

観光振興財源について

公益財団法人日本交通公社 観光政策研究部部長 山田 雄一

我が国では、人口縮小とサービス経済化という2つの大きな社会環境の変化が生じている。この環境変化において交流人口、すなわち観光客の獲得が重要となっているが、観光振興の司令塔として期待されるDMOを機能させるにも持続的な活動原資が必要となる。しかしながら、自治体の財政規模は定住人口の規模によって規定されており、観光客の呼び込みや受け入れに係る費用を調達することは難しいのが実状である。そこで、近年、課税自主権を利用して目的税や法定外税などを活用した持続的な独自財源の獲得に乗り出す地方自治体が増えてきている。これらの制度の活用は始まったばかりであるが、交流人口に連動した持続的な財源の確保と、その活用はこれからの時代に戦略的に対応していくには重要な意味を持つことになるだろう。

はじめに

3割自治、4割自治と言われて久しい。これは自治体にとって必要な財政需要に対し、地方税でまかなえているのが3割、4割に止まっていることを指す言葉である。

2000年代、国税である所得税と地方税である住民税の比率を変えることで、国から地方へ3兆円規模の税源移譲がされたものの、自主財源比率は大きく変わることはなく、国からの地方交付税に大部分を頼る構造は変化していない。

地方交付税は、その自治体運営にどれくらい費用が必要なのかということ算出した「基準財政需要額」と、その自治体の地方税

収見込みである「基準財政収入額」より算出されることになる。そのため、それぞれの自治体は地方税収に関わりなく、基準財政需要額の規模に沿って、地域の運営に取り組める仕組みとなっている。

基準財政需要額は、多様な項目から算出されるが、その基本は人口と面積である。つまり、人口が多い／面積が広いと産出額は高まるようになっている。これは、合理的な仕組みであったが、実態に合わない部分が出てきている。それは、基準財政需要額の対象は定住人口であり、交流人口は含まれないということである。

1 地方自治体を取り巻く環境変化

我が国が人口縮小社会へ突入していることについて、異論は無いだろう。かつて、地域振興は定住人口を増やすことが目標として設定されることが自然であった。人口が増えることは、基準財政需要額が増えることを意味しており、行政の財政規模も拡大していくため、合理的な選択であった。しかしながら、日本の人口そのものが減少する社会においては、定住人口を増やしていくことは難しい。どこかの自治体が増やせば、どこかの自治体は確実に定住人口を減らすというマイナスサムの関係にあるからだ。このことは、交流人口への注目を高めることになる。

更に、地域と定住人口との関係においては21世紀に入り、もう一つ、大きな変化が生じている。それは、本格的なサービス経済社会への変化である。2000年代には既に、サービス業は就業者数シェアも、生産額シェアも過半を占めていたが、その動きは更に加速化し、基幹産業と呼ばれる製造業の対GDPシェアは、既に2割を大きく割り込むようになってきている。これが、なぜ、地域と定住人口の関係に影響するのかといえば、農林水産業や製造業は、生産と消費の場が離れているのに対し、サービス業はそれが一体であるという産業特性の違いがあるからだ。例えば、家電メーカーなどは、自身の工場の立地場所や生産規模を検討する際、必ずしも、地域の定住人口規模は問題としない。もちろん、必要な従業員数を確保できることは必要となるが、まとまった敷地が確保できるかとか、原材料の搬入や完成品の搬出に対応できる物流

を確保できるかといった要件の方が大きい。これは地域の立場から見れば、定住人口が少なくても、一発逆転的な大規模な工場を誘致し得る可能性があるということになる。これに対し、サービス業は生産と消費が一体である。生産規模が地域の雇用数を規定するが、その生産規模は消費規模が規定するため、定住人口が少なれば生産規模を増やすことはできない。生産規模が増えなければ、雇用数も増えないから定住人口も増えないということになる。更に、サービス業は「集積の経済」が成立するため、多様なサービス業が集積している都市部の方が事業者にとって有利となる。そのため、仮に地域が定住人口を維持しても、サービス事業者はより人口規模が大きいところで事業を行った方が「儲かる」ため、そちらへの流出が進んでしまう。

すなわち、サービス経済社会では、産業を誘致することで雇用を確保し、地域振興を図っていくという手法は使えない。サービス経済社会における地域振興には、地域での消費を増やすことで対応する生産を増やし、経済効果を高めていくという取組みが必要となるのである。その結果、産業政策面においても、交流人口への注目が高まることになる。

