

わが国の観光地、観光地域で「日本版DMO」が注目されている。観光庁に登録するためには専任のマーケティング担当者を設置しなければならぬことから、そのための財源をどう確保するかなど、財源と人材の確保が課題となっている。そのための方策の一つとして宿泊税の導入や入湯税の超過課税などがクローズアップされているが、根本的なところはDMOなる組織が何をやるのか、単に行政からの委託金、補助金を減少させ、自走するための方策として税を導入するということであれば本末転倒と言わざるを得ない。

まずは、当該観光地はどういう観光地を目指すのか、そのためには何をどうすべきなのか、そうした将来ビジョンに基づき、どういう財源が望ましいのかを受益と負担の関係も踏まえつつ検討するのが本来の姿であろう。

ここでは当財団が、北海道釧路市・阿寒湖温泉で約20年間にわたって観光まちづくりの支援を行ってきた取り組みと併せて、地方税法に位置づけられた目的税である入湯税の超過課税導入の経緯についてご紹介させていただきたい。

「特集」… ②

# 釧路市・阿寒湖温泉における入湯税超過課税導入の取り組み

## ビジョン実現のために独自財源を！

公益財団法人日本交通公社上席客員研究員  
立教大学観光学部特任教授

梅川智也



# 1. 阿寒湖温泉の 「将来ビジョン」をつくる

阿寒湖温泉は釧路空港から車で1時間ほど、1934年（昭和9年）、全国で2番目に国立公園として指定された阿寒国立公園（現在は阿寒摩周国立公園へと名称変更）内の集団施設地区（阿寒湖畔地区）に位置する。現在では、世界で唯一となったマリモで有名であり、アイヌの独特な文化が残っている自然環境豊かな温泉地である。

1970年代以降の北海道観光ブームが過ぎ去り、お客さんに陰りが出てきた1990年代後半、阿寒湖には1泊しにくいお客さんが大半であった。夕方16時以降に到着し、温泉に入り、宴会をして就寝。バイキングの朝食を済ませたらすぐに出発してしまう、いわゆる「広域周遊観光の宿泊拠点」と



阿寒湖から雄阿寒岳を望む(写真: kamot/PixTA)



アイヌの人々が商売を営むアイヌコタン(写真: tokomaru/PixTA)

いう位置づけの観光地であった。3つの商店街は、鮭をくわえた木彫りの熊が店先にずらりと並ぶ旧態依然としたお土産屋さんが並んでいた。団体客から個人客への急激な変化に対応できない典型的な温泉地であり、かつての成功体験が忘れられないといった経営者が多かった。初めて訪れた我々にとっては「まち」そのものの魅力に欠ける厳しい状況の温泉地という認識を持ったのであり、それが今から約20年前であった。

「美しく快適な温泉地にしなくては誰も来なくなる」という危機感のもと、住民を巻き込み息の長い観光まちづくりに取り組もうとしたが、何を目標せば良いのか、将来ビジョンがなく、何

を目標にまちづくりをするのかが見えなかった。そこで、まずは観光業以外の一般住民をも巻き込み、2年かけて自分たちの将来ビジョンづくりに取り組んだ。そして2002年（平成14年）に完成したのが『阿寒湖温泉再生プラン2010』であった。さらに観光の構造改革だけでなく、住民意識、商売に対する意識を抜本的に改革しようという計画が『意識改革プラン』で、この小冊子『阿寒湖温泉の再生はまず意識改革から』は温泉街全戸に配布した。この冊子はインパクトがあり、当然ながら批判が相次いだ。しかしながら批判があるということは射的を射た内容であったのだと今でも思っている。



