

観光研究最前線 (1)

第24回旅行動向シンポジウム 第1研究セッション〈総括〉

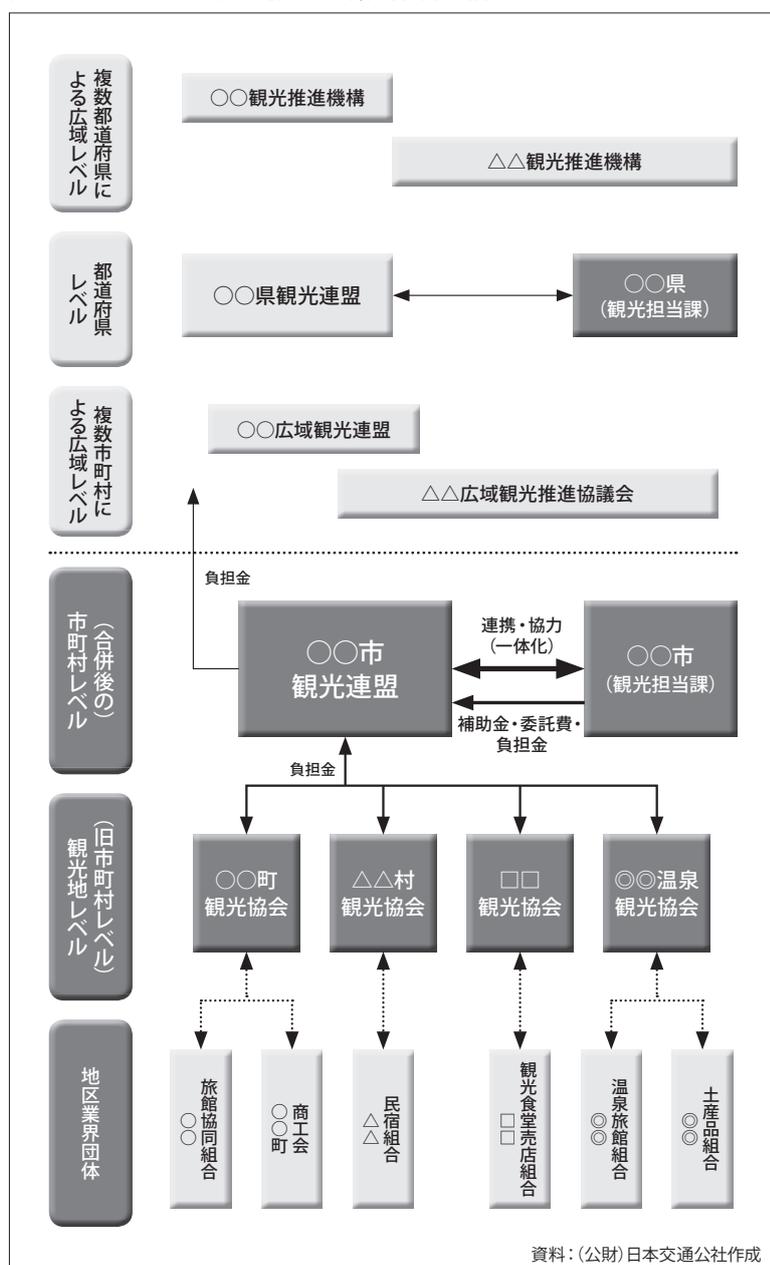
観光推進組織の事業と財源

—— 自立的運営に向けて

公益財団法人日本交通公社 理事・観光政策研究部長

梅川 智也

図1 地域における観光推進組織・体制の構造



地域における観光推進組織・体制は、おおむね、図1に示すように、
 ・複数都道府県による広域観光推進組織
 ・都道府県レベルの観光推進組織
 ・複数市町村による広域観光推進組織
 ・(合併後の新)市町村レベルの観光推進組織

(合併前の旧)市町村レベルの観光推進組織／観光地レベルの観光推進組織
 ・観光地ごと、地区ごとの業界団体
 といった輻輳した構造となっている。そして都道府県、市町村など行政が観光財源の大半を有していることから、行政依存の体質から抜け出せないのが、地域における観光行政、

