入湯客にとっての負担が重くなるが、超過分を基金にプールし、地域通貨等の施策を通じて目に見える形で新税への理解を得ようという計画となっていた。

⑦公示、広報の妥当性

新税に関わる広報活動については、どの時点に、誰に対して、どのようなメディアで伝えるかといった分類ができる。どの時点かについては、検討に入った段階、検討委員会の討議中、条例案作成段階、議会での審議段階、条例可決時、施行時点、施行後、といった段階で捉えることができる。誰に伝えるかについては、行政内部（首長、観光主管課、広報課等）、議会、総務省、特別徴収義務者、観光事業者、住民、納税者、旅行会社、バス会社、マスメディア等が主な相手先になる。納税者の中に外国人が含まれるケースもあり、例えば、東京都「宿泊税」においては客室内に三カ国語並記で宿泊税のあらましについてのリーフレットが備えられている。そこでは、外国人向けの観光案内所の紹介など、使途についての説明がなされている。

広報メディアは多様であるが、コストも勘案しつつ、できるだけ閲覧率の高くなるメディアや場所を用いることになる。行政内部であれば連絡会議や電子メール、住民向けであれば広報誌や説明会、観光業界向けであれば、広報誌の他、業界団体を通じての広報、あるいは説明会などが主である。また、納税者に対しては、納税場所や税によって設置された便益施設等において口頭、放送等による伝達や、チラシ、ポスター、看板等の直接媒体

を用いて広報することが多い。観光ルート上のサービスエリア等でのチラシ配布等も行われている。旅行会社やバス会社については、DMの送付等も行われている。税の施行後は、その使途と効果について、主に納税者や特別徴収義務者向けに広報することもよく行われている。テレビや新聞等のマス媒体におけるパブリシティ活動も、域外に居住する納税者や旅行会社等への周知手段として有効である。東京都「宿泊税」などは、導入についての知事の発言が報道等で取り上げられることで、周知が進んだ面もある。ただし、情報内容がネガティブなイメージで捉えられないようリリース資料作成等には注意が必要である。また、どの関係先に対しても、またどの時点においても、インターネットによるタイムリーな広報活動は有効である。ほとんどの事例でインターネットを用いた周知が行われている。

⑧新税導入への推進体制

新税の発案がなされると、主に首長の指示により、先ずその検討事務局が設けられる。これまでの実績をみると、行政部門では税務課、総務課などが中心となることが多く、導入に至るまでの検討作業のとりまとめや対外的な窓口として機能していくことが多い。この部門は、観光主管課や広報課など行政内部との連絡調整、議会対策、総務省対応、観光事業者や住民への対応など広範な協力体制を構築する必要があり、説得等の作業も長期間にわたる。新税導入という実務の難度からみても、柔軟な思考力を持ち、粘り強く、コミュニケーション能力にも長けた人材を集めることが肝要である。

導入までの業務としては、新税検討委員会の開催、各種調査（これまでの実績、観光実態の調査）、協力金方式等との比較検討、徴収方式・徴収費用の検討、税収予測、使途と税種の設定、特別徴収義務者の同意取り付け、住民や観光事業者への説明、条例案作成、総務省同意取り付け、議会での審議・可決、といった流れが一般的である。条例可決後は、徴収業務を、課税担当部署が引き継いでいくことになる。

特別徴収義務者等の利害関係者が課税の必要性を十分理解しないままに条例策定へ進んでしまうと、条例施行後の徴収業務に支障が出る場合もある。調整や説得には時間がかかるだけに、導入へ向けた業務を、計画的・効率的に推進していく姿勢が重要である。

⑨税収見通しについて

これまでの実績をみる限り、導入前に予測した税収額よりも、導入後の税額が下回るケースが少なくない。その結果、新税の使途として計画されている施策について、一般財源からの追加補填が必要となるケースも多い。その一因として、課税客体に関わる統計の有無や調査精度の問題、事業者名簿の未整備等が挙げられる。参考資料となる観光統計（宿泊客数、日帰り客数、消費額等）や観光事業者名簿等の整備が不十分であることも課題であり、将来観光税事例の地域間比較を行う上でも我が国全体の統一的基準による観光統計整備が重要となろう。この点、伊是名村「環境協力税」では、地理的特性から交通統計が正確であることもあり、予測と実績が大きく変わらなかった。

もう一つの要因としては、新税導入による需要減少予測の問題もある。富士河口湖町「遊漁税」（事前予測約 3,900 万円に対し 2003 年度実績約 3,300 万円）については釣り人口の減少、東京都「宿泊税」（予測 15 億円に対し 2003 年度実績 12 億円）については宿泊単価

の落ち込みなどが理由とされており、参考資料からみて事実ではあるが、新税導入による消費需要への影響がどの程度含まれているかは判然としない。

乗鞍環境保全税については、事前予測の3,000万円に対し、導入初年度こそ予測に近い数字となったが、04年度には乗り合いシャトルバスの需要が見込より少なかったことから、減便したことで、税収は2,100万円へと減少した。このケースは、税に加えて、ドライブ客から自然愛好家への客層の変化があるため、より予測が困難である。

徴収率（滞納率）をどう見込むかの問題もある。どの新税においても、徴収率は100%近いことを想定しているが、太宰府市「歴史と文化の環境税」では、導入当初に特別徴収義務者である駐車場事業者が、非課税となる5台以下の駐車場に、駐車場を分割するといったことが行われ、大幅に徴収見込額を下回ることになった（現在は和解が進み予測値に収束しつつある）。また、入湯税でしばしば問題になるが、事業者の申告による場合には、厳重なチェックが働かないケースも考えられる。

上記の点を勘案すれば、税収予測については、既存事例の検討や課税客体に関連する統計の検討、必要に応じた実態調査（事業者、消費者）の実施等による予測精度の向上が重要である。また、需要の実態を掴むことは、徴収方法を検討する上でも、あるいは納税者への広報をどういった形で実施するかを検討する上でも必要性が高い。

⑩総務大臣の同意要件

法定外目的税の導入には総務大臣の同意が必要であるが、同意要件としてチェックされるのは次の3項目である。

- (a) 国税また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らない
- (b) 地方団体間におけるものの流通に重大な障害を与えることにならない
- (c) 国の経済施策に照らして適当

既存事例をみる限り、これらの同意要件は導入の成否に関しては大きな制約にはなっていないケースが多い。ただし、税額が課税客体当たり100円程度に抑えられていることは、(a)の"著しい過重"に配慮している面が窺われる。また、(b)の要件は伊是名村「環境協力税」のような入域税タイプの税を導入する場合に、税額を抑える方向で働くことになる。(c)については、課税対象が国税と重複しない限り、使途が明確であれば、通常大きなポイントとはならないと思われる。

しかしまた、総務省との交渉の実態としては、これら3要件以外についても「指導」が入ることが一般的である。税金の使途、課税範囲、徴収方法等について、総務省の意見や質問に対応していく必要がある。

⑪広域での課税等

遊漁税のように、3町村にまたがる河口湖での釣り行為に課税するような場合、広域での連絡調整と窓口が必要である（旧河口湖町が事務局となった）。また、協議の場で、自治体間で税収と使途のあり方を取り決める必要がある。「遊漁税」の場合、税収を既存の広域行政事務組合である「河口湖治水組合」の歳入とし、そこから歳出を行うことで解決を図っている。

新税導入を図る計画を持つ自治体において広域合併等が予定されている場合には、合併後を睨んだ条例案とすることも重要となる。伊是名村「環境協力税」の場合、当時伊平屋村との合併協議が進んでいたが（合併に至らず）、当時も課税対象としては伊是名島への入域者のみを課税対象として予定していた。また、導入に至らなかったが、旧阿寒町（現釧路市）の「湖畔再生税」については、釧路市との合併前に新税を導入することで、阿寒地域の観光予算を確保する狙いもあった。（なお、箱根町や熱海市などでも、入湯税の地域別納税額と、用途における地域別予算額は比例しておらず、これは現状では一般的である。）

税を市町村税として導入するのか県税として導入するのかという選択もある。「乗鞍環境保全税」は旧丹生川村（現高山市）地域で徴収される税であるが、乗鞍スカイライン（県道乗鞍公園線）の無料化が導入の契機となったことや県全体にとって乗鞍地域の自然環境の保全が重要との観点から、県税となっている。丹生川村は駐車場管理者として特別徴収義務者となっているが、税導入の推進部署は飛騨地域振興局である。また、伊是名村「環境協力税」は村税だが、総務省との交渉等の窓口は県の市町村課（税務担当）部署が間に立つ形で進められている。こうした役割分担にも様々な形式が既に示されている。

3. 観光関連税導入がもたらす観光政策の便益と費用

地方自治体が支出経費の回収のために新税の創設を検討する際には、費用と便益の内容を明確にしなければならない。適切な政策評価をせずに課税を先行させることは、本来許されないことと言える。

しかしながら、多くの地域においては、政策評価の基礎となるべき観光統計も未整備な段階にあり、精度の高い来訪客数や観光消費額を推計している自治体は稀と言っても良い。また、観光政策は観光客のみならず、住民にとっても利便性等の面での便益をもたらすことや、自然資源保全等による環境価値を計測することが困難であることなど、観光関連税導入に関わる費用便益分析には技術的な困難を伴う。

こうした事情を踏まえつつも、ここでは既存事例をもとに、観光関連税導入における観光施策の便益と費用の要素を整理し、純便益向上に必要な視点を考察する。

①観光関連税の用途の分類

次に示す図表 4-3 は、ヒアリング調査を基に観光関連税の用途について整理したものである。事例を参考に、観光関連税の用途を大きく3つに分類する。

- 1) 観光振興施策
- 2) 観光資源の保全
- 3) 観光社会資本の整備

先ず 1) 観光振興施策は、東京都「宿泊税」の用途における、観光案内所運営、シティセールス、観光まちづくりの推進、旅行者にわかりやすい標識等の整備、ウェルカムカードの配布などがこれにあたる。富士河口湖町「遊漁税」や太宰府市「歴史と文化の環境税」などにも、釣り大会補助や、散策路整備・美化などが含まれている。なお、法定税である「入湯税」では観光振興と観光施設整備が用途として掲げられている。こうした政策の中には、観光関連税を支払わない住民であっても受益者となり得るものも少なくない（これ

4章. 法定外税の導入過程における課題

は2)～3)も同様)。

2)観光資源の保全は、観光関連税の中でも環境税の名が付けられた事例でそのウェイトが高いが、他にも、例えば「遊漁税」における湖畔清掃ボランティア報償などもこの範疇である。観光資源は来訪動機の中核を形成するもので地域にとっての資産であり、その魅力低下はいずれ競合力の低下を招くことになる。つまり、費用便益分析における評価対象期間を十分に長くとれば、規制によって純便益はむしろ高まるケースが観光地において少なくない。乗鞍地域や河口湖についても、観光需要の拡大によるゴミの増加等が顕在化しており、何らかの規制を行わなければ観光資源が毀損し、持続的な観光地経営が難しくなるとの判断が働いている。

3)観光社会資本の整備については、熱海市「別荘等所有税」の環境衛生費、消防費、道路整備費などがこれに該当する他、「遊漁税」の駐車場やトイレ設置・管理、東京都「宿泊税」の宿泊施設のバリアフリー化推進なども観光分野の社会資本整備と言ってよい。「入湯税」にも環境衛生施設整備や消防施設整備が含まれる。

名称	自治体	税の用途(ヒアリング調査より)
別荘等所有税 (法定外普通税)	熱海市	環境衛生費 273,646千円 消防費 184,051千円 道路整備費 79,248千円 [03年度実績]
遊漁税 (法定外目的税)	富士河口湖町	03年度の治水組合の遊漁税事業の歳出は36,474千円で、その主な内訳は、 ・委託料17,998千円: 湖面清掃、トイレ管理、ごみ収集委託 ・工事請負費8,306千円: パイオトイレ設置工事 ・報償費5,190千円: 湖畔清掃ボランティア報償 ・使用料賃借料2,520千円: 駐車場借地権、仮設トイレ使用料 ・負担金2,250千円: 遊漁税事務執行職員給与負担金、河口湖つり大会補助金
宿泊税 (法定外目的税)	東京都	・観光案内所の運営 ・シティセールスの展開 ・観光まちづくりの推進 ・宿泊施設バリアフリー化の推進 ・旅行者等にわかりやすい標識等の整備 ・ウェルカムカードの作成・配布等
乗鞍環境保全税 (法定外目的税)	岐阜県	乗鞍地域の環境保全施策 ・環境影響評価調査 ・植生回復等技術支援 ・環境パトロール員の設置 ・乗鞍自然環境指導員の設置
歴史と文化の環境税 (法定外普通税)	太宰府市	・歴史的文化遺産の保護 ・渋滞緩和への道路整備 ・排ガス対策の植樹 ・公衆トイレの整備 ・散策路の整備・美化 ・史跡周辺の駐車場整備 ・景観まちづくり事業 ・はないっぱい事業 等
環境協力税 (法定外目的税)	伊是名村	公園費(土木費)。村一円の公園や観光施設、名所旧跡(約20カ所。グラウンドも含む)の環境整備に活用され、清掃管理の資金が中心である(雇用者数は1名)。
小型船舶の湖面利用に関する税 (法定外目的税)	滋賀県	琵琶湖のレジャー利用の適正化を図るための施設の整備等に要する経費
湖畔再生税 (入湯税の超過課税)	阿寒町	阿寒湖温泉再生のための事業に当たる(計画)
【参考】入湯税 (法定目的税)	【参考】箱根町	入湯税用途の構成比 環境衛生施設の整備 52.5% 消防施設等の整備 0.3% 観光の振興 37.2% 観光施設の整備 10%

図表 4-3. 観光関連税の用途

②観光政策の便益

観光関連税に係わる使途事業による便益を以下の2つに区分する。

- 1) 観光振興・観光資源保全による経済的効果
- 2) その他の社会的効果

1)経済的効果としては、①1)の観光振興施策の展開による観光消費額の増加や観光産業での雇用拡大、さらに域内への経済波及効果や、地代等の資産価格上昇などが挙げられる。なお、①2)、①3)に挙げた観光資源や環境保全、交通安全や渋滞対策、観光社会資本整備といった外部不経済を抑制する施策についても、集客力低下等を通じた負の経済効果を抑制するという観点から経済的効果としてこの範疇に含める。

2)その他の社会的効果は、観光関連税の導入と使途事業の実施を通じて得られる金銭的尺度以外の効果で、計測することに困難を伴うものも多い。例示すれば、観光関連税の導入プロセスを経ることで、観光行政や住民にもたらされる観光振興や環境保全への取組姿勢の変化や（高知県「森林環境税」等）、観光関連税導入を契機とする観光施策の計画的・自律的な推進（「遊漁税」等）、観光推進組織の予算安定がもたらすプロパー職員の雇用・育成効果（宿泊税導入の翌年の東京観光財団設置等）、環境保全等の取組をアピールすることによる地域ブランドの向上とそれに伴う客層変化（「乗鞍環境保全税」等）などが挙げられる。

③観光政策の費用

観光関連税に係わる観光政策の費用を以下の3つに区分する。

- 1) 運営コスト
- 2) 一般財源からの拠出
- 3) 観光需要の減少

費用のうち1)運営コストについては、「(3)⑤徴収方式の妥当性、課税対象の捕捉可能性」でも触れたが、制度導入や条例の更新に係る行政コスト、及び徴収に関連するコスト（印刷費、広報費、人件費、特別徴収義務者への報償費など）の他、特別徴収義務者の負担を考慮する必要がある。

2)一般財源からの拠出については、「東京都宿泊税」など多くの事例において、観光関連税の税収のみで観光施策を実現しているわけではなく、一般財源とあわせて各種施策が実施されている。また、税収が見込額に達しない場合にも、観光税の使途計画は条例の見直し期間迄は保守される場合が多く、一般財源による補填が行われている（「乗鞍環境保全税」等）。

3)観光需要の減少は、税額が観光単価に加算されることによるものである。「(3)④課税額（税率）の妥当性」でも述べたが、税率の設定を慎重に行う必要がある。

観光客数の減少は、観光事業者の売上減を通じて地域全体での経済効果の減退につながる可能性がある。

④純便益向上への視点

■官民一体での体系的な観光政策の実施

ひとたび観光関連税を導入するという事は、観光客に対して、「高品質な観光地を経営

していく」というメッセージを発することである。その後の観光政策には、新税を導入しそれを継続していくことへの責任が生じる。また、観光客に環境税やアメニティ税を課するのに、住民や自身が環境に無頓着では説得力に欠けてしまう。行政、観光産業だけでなく、住民を含めた意識の水準が非常に重要であり、観光関連税は、地域作りの方向性が明確に打ち出され、その実現に寄与するものであることが望ましい。その点で、観光税の課税単位としては国よりも自治体が優れている。

観光関連税の導入を契機として体系的な観光政策が継続的に実行され、行政内部、議会、住民において観光振興への意識が高まり、官民一体での観光地経営が実現へとつながるのであれば、観光客満足度や地域ブランド力は高まり、観光の経済効果の向上が期待できる。重要なことは、税の目的や用途が、観光客に対して目に見える形、共感できる形で発信されていることである。それによって課税負担感を抑制することができるし、まちにとって必要とされる顧客を獲得することにもつながる。

「乗鞍環境保全税」では、自動車乗入規制によって、入込数が減少したものの、従来のドライブ客から自然志向の強い観光客への転換が進むという効果もみられた。こうした新たな客層への変化を捉え、体験活動等により滞留を促進し、食材や土産品等の域内調達率を高めることで、来客1人当たりの経済効果を高めていく検討も必要である。

■観光統計活用等による費用の抑制

費用の抑制という点では、観光統計の整備と、その経験を活かした徴収方法の工夫により、行政、観光事業者、納税者等のトータルとして負担の少ない簡素性の高い課税方式を検討することが重要である。

観光税額の価格弾力性については、国内で観光税の事例が未だ少ない点や、観光統計等の課税客体に関わる基礎資料の不備などもあり、不明な点が多い。これからの課題となろう。

4. まとめ — 法定外税導入の推進に向けて

■本章の総括

本章では、導入が見送られた事例2件を含む観光関連税の国内事例8件への全国調査を行った。事例間の比較を通じて、法定外税の導入を進める上で課題となっている制度設計上の論点、導入手続きに関わる課題について、抽出・分類すると共に、租税理論との整合性を含めた対応方策について考察した。その結果、法定外税として観光関連税を導入するには、同意要件への対応や課税原則への対応など多岐にわたる課題に慎重に対処していく必要があることが示された。

さらに、法定外税によって展開される事業による純便益を高めるためには、地域全体でのビジョンの共有の下で体系的な観光政策を進めること、観光統計を活用した効果的で簡素な税方式を検討する必要がある。

■先進事例における経験の共有

法定外税導入がもたらす費用や便益の計測は困難であるが、事例にみるように、新税の

導入には需要減を畏れる観光事業者の説得、議会での審議、総務省折衝等々の段階を経る必要がある。検討会等を通じて総じて慎重かつ周到に費用の抑制と便益の向上策が議論され、各地方の実情に即してきめ細かい使途へと運用が図られているものが多い。

法定外税の普及のためには、先進事例にみられる様々な工夫、例えば、課税原則への対応方向、統計資料の活用事例等を抽出して、他の自治体の参考に供していくことが必要となると考えられる。5章では、沖縄県での法定外税導入の検討過程を取り上げ、検討委員会における論点の詳細を述べると共に、沖縄県において整備が進んでいる観光統計や、独自調査の実施によって得られた統計指標を検討過程においてどのように活用したかについて把握を行うこととする。

■ 国税に対する法定外税の意義

法定外税には、環境税のように、各地域の資源性、地理的特性等が一樣ではないため国税よりも地方税の方が相応しい税目も多い。観光地の資源タイプは、山岳や湖などの自然資源、温泉資源、歴史文化資源、都市観光資源など多種多様であり、地域独自の課税により、自立的な観光予算を確保することは合理的である。

以上のような点から、今後わが国の自治体においても、利害関係者の理解が得やすい分野においては、これまで以上に観光関連税導入の積極的な検討が必要であると思われる。各種事例を分析し、自治体にとって真に導入しやすい法定外税の新しい形を模索して行くことは引き続き重要な研究課題である。

5章. 沖縄県の事例にみる法定外税検討過程と統計情報の活用

本章では、法定外税導入の検討過程の詳細について、平成 25 年度において沖縄県で検討された法定外税による観光財源確保をケーススタディとして取り上げる。

先ず 1 節では、入域税と宿泊税の 2 方式の検討過程における、導入目的や課税方法、導入手続き等に関わる論点と具体的な課題を抽出する。

2 節では、法定外税の制度設計を補完するために各段階でどのような統計や独自調査から得られた指標が用いられたかについて抽出・分類を行う。

1. 沖縄県における検討経緯と論点

(1) 新税検討の経緯と法定外税案の概要

①検討の経緯

平成 12 年の地方分権一括法施行後の沖縄県における法定外税への取り組みは、九州各県で検討が進んでいた産業廃棄物税に追随する形で進んだ。平成 16 年（2004 年）に「法定外目的税制度協議会」が設置され、平成 18 年に九州各県に 1 年遅れて「沖縄県産業廃棄物税」が成立している。

観光税については、仲井真弘多知事¹⁰の県政下である平成 19 年度に総務部で知事部局職員を対象とした「新税等の導入に関する意向調査」でアイデアの募集が行われ、提案 5 案のうちに入域税、レンタカー税、ホテル税が含まれていたことが契機になっている。航空会社や旅行会社など向けに県庁で開いた平成 20 年度観光施策説明会では、観光商工部において観光関連税の検討を行っていることが公表された。

平成 21 年 11 月、同部は「観光財源確保調査研究事業」を実施し、その中で観光財政需要や観光税導入に関する旅行者アンケート調査や、観光事業者・有識者へのヒアリング調査等が行われている。

平成 22 年度には、改めて総務部（事務局）、観光商工部、環境部の部長級が参画する「沖縄県法定外目的税制度協議会」が設置される。その後、下部機関のワーキンググループで約 25 回の検討会議が重ねられた。平成 25 年 11 月には「新たな法定外目的税に関する調査報告書」¹¹が取りまとめられている。

これを受けて、総務部長は平成 25 年 11 月、同報告書の示す新たな法定外目的税に関する意見を求めるために「新たな法定外目的税制度の導入施行に関する専門家委員会」を設置した。

専門家委員会では、新たな法定外目的税としての「入域税」「宿泊税」及び「レンタカー税」に係る問題点の有無や税理論上の問題の有無について、7 回にわたる会議と、特別審査事項（入域税の徴収方法、負担税額の限界等）に係る特別委員会、特別徴収義務者とな

¹⁰任期は平成 18 年から 6 年。

¹¹副題は「新たな法定外目的税として入域税、宿泊税又はレンタカー税を沖縄県に導入し、及び施行した場合における諸問題並びにその解決策の調査研究結果に関する報告書」

る観光事業者への意見聴取等を行った。平成 26 年 4 月に総務部長宛に「新たな法定外目的税制度に関する専門家委員会意見書」が提出されている。

しかしながら、平成 26 年 4 月の消費税増税や、平成 24 年度に導入された一括交付金による沖縄振興予算の増額¹²等の財政状況の変化を理由として、引き続き検討を続けるとしながらも、導入が見送られている。

②検討された法定外税案の概要

結果的に導入には至らなかったものの、専門家委員会の意見書では、「宿泊税」と「入域税（沖縄観光・環境創造税）」が有力とされている。

税導入の目的は、二税の間に差異は無く、自然環境の保全を前面に打ち出しつつも、沖縄県の観光魅力を向上させる観光振興施策の安定的実施を目的に加えている。従って、東京都の宿泊税と同様に受入れ態勢構築や観光プロモーション等にも一定の配分が可能となっている。二つの税目の使途範囲の差異は、入域税が“沖縄県の区域内に入域する者が”沖縄県の環境に生じさせる負荷を軽減するための事業、としているのに対し、宿泊税では“沖縄県のホテル等に宿泊する者が”としている。事業に要する経費（財政需要額）はいずれも 21.4 億円と見積もられている。この額は、現に県が平成 25 年度に実施している、想定される税収の使途に対応する事業を抽出・積算することで推計されている。

課税客体は、入域税では沖縄県に入域する者であり、宿泊税では旅館業法第 3 条第 1 項の許可¹³を受けて行うホテル等における宿泊である。納税義務者は、入域税が“営業用の旅客機等により沖縄県の区域内に入域した者、宿泊税が“沖縄県内のホテル等における宿泊者”とされており、県民も対象に含まれている。

徴収方式については、入域税については空港及び港に証紙徴収窓口設置する証紙徴収方式が、宿泊税については宿泊事業者を特別徴収義務者とする方式が提案されている。但し、入域税については航空会社等を特別徴収義務者にする方式を検討すべきとの意見が委員会から付されている。

想定税率は、入域税 480 円、宿泊税 220 円（一人 1 泊あたり。免税点 5 千円）で、税収見込み額は、入域税約 26.9 億円、宿泊税 21.4 億円であり徴収経費を除いて財政需要額をほぼ賄う額になっている。

(2) 法定外税の導入検討過程における主な論点

専門家委員会では、7 回の委員会、特別審査事項に係る特別委員会（第 2 回委員会後）、特別徴収義務者となる観光事業者への意見聴取（第 3 回委員会後）を経て、平成 26 年 4 月に総務部長宛に意見書が提出されている。

¹²沖縄振興予算は平成 23 年度の 2,317 億円から 24 年度 3,302 億円、25 年度 3,077 億円と推移した後、26 年度には 3,521 億円へと増額された。

¹³旅館業を営業しようとする者は、都道府県知事（保健所を設置する市又は特別区にあつては、市長又は区長。第四項を除き、以下同じ。）の許可を受けなければならない。

以下では、この専門家委員会における意見書作成過程における論点について、どのような説明や解釈が行われたか、あるいは修正や両論併記等が行われたかについて整理する。なお、記述する事項の順序は、第4章で整理した観光税導入における検討課題の順序に概ね沿った形で再整理している。

①導入目的や課税方法に関わる事項

・導入目的の妥当性

報告書に示された導入目的とその背景にある自主財源の不足や観光財政需要の拡大については、概ね賛同が得られた。

但し、環境施策に税収を充てる点については、対象事業を精査し、観光客に税負担を求めることが合理的であると考えられる事業に限定すべきとの意見が大勢を占めた。赤土の流出等は県民や農業者等の責任も大きく、一般財源等から応分の負担が必要としている。

・法定外税以外の方法との比較妥当性

法定外目的税方式によって、導入目的を実現していく点については特段の異論は無かった。報告書では、沖縄県が自主財源として実施している超過課税のうち、法人県民税については、社会福祉の充実、観光振興及び中小企業の育成などの事業に充てられている。しかし、受益と負担の関係がより明確な法定外目的税によって、観光振興事業を実施していくことが望ましいとしている。

・使途範囲と税種の妥当性

これも同様の趣旨となるが、報告書では、受益と負担の関係がより明確な法定外目的税によって、観光振興事業を進めていくため、使途が限定されない法定外普通税よりも法定外目的税が望ましいとしている。また、税収を特定財源として安定的に使途事業を実施していくために、基金方式を導入して管理することが望ましいとしている。これについても特段の異論は提示されなかった。

・課税額の妥当性

税率の設定については、財政需要の全てを満たす必要はないとし、県民との負担割合（一般財源等からの観光費への拠出割合）への考慮と観光需要の低下につながらないよう観光客の負担感にも配慮する必要があるとされた。

入域税については、税務課のアンケート（「新税導入に係る観光客アンケート調査」）の支払意志額の調査結果から、500円はやや高いのではないかと懸念が示された。

宿泊税については、免税点を設けること、垂直的公平の原則の考え方に立って宿泊費に応じた複数税率を検討すべきとされた。

・課税対象の妥当性

報告書では、沖縄県への入域行為や宿泊行為を行うためには相応の経済的負担能力が必要であり、担税力を見出すことができるとしている。これについての異議は無かった。

県の観光統計によれば、県内観光消費額（渡航運賃を除く）は平成22年度で70,536円と推計されており、観光客の多くは十分な担税力を有するものと考えられる。

入域税、宿泊税における高齢者、身障者への課税免除・減免については、社会に出やすい制度を作るべきとの減免を支持する意見と、減免はせずに使途としてバリアフリー化等の施策を実施した方が良いとの意見に分かれた。

宿泊税における長期滞在者への課税標準の特例については、特に長期滞在者について議論があった。県の長期滞在推進施策との整合性の問題や低額施設における長期滞在者の負担感等から特例を設けるべきという意見と、応益性や担税力の観点から特例は不要という意見が併記されている。

・徴収方式の妥当性

徴収方法については、ワーキンググループの検討では、入域税について航空会社による特別徴収が検討された際、航空運送事業者等を特別徴収義務者に指定した場合特別徴収する時期が納税義務の成立以前（入域以前）にならざるを得ないという点が問題視された。税制上現金預かりの仕組みがないというものである。このため、報告書では、空港内にゲートを設ける等して証紙徴収を行うという設計となった。

