

入湯税の超過課税と観光まちづくり

釧路市 阿寒観光振興課

入湯税の使途に「観光の振興」が付け加えられた1991年以降、観光業界で入湯税の在り方を研究する機運が高まり、行政も巻き込んだ検討が行われるようになった。実際に税率を引き上げ、使途をより観光振興志向に明確化する自治体が全国で誕生している。

釧路市では、将来ビジョンに基づいた財源を模索し、入湯税の引き上げで環境整備とおもてなし事業を実施している。本稿では、釧路市の新たな財源確保までの経過と観光まちづくりへの活用方法を考察する。

はじめに

釧路市は、北海道の東部、太平洋岸に位置し、「阿寒摩周」「釧路湿原」の2つの国立公園をはじめとする雄大な自然に恵まれた「ひがし北海道の拠点都市」である。北海道を代表する温泉地である阿寒湖温泉と都市観光の拠点となる釧路のまちが隣接し、観光の魅力要素の質の高さと多様性の面において恵まれた立地環境にある。国の観光施策にも積極的に取り組み、2015年には「水のカムイ観光圏整備実施計画」、「広域観光周遊ルート形成計画」が認定され、2016年には、全国で金沢市・長崎市とともに「観光立国ショーケース」、さらに「国立公園満喫プロジェクト」の対象地域として8つの国立公園の一つにも選ばれている。

そんな釧路市において、入湯税超過課税の

図1 北海道を代表する温泉地阿寒湖温泉



検討が始まったのは2002年、合併前の旧阿寒町時代であった。阿寒湖温泉の将来ビジョンである「阿寒湖温泉再生プラン2010」が策定され、新しい地方税を検討する研究会が立ち上がったが、宿泊客が減少している状況の中で地元全体の合意が得られず、実現までには至らなかった。

その後、議論が再燃したのは、新釧路市が

誕生（2005年に釧路市、阿寒町、音別町で市町村合併）した後の2013年。インバウンドの隆盛と来訪客の個人旅行化へのシフトなど、観光を取り巻く状況が大きく変化し、温泉街全体の将来を検討していく中で、再度、入湯税の嵩上げ論が浮上してきた。「独自財源研究会」を立ち上げ、入湯税超過課税の議論を官民で展開。2015年から導入することに成功した。

結果、超過課税分だけで税収が年間約5,000万円増え、「日本版DMO」の登録を受けたNPO法人阿寒観光協会まちづくり機構がそれを独自財源として阿寒湖温泉の観光振興事業に活用している。

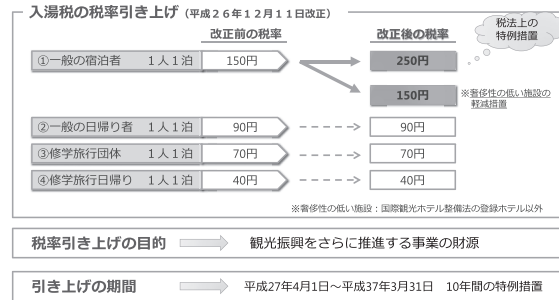
1 制度の概要

釧路市が実施している入湯税の超過課税の内容は、一人一泊150円としていた入湯税の標準税率を250円とし、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館以外は奢侈（しゃし）性が低いとして税率を150円に据え置く軽減措置を講じるというもの。2015年4月から10年間の特例として制度を創設している。

入湯税は、地方税法に定められている法定目的税で、税額や免税措置などは各自自治体が決めることができる市町村税である。釧路市では、もともとの入湯税150円分には手をつけず、超過課税100円分だけを観光振興に使うこととし、10年間限定の「釧路市観光振興臨時基金」を創設することとなった。結果として国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館は阿寒湖温泉にしかなく、超過課税分は阿寒湖温泉の観光振興にのみ活用することとしている。

基金を活用できる事業については、地元関

図2 入湯税超過課税の概要



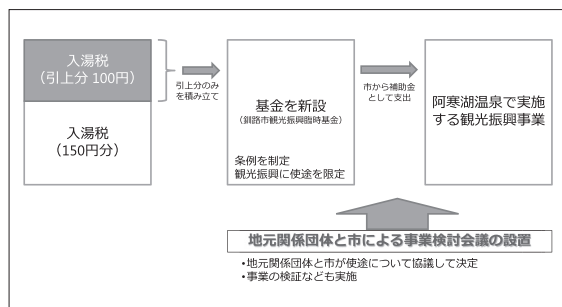
係団体と釧路市による「阿寒湖温泉地区観光振興検討会」で毎年協議して次年度の用途を決定。市からの補助金として阿寒湖温泉での観光振興事業を支援する仕組みである。

