



観光振興財源の 導入と活用に向けて

観光政策研究部長・首席研究員 山田雄一

はじめに

今号のテーマ「観光振興財源」は、昨年発行した『観光文化』234号の特集「アステイネーション・マネジメントの潮流」と対をなすものである。

234号で示したように、観光地振興のポイントは、その地域が持つ自然や文化、または、ホテルやレジャー施設といった点ではなく、地域総体の取り組みへと変化している。こうした変化の中で生まれたのが「アステイネーション・マネジメント（以下、DM）」という概念であり、その運営組織となるDMOである。

こうした変化は、単に観光振興の取り組み領域が拡大したということにとどまらない。

観光振興が、観光という分野のみの取り組みではなく、地域政策の一部に溶け込むようになったことであり、観光振興の取り組みレベルが計画級から戦略級へと転化したことでもある。

計画級では、直面する問題の解決に向けた具体的な取り組みが求められるが、戦略級の取り組みにおいて重要なことは、それら各種の取り組みを実施

可能とする「経営」資源を集め、適切に配分することにある。経営資源は人材、設備、資金の3つが基本とされるが、DMOを主体としたDM領域で考えれば、人材と資金がより重要となる。さらに、人材の確保は、その原資となる人件費確保と関係していることを考えれば、資金が最も基本かつ重要な経営資源となる。

つまり、戦略的に観光振興に取り組むということは、DMに必要な資金を集め、配分、循環させ、再投資につなげていくことだと言い換えることができる。

従来、我が国では、この資金は補助金や交付金に求めていた。これは後述する自治体の歳入構造が理由であるが、国内の自治体は、どこもほぼ同じ状況であったため、戦略の優劣には必ずしも結びつかなかった。しかしながら、これからの時代、ライバルとなるのは海外のリゾートであり、都市である。特集1、特集5で示したように、海外では独自のDM財源を有しており、戦略的な取り組みを可能としている。

観光が国際的な競争環境に置かれるようになった現在、戦略の優劣がデス

ティネーションの競争力を決めていくことになるが、我が国地域は、そのスタートラインにすら立っていないことになる。

しかしながら、戦略的取り組みを実現するDM財源を得ることはなかなか難しい。

一般的な民間事業は、収益を得るために取り組む主体と、収益を得る主体



北海道 阿寒湖

は基本的に同一である。そのため、得た収益の一部を、再投資という形でプロモーションや商品開発に転用可能である。これに対し、観光領域、DMの場合、その成果は、その実施主体となるDMOに収益はもたらされず、多様な主体に薄く広く広がることとなるからである。そのため、特別な仕掛けをしないとDMの資金を、観光振興の成果から得ることはできない。

自治体の歳入構造

まず、考えられるのは、地方税収での対応である。観光振興の効果は地域に幅広くもたらされ、その効果は地方税の増収につながる。この増収分の一部を、DM活動原資としていくというのは、理にかなった仕組みと考えられる。しかしながら、これには大きな問題がある。それは、観光振興による税収増、具体的には固定資産税や住民税の税収が増えても、自治体が使える資金量は増大しないためである。

税収が増えても、使える資金量が増えない理由は、もともと、自治体の多くは自身の運営に必要なだけの税収を

得ておらず、不足分を国から補填されていることに起因する。

各自治体は、その運営に必要とされる金額は「基準財政需要額」、基本的な税収見込みは「基準財政収入額」として規定されているが、この基準財政需要額を上回る基準財政収入額となっている自治体は乏しく、その差額は交付金として国から補填されている。これに、国などからの業務代行の費用として支出される支出金を加えたものが自治体の財政規模を規定することになる。

こうした構造にあるため、DMによって税収が増加したとしても、それが基準財政需要額を超えるレベルにならない限り、財政規模は増えないのである。

これを自治体側から見ると、どうなるだろうか。

現在の自治体は、人口縮小や高齢化、共稼ぎ世帯増による保育環境整備、さらには公共インフラの更新など、多様な課題に直面し支出が求められる項目は増大している。そうした財政状況の中で、さらにDMに対して資金を割く余裕はない。