全戸に配布された「阿寒湖温泉の再生はまず意識改革から」



2年間かけて策定された「阿寒湖温泉再生プラン2010」

## 2. 独自財源の模索 入湯税の超過課税に至った経緯

住民参加型で将来ビジョンは完成したが、何をするにしても財源がなく、国、具体的には環境省や北海道開発局、北海道運輸局などの補助事業の導入も数多く実施したが、実現に至るプロジェクトは数えるほどであった。そうしたいわば挫折の中から独自財源の確保に取り組んでいくわけであるが、まずは、2000年（平成12年）の地方分権一括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。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（元当財団専門委員）が、阿寒町の若手職員を集めて、「新しい地方税のあり方に関する調査研究会」という研究会（座長は小磯修二氏）を開催し、「湖畔再生税」の導入をという提言をとりまとめたが、当時の総務省の壁は高かった。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受けることとなり、それでは既に地方税法に位置づけられた入湯税を高上げた方がよいという、むしろ総務省の指摘を逆手に取った形で取り組みが始まった。しかしながら、特別徴収義務者である有力な旅館経営者が反対に回り足並みが揃わず、旧阿寒町議会で条例改定の直前で頓挫してしまったのであった。

それから10年以上が経過し、2013年（平成25年）から2014年（平成26年）にかけて状況が大きく変わってきた。具体的に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であり、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喫緊の課題となってきたのである。温泉街全体の将来の土地利用を検討する中で、こ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、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、これはわが国でも珍しいケースであるが、民間側から行政に対して超過課税をやってほしいと市長宛の要望書を提出しようということになり、我々公益財団法人日本交通公社（以下、JTBF）と地元の特定非営利活動法人（以下、NPO）阿寒観光協会まちづくり推進機構との共同研究として「独自財源研究会」を立ち上げた。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3つの温泉地へのヒアリングなどに加え、後述するいわゆる担税力調査、つまり阿寒湖温泉への来訪客がどの程度の超過課税を認めてくれるか、についても実査を行った。

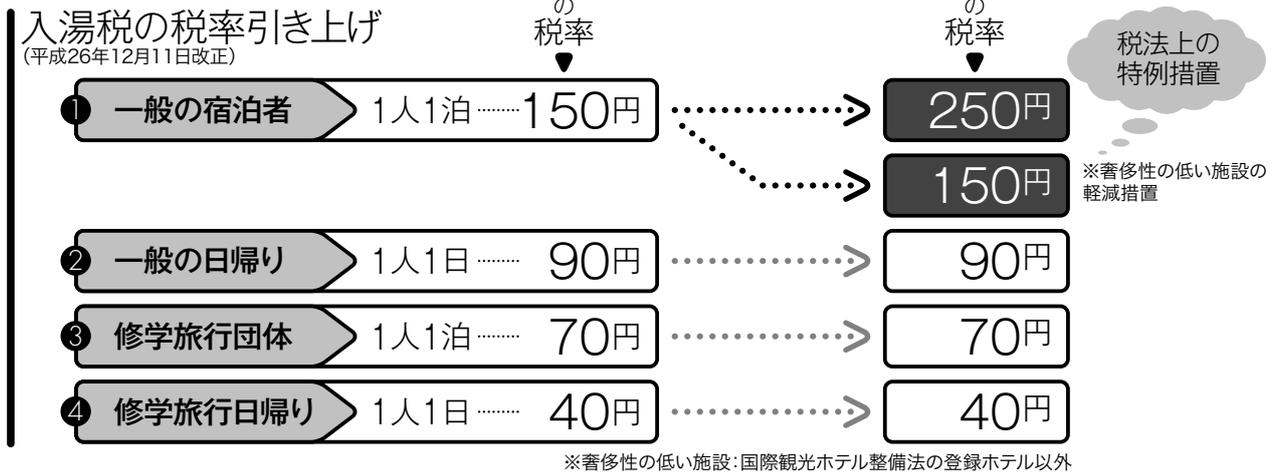
そうした調査結果も含めて要望書を提出したが、その内容としては、阿寒湖温泉には一泊7千円の民宿もあれば3万円を越す旅館もあるので、宿泊料金に於いて50円、100円、150円

の3段階方式の嵩上げでやったらどうかということ、充当すべき事業には2つの柱（①国際観光地環境整備事業、②おもてなし事業）があるということなどを取りまとめた。それによって正式に釧路市として本格的に条例改定に向けて動き出すこととなった。当然のことながら、行政としては、観光振興課だけではなく、税務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することとなった。