観光推進組織・体制の実態である。こうした地域の観光推進組織・体制は、
 ・過去からの継続でマンネリ化した事業が続いている
 ・団体客から個人客へシフトする中で、団体客中心の事業が続いている
 ・人材不足によりイノベーション

図2 都道府県観光費と対都道府県歳出額比の推移

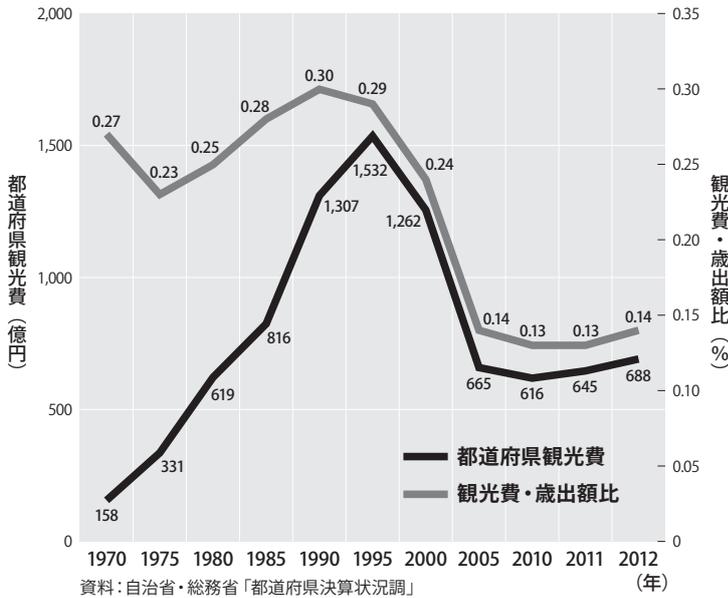
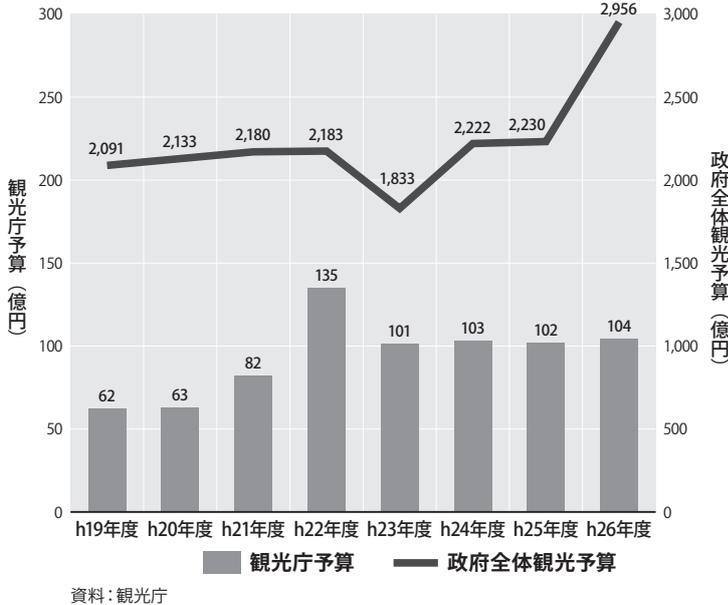


図3 国の観光関連予算の推移



が進まない
 ・行政からの補助金、委託費など
 によって運営されている
 ・予算は全て固定費に費やされ、
 本来事業が実施できない
 ・会費収入が少なく、独自財源を
 持たない
 といった課題をどこも共通して抱え
 ている。しかも、観光推進組織と行
 政との関係は、役割分担が不明確で

人材的にも機能的にも一体化してい
 るところも少なくない。
 昨今では、行政の財政難から自立
 運営を求められ、独自事業、独自
 財源を模索している組織が多い。ま
 た、外部（海外）資本の新規参入に
 対する地域としてのルールがなく、
 さらには急速に進むインバウンド客
 への対応など新たな課題に直面して
 いる組織も数多い。