観光事業者の立場から言えば、多額

の固定資産税を負担し、従業員を通じて住民税にも貢献しているという思いがあるが、自治体としては「ない袖は振れない」という状態にある。

DM成果と連動する財源とは何か

こうした自治体の歳入構造において、DM成果に連動した財源を得るには、既存の税収とは別の形で資金調達を行うことが求められる。特集1で示したように、その財源には、大きく4つの種類がある。これらはそれぞれに有効な取り組みであるが、フリーライド問題が付きまとう観光分野において強制力をもたない資金調達手法は、DM財源としての安定性を欠くことになる。

一定の強制権を持った資金調達手法は、大きく入湯税、法定外税、および分担金の3つに大別できる。これらは、いずれも基準財政収入額の算定には組み入れられないため、収入が増えたとしても、交付金が減らされることはない。もちろん支出金が減ることもないため、これらの収入増は、そのまま財政規模の増大へとつながる。

つまり、自治体としては基準財政需要額の範囲において、通常の地域課題に対応しつつ、別途、増大した収入をDM活動に投入できることが可能となる。しかも、この財源は、DM活動の成果と連動するため、活動成果として観光の活動量が増大していけば、収入額も増大していくことになる。

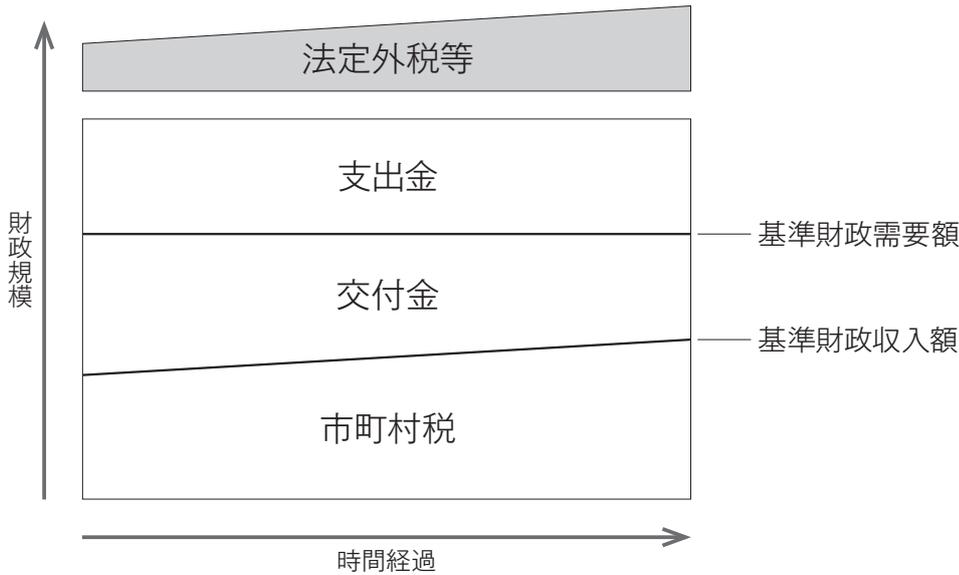
DMを戦略級の取り組みとして展開していくためには、こうした性格を持った財源を確保していくことが必要だろう。

入湯税とDM財源

入湯税、法定外税、分担金のうち、観光振興に利用でき、かつ、最も容易に導入できる財源は入湯税である。特集1および特集2で示したように、入湯税は地方税の中に記述された観光振興に利用できる税収であり、温泉があるところでは既に徴税されており（徴税システムが稼働しており）、かつ、市町村単位で超過課税が可能であるからだ。ただ、入湯税にもいくつかの課題がある。

第一に、標準税額のままでは、DM財源とすることは現実に難しいという

図1 基礎自治体の財政構造



資料：観光地マネジメント財源研究会（公益財団法人日本交通公社、2017）

点である。入湯税は、1957年（昭和32年）に制度化された目的税であり、観光にも利用できるようになったのは1991年（平成3年）である。多くの地域では、1991年以前に、他

