

## 宿泊税導入をめぐる課題

理事 傘木宏夫（NPO地域づくり工房代表）

白馬村が法定外目的税である宿泊税の導入を検討している。これに対して、今年5月28日、村内の宿泊業者421施設が、新税が導入された場合には徴収に応じないことの「決意書」を村長に提出した。同村内の旅館業許可施設は512件（2018年10月末時点）であることから、8割余の宿泊業者が明確な意思を表明したことになり、新税導入の前提をゆるがす事態に村内の関心もいっそう高まっている。

同村のように新税導入で財源の確保を図ろうとする動きは、国の後押しもあって、今後広がっていく可能性がある。そこで本稿では、このような動きの背景や動向、宿泊税などの法定外目的税を導入する上での課題などについて話題を提供する。

### 1. 法定外税をめぐる国の関与の変化

法定外税とは、自治体が、地方税法に定める税目（法定税）以外に、条例により新設する税目である。

2000（H12）年4月の地方分権一括法による地方税法改正の以前は、法定外普通税の導入には国の許可を要したが、同意を要する協議制に改められた。また、新たに法定外目的税が創設された。

2004（H16）年度税制改正では、既存の法定外税について、税率の引き下げ、廃止、課税期間の短縮を行う場合には総務大臣への協議・同意の手続が不要となったほか、特定の納税義務者に係る税収割合が高い場合には、条例制定前に議会でその納税者の意見を聴取する制度が創設された。

さらに、総務省「自治体戦略2040構想研究会」（2017年発足、清家篤座長）が、地方独自財源の確保の推進を打ち出したように、地方創生のかげ声に後押しされて法定外税導入の動きが強まっている。

白馬村での宿泊税導入の動きもこれと軌を一にしたものである。

### 2. 地方目的税

宿泊税は法定外目的税に分類される。

普通税は一般的経費のために課税され、目的税は特定目的のために課税される。自治体の目的税には、法定目的税と法定外目的税があり、他に「分担金」「協力金」の名目で受益者に課金するものもある（表1）。

目的税の理念は、「受益者負担の原則」の考えに沿って、特定の公共サービスから受ける便益に応じた税負担を実現しようとするものである。

自治体の法定目的税として代表的なものは都市計画税や入湯税などがある。国民健康保険料を税として徴収する場合もこれにあたる。

法定外目的税の第1号となったのは、山梨県富士河口湖町「遊漁税」（2001年施行）である。現在のべ41自治体で導入されている。産業廃棄物や自然保護など環境対策に関するものが多く、他に原子力や観光に関するものがある。また、いったん制定されたものの施行に至らなかったものや廃止または失効したものが3件ある（表2）

税制としてではなく、分担金や負担金、協力金などの名称で、条例を定めて、受益者負担の考え方から料金を徴収するものもある。土地改良事業分担金や下水道事業負担金などが代表例で、観光に関連するものとしては富士山保全協力金（山梨県・静岡県）や入山協力金（鹿児島県屋久島町）などがある。また、渡船やロープウェイの利用料金の一部をこのような協力金にあてているものもある。近年ではミネラルウォーターに着目した協力金制度（北杜市など）がある。

表1：地方目的税の大別

区分	定義	根拠法令
法定目的税	地方税法に定める税目で、用途を特定して徴収される。	地方税法701条等
法定外目的税	条例により新設できる税目（総務大臣の同意が必要）	地方税法731条
分担金など	条例により特定事件の経費に充てるために受益の限度で徴収。	地方自治法224条

表2：法定外目的税の事例

	分野	通称	導入自治体等
施行済	環境	乗鞍環境保全税	岐阜県(2003年施行)
		産業廃棄物税	27都道府県(2018年4月時点)
		環境未来税	北九州市(2003年施行)
		開発事業等緑化負担税	箕面市(2016年施行)
		環境協力税	沖縄県伊是名村・伊平屋村・渡嘉敷村・座間味村
	観光	遊漁税	富士河口湖町(2001年施行)
		宿泊税	東京都(2002年10月施行)、大阪府(2017年1月施行)、京都市(2018年10月施行)、金沢市(2019年4月施行)、北海道倶知安町(2019年11月施行予定)
原子力	使用済核燃料税	新潟県柏崎市(2003年施行)、佐賀県玄海町(2017年施行)	
廃止等	一般廃棄物埋立税	岐阜県多治見市(2001年施行、2006年廃止)	
	すぎなみ環境目的税	杉並区(2002年制定、施行せずに2008年廃止)	
	山砂利採取税	京都府城陽市(法定外普通税より変更し2011年施行、2016年失効)	