この場合、1日当たり2万人近くの人が入域する那覇空港等で円滑な徴収を行うことは現実的に困難であり、また実施するための徴収コストも5.6億円と大きく膨らんでいることから、この徴収方式が採択される可能性は低いものとなる。

これについて専門家委員会では、航空券を購入するものが入域をしないということは考えにくいことから、航空運賃等に上乘せする形で課税することは可能ではないかとの意見が複数の委員から出された。仮に航空会社等を特別徴収義務者とすることができれば、複数の宿泊施設への支払を伴ったり、中小の旅館等にも特別徴収義務者が分散する宿泊税に比べ、徴収に関わる総体のコストは低下する可能性が高い。このため、意見書では入域税の徴収方式について、賛否両論（特別徴収と証紙徴収）を併記する形が取られた。

・公示、広報の妥当性

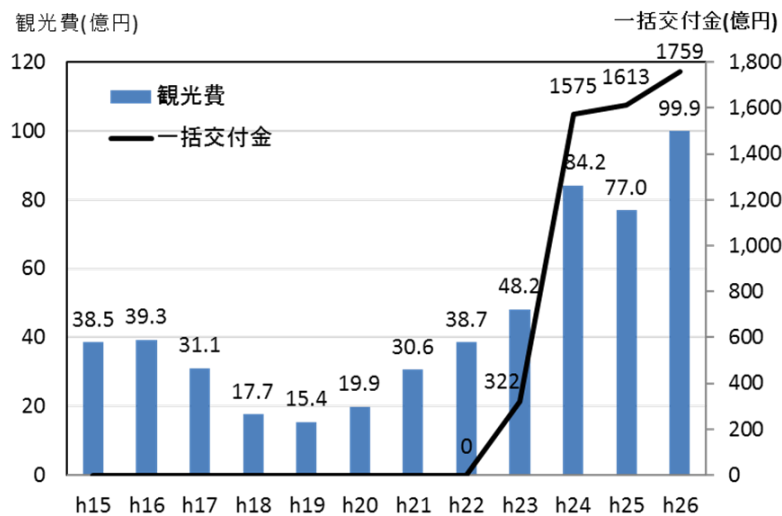
税の導入目的と用途事業による応分の受益について、納税義務者となる観光客と県民に対して十分な周知が必要であるとされた。

②導入手続き・調整に関わる事項

・新税導入への推進体制

専門委員会の意見書では、新税導入の時期について、平成26年4月の消費税増税の影響や、一括交付金の増減等の方向性を見極めることとしている。特別徴収義務者への意見聴取においても、航空会社や宿泊団体は基本的に反対の立場であったため、関係団体の理解が得られるよう慎重な判断が必要であるとした。意見書を踏まえ、小橋総務部長は平成26年10月の県議会総務企画委員会で「消費税増税や一括交付金の導入などの環境変化があり、直ちに導入するのは厳しい。」と答弁している。

専門家委員会が開催された時期は、沖縄県の観光費が一括交付金の導入及び増額を受けて大幅に増加していた時期に当たっており、平成26年度の観光費は99.9億円と平成19年度の約5倍に上昇している（図表5-1）。別の自主財源が確保されたことにより、法定外目的税を導入する必要性が薄れたことが延期に至った主な要因と考えられる。



出典：「地方財政統計年報」総務省、内閣府沖縄担当部局資料

図表 5-1. 沖縄県観光費の推移

・総務大臣の同意要件

入域税に関連して、国の同意要件の一つである地方税法第 731 条第 2 号の「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」に抵触するか否かについては、想定している税率（480 円）に留まるのであれば、重大な障害とはならないと結論づけている。これについては、課税額の妥当性と同様にアンケート調査結果の判断理由となっている。

また、「国の経済施策に照らして適当でないこと」についても不同意要件に当たらないとしているが、沖縄に特例として認められている航空機着陸料の軽減措置の目的に反すると指摘される可能性はあるとしている。

宿泊税については、地方消費税との間で二重課税にあたるかが論点とされたが、宿泊税の課税客体は宿泊行為であり、消費行為を課税客体とする地方消費税とは異なることから二重課税には当たらないとしている。

・広域での課税（県内 3 村の法定外税との重複）

沖縄県が入域税を導入する場合、既に伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村において法定外目的税「環境協力税」（いずれも同一名称）が施行されており、3 村の税制との間で調整が必要か否かが論点となった。

これに対し、特別委員会も含めた議論として、「二重課税について、違法・無効と評価される可能性が高いため調整措置は必須」「極めて僅少であっても二重課税は税制上許されない」とする意見と、「用途を使い分けることで対応できる」「地方税法上、二重課税をただちに禁止する規定は存在せず、各税の税率が僅少であれば違法と評価される可能性は低い」といった意見があり、意見書には両論が併記されている。

2. 法定外税の制度設計を補完する各種統計指標

法定外税導入の目的や使途の設定、あるいは徴収方式や税率の設定を行う上で、客観的なデータに基づいて根拠を示すことが求められる。例を挙げれば、法定外税導入検討委員会、特別徴収義務者など関係者の説得材料、地域住民への説明会、議会や総務省への説明資料としてである。沖縄県は、島嶼という地理的特性から、精度の高い観光統計が整備されている都道府県であり、また空港等で既存調査への乗合い調査の形で CVM 等の独自調査も行われている。ここでは、沖縄県における法定外税の制度設計の各段階においてどのような統計指標が引用され、どのような旅行者調査が必要とされたかについて整理する。

(1) 導入目的・使途に関連した既存統計の利用

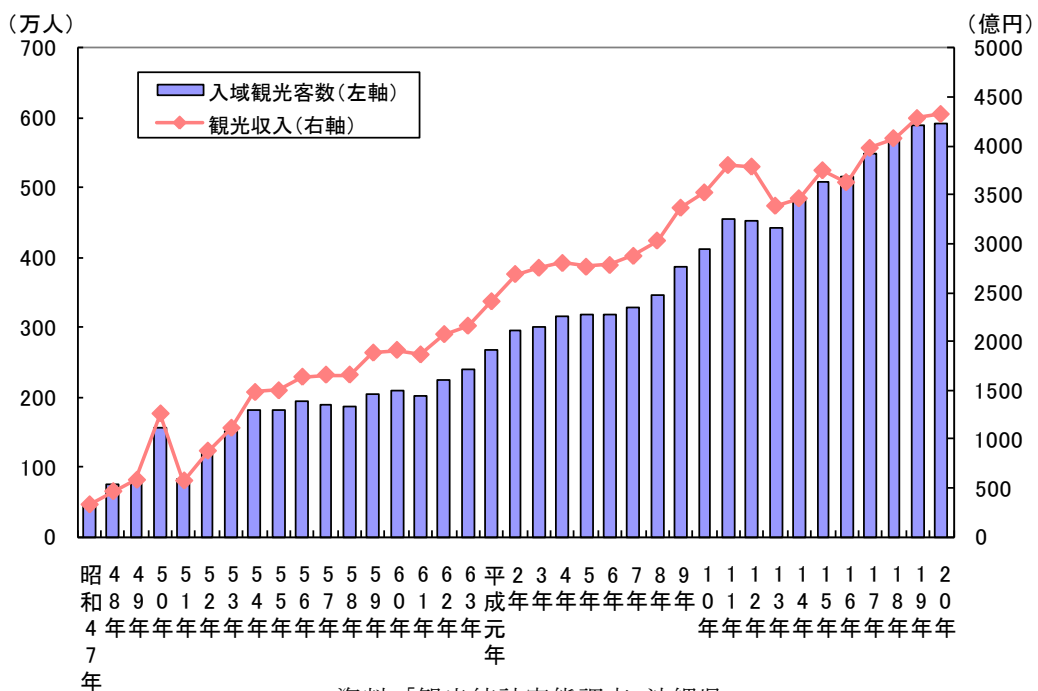
導入目的の補強に用いられた統計は、主に観光関連統計と県の財政統計である。ここでは、検討初期の報告書である平成 21 年 11 月の「観光財源確保調査研究事業」を中心に統計指標の抽出及び整理を行った。

①観光客数・観光消費額・県際収支の貢献と量的拡大の明示

観光客数は、観光財政需要の増大を示す指標として用いられている。

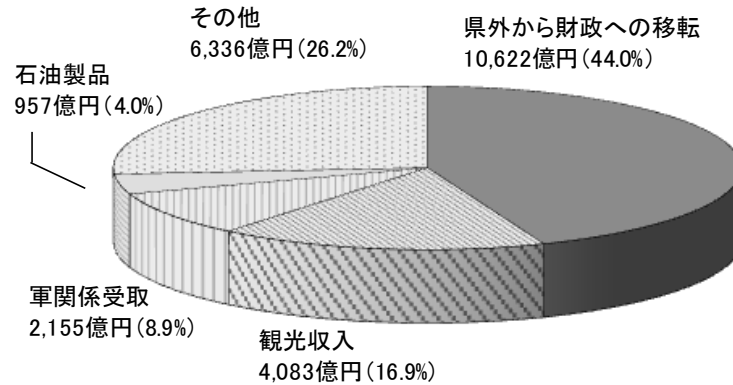
法定外税導入が本格的に検討された当時の沖縄県への観光客数は長期にわたって増加傾向が続いている。「観光財源確保調査研究事業」では、観光産業が県経済の自立的運営において重要な位置を占めるに至ったことが観光統計によって示される（図表 5-2）。

また、県際収支への観光の貢献として、平成 18 年度の観光収入は 4,083 億円であり、これは沖縄県の「県民経済計算」の指標である「県外受取」の 16.9%と、全産業の中で最も大きなシェアを占めることが強調された（図表 5-3）。



資料:「観光統計実態調査」沖縄県
図表 5-2. 入域観光客数と観光収入

一方、観光客数の増大は、観光地を中心に環境負荷の増大や交通量の増加等をもたらす側面もあり、観光産業の持続的な成長を図る上では、こうした負の影響を抑えながら、観光客にとって満足度の高い観光地づくりを進める必要があるとし、そのための観光行政へのニーズも増大していることが述べられている。



資料:「観光統計実態調査」沖縄県

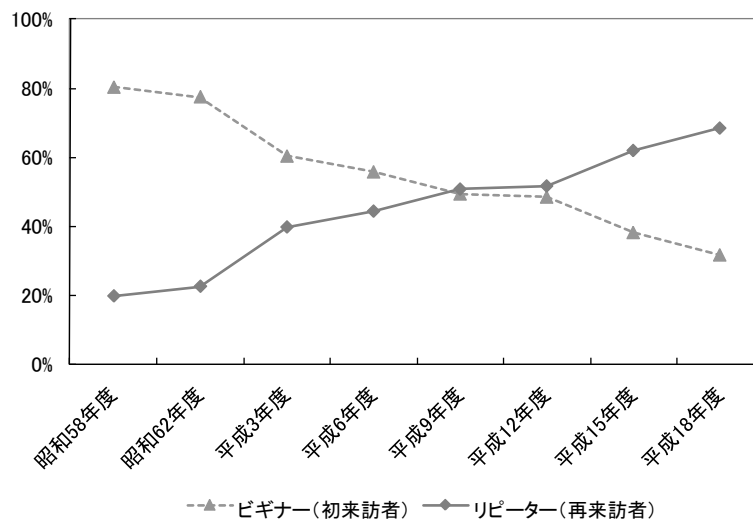
図表 5-3. 県外受取の内訳(平成 18 年度)

②客層変化への対応の必要性の明示

「観光財源確保調査研究事業」では、観光市場の量的な増大に加えて、客層構造の変化が進行している状況を観光統計の時系列データによって示し、市場の質的变化に対応していくための観光施策体系の構築とそのため観光財源を確保していく必要性について述べている。

・リピーターの増加

入域観光客に占めるリピーター（再来訪客）の比率をみると、昭和 58 年度には 2 割以下であったリピーター比率が平成 9 年度に 5 割を超え、初来訪客比率を上回っている。その後もリピーター比率の増加傾向が続き、平成 18 年度には 7 割近くにまで上昇したことが示された（図表 5-4）。

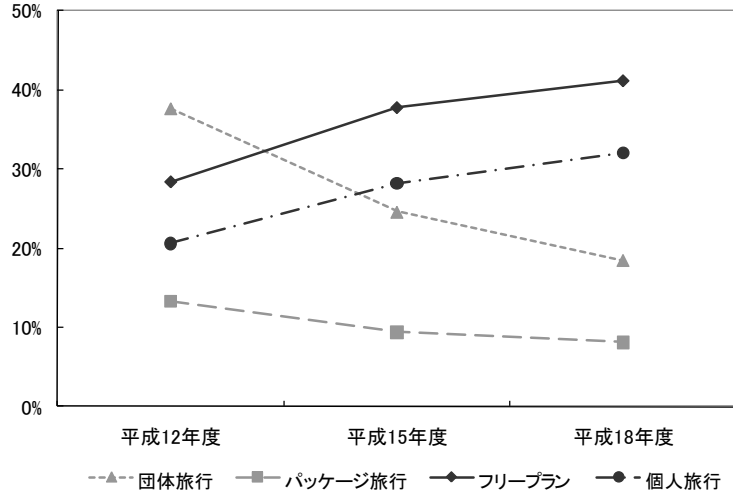


資料:「観光要覧平成 19 年版」(沖縄県)

図表 5-4. ビギナー比率とリピーター比率の推移

・個人手配旅行者の増加

リピーターの増加に伴い、フリープランや個人旅行といった自由度の高い旅行形態をとる観光客が増加しており、インターネットの利用が増加していると時系列データで整理している(図表 5-5)。旅行内容でも従来主流であった周遊観光が減少傾向にあるとしている。



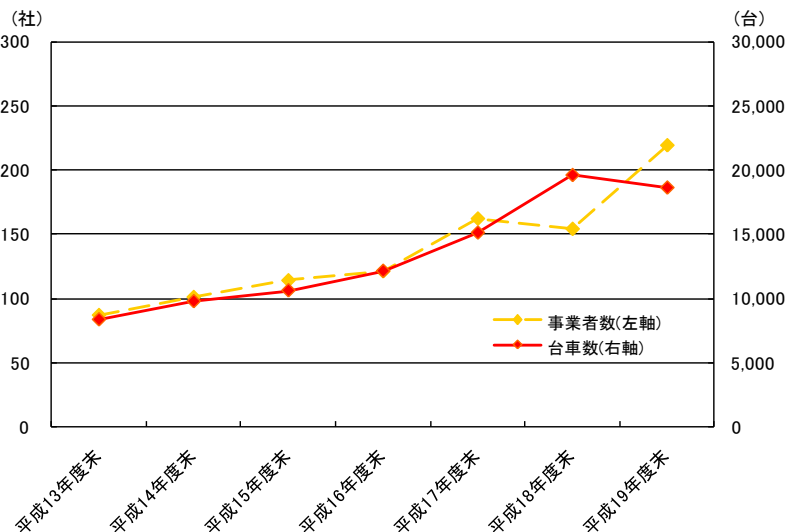
資料：観光要覧平成 19 年版（沖縄県）

図表 5-5. 旅行形態の変化

・レンタカー利用の増加

観光客のレンタカー利用率が長期的に増加しており、平成 19 年度末で約 2 万台のレンタカー乗用車があることが示される(図表 5-6)。これに伴う環境負荷や交通施策がレンタカー税についての検討を行うことの一理由になっている。

その上で、集落の中にある飲食店を目指して昼時にレンタカーが集中的に入り込むような、これまでにみられなかったような現象も見られるようになったとし、今後は、個人観光客と地域コミュニティとの摩擦を回避するような観光施策が必要となってくるとしている。



資料：自動車レンタリース年鑑（交通毎日新聞社）

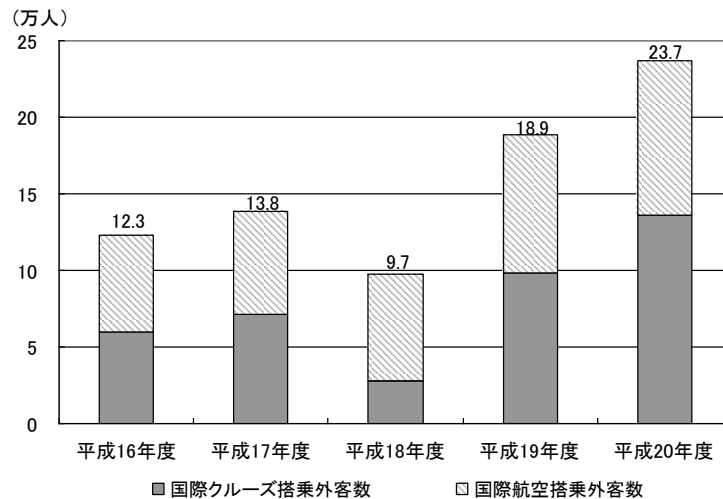
図表 5-6. 沖縄県におけるレンタカー業者数と台数(乗用車)

・外国人客の増加

法定外税の検討が本格化した平成 21 年当時は、沖縄の観光地としての認知が海外広がりつつある段階であった。平成 16 年度には 12.3 万人と沖縄への入域観光客数の 2.4%に留まっていた外国人客が、平成 20 年度には 23.7 万人とほぼ倍増し、入域観光客数に占める割合も 4.0%に上昇している（図表 5-7）。

アジア経済の発展や渡航条件緩和等の進展も踏まえれば、外国人客の潜在需要はさらに高まるとし、国際間の厳しい観光地競争の下で、需要を顕在化していくための継続的なマーケティング活動、及び受入態勢の強化（外国人客の増加に対応する交通インフラ施設の整備・改善、きめ細かな着地での観光情報の提供等）を進める必要があるとしている。

なお、平成 28 年の外国人客数は 208.2 万人と入域観光客数 861.3 万人の 24%を占めており、現時点で法定外税の導入を検討する場合には、外国人客に対応する使途事業のウェイトがより高まるものと考えられる。



資料：観光統計実態調査（沖縄県）

図表 5-7. 外国人客数の推移

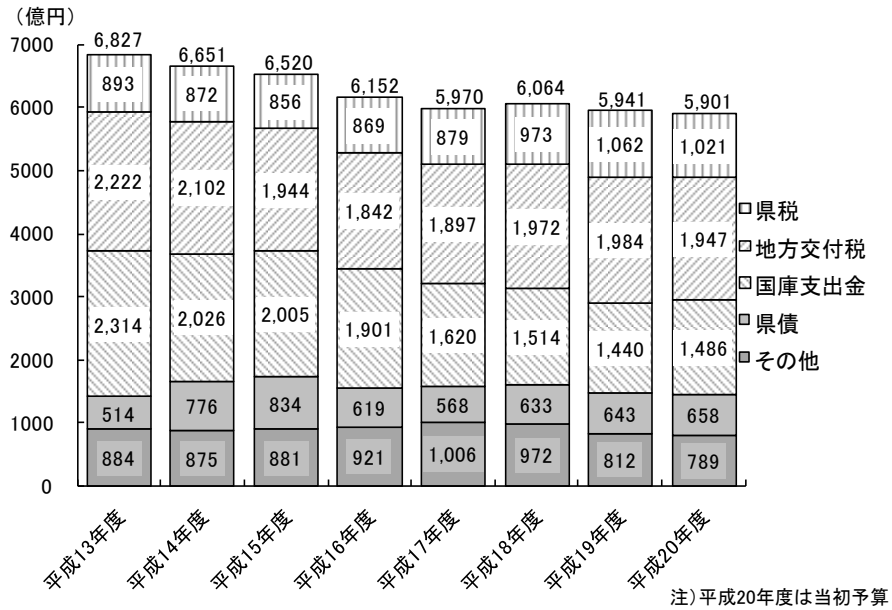
③県財政の課題と観光予算の減少の明示

図表 5-8 に示すように、法定外税の本格的な検討が始まった平成 19 年度頃の沖縄県の歳入額（決算額）は減少傾向にあり、平成 20 年度は 5,901 億円と平成 13 年度から 13.6%も減少している。

また、歳入に占める県税の構成比は若干増加傾向とはなっているものの、九州他県と比較した場合、相対的に低くなっており、財源の多くを地方交付税に依存した状態となっていることが強調される（図表 5-9）。

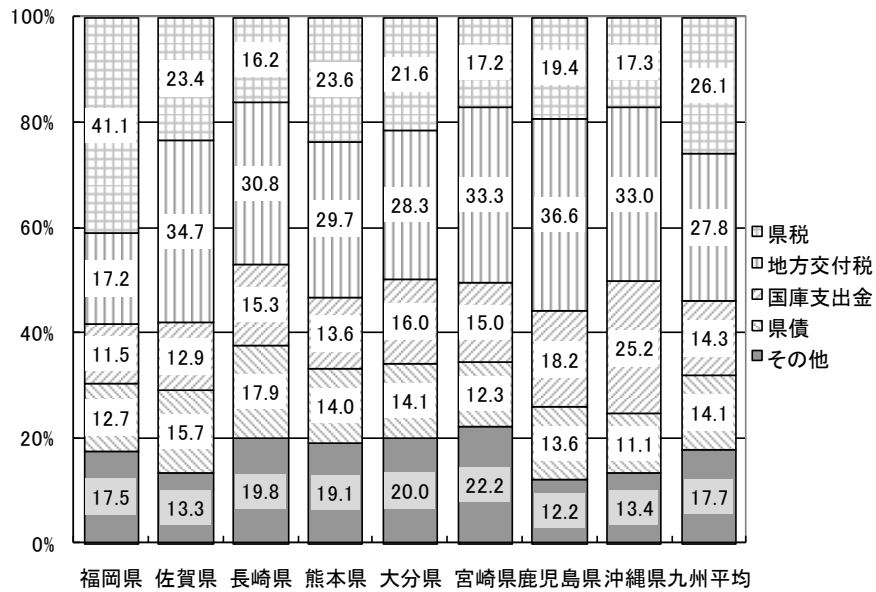
観光産業の成長とそれに伴う財政需要の拡大に反して、観光関連予算は縮小傾向にあった（図表 5-10）。観光施設整備事業費が大幅に減少したことなどから、平成 20 年度の当初予算は平成 16 年度比でみると 4 割程度まで抑制されていた。観光予算が一般財源から拠出される以上、県財政の状況に観光予算が左右されることは避けられないというのが実態となっている。

5章. 沖縄県の事例にみる法定外税検討過程と統計情報の活用



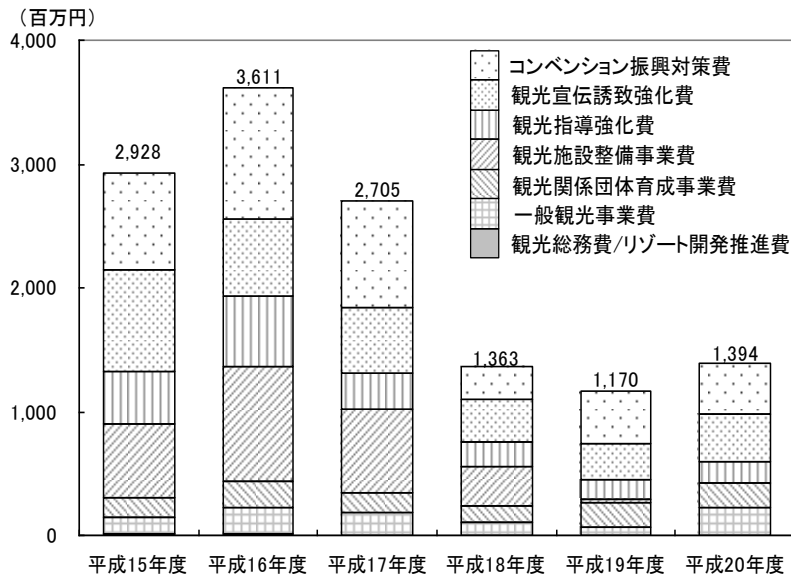
資料：「沖縄県財政の状況」（沖縄県）

図表 5-8. 沖縄県の歳入額(決算額)



資料：沖縄県財政の状況（沖縄県）

図表 5-9. 歳入構成比の九州各県との比較
(平成20年度当初予算)



資料：「観光要覧平成19年版」（沖縄県）

図表 5-10. 観光関連予算の推移(当初予算)

(2) 沖縄観光の課題と望ましい用途に関する調査

①独自調査による制度設計に係る情報の補完

観光財源制度の設計に当たっては、旅行者の支払意志額など既存統計等からは得られない情報が少なくない。「観光財源確保調査研究事業」では、観光税を用いて推進すべき施策について旅行者へのアンケートを行って、使途範囲の検討材料としている。この調査は、県の観光統計を作成するための調査事業（「沖縄県観光統計実態調査」）の一環として那覇空港で実施されている旅行者調査に、観光税に関連する諸設問を追加する形で実施されている。

同様の手法による調査は、実施主体を総務部税務課に替えて平成23年8月と24年2月に「新税導入に係る観光客アンケート調査の概要」として行われた。これは、季節の違いによる回答傾向の差異の把握や、データ更新による最新の情報取得が目的である。回収数は1,013票である。

②沖縄観光の課題及び新財源を用いて行うことが望ましい施策・事業

・沖縄観光の課題

旅行者からみた沖縄観光の課題としては、交通機関や交通拠点の利便性、海や森林の環境悪化、伝統芸能や沖縄文化を楽しむ機会、歴史資源や町並みの喪失といった点について同意する向きが多かった（図表 5-11）。

・新財源を用いて行うことが望ましい施策

来訪客の負担に基づく財源を用いて行うことが望ましい施策としては、「美しい海や海洋生物の保全」が90.2%と非常に高い回答率となっており、沖縄の観光魅力の中核が海であることを再認識させる結果となっている（図表 5-12）。2位、3位も「森林や河川及びその生態系の保全」57.0%、「歴史資源や町並みの保全」37.3%といった観光資源の保全に関する回答が並んでいる。最大の課題とされる交通の利便性については、「交通機関や交通拠

点の利便性の改善」21.1%で4位となっており、一定の回答率は集めているが、資源の保全に比べると、観光客の負担で行うべきとの考え方は少ない。

・新財源を用いて推進すべき事業

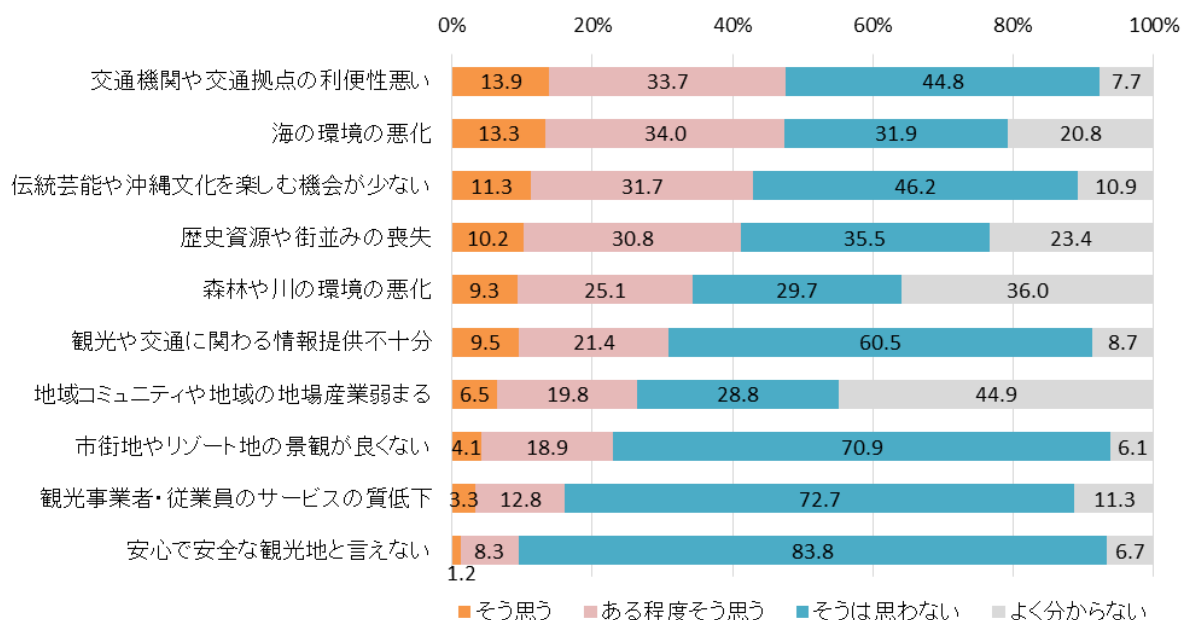
もう少し具体的な事業レベルで推進すべきと思う事業についての質問も行われている。

やはり自然保護に関する事業の回答率が高く、「オニヒトデ駆除やサンゴ移植などのサンゴ保全活動」81.7%、「自然保護区域の設置」42.9%、「自然保護活動への来訪者参加プログラム」28.4%、「レンタカーやバスの電気自動車化推進」27.5%、「環境に優しい日焼け止めや洗剤等の利用徹底」24.6%、「CO2削減に配慮する旅行の普及」21.6%等が上位となった(図表5-15)。