その後、行政からは、嵩上げの金額を細かく分けるのは煩雑となるので2段階方式とした方が良く、使いたい事業がたくさんあるが、観光振興とは異なる目的の事業が入っているため外した方が良くといった様々な指摘を受け改定案ができた。

入湯税を一律250円にするとやはり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しようと考えたが、行政からは高級とそれ以外の線引きをきちんとしなければならぬとのことで、釧路市内で鉱泉浴場を有するすべての宿泊施設で250円とし、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテ

図 ① 入湯税超過課税の概要



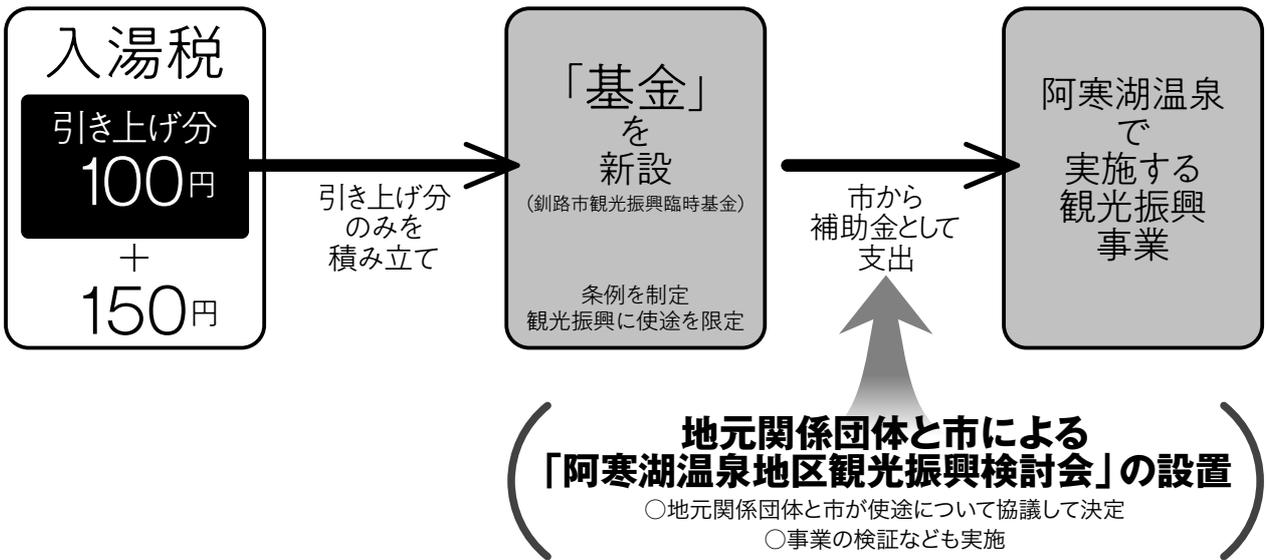
税率引き上げの目的 → 観光振興をさらに推進する事業の財源

引き上げの期間 → 2015年(平成27年)4月1日~2025年3月31日  
10年間の特例措置

図 ② 入湯税引き上げ分の運用方法について

入湯税引き上げ分を基金に積み立て

- 入湯税の引き上げ分のみを観光振興の事業にあてるための基金条例を制定
- 基金化することで、実際に何にどのくらい使ったのかを明確化
- 地元の事業に対して、市から補助金という形で支出(地元と事業を調整し決定)



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。つまり、標準税率は250円とすることとし、奢侈性の低い施設は150円に軽減することとなった。こうした仕組みづくり、制度化に対し釧路市は当然ながら様々な検討を行ったようである。

入湯税をどれくらい高上げてもよいか、というアンケート調査を阿寒湖温泉来訪客に対して実施し、400名程の回答を得た。こういう目的に使用します、あるいは、こういう目的に使用したいなど用途を明確にして協力を仰ぐことによつて、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取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円高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%であったが、釧路市議会に対する説明材料として有効にこのデータが活用され、高上げによつ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。