の用途の税源として割り当てられてしまっており、さらに、多くの温泉地は1990年代後半以降、観光客数が減少傾向で税収も減少にあった。その中で、2000年代以降になって顕在



京都市 嵐山 (写真: hiyopapa)

化してきたDM活動の財源へ入湯税を割り当てるということは、現実的な選択肢とはなりにくい。こうした現実に対応したのが、特集2で示した超過課税の導入によるDM財源の確保策で

ある。標準税額150円に税額を上乗せすることで、新規に使える財源を確保し、それをDM財源とするやり方である。

第二に、温泉付きの宿泊施設が大勢を占める市町村でないとは有効ではないということである。地域の宿泊施設の一部しか温泉旅館・ホテルではない場合、その一部の施設（正確にはその施設の利用客）のみがDM財源を負担するというのは、不合理であろう。つまり、入湯税を導入できる市町村は限定されることになる。

第三に、事業者と行政との信頼関係である。1990年代後半以降、我が国の観光地は深刻な観光客数減に見舞われた。特に、大型の温泉地はその傾向が高く、多くの温泉旅館が廃業や売却に追い込まれることとなった。こうした中、事業者からは1991年から観光振興に利用できるようになった入湯税の活用が要望されるようになったが、前述したように、自治体も財政問題に直面しており、また、DM概念も希薄であったため、事業者が納得するような入湯税の観光振興での活用は進まなかった。結果、価格競争上の負担となる入湯税そのものを廃止・撤廃さ

せよという動きも起きてきた。古くからある税制であるが故に、その使途について、事業者と行政との間で行き違いが起きている地域は少なくない。そうした地域では超過課税の議論自体が難しいのが実情である。

宿泊税とDM財源

日本特有の財源である入湯税に対し、宿泊税は特集1および特集5で示したように、諸外国において広く導入されている、DM財源の国際的な標準系とも言える存在である。

来訪客への課税という点では、宿泊に限らず、他に課税客体を設定することも可能である。実際、各地ではレンタカーの利用行為に対する課税、時間貸し駐車場の利用行為に対する課税、特定の地域に入る行為に対する課税、特定のアクティビティに対する課税など、いろいろな法定外税が議論されてきており、その一部については実現してきている。

そうした中で宿泊税がDM財源として有効とされる理由は、いくつかある。まず、指摘できるのは、海外において一般的であるということだ。現在のDM

が求められている背景に、インバウンド客を呼び込み、それを地域振興につなげていくということがあることを考えれば、インバウンド客に理解を得ることが重要となる。その点、諸外国でも一般的に普及している宿泊税は好適である。

第二に、担税力があることだ。DM財源として法定外税を導入する以上、一定の税収確保が求められるが、それには、課税客体(課税対象となる行為)と納税者に、一定の担税力があることが必要である。その点、数千円から数万円の消費となる宿泊行為は好適である。納税者の負担を抑えつつ、税収も見込めるためである。

第三に、徴税システムを作れることが指摘できる。法定外税を設定しても、実際に、それを徴税することができなければ意味を持たない。例えば、ある地域への入域行為に課税をかけようとすることは、離島のように入域コースが限定された地域でなければ導入できない。入域する人たちを捕捉したり、徴税したりするシステムを構築できないからだ。その点、宿泊施設は法的にその施設が把握されており、宿泊施設を特別徴収義務者とすることで、納税

者(宿泊者)を特定し、徴税することが可能となる。

第四に、税収を増やすための取り組みが、地域に広範なポジティブ効果をもたらすことが期待できることが挙げられる。先に挙げたレンタカー税や駐車場税といったものは、観光地に自動車が増えすぎるという現状認識が背景にあり、課税することで、その問題解決(自動車の数の抑制)を行おうという狙いもある。他方、税収を上げるためには自動車利用をより増やしていくことが必要となる。これは、矛盾する構造である。これに対し、宿泊税の場合には、宿泊客を増やしていくという基本的な観光振興目標が、そのまま税収増につながることで、両者のベクトルが揃うことになる。