傘木宏夫作成

### 3. 法定外普通税

地方分権一括法(2000年)により法定外目的税が導入される以前は、自治体の地域事情に応じて法定外普通税として導入されていた。

法定外普通税としては、「別荘所有税」(熱海市、1976年施行)や「歴史と文化の環境税」(太宰府市、2003年施行)などが知られている。

なお、協議・同意制に移行した後に、実際に総務大臣の同意が与えられなかった事例は、横浜市が導入をめざしていた「勝馬投票券発売税」のみである(2001年3月30日不同意通知)。その理由は、JRAの競馬事業に課税することは国の経済施策に照らして不適当とのことであった。

また、神奈川県では、資本金5億円以上の法人を対象として臨時特例企業税を課していたが、納税企業側の提訴により、違法無効であるとの最高裁判決(2013年3月)が下された事例がある。

### 4. 古都税のてんまつ

京都市条例に基づく古都保存協力税(いわゆる古都税、1985～88年)も法定外普通税として制定された。

しかし、「信仰の自由」に対する課税は京都仏教会の拝観停止などの実力行使による反発に直面した。

また、市外からの来訪者に負担を課するのは「応益の原則」に反しているとの反対意見もあり、今日の宿泊税に通ずる論戦がみられた。当時の今川市長は、かつて古都税以前にも文化観光施設税(1956年施行)が7.5年の期限付きで実施され、その財源により岡崎の京都会館が建てられたことを前例として説明した。その後、京都市は再び同様の条例を5年の期限付きで制定(1964年)したが、反対世論を受けて、当時の高山市長は「今後同種の税を新設や延長することはない」という『覚書』を、反対する寺社と交わした。

こうした経過にもかかわらず導入された古都税に大きな反対運動が起きたのは当然のなりゆきであった。特別徴収義務者となる寺院のストライキ(三次にわたる拝観停止)が「古都税騒動」と名付けられ全国的な注目を集める中、税制としての実効性をほとんど発揮しないまま3ヶ年で廃止となった。

四たび登場することとなった京都市の観光税は、過去の教訓を踏まえてか、法定外目的税の宿泊税として幅広い宿泊業者から徴収することとなった。

### 5. 倶知安町での宿泊税導入

宿泊税の第一号は、東京都(2002年施行)であるが、インバウンドの急増を背景としてか、大阪府(2017年1月施行)、京都市(2018年10月施行)、金沢市(2019年4月施行)と大きな自治体での導入が先行してきた。その理由は、調整事務は多大な労力と専門性を要するためであると考えられてきた。

しかし、ここへきて北海道倶知安町(人口15,139人、2019年5月末)が今年5月に条例を制定し、同11月施行を予定している。

今年10月にG20観光大臣会合が同町内で開催されるが、2040構想に基づく国の戦略における優等生としての位置づけが感じられる。

倶知安町での宿泊税の検討経緯と資料は同町ホームページに詳しく紹介されている。2015年8月の「新しい財源確保に係るワーキンググループ」設置より始まり、総務省や北海道、ニセコ町との意見交換、夏季と冬季の観光客へのアンケート調査、勉強会・研究会、有識者会議(5回)、地域意見交換会、シンポジウム(2回)、パブリックコメントなどを重ねてきた。

有識者会議の委員(7名)は、学識者ではなく、すべて地元に関係する宿泊・観光・旅行などの団体や企業の代表者で構成されている。

アンケート結果を見ると、夏季長期滞在者（回答 46 名）は約 7 割が反対、冬季（2 地点での回答者総数 175 名）では逆に 66% 余が賛成と回答した。

パブリックコメントには 10 件の意見が寄せられ、その内訳は、賛成 7 件、要望 1 件、反対 1 件、その他 1 件と分類されている。

導入される宿泊税は、民泊を含む宿泊者を納税者として、一人（一部屋・一棟）の宿泊料金の 2% を課税する。課税対象となる宿泊料金には消費税や入湯税などは含まない。なお、小中高校の修学旅行や研修旅行、職場体験などの大学生などは、学校からの届け出により対象外となる。そして、宿泊施設の経営者が、宿泊者から税金を預かり、1 か月分をまとめて、翌月末に町へ申告して納める。