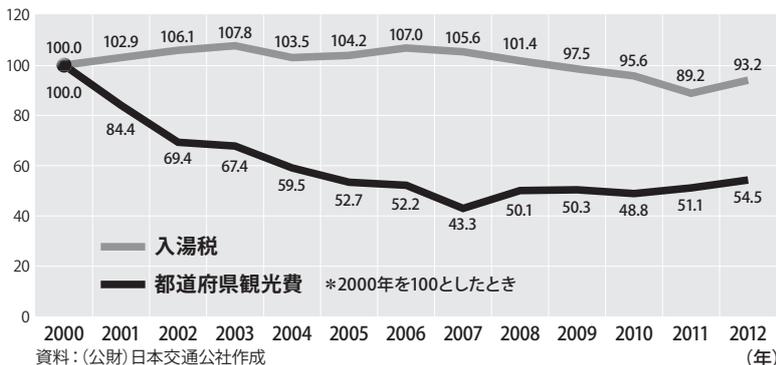
これからの観光推進組織は何を
 すべきなのか。実施すべき事業を明
 確にし、その事業を行うために必要
 な財源はどの程度で、どこから財源
 を獲得するか……ということが今
 まさに問われている。
 本稿では、観光財源の現状を把握
 し、観光振興の新たな安定財源の一
 つとして入湯税の現状を整理する。
 そして各地での取り組み、具体的に

まずは観光財源の現状についてで
 あるが、図2は都道府県の観光費を
 時系列で見えたものである。まだバブ
 ルの余韻を残していた一九九五年
 (平成七年)には一五三三億円であつ
 た観光予算が五年後の二〇〇〇年
 (平成十二年)になると二二六二億円、
 二〇〇五年(平成十七年)になると
 六六五億円まで急速に落ち込んでい
 き、その後はほぼ横ばいで推移して
 いることが分かる。なお、二〇一一
 年(平成二十三年)から二〇二二年
 (平成二十四年)にかけて四〇億円
 程度増加しているが、これは沖縄県
 の増加分である。
 次に国の観光予算であるが、図3
 に示すように、観光庁の予算は
 二〇〇八年(平成二十年)の発足以
 来伸びており、年間一〇〇億円程度

観光財源の現状と課題

は北海道釧路市阿寒湖温泉、倶知安
 町ニセコひらふ地区、三重県鳥羽市、
 大分県由布市での新たな取り組みを
 踏まえて学ぶべき考え方や視点につ
 いて提示することとする。

図4 入湯税と都道府県観光費の推移



で安定している。政府全体では二〇〇〇億円を超え、観光立国の追い風もあり、ここ数年伸び続けている。したがって、どうしても国の補助金に地方が依存せざるを得ないという傾向が生じている。

一方、市町村税の目的税である入湯税の推移を見ると(図4)、都道府県の観光費が二〇〇〇年(平成十二

コラム——観光財源の体系

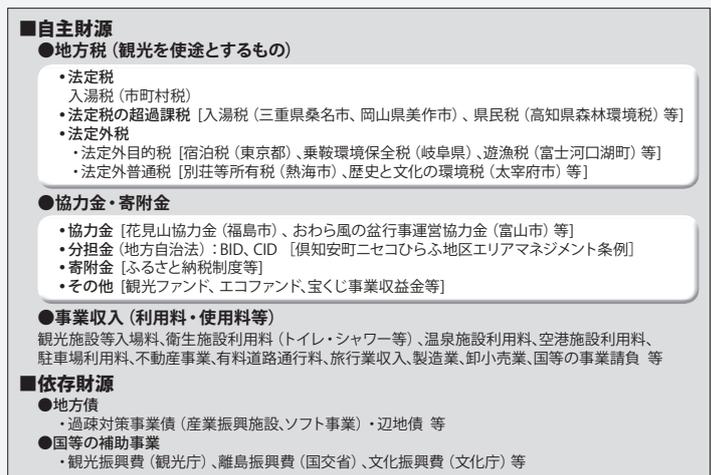
観光財源の体系は、図5に示すように、主に自主財源と依存財源に分かれる。依存財源は補助金や地方債であり、自主財源は地方税によるものと協力金、寄附金、最近では分担金や観光ファンド、宝くじ事業収益金なども充てられている。それ以外に事業収入があるが、入場料収入や駐車場収入、着地型旅行商品の販売など近年は非常に多様化してきている。