「台風時の観光客への支援」も32.3%と3位の回答率となっている。多客期である夏場に上陸が多い台風への対策は、沖縄県固有の観光財政需要と言え、現状でも県の「台風時観光客対策事業」として、那覇空港で多数の滞留者が発生した場合の一時待機所の開設及び移送、台風時観光客対策協議会の開催等が行われている。こうした財源への観光客の負担は比較的に認されているという回答結果となっている。

一方、プロモーションやイベントについては、観光客の負担で推進すべきとの意見は全般に少ない。「特典付きガイドマップ等の配布」6.2%、「来訪者が楽しめるイベントの増加」6.1%、「沖縄観光の宣伝活動」4.9%など、軒並み低い回答率となっている。「地場産品販売施設の設置」9.8%も比較的低い数値に留まっている。

交通関連の事業も比較的低く、「利便性の高いバス路線の整備」17.5%、「空港でのレンタカーチェックイン」10.2%、「航空路線維持のための補助金」9.6%などとなっており、事業者の自助努力や県民負担で行うべきとの考え方が強いと考えられる。



出典:「新たな法定外目的税に関する調査報告書」(沖縄県法定外目的税制度協議会・平成25年11月)

図表5-11. 旅行者からみた沖縄観光の課題(初来訪客を除く)

来訪客の負担に基づく財源を用いて行うことが望ましいと思う施策	構成比 (%)	来訪客の負担に基づく財源を用いて推進すべきと思う事業	構成比 (%)
美しい海や海洋生物の保全	90.2	オニヒトデ駆除やサンゴ移植などのサンゴ保全活動	81.7
森林や河川及びその生態系の保全	57.0	自然保護区域の設置	42.9
歴史資源や町並みの保全	37.3	台風時の観光客への支援	32.3
交通機関や交通拠点の利便性の改善	21.1	自然保護活動への来訪者参加プログラム	28.4
伝統芸能や沖縄文化のイベントの開催	16.5	レンタカーやバスの電気自動車化推進	27.5
安心・安全な観光地づくり	15.2	環境に優しい日焼け止めや洗剤等の利用徹底	24.6
市街地やリゾート地の景観の整備	9.3	CO2削減に配慮する旅行の普及	21.6
観光や交通に関する情報提供の充実	7.9	利便性の高いバス路線の整備	17.5
地場産品販売や飲食店等での地産地消の推進	5.2	緊急時の医療体制整備	17.5
観光事業者・従業員のサービス向上への研修事業	4.1	空港でのレンタカーチェックイン	10.2
その他	0.7	地場産品販売施設の設置	9.8
わからない	2.4	航空路線維持のための補助金	9.6
無回答	-	特典付きガイドマップ等の配布	6.2
合計	266.9	来訪客が楽しめるイベントの増加	6.1
		ダイバーのための拠点施設整備	5.4
		国際通りの歩行者天国化	5.1
		沖縄観光の宣伝活動	4.9
		わからない	2.4
		無回答	-
		合計	353.7

出典:「新たな法定外目的税に関する調査報告書」(沖縄県法定外目的税制度協議会・平成 25 年 11 月)

図表 5-12. 新財源を用いて行うことが望ましい施策及び事業

(3) CVM による支払意思額の把握

①CVM 調査の概要と課題

CVM (Contingent Valuation Method: 仮想市場評価法) は、元来は自然環境の価値の計測に用いられた手法だが、近年は公共政策の実施効果を市場価格で評価するための手法として幅広く用いられるようになってきている[国土交通省・2009]。

前記の「新税導入に係る観光客アンケート調査」では、沖縄県への旅行者に対して、新財源による使途事業に対してどのくらいまで負担することが可能か(支払意思額)について、CVM に準じた形式での質問を行っている。

この結果は、入域税の税率の検討資料として、総務省の同意要件である「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」の 2 点を判断するための材料として利用可能なものとなる。

但し、ここで言う使途事業とは、質問文では「自然環境等の観光資源の保全や観光客の利便性向上などを進めていくために、あなたが沖縄にいらした際に 1 人当たり 500 円のご負担をお願いするとしたらどう感じられますか」と包括的な表現がされており、具体的な事業を特定し、その内容を伝達した上で行われた質問ではない。

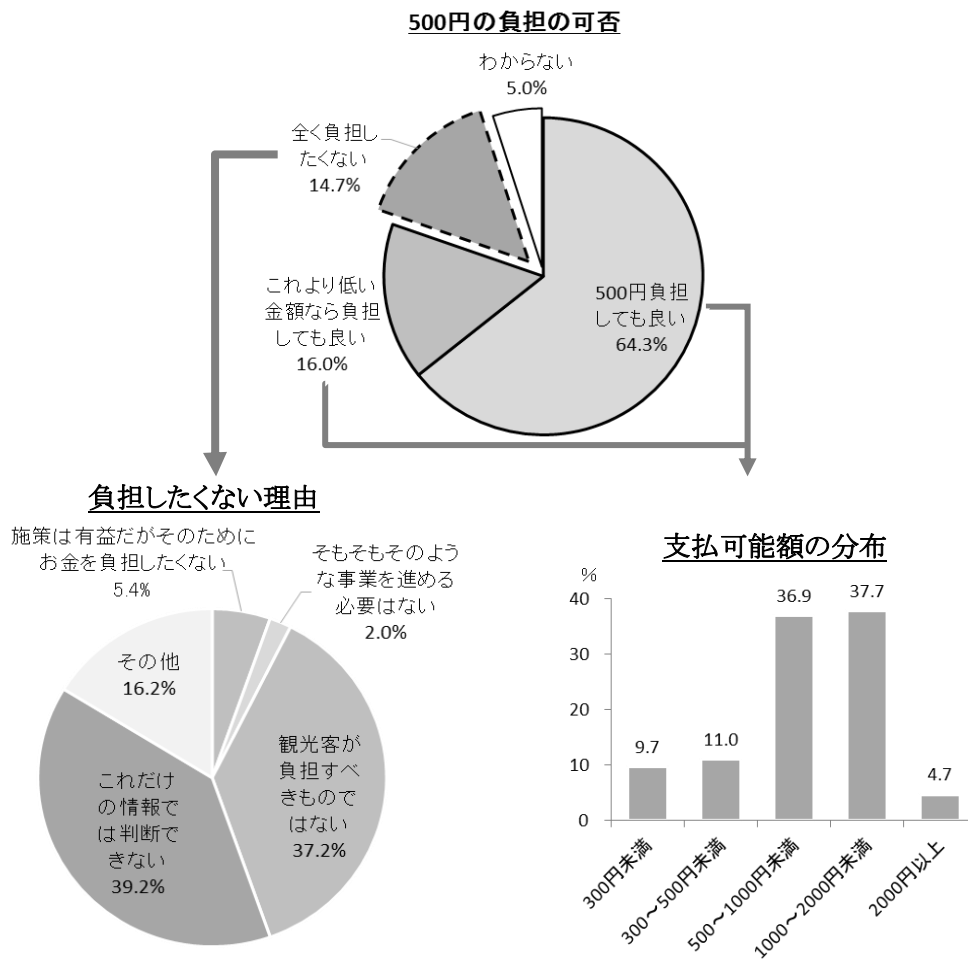
東京都の宿泊税など観光関連の法定外税の使途範囲及びそれによる便益の範囲は一般に幅広く、旅行者の訪問先や活動による便益の差異もある。遊歩道の修景事業のような目に見えるような便益を示すことが難しい点はこの手法を用いる上での課題と考えられる。

検討会議等の進捗をみて、ある程度主要な使途事業が絞られた段階で、複数の事業について個別に評価を行い合算するという方式もあり得るが、審議は結論を示す期限が決められているケースが多く、こうした調査を会期中に組み込むことは現実には難しい。

②支払意思額の分布

同調査では、500円という金額を最初に提示して支払可否を問う二項選択方式(dichotomous choice)と、その上で次の設問で支払可能な額を自由回答で聞く「自由回答方式」の併用を行っている。

その結果として、「500円を負担しても良い」人は64.3%を占め、「これより低い金額なら負担しても良い」人が16.0%、「全く負担したくない」人が14.7%、「わからない」人が5.0%という回答結果となっている。負担しても良いと答えた80.3%の人の内訳をみると、2000円以上が4.7%、1000円以上2000円未満が37.7%、500円以上1000円未満が36.9%、300円以上500円未満が11.0%、300円未満が9.7%と分布している(図表5-13)。



資料:「新たな法定外目的税に関する調査報告書」(沖縄県法定外目的税制度協議会・平成25年11月)より筆者作成

図表5-13. 支払意思額の分布・負担したくない理由

③負担したくない理由、来訪頻度への影響、県民負担への意識

「全く負担したくない」人の回答理由としては、「これだけの情報では判断できない」が39.2%、「観光客が負担すべきものではない」が37.2%と多い。従って、十分な情報提供や、観光客が負担する理由を十分に説明することが納得性を増す上で重要となると考えられる。

また、負担してもよいと思う金額を超えると、沖縄への来訪頻度に影響はあるかとの設問（全員への質問）に対しては、「来訪頻度に影響はないと思う」が66.6%と3分の2を占め、「来訪頻度が減ると思う」18.5%、「沖縄には来ないと思う」1.9%、「わからない」9.9%と回答されており、支払意志額を超過した制度となった場合でも、来訪実績への影響は緩和されることが予想される。

「来訪客だけでなく、沖縄県民も同様に負担すべきだと思いますか」との質問に対しては、「負担すべき」が約半数の50.1%を占め、「負担する必要はない」21.6%より多数を占めている。「わからない」は28.3%となっている。

(4) 徴収方法別の課税対象数及び税収予測に関する統計指標

①課税対象・免除対象の妥当性に関する資料

平成22年度の時点で沖縄県に入域する県外観光客571.8万人のうち、空港利用者数は543.5万人、海港利用者数は28.3万人であり、95.1%が空路を利用しており、空港が課税を行う上での隘路となっている点が、県の「観光統計実態調査」からわかる。

県外客がどのタイプの宿泊施設に宿泊しているかについても、同統計の調査によって示すことができる¹⁴。宿泊税が課税対象とする宿泊客は、旅館業法に規定される商業的宿泊施設が想定され、実家や別荘、福利厚生施設等は想定されていない。平成22年度の数値では、「実家・親戚知人宅」が3.1%、ウィークリーマンションが0.7%などとなっており、除外対象となる。

また、東京都同様に徴収コストや垂直的公平性の観点から免税点を設けることが検討されることから、宿泊費の分布も必要とされる。沖縄県の場合には、既存の観光統計において宿泊費と泊数について質問しており、観光客1泊あたりの平均宿泊費の分布を作成することが可能であった。

県民がどの程度対象となるかについても、県民への財源制度の説明資料として必要とされる。これについては、入域税については「観光統計実態調査」で航空旅客数に占める県民比率が推計されている。宿泊税に関しては、観光庁の「宿泊旅行統計」の発地別の比率を援用することができる。

また、課税免除もしくは税率の減免対象として、高齢者、長期滞在者、修学旅行生、身障者といった客層を含めるかについても議論が行われている。これら客層別の対象者数についても「観光統計実態調査」から推計可能である。高齢者については、年代分布から、

¹⁴同統計では、県外客の旅行実態は空港調査によって行われ、県民の旅行実態についてはインターネットによる調査が行われている。

長期滞在者については泊数分布から、修学旅行生については県が実施している「修学旅行入込状況調査」の数値が利用可能である。

身障者の来訪客については、適当な資料が無いのが実態である。「観光財源確保調査研究事業」では、「平成18年度観光統計実態調査」からバリアフリー施設の利用率（介助者を含む）が2.5%という数値を利用して税収予測を行っている。

②税収の予測

「新たな法定外目的税に関する調査報告書」では、各税目別に税率を設定し、税収見込み値の予測を行っている。予測に用いられる免除対象者等の各種パラメーターには、既に見たような統計指標が総合的に活用される。沖縄県では、特に県が整備してきた観光統計（「観光統計実態調査」）が多く用いられている。

なお、税率については、徴収経費を除いて財政需要額をほぼ賄う額として逆算された仮の税率である。既に述べたように、税率についての委員会での議論では、一般財源等からの拠出も行うべきとの意見や、CVMの結果を踏まえ観光客の負担感に配慮すべきとの意見が出されている。

(5) 統計指標による制度設計の補完

以上のように、沖縄県における法定外税導入の検討過程では、多くの統計資料及び独自調査の結果が制度設計の様々な段階で利用されている。

図表 5-14 は、この対応関係について、制度設計の段階毎に、必要とされる主な指標とその基礎資料となった統計や独自調査について整理したものである。

沖縄県は、観光統計の整備が進んでいる地域であり、既存統計から得られる情報量も多い。他の地域では、観光統計の準備度が低いことから、独自調査の重要性が高いと考えられる。新規財源の制度設計に資する情報を得る上で、調査票に盛り込む項目として、沖縄県が用いた指標には参考とすべきものが多い。

制度設計の段階	必要とされた主な指標	利用された統計調査の種別
導入目的・用途の明示		
観光財政需要の増大	観光客数の推移	県観光統計
・ 観光客数の増加	・ リピーター比率増加、個人手配旅行の増加、外国人客の増加、レンタカー利用者の増加等	県観光統計、出入国管理統計(法務省) 交通統計(沖縄総合事務局・団体資料等)
・ 客層変化と新たな財政需要の拡大		
観光振興の重要性		
・ 所得・雇用への貢献	・ 消費額、観光GDP、経済波及効果、雇用効果	県観光統計、経済効果調査
・ 域際収支への貢献	・ 県外客消費額、県際収支受取額シェア	県観光統計、県民所得統計
財政状況の課題		
・ 観光費の減少	・ 観光予算の動向、観光費(総務省)の動向	県財政統計、「都道府県決算状況調」(総務省)
・ 財政状況の悪化	・ 歳入・歳出の推移	県財政統計
用途範囲の検討		
・ 観光課題の認識	・ 沖縄観光の課題への認識	県観光統計、県独自調査
・ 用途範囲の納得性	・ 新財源を用いて行うべき施策 ・ 新財源を用いて行うべき事業	県独自調査 県独自調査
税率の検討		
・ 税率の限度額の把握	・ 支払意志額の分布、負担したくない理由	県独自調査
・ 同意要件(流通への障害)	・ 支払意志額の分布、来訪頻度への影響度	県独自調査
・ 県民負担への意識	・ 県民も同様に負担すべきか	県独自調査
課税対象の妥当性の検討、税収見込額の推計		
課税対象の妥当性の検討		
・ 課税客体数の把握、捕捉地点の検討	・ 空海港利用観光客数、旅館等宿泊者数	県観光統計、「宿泊旅行統計」(観光庁)
・ 免税点の検討	・ 宿泊費の分布	県観光統計
・ 減免対象の検討・把握	・ 高齢者数、宿泊数分布(長期滞在者数)、修学旅行生の数	県観光統計、「宿泊旅行統計」(観光庁)、 県修学旅行調査
・ 県民対象者数の把握	・ 県民出域客数、県民県内旅館等宿泊数	県観光統計、「宿泊旅行統計」(観光庁)
税収見込額の推計		
・ 課税標準の見込数	・ 課税客体数、平均泊数、減免対象数 他	県観光統計 他

出典:「新たな法定外目的税に関する調査報告書」(沖縄県法定外目的税制度協議会・平成 25 年 11 月)

「新たな法定外目的税制度に関する専門家委員会意見書」(平成 26 年 4 月)等を踏まえて筆者作成。

図表 5-14. 法定外税の制度設計を補完する統計指標(沖縄県における活用例)

3. まとめ

本章では、沖縄県の事例を取り上げ、法定外税導入の検討過程での主な論点を整理した。委員会では広範な検討項目が取り上げられている。導入目的や使用範囲の妥当性、課税原則に照らした税率・免税点・免除対象等の妥当性、徴収方法の課題といった導入目的や課税方法に関わる事項、導入のタイミング、税収予測、二重課税への対応といった導入手続き・関係機関との調整に関する課題などであり、特に、専門家委員会の議論の中で、修正意見の出た点や意見が分かれて両論併記となった点を中心に記述した。

両論併記となった点としては、長期滞在者に特例を設けるべきか否か、入域税の徴収方式で特別徴収が可能か証紙徴収で対応すべきという立場、伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村で既に導入済みの「環境協力税」との間で、重複課税として調整措置が必要か否かの3点があった。入域税の徴収方法については、法的な解釈が明快でないことに加え、徴収の協力者としての航空会社や空港の意向や徴収コストも重要な要因となる。また、重複課税の問題についても、総務省の解釈や3村の使用事業との棲み分けといった課題がある。いずれも、県だけの判断では結論を出せない論点となっており、導入手続きを進める上で、十分な情報収集と慎重な交渉が求められる事項である。

検討では法定外税の導入は入域税方式または宿泊税方式によって可能との判断に至ったが、導入時期については延期との判断が行われた。その主因は、専門家委員会が開催された時期が、一括交付金の導入・増額が行われ、観光財源が十分に確保された時期に当たっていたことに求められる。

2節では、法定外税の制度設計を補完する役目を果たした統計指標についてとりまとめを行った。沖縄県は島嶼部という地理的特性もあって、空港調査を中心に観光統計の整備が比較的進んでいる地域であり、制度設計にも多くの観光統計指標が引用された。また、空港調査による独自調査も幾つか実施されている。本稿では、制度設計で用いられた指標を抽出し、その意義を考察すると共に、制度設計の各段階に沿った分類を行った。

6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題

1. 協力金制度研究の目的

①研究の背景

地域の観光費は長期的に減少傾向にある。その要因としては観光需要が1995年頃をピークに減少に転じた点が大いだが、もう1つの背景として、地方財政の逼迫や自主財源制度の不備など財源の問題がある。都道府県の観光費は都道府県の歳出額の減少率以上に大きく低下しており、こうした環境下で観光施策に必要な財源を確保していくことが観光地における重要な課題となっている。

自治体の観光財源¹⁵は、自治体独自の財源である自主財源と、国や県の裁量等に左右される依存財源とに大別される。自主財源としては、地方税、協力金、寄附金、事業収入が主なものであり、依存財源としては、地方債（過疎対策事業債等）、国・県等の補助事業等が主なものと言える。

自主財源のうち、地方税のほとんどは観光施策を用途としておらず、地方財政の緊縮化の影響を免れない。唯一地方税のうち入湯税が観光振興を用途の一部に含んでいるが、用途に占める観光振興費の比率は裁量で決まることや、温泉資源の多寡による地域格差が大いといった課題がある。

法定外税については、条例の制定、総務省の同意要件など制度導入までの手続きや制約が大きく、容易に導入できないのが実態である。これと比べると、協力金制度の導入は相対的に容易であり、観光地の自主財源制度としての重要性が高まる可能性がある。

②先行研究に対する本研究の意義

収受対象を観光客（地域住民の利用を含む）とする協力金制度に関する先行研究は国立公園や森林地域などに関するものが中心であり、代表的なものとして、林野庁主導で1986年に創設された「森林環境整備推進協力金」制度（レクリエーションの森）の事例研究がある（〔渡邊 2003〕〔栗山 2008〕等）。

また、地域主体の協力金制度の事例では、雨竜沼湿原〔庄司・栗山 1999〕や、世界遺産登録に向けて財源問題が課題視された富士山に関連する研究（〔山本 2011〕等）等があるが、いずれも個別事例を扱ったものである。これらの先行研究の内容としては、支払意思額や環境価値の計測を行ったものが多い。

なお、協力金制度に類似する財源制度として寄付金制度があり、土地保有を通じて自然資源や歴史資源の保全を図るナショナルトラストに関する研究が目立つ。その多くは、英国や米国などの事例を取り扱っており、国内事例の研究では、全国的に活動を行う組織に関するものが多い（〔浅海, 2002〕等）。

これらの先行研究に対して、本研究では、全国の観光客を収受対象とする地域主導による協力金制度を対象として取り上げ、その導入・運営の実態を把握し、協力金制度事例の分類軸に沿って観光財源制度としてみた課題を示した。具体的には、本研究を通じて、収受額の分布、収受時期・収受方法の傾向、導入目的・用途事業の範囲、導入手続き等の実

¹⁵ここで言う観光財源は、その用途が地域の観光振興施策との関連性が強いものに限定している。

態、収支の開示状況、他財源や観光計画等との連動性等の諸課題を明らかにしている。

研究の手順として、先ず地域主体で導入が行われた協力金制度の導入事例を各種資料から収集し、導入主体、協力金、収受単位、収受期間、対象者、収受方法等を軸に整理している。これと並行して、3つの事例についてヒアリング調査を行い、協力金制度を導入する上での課題等についての情報を補完した。その上で、全国の協力金制度の運営主体へのアンケート調査を設計・実施し、協力金制度の導入目的や使途、使途の開示状況、導入効果への認識等を把握した。これらを踏まえて、協力金制度の法定外税等と比べた特性を整理し、制度導入効果からみた協力金制度設計の方向性について考察した。

2. 全国の協力金制度事例とその分類

(1) 対象とする協力金制度の範囲と協力金制度の事例収集

本研究が対象とする協力金制度は、制度の導入主体が自治体もしくは営利を目的とせず所在する地域の観光振興に寄与している組織が運営する事例から抽出している。林野庁や環境省等国が整備した協力金制度の中には、地域と連携して実施している事例も多いが、これらについては国主体で導入を図った制度と見なして対象から除外した。NPO 法人や民間事業者等が全国的に展開している事業に係る寄附金制度も同様に除外している。

また、観光振興のための財源確保を主な目的とし、収受の相手先が主に観光客¹⁶である制度を対象としている。地域内の事業者や住民を主な拠出者とする寄附金制度等については取り扱わない。例えば、行祭事への協賛金、各地で行われている「ふるさと納税制度」、企業や個人を対象とした制度（「北杜市環境保全協力金」等）である。

観光地域で行われている協力金制度の事例についての情報収集は、Web 上や既存資料等から行い、上記条件による抽出・分析を行った。具体的には、国立国会図書館「インターネット資料収集保存事業」によるアーカイブ情報を、観光財源に関する各種文献の掲載事例によって補完する方法で行った（2014年3月時点）。但し、協力金制度を Web 上で周知していないケースがあること、シーズン終了後に情報が削除されるケースがあること等から、収集しきれなかった事例が存在すると考えられる。

(2) 協力金制度の事例の抽出とその分類軸

①事例の抽出方法

上記の条件に従い、60件の協力金制度の事例を抽出して図表 6-1 に整理している。

原則として 2013 年度迄に導入された協力金制度を対象としたが、比較対象として、2009 年度に終了した「滝桜協力金」（三春町）や、社会実験段階を終えて 2014 年度から導入された「富士山保全協力金」（山梨県・静岡県）も事例に含めている。

「富士山保全協力金」については、山梨県と静岡県、「五箇山保存協力金」については、相倉合掌造り集落保存財団と菅沼世界遺産保存組合に、導入主体が分かれるが、表中では一体的にとりまとめている。

¹⁶非日常圏にある観光地への来訪客を指すものだが、本研究の協力金収受対象者には地域住民も含める。また、制度運営主体が来訪客を観光客として認識していない場合も含まれる。

6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題

図表 6-1. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の事例

(2013年度迄に導入されたもの。収受対象者タイプ別・都道府県順)

協力金制度名称	都道府県	都道府県番号	地域・観光施設等	導入主体	収受額(円) 125年 ※主な対象者区分	収受対象 単位 (対象者区分)	対象者 1. 数 2. 来訪者 3. 回数 4. その他	収受期間 (内は例示年)	期間の タイプ 1. 通年 2. 季節限定 3. 行事期間 4. その他	収受方法・収受額(補足)等	備注
紅葉の旭岳・渋瀬線補助協力金	北海道	1	東川町・旭岳 (公共駐車場・臨時駐車場)	旭岳地区自動車利用通 正化等対策協議会・旭岳 観光協議会・旭岳地区 台地区自動車利用通正化対策 連絡協議会(上川町等で構成)	300 円/台 車1台	1	1. 数 2. 来訪者 3. 回数 4. その他	2011年 9/17-19, 23- 25	3	公共駐車場・臨時駐車場 交通整理員の配置や、誘導看板の設置等、紅葉時 期における交通渋滞緩和のため	
大雪レイクサ小駐車場維持者補助協力金	北海道	1	上川町・大雪 レイクサ小駐 車場	大雪地区自動車利用通正化対策 連絡協議会(上川町等で構成)	200 円/台	1		紅葉期 2012年 9/21-9/30	2	大雪レイクサ小駐車場内の本部サイトで収受。協力者には 限定オリジナルポストカードを配布。観光台、高原温泉方面 へシャトルバス実施(運賃別送)。	
城山公園車両入山協力金 ※2010年度で終了	青森県	2	三戸町・城山 公園	三戸町観光協会	300 円/台 (普通車)	1		2010年 4/25-5/5	3	青森県立城山公園駐車場利用者が収受。専用車300円、 マイクログループバス収受は無料。	城山公園の駐車場管理
あやめまつり駐車場協力金	宮城県	4	多賀城市・多 賀城あやめ まつり	多賀城あやめまつり実行委員 会事務局	100 円/台 (自動 車)	1		6/24-7/7の 土曜・日曜日 (計4回)	3	あやめ園駐車場に駐車した人(降着者は無料) 自動車1台/100円 大型バス1台/1,000円	駐車場協力金
おおかわらまつり協力金	宮城県	4	大河原町・白 土本桜	大河原町観光協会の	500 円/台 (普通車)	1		2013年 4/10-4/24	3	平成25年4月1日(金)~4月24日(水) 普通車1台:500円(河川敷臨時駐車場) バス1台:2千円(旧町立病院跡地臨時駐車場)	桜まつり協力金として駐車料金を収受。
中善田環境保全協力金	埼玉県	11	日高市・中善 田	中善田管理協議会(市、住民等 で構成)	500 円/台 (普通車)	1		通年	1	普通車500円、二輪車100円、バス3000円(大型バスについ ては中善田管理事務所にて要予約)	河川の美化清掃および観光トイレの維持管理等に 関する経費
鯉舟橋河原 環境美化協力金	埼玉県	11	鯉舟町・鯉舟 橋河原	河川利用者・吾野町(委託管理 者)吾野町観光協会	300 円/台	1		7-8月、4-6 9-11月は土 日、冬期は 12/15-2/3	2	水仙橋入口付近に吾野町(委託管理)兼用車 320台・バ ス10台、各駐車場に協力金補助設置。	景観維持費
水仙まつり 協力金	千葉県	12	絹南町・水仙 橋	絹南町観光協会	300 円/台	1		2012年度 12/15-2/3	3	観光バス1台6000円(空席に近い軽乗車)/4000円、普通車1 台500円。	おいらん道中実演期間中に活用
分水おいらん道中 協力金	新潟県	15	燕市・分水お いらん道中	燕市分水地区観光協会	500 円/台 (普通車)	1		2013年 4/21	3	観光バス1台6000円(空席に近い軽乗車)/4000円、普通車1 台500円。	おいらん道中実演期間中に活用
おわら風の盆行事運営協力金	富山県	16	富山市・八尾お わら風の盆	おわら風の盆行事運営委員会	1,000 円/台 (一般車)	1		2013年 前夜 祭8/20-30、 風の盆8/1-3	3	<前夜祭>一般車1千円、自家用マイクロバス1万円、観光バス 5千円、駐車場入口で徴収。駐車場から会場周辺まで無料 シャトルバスを運行。 <風の盆>一般車1千円、自家用マイクロバス1万円、観光バス 4千円(空席許可制・要予約概算)	行事の運営や警備員等の経費
五箇山 保存協力金(相倉台等遺り集落)	富山県	16	南砺市・相倉 台等遺り集落	相倉台等遺り集落保存財団	500 円/台 (普通車・軽 自動車)	1		通年	1	普通車・軽自動車500円	保存協力金
五箇山 保存協力金(普沼合等遺り集落)	富山県	16	普沼合等遺り 集落	普沼合等遺り集落保存組合	500 円/台 (普通車・軽 自動車)	1		通年	1	普通車・軽自動車500円	保存協力金
世界遺産集落保存協力金	岐阜県	21	白川村・せせ らぎ公園小呂 車場	一般財団法人せせらぎ公園小呂 台等遺り保存財団	200 円/台 (普通車)	1		通年	1	財団が委託運営する村営駐車場を徴収。駐車料金は普通車 500円、大型車3,000円で、このうち協力金が普通車200円、 大型車1,000円。	協力金は保存財団の白川郷合等遺り集落保存委 員会に組入れられ、修理、修景、地高治住、調査等 及等の事業を実施。
苗代桜 桜保存協力金	岐阜県	21	岐阜県下呂市 和佐・苗代桜	下呂市和佐区	300 円/台 (普通車)	1		4月上旬から 中旬頃	3	駐車場利用の専用車1台につき300円、ラフアップ時は 1800-2130まで駐車場を運営。	2009年に和佐区財団に委託した苗代桜を守る会 が桜の保護・管理と駐車場運営や会場整理を行っ ている。
白川郷 ラフアップ協力金	岐阜県	21	白川村・白川 郷	白川郷環境観光協会(白 川郷観光協会内)	500 円/台	1		2014年1/18- 2/15にかけて の1日(予定)	3	マイク(仮設)1台500円、村に対する除雪協力金200 円を含む。(せせらぎ駐車場利用者には納付書を提示により協 力金免除)。指定予約貸切バス 14,000円/台、抽選予約貸 切バス16,000円/台(別途・駐車料金3,000円/1台)	ラフアップイベントの運営。
リバーフィールド上の 環境美化協力金	奈良県	29	吉野町・吉野 川・上布下 河川敷地	吉野町後援生活環境課(管理主 体・上布下町内会連合会)	1,000 円/台	1		2013年4/6- 7/13-14、 20-21	2	1千円/台、二輪車300円、その他1グループ 1千円、河川 敷進入時に協力を依頼。	河川の環境保全及び放置ごみの削減。
吉野町シャトルバス実施 運営協力金(駐 車料金)	奈良県	29	吉野町・吉野 川外駐車場	吉野町交通・環境対策協議会 (吉野町・吉野川自治会・観光協 会等で構成)	1,500 円/台	1		2013年4/6- 7/13-14、 20-21	3	専用車(全二輪車)の駐車料金として1500円を収受(シャトル バス乗車料は無料)。観光バスは半額制で協力金を含む。駐 車料18,000円/収受(3/30-9/6の定記期間以外は1万円)。	観光期間における交通渋滞の緩和や吉野山の環境 保全など。
南阿蘇桜さくら旭木まつり 協力金	熊本県	43	南阿蘇村中込 一心行の太鼓 園	南阿蘇村企画観光課	500 円/台 (普通車)	1		3月下旬-4月 月上旬	3	大型バス4000円、マイクロバス2000円、普通車500円、バイク 等200円。	設備協力金として。