2 検討から導入までの経過

入湯税検討のスタートは2002年、合併前の旧阿寒町時代。きっかけは住民参加型で2年を掛けて作成した将来ビジョン「阿寒湖再生プラン2010」だった。1970年代以降の北海道観光ブームが過ぎ去り、客足に陰りが出てきた1990年代後半、阿寒湖には1泊しかないお客さんが大半で、いわゆる広域周遊観光の宿泊拠点という位置づけの観光地であった。商店街には木彫りの熊がずらっと店先に並ぶ旧態依然としたお土産屋さんが並び、団体客から個人客への急激な変化に対応できない温泉地の典型といった状況であった。この状況に危機感を抱き、地域の総意で作上げられた「阿寒湖再生プラン2010」は、さらに住民意識、商売に対する意識を抜本的に改革しようとする計画「意識改革プラン」へと発展。この小冊子は温泉街に全戸配布され、大きな反響を呼んだ。

しかし、ビジョンを作成しても財源がなければ実現できないため、2000年の地方分権一括

図3 入湯税引上げ分を基金に積立て



法による地方自治体の課税自主権を活用し、法定外目的税の導入に挑戦しようということとなった。旧阿寒町の若手職員10名が、当時、釧路公立大学地域経済研究センター長の小磯修二教授を座長とした「新しい地方税のあり方に関する調査研究会」を発足。入湯税率の嵩上げ（湖畔再生税）について、町へ提言した。

しかし、当時の総務省の壁は高かった。観光振興を目的とした入湯税があるのに、さらに観光振興に使う目的税・湖畔再生税を導入することは二重課税になるとの指摘を受け、それではと入湯税の嵩上げに方向転換したが、結局、地域全体の合意が得られずに旧阿寒町議会で条例改正の直前で頓挫してしまった。

2005年には釧路市、阿寒町、音別町が合併して新しい釧路市が誕生。入湯税引き上げの話が復活したのはそれから8年、前回の検討から10年以上経過した2013年のことだった。きっかけとなったのは、インバウンドの隆盛と来訪客の個人旅行化へのシフトという観光を取り巻く状況の変化。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について、温泉街全体の将来を見据えた有効な土地利用を検討していく中で、この土地を阿寒湖温泉の玄関口として整備する「阿寒湖フォレスト・ガーデン」構想をNPO

法人阿寒観光協会まちづくり推進機構がとりまとめた。しかしながら、行政の補助金で整備できないプロジェクトで、どうしても独自財源が必要だということになり、再度、入湯税の嵩上げ論が浮上してきた。

そして、2013年1月、民間側から行政に対して超過課税をお願いする形で、NPO法人阿寒観光協会まちづくり推進機構が市に要望を行った。同年6月には、同機構が公益財団法人日本交通公社との共同研究として「独自財源研究会」を立ち上げ、行政もオブザーバー参加。この研究会では、法定外目的税を導入した市町村へのヒアリング、入湯税の超過課税を実施していた温泉地へのヒアリングに加え、来訪者がどの程度の超過課税を認めてくれるかについても調査を行い、これらの調査結果も含めて市に要望書を提出した。

これによって、正式に釧路市として条例改正に向けて動き出すこととなり、観光担当課だけでなく税務担当課も独自財源研究会にオブザーバー参加し、庁内では企画部門、財政部門、観光部門によるプロジェクト会議を設置して検討を進めることとなった。

制度化に際し、釧路市としては様々な検討を行った。入湯税を一律250円にすると宿泊客への負担が大きすぎるので、高級な旅館だけに適用することを決定し、高級とそれ以外の線引きについては、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館以外の宿泊施設は奢侈性が低いと判断し、150円に据え置くという方式を採用した。また、地方税法上、不均一課税が認められるのは「公益による場合」と「受益による場合」のみであり、釧路市のケースが該当する後者の場合はこれまで