地方分権一括法によって法定外税が導入しやすくなったとされ、河口湖町(現富士河口湖町)が2001年(平成13年)7月に法定外目的税の遊漁税を導入したのを皮切りに、表1に挙げているような法定外税が導入されたものの、実際には総務省の事前協議のハードルが高く、あまり普及していないのが状況である。

そうした中で、手続きが比較的簡便な超過課税やそれを用いた基金化、あるいは地方自治法の受益者負担金(分担金)制度の活用などが模索されている。さらには、協力金制度の導入が急激に増加しているのが実態である。協力金制度については、導入地域も日本全体に広がっており、導入主体も自治体をはじめ、さまざまな組織が導入している。収受期間は季節限定や行事の期間が多く、収受対象は駐車場利用者から取る形と来訪客一人ひとりから取る形が中心であり、金額的には一人当たり100~200円が多くなっている。

制度導入の流れとして、法定外税の場合は新税の検討委員会の開催から始まり、広報周知に至るまで息の長い一連の流れが必要とされるが、協力金の場合は非常にシンプルなものとなり、ハードルが低いということが普及の要因と考えられる。

図5 観光財源の体系



資料：(公財)日本交通公社作成

表1 法定外税導入の動き

| 名称 | 種別 | 施行年月 | 使途範囲 | h24収 |
|-----------------|--------|---------|-----------------|----------|
| 熱海市「別荘等所有税」 | 法定外普通税 | 1976.04 | 環境衛生費、消防費、道路整備費 | 555 |
| 河口湖町「遊漁税」 | 法定外目的税 | 2001.07 | 環境保全・観光インフラ | 10 |
| 東京都「宿泊税」 | 法定外目的税 | 2002.10 | 観光振興全般(含PR) | 1,070 |
| 岐阜県「乗鞍環境保全税」 | 法定外目的税 | 2003.05 | 環境保全 | 18 |
| 太宰府市「歴史と文化の環境税」 | 法定外普通税 | 2004.04 | 資源保全・渋滞対策・観光振興 | 65 |
| 伊是名村「環境協力税」 | 法定外目的税 | 2005.04 | 環境保全 | 4 |
| 伊平屋村「環境協力税」 | 法定外目的税 | 2008.07 | 環境保全 | 3 |
| 渡嘉敷村「環境協力税」 | 法定外目的税 | 2011.04 | 環境保全 | 9 |
| 泉佐野市「空港連絡橋利用税」 | 法定外普通税 | 2013.03 | 空港関連施策 | (見込) 300 |

資料：(公財)日本交通公社作成

年)を一〇〇とすると昨今は五〇前後で推移している一方で、入湯税は、減少してはいるものの一〇〇を超える年もあり、九〇前後で推移している。これは、都道府県の観光費はどうしても地方財政の緊縮状況を受けてしまっているのに対して、入湯税は観光需要に比例的に増加する財源であることが要因となっている。

観光財源に関連する本質的な課題を整理すると以下の通りである。

観光客が増えても観光財源は増えない構造となっていること

観光需要に比例して増加する財源は、今の法定税の体系の中では入湯税のみであり、入湯税にしても観光振興だけに限定的に使われるもの

ではなく、消防施設の整備などにも使われるため、観光への配分は行政の裁量で決まってしまう。

さらに言えば、国の地方交付税交付金には、交流人口や観光客の指標が全く組み入れられていない。行政需要が自治体の面積や居住人口などで交付金が算定されるシステムから、これからは交流人口、観光客数

といった指標を組み込んでいくことが検討されてよい。

観光事業者数が増えても、その地区に重点的に支出されない構造になっている。

市町村税には、固定資産税や都市計画税などの財源があるが、いわゆる普通税で、一般財源であることから観光目的に特定されることはない。緊縮財政の中で、福祉や教育など最優先で支出しなければならぬ費用があるため、そこに優先的に支出されてしまい、観光産業から得られた財源が観光振興の支出に連結していない。