6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題

協力金制度名称	都道府県	都道府県番号	地域・観光施設等	導入主体	収受額(円)	収受対象単位	対象者	収受期間()内は別添	期間のタイプ	使用
羽根パークゴルフ場施設管理	北海道	1	羽根パークゴルフ場(窪川コース)	羽根町教育委員会社会教育課	100	円/人(1日)	1. 整理者 2. 来訪者 3. 通称利用者 4. その他	5月頃～10月頃	2	羽根パークゴルフ場施設管理
層雲峡氷瀑まつり協力金	北海道	1	層雲峡氷瀑まつり	層雲峡氷瀑まつり実行委員会	200	円/人	2	1/21～3/25(2015年)	3	大雪山国立公園内の自然環境保護、保安等
自然環境保全協力金	北海道	1	綾丹町神威岬	綾丹町・綾丹町自然環境保全協議会(事務局長:綾丹観光協会)	100	円/人	2	通年	1	神威岬の美化・保全活動、防護柵施設修繕材購入、啓発看板制作等。
環境美化整備等協力金	北海道	1	雨竜町・雨竜沿道原	雨竜町観光協会	500	円/人(大学生以上)	2	6月中旬～10月上旬	2	環境美化や登山者のための施設整備に役立てるため
湯とびあひ別 清掃協力金	北海道	1	大成町・湯とびあひ別	大成町	100	円/人	2	通年	1	清掃協力金として。
滝桜協力金 ※2009年度で終了。 2010年度より三春滝桜観桜料収取に移行	福島県	7	三春町	三春町	200	円/人	2	4月上旬～下旬(2008年、滝桜観桜駐車場開設期間)	3	滝桜の保護保存事業、シーズン中の受け入れ対策、燃費節約のためのバス運行、駐車場拡張整備事業等に活用
滝川渓谷 環境整備協力金	福島県	7	矢祭町	矢祭町産業課産業グループ	200	円/人(大人)	2	4/1～11/30	2	自然保護と環境整備
ふくしま花火大会 運営協力金	福島県	7	福島市・信夫区巨勢球場	ふくしま花火大会実行委員会	500	円/人	2	2013年 7/27	3	大会運営協力金
あじさい・事業協力金	福島県	7	福島市松川町土合麓公園あじさい園	松川町商工会	100	円/人	2	2013年 7/6～7/7	3	あじさい・事業協力金
花見山環境整備協力金	福島県	7	福島市・花見山	花見山観光振興協議会	300	円/人(普通車、小学生以上)	2	4/6～29(2014年)	3	「花見山周辺地域観光振興計画」に基づき、地域と行政が一体となって観光客の受け入れ体制、環境整備等に取組む
小貝川ふれあい花の会協力金(花の差金)	茨城県	8	下妻市・小貝川ふれあい公園	小貝川ふれあい花の会(約500名のボランティア、町民等)	100	円/人	2	通年	1	小貝川ふれあい公園の花畑の育成発展を図る(種まきや除草などの管理)
ヒメサユリ祭り維持管理協力金	新潟県	15	三浜市・高城園	三浜市高城園管理委員会	200	円/人	2	2013年 5/20～6/5	3	ヒメサユリ祭り維持管理協力金
水仙ランド 清掃協力金	福井県	18	越前市・越前水仙ランド	(一財)越前市公共施設管理公社(町民連絡対象)	300	円/人(大人)	2	通年	1	施設の維持管理や清掃
信州の登山道リアレンジ事業協力金 ※2010年度で終了	長野県	20	長野県・北アルプス	長野県生活環境部自然保護課	任意	円/人	2	通年	1	事業の主体である北アルプス山小屋交差点北アルプス北郷山小屋管理会が、維持・補修に必要な資材を購入。関係者が作業整備
奥姫花自然園自然環境保護協力金	長野県	20	長野市奥姫花自然園	奥姫花自然園	400	円/人(4/28～5/31:大人)	2	2013年 4/28～10/31	3	林道土川橋と駐車場の除草や遊石の防止柵など、トイレ維持、自然園の管理費(遊無里地区市民会費)
桜守の旅 桜保存協力金	長野県	20	飯田市および信州全境	(株)信州観光公社	100	円/人	2	4月	2	桜の保存

6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題

協力金制度名称	都道府県	都道府県番号	地域・観光施設等	導入主体	収受額(円)	収受対象単位	対象者	収受期間	期間のタイプ	収受方法・収受額(補足)等	用途
橋立岬 環境維持協力金	岐阜県	21	下田市小坂・橋立公園	小坂滝めぐりまちづくり協議会	200	円/人	2	通年	1	橋立岬遊歩道に対し、一人100円の環境維持協力金を収受。かんだて公園駐車場にて係員が徴収または奉仕金、協力者には、「道の駅」取扱にも10の賞物1個引込まし、スライム(約100円引き)。	橋立公園周辺や滝めぐりコースの清掃活動、歩道の整備、施設管理など自然環境を守り後世に伝えるために活用。
笠置山 入山協力金	岐阜県	21	恵那市・笠置山クラフトミュージアム	笠置山クラフトミュージアム協会	300	円/人	2	通年	1	入山記録簿で記録および協力金をお願いしている。2時間(夜間は各自証明が必要)。駐車料は無料(約60台)。	クラフトミュージアムエリアの環境整備(トイレ、駐車場等)、広報活動等。
守山ほたるパーク&ウォーク	滋賀県	25	守山ほたるの森資料館他	守山ほたるパーク&ウォーク実行委員会	300	円/人(中学生以上)	2	2013年5/31、6/1~2/9の6日間	3	ほたるエコーパス構想時にウォークコースと引寄せを環境協力金として収受。バスは18:30~22:00(15分間隔)運行。片道10分(3.3km)。2013年のアトリ-バスはうちろ力を活用。中学生以上500円、子供300円	環境協力金は、パーク&ウォーク事業の経費に充当すると共に、地域で取り組まれているホテルや水辺環境の保護活動に活用。
日野ダリア園 維持協力金	滋賀県	25	日野町日野ダリア園	NPO法人日野ダリア園	500	円/人(中学生以上)	2	通年	1	入山記録簿で記録および協力金をお願いしている。2時間(夜間は各自証明が必要)。駐車料は無料(約60台)。	クラフトミュージアムエリアの環境整備(トイレ、駐車場等)、広報活動等。
与野野町まわりアエスタイバル 維持協力金(入・畑)	京都府	26	京都市与野野町・ひまわりファーム(入・畑)	与野野町まわり実行委員会(事務局長・商工観光課内)	200	円/人(中学生以上)	2	8月初旬8日間程度	3	大人(中学生以上)お一人200円(小学生以下は無料)※身障者本人のみ無料。	環境協力金
おいちちゃんとおぼあちゃんの花しよぶ園 環境保全協力金	兵庫県	28	兵庫県作楽町・西新蓮花しょうぶ園	兵庫県総合農政課兼落着活性化係	500	円/人(中学生以上)	2	6月上旬~下旬	3	入場料として収受(9~18時間間)。	環境保全協力金
コウノトリ 環境協力金	兵庫県	28	豊岡市・コウノトリ文化館	豊岡市立コウノトリ文化館	100	円/人	2	通年	1	コウノトリ文化館入館入口付近とホールにてコウノトリ環境協力金箱を設置。(2013年はコウノトリの折り紙をプレゼント)。	コウノトリの生息環境の保全。
実行庵 紅葉のラオ・アップ	山口県	35	下関市・実行庵	実行庵(問合せ先・吉田支所)	200	円/人	2	2012年11/1~20	3	大人400円、小・中学生200円、団体20名以上は、本人300円、小・中学生150円。(コヒー-紅葉のサービスタを提供)	環境維持協力金
ハルトの庭 施設維持協力金 ※2016年5月閉園	徳島県	36	鳴門市・ハルトの庭	NPO法人ハルトの庭BANDOROの村保存会(坂東地区自治振興会長加藤幸吾)	400	円/人(大人)	2	通年	1	大人400円、小・中学生200円、団体20名以上は、本人300円、小・中学生150円。(コヒー-紅葉のサービスタを提供)	施設維持協力金
臥龍橋のまつり維持・管理協力金	福岡県	40	太宰田市・普光寺	臥龍橋観光協会・あじさいまつり実行委員会	200	円/人	2	2/22~3/9(2014年)	3	参道の途中で収受。中学生以上200円。	臥龍橋等の維持・管理
見晴りの滝あじさいまつり美化協力金	佐賀県	41	唐津市相如町見晴りの滝周辺	(佐賀県観光協会・あじさいまつり実行委員会)	200	円/人	2	2013年6/8~30	2	見晴りの滝から約150m下流に滝畔駐車場(無料)を設置し、ほたる橋から無料シャトルバスを運行(土日のみ)。ほたる橋手前に協力金回収箱を設置。	あじさいや樹木の手入れ、遊歩道の整備、美化活動など、見晴りの滝アジサイランドの自然を守るための環境保全事業及び観光客の利便性向上等に要する財源
白川水源 環境保全協力金	熊本県	43	南阿蘇村・白川	白川水源公園管理組合	100	円/人(高校生以上)	2	通年	1	高校生以上100円、中学生以下無料、寄付で収受。水は自由にて持ち帰れる。	白川水源周辺の環境整備・水質保全事業など
自然保護協力金	大分県	44	佐伯市・ミュージアムパーク 鶴瀬崎	佐伯市(問合せ先・佐伯市観光協会)	300	円/人(中学生以上)	2	通年	1	大人300円、子供(小学生)100円	観光施設管理費として予算化し、施設の維持管理費用に充当。
ウミガメ観望会	鹿児島県	46	屋久島町・永田浜	永田浜ウミガメ保全協議会(代表:永田区長)	800	円/人(大人)	2	2013年5/15~7/31	2	受付小屋で収受。大人800円、高校生500円(中学生以下無料)。一日80人まで(予約制)。	観望会の必要経費(人件費、駐車場の借地料、備品の購入費等)、海岸清掃用の小型運搬機、展示等の経費活動に充当。受付小屋やクマヤールも協力金で設置。
地域環境保護協議会	福井県	18	白山市立公園・小原峠	小原区(私有地)及び小原生産者・永田区長)	300	円/台	3	冬期間閉鎖	2	入口ゲートで協力金を収受。	美化清掃、トイレ維持管理、駐車場管理、登山道の船着場補修など
環境保全協力金事業	長崎県	42	雲仙市・市道小浜に田峠橋	市道小浜に田峠橋環境利用推進協議会(事務局市建設整備部監理課)	100	円/台	3	通年	1	仁田峠橋踏道入り口に、環境保全協力金箱を設置	雲仙仁田峠の自然環境の維持保全
都井岬協力金	宮崎県	45	都井岬(御止めの)	都井岬観光組合	400	円/台(普通)	3	通年	1	「御止めの門」(入口)で協力金を収受。車・400円、バイク・100円	御止めの保護・育成

6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題

協力金制度名称	都道府県	都道府県番号	地域・観光施設等	導入主体	収受額 (円) ※主な対象者区分 (円/回)	収受対象 単位 (対象者区分)	対象者 1. 利用者 2. 利用者 3. 利用者 4. その他	収受期間 (内は 期日)	期間の タイプ 1. 通年 2. 季節限定 3. 行事期間 4. その他	収受方法・収受額(補足等)	用途
大雪旭岳湧水取水協力金	北海道	1	大雪旭岳湧水公園(取水係)	東川町	100 (取水)	4	4	通年	1	大雪旭岳湧水公園(取水係)に奉金箱設置。取水1回当たり100円。	湧水公園保全のため
羅臼町観光管理用ゴミ袋	北海道	1	羅臼町内	羅臼町	100	4	4	通年	1	ゴミ袋は「観光管理用ゴミ袋取扱店」で取所1のステッカーが貼られた店舗等で販売。ゴミも引き取る。	ゴミの回収及び処理費用の他、一部を知床の環境保全活動のために使用
車両運行協力金	宮城県	4	栗原市・くりでん栗原会	栗原市企画部企画課	200	4	4	4-11月にかけての8回(2013年)	3	未就学者(小学生未満)は無料。	車両運行の協力金。くりでん保存愛好会との協力運行。
ダイヤ浜キャンプ場 清掃協力金	福井県	18	三方郡美浜町 曹浜	美浜町観光協会	3,500 (平日)	4	4	7月中旬~8月下旬	2	キャンプ:平日1泊3500円(平日)、土日祝祭日5千円(駐車料金込み)等。パーベキュー:平日1千円、土日祝祭日1500円(駐車料金別)	清掃協力金
丹生白浜キャンプ場 清掃協力金	福井県	18	三方郡美浜町 丹生	美浜町観光協会	5,000 (平日)	4	4	7月中旬~8月下旬	2	キャンプ:平日1泊5000円(平日)、日祝祭日5500円(駐車料金込み)等。パーベキュー:1泊1千円(6人を超える場合1人当たり2000円を超過)(駐車料金別)	清掃協力金
白川郷遊歩ガイド(ガイドブック)	岐阜県	21	白川村萩町合 学造り楽落	白川郷観光協会	100	4	4	通年	1	収益の一部が協力金とされる。	各筆通存貯蓄のために活用される。
富士山チップ(協力金)制トイレ	静岡県	22	富士山の山小 富士山山小	静岡県くらし・環境部環境局自然保護課	200 (一袋)	4	4	7月~9月上旬(富士シーズン)	2	静岡県が整備した24箇所の標識設置型トイレに料金箱を設置して徴収。一部に協力金300円のトイレもあり。また、山小屋利用者は無料~100円と協力金が低めに設定されている。	トイレの管理
守山市観光レンタサイクル川協力金 ※2012年度の分で終了	滋賀県	25	守山市内4箇所のレンタサイクルステーション	守山市観光課	100 (レンタル1日)	4	4	通年	1	電動アシスト付サイクル200円、シティーサイクル(電動アシストなし)100円。貸出ステーションの窓口で利用申込書筆跡約書に必要事項を記入・署名してもらい、任意で協力金を徴収。	レンタサイクルの普及促進・観光振興
美濃海協力金	沖縄県	47	宮古島市	美濃海協力金連絡協議会 (市内3漁協とダイビング事業者)	500	4	4	通年	1	宮古島市周辺海域でのダイビング1日につき500円をダイビングショップを通じて徴収。	65%が水産資源振興、残り25%がダイビング振興のための広告宣伝等も実施。(平成20年)
資料: 国立国会図書館「インターネット資料収集保存事業」, Google検索等を用いて観光客から協力金を徴収している主な事例を収集。											
<参考>三善港後継資料	福島県	7	三善町	三善町	300 円/人	2	2	2010年 4/10~4/25	3	観光ゲートで徴収。一人1日300円 ※中学生以下は除く、団体割引等無し。駐車料金無料。	港の保護・保存や周辺環境の整備・来港者の受け入れ態勢の充実。平成22年度より、港後継協力金と駐車料金を一本化し、併せて港の明瞭化を図るために「三善港後継資料徴収条例」を制定し、期間中は徴収料を徴収。
<参考>富士山後継協力金 (平成26年度より導入)	山梨県・静岡県	19・22	富士山五合目	山梨県観光部観光資源課 静岡県文化・観光部富士山世界遺産課	1,000 円/人	2	2	山梨県7/1~9/14 静岡県7/10~9/10(2014年)	2	5合目から山頂を目指して富士山を対峙し24時間徴収。原則として人員を配置して支払いを求めない。遠隔徴収システムを構築するため、インターネットやスマートフォンでの支払いも可能に。	来港者の安全対策、富士山の保全等の情報提供に充てる。

②協力金制度の分類軸

事例を収集・整理した結果として、協力金制度の分類軸と主なカテゴリーとして、次のような項目が考えられる。

- ・導入地域・観光地域の類型（自然地域、公園、河川敷、立寄施設、城跡、社寺、町並み等）
- ・導入主体の類型（自治体、観光協会、行祭事実行委員会等）
- ・導入年
- ・収受期間の類型（通年、季節限定、行祭事等期間のみ）
- ・収受対象者（駐車場利用者、来訪客、自動車道路利用者等）
- ・免除者（子供、高齢者、地元住民等）
- ・収受対象の単位（1人当たり、1台当たり等）
- ・単位当たり収受額
- ・収受地点（入口、駐車場等）
- ・協力金収受方法（係員、募金箱、振込等）
- ・使途（資源保全、行祭事運営管理、駐車場整備、シャトルバス運行等）
- ・利用者数規模
- ・協力者数、収受総額
- ・収受率（協力者比率）[協力者数／依頼者数]
- ・収支・使途等の開示方法（WEB、その他メディア、収受時に説明等）

但し、収受総額や使途詳細等について開示されていない協力金制度が多い。このことは、各分類軸に沿って協力金制度の分析を進める上での障害ともなっている。

また、当初の導入目的、導入主体による協力金制度への評価、他の施策や財源制度との連携などについての情報も不足している。

従って、より詳細な情報を把握するためには、制度運営主体へのアンケート調査を実施する必要があった（次節でその結果について述べる）。

(3) 分類軸別にみた協力金事例の現況

①制度を導入している観光地域の類型

地域ブロック別の事例数は、中部地方 19 件 (31.7%)、北海道、東北地方 9 件 (15.0%)、近畿地方、九州地方が各 8 件 (13.3%)、関東地方 4 件 (6.7%)、中四国地方 2 件 (3.3%)、沖縄県 1 件 (1.7%) となっている。

収受を行っている観光地域の類型は、自然地域 17 件 (28.3%)、公園、町並みが各 12 件 (20.0%)、立寄型施設 9 件 (15.0%)、河川敷・海浜 6 件 (10.0%)、社寺等の文化財、農地・牧場が各 2 件 (3.3%) の順で多くなっている。

②導入主体の類型

制度導入の主体は、自治体（公設施設・公社等を含む）17 件 (28.3%)、観光協会等 14 件 (23.3%)、各種協議会 9 件 (15.0%)、行祭事運営委員会等 7 件 (11.7%)、住民組織（自治会等）4 件 (6.7%)、その他（社寺、保存財団等）9 件 (15.0%) となっている。

なお、自治体の窓口は、観光主管部署や環境行政に係わる部局が多い他、農政部局、企画部局、支所など様々である。また、各種協議会には、「自動車利用適正化等対策連絡協議

会」等の車道の適正利用に関する協議会が4件含まれる。

③収受期間

協力金の収受期間は、「通年型」が23件(38.3%)、季節型が13件(21.7%)、行祭事期間型が24件(40.0%)となっている。「季節型」では、施設の開業期間が夏期のみであるもの、冬期閉鎖といった事情によるもの、紅葉やウミガメの産卵といった観察できる動植物の季節性によるもの、GWや土日曜等の利用のピークに合わせた協力金収受等のパターンがある。

収受対象別にみると、駐車場利用者対象事例18件中、行祭事期間型が11件と61%を占めている点が特徴的である。

④収受対象者・収受対象単位・収受額

協力金の収受対象者は、「駐車場利用者から収受」18件(30.0%)、「来訪客から収受」(駐車場での収受であっても来訪者全員から収受する場合は含む)30件(50.0%)、「道路利用者から収受」3件(5.0%)、「その他」が9件(15.0%)となっている。

「その他」の内訳には、「くりでん」への乗車、バイオトイレ利用、キャンプ場利用、レンタサイクル利用、ダイビングなど施設サービスに係る協力金が多く含まれる。

収受対象の単位は、駐車場利用者と道路利用者の場合は1台当たり、来訪客対象の場合は1人当たりとなっている。その他については、1回当たりが4件、1泊当たりが2件、1人当たり、1袋、1冊が各1件となっている。

収受額を収受単位毎にみると、駐車場利用1台当たりでは500円が7件、300円が5件、200円が2件となっている(図表6-2)。500円を超えるケースは3件あるが、うち2件は駐車場からの無料シャトルバスの運航が組み込まれている。平均値は500円で、無料シャトルバス込みの事例を除くと388円となる。

来訪客1人当たりの場合では、100円が8件、200円が9件、300円が5件と300円以下の事例が7割以上を占める。400円から500円の事例では、菖蒲園やダリア園など、入園料として収受しているケースが多い。500円を超える事例は、屋久島町・永田浜のウミガメ観察会で800円となっている。平均値は257円である。

道路利用1台当たりの場合は、100円、300円、400円の事例が各1件ある。平均値は267円である。

収受額	(%)				
	全体	駐車場利用者 (円/普通車)	来訪客 (円/大人)	道路利用者 (円/普通車)	その他
100円	23.3	5.6	26.7	33.3	44.4
200円	21.7	11.1	30.0	0.0	22.2
300円	18.3	27.8	16.7	33.3	0.0
400円	5.0	0.0	6.7	33.3	0.0
500円	20.0	38.9	13.3	0.0	11.1
501-1000円	5.0	11.1	3.3	0.0	0.0
1001円-	5.0	5.6	0.0	0.0	22.2
任意	1.7	0.0	3.3	0.0	0.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
平均(円)	455	500	257	267	1,089
件数	60	18	30	3	9

図表 6-2. 収受対象別にみた収受額の分布

その他の事例のうち収受額が高額な事例は、美浜町のキャンプ場の事例2件で、ダイヤ浜キャンプ場の清掃協力金が平日1泊当たり3,500円、丹生白浜キャンプ場の清掃協力金が同5,000円である。他の事例は、100円4件、200円2件、500円1件である。

⑤収受場所・収受方法

収受場所については、観光地域の入口が25件(41.7%)、駐車場が23件(38.3%)、その他が12件(20.0%)となっている。

当然ながら、収受対象者と収受地点には密接な関係があり、対象者が駐車場利用者の18件は、すべて駐車場での収受となっている。対象者が来訪客である33件中、入口での収受が21件、駐車場が3件(同乗者からも1人ずつ収受するケース)、その他の対象者の場合には、コース上や山小屋への募金箱の設置、「くりでん乗車会」の乗車時点、「桜守の旅」のガイド代と合わせた徴収、ダイビングショップ利用時といった方法が見られる。

⑥協力金制度の周知状況と収支情報の開示

ほとんどの事例については、協力金を収受する目的と金額、収受場所等の情報が導入主体もしくは自治体・観光協会のホームページ上で、あるいは旅行・観光情報を発信しているサイトの中で確認できるケースが多い。ただし、事前にホームページを確認しない旅行者の場合は、現場で協力金依頼の立て看板やチラシ、収受係員の依頼によって協力金制度について知ることとなる。

この点については、事例の情報収集過程で得られた情報の中に、当該協力金を支払った個人が、インターネット上で運営しているブログ等で「何のために徴収しているのかわからない」といった不透明性についての批判を行っている例も少なからず見受けられる。

また、収受総額とその用途については、制度を周知している導入主体等のホームページ上で開示されている例はほとんど見られない。行政の広報誌における不定期な情報開示や、議会の議事録等に質問への回答といった形で収支額が散見されるのが現状である。

3. アンケート調査にみる協力金制度の実態

(1) アンケート調査の概要

全国の協力金制度の運営主体を対象としたアンケート調査を実施し、協力金制度の導入目的や使途、導入の効果、課題等の把握を行った。

調査対象は、以下の条件によって抽出した。

- ・ 収受相手先が主に観光客かつ観光振興のための財源確保を主目的とする協力金制度
- ・ 全国の自治体もしくは観光協会、または非営利目的の組織が運営する制度。
- ・ 但し、国が主体的に導入・運営に主体的に関与している制度を除く（林野庁「森林環境整備推進協力金」など）。
- ・ 2013年迄に導入され、調査実施時点で存続している制度

調査対象の抽出となる協力金制度の情報収集は、Web上の情報を用いて行った。但し、協力金徴収期間終了後に情報が削除されるケースがあることから、国立国会図書館「インターネット資料収集保存事業」によるアーカイブ情報（2014年3月時点のもの）を基礎資料としている。その上で、2015年8月時点で代表的な検索エンジンによる協力金制度関連資料の検索を行い、情報を収集・補完した。但し、協力金制度の広報・周知活動をWeb上で行わない事例や協力金や寄附金といった名称が含まれない事例もあり得ることから、一部の制度は含まれないと考えられる。

調査時期は2015年9月、調査方法は、調査票を郵送し、返信用封筒にて回収する方式によった。

配布数は抽出された58箇所である。但し、調査票を発送したうち4件については調査時点で制度が終了したとの回答があった。この4件を対象外として除いた54件中の有効回収数は31件（回収率57.4%）であった¹⁷。但し、一部設問に無回答の主体が含まれる。

調査項目は、協力金制度の概要、来訪客数・協力金収受総額、導入目的と使途、開示状況、協力金制度の効果と課題等である。

なお、調査票設計の参考とするため、別途観光地における協力金制度事例について3箇所にヒアリング調査を行い、各協力金制度の運営実態や課題等の情報の補完を行った。主なヒアリング項目は、導入経緯、導入主体、制度の概要、使途事業と運営体制、実績（協力金総額、1人あたり協力金額、協力率等の推移、制度の効果と評価）、課題等である。

ヒアリング対象及び調査時期は以下の通りである。

- ・ 「花見山環境整備協力金」（福島市観光課）2013年8月実施
- ・ 「滝桜協力金」及び「三春滝桜観桜料」（三春町観光課）2013年8月実施
- ・ 「おわら風の盆行事運営協力金」（富山市八尾総合行政センター）2014年3月実施

¹⁷但し「おわら風の盆行事運営協力金」については、14年3月に運営主体に対して別途詳細なヒアリング調査を実施しており、回答者負担の観点から調査票は送付せずにヒアリングを元に回答を作成して有効標本に含めている。

(2) アンケート調査結果

①回答のあった協力金制度の概要

回答のあった 31 件の協力金制度の概要は図表 6-3 のようである。前節で整理した事例全体の傾向と比べると、「行祭事期間」が少なく「季節限定」との回答が多くなっている。