最後に、中長期的に安定的な税収が見込めるということがある。法定外目的税の一つに、富士河口湖町の遊漁税があるが、フィッシングブームの終焉シラズによって、大きく税収を減少させている。これに対し、宿泊客数は、さまざまに要因によって増減するものの、5〜10年程度のスパンで見ると、直線的に推移する傾向を持っている。そのため、宿泊税も5〜10年間にわたり安定的に

推移することになる。これはDM財源として好適である。

こうした特性を持った宿泊税であるが、日本では、東京都が2002年(平成14年)に導入し、その後、大阪府が2017年(平成29年)に続き、その後、市町村レベルで京都市、金沢市が宿泊税の導入を決定している。特集3では、京都市での導入の背景と実務について示したが、オーバートリズムを含むDMにかかる財政的な負担を宿泊税によって調整しようという取り組みは、今後、我が国でも広がりを見せていくことが期待できる。

宿泊税は、我が国では、2000年(平成12年)に実施された地方分権一括法の改正によって制度化された法定外目的税を利用した制度である。これ以前にも法定外普通税の創設は可能であったが、そのハードルは高く、事実上この改正によって導入可能になったと言える。

宿泊税は、新規の地方税であるため、その財源の使途についてはゼロベースで検討可能である。また、宿泊需要があれば、それがそのまま税収につながる。これらは、入湯税の課題に対応するものでもある。いずれも、宿泊を課

税客体とする税制であるが、宿泊税のほうも、より汎用的な存在であると言える。一方で、新規に立法(条例化)する必要があるので、その導入には一定の準備と工数が必要となる。国からの許可制ではなく、同意を要する事前協議制に移行したとはいえ、新しい税制を設計するには、税制に対する相応の知識や交渉力が求められるし、制度設計の自由度が高い分、制度設計にも十分な検討が重要であるし、関係者の合意形成においても、より丁寧な対応が必要とされるからだ。

分担金とDM財源

税金ではなく、何かしらの受益に伴う負担義務を負わせるものが分担金である。これは、もともと、下水道整備などにおいて受益者が応分の負担を行っていくことを企図した制度である。

特集4で示したように、この分担金制度を特定地域のマネジメントに展開したのが米英で普及しているBID(Business Improvement District)であり、それを国内で適用可能とする制度が地域再生エリアマネジメント負担金制度である。これによって、エリアマ

ネジメントの取り組みは戦略的に高まり、大きく前進することが期待できる。分担金も法定外税も、強制力を伴って行政が徴収するものであり、負担者から見れば同様であるが、違いは大きく3点ある。

第一に、受益と負担の関係である。分担金も法定外税も受益と負担の関係は存在するが、分担金では、その関係がより厳密に規定される。これが分担金制度活用の難しさとなっていたが、新法によって一定のルールが示されたため、今後の展開が期待される。



金沢市 近江町市場 (写真: REGION)

第二に、法定外税は「税」であるため、その使途は議会決議を経る必要がある。これに対し、分担金は、あらかじめ使途を決めて徴収しているものであり、行政が徴収しても、その使途に議会は絡まない。これは、より民主導での取り組みを可能とする。

第三に、法定外税は行政単位での導入が基本となるのに対し、分担金は行政界にかかわらず地域範囲を設定できることである。例えば、広域合併した市町村において、市街地と温泉街があった場合、宿泊税ではいずれの地域の宿泊施設も対象となるが、分担金では温泉街だけ、または、市街地だけといった設定が容易である。

エリアマネジメントは、デスティネーションよりも小さい範囲をマネジメントすることが一般的であるが、デスティネーション内の宿泊拠点や賑わい空間は、エリアマネジメントの適用範囲と重なる。例えば、ハワイでは全州を対象に宿泊税を原資としたDMを展開しつつ、ワイキキエリアでは別途BIDを展開していくことで競争力の高いデスティネーションを形成している。これらは、第二、三の特性を活かしていくことで、宿泊税による取り組みを補完し、

