

町民コメント資料

美瑛町観光振興の財源検討委員会 提言書

令和6年10月

美瑛町観光振興の財源検討委員会

はじめに

宿泊客、日帰り客合わせて240万人の観光需要を有する美瑛町では、来訪者が利用する基礎的なインフラストラクチャや公共施設の整備・維持への財政需要が増加している。近年はこれらに加え、丘エリアの農地の立ち入り等に対する対策、白金地区の青い池エリア周辺の整備や混雑緩和策など、追加的な財政需要が生じている。今後、歳入が大きく拡大する見込みがないことを踏まえると、来訪者の受入に伴う財政需要が、町民への行政サービスの量的、質的低下につながる懸念がある。また美瑛町が住民生活を守りながら観光目的地としての競争力を維持・向上させるためには、追加的な投資も必要となる。

こうした状況を踏まえ、令和5年4月に制定された「美瑛町持続可能な観光目的地実現条例」に基づいて令和6年4月に「美瑛町観光振興の財源検討委員会」（以下「検討委員会」という。）が設置された。検討委員会は、観光協会、商工会のほか、町内の観光関連事業者、農業関係者、観光政策、租税論の有識者から構成され、準備会を含め計5回に及ぶ会議を通じて美瑛町が持続可能な観光目的地となるために必要な財源のあり方について検討を行ってきた。

本提言は、検討委員会における議論・検討の結果をまとめたものである。

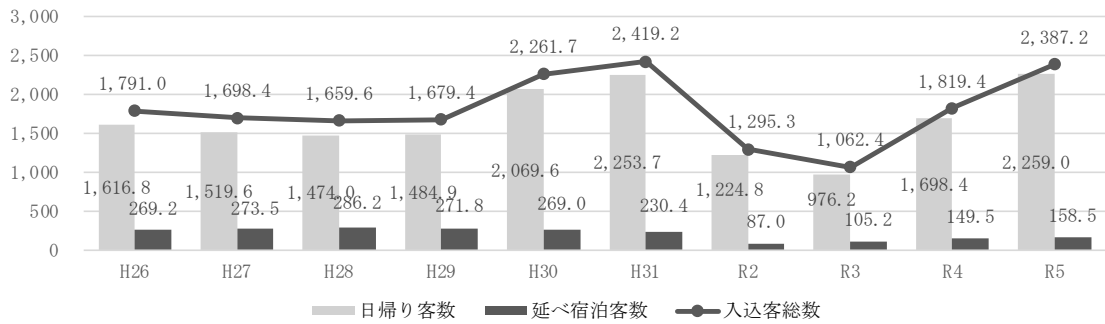
令和6年10月21日
美瑛町観光振興の財源検討委員会
委員長 石黒 侑介

1 . 議論の前提

社会全体が新型コロナウイルス感染症の影響から脱し、観光を含めた各種の経済活動も回復基調にある。2019年に入込客総数242万人、延べ宿泊客数23万人を記録した美瑛町も、2023年の入込客総数が238万人、延べ宿泊客数が16万人に達するなど、コロナ前の水準を回復しつつある(図1)。他方で、畑の立ち入りや渋滞などいわゆるオーバーツーリズムと呼ばれる状態が顕在化しており、その問題解決が急がれる。また二次交通の整備や来訪者と住民の双方が利用する様々なインフラストラクチャの維持・管理、さらには自然環境への負荷低減のための取り組みや滞在型観光の推進など、美瑛町が持続可能な観光目的地となるための政策課題は山積している。