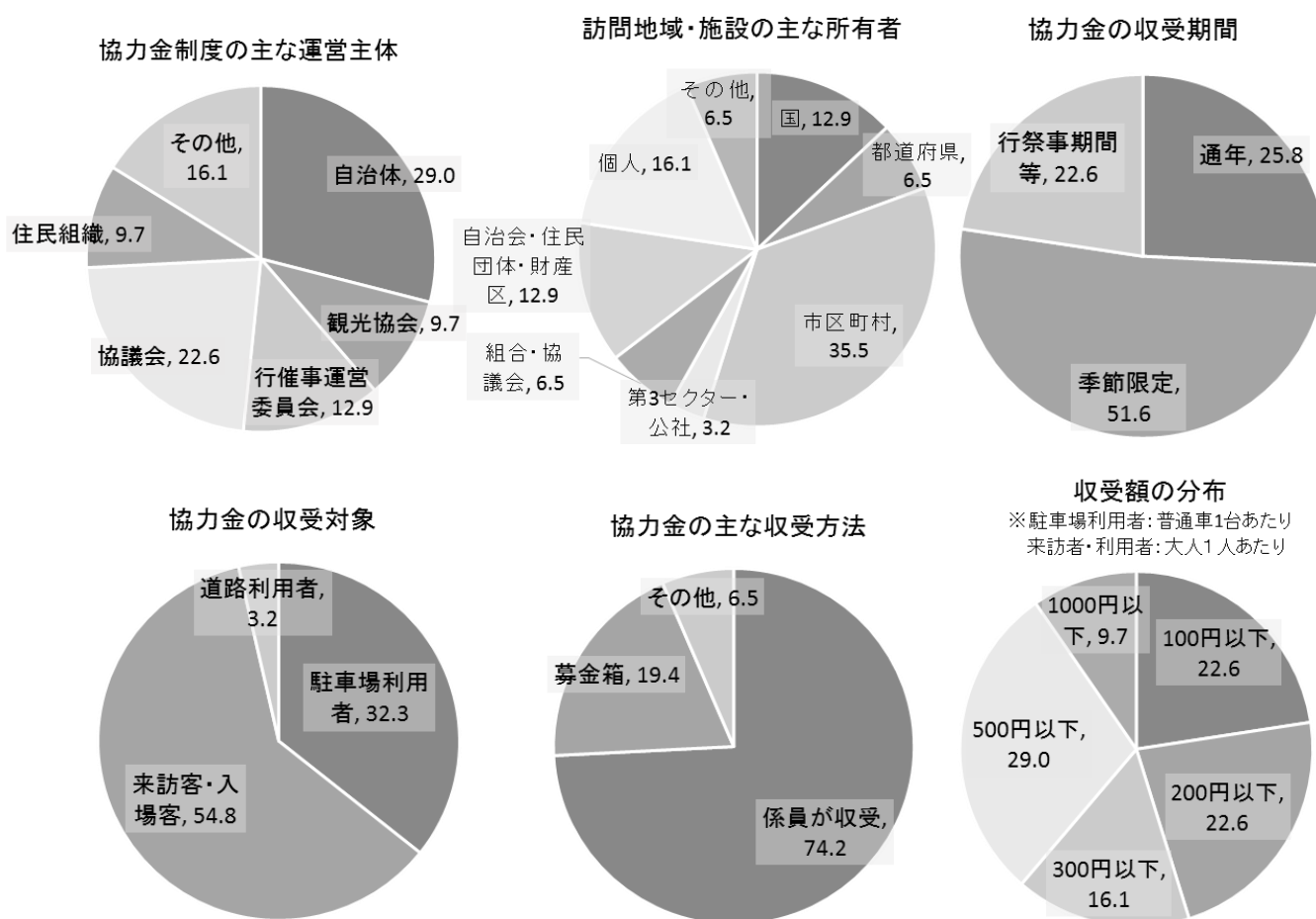
運営主体では自治体、協議会、行祭事運営委員会の順が多い。

協力金の収受期間は「季節限定」が過半数を占め、通年型の事例は少ない。

収受対象は「来訪客・入場客」が 55%を占め、「駐車場利用者」が 32%である。

収受方法は、「係員が収受」が約 4 分の 3 を占め、募金箱が約 2 割であった。なお、両方式を併用している事例の場合は、主たるものと考えられる収受方法を集計している。

単位当たりの収受額は、100 円から 1000 円の範囲で分布している。1 人あたりの平均値は来訪者から収受するケースで 1 人当たり 329 円、駐車場利用者のケースで普通車 1 台当たり 410 円となっている。制度の導入時期は、回答のあった 26 件中、2000 年以降の事例が 17 件と 65%を占める。2005 年以降に絞っても 13 件となっており、新しい事例が多くなっている。



図表 6-3. 協力金制度の概要(回答数 31 件)

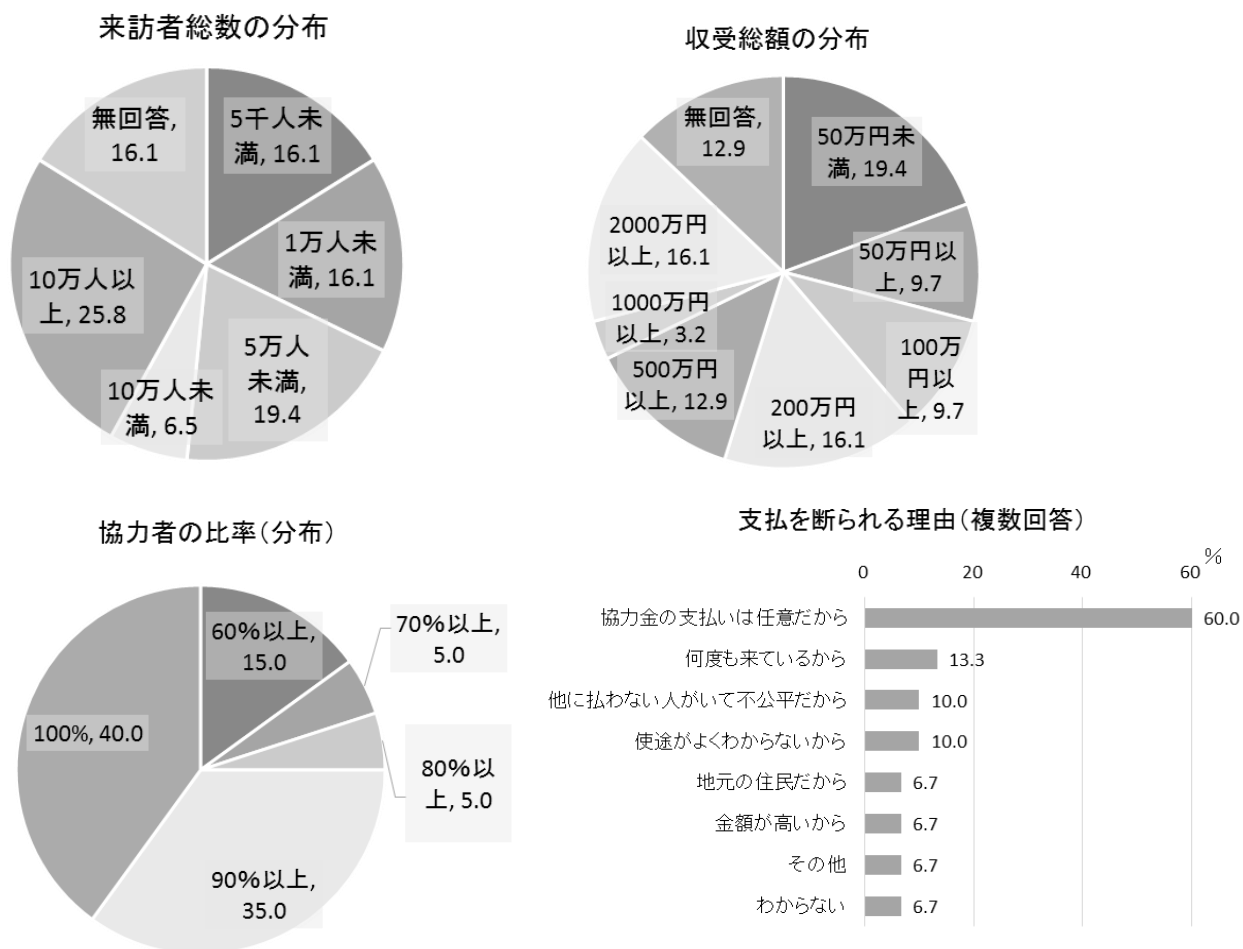
②来訪客数・協力金収受総額・協力度

来訪者総数のデータがあると回答した制度運営主体は87.1%（駐車台数データを回答した主体が2件含まれる）、収受総額を回答した主体は87.1%であった（図表6-4）。但し、協力金支払いへの協力度（協力者の比率）についての回答は64.5%に留まっている。

来訪者総数は「5千人未満」16.1%から「10万人以上」25.8%まで幅広く分散している。収受総額についても「50万円未満」19.4%から「2000万円以上」16.1%までばらつきが大きい。

協力者の比率は概ね高く、90%以上との回答が全体の75.0%を占めており、最も低い協力者比率の事例でも60%である。収受方法では「係員が収受」で平均93.5%と高い。「募金箱」は71.0%で、無回答も半数を占める。

支払いを断られる理由としては、「協力金の支払いは任意だから」が60.0%と最も多い。以下は、「何度も来ているから」13.3%、「他に払わない人がいて不公平だから」「使途がよくわからないから」10.0%、「地元の住民だから」「金額が高いから」6.7%の順となっている。



図表 6-4. 来訪客数・収受総額・協力者比率等

③導入目的と使途

協力金制度の導入目的としては、「資源の保護・育成」67.7%、「景観保全・美化」61.3%、「各種施設・歩道・河川敷等の管理・修繕」45.2%、「来訪客の安全対策」41.9%の順で回答が多い(図表 6-5)。

協力金の使途事業としては、「自然資源の保護・育成」58.1%、「トイレの管理」54.8%、「施設の修繕」48.4%、「駐車場管理」「看板・案内板の整備」「施設の美化・清掃」45.2%、「安全管理」「広報・宣伝」「協力金収受の経費」41.9%、「交通整理」「歩道・散策路等の管理・修繕」35.5%などが上位となっている。

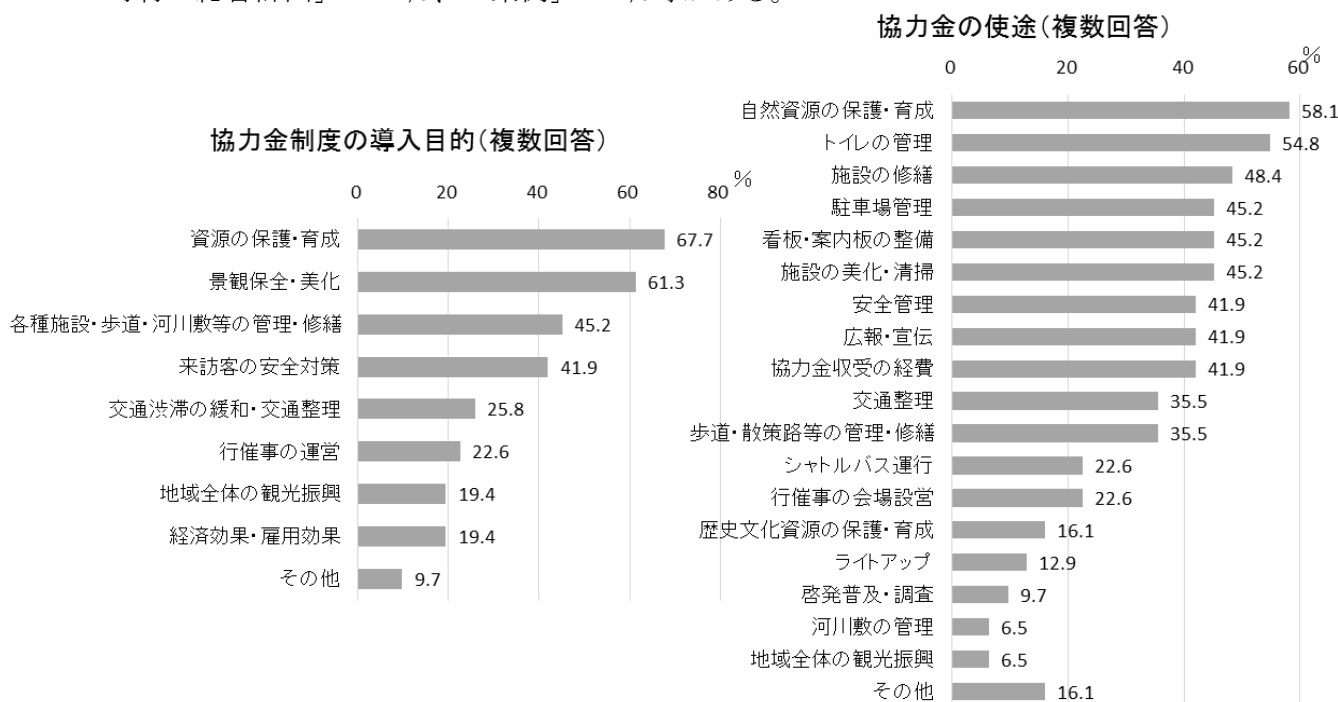
「シャトルバス運行」は22.6%、「ライトアップ」は12.9%で行われている。「歴史文化資源の保護・育成」は16.1%に留まっており、自然資源に比べると回答例が少ない。

使途のうち、域外発注や域外住民の雇用が多く、経済効果の域外への漏出が多いものとしては、「看板・案内板の整備」(使途比率45.2%中13.3%)、「安全管理」(同41.9%中13.3%)、「交通整理」(同35.5%中16.7%)、「歩道・散策路等の管理・修繕」(同35.5%中10.0%)が挙げられる。

④協力金制度以外の財源・関連施策

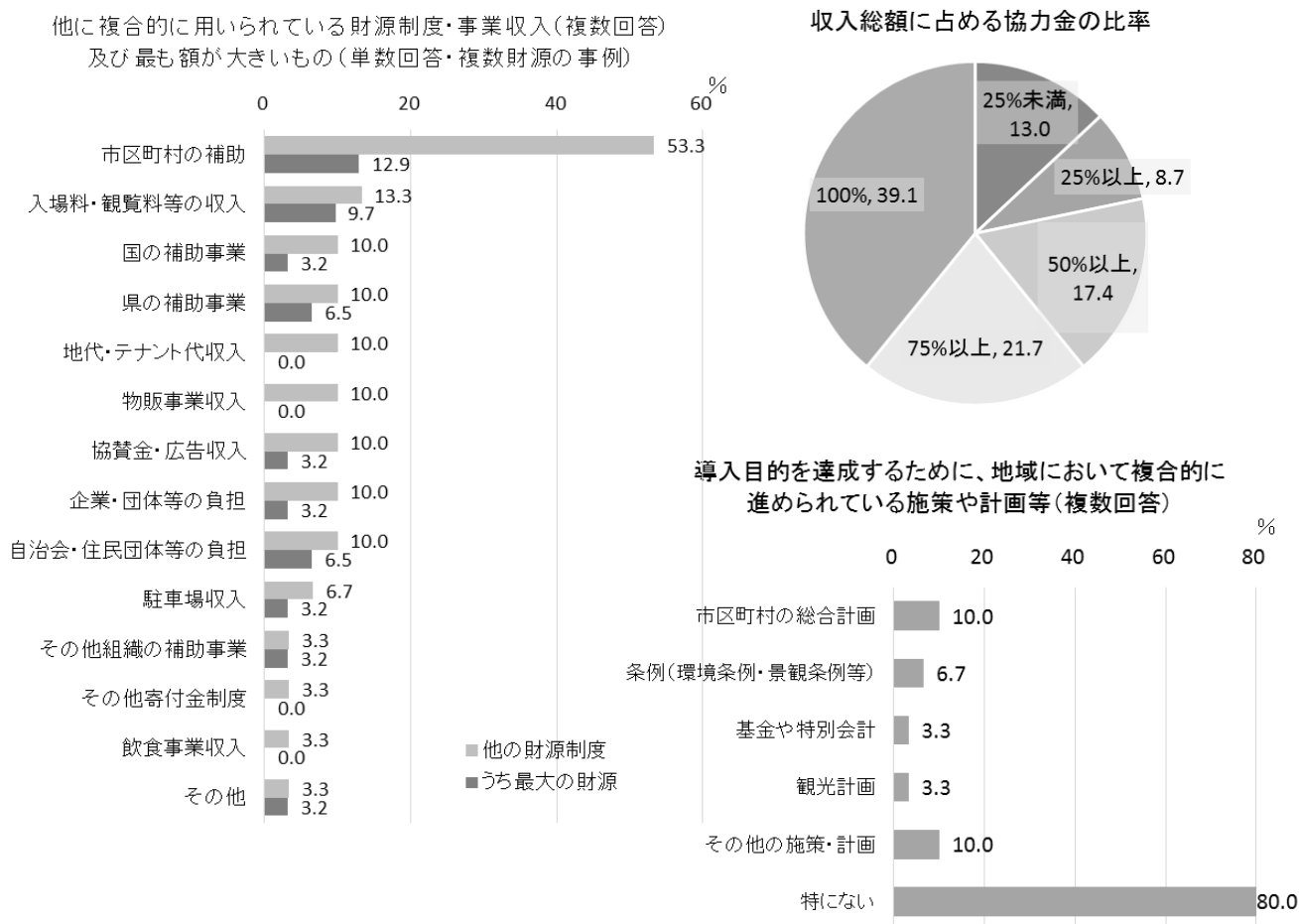
導入目的の達成のために、協力金制度以外に用いられている財源としては、「市区町村の補助」が53.3%に上る(図表 6-6)。他に「入場料・観覧料等の収入」13.3%、「国の補助事業」「県の補助事業」「地代・テナント代収入」「物販事業収入」「協賛金・広告収入」「自治会・住民団体等の負担」が各10.0%あり、複合的な財源として用いられている。

収入総額に占める協力金比率は、100%が39.1%、「75%以上 100%未満」が21.7%、「50%以上 75%未満」が17.4%となっており、78.3%の事例で50%を超えている。導入目的を達成するために協力金制度以外に複合的に進められている施策や計画については、「特にない」との回答が80.0%と大半を占めている。回答のあった施策としては、「市区町村の総合計画」10.0%、「条例」6.7%等がある。



図表 6-5. 導入目的・使途

6章. 観光客を収受対象とする地域の協力金制度の導入効果と課題

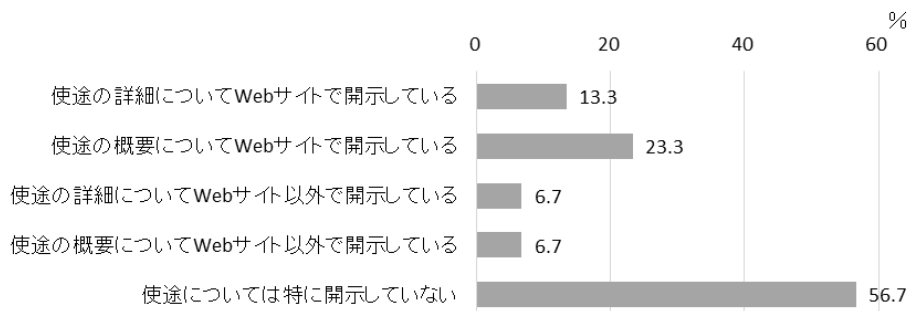


図表 6-6. 協力金制度以外に用いられている財源・目的達成のための施策等

⑤協力金の使途の開示状況

協力金の使途を「特に開示していない」との回答が 56.7%と過半数に上っている(図表 6-7)。

開示方法としてはWebサイトの利用が多く、「使途の詳細についてWebサイトで開示」が 13.3%、「使途の概要についてWebサイトで開示」が 23.3%となっている。

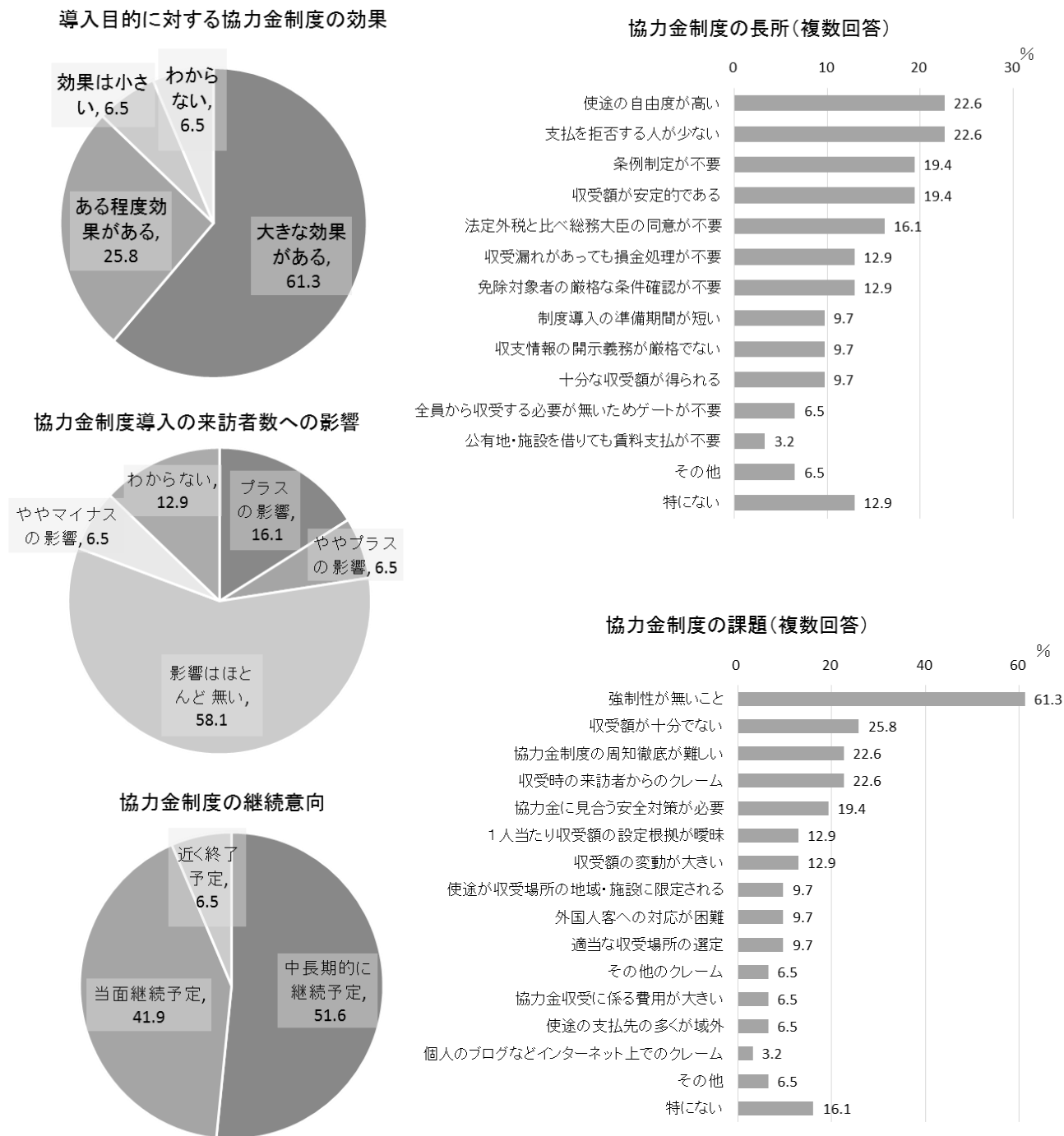


図表 6-7. 協力金の使途の開示状況

⑥協力金制度の効果、長所と課題、導入の手続き

導入目的に対する協力金制度の効果については、「大きな効果がある」との回答が61.3%を占めた。「ある程度効果はある」25.8%を合わせると87.1%に上る。

協力金制度の導入による来訪者数への影響については、「影響はほとんど無い」が58.1%と過半数となっており、プラスの影響も22.6%（「プラスの影響」16.1%と「ややプラスの影響」6.5%）に上っている。



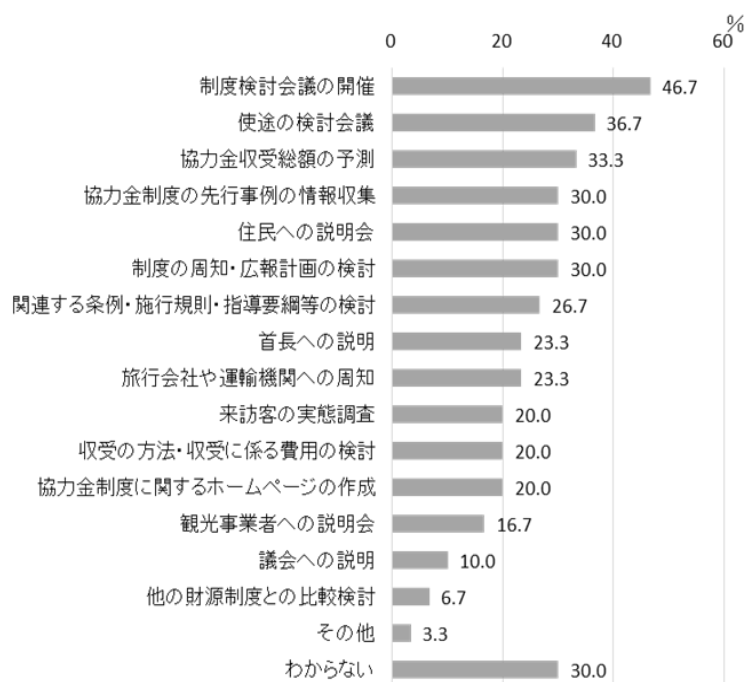
図表 6-8. 協力金制度の効果・継続意向・長所と課題等

協力金制度の継続意向については、「中長期的に継続予定」との回答が51.6%と約半数を占めた。「当面継続予定」41.9%と合わせて93.5%に上っている。「近く終了予定」との回答は6.5%(2件)で、「補助金を申請中」「利用者が限定的で制度の在り方を検討中」との回答があった。

協力金制度の長所としては、「使途の自由度が高い」と「支払を拒否する人が少ない」が各22.6%、「条例制定が不要」「収受額が安定的である」が各19.4%、「法定外税と比べ総務大臣の同意要件が不要」が16.1%などの順となっている。

協力金制度の課題としては、「強制性が無いこと」が61.3%と最も多い。次いで「収受額が十分でない」25.8%、「協力金制度の周知徹底が難しい」「収受時の来訪者からのクレーム」が各22.6%、「協力金に見合う安全対策が必要」19.4%と続いている。

協力金制度導入の際に行った作業や検討内容としては、「制度検討会議の開催」46.7%、「使途の検討会議」36.7%、「協力金収受総額の予測」33.3%、「協力金制度の先行事例の情報収集」「住民への説明会」「制度の周知・広報計画の検討」各30.0%の順で回答が多い(図表6-9)。法定外税の導入では、条例制定や総務省の同意要件を満たすために、制度設計や使途計画について様々な検討が必要となるが、協力金制度については各段階の準備は必須ではなく、比較的簡易に導入されていることがわかる。



図表 6-9. 協力金制度導入の際に行った作業や検討(複数回答)

4. 観光財源としての協力金制度の特徴

2節における事例分析と3節で実施したアンケートの結果を踏まえて、地域の観光財源としてみた協力金制度の特性について、法定外税制度等との比較を交えて①から⑥の制度分類軸の別に整理した（図表6-10）¹⁸。

c	観光財源制度の分類軸	協力金制度の特性	法定外税制度の特性
①導入主体・資源タイプ・収受期間等からみた特性			
	制度運営主体 観光地域の範囲（来訪目的地） 収受期間	自治体以外の主体も含まれる 単体の資源や施設が多い 季節限定、行祭事期間のみの事例が多い	自治体のみ 自治体全域または特定地域 通年型が中心
②導入目的と使途範囲			
	導入目的 受益者の傾向 観光地域の範囲（使途事業） 外部性への対応	資源や施設の保全、景観の保全等が中心 観光客の受益が中心 単体の資源や施設が多い 外部不経済を抑制する使途事業が中心	観光振興や経済振興も目的に含まれることが多い 住民・観光事業者の受益も含まれる 自治体全域に係る制度が含まれる 外部経済を強化する使途事業も含まれる
③関連施策・財源制度との連動性			
	他の財源との連動性 関連施策・長期計画等との連動性	自治体補助あるが、需要変動への柔軟性低い 他の施策や観光計画との連動性は低い	一般財源等による補填あり 導入時に使途事業の計画作成。観光計画等とも連動
④導入効果・観光需要への影響			
	導入効果・条例の更新等 長期的な使途事業の推進 費用上昇による観光需要への影響 収受率	導入効果大きい。継続意向は高い 計画性が低い事例が多い 現状では影響は小さい 協力依頼への拒否率低い事例も多い	安定的な税収。条例が更新される例多い 中期的な計画に沿って実施 現状では影響は小さい 徴収漏れは原則として無い
⑤導入手続きと運営コスト			
	導入手続き 運営コスト	比較的容易 収受コスト、事務的成本は比較的低い	条例制定や総務省同意取り付け等コスト大 収受コスト、事務的成本は比較的高い
⑥制度の安定性			
	制度の継続性 制度のリスク	制度の裏付けが無く不安定 使途が不透明。協力金に見合う安全対策への要求	条例や観光計画等の裏付けにより安定的 使途や使途決定プロセスの開示性高い

図表6-10. 法定外税制度と比べた協力金制度の特性

①導入主体・資源タイプ・収受期間等からみた特性

全国の協力金事例の導入主体は、観光主管部署だけではなく、他の自治体部署、観光協会、商工会、行祭事運営委員会、住民組織など幅広い。法定外税とは異なり、自治体以外の主体であっても運営可能な財源制度となっている。但し、観光協会や商工会等のように補助金を通じて自治体との関係性が強い組織や、行祭事運営委員会のように自治体参加が一般的である組織も多く含まれている。