また、行政から観光振興に該当しないのではないかと指摘された事業の1つが「マリモ再生事業」で、これはあくまでも環境系事業であるとされた。もう1つ、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も観光振興とは違う事業であろうとのこと。で除外されたが、行政としても観光財

### 3. 超過課税分の 使途と官民連携の検討体制

整理すると、1人1泊150円徴収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、奢侈性が低いとして150円に据え置く軽減措置を講じるという制度を創設し、総務省の理解も得ながら、2015年（平成27年）4月1日から10年間の特例として入湯税の超過課税が実現した。

入湯税は目的税と言いつつも貴重な市町村税で、行政からすると比率は低いけれども独自財源である。したが

源の確保に向けて様々な検討を重ね、ようやく超過課税の枠組みができていった。そして2015年（平成27年）4月より入湯税の超過課税は特例措置として10年間限定で100円嵩上げするという政策の実践が実現することになった。（図1）

つて、もともとの入湯税150円分には一切手をつけず、超過課税分100円だけを市内4地区の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されることとなった。そして基金を活用する事業については『阿寒湖温泉・創生計画（ビジョン）2020（後期計画）』に位

#### ③ 新財源：観光振興臨時基金を活用した観光振興事業概要

10年間の引上げ分の使途 | 引き上げ分の税収の見込み  
税率引き上げ分の税収見込みは、4,800万円/年額

#### 1…国際観光地環境整備事業

##### フレスト・ガーデン(FG) 整備事業

阿寒湖温泉玄関口の観光動線の変革・整備  
国際観光地にふさわしい表玄関の整備

##### 平成27年度事業

- ①計画対象地3.2haの測量
- ②FG整備基本構想、基本計画策定
- ③阿寒湖温泉地区の駐車場利用実態調査
- ④FG事業計画及び収支予算作成

##### まちなか活性化事業

- 外客対応「案内板」整備事業
- 外客対応「通信環境」整備事業（Wi-Fiなど）
- 外客対応「散策路」整備事業（遊歩道・登山道）
- まちなかアート導入事業（アイヌアートの活用）
- 景観改善支援事業（空き店舗対策・店舗改装資金支援枠組 みづくり等）
- 花いっぱい運動推進事業

#### 2…おもてなし事業

##### 「まりも家族コイン」推進事業

2002～03年に実施した「まりも家族手形」事業を参考にして、名称を「まりも家族コイン」に改め、阿寒湖温泉に宿泊されたお客様1人につき1枚を発行、各協賛店舗や施設で各々が考案する個別のおもてなしサービスと交換できる。コインの裏にQRコードを印刷し、スマートフォンで最新のサービス情報を閲覧できる。

##### 阿寒湖温泉・まりも家族バス 「まりむ号」運行事業

2004～06年に交通社会実験として取り組んだ循環バス事業を参考にして、観光客の交通利便性を図るため、阿寒湖温泉街を中心に一部周辺地域（滝口、スキー場）への運行も含め、毎日無料で運行サービスを提供する。

##### 「おもてなしトイレ」整備事業

商店街と協力しながら長期的な視点に立って観光客の利便性と清潔感向上を目指す。



2020年を目標とした『阿寒湖温泉・創生計画(ビジョン)2020(後期計画)』



「森の駅-阿寒フォレスト・ガーデン」構想の対象地

置つけられた事業だけとし、官民で設置している検討会議で毎年10月くらいから市役所の観光担当者と協議しながら次年度の事業を決めていく仕組みである(図2)。

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。これは前述したように、増加するインバウンドに対応できるよう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。

メインプロジェクトは「森の駅・阿寒フォレスト・ガーデン整備事業」である。温泉街の中心にあった大型旅館が廃業して更地となっていた土地をいつまでも放置しておくわけにはいかない。この土地は、阿寒湖の周辺約3700haの森と湖、そして温泉を守ってきた一般財団法人前田一步園財団が所有している。この土地を活用するためには地代(それが阿寒湖周辺の自然環境を守るために使われる)が発生する。仮に「道の駅」とした場合、設置は行政となり、しかも駐車場は無料が前提と