依存体質からの脱却が必要なこと

こうしたことから観光振興についてはどうしても首長のパワーに期待したり、国の補助事業に依存しがちで、それを乗り越えるために、中長期的なビジョン（観光基本計画）を策定し、これを実現させるための安定的な財源をどう確保していくかが課題となっている。

入湯税―温泉地における安定的なまちづくり財源として

入湯税は、地方税法に位置づけられた観光振興に充当できる唯一の目的税で、その歴史は戦前の「雑種税」に始まり、市町村税の目的税となったのは一九五七年（昭和三十二年）である。

環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設、消防施設などの整備、観光振興の四つの目的に使用され、二〇一〇年度（平成二十二年）現在、九七九市町村で導入されている（表2）。標準税額は一五〇円であり、超過課税を導入しているのは三重県桑名市（二〇〇円）、岡山県美作市（二〇〇円）の二カ所だけとなっている。

税収は、二〇一〇年度現在、日本全国で二三億円と市町村税総額の〇・二%と決して多いものではないが（図6）、独自財源に恵まれない市町村にとっては、貴重な財源であり、いわば一般財源的に活用されているところも少なくないのが現状である。ここで入湯税が安定的なまちづく

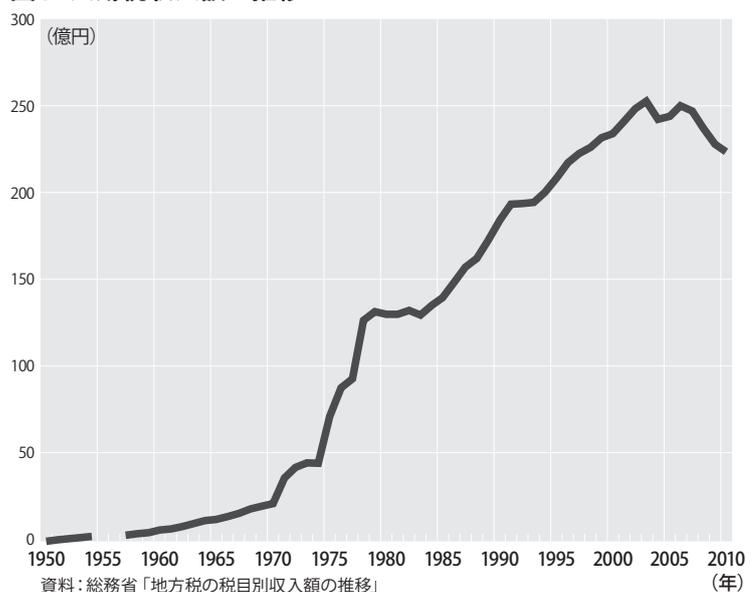
表2 入湯税の税率採用状況

| 税率(円) | 20 | 40 | 50 | 70 | 80 | 100 | 120 | 130 | 〈標準〉150 | 200 | 210 | 合計数 |
|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------|-----|-----|-------|
| 市町村数* | 1 | 6 | 11 | 2 | 3 | 53 | 2 | 3 | 896 | 1 | 1 | 979 |
| 構成比(%) | 0.1 | 0.6 | 1.1 | 0.2 | 0.3 | 5.4 | 0.2 | 0.3 | 91.5 | 0.1 | 0.1 | 100.0 |

*平成22年度中に入湯税の収入済み額があった団体数

資料：総務省

図6 入湯税収入額の推移



資料：総務省「地方税の税目別収入額の推移」

り財源となっている岡山県美作市湯郷温泉の事例を紹介する。

岡山県美作市

合併前の美作町湯郷温泉では入湯税一五〇円と入湯料五〇円を徴収していた。しかし、入湯料では使途が不明瞭なケースもあり、入湯税一五〇円と入湯料五〇円を入湯税二〇〇円として一本化するという形