来訪目的地となる観光資源タイプも多様であり、自然地域から町並み、観光立寄施設など幅広い。法定外税と比較すると、伊是名村環境協力税等の島嶼部への入域税や東京都宿泊税のような自治体全域への観光客を対象とした協力金制度は少なく、単体の資源や施設への来訪客からの収受事例が中心となっている。

収受期間は、法定外税が通年型であるのに対し、季節限定型、行祭事期間型といった比較的需要在集中する時期の事例が中心であり、この時期に発生する財政需要を補完する役割を担う事例が多い。

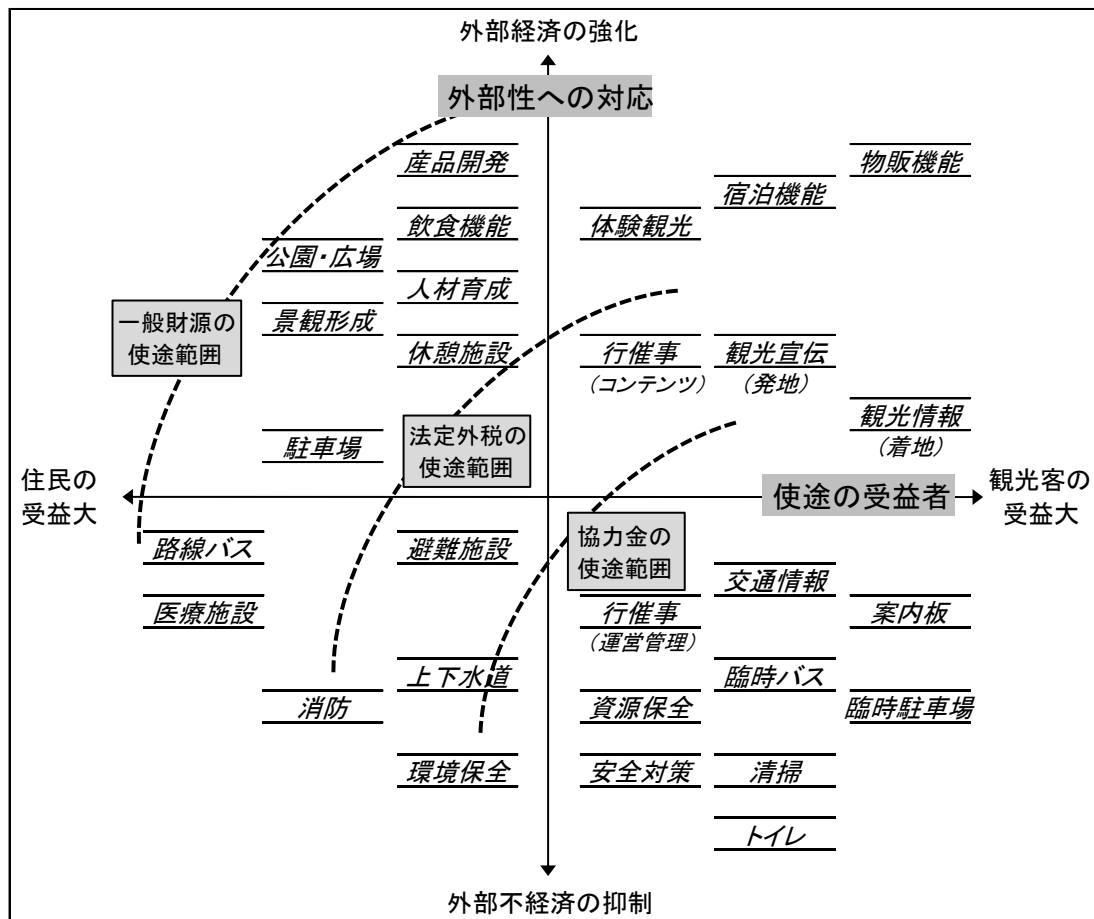
¹⁸法定外税の特性については主に4章の法定外税の全国の導入事例調査を元に検討している。

②導入目的と使途範囲

導入目的としては、資源や施設の保全、景観の保全などが多く、主に観光客がもたらす外部不経済に対応する施策が実施されることが多い。使途事業としては、トイレの設置・管理、臨時駐車場の管理、臨時バスの運行、看板・案内板の整備、制度の広報など様々な支出がなされている。受益は短期的に狭い地域で発生することが多く、使途事業による受益者の重心が、住民一般よりも観光客（住民の来訪客を含む）に置かれる事業が多い。

法定外税との比較では、観光宣伝事業や、受入態勢の整備、観光関連施設の整備等、外部性を高めて観光経済を改善するような使途事業に用いられるケースが少ない。但し、収受額の規模が大きな協力金制度では、使途の範囲も拡大する傾向がある¹⁹。

なお、使途の自由度では、一般財源の方が法定外税以上に優れており、域内事業者を含む住民への受益が大きく、外部経済としての貢献度が大きい使途事業（産品開発、公園・広場の整備、通年駐車場の整備等）をカバーしやすいと考えられる。



※受益者や外部性は個別事業毎に評価されるべきものである。協力金の使途範囲は収受額の規模等にも影響される。

図表 6-11. 受益者と外部性への対応からみた各財源制度の使途範囲

¹⁹例として 2010 年度の三春町の「滝桜協力金」では、収受額 6,992 万円のうち 742 万円が通年での町の観光振興事業に宛てられた。

図表 6-11 は、各種自主財源制度によって行われる観光事業について、縦軸に外部性への対応（外部経済の強化か外部不経済の抑制か）、横軸に受益者のウェイト（観光客中心か住民中心か）を取って配置し、財源別の使途範囲の特性の整理を試みたものである。但し、使途事業の持つ外部経済・外部不経済に関する効果の度合いや、受益者のウェイトは、個々の事例の事業毎に評価されるべきものであり、図中に示す位置づけは仮のものである。

③関連施策・財源制度との非連動性

優れた自然資源や文化財があっても、誘客活動や受入態勢無しで地域に外部経済の効果を生じさせることは困難であり、住民、事業者や行政による協働は必須と言って良い。しかしながら、アンケート結果に顕れているように、協力金制度については、観光関連施策・関連計画や他の財源制度との連動性が低い傾向がある。

法定外税では、制度の更新が条例施行から「5年後」等と定められており、この間の使途についても総務省の同意を得る過程で詳細な計画を策定する。こうした使途事業計画は、観光ビジョンや観光計画と連動することが多い。また、法定外税の徴収額が見込みを下回った場合には、一般財源等による補填で計画を達成することが前提となる例が多い。

④導入効果と観光需要への影響度

アンケート結果では、協力金制度の効果を肯定的に捉える向きが大勢を占め、今後への継続意向も比較的高い。また、収入総額に占める協力金の比率も78%の事例で半分以上となっており、重要な財源となっている。但し、基金等によって協力金収入をプールして中長期的な事業を展開する事例は少なく、単年度事業費の補填に充てることが主であるケースが多い。

協力金制度導入を価格上昇と捉えた場合の観光需要への影響については、アンケート結果によると「ほとんど影響が無い」が58%と多数派で、プラスの影響とする向きも23%に上っている。協力金依頼に対する協力者比率は4分の3の事例で9割を超えており、協力依頼に対して拒否する人は少ないのが現状である。

⑤簡素な導入手続きと低い運営コスト

観光客を徴収対象とした法定外税の導入手続きと比べると、協力金制度の導入手続きは全般に簡便であり、導入が容易というメリットがある。但しこれは自治体主体の制度運営の場合であって、他の主体に協力金制度の導入・運営を促す場合は別途調整が要される。

収受に係る人件費等のコストも、収受漏れが容認されるという点で、法定外税に比べて全般にやや低く見積もることができると考えられる。

支払いが任意であるため、法定外税の設計で問題視されることが多い2つの課税原則にもある程度対応できる。一つは垂直的公平性であり、協力金制度であれば所得水準の低い人が支払わないことも任意である（但し、ガイドツアー参加費やシャトルバス利用に組み込まれている協力金制度では拒否は難しい）。もう一つは税の中立性であり、例えば、入域税では島民の生活路線の利用が課税対象になることが導入の障害になるが、協力金制度であれば地元住民が支払わないということも許容される。

協力金制度の使途やその収支についての広報活動は全般に簡易である。これに対し、法

定外税の場合、徴収拒否が許されない分、納得性を高めるために使途の説明を丹念にする必要がある。

⑥制度の不安定性

導入や運営に係るコストが低い一方で、条例による継続実施の裏付けがある法定外税と比べると、制度としての安定性は低いと考えられる。③で述べたように、市町村計画や観光計画等との連動性が低いことも不安定性につながっている。

導入主体へのアンケート調査でも、当初対象とした 58 箇所のうち 4 件については調査時点で制度が終了していた。終了した理由を聞いたところ、「役場から（制度運営主体の）観光協会に対してクレームがあった」「協力金を収受していた施設が閉鎖となった」「利用が伸びなかった」等の回答が得られた。

また、協力者に対して使途事業やその収支を明示しない事例が多い点は、こうした資料の公示が義務づけられていないという点を割り引いても、コンプライアンスの点で大きな課題と言える。アンケート結果でも、来訪者からのクレームが課題として挙げられている。

また、協力金に見合う安全対策の必要性も課題として回答されており、事故等が生じた場合に協力金の使途の是非が問われるリスクもある。

5. まとめ — 導入効果からみた協力金制度設計の方向性

①6章の総括

本章では、1 節において観光客を収受対象とする地域の協力金制度の事例を収集し、制度の分類軸について整理を行った。また、分類軸毎に事例の現況について集計を行い、収受額の分布、収受時期・収受方法の傾向等を把握した。2 節では、より詳細な実態を把握するために全国の運営主体へのアンケートを実施し、導入・運営の実態を把握し、協力金制度事例の分類軸に沿って観光財源制度としての課題を示した。特に、本研究を通じて、導入目的・使途事業の範囲、導入手続き等の実態、収支の開示状況、他財源や観光計画等との連動性等の諸課題を明らかにすることができた。

4 節では、4 章・5 章で研究対象とした法定外税制度との比較を通じ、観光客を対象とする協力金制度の特性を比較表にとりまとめた。

②純便益向上への視点

こうして明らかになった協力金制度の特性を踏まえて、以下では、自治体の視点から制度導入による純便益を高めるための制度設計のあり方について考察する。

協力金制度を導入することで得られる効果は正負様々であるが、主に次のような点に集約できる。協力金制度の設計にあたっては、正の効果をより高め、負の効果を抑制する視点が重要である。

【正の効果】

- ・ 協力金を用いた使途事業の効果
- ・ 複合的な観光財源確保による使途バランスの改善

- ・他の主体との連携による事業の推進

【負の効果】

- ・導入コスト、運営コスト（事務的コスト、徴収コスト）
- ・制度運営のリスク
- ・観光客の負担増による需要の減少

③正の効果を高める制度設計の方向性

協力金制度導入による正の効果としては、協力金を財源とする使途事業がもたらす効果と、複合的な観光財源確保により使途範囲のバランスを保つ効果等が挙げられる。

■使途事業の効率的実施と域内調達率の向上

協力金制度の使途は、既に見たように、事例による差異はあるものの、観光客がもたらす外部不経済を抑制する事業が中心的である。

こうした事業を効率的に実施するためには、制度運営主体が観光需要がもたらす外部不経済の実態を把握した上で適正な使途事業に財源を配分していくことが重要である。「花見山環境整備協力金」へのヒアリングでは、「花見山観光振興協議会の課題は導入当初は交通規制であったが、運営の効率が上がったことから、協力金の使途も、花木農家の後継者の育成や原風景を残すための農家への支援に回り始めている」としており、事業の効率化が使途事業の範囲を広げることに繋がっている。

また、使途事業のうち、看板・案内板の整備や安全管理等については、域外発注や域外住民の雇用が比較的多い。人材育成も行いながら域内で賄える事業を創出することも波及効果を高める上で検討すべきであろう。

■複合的な観光財源による使途バランスの改善

既に述べたように、地方財政の緊縮化によって一般財源から拠出される観光費は減少傾向にある。こうした中で協力金や法定外税等の新たな財源を確保することは、観光事業のバランスや、外国人客等の成長市場に対応する柔軟性を担保する効果がある。

「おわら風の盆行事運営協力金」や「花見山環境整備協力金」へのヒアリング調査では、協力金制度を導入しない場合でも、交通混雑や環境悪化の対策はいずれにせよ必要となるとの声が聞かれた。このことから、観光費が削減されると、結果的に外部経済を強化する使途事業や補助金を減らす方向に働きやすいと考えられる。

一般財源の縮小の中で使途のバランスを保つためには、協力金等の新規財源を組み合わせることで重複の少ない効率的な配分を行うことが重要である。

“外部不経済の抑制や観光客の受益が中心となる使途事業”を協力金制度の導入で補完し、“外部経済の強化や住民に受益のある使途事業”に一般財源を厚めに配分する考え方が基本となる。他に、地域で活用可能な依存財源（政府補助金等）や、温泉地であれば入湯税等、他の財源の使途計画を踏まえて調整する必要がある。

■他の主体との連携による事業の推進

既存事例においても、協力金制度は自治体の観光主管部署が他の庁内部署や自治体以外の主体と協議会等の場で連携して導入・運営している事例が多い。

連携による制度の円滑な導入のためには、自治体の基本計画や観光計画等に、協力金制度の導入や、協力金を補完する補助金等の支援策を予め織り込むことが望ましい。

公有地・施設の貸与等も、他の主体の公益的な使途事業を支援することにつながる。公有地を駐車場として無償貸与し、利用者から協力金を収受する仕組みは、観光振興による周辺産業への外部経済が期待されるならば容認され得る。

④負の効果を抑制する制度設計の方向性

協力金制度導入による負の効果としては、運営主体の導入コスト、運営コスト（事務的コスト及び徴収コスト）、観光客の負担増による需要減、制度運営リスク等が挙げられる。

■導入コスト、運営コスト

協力金制度の長所は、導入コストと運営コスト（徴収コスト、その他事務コスト）が比較的低いことである。

さらにコストを抑えるには、既存観光統計やカウント調査等の組み合わせによる収受ポイントの絞り込みや要員体制の最適化も検討に値する。また、協力率を上げるという視点から、観光客に喜ばれる景品やサービスのあり方について幾つかのテスト調査を行うことも効果的である。

■制度運営リスク

中長期的な制度運営リスクを抑制するためには、運営の透明性を確保して支払者の納得性を高めることが重要である。今後、自主的に Web 上等で使途事業やその収支に関する一定の情報開示を行うことが望まれる。

また、協力者数や免除者数、拒否理由など一定の統計データを把握しておくことが、受入体制向上に係る使途事業の選択や、1人あたり収受額の再設定を行う上でも重要である。

基金の導入や、自治体の観光計画との連動等により使途事業の計画性・安定性を高めることも重要である。「おわら風の盆行事運営協力金」のケースでは、「天候や曜日配列等の影響で、十分な収入が得られない場合には、事業収支が赤字になる可能性があり、おわら地域の住民負担となるリスクがある」との意見があった。こうした場合に柔軟に支出が可能な基金等の整備がリスク抑制には有効と考えられる。

■観光客の負担増による需要の減少

協力金制度事例から試算した平均収受額は、駐車場利用者で普通車1台あたり500円、来訪客当たりで257円であった。アンケート調査では、価格上昇の効果による需要減退はほとんど無いという回答結果であり、この程度の水準であれば影響は弾力性は小さいということが確認された。今後、協力金収受額に対する弾力性を計算するためにも、収支や支払者数の情報開示が進むことが望まれる。

7章. 結論及び観光財源導入のあり方に関する提言

1. 6章までの成果と結論

(1) 6章までの成果

ここでは、6章までに本研究において明らかにした点について概括することとする。

①地域の観光費の長期動向と規定要因の把握

先ず2章では、地方自治体において観光自主財源が必用とされる背景について、観光統計や各種史料から時系列的に整理すると共に、都道府県観光費を被説明変数とするクロスセクションデータによる回帰モデルを構築し、観光費が観光需要と、離島振興地域や電源地域への交付金などの観光財源の多寡によって規定されることを明らかにした。

つまり、観光需要が多い都道府県であっても、十分な観光財源が無い場合には、本来観光需要に対応して必要となる観光費が抑制されてしまうことになる。換言すれば、観光需要によって生じる観光財政需要に対応するためには十分な観光財源が必要となるという構造を改めて示したものである。

なお、財政統計を用いて自治体の観光行政の歳出額を分析した研究は、これが最初のものである。

②自治体の観光財源の体系化

3章2節では、自治体が確保を検討すべき観光財源にはどのような種類のものがあるのか、事例を交えて体系的な整理を行った。自主財源のうち、地方税のほとんどが観光施策を用途範囲に含んでいないことから、一般財源の縮小は、福祉や教育等の義務的経費を削減することが難しい以上、観光費の圧縮に直結してしまう。唯一地方税のうち入湯税（及びその超過課税）が観光振興を用途の一部に含んでいるが、観光振興費の比率が裁量に依ること、温泉資源の無い地域にとって十分な財源とならない点などに課題がある。

都道府県あるいは温泉資源に乏しい観光地が税方式によって財源を確保する場合、法定外税の導入を検討せざるを得ない。しかし、数ある自治体の中でこれまでに法定外税を導入し得た例は平成28年度までに僅か9自治体に過ぎず、導入への障壁が大きいことがわかる。

税方式以外の自主財源としては、協力金制度、寄付金制度、分担金制度、事業収入等が挙げられるが、それぞれに長短がある。

協力金制度は法定外税に比べると導入手続きが簡易であるが、強制力が無く、根拠となる条例等も無く、制度として脆弱な面がある。寄附金制度では、近年寄附額が増加している「ふるさと納税」が注目を集めているが、垂直的公平や受益者負担といった観点からみて制度そのものの欠陥が多く、早晚見直しに発展する可能性が高いと考えられる。分担金制度は、受益と負担の対応が明確で無い用途事業には用いにくく、倶知安町での検討は頓挫した形となっている。事業収入を財源としていく上では、黒字化できる事業で民業圧迫とならないものを地域で適宜採択していく必要がある。

3章4節では、海外の国際観光機関のうち、WTO（現 UNWTO）が1998年に公表した

観光税の定義と、OECDが2014年に用いた観光税の定義の差異について整理を行った。また、WTTCがかつて作成していたTax Barometerを基に、世界地域ブロック別の税率を試算し、日本を含むアジア地域において観光税の普及が進んでいない状況について把握した。本研究において対象とする自主財源の範囲は、OECDの定義に比較的近いが、自治体の財源に絞っている点、使途が観光関連の事業である点、インセンティブ税を扱わない点、税方式以外の自主財源を一部対象とする点で異なることについて整理した。

③全国の観光基金の実態と機能の把握

3章3節では、法定外税等の新規財源を含めた各種財源の受け皿となる二次的な財源としての「観光基金」について全国の事例をインターネット検索により103件抽出し、基金条例において積立てる財源をどう規定しているか、基金の使途をどのように規定しているかを中心に整理し、観光基金が持つ機能を分類した。抽出された基金の事例は、観光振興基金、観光施設整備基金、温泉事業基金といった代表的な基金名称による検索結果を基に抽出した。このため、観光関連基金を完全に網羅したものでは無いが、抽出範囲の中で一定の類型化を行うことができたと考える。

その結果、観光基金には、財源の確保、各種財源の受け皿（二次的財源として統合）、使途事業の安定的・計画的な実施、使途事業範囲・地域の絞り込みといった各種機能を内装させることが可能である点を明らかにした。全国の観光基金の条例を分析して、分類を行った研究はこれまでに無く、今後より効果的な観光基金を設置していくため、研究の深化を進めることが重要である。

④全国の法定外税の導入課題の把握・分類

4章では、全国の観光関連の法定外税の先進事例6件及び導入に至らなかった事例2件へのヒアリング調査を行い、観光関連税として法定外税の円滑な導入を進める上で留意すべき課題を抽出した。その結果、法定外税として観光関連税を導入するには、同意要件への対応や課税原則への対応など多岐にわたる課題に慎重に対処していく必要があることが示された。

具体的には、各事例の法定外税の導入過程でポイントとなった諸課題を、制度設計上の論点、導入手続きに関わる課題とに大別した上で、論点となりやすい事項を抽出・分類して表にとりまとめた。

制度設計に関しては、「導入目的の妥当性」「課税以外の方法との比較妥当性」「使途範囲と税種の妥当性」「課税額の妥当性」「特別徴収義務者負担の妥当性」「徴収方式の妥当性」「課税対象の捕捉可能性」「課税対象の妥当性」「公示・広報の妥当性」といった点が検討課題となりやすいことがわかった。

また、導入手続きに関しては、「新税導入への推進体制」「税収の予測」「総務大臣の同意要件への対応」「広域での課税重複・広域合併等への対応」等が一般に必要なことがわかった。

こうした諸課題に対して、導入主体がどのように対応して解決を図ったかについても、表形式でとりまとめている。さらに、法定外税によって展開される事業効果を高め、事業の費用を抑制することで純便益を向上するには、地域全体でのビジョンを共有した上で体

系的な観光政策を進めることや、観光統計を活用した効果的で簡素な税方式を検討する必要があることを述べた。

⑤沖縄県における法定外税の導入課題と観光統計指標の活用

5章では、観光税導入過程のケーススタディとして、沖縄県で検討された法定外税を事例として取り上げた。1節では県の検討委員会で有力とされた入域税（「沖縄観光・環境協力税」）、宿泊税に関する主な論点を、4章で整理した検討事項に概ね沿う形で整理した。沖縄県においても、4章とほぼ同様の論点が展開されており、「導入目的や使途範囲の妥当性」「課税原則に照らした税率・免税点・免除対象等の妥当性」「徴収方法の課題」といった制度設計に関する事項、「導入のタイミング」「税収予測」「伊是名村等で既に導入されている環境保全税との二重課税への対応」といった導入手続きや関係機関との調整に関する事項が中心的議題となった。結果的に、法定外税の導入は延期されたが、その主因は、一括交付金によって十分な観光財源が確保されたことに求められる。

2節では、法定外税の制度設計を補完するために、各段階でどのような統計指標が示され、支払意志額等の独自調査が活用されたかという沖縄県における経験を取りまとめた。

「導入目的・使途の明示」「使途範囲の検討」「税率の検討」「課税対象の妥当性の検討」「税収見込額の推計」の導入の諸課題別に指標を分類した。

沖縄県では島嶼部という特性もあって観光統計の整備が進んでおり、法定外税の制度設計の各局面で観光統計の活用が可能となっている。また、沖縄県では、財源確保に関する独自調査を実施することで、支払意志額や観光客からみた沖縄観光の課題、観光税を用いて実施すべき（すべきでない）使途事業等についての把握がなされ、制度設計や導入手続きの円滑化に寄与している点が把握された。

⑥全国の協力金制度の導入・運営課題の把握・分類

6章2節では、観光客を収受対象とする全国の協力金制度について導入事例を収集し、各事例の特性を踏まえた分類軸を作成した上で、60件の事例を表形式で整理した。制度の情報収集は、国立国会図書館「インターネット資料収集保存事業」によるアーカイブ情報（2014年3月時点）を、観光財源に関する各種文献の掲載事例によって補完する方法で行った。制度の導入主体が自治体もしくは営利を目的としない地域の組織が運営する事例を抽出し、林野庁や環境省等国が主導して整備した協力金制度は対象から除外している。

これによって、導入主体のタイプ、資源のタイプ、収受対象・収受方法、収受対象当たりの収受額、収受期間、使途等の実態を把握することができた。具体的には、収受期間では通年型が少ないこと、収受対象者は来訪客と駐車場利用者が中心であること、収受額の平均値が、来訪客が対象の場合で257円、駐車場対象者で500円であることや、その分布状況等が明らかになった。

また、インターネットでの協力金制度に関する情報収集の作業を通じて、協力金制度の詳細や収支情報の開示等が不十分といった問題点が把握された。このため、3節で改めて運営主体へのアンケートを実施し、協力金制度の実態と課題を明らかにすることとした。

協力金制度のアンケート設計に先立ち、「花見山環境整備協力金」（福島市観光課）、「滝桜協力金」及び「三春滝桜観桜料」（三春町観光課）、「おわら風の盆行事運営協力金」（富山市八尾総合行政センター）へのヒアリングを実施し、協力金制度の導入・運営課題につ

いての担当者の声を聞き、制度の課題点を想定し調査票への反映を行った。

その結果、使途事業の範囲として資源の保護や景観保全、安全対策といった観光需要の増大によって発生する外部不経済を抑制するための使途事業が中心となること、収支の開示が不十分な状況にあること、他の財源や観光計画等との連動性に欠ける制度が多いことなどの特性と課題が明示化された。全国の協力金制度を網羅的に調査し、分析を行った研究はこれが最初のものである。

4節では、法定外税の特性との比較を通じて観光財源としての協力金制度の特性を整理した。具体的には、法定外税と比べ、単体の資源・施設が多く、収受期間も短く、集中的に発生する観光需要に対して、資源の保全や安全対策など外部不経済に対する使途事業が中心に行われていることがわかった。また、導入・運営コストが低い一方で、他の財源や観光計画・基金等との連動性が低く、事業の計画性や制度の安定性が低い、使途の開示が不十分といった課題があることが確認された。

(2) 結論

以上、各章の成果についての総括を踏まえて、本研究の主な意義を集約すると、①観光財源の体系化と導入を検討すべき新財源の選択肢を提示したこと、②法定外税の制度設計と導入手続きに係る一連の課題を明らかにしたこと、③協力金制度の導入・運営に係る実態と課題を明らかにしたこと、の3点である。

①観光財源の体系化と導入を検討すべき新財源

3章において観光財源の体系化を行い、観光自主財源の選択肢が限定的であることを明らかにした。法定税では観光関連の使途事業を含む税は「入湯税」のみであり、従って、観光関連の使途事業を含む「超過課税」も入湯税の超過課税のみとなる。入湯税は市町村のみの財源であり、その規模も温泉資源の多寡によって左右されてしまう。

観光関連税制の体系に変化が訪れたのが2000年（平成12年）4月の地方分権一括法の施行であり、多くの自治体で「法定外税」の導入が検討された。観光を使途とする財源を税に求めるとすれば、入湯税以外では法定外税しかない。

一方、国全体の観光予算は2003年以降、インバウンド事業を中心にむしろ増加する傾向を示した。しかし、「国庫補助金等の依存財源」は、使途も国に依存すること、国によって採択されるか否かが不確実であること、一過性の財源であることなど、多くの点で課題がある。従って、地域が観光自主財源の確保に向かうことは自然な流れである。

自主財源の開発は税方式以外の財源制度としても進展した。「協力金制度の導入」、「ふるさと納税制度」や「指定寄附金制度」の活用、「地方自治法の分担金制度」利用の模索などである。このうち、ふるさと納税制度については3章で述べたように受益者負担や垂直的公平性の観点から課題が大きい。協力金制度の導入は2000年代以降増加しており、特に観光客を収受対象とする協力金制度は観光需要に対応する財政需要を確保する上で適している。

②法定外税の制度設計と導入手続きに係る一連の課題の明示

2000年以降、期待されたようには法定外税の導入は迅速に進まなかった。4章と5章では、その要因について全国ヒアリング調査と沖縄県の導入検討過程の詳細を追うことで把握を行った。その結果、「総務大臣の同意要件の存在」や、「制度検討過程での租税原則への対応」を中心とした技術的な課題、「課税目的や使途事業の納得性」、「特別徴収義務者や住民の説得」、「徴収方法の選択や徴収コストの抑制」など、自治体の担当者には検討・調整すべき多くの課題があることがわかった。

このため、法定外税の導入を検討する自治体職員が考慮すべき諸課題を包括的に整理し、これらに計画的に対処するための留意点（制度設計、調整手続き）をとりまとめた。また沖縄の事例を参考として、制度設計や関係者の納得性向上のための重要なツールとなり得る観光統計指標を、「導入目的・使途の明示」「使途範囲の検討」「税率の検討」「課税対象の妥当性の検討」「税収見込額の推計」の別に示した。

③協力金制度の導入・運営に係る実態と課題の把握

6章では、税方式以外の自主財源として重要な制度である「観光客を収受対象とする協力金制度」の導入・運営の実態を調査し、協力金制度の特性を把握すると共に、他の財源との補完性や観光計画等との連動性、事業の計画性・安定性といった面での課題を明らかにした。

これらの諸課題を抑制し、より効果的な制度運営を行うためには、「使途事業の範囲」や「使途事業対象地域」における既存財源との補完性強化（外部経済向上施策と外部不経済抑制施策の棲み分け等）、「観光計画」や「観光基金」等との連動性強化や、非営利団体等他主体が運営する協力金制度に対する技術的助言、広報活動での協力、公的資産貸与といった各種支援強化が必要である。