2 交流人口獲得に求められる財源確保

このように、人口縮小社会への対応、及び、サービス経済社会への対応、双方で交流人口への注目は必然的な動きとなっているが、前述したように自治体の財政規模は定住人口によって規定されている。様々な社会問題（高齢化、インフラの老朽化、低い生産性…）への対応が求められる中、基準財政需要額に

よって規定される財政規模は余裕のあるものではない。こうした状況のなかで、交流人口を呼び込むことは、いくつかの問題を生じさせることになる。

まず、交流人口、より端的に言えば観光客を呼び込むには、一定の費用が必要だということである。国際的に観光市場は増大傾向にあるが、国内市場に限って言えば市場は横這い傾向にある。対して、国内のみならず世界中の都市や地域が観光振興に取り組んでいるのが実情であり、世界的に観光客を取り合う競争環境にある。この競争に勝ち抜くにはマーケティングやブランディングといった取り組みが必要であり、それには多くの費用が必要となる。

こうした取り組みを担う組織として、国はDMO (Destination Marketing/Management Organization) を地域に創設する政策を進めているが、DMOを持続的に運用していくためには、恒常的に手当てできる財源が必要となる。具体的には、DMOをリードする人材はデスティネーション・マネージャーと呼ばれるが、実績と知見を有した人材は貴重である。そうした人材を確保していくには、相応の報酬が必要であるし、多くの観光客に支持されるためには、相応のマーケティング費用が必要となる。海外のDMOでは、都市レベルでも数億円の事業資金となっていることを考えれば、「競争」に勝っていくためには国内においても同様の水準が求められる。

第2に、観光客が来訪すれば、それに伴って財政支出が増えるということである。交通網への負荷は高まるし、道路や公園といった

公共空間の整備や保全（例えば、ポイ捨てされるゴミへの対応）に係る負担も増える。救急車の出動回数も増えるし、防犯対策も必要となるだろう。これらの課題には、行政が対応せざるを得ないが、行政の財政規模は定住人口によって規定されるため、本来、定住者への行政サービスの原資となる財源を観光客に付け替えることが必要となる。例えば、一般住宅を宿泊施設として利用する民泊は、2018年6月の民泊新法（住宅宿泊事業法）によって法制化されたが、依然として違法状態で事業を行なっている施設も少なくない。しかしながら、これらを管理し摘発するには、行政側に担当の職員や部署を設置する必要があり、それには数百から数千万円単位のコストが必要となる。

第3に、観光客数が増大したとしても、必ずしも、税収は伸長しないということである。観光客のすべてが、地域で消費活動をするわけではないという事に加え、観光客の消費対象となる宿泊業や飲食業は労働生産性が低いという問題が大きい。地方税は、住民税と固定資産税が2大柱であるが、従業員の給与は低い（＝労働生産性が低い）ため住民税はそう大きく伸びず、建物や設備への投資余裕も低く固定資産税の増大も見込みにくいからだ。実際、京都市は最も観光振興に成功している自治体の一つであるが、地方税はほとんど増えていない。

もともと、必要な財政需要に対して地方税が占める比率は4割程度であることを考えれば、観光振興によって自治体の財政規模を増大させることは困難であると指摘できる。

3 経済的に自立的な DMO という幻想

ところで、地方創生の取組みの中で、DMO という組織形態が注目された際、「稼ぐ」というキーワードの元、DMO は自身の事業を通じて活動資金を調達していくということが志向された。着地型旅行商品の造成販売、特産品の販売、道の駅などの指定管理などが収益事業として例示されたものの、これには2つの問題がある。1つは、そもそも当該事業だけでなく DMO 活動をもカバーするような収益性の高い事業が、地域に存在することは、非常に希であるということである。第2に、仮に収益性の高い事業があった場合、それを民間事業者ではなく、公的な要素を持つ DMO が独占することが許されるのかということである。例えば、DMO が、何らかの理由で収益性の非常に高い現地ツアーの造成販売に成功したとしよう。それは DMO の成果ではあるが、地域振興という目的からいえば、そうした「美味しい」事業は DMO が独占すべきものではなく、民間の観光事業者に解放し、民間サイドでさらに競争力を高めていくことが求められるだろう。

そもそも、DMO が、その活動資金の調達が難しいのは、DMO は「地域」の魅力、競争力を高めるために取組みを行うのに対し、その成果となる収益は多様な事業者に薄く広がってしまい、一般の地方税という形でも回収できないということにある。マストツーリズムが主体であった時代であれば、大型の旅館やバス会社などを会員とすることで会費という形で回収することも可能であったが、現在のように観光対象が多種多様に広がってしまうと、DMO 活動に恩恵を受けながらその負