倶知安町では、宿泊税の使途を説明するために、「解決しなければならぬ課題」を整理し、それに基づく観光施策の体系を提示している（図 1）。

なお、宿泊税の制度概要の英文も提供している。

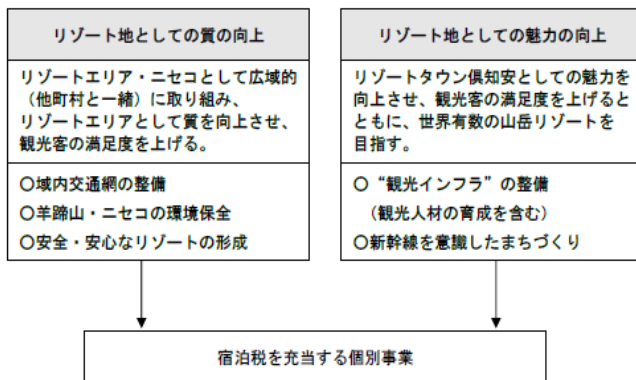


図 1：宿泊税の使途（倶知安町「宿泊税の概要」より）

## 6. 白馬村での宿泊税の検討

白馬村では、2018 年 5 月に「白馬村観光振興のための財源確保検討委員会」（座長：下村彰男・東大教授）を設置し、今年 4 月 3 日までに 6 回の委員会を開催し、報告書をまとめ、村長に提出した。

検討委員会は、委員 8 名とオブザーバー 3 名に、アドバイザーとして日本交通公社が出席している。委員のうち 3 名は学識者で、5 名は地元の観光・宿泊・商工関係者である。オブザーバーは村内の地区観光協会からの出席者である。

第 1 回委員会で下村座長は、自らが策定委員長を務めた「白馬村観光地経営計画」（2016 年 3 月）で示した施策を推進するための財源確保をどうするかが検討課題であると、委員会を位置付けている。

委員会の下、3 回のワーキンググループ（地元関係業者など 29 名で構成）を開催した。また、2018 年 2 月から 10 月にかけて、インターネットを利用して、

白馬村来訪者への意識調査を行った。回答数 592 名（日本語 556 名、英語 36 名）のうち、370 人（62%）が「使途が明確であれば協力したい」と回答し、「協力したくない」は 23 人（4%）であった。

委員会報告書は「未来志向で観光への投資」であるとして、「白馬のみらい観光税（仮称）」と名付けて、宿泊税を最も有力な選択肢として提言している。その理由は、財源としての安定性、課税対象の明確性、国内外での事例の蓄積、増加する外国人観光客を含めた負担の公平性を満たした上で、観光客から頂く金銭的負担を集約するものであると説明している。

ただし、小規模宿泊施設や低価格帯施設等に対する配慮等、ワーキンググループで挙げられた懸念事項についても十分な配慮が必要であったとした。

この報告書が村長に提出されたことで、村内の宿泊業関係者からの反発を招き、冒頭のような「特別徴収協力」を拒否する意思表示が大量に出された。

倶知安町の検討経緯と比べたとき、白馬村は期間も短く、地域の関係者を巻き込む広がりも少ない。結論を急ぎすぎた感がある。

## 7. 新税導入の前に

### ①入湯税の使われ方はどうなっているのか

白馬村では、法定目的税である入湯税を徴収している。入湯税は、温泉のある地域での環境衛生施設や鉱泉源の保護管理施設、消防、観光振興に要する費用に充てるために、温泉施設での入湯に対して課税される。税の徴収は民間浴場や宿泊施設の経営者が特別徴収を行い、村に申告して納付する。

白馬村には 5 つの小規模な温泉地と 11 の入植施設があるが、観光業者総数に占める割合は多くない。それでも、インバウンド効果のためか、近年の白馬村の入湯税収入は増加傾向にある。

温泉を提供する宿泊施設は、宿泊税が導入されると二重の特別徴収を行うことになり、宿泊者にも、経営者にも負担感が大きくなる。

また、これまでの入湯税の使われ方が、納税者やそれを代弁する立場にある宿泊業者などからのチェックや要望が反映されているのか、ということが問われることになる。

ちなみに、総務省の取扱通知（市町村、2010 年 4 月）は、入湯税に関して、「特別会計を設置しないで、一般会計に繰り入れる場合においては、（中略）その使途を明らかにすること等を通じて、住民及び入湯客に対しても周知することが適当であること」と、租税民主主義の観点を強調している。