以上が6章までの本研究の結論となる。2節では、ここまでの研究成果を踏まえて、主に以下の3点について提言を行うこととする。

- ・観光財源の体系化を踏まえて、法定外税、協力金、超過課税、一般財源等の各種財源制度の特性について比較を行い、使途範囲や事業の計画性等からみた各種財源制度の補完関係を整理し、各種財源の特性を踏まえた自治体における新規観光財源の導入フローを提示する。
- ・新規の観光財源制度には、観光客の納得性確保や同意要件への配慮など、使途範囲や制度の安定性等の点で「一般財源」とは差異がある。新規財源を組み込んだ地域全体の観光財源の便益を高める観点から、観光関連計画、観光基金、公的資産の活用、観光統計の整備等の諸施策の展開について提言する。観光基金については、安定的な財源確保と使途事業の計画性を高めるためのモデルを示す。
- ・観光自主財源の確保に向けた我が国税制の課題として法定外税の同意要件の撤廃、地方交付税算定基準への観光需要関連指標の組み込みについて提言する。

2. 観光財源導入のあり方に関する提言 ～ 財源の補完関係に着目して

本章では前節で行った総括と結論を踏まえて、一般財源を含む各種の観光財源制度の特性について改めて評価を行い、使途範囲や事業の計画性等からみた各種財源制度の補完関係を整理する。その上で、自治体における新規観光財源の導入フローを提示する。また、地域の観光財源制度を効果的に運営する上で、観光関連計画、観光基金、公的資産の活用、観光統計の整備・活用等の諸施策を展開すべき点について提言する。最後に、観光自主財源の確保に向けた我が国税制の課題と関連する研究課題についても提案を行う。

(1) 各種観光財源の特性

図表 8-1 は、協力金制度、法定外税、超過課税、一般財源²⁰、分担金、国庫補助金の6つの観光財源制度について、その特性を6つの分類軸に沿って比較したものである。

取り上げる財源制度について補足すると、超過課税制度には、高知県の森林環境税（県民税の超過課税）や、箱根町の固定資産税の超過課税といった税目の事例もあるが、観光客が収受対象であり、観光振興が使途の中心となる税目は入湯税しかないため、ここでは入湯税の超過課税の特性を整理している。

地方自治法に規定されている分担金制度については、観光客ではなく事業者や住民を収受対象とする制度となる。未だ観光財源制度としては実現していない段階にあるが、ここでは、比較対象として俱知安町での検討過程と大阪市のエリアマネジメント活動促進制度の例を踏まえて特性を整理する。

一般財源は、新規導入を検討する法定外税、協力金制度、超過課税等と“補完関係”を持つ観光財源として位置付け、比較・検討を行う。本稿では、一般財源の範囲として、入湯税等の目的税や道路特定財源のように使途が限定された財源を除いた自治体の自主財源全般を想定している。この他、国や都道府県等への依存財源の代表的なものとして国庫補助金についても整理を行う。

表中、○印を付した特性は、他の財源と比較して、適用範囲が広いなどの汎用性や、関連計画との連動性、制度の安定性といった点で優れた特性を有するとの評価を示している。各財源制度の使途事業の範囲（①から②）については、○汎用性がある／△やや限定的／×限定的、計画性や運営コスト等（③から⑥）については、○優れている／△課題がある／×課題が大きい、として整理した。

²⁰この論文で言う「一般財源」の中には、比較対象となる入湯税や観光関連の使途を含む法定外税等は便宜上含めていない。

7章. 結論及び観光財源導入のあり方に関する提言

観光財源制度の分類軸	協力金制度の特性	法定外税制度の特性
①導入主体・資源タイプ・收受期間等からみた特性		
制度導入主体 観光地域の範囲(来訪目的地) 收受期間	○ 自治体以外の主体も含まれる × 単体の資源や施設が多い × 季節限定、行祭事期間のみの事例が多い	△ 自治体のみ ○ 自治体全域または特定地域 ○ 通年型が中心
②導入目的と使途範囲		
使途事業の目的 外部性への対応 受益者の範囲 観光地域の範囲(使途事業)	× 資源や施設の保全等が中心 × 外部不経済を抑制する使途事業が中心 × 観光客の受益が中心 × 単体の資源や施設が多い	△ 観光振興や経済振興も目的に含まれることが多い ○ 外部経済を強化する使途事業も含まれる △ 住民・観光事業者の受益も含まれる △ 自治体全域に係る制度が含まれる
③関連施策・財源制度との連動性		
他の財源との連動性 関連施策・長期計画等との連動性	△ 自治体補助があるが、需要変動への柔軟性低い × 他の施策や観光計画との連動性は低い	○ 一般財源等による補填あり ○ 導入時に使途事業の計画作成。観光計画等とも連動
④導入効果・観光需要への影響		
導入効果 長期的な使途事業の推進 費用上昇による観光需要への影響 収受率	○ 導入効果は大きい。継続意欲は高い × 計画性が低い事例が多い △ 現状では影響は小さい △ 任意。但し拒否率低い事例も多い	○ 安定的な収税。条例が更新される例多い ○ 中期的な計画に沿って実施 △ 現状では影響は小さい ○ 徴収漏れは原則として無い
⑤導入手続きと運営コスト		
導入手続き 運営コスト	○ 比較的容易 ○ 収受コスト、事務的コストは比較的低い	× 条例制定や総務省同意取り付け等コスト大 △ 収受コスト、事務的コストは比較的高い
⑥制度の安定性		
制度の継続性 制度のリスク	× 制度の裏付けが無く不安定 × 使途が不透明。協力金に見合う安全対策への要求	○ 条例や観光計画等の裏付けにより安定的 ○ 使途や使途決定プロセスの開示性高い

観光財源制度の分類軸(つづき1)	超過課税(入湯税)	一般財源(目的税を含まない)
①導入主体・資源タイプ・導入時期等からみた特性		
制度運営主体 観光地域の範囲(来訪目的地) 收受期間	△ 自治体のみ △ 温泉地が中心 ○ 通年型	△ 自治体 ○ 自治体全域に係る制度が多い —
②導入目的と使途範囲		
使途事業の目的 外部性への対応 受益者の範囲 観光地域の範囲(使途事業)	△ 観光振興が含まれる。温泉地が中心 ○ 外部経済を強化する使途事業も含まれる △ 観光客(入湯客)の受益が中心 △ 温泉地が中心	○ 観光振興や経済振興も目的に含まれる ○ 外部経済を強化する使途事業も含まれる ○ 住民・観光事業者の受益も含まれる ○ 自治体全域に係る制度が多い
③関連施策・財源制度との連動性		
他の財源との連動性 関連施策・長期計画等との連動性	△ 温泉地以外の観光地域は一般財源等が中心 △ 温泉地の施策や関連計画との連動性あり	△ 他の財源との連動は可能(補正・基金等) △ 一部観光計画や関連計画と連動
④導入効果・観光需要への影響		
導入効果・条例の更新等 長期的な使途事業の推進 費用上昇による観光需要への影響 収受率	○ 温泉地の安定的な財源 ○ 中期的な計画に沿って実施する例あり △ 現状では影響は小さい ○ 徴収漏れは原則として無い	— — △ 中長期的な使途事業も一部含まれる ○ — (既存財源から配分され影響はない) ○ — (既存財源から配分される)
⑤導入手続きと運営コスト		
導入手続き 運営コスト	△ 法定外税の導入に比べると容易 ○ 収受コスト、事務的コストは比較的低い	○ — (既存財源から配分) ○ — (既存財源から配分)
⑥制度の安定性		
制度の継続性 制度のリスク	○ 条例の裏付けにより安定的 △ 使途や使途決定プロセスの開示性はやや低い	△ 財政状況の影響を受けやすい △ 歳入の減少懸念

観光財源制度の分類軸(つづき2)	分担金(地方自治法)	国庫補助金(依存財源)
①導入主体・資源タイプ・導入時期等からみた特性		
制度運営主体 観光地域の範囲(来訪目的地) 收受期間	○ 自治体・非営利団体(特定地域の産業・住民等で構成) × 特定の受益者の所在する地域 △ 収受対象や分担金算出の基準等により異なる	× 国が主体 — —
②導入目的と使途範囲		
使途事業の目的 外部性への対応 受益者の範囲 観光地域の範囲(使途事業)	× 受益と負担の関係の明確な事業 × 外部不経済を抑制する使途事業が多い × 特定の受益者が中心となるが、明確ではない × 特定の受益者の所在する地域	× 国の事業目的により限定 △ 国の事業内容に依存 × 国の事業内容により限定 △ 国の事業内容に依存。広域も含まれ得る
③関連施策・財源制度との連動性		
他の財源との連動性 関連施策・長期計画等との連動性	○ 国・自治体の補助事業、寄附金、事業収入等で補完 ○ 当該地域の関連施策・計画等と連動	△ 一般財源と連動も可能。自治体の一部負担も × 連動性は低いが、中長期的事業の場合は可能
④導入効果・観光需要への影響		
導入効果・条例の更新等 長期的な使途事業の推進 費用上昇による観光需要への影響 収受率	○ 条例により安定的と考えられる ○ 中期的な計画に沿って実施 — (観光地の事例無し) △ 徴収漏れは少ないと考えられる	× 導入効果は事業内容に依存。継続性に乏しい × 国の事業期間に依存 ○ — (国の財源から配分され影響はない) ○ — (国の財源から配分される)
⑤導入手続きと運営コスト		
導入手続き 運営コスト	× 受益と負担の関係の明示必要 △ 収受コスト、事務的コストは比較的低いと考えられる	△ 人的コスト必要 △ 人的コスト必要。自治体の一部負担も
⑥制度の安定性		
制度の継続性 制度のリスク	○ 条例の裏付けにより安定的 — (観光地の事例無し)	× 単発的な事業が多い × 国の政策に依存

○汎用性がある・優れている △やや限定的である・課題がある ×限定的である・課題が大きい

図表 8-1. 財源制度の諸特性

①制度運営主体・資源タイプ・收受時期

6つの財源制度のうち、自治体以外が制度導入主体である財源制度は、依存財源である国庫補助金であり、自治体以外の非営利の主体が導入可能な財源制度として協力金制度がある。法定外税、超過課税（入湯税）、及び地方税や地方交付税等から構成される一般財源は、当然ながら地方公共団体にのみ許される財源制度である。このうち入湯税は市町村税であるため、超過課税も市町村に主体が限られる。

また、分担金制度も罰則規定等が設けられることから税に準じた強制性を持ち、自治体が徴収を行う財源制度である。但し、徴収した分担金は、特定の受益者を代表する非営利団体に配分され、使途事業に充てられる。

收受が行われる観光地域の範囲は、法定外税では、宿泊税や有料駐車場、島嶼への入域税のように自治体全域での收受と、乗鞍環境保全税や空港連絡橋利用税のような特定地域での收受も行われる。協力金制度はほとんどの場合、特定地域や特定施設・資源の周辺で行われている。入湯税の超過課税は、温泉施設であれば域内全域が対象となり得るが、釧路市の例では対象施設を国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・登録旅館に限定することで、実態としては阿寒湖畔地域の宿泊施設への限定が行われている。

收受期間は、協力金制度が特定の期間に行われる事例が多いのに対し、法定外税や超過課税は通年型が多い。

②導入目的と使途範囲の特性

制度の導入目的（既存財源については使途事業の目的）の範囲を比較した場合、先ず、協力金制度については、資源や施設の保全や来訪客の安全対策等が中心であり、一時期に集中的に発生する観光需要によって生じる外部不経済への対応が多い。收受時期と使途事業の実施時期は多くの事例で重なっている。

法定外税については、通年型の施策が多く、観光振興やそれを通じた地域経済の振興を助長するための事業が含まれ得る（外部経済の向上）。但し、あらゆる観光振興施策に対応可能な一般財源と比べれば、課税対象者の受益につながる使途事業が重視される。

入湯税の超過課税の事例では、美作市と釧路市では温泉地の観光振興に重点的に配分されているが、観光振興以外の使途との配分率は自治体の裁量によっている。桑名市では標準税率部分も含めて温泉地（旧長島町）の環境衛生施設整備への負担に重点が置かれている。

分担金制度については、特定受益者の受益に対応した使途となるのが原則である。倶知安での検討事例や大阪市におけるビジネスエリアでの導入事例では、環境負荷の低減及び周辺環境の保全など外部不経済の抑制が使途の中心となっている。

国庫支出金等の依存財源では、使途事業の目的は国や県など外部の支援組織の政策目標に依存する。市町村の観光政策目標に合致した補助事業があった場合でも、採択されなければならないという点で、不確実性が高い観光財源と言える。

③関連する施策や財源制度との連動性

既に見たように、協力金制度は、観光関連施策・関連計画や他の財源制度との連動性が低い事例が多い。特に季節資源や行祭事等は、天候等によって需要変動が大きく、事業収

支が悪化するリスクがあるが、事例全般にこうしたリスクを一般財源等で補填する仕組みは整備されていない。

これに対して、法定外税は、総務大臣の承認を得る過程で、条例見直しまでの期間（多くは5年）について使途事業計画の策定が行われることが多く、観光計画等の関連計画との連動性も比較的高い。また、法定外税の徴収額で不足する分については、一般財源による補填が行われることが多い。

入湯税の超過課税については、釧路市の例では、超過課税の特例措置の期間として定められた10年間の使途事業についての検討が制度導入以前に阿寒地域で行われている。但し、計画される使途事業は、その性格上、当該温泉地に限定されたものとなる。

一般財源からの観光費への充当は、その時々々の財政状況や首長の意向等に左右されやすい。都道府県や入込規模の大きい自治体では、観光主管部署が中心となって中長期の観光計画を策定することが多いが²¹、計画書の中に財源計画が盛り込まれている例は少ない。これは、観光振興を目的とする独自財源が法定税では入湯税以外に無いことも大きな要因と言える。

国庫支出金などの依存財源は、補助率分を除く事業費（裏負担とも言われる）を一般財源等で手当てする必要がある。なお、補助金の規模が大きく、数年単位で支援が見込まれる事業の場合には、補助事業を前提とした観光計画等が策定されることがある。この場合は、補助事業を補完する使途事業を自主財源で担うことになる。

例えば、平成20年に制定された「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」（観光圏整備法）では観光圏整備事業費補助金（補助率40%以内）が最長5年間²²認められた。三好市の例では、「にし阿波～剣山・吉野川観光圏整備計画」（平成20年度から平成24年度までの5カ年計画）が市の観光基本計画に近い役割を担っている。

④導入効果・観光需要への影響

協力金制度運営主体へのアンケート調査では、87%が導入目的に対する効果はあると回答しており、継続意向も9割を超えている。法定外税は、ヒアリング調査結果とこれまでに条例が更新されなかった事例が無いことから、導入効果が認められる。入湯税の超過課税については事例が少ないが、観光財源としての一定の効果が見込まれる。

使途事業が中長期にわたって継続的・安定的に実施され得るかについては、協力金は短年度となることが多く、法定外税については条例の見直しが行われる期限にもよるが、中期的に計画的で安定的な事業が行われやすい。入湯税の超過課税については、桑名市（平成16年以降）、美作市（平成17年以降）とも条例の見直しは行われておらず、財源制度としては安定している。但し、使途事業の安定性については、助成が行われる先の観光協会等の事業の計画性にも委ねられる。一般財源からの観光費の計画性については、自治体の基本計画や観光計画の財務当局に対する有効性、基金の有無及び基金への繰入額に関する条件等にも関連すると考えられる。依存財源については、国等の事業計画に依存する。

²¹[梅川他 1999]によれば、1999年9月時点で40都道府県、31%の市町村が観光計画を策定済。

²²当該補助対象期間の事業が適切に執行され、効果があったとの評価を得た補助対象事業者で、新規に事業を追加して行うことにより一層の効果が見込まれる場合、補助対象期間は通算5カ年以内。

法定外税、協力金制度、入湯税の超過課税等の自主財源制度の多くは、課税客体あたり100円程度を収受する事例が多いことから、アンケート調査やヒアリング調査結果からみて、観光需要に大きな影響を与えたとされる事例は見当たらない。乗鞍環境保全税では観光客数が減少しているが、この場合は課税と合わせて実施されたマイカー規制による減少部分が大きいと考えられる。

徴収率に関しては、税の場合は100%徴収が制度設計上の原則である。協力金制度については、アンケート調査の事例のうち、係員による収受の場合には平均で9割を超える協力率となっている。但し、来訪者数や協力率に関する統計データが整備されていない事例が多いため、非協力者が多いとされる地元客を含めた実際の収受率はこれより低いことが想定される。

一般財源と国庫補助金等の依存財源は、そもそも観光客を課税客体とした財源では無く、観光需要への影響がほとんど無い点は長所として捉えることができる。この点では、観光需要に対応した使途事業を展開するための財源として、最も優先的に確保を検討すべき財源として位置づけられる。

⑤導入手続きと運営コスト

4章で見たように、法定外税制度は、導入までに十分な準備が必要とされる財源制度である。特に、総務大臣の同意要件や中立性や公平性等の課税原則を満たすために、専門的知見の収集や検討会議での意見聴取や合意形成といった手順が必須であり、関係職員が多くの労力を費やす結果になりやすい。また、漏れの無い徴収方法と徴収コストの抑制、特別徴収義務者となる事業者や関連団体の同意取り付けなど、導入までに様々な課題を解決する必要がある。

これに比べると協力金制度は、収受における強制性が無く、使途の開示も義務づけられていないなど比較的容易に導入・運営が可能な制度となっている。さらに、協力金制度を非営利目的の地域団体・組織等が運営し、使途事業の運営も行う場合、自治体は協力金制度の周知等の支援を行うことはあるが、分担する運営コストは一般に限定的なものとなる。

既存の法定税である入湯税の超過課税も、総務大臣の同意等は不要であり、新たな課税客体や徴収方法を検討する必要も無く、制度設計に要する労力は比較的小さくて済む。但し、釧路市の事例のように、超過課税の使途については対象地域において十分な議論が行われ、その計画に対して自治体が補助を行うことが事業効果を高める上では望ましいと考えられる。また、超過課税は、同一の課税客体である入湯行為に対して標準税率分と合わせて超過課税額を徴収できることから徴収コストも低い。

一般財源は、新たな制度を導入するものではなく、手続きや運営に係るコストは少ない。国庫補助金等の依存財源は、補助事業に採択されるまでの手続き、採択後の国との折衝や報告といった事業運営に労力が必要となる。また、補助率分を除く事業費を一般財源等から組み込むための予算化が必要である。

⑥制度の安定性

協力金制度は、条例や関連計画、他財源による裏付けが無いケースが多く、制度の安定性に乏しい点が難点である。これに加えて、現状として使途の開示が不十分であることか

ら観光客等からのクレームが発生しやすい点、協力金を収受していることに対して、それに見合う安全対策等への要求水準が高まるといったリスクもある。

これに比べると、法定外税には条例の裏付けや使途事業の計画、一般財源による補填など、使途の開示性の高さなど制度の安定性は高い。超過課税や分担金も条例による裏付けがあることや一定の開示性が認められることから、制度の安定性は高いと考えられる。但し、いずれも特別徴収義務者や特別受益者等の観光関連事業者や、税を負担する観光客の制度への納得性を維持していくことが、見直し期間後に条例を更新していく上で重要となる。

一般財源については、歳入額自体は安定的と言えるが、第2章で述べたように、90年代後半から扶助費や教育費等に圧迫される形で観光費の減少がみられた。2010年代に入っても一括交付金等で急増した沖縄県や、宿泊税という自主財源を確保し、2020年開催の東京オリンピックの影響で一般財源からの歳出も増加している東京都を除けば、ほとんどの道府県で観光費は低水準のまま推移している。

国庫補助金等の依存財源については、複数年次の補助事業の場合、補助事業を継続していくために、事業の適切な執行と効果把握、及び国等への執行状況の報告と効果の明示化が必要とされる上、次年度以降も継続して補助事業が行われるという確実性も担保されない。

(2) 財源の補完関係に着目した観光財源の検討フロー

以上に整理した各種観光財源の特性を踏まえ、自治体における新規観光財源の導入と活用に関する検討フローを示したのが図表8-2である。

その手順を簡略に述べると、観光財源の縮小傾向や外国人客の増加への対応といった観光財政需要の増加等によって、結果的に観光財政需要に対する観光財源が不足している状態にある場合に、既存財源の再検討、新規財源導入の検討、導入後の地域の観光財源全体での純便益向上を図るための施策展開の順に検討事項を整理している。

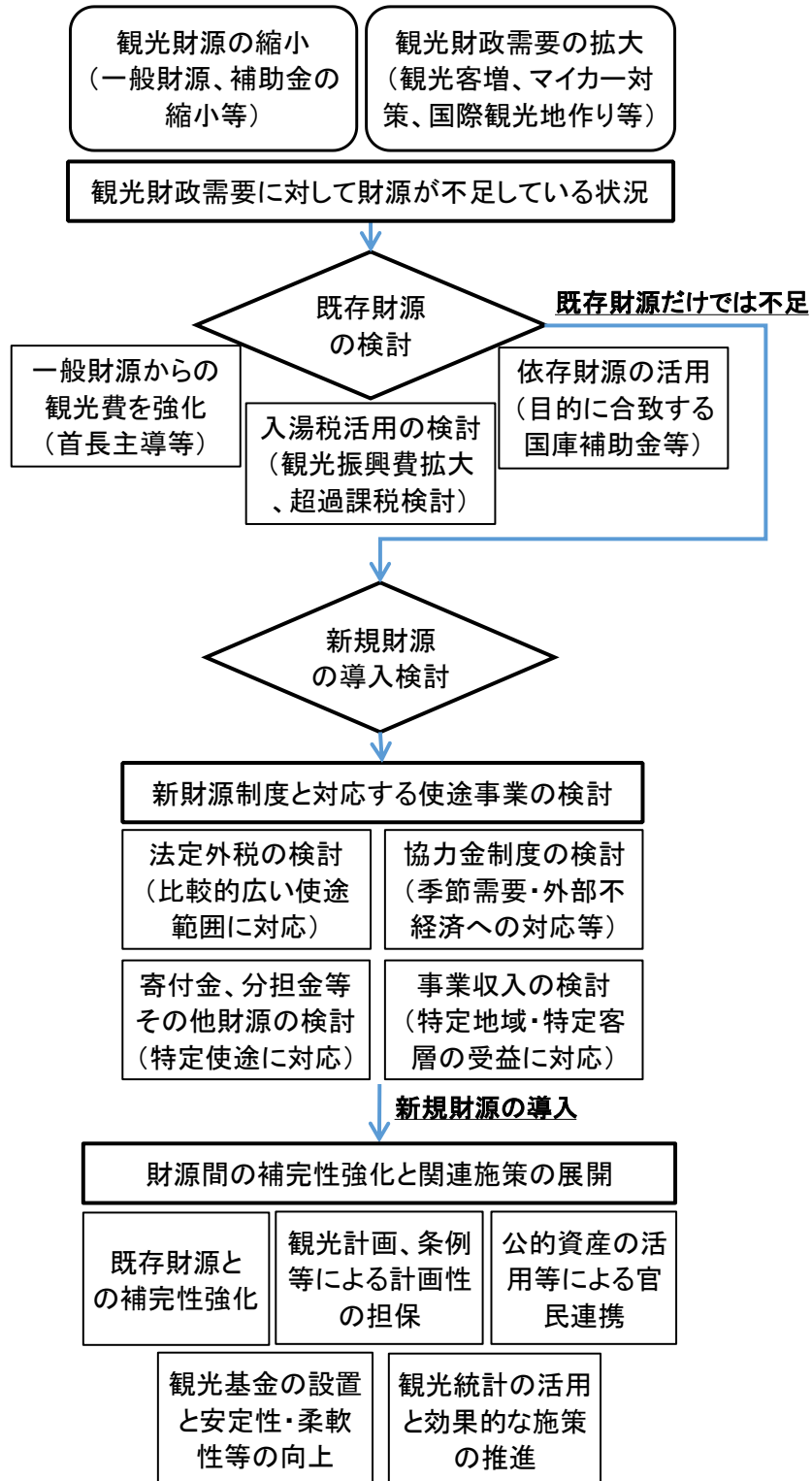
① 既存財源の検討

■ 一般財源

仮に一般財源から観光費への充当が十分に可能な財政状況にあり、当該自治体の首長を代表とする政策当局にとって観光振興の優先度が十分に高い場合には、一般財源からの観光費の拠出が強化されるべきである。何故ならば、一般財源からの充当は、観光需要に対して中立であるだけでなく、使途の制限が少なく、新たな制度設計や追加的な徴収コストも不要、といった長所を持つからである。実際、沖縄県では、使途を問わない多額の一括交付金が交付されたことから新規自主財源の必要性が後退し、導入目前の段階まで検討が進んでいた法定外目的税が見送られている。

しかしながら、こうした例外はあるものの、この論文のそもそもの出発点は、一般財源から充当される観光費の減少と、入湯税や国庫補助金といった観光財源の地域的偏在によって、観光財政需要に応じた財源の手当てができない地域が増加しているという問題にあった。以下に、一般財源から十分な観光費を確保することが難しい場合に、他の財源を導

入を検討する手順について述べる。



図表 8-2. 新規観光財源の導入検討フロー

■入湯税と依存財源の活用

一般財源以外では、市町村の場合、観光振興を用途に含む入湯税（市町村目的税）の活用が先ず候補となる。具体的な方法の一つは用途における観光振興目的の比率を高めることであり、もう一つは超過課税を選択することである。入湯税の超過課税による長所は、新たな制度設計や追加的な徴収コストが小さいこと、継続性が高いこと等である。但し、超過課税額によっては観光需要に影響を与える可能性もあり、軽減税率の対象等を検討する必要がある。また、市町村内に温泉地以外の地域を多く含んでいる場合には、入湯税以外の自主財源を検討する必要がある。

・ 依存財源の活用

一般財源や入湯税から観光財政需要に対応する十分な観光費が確保できない場合、国庫補助金など国や県の依存財源の活用を検討を行うべきである。理由は、一般財源と同様に、観光需要に対して中立であり、新たな制度設計や追加的な徴収コストが不要であるという点である。但し、国等に依存する事業目的や安定性・継続性、自治体が負担する必要がある事業費、事業運営に関するコストなどを検討した上で取捨選択する必要がある。

②新規財源の導入

■協力金制度と法定外税

既存財源の中に適当な財源が見つからない場合、新たな財源の導入を検討すべきである。中でも有力な財源として、協力金制度と法定外税を取り上げてきた。

既に見たように前者は導入の手続きや運営に係るコスト、後者は用途範囲、収受期間の限定性、他の財源との連動性や中長期的な計画性といった点でそれぞれ制約がある。

■寄付金・分担金の検討

3章で整理したように、寄付金、地方自治法による分担金制度等も検討に値する財源制度である。ふるさと納税制度については、疑似的な投資商品とも捉えられるなど制度の枠組みに課題があり、将来的に制度の見直しが行われる可能性もあるが、現状では観光を用途とする寄付金を募る手法としては有効と考えられる。分担金制度については、用途事業に対する受益者集団を特定できるケースであれば有効な制度と考えられる。

■事業収入の検討

事業収入（使用料、利用料等）は、地方公共団体の公的施設の利用等の対価としてその利用者等から徴収するものである。3章では、沖縄県の近年の事例を中心に紹介するに留めたが、その種類は宿泊施設、駐車場、有料道路、索道、博物館や温泉施設等の観光立寄施設、有料トイレなど幅広い。観光客の需要が安定的に見込まれる事業で、地域の観光ビジョン達成に効果があり、民間の起業機会を奪わない範囲であれば、適切な事業化の可能性を検討すべきである。但し、投資規模が大きい事業については自治体の財政負担リスクに十分配慮する必要がある。「平成27年度地方公営企業年鑑」（総務省自治財政局）によれば、平成27年度における観光施設事業数は平成5年度の814事業から62.7%減少し、304事業となっており、営業収益は事業数・利用者数の減少及び利用料金制指定管理者制度の導入等により、ピーク時の平成5年度（1,256億円）から1,021億53百万円、81.3%減の

235 億円となっている。今後も、施設の老朽化対策や耐震化、観光ニーズの変化への対応のための支出増加を見込んでおり、90年代までに増加していた公営企業の多くが自治体に財政負担を強いる結果となった。

(3) 財源間の補完性強化と関連施策の展開

新規に観光財源を導入することによって、既存の観光財源と組み合わせた地域全体での新たな観光財源のバスケットが構築される。

既に述べたように新規の観光財源には、代表的な既存財源である一般財源と比べて使途範囲や制度の安定性等に差異がある。これに対して、既存財源の中心となる一般財源は、通年の施策、自治体全域の施策、インフラ等への投資、外部経済を高める施策、住民が受益の中心となる施策等に対応可能であり、最も使途事業の範囲が広い。

このため、新規財源を組み込んだ地域全体の観光財源によって進められる使途事業の純便益を高める上では、財源間の重複の排除や、新財源制度の短所を一般財源等で補完するといった方向性が重要となる。