担は行わない、いわゆるフリーライダーが出てくることになる。例えば、地元客を主体とした個人経営の飲食店にも、観光客が訪れることは少なくないが、飲食店経営者は自身を観光事業者とは思っていないだろう。また、ネットを活用し、自立的・主体的に集客に取り組んでいる事業者は、自身を観光事業者と認めていても DMO には頼っていないと考えているかもしれない。いずれの場合も、DMO の会費負担は積極的には行わないだろう。

観光振興を行うために DMO を設置するのであれば、DMO に事業を押し付けるのではなく、地域として、その活動資金をファイナンスすることが必要である。

4 法定外税及び目的税への注目

このように、地域振興において交流人口への注目は必然的な状況であるにもかかわらず、地域が観光振興に取り組み、その成果が出てくれば出てくるほど、自治体は貧乏になっていくという構造にある。

こうした構造への対応策として近年、注目されているのが法定外税や目的税の活用である。前述したように地方交付税は基準財政需要額と基準財政収入額から算出される。一般的な地方税である住民税や固定資産税の税収見込みは基準財政収入額に反映されるため、地方税が若干増えたとしても、基準財政需要額が変わらなければ、その増分に対応する形で地方交付税が減額されるため、全体の財政規模は増えない。これに対し、法定外税や目的税による税収は、この基準財政収入額の算出に反映されず、そのまま当該自治体の財政規模を増やす事につながるのである。

5 入湯税の嵩上げ

交流人口、観光客に対応する法定外税／目的税の中で、最も一般的なものは「入湯税」である。有料で温泉入浴サービスを提供した場合、必ず発生する目的税であるため、原則として温泉施設のあるすべての市町村において導入されているからだ。現在、日本には1,700余りの市町村が存在するが、その2/3近い975の市町村（2016年度）が入湯税を持っている。ただ、この入湯税は1957年に目的税として規定された「古い」税制であり、現在では観光振興にも使えるものの、もともとは環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設及び消防施設等の整備を目的としていたものであるため、実質的には普通税のように使われていることが多い。つまり、21世紀に入った環境変化に対応する原資として入湯税を利用することは難しい。

そこで出てきたのが、入湯税に超過課税を設定することで、その超過分を交流人口対策の原資としていこうという取組みである。この先例となったのは釧路市の阿寒湖温泉である。

阿寒湖温泉は、1990年代の後半から地域単位での活性化に取り組んでいたが、補助金を主体とした取組みは持続性に乏しく、独自財源の確保が注目される事となる。そこで注目したのが、2000年の地方分権一括法による地方自治体の課税自主権である。これを活用し、「湖畔再生税」と称した法定外目的税の導入に挑戦しようということとなった。しかしながら、この取組みは、観光振興を目的として使える入湯税があるのに、さらに観光振興に使う目的税・湖畔再生税を導入するという

ことは二重課税になるとの指導を総務省から受けることとなり、断念する。そこで、制度として確立されている入湯税を嵩上げ（＝超過課税の導入）を志向するが、特別徴収義務者となる一部の旅館経営者から反対意見が出され、足並みを揃えることができず、旧阿寒町議会での条例改定は頓挫することとなった。それから10年以上が経過した2013年、温泉街の中心部に位置し広大な空き地となっていた大型ホテルの跡地の有効活用が大きな課題となってきた。もともと、国内の団体旅行に対応した整備となっていた阿寒湖温泉は、増大傾向にある個人客への対応が課題となっており、この中心部の「空き地」は、その課題に対応し得るタネ地として注目されたのである。具体的には、その土地を、阿寒湖温泉の玄関口として自家用車で来訪する個人客に対応するため「森の駅=阿寒フォレスト・ガーデン（仮）」として整備しようという構想がまとまった。しかしながら、この土地は、借地での利用しかできないために、行政の補助金を利用することが難しかった。そこで、改めて地域で独自に利用できる財源を確保することが求められるようになり、入湯税の嵩上げに向けた取組みが再起動することとなった。前述のように阿寒湖温泉では入湯税の嵩上げは一度、断念されていたが、その後の10年超となる観光地域づくりの取組みを通じて、関係者間のビジョン共有も進んできており、今度は民間サイドの合意形成を実現することができた。その合意を元に民間サイドより行政（釧路市）に対して「超過課税の提言」を行った。その後、官民での協議を重ね2015年、標準税額150円の250円への嵩上げを実