に事例がないという課題があったが、総務省との協議で、軽減措置とすることにより不均一課税とはならないと整理された。

使途についても、当初使いたい事業がたくさんあったが、観光振興とは異なる目的の事業、例えば「マリモ再生事業」は環境系事業であり、昔から阿寒湖周辺に生息していた「エゾムラサキツツジの復元事業」についても観光振興とは違う事業であるとして除外した。

前述の入湯税をどれくらい嵩上げしてもよいかというアンケート調査は、阿寒湖温泉来訪者に対して実施し、400名程の回答を得た。こういう目的に使います、こういう目的に使いたいなど使途を明確にして協力を仰ぐことによって消費者は理解を示し、協力したいと

いう回答が7割に上った。また、入湯税の認知度は意外にも低く、お客さんは何か税金をとられていることは知っているが、どこに使われているかはあまり知られていないということも同時に明らかとなった。追加額は、151～200円嵩上げしてもよいという回答が30.1%で一番多く、101～150円が21.6%あり、嵩上げによって宿泊客が減少するのではないかという懸念に対して極めて説得力のあるものとなった。

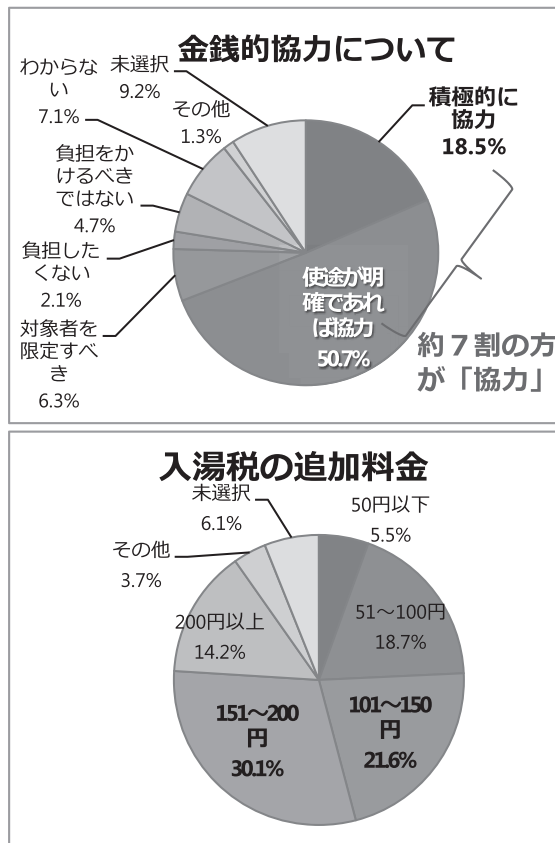
こうして、2014年12月議会への提案・承認を経て、2015年度から制度が導入された。

3 使途と運用方法

入湯税を100円嵩上げすることによって、およそ年間5千万円が独自財源となった。これは、増加するインバウンドに対応できるような阿寒湖温泉の観光地としての質を高める「国際観光地環境整備事業」と、温泉街全体としての「おもてなし事業」の大きく2つの分野で使われることとなっている。

最もメインに位置づけられている事業は、前述の「阿寒湖フォレスト・ガーデン整備事業」。これは、かつて大型ホテルがあった温泉街中心の更地を活用、有料駐車場や緑地等を中心とした施設を整備して、阿寒湖温泉や周囲の自然探索への玄関口とするものである。駐車場から温泉街へ歩く動線も充実させ、この施設を中心に温泉街全体が活性化することも狙っており、まず2018年8月に120台分の駐車場をオープンさせた。今後、整備事業をどう進めていくかについては、「阿寒湖フォレストガーデン整備推進協議会」という別組織が設置されている。


図4 阿寒湖温泉地区の宿泊者へのアンケート結果



「おもてなし事業」の一つ「まりも家族コイン」は、宿泊客にもっと商店街で買い物や飲食をしてもらい、街全体を活性化させようという施策。宿泊施設で渡されるコインを一定金額以上の買い物をした商店街の協賛店で提示すると、それぞれオリジナルの特典を受けられることができるというもの。

その他、看板や Wi-Fi 整備なども行われているが、いずれも以前から計画されてきたものであり、場当たりの事業には活用できないよう歯止めがかけられている。また、「まりも家族コイン」などの利用実績も記録されていて、いつでも事業の振り返りや説明ができるようになってきている。