また、他の財源による補完だけでなく、関連条例や観光計画の策定、基金の活用といった諸施策を組み合わせることにより、新たな観光財源による効果を高めていくことが望ましい。

新規観光財源の特性を踏まえ、既存財源との補完関係構築の可能性と全体での事業効果を高めるための各種施策展開の有効性について、6つの分類軸に沿って図表 8-3 に整理を試みた。以下で、分類軸の順に述べていくこととする。

分類軸	財源の特性(補完の可能性)	関連施策の展開		
		関連計画・条例	基金の活用	公的資産等の活用
使途事業の目的	特定の範囲 ←-----→ 広範 協力金 依存財源 超過課税 法定外税 一般財源	○	○	
使途事業の地域範囲・実施時期	特定地域・時期 ←-----→ 全域・通年 協力金 超過課税 法定外税 一般財源	○	○	
需要変動への柔軟な対応	硬直的 ←-----→ 柔軟 協力金 依存財源 法定外税 一般財源	○	○	○
使途事業の計画的な推進	短期的 ←-----→ 長期的 協力金 超過課税 一般財源 法定外税	○	○	○
財源制度の導入・運営コストの抑制	コスト大 ←-----→ コスト小 法定外税 依存財源 協力金 超過課税 一般財源			○
制度の安定性・継続リスク	不安定 ←-----→ 安定的 協力金 法定外税 超過課税 一般財源	○	○	

図表 8-3. 使途事業効果を高める財源間の補完可能性と望ましい関連施策

①使途事業の目的・地域範囲・実施時期の補完

地域での観光活動や観光客数・客層は、観光資源の分布状況や交通条件等の特性によっ

て異なり、観光客や観光産業にとっての課題もそれらに対処するための政策ニーズも異なるものとなる。観光行政部署では、新規財源を含めた財源を、地域間のバランスや時期的なニーズを踏まえて、各種用途事業へと適切に配分していく必要がある。

既に述べたように、新規財源の用途範囲は、観光客の納得性確保や、収受主体（特別徴収義務者等）の意向、法定外税の場合には総務大臣の同意要件によっても制限される。

協力金制度は、行祭事など限られた期間に、限られた地域に集中する客層に対して、資源の保全や交通対策など外部不経済に対応する事業を中心に行われることが多い。また、依存財源は、事業目的が国や県等によって限定される事業が多くなりやすい。超過課税（入湯税）の3つの先行事例では、いずれも納税地の温泉地に事業として還元される形を取っており、事業地域範囲は限定的である。分担金制度は制度の成り立ちからも目的と地域が限定的な財源制度である。法定外税については、用途事業の目的、地域範囲、時期等は事例によって異なる。熱海市の別荘等所有税のようにインフラ関連に限定される税もあれば、東京都の宿泊税や太宰府市の歴史と文化の環境税のように一般財源に近い幅広い目的を持つ制度もある。

新たな財源制度の多くは、需要の集中あるいは拡大、客層の変化等によって増大した政策ニーズによる財源不足を補うために導入される。新財源制度によって十分に事業予算を確保でき、必要な目的をカバーできる場合には、一般財源を新規財源のカバーできない用途分野に重点的に配分すべきである。

但し、協力金収入等を地場製品の販売促進など経済効果を高める事業に充当することが用途の範囲を超えると判断される場合には、一般財源を充当していくことが適当である。

こうした財源間の棲み分け、補完を円滑に進める上では、観光計画・条例等の中で、該当施策に関する財源計画として新財源と一般財源の補完について記述しておくことが自治体内部、関係者間の合意形成を図る上で望ましい。

②需要変動への柔軟な対応と用途事業の計画的な推進

■一般財源や基金の活用による需要変動への柔軟な対応

おわら風の盆協力金制度（富山市）のヒアリングでは、悪天候等による収支への悪影響に対して、行政の支援制度の不備が指摘された。期間限定かつ大規模な事業になるほど、財源制度の運営リスクは増大しやすい。こうした事業は、観光消費による地域への経済波及効果につながるという点で地域への便益を与える公益性を有しており、その事業リスクを非営利団体だけが負うことは適切とは言えない。こうしたリスクは、例えば乗鞍環境保全税のシャトルバス運行や阿寒湖温泉の循環バス運行のような固定費が大きい用途事業が組み込まれた法定外税や超過課税でも生じ得る。また、国庫補助金等の依存事業も、観光需要の変動等によって支出額を調整可能な性格の財源ではない。

これに対して、自治体の一般財源には、年度途中の補正予算組成、予備費の活用といった、不測の財政需要に対応する手段がある。また、特定の用途事業に用いる基金を設置し、その取り崩しによって、新財源制度の需要変動リスクを補助事業等によって補完することも考えられる（後述）。こうした補完を円滑に行う上では、①と同様、観光計画や地域計画の中に関連事業の財源計画や基本方針を記述しておくことが望ましい。

■観光計画や条例による使途事業の計画的な推進

使途事業の計画性という点では、条例更新までの期間（5年が多い）の計画性が導入時に重視される法定外税が相対的に優れている。また、釧路市の入湯税の超過課税の例も、10年間の時限的条例となっており、補助金の受け皿となるNPO法人阿寒観光協会まちづくり推進機構を中心に使途事業の計画策定が先行的に行われた。

これに対し、協力金制度では単年度内で収受額を支出することが多い。繰り入れ先となる基金をホームページ等に明記している事例も少ない（白川村「世界遺産集落保存協力金」、小貝川ふれあい花の会協力金）では収受額が基金に組み込まれる。

協力金制度によって成り立っている事業を計画的に補完する上では、関連計画や条例によって一般財源や法定外税による補完的な事業をある程度計画性をもって進めることが望ましい。また、公益的な観点から非営利団体等が運営する協力金制度に対して、公的不動産の駐車場や管理施設としての貸与や、観光部門の観光宣伝チャンネルの活用といった支援を中長期的に進めていく観点からも、関連計画等による裏付けが重要となる。

③制度の導入・運営コストの抑制と制度の安定性・継続性の強化

■導入・運営に係るコスト抑制と自治体経営資源の活用

既に述べたように、法定外税においては、新財源の導入に係る人的コストや制度設計の技術的課題が大きいことに加えて、既存財源と異なる課税標準を設ける場合には行政、特別徴収義務者、観光客のそれぞれにとって徴収コストや負担感が大きくなりやすい。特に、徴収コストを抑えた簡索性に優れた税制を実現するためには、精度の高い観光統計を基にした徴収地点・徴収方法の設定や、特別徴収義務者の協力体制、観光客の税への納得性を得ることが重要である。

協力金制度については、法定外税に比べれば導入は簡易であるが、小規模な民間非営利組織による事例程、人的コストや導入手続きに係る技術的コストの負担感は大きくなる。

経済効果や社会的効果など公益に資する協力金制度を民間が主体に導入する際には、自治体による技術的な支援を行うことが望ましい。

制度運営に関しても、自治体の経営資源を利活用することが重要である。例えば、公有地の駐車場としての利用や、公的建造物のトイレの開放や休憩所としての提供など、公的不動産を活用して来訪客の納得感を高めることが考えられる。また、制度の周知や事業のPR、使途の開示等に、自治体の観光宣伝や広報公聴のチャンネルを積極的に活用することが望ましい。こうした手続きを円滑に行うために、観光計画等への支援に関する記述や、公的施設の使用料等に関する条例に減免条項を加える等の準備を前広に進めることが必要となる。

■制度の安定性

新たに導入する財源制度の安定性向上には、一般財源の組み合わせや基金の活用による需要変動への柔軟な対応や、運営コストの抑制が先ず重要である。その上で、個々の制度の運営において、社会規範に反することなく、公正に業務を遂行することが重要である。より具体的には、意思決定プロセスのルール化及び透明化、意思決定に関わる的確な情報の収集（来訪客数、協力者数、事業への満足度、クレーム発生・処理の実態等）等が行わ

れる必要がある。

現状における協力金制度では、收受目的の来訪客への周知や、使途事業の収支の開示などが不十分な例が多く、来訪客のクレームや関係者間の納得感を得つつ制度を安定的に運営していく上で、情報開示や意思決定プロセス等の情報開示などに一定の改善が必要である。非営利団体など観光主管部署以外が運営する協力金制度についても、導入・運営プロセスへの支援や事業への補助金等による関与を通じて、制度安定性へ向けた適切な助言を行うことが望ましい。

④基金活用の方向性

新たな観光財源として法定外普通税、超過課税、自治体主導による協力金制度等が導入された場合、その収入が一般財源に計上されてしまえば観光費として配分されるか否かは財政事情や首長や住民の意向にも影響される。こうしたリスクを踏まえれば、基金には観光財源を安定的に確保するという機能が期待される。

しかしながら、第3章でみたように、基金の事例を総括すると、基金の使途や積立額について、当年度予算編成の際に裁量の余地が大きい事例がほとんどであることがわかる。多くの場合、基金の設置が計画的・安定的な観光関連事業への歳出を担保するものではない。このため、条例の規定や観光関連計画等によって望ましい観光基金を設計する必要がある。

図表 8-4 は、第3章で考察した観光関連基金の持つ機能のうち、機能1から7を備えた観光基金のイメージを図示したものである。

図中には、基金の運用（処分）を制御する方針として、

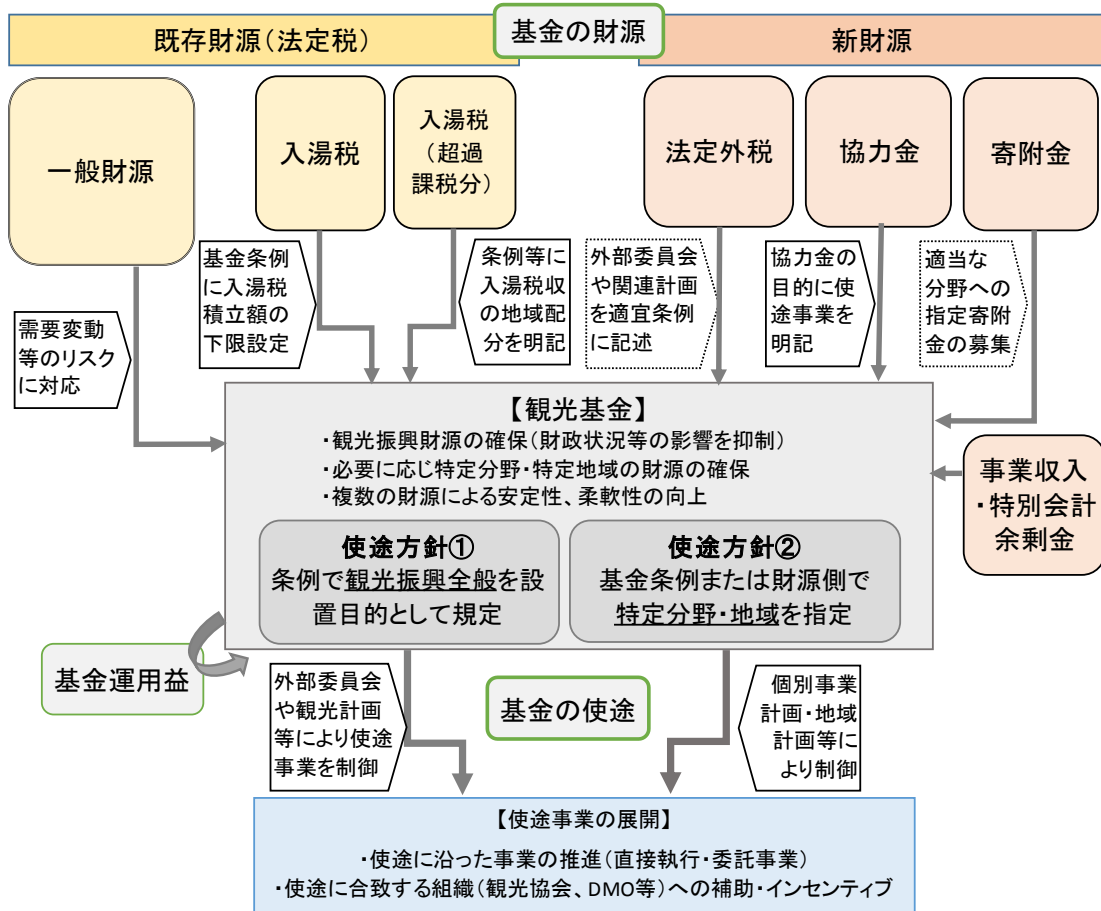
- ・基金設置目的を観光振興全般とし、外部委員会や観光計画等に則って基金運用を制御する考え方（外部委員会、観光計画、関連条例を尊重する旨を基金条例に記述）
- ・基金条例や財源の条例に使途事業範囲や地域を記述することにより基金運用範囲を制御する考え方

の二つを併記している。

使途事業の展開は、自治体が直接執行するもの、指定管理等を含む事業委託によるもの、使途に合致する中間法人等（観光協会、DMO等）への補助を通じたもの、といった形態が主なものと考えられる。

【図表 8-4 において示す観光関連基金の機能の範囲】（図表 3-18 再掲）

1.	観光振興全般に関する使途事業の財源確保
2.	観光の特定分野の使途事業の財源確保
3.	特定地域への使途事業の財源確保
4.	法定外税、協力金、寄附金、事業収入等の受け皿（一次的財源の統合）
5.	需要変動等に対する円滑な対応（調整機能）
6.	積立額の制限（上限・下限の設定等）
7.	財源としての安定性・使途の計画性向上（条例見直し期限、観光計画等）
8.	観光施設の整備や源泉開発等の大規模な事業費の積立
9.	特定事業の収支状況の明確化と余剰金の管理 等



図表 8-4. 安定性・柔軟性・用途の計画性等に配慮した観光基金のイメージ

⑤観光統計の活用と効果的な施策の推進

■財源制度の設計における観光統計・独自調査の活用

5章では沖縄県の法定外税制度設計の事例において、どのような統計指標や独自調査結果が用いられたかについて整理を行った。法定外税に限らず協力金や事業収入（入場料、駐車料金等）なども含めた、観光客を収受対象とする財源制度の設計に際して、観光統計の果たす役割は大きい。

例えば、新財源導入目的の納得性を高めるために、観光財政需要が増加していることを観光客数や滞在時間・泊数等の指標によって示すことは良く行われる。その際、客層別や地点別、活動別の増減傾向まで把握することができれば、重点となる用途事業をある程度絞り込むことができる。また、地域にとっての観光振興の有用性を示す上では、観光消費額や観光分野の雇用者数の統計指標も重要となる。

また、観光関連税や協力金の収受コストを抑えた簡素性に優れた徴収を行うためには、観光客の主要立寄地点や流動に関する統計情報を用い、収受場所や周知場所の選定、適切な収受に係る要員数の設定等を行うことが効果的となる。

使途範囲の検討や税率の設定においては、独自調査によって観光客の考える観光地の課題や新財源を用いて実施すべき事業の範囲、支払意志額、協力金への記念品への選好度といった指標を得ることも有用である。

■統計調査を基礎とした施策効果の向上と財源制度の改善

観光財源を用いて行われる使途事業の効果を把握し、効果的に進めていく上でも精度の高い観光統計は必要とされる。例えば、使途事業の対象となった観光客数・サービス等の利用者数、環境事業への満足度といった指標の活用が挙げられる。

また、税率や協力金の額が妥当か否か、といった財源制度の点検・改善を行う上で、観光客数の動向や客層変化、協力金への協力者比率、来訪者の満足度といった指標を活用していくことも重要である。

(4) 観光自主財源確保に向けた我が国税制の課題

①課税自主権と法定外税の同意要件の撤廃

米国では、我が国の地方交付税のような財政調整制度が存在しない代わりに、州に広範な課税自主権がある。宿泊税、料飲税、レンタカー税等の税目の設置も自由であり、税率の設定も需要動向や地域の市場競争力を踏まえて独自に設定される。これに対し、我が国でも法定外税の設置は認められているが、総務大臣の同意要件を満たすことが求められる。

財政調整機能が存在する欧州各国であっても、我が国と比べ自治体間の資産税や法人税等の税率格差は大きいとされる（[平川その他・2011]）。我が国において税率の格差が小さい要因としては、標準税率や制限税率の存在や、“地方団体は財政上の特別の必要があると認める場合のほかはできるだけ標準税率によって課税することは望ましい”（昭和44年2月22日自治省通達「地方税の超過課税の解消について」）といった通達の効果が大きかった。

こうした規制が是認される背景として、総務大臣が地方交付税の額を定める際に基準財政収入額の算定を行う際に用いる税率が標準税率であることが挙げられる。基準財政需要から基準財政収入を除いた分が普通交付税として交付される仕組みであり、超過課税は自治体間における住民負担の均衡化に反するとの思想がある。

しかし、後述するが、地方交付税の算定の過程で、観光需要に比例的な指標はほとんど組み込まれていない。従って、各地の観光財政需要を踏まえて、税率の設定等に自治体独自の判断を行う余地を拡大することが必要である。

現状では、法定外税導入における同意要件に「国税また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らない」「地方団体間におけるものの流通に重大な障害を与えることにならない」の条項があり、制度の検討段階で税率の抑制を強めるものとなっている。今後、地域において十分な観光振興予算を確保していく上では、こうした同意要件を撤廃していくことが重要と考えられる。住民や企業への税とは異なり、観光客は旅行先を選択することができることから、競合観光地に対して税率が相対的に高い場合には、観光需要が減少し、地域への経済効果が低下する可能性がある。税制の設計と、議会での条例案の承認は、同意要件が無くても、観光地経営の一環としての的確に判断され

るべき性格のものである。

宿泊税や入域税の導入が容易化すれば、法定外税を主体として一般財源や協力金制度を組み込んだ観光基金の整備も進み、地域全体としての財源の安定性も高まる。観光計画や総合計画等と組み合わせることで、計画性を高め、地域内外の設備投資や人材確保にも好影響を与えることが期待できる。

②地方交付税算定基準への観光需要関連指標の組み込み

地方交付税における基準財政需要の積算には、観光に関連した財政需要がほとんど考慮されていない。自治体に配分される交付金額の算定は、多くの支出項目において自治体の人口と面積が主な基準として決められている。観光費が含まれる商工行政費は「人口」のみとなっており、宿泊客数や交流人口といった指標を用いた交付金の加算は行われていない。

例外として、厚生費に含まれる「清掃費」の需要額を算定する上で、密度補正の指標として、「入湯税納税義務者数」が一部考慮されているに過ぎない。しかし、入湯税の多寡は温泉資源の分布状況に依存しており、観光客数や観光需要に比例した指標ではない。この点について、温泉資源が少ない京都市からは、“現行の「入湯税納税義務者数」ではなく、観光庁実施の全国共通基準による「全国観光入込客統計」の調査結果を用いて算定するよう見直すこと”との意見が総務省に提出されるなどしている。²³

地方交付税は国庫支出金とは異なり、用途がひも付けられた財源では無いが、算定基準に観光需要の要素が考慮されていないことで、特に観光産業が重要な地域にとって観光客によって発生する観光財政需要に十分に対応することが困難となる恐れがある。また、観光政策の強化へのインセンティブを弱める結果にもつながりかねない。

地域の観光産業の振興を推進する上では、精度の高い観光統計の整備、観光費についての定義も含めた共通基準マニュアルの整備、市町村観光費データや入湯税の観光費充当額の公開、観光需要当りに発生する基準財政需要の試算などの作業を進め、将来的に地方交付金の算定に交流人口の指標を組み入れていくことが望まれる。

²³「地方交付税法第17条の4の規定に基づき、地方団体から申出のあった交付税の算定方法に関する意見の処理方針 市町村分(案)」平成28年7月

参考文献

2章

- 細野光一・塩谷英生(1995):「我が国における旅行総消費額とその経済波及効果」、観光研究
UNWTO・OECD・EUROSTAT・UNSD(2008), “2008 Tourism Satellite Account: Recommended
Methodological Framework”
- 観光庁(2013):「平成25年度全国自治体 観光に関するアンケート調査(調査概要)」
- (社)日本観光協会(1975):『都道府県観光白書昭和49・50年度』
- (財)日本交通公社(1979):『観光の現状と課題』
- (社)日本観光協会(2000):『都道府県観光白書平成11年度』
- (財)日本交通公社(1998):『旅行年報1999』
- (財)日本交通公社(1980-2011):『旅行年報』(旅行年表、地域開発年表)
- (財)日本交通公社(2011):「観光振興政策に関する調査」
- (社)日本観光協会(1994・1999):『都道府県観光白書』
- (社)日本観光協会(2007・2010):『観光の実態と志向』
- 総務省(2003-2011):『地方財政統計年報』
- 自治省(1969-2002):『都道府県決算状況調』
- 地方財政調査会(1991):「地方公共団体決算統計ハンドブック、ぎょうせい」
- 総務省自治財政局(2010):「地方財政状況調査表作成要領」
- 塩谷英生・朝日幸代(2010):「観光統計データの種類と活用」、産業連関
- 観光庁(1963-2011):『観光白書』
- 国土交通省(2005):「我が国の旅行・観光の経済効果に関する調査研究V」
- 寺前秀一(2008):「地域観光政策に関する考察」、地域政策研究(高崎経済大学)
- 星野菜穂子(2011):「普通交付税算定からみた大都市特有の財政需要、自治総研

3章

- 塩谷英生(2013):「視点8 地域の観光財源を確保する」『観光地経営の視点と実践』、
(財)日本交通公社(共著),丸善出版
- 松本和幸・塩谷英生(2006):「地域づくりと法定外税」、立教大学観光学部紀要8
- 井尻学(2010):「地方税による市町村の自主財源確保に関する一考察」、自治大阪
- 関口浩(1997):「地方税源の充実と地方法人課税(第3章 不均一課税の可能性)」、
神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ
- 総務省(2012):「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」
- 菅野隆博(2015):「入湯税の超過課税とまちづくり」、経済産業省コト消費空間づくり研究会
- 温泉まちづくり研究会(2014):「入湯税その後～観光まちづくり財源として」
- 箱根町(2015):「新財源確保に向けた考え方について」
- 総務省地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会(2011):「法定外税の新設・変更への関与
の見直し」
- 服部敏也(2006):「日本版B I Dの可能性について」土地総合研究

参考文献

- 垣内恵美子・吉田謙太郎(2002):「CVMによる「文化資本」の便益評価の試み」、文化経済学
- Hawai'i Tourism Authority(2017),"2016 Annual Report to The Hawai'i State Legislature"
- World Tourism Organization(1998), "Tourism Taxation: Striking a Fair Deal"
- World Travel & Tourism Council(2002), "World Travel & Tourism Tax Barometer"
- OECD (2014), "Tourism Trends and Policies 2014, Chapter 3. Taxation and tourism "
- Ranson(2014), "Comparison of tax reliefs, tourist taxes and VAT thresholds in Europe"
- Durbarray and Sinclair (2001), Tourism taxation in the UK
- Dissart and Routledge(2016), "Tourism, Recreation and Regional Development: Perspectives from France and Abroad"
- Ihalanayake(2007), "A Study of Tourism Taxes in Australia"
- WTM Responsible Tourism Day Report 2 (2009), "Advances in Travel Philanthropy"

4章

- 塩谷英生 (2006):『自主研究レポート 2006』「観光税の導入に関する研究」,
財団法人日本交通公社
- 長谷川卓(2003):「北海道内における法定外目的税検討の動き(現地調査報告)」、レファレンス
- 福浦幾巳(2002):「課税自主権と法定外税の研究-太宰府市「歴史と文化の環境税」を素材として」、
公会計研究
- 前田高志(2009):「課税自主権と法定外税・超過課税の現状・課題」、租税研究
- 沼尾波子(2004):「法定外目的税の現状と課題」、租税研究
- 肥沼位昌(2015):「自治体における課税自主権の行使における課題と対応」、自治総研
- 桜井良治(1997):「課税自主権と法定外普通税」、静岡大学経済研究
- 藤村健一(2016):「京都の拝観寺院の性格をめぐる諸問題とその歴史的経緯」、立命館文学
- 地方六団体地方分権推進本部(2001):「自治体における条例制定の動向」
- (財)自治総合センター(2002):「地方税における法定外目的税の活用方策に関する調査研究」
- 税制調査会(2002):「あるべき税制の構築に向けた基本方針」
- 日本商工会議所(2004):「各地における観光振興への取り組み状況等に係る実態調査結果」
- 中島敬介(2004):「"観光税"政策に関する研究」、日本観光研究学会第19回全国大会論文集
- みずほ総合研究所(2004):「地方税の国際比較」、みずほ政策インサイト
- (財)東京市町村自治調査会(2004):「課税自主権と法定外税調査研究報告書」
- 東京都議会:「平成13年12月17日財政委員会の記録(東京都宿泊税条例の審査)」
- 中西薫(2003):「東京の観光開発と宿泊税」、地域開発
- 札幌市財源に関する研究会(2001):「札幌市財源に関する研究会報告書」
- 長谷川卓(2003):「北海道内における法定外目的税検討の動き」、レファレンス
- 小磯修二(2002):「阿寒町・新しい地方税のあり方に関する調査研究報告」
- 滋賀にふさわしい新税創設懇話会(2002):「滋賀にふさわしい新税のあり方(提言)」
- 富士河口湖町税務課:「遊漁税報告書」(平成13年度から平成16年度)
- 日光市広報(1962):「特集文化観光施設税」
- 国土交通省(2004):「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針」

参考文献

- 斎藤武史(2003)：「課税自主権を活かしての新税創設の具体策について」、
(財)東京税務協会記念論文
- 新地方分権構想検討委員会(2006)：「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」
- ジェームズ・マック(2005)：『観光経済学入門』、日本評論社
- Ramesh Durbarry and M. Thea Sinclair(2003), "Tourism Taxation in the UK"
- WTO Commission for East Asia and the Pacific (CAP)(1999), "Tourism Taxation in Asia"
- The World Travel & Tourism Council (WTTC)(2002), "Tax Barometer"

5章

- 沖縄県法定外目的税制度協議会(2013)：「新たな法定外目的税に関する調査報告書」
- 沖縄県(2014)：「新たな法定外目的税制度に関する専門家委員会意見書」
- 国土交通省(2009)：「仮想的市場評価法（CVM）適用の指針（案）」
- 内閣府(2016)：「沖縄振興予算について」
- 沖縄県(2012)：「沖縄県観光振興基本計画（第5次）」
- 沖縄県(2009)：「観光統計実態調査」
- 琉球新報(2014.11.10付記事)：「県新税、導入先送り 消費増税受け」

6章

- 渡邊宏美他(2003)：「国有林野における「森林探勝型」レクリエーション事業の展開」、
林業経済研究
- 栗山浩・庄子康(2008)：協力金が訪問行動に及ぼす影響の経済分析、環境科学会誌
- 佐久間大和他(2016)：「海水浴場の環境保全に対する経済的価値に関する研究」、沿岸域学会誌
- 庄子康(2007)：「自然公園管理と費用負担--協力金の問題点」、国立公園
- 馬場裕典(1995)：「国有林野における森林レクリエーションの現状」、林業経済研究
- 庄子康他(1999)：「自然公園において利用料金導入がもたらす過剰利用の抑制効果」、
日本林學會誌
- 山本清龍他(2011)：「青木ヶ原樹海のイメージと環境保全協力金制度への賛否に関する研究」、
富士山研究
- 山本清龍(2011)：「環境保全協力金制度に対する富士登山者の賛否とその理由」、
環境情報科学論文集
- 塩谷雅秀(2009)：「南アルプスマイカー規制と利用者協力金」、国立公園
- 浅海須美子(2002)：日本のナショナル・トラスト運動、国立公園
- 中野かおり(2014)：入域料、ナショナル・トラスト活動の法定化、立法と調査
- N. Gregory Mankiw (2014), "Principles of Microeconomics, 7th Edition, Part IV", South-
Western College Pub
- Pasquale Paziienza(2011), "Should we tax tourism? Theoretical justifications from the
economics of non-renewable resource use", Environmental Economics
- 総務省自治税務局(2012)：「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」
- 社団法人中小企業診断協会大阪支部(2008)：「市民参加の「観光振興基金制度」に関する研究」
- 太田隆之(2010)：「観光地再生のための政策課題と地域政策の可能性・方向性」、

参考文献

静岡大学経済研究センター研究叢書

菅野隆博(2015)：「入湯税の超過課税とまちづくり」、経済産業省コト消費空間づくり研究会

7章

国土技術政策総合研究所(2004)、「外部経済評価の解説(案)」

地方六団体・地方分権推進本部(2004)：「地方分権時代の条例に関する調査研究」

梅川智也他：「地方自治体の『観光計画』に関する研究」(1999)、

第14回日本観光研究学会全国大会論文集

総務省地域力創造グループ地域振興室(2015)：

「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究」

平川伸一他(2011)「地方財政制度の国際比較」、フィナンシャル・レビュー