表3 白馬村入湯税充当状況

		H25	H26	H27	H28	H29
環境衛生施設の整備	合併浄化槽設置補助	5,820	4,466	4,900	4,700	2,000
	ごみ集積場設置補助	3,590	3,000			
	公共下水道特別会計繰出金	3,451				
	公衆トイレ管理事業		7,901	3,100	2,300	
消防施設等の整備	消火栓設置	1,585	2,376	1,500	2,500	2,000
	ポンプ付積載車購入		1,844			
	消防備品購入		437			
	消火栓管理負担金	1,500	1,500	1,500	1,500	1,150
	消防施設備品購入	406		380	300	
	消防施設設置補助	458	795	690	560	
観光施設の整備	記念館維持管理事業	8,173				
	長野県観光協会事業	9,108	5,100	5,000	7,200	5,000
	遊歩道整備		5,589	3,800		
	登山道修繕工事		4,383			
	山小屋等修繕			6,500	7,100	
観光振興(施設整備を除く)	白馬村観光局負担金			11,924	12,742	33,984
計(入湯税額)		34,091	37,391	39,294	38,902	44,134

白馬村資料より傘木作成

白馬村の過去5年間における入湯税の充当状況をみると(表3)、2014(H26)年度までは法令に定める用途の範囲で幅広く利用してきたが、近年は白馬村観光局負担金に特化した使われ方となっている。

ここで2つのことが問題視される。

ひとつは、例えば消防設備は温泉のある地区に整備されたものなのか、といった視点である。

### ②観光局負担金のあり方

もうひとつは、この数年は村観光局負担金に特化して充当されていることである。これは村からの負担金の約半分に相当し、観光局の収入に占める村負担の割合は7割余を占めている。つまり、観光局の経営は入湯税に頼る部分が大きいのである。

観光局は、同村の観光地経営の要であり、宿泊税が導入された場合、相当額が負担金などの形で投入されることになるであろうし、そのように説明されている。そのため、観光局経営の透明性や健全性が納税者とその代理人である宿泊業者によりチェックできるようにすることがいっそう求められる。

### ③一般財源との関係は

第5検討委員会に提出された資料7「白馬村の財政の今後の見通し」は、少子高齢化などにより同村の一般財源が不足する事態となる危機感を強調している。

しかし、目的税を負担する納税者からすると、一般財源の不足を理由とするのは、お門違いである。本来は、観光振興により村内の事業者の所得が上がり、観光サービスの質の向上につながるとともに、村税収の増加にもつながるべきものである。税収不足を安易に観光客からの補充に求めるのは、観光地としてのブランド力を低下させかねない。

## 8. 宿泊税検討の論点

目的税は用途を明確にする必要がある(何のために、どのくらい、いつまで)。観光施策のなんでもかんでもリストアップするのであれば、入湯税の現状の多くがそうであるように、一般財源化してしまう。

すでに入湯税を徴収している市町村においては、現状の使われ方の検討を踏まえて、新税の必要性を議論する必要がある。

新税を導入する目的は、「現状に不足がある」という前提なので、現状の観光行政や観光地経営のあり方を真摯に見直さないと、安易に来訪者に負担を求める姿勢は観光ホスピタリティと相いれない。「何を育て、何を守る」ためにみんなからお金を集めて使うのか、わかりやすい説明が必要がある。

### おわびと予告

統一地方選などの影響で定期総会の準備が大幅に遅れてしまいましたことをおわび申し上げます。下記の予定で総会と地域再生研究会を開催いたします。

日時 2019年8月17日(土)

会場 長野大学(上田市)

14:00～ 第14回地域再生研究会

テーマ「2040構想と県内の動向」

16:00～ 第16回定期総会

### 研究所だより 第148号

発行日: 2019年6月24日

発行者: 長野県住民と自治研究所(担当: 傘木宏夫)

事務局: NPO地域づくり工房

長野県大町市仁科町3302(〒398-0002)

Tel&Fax.0261-22-7601 E-Mail:jituken@omachi.org

郵便振替口座 00570-1-80805 長野県住民と自治研究所