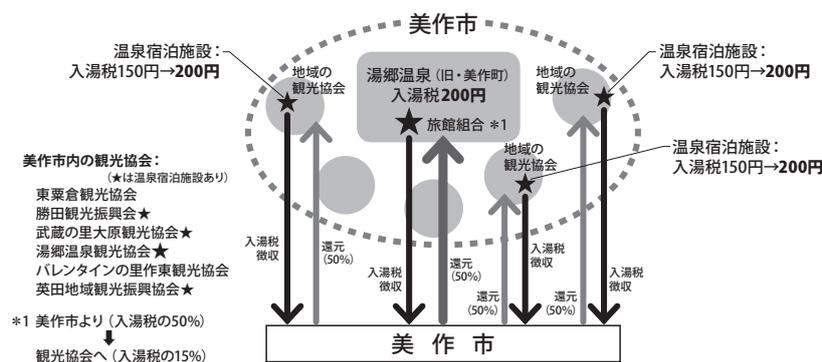
で税額が変更になった。

この二〇〇円は、旅館などの特別徴収義務者が徴収して市に納入される。市は納税額の五〇%を湯郷温泉旅館組合に戻し、旅館組合はその一五%を観光協会に配分する仕組みとなっている。二〇〇五年（平成十七年）の合併に伴い、他の町村の入湯税も一五〇円を二〇〇円に引き上げる形で一本化が図られたため、

さらに、入湯税ではないが、海外の諸都市では一般的に導入されているホテル税・ベッド税を、法定外目的税の宿泊税として導入している東京都の事例を紹介する。

美作市内では不均一課税とはなっていない(図7)。

図7 美作市合併に伴う入湯税の均等課税化

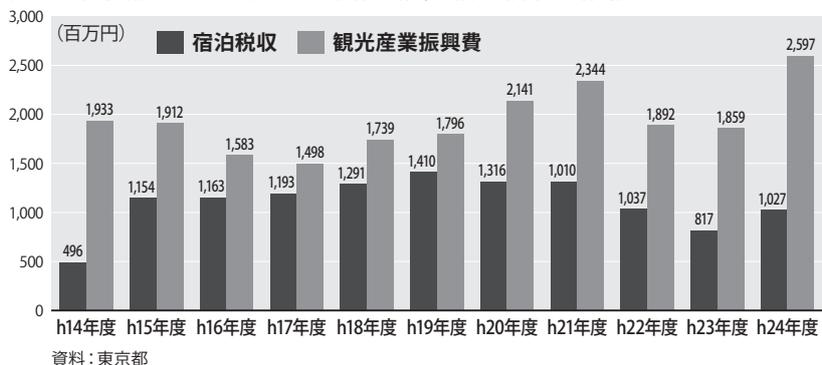


資料：(公財)日本交通公社作成

東京都

もともと東京都ではホテル税やパチンコ税などの法定外目的税の導入を検討していたが、都は「東京都観光産業振興プラン」を策定した時、観光振興目的に限って使うということで、業界団体の理解を得て、宿泊税の導入を発表した。宿泊料が一万

図8 東京都における観光産業振興費と宿泊税収の推移



円以上・五万円未満で二〇〇円、一・五万円以上では二〇〇円の税額が徴収されており、年間平均では一〇億(一五億円程度の税収があがっている(図8))。東京都は、宿泊税の税収をベースに、さらに大きく上回る年間一五億～二五億円程度の観光産業振興費を予算措置している。宿泊税は、五年ごとに制度の検証が行われているが、既に定着した感があり、今後も継続して徴収され、観光振興に活用されることになっている。

各地での新たな財源確保と組織づくりの動き

現在、全国各地でこれからの観光推進組織の事業と財源に関する模索が始まっており、当財団が関わりのある地域の新たな動きについて紹介する。

(1) 北海道釧路市阿寒湖温泉

本地域では、二〇〇二年度(平成十四年度)、旧阿寒町の時代から安定的な観光まちづくりのための財源として、入湯税の超過課税の導入に

ついて検討してきた。その後、本年二〇一四年(平成二十六年)六月になつてようやく釧路市議会において「入湯税の税率改定に伴う釧路市税条例の一部改正」の方針が決まり、パブリックコメントを得て十二月議会において条例案が採択されることとなつている(十二月十一日可決成立)。

改訂の内容は、これまで一五〇円であつた税率を二五〇円に引き上げる、ただし、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における宿泊者については一五〇円に据え置くというものである。