現した（ただし、対象は国際観光旅館登録された施設のみ）。

この嵩上げによって釧路市の入湯税収は約5,000万円増大する事になったが、この増収分は、基本的に全額が阿寒湖温泉の観光振興に活用されることとなっている。具体的には、「森の駅=阿寒フォレスト・ガーデン」の整備事業と、地域通貨（まりも家族コイン）や温泉街をめぐるバス（まりも家族バス）といった阿寒湖温泉への来訪者へのおもてなし事業の2つが柱となっている。これら入湯税嵩上げ分を充当する事業は、場当たりに選定されているわけではなく『阿寒湖温泉・創生計画（ビジョン）2020〈後期計画〉』に規定されている事業に限定されている。持続性の高い財源を得たことは、阿寒湖畔での観光推進体制も強化することとなった。NPO法人阿寒観光協会まちづくり推進機構は、これまでも阿寒湖畔の観光振興に取り組んできたが、入湯税の超過分から核となる事業の財源を確保することで、その組織体制の安定と強化を可能となった。その活動実績より観光庁からは「日本版DMO」の登録を受けており、阿寒で進められている国立公園満喫プロジェクトの中核ともなるなど、地域の観光振興を大きくリードする存在となっている。

この入湯税の嵩上げ、超過課税方式は、その後、全く同じ方式が北海道上川町（層雲峡温泉）でも実施（2018年4月）され、大分県別府市では対象をすべ全ての施設として2019年4月より実施予定である。

6 宿泊税の導入

入湯税の超過課税は、すでに存在している

入湯税を利用するため、その導入は比較的容易である。しかしながら、税収という点で見ると、一定程度の温泉旅館が集積していないと十分な財源の確保は難しいという難点も持っている。また、近年、増加傾向にある民泊施設のように温泉を持たない施設は対象外となる。

こうした入湯税の課題に対応し、どの地域でも汎用的に活用できる税制として注目されるようになってきているのが宿泊税である。

宿泊税は、諸外国（都市）で多く導入されている一般的な税制であるが、我が国では、2002年に東京都が宿泊税を導入した後、後継が無い状態が続いていた。しかしながら、15年経った2017年に大阪府が宿泊税を導入、2018年10月には市町村レベルでは初となる宿泊税を京都市が開始し、2019年4月には金沢市での導入が決まっている。また、北海道倶知安町では2018年12月の議会において宿泊税条例を可決しており、今後、総務大臣同意が得られれば2019年11月より、町レベルで初めて宿泊税が導入されることとなる。

この他にも、現在、宿泊税の導入を検討している市町村や県は複数あり、今後、多くの地域で宿泊税が導入されていく可能性は高い。

宿泊税は、我が国においては法定外税に区分される税制である。すなわち、自治体が、自身が持つ課税自主権に基づき設定する独自の税制である。独自の税制であるため、税額（税率）や課税免除の設定内容などは一定ではない。例えば、国内初の宿泊税である東京都では、納税者は旅館業法上の宿泊施設の利用者、宿泊料が1万円未満は課税免除となっ

ており、税額は1万円から1.5万円は100円、1.5万円以上は200円という設定となっているが、京都市では民泊も含めた宿泊客が納税者であり、金額による課税免除はなく、税額も2万円までは200円、2万円から5万円は500円、5万以上は1,000円以上と東京都のそれとは大きく異なる。また、総務大臣同意はこれからであるが、北海道倶知安町では2%という定率方式を国内で初めて採用予定となっている。

このように、採用する自治体によって制度設計することができるのが法定外税である「宿泊税」の特徴であるが、納税者となる宿泊客から見ると宿泊先によって税制が大きく異なるという問題を生じさせる事にもなっている。また、特別徴収義務者となる宿泊施設にとっても地域にとっても新しい税制であるため、その徴収方法や用途については、まだまだノウハウが足りていないというのが実状である。今後、宿泊税が各地で広まっていく中で、施設も地域も、その活用ノウハウを深めていくことが必要だろう。

7 分担金（負担金）制度

入湯税や宿泊税といった税方式ではなく、分担金（負担金）を利用した制度についても検討が進んでいる。米国には BID (Business Improvement District) という事業制度がある。これは、特定の街区を指定して、その街区にある不動産所有者から固定資産税の高上げという形で分担金を徴収し、それを BID 組織の活動資金とするというものである。米国には、この BID の制度を観光地（デステーション）に展開し、DMO の活動資金に