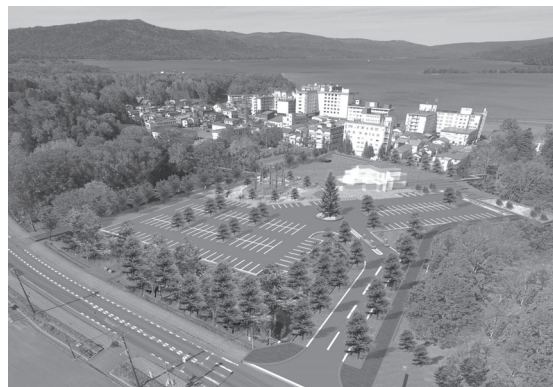
図5 入湯税引き上げ分の具体的な使途

引上げ分の税額の見込み	
税率引き上げ分の収見込みは、48,000千円/年額。	
具体的な使途	
1 国際観光地環境整備事業	
(1) フォレストガーデン整備事業	
阿寒湖温泉の玄関口として、駐車場、園地、観光情報発信施設などを整備	
(2) まちなか活性化事業	
① 外客対応「案内板」整備事業：観光案内板の統一化	
② 外客対応「道徳環境」整備：温泉街に無料WiFiを整備	
③ 外客対応「散策路」整備事業：遊歩道、登山道の整備、案内標識の整備	
④ まちなかアート導入事業：「アイヌアート」によるまちなかの活性化	
⑤ 観光改善支援事業：観光ルールに基づいた空き店舗等のチェレンジショップへの支援	
⑥ 花いっぱい運動推進事業：まちなかに花を導入	
⑦ 温泉街らしみの演出事業：コミュニティビジネスの支援	
2 おもてなし事業	
(1) 「まりも家族手形」復活・推進事業（まりも家族コイン）	

おわりに

阿寒湖温泉地区では、入湯税以外の財源を活用した観光振興策の展開も行われ、「観光振興に特化した財源の確保」「財源の確保による観光整備の円滑化」という当初からの入湯税引き上げ効果は、十分に発揮されている。今後は、阿寒湖フォレストガーデンの計画的な整備とともに、市がめざす世界レベルの観光地に相応しい質の高いおもてなし事業

図6 阿寒湖フォレストガーデン全体イメージパース（当初計画時）



の展開等が求められていくものである。

入湯税超過課税の実現に当たり、中心的な役割を果たした NPO 法人阿寒観光協会まちづくり推進機構大西雅之理事長は、実現に導いた要因として3つの要素があったと述べている。¹

一つ目は「地域みんなが平等に苦しかった」こと。団体客主体の温泉地だった阿寒湖温泉は個人旅行化の波に乗り遅れ、2000年代に入ると年間宿泊客数が100万人から60万人に激減した。地域で好調な宿泊施設が一つもないという状況だったが、だからこそ危機感を共有し、皆が同じ立場で話し合いができた。もし、地域内で潤っているところがあれば、合意は難しかったかもしれない。

二つ目は「顧客の声を聞く」こと。地域の合意は得られたものの、「入湯税の嵩上げで阿寒湖温泉を訪れるお客さんがさらに減るのではないか」という懸念は、宿泊業者だけでなく地元議会などにも根強かった。ここで大きな役割を果たしたのがアンケート調査であった。阿寒湖温泉の宿泊客に、入湯税の嵩

1 公益財団法人日本交通公社機関誌「観光文化」2018.7月 第238号 巻頭言

上げについてどう思うか、いくらまでなら許容できるかというアンケートを行ったのである。不安の中で行ったアンケートだったが、賛成が7割、反対はわずか1割という結果が得られ、大きな推進力となった。

三つ目は「未来の話をする」こと。顧客の声という心強い支援を得たものの、地域の中では依然懸念の声や反対意見もあった。そんな中、地域のみんなで未来の話をするこゝによって、再び前を向くことができた。今後の観光は競争が激しくなり、国内のみならず海

外の観光地との競合も避けられない。多少のリスクを負ってでも阿寒湖温泉を魅力ある場所にしなければ、次の世代が苦しくなる。ならば何をすべきかという議論には一番時間をかけた。そして、今、「未来の話」が「現実の話」となっている。

今みんなが苦しい地域は、観光振興の新たな財源確保について議論し、合意を得られる絶好のチャンスとも考えられる。釧路市の事例が、入湯税の嵩上げについて検討している自治体にとって一つの励みになればと思う。