現状では阿寒湖温泉地域の一部の宿泊施設だけに適用され、一〇〇円の増額分は、新たに設置する「基金」に積み立て、引き上げが適用された宿泊施設が所在する地域、つまり阿寒湖温泉地域の観光振興事業の財源として役立てることとなっている。現在、用途を明確にした長期計画の策定が進められている。

(2) 北海道倶知安町ニセコひらふ地区

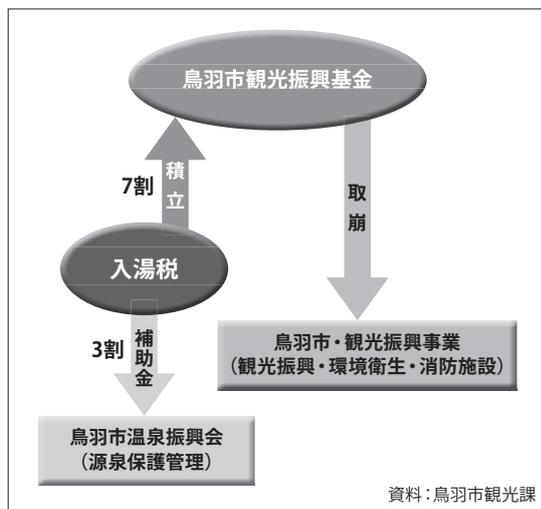
オーストラリアからのスキーヤー

がいち早くニセコの資源性の高さに着目し、スキー客としてだけでなく、投資の対象としてひらふ地区に不動産開発を進めてきた経緯がある。

地域の管理運営や観光プロモーションなど地域全体として取り組むための応分の費用負担を、どう海外の投資家に負担してもらうか、従来の町内会費や観光協会費の考え方や運用は外国人には理解されない現実があった。そのため、当初は不動産所有者に対して北米発祥のB I D (Business Improvement District) 「ビジネス改善地区」、C I D (Community Improvement District) 「コミュニティ改善地区」からの分担金の導入を検討していた。

しかし、ひらふ地区ではビジネス改善とコミュニティ改善は相互に強い関連があるため、別々ではなく一体化させて分担金として徴収することが望ましいという判断から、「倶知安町ニセコひらふ地区エリアマネジメント条例」として、本年(二〇一四年)九月の倶知安町議会において可決された。今後、詳細な制度設計がなされる予定となっている。

図9 鳥羽市の入湯税の流れ



資料：鳥羽市観光課

(3) 三重県鳥羽市

伊勢志摩地域の宿泊拠点と位置づけられる三重県鳥羽市は、温泉地としては後発で、入湯税の導入も二〇〇七年度(平成十九年度)からと新しい。導入にあたっては業界団体などとの議論を踏まえて、入湯税一〇〇%のうち三〇%を鳥羽市温泉振興会に配分して源泉源の保護に充て、残る七〇%を基金化するという「鳥羽市観光振興基金条例」が制定された。

観光振興基金は、鳥羽市の観光分野の長期計画である「鳥羽市観光基

本計画」に位置づけられた事業に活用することとなっている。長期的な視点に立って計画的に活用されており、全国で初めての取り組み「鳥羽方式」として注目されている(図9)。なお、現在、「第2次鳥羽市観光振興基本計画」の策定作業が進められている。

(4) 大分県由布市

旧湯布院町、庄内町、挾間町が二〇〇五年(平成十七年)に合併して誕生した由布市においては、旧三町時代から続く各地区の観光協会・旅館組合などと由布市全体の観光振興を担う由布市観光協会、そして行政(由布市商工観光課)の機能や役割を明確にし、インバウンドを含む新しい時代の観光に対応すべく由布市商工観光課内に二〇一四年(平成二十六年)四月「観光新組織準備室」を設置し、二〇一六年(平成二十八年)四月の本格稼働に向けて検討

が進められている。

急激に増加するインバウンド客の受入環境整備、外国人の交通手段となっている鉄道やバスなど公共交通機関の対応、より広域的な観光案内に対するニーズの急増、外部資本の参入による急激な景観の悪化など課題は山積している。行政を含めたそれぞれの既存組織との明確な役割分担が求められている。