なるため、駐車場収入がなくなり、結果として地代が払えないという構造となる。そこで、あくまでNPOが実施主体となつて行う有料駐車場事業とし、温泉街の玄関口として森に囲まれた駐車場を整備し、そこに車を止めて歩いて温泉街に入ってきてもらうという形態とし、その整備に基金(入湯税の超過課税分)を使うこととなった。

それ以外の使途としては、温泉街全体としての「おもてなし事業」であり、その一つの事業が「まりも家族コイン」である。泊まったお客さんに商店街へ出ていただくというもので街中の活性化を意図している。コインはフロントで渡しておりそれを持って商店街へ行くと様々な特典が得られるもので、旅館の中だけで買物や飲食が完結



温泉街を回る無料循環バス/まりむ号・出発式

するのではなく、積極的にまちに出て歩いてもらうという戦略である。さらには、温泉街を巡る「まりも家族バス」は一番分かりやすいお客さんへの還元事業となっている。

全国一高額な入湯税を取っている釧路市という紹介も一部のマスコミからされたが、入湯税の超過課税分はこうした事業に使っているという情報公開も積極的に行っているため、全くと言って良いほどお客さんからのクレームは出ていない。温泉街を循環するバスの出発式には市長自らが訪れ、アイヌ式の儀式を行ったりしたが、こうしたパフォーマンスも情報発信の一翼を担っているものと考えられる。

## 4. 場当たりの使用の方を排除し、計画的活用への工夫

先述したように『阿寒湖温泉・創生計画（ビジョン）2020（後期計画）』に位置づけられた事業だけに活用できることとなっており、来年、イベントをやりたいから使いたいという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、「まわりも家族コイン」などは、利用実績をきちんと取っていつでも説明ができるようにしている。温泉街循環バスも日々乗客数の把握をしているが、バスは観光客への告知が難しい。住民はすぐに乗ってくれたが、観光客、特に外国人観光客にとっては乗車していいのかわるか分かりづらかったようである。最近ようやく乗客も増えて、観光客と住民が一緒に乗って交流している様子も見受けられるようになってきている。

また、展望台を整備したり、観光案内サインを整備する事業にも活用している。アイヌコタンという商店街では、

街並み景観整備としてファサードの改修工事に入湯税基金から充当している。具体的には寄付金とアイヌの関係組織、自己負担、入湯税基金が25%ずつ出し合い整備が進められている。

超過課税導入後のお金を使う仕組みを図3に示している。フォレスト・ガーデンをどう進めていくかについては、「阿寒フォレスト・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。

「観光振興検討会」では予算編成の前に行政と民間で来年どうするかを議論する。これは地元NPOと行政の都市計画課や観光課、JTBFBが実務レベルとしてやっている。もっと大きな方向性を決める釧路市観光振興臨時基金の「活用懇談会」は、市長とNPOの理事長、そして釧路市顧問（小磯修二氏）が出席し、年に1度、基金財源活用のあり方を協議している。

最後に概略を整理すると、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できたのは2002年（平成14年）であるが、その後、宿泊客が減少し、東日本震災のあった2011年（平成23年）はどん底であった。再生プラン2010を評価・見直しし、『阿寒湖温泉・創生計画（ビジョン）2020』を策定、観光客が少し上向いたところで、「独自財源研究会」を設置し、入湯税超過課税の議論を官民で実施し、2015年（平成27年）4月から導入することが出来た。その結果、超過課税分だけで税収が4800万円ほど増え、「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推進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ということになる。（うめかわ ともや）

### <参考文献>

- 梅川智也編著、『観光学全集第7巻 観光計画論1－理論と実践』（原書房、2018）
- 梅川智也、吉澤清良、福永香織、「温泉地における安定的なまちづくり財源に関する研究—入湯税を中心として—」（日本観光研究学会『観光研究 vol.27 No.1』2015）
- （公財）日本交通公社編著、『観光地経営の視点と実践』（丸善出版、2013）
- 梅川智也、『観光文化』215号「4.地域カピジョンをつくり、実行する阿寒湖温泉」（（公財）日本交通公社、2012）