相乗効果を高めていく可能性を示している。

ただ、根拠法はできたとはいえ、その運用についてはこれからである。エリアマネジメントは大都市の中心部で先行した動きであり、温泉街や中小都市市街地といった観光地域での適用については実績もほとんどない状態である。さらに、取り組み内容は都市計画分野の取り組みとも密接に関係しており、必ずしも観光分野での活用ノウハウは蓄積されていない。観光領域では、エリアマネジメントの動向を注視しつつ、そのノウハウを移入していくことが求められるだろう。

その先に見えてくるのは、特集1で示した、米国で制度化されているTID(Tourism Improvement District)制である。デスティネーション・サイズに広げたBIDと呼べるTIDは、宿泊税と分担金の二層構造を持つことでDMの立体的な展開を可能としている。地域再生法の改正でも、TIDを想定してはいないが、分担金によるエリアマネジメント(BID)、宿泊税によるDMの実績を積み重ねることで、TIDへ拡張されていくことを期待したい。

宿泊税や入湯税が可能とする 新しい戦略

宿泊税などは、DM財源として注目されているが、「税金」であることを活用することで、単なるDMO活動の原資とするだけでなく、観光系のインフラ整備や、社会活動の原資としても活用する動きも見られるようになっていく。例えば、特集5で取り上げたフロリダ州オーランドでは、会議場やスタジアムが建設されているし、ハワイ州では、持続可能性を高めていくための取り組みとして行われている鉄道インフラの整備のために宿泊税を増税するという動きも出てきている。また、必ずしも観光集客を目的としない地域づくりの活動であっても、その活動費を、DMOを通じて提供する(補助すること)で、コミュニティの結束を高め、同時に、観光振興への理解を深めていくといった取り組みも行われている。

これらは、あらかじめDMOの活動費として規定されている負担金制度では対応が難しい使途であり、税金だからこそ活用策と言える。

我が国においても、特集2で示したように入湯税の超過分の一部を利用して、道の駅的な施設「フォレスト・ガーデン」の整備が進んでいる。この施設整備では、毎年の予算額に応じた工事としているが、PFI/PPP(Private Finance Initiative / Public Private Partnership)といった民間活力を使った公共投資の仕組みを組み込んだり、ノンリコース型の起債を可能としたりすることで、施設整備を先行させ、その後、整備効果を得ながら数年かけて、返済していくということも可能となる。

また、我が国においては、近年、とみに顕著となっている人手不足に対応していくことも、大きな課題となっているだろう。人手不足は、人口縮小社会とサービス経済社会化がもたらす構造的な問題であり、その解決には、教育や福祉だけでなく住宅、産業など多岐にわたる政策を総動員していくことが求められる。これらは、国などの基準通りでの対応では効果を上げることは難しいが、宿泊税などを財源とすれば、独自の上乘せ対応も可能となる。そうした取り組みによって、勤務が不規則で所得水準も低めのホスピタリティ産業従事者のQOL(quality of life)を高め、結果として、人手不足の解消に

つなげていくことが重要となる。

すなわち、地域行政が、観光を基軸とした地域振興のために利用できる「独自の財源」を持つことは、DMOを主体としたDM活動のレベルにとどまらず、地域政策の高位レベルで観光を展開していくことにつながる。本稿の冒頭で「財源を得ることで、観光振興は計画級から戦略級へと転化する」と述べたのは、こういうことである。

構想力が重視される時代へ

我が国では、これまで観光振興の原資は、どの自治体も「同じ条件」であった。しかしながら市町村レベルで宿泊税などの導入が進めば、自治体によって、数千円〜数億円といった開きが出てくることになる。これは、基準財政需要額、すなわち人口と面積によって規定されてきた財政規模を大きく変えていくこととなる。

一方で、財源が得られれば、必ずしも、地域での取り組みが戦略級となり、競争力が高まるわけではない。財源は競争力強化の必要条件であって、十分条件ではないからだ。

どんなに潤沢に資金があつたとして



東京都 浅草寺 (写真: REGION)