学ばべき視点の整理

地域の観光推進組織・体制が抱える課題に共通する部分は多いものの、解決策は一概ではなく、地域事情によって異なるものと思量している。

紹介したいくつかの事例やその他の各地の動きなどから学ばべき視点として、以下が挙げられる。

(1) 観光推進組織の位置づけの明確化

観光推進組織の位置づけ・役割が明確になっていないケースが多い。例えばある市では、前述したように県内の広域観光を扱う組織があ

り、県や市町村という行政があり、市全体の観光協会があり、合併前の

地区別観光協会があり、さらに旅館組合や商店街組合などの業界団体があるといった構造になっている。

これまでは合併前の市町村組織を中心として、まちづくりが結果として観光振興に結びつく、という思想のもとで取り組んできたが、現在では各組織の役割が不明確になってしまっている。市全体を扱う観光協会にきめ細かなまちづくりはできない。まちづくりは小さなコミュニティ単位で取り組むことによって生きてくる。その機能は市の中の地区別観光協会が担い、市全体の観光推進組織は、合併前の旧市町村を含めたプロモーションに特化していく方向がこの市の場合には望ましいと思われる。

このように、市全体の観光推進組織と行政の役割、そして地区の観光協会の役割の整理・明確化が必要となっている。

(2) これからの観光推進組織の

機能と役割

これからの観光推進組織の機能・

役割は、おそらく五つくらいになると考えている。

- ①「マーケティング、そしてプロモーション」という誘致宣伝機能^(*)
- ②「観光まちづくり、あるいは受入環境整備機能」
- ③「観光案内機能、あるいは地域コシニエルジュ機能」
- ④「観光施設の管理運営（受託事業を含む）機能」
- ⑤「コンテンツづくり機能」^(**)

^{*} 個人客に対応するホームページやSNSなどを活用した情報発信事業が含まれる。
^{**} 具体的には、着地型旅行商品の造成販売やフィルムコミッションなどといった機能である。

これらは一般論ではなく、それぞれの地域の特性に応じて役割を決めていかなければならない。

(3) 観光財源の使途の明確化

入湯税、宿泊税などの法定外税、あるいは協力金などの観光振興への活用に対して、それが何に使われているか、使途の明確化が必要である。入湯税は特に使途の公開が義務付けられているわけではないが、消費者の認知度がそれほど高くなく、

何に使われているのかわからないのが現実である。

当財団が二〇一三年（平成二十五年）阿寒湖温泉で実施した「入湯税の負担感に関する調査」によれば、超過課税でより多く負担することは構わない。ただし、何に使うのかが明確になっていけば、といった、いわば条件付き賛成が多数を占めている。

鳥羽でも基金化することによって観光振興予算が柔軟に使えるようになったということであるが、柔軟さの裏にはきちんとした観光基本計画という計画があり、それに基づいて計画的に活用している。決して場当たりに使おうということではなく、計画を背景として活用していく、これも使途の明確化の一つと考えられる。

重要性を増す

観光推進組織の役割

なぜ地域において観光推進組織が必要なのかということを考えて、行政には意思決定のシステムとして議会というものが、そこで審議

することを通じて市としての政策を決定することができる。一方、民間をベースにした地域づくりや観光まちづくりでは、合意形成のシステムが明確になっていない。これが意思決定を遅らせ、対応を後手に回す一番の問題である。こうした組織の中できちんと議論をし、仮に財源がある場合には、何に使っていくのか明確にするためにも観光推進組織の役割は今後ますます大切になる。

本稿は、二〇一四年（平成二十六年）十一月五日に開催した当財団主催「第24回旅行動向シンポジウム」の第2部 第1セッション「観光推進組織の事業と財源——自立的運営に向けて」(67ページ参照)における当財団観光政策研究部塩谷英生次長、吉澤清良主席研究員による講演や各地域の取り組みを踏まえ、筆者が統括的に取りまとめたものである。

(うめかわ ともや)

【参考文献】

- ・観光地経営の視点と実践 二〇一三年十二月 公益財団法人日本交通公社編著 丸善出版
- ・観光まちづくりの安定財源に関する研究 一入湯税を中心として 二〇一四年三月 独自財源研究会（事務局：公益財団法人日本交通公社）