しようとした TID (Tourism Improvement District) も存在している。TID では、宿泊税のように宿泊料に一定の料率を分担金として上乘せし、それを DMO の活動資金としている。これらの方式は、我が国では法的根拠に乏しく、実現が困難とされていたが、2018年6月に地域再生法の改正によって「地域再生エリアマネジメント負担金制度」が創設され、我が国においても実施可能となった。この制度は、特定の地区において3分の2以上の事業者の同意を要件として、エリアマネジメント団体が実施する地域再生に資する事業に要する費用を、その受益の限度において活動区域内の受益者(事業者)から市町村が徴収し、これをエリアマネジメント団体に交付する制度となっている。

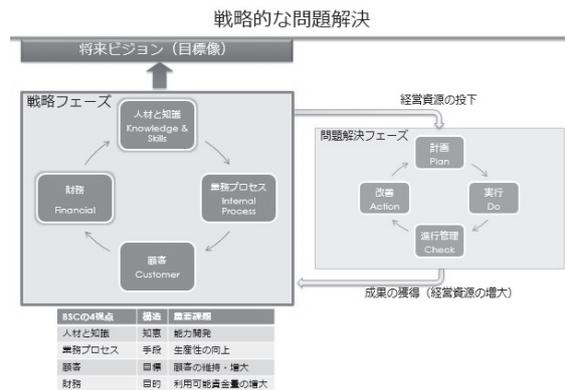
この制度は、入湯税や宿泊税のように観光客数(宿泊客数)に比例するものではないが、サービス業を主体とした地域振興を実現していくための取組み原資を持続的に確保するという部分では共通項も多い。税方式ではなく、負担金方式の場合、その用途について議会を通す必要がなくマネジメント組織において主体的に決定できるという特徴がある。これは民間の発想を直接的にいかせるというメリットがあるが、他方、事前に事業を定めておくことが必要となるという難点もある。これは、負担金という制度が受益と負担の関係を明確にすることを求められるためである。しかしながら、近年は、環境変化が激しく、3年後、5年後の事態を事前に予測しておくことは困難であることを考えれば、事業の自由度を高めていくことも必要となっていくだろう。

また、税方式の場合、行政単位で導入することが基本となるのに対し、この負担金制度では、特定の地域（地区）のみを対象とすることができるという特徴も持つ。平成の大合併によって市町村面積は増大している。単純に面積が増大しただけでなく、旧市町村がそれぞれ特徴を持っている場合も多く、一律に対応することは難しい場合も少なくない。例えば、兵庫県の豊岡市は、城崎温泉を市内に持つが、それは旧城崎町であり、この他にもビジネスホテルが集積する旧豊岡市や、山岳リゾートをもつ旧日高町などが存在している。こうした地域の場合、入湯税だけでは対応が難しいが、他方、宿泊税を導入すると城崎温泉において入湯税との重複感が高くなる。入湯税の嵩上げを行なった釧路市においても、釧路市街での観光振興財源については対応できていない。こうしたモザイク状の市町村において、特定の地域（地区）だけで自立かつ持続的な振興財源を得る有効な手法となろう。他方、地域単位で事業者の2/3の同意を得るということは、そう簡単ではない。入湯税の阿寒湖での事例のように、地域づくりについて関係者で合意形成を行なっていくのは10年程度の時間を必要とすることは少なくない。そのため、本制度の初めての事例は、これまでにエリアマネジメントに取り組んできた地域から出てくることになるだろう。

最後に

以上、都市が交流人口の増大、観光振興に向けて導入可能な財源について整理を行ってきた。いずれの制度も、まだ、事例は限られており、導入は手探りな部分も多いが、人

図1 戦略的な問題解決手法



引用： <http://www.s-naga.jp/k-page/14bsc.html> を参考に筆者作成

口縮小社会とサービス経済社会化の流れに、地域が自立的に対応していく財政面での仕組みが揃ってきているということは指摘できる。2019年以降、自主的な財源確保に取り組む地域は増えていくことになるだろう。

一方で、これらの財源確保は観光振興の必要条件であっても、決して、十分条件ではない。例えば、地方創生戦略などで設定されている指標にKPIがあるが、これは、バランス・スコア・カード(BSC)という戦略フレームがベースにある。BSCは、経営を支える要素を財務、人材と知識、業務プロセス、顧客の4つに設定した上で、財務の強化が、人的資源(知財)の改善につながり、それが業務プロセスの改善を実現し、顧客獲得へと繋げ、それがさらなる財務改善につながるという戦略フレームである。この戦略フレームに従うのであれば、獲得された財源が人的資源、知財の強化につながっていく戦略フェーズを回し、好循環を呼び込むことが重要となる。

2019年を財源獲得元年に止めるのではなく、持続的な観光振興元年としていくには、

財源確保にとどまらず、戦略フレームを回しめられる。
ていくような取組みを展開していくことが求