も、それが有効に活用できないのであれば、その資金は無駄金となる。重要なことは、戦略的な視野と視点を持って、資金をどこに投入し、どうやって上げていくことでゴールに至るのかというシナリオ構想力にある。

これまで、現場においては、所与の制度に基づいて施策を着実に実施していくことが重要視され、構想力は、必ずしも重要視されてこなかった。構想を立てたとしても、それをドライブさせる原資がなかったのだから、当然である。

しかしながら、「宿泊税などがある世界」では、このパラダイムが変わることになる。

どれだけ魅力的なゴール(ビジョン)を描き、それに達し得る良質な戦略シナリオを作り上げていくことができるかということが、地域の競争力を規定していくことになるだろう。

DM財源導入に向けて

ここまで、DM財源として入湯税、宿泊税、そして、分担金の3つを取り上げ、その特性を整理しながら、これらを活用した「戦略的な観光振興」の世界について論じてきた。

最後に、地域においてDM財源導入に向けた取り組みを行う場合のポイントについて整理をしておきたい。

1. 民間を巻き込みゴール(ビジョン)を描く

まず必要なことは、当事者であり、主たるプレイヤーとなる民間事業者の理解を得、一緒に検討していく場をつくることである。民間事業者は、必ずしも行政の財政状況を把握しているわけではない。よって、行政の財政状況

と宿泊税などの特性について、情報共有を行い、宿泊税などは、どこから補填されてくる財源ではなく、民間事業者の活動の中から生まれてくるものであり、その活動を維持拡大させていく原資となるものだということについてしっかりと共有することが必要である。

その上で、官民がフラットに議論していきながら、地域として何を指すのかというゴール(ビジョン)を構築していくことが求められる。

2. 戦略発想を持つこと

次に、必要なのは魅力的な戦略シナリオを官民で作りに上げることである。

これまでの補助金などを活用した取り組みにおいては、あらかじめ問題(課題)が設定されており、それを解決していくという計画級のアプローチが主体であった。現在の「DMOはマーケティングを行うべし」というのも、その一つである。

これに対し、DM財源を持つ世界では、何を問題とするのかということも、何にいつ取り組むのかも自由に設定できる。重要なことは「問題解決」ではなく、ゴール(ビジョン)の達成であるか

らだ。

直面している問題の全てを、対応すべき課題と捉えるのではなく、ゴールに至る筋道、シナリオからバックキャストイングを行い、課題を設定していくことが重要となる。

3. 制度設計をしつかり行うこと

ビジョンと戦略シナリオができたから、それを実現する原資として、宿泊税などの導入に関する条例を作り上げていくことになる。この場合、徴税に関する規定だけでなく、その活用、使途の決定に関しても、しっかりと制度設計することが重要である。

特に、入湯税、宿泊税などの「税」については、自由度が高い分、首長の交代や議会構成などによる影響も受けやすい。先行する「目的税」が、必ずしも目的税として活用されていない実情であることを考えれば、どのように使途を決定し、それを管理していくのかというスキームについても、事前にしっかりと作り上げることが重要である。

また、宿泊税などの徴収情報は、マーケティングやマネジメントの重要なデータとなり得る。税務情報となってしまうと、機微情報として再活用が難

しいが、この活用策についても、あらかじめ一定のルールを設定するなどの対応を考えたい。

最後に

政策としてのDMO創設と、インバウンドの隆盛によって、DMへの注目が高まってきたが、ここに来て、その活動原資としての宿泊税などへの関心が高まっている。

本稿でも示したように、自治体が宿泊税などのDM財源を持つことは、観光振興のパラダイムを大きく変えることになる。しかしながら、国際的な視野で見れば、それだけでなく、世界のデステイネーションと同じ「経営資源」を得たにすぎない。

制度設計、新税導入にとどまらず、この「経営資源」を有用に活用していくだけのノウハウを培い、魅力的な地域振興の実現を期待したい。

(やまだ ゆういち)