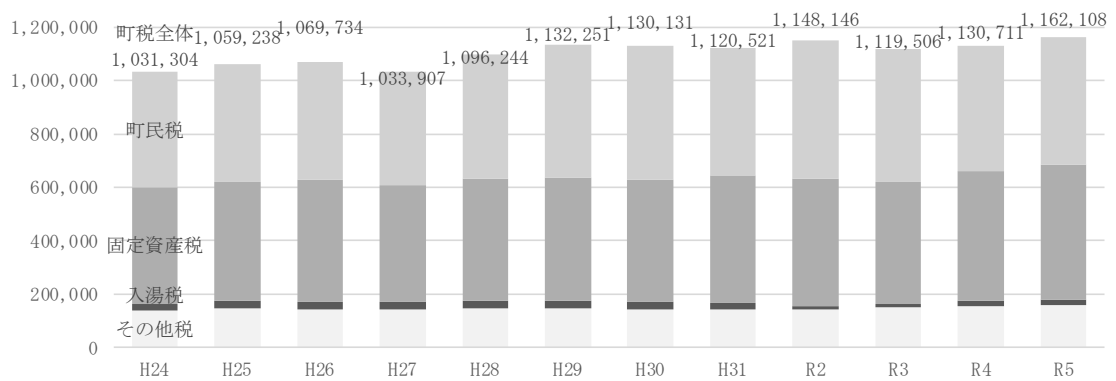
しかしながら、他の市町村同様、美瑛町が置かれた財政状況は極めて厳しい。過去10年間の税収は11億円前後で推移しており(図2)、また歳出に占める観光関連予算の割合は過去10年、2%前後に留まっている(図3)。美瑛町の人口は減少の一途を辿っており、税収が今後大きく増加することは現実的とは言えない。したがって観光関連予算についても実質的には今後目減りしていくと想定される。

そもそも美瑛町の歳入に占める地方税の割合は9.7%と同規模の自治体のそれを下回る水準であり(図4)、多くの基礎自治体と同様に政策の財源の大半は地方交付税によって賄われていると考えられる。ところが、現状の地方交付税制度においては、基準財政需要の算出に定住人口のみが用いられており、来訪者については全く考慮されていない。当然のことながら、240万人を超える来訪者を受け入れるためのコストは、人口1万人弱の人口規模等に基づいて算定された財政需要では賄いきれない。上述のように観光に関わる様々な政策課題が日々表出する中であって、そもそも現状の来訪者を受け入れるための財政需要が考慮されていない実情は、自治体経営上の危機と言える。今後、こうした構造的な困難を放置すれば、持続可能な観光目的地の実現が危うくなるばかりか、目前の来訪者を受け入れることすら叶わず、あるいは来訪者に起因する財政需要を優先することで、本来、提供されるべき町民への行政サービスの水準が質・量ともに充足されない状況に陥ることも懸念される。



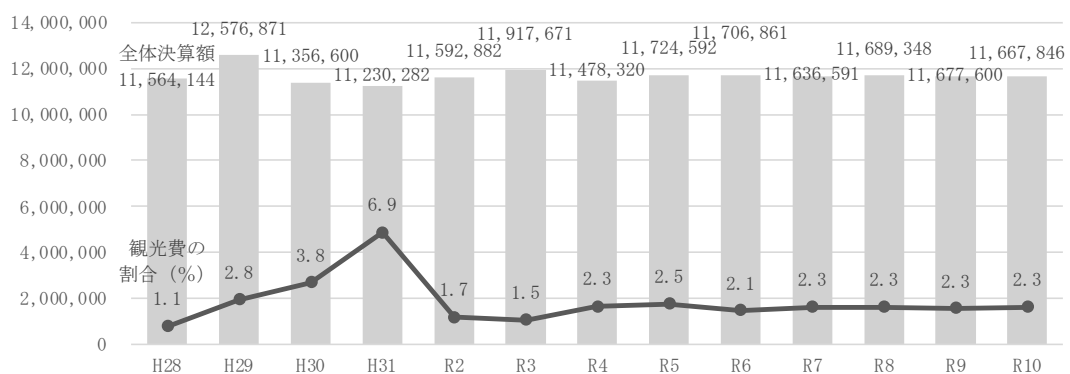
出所：美瑛町

図 1:美瑛町入込客総数（千人）・日帰り客数（千人）・延べ宿泊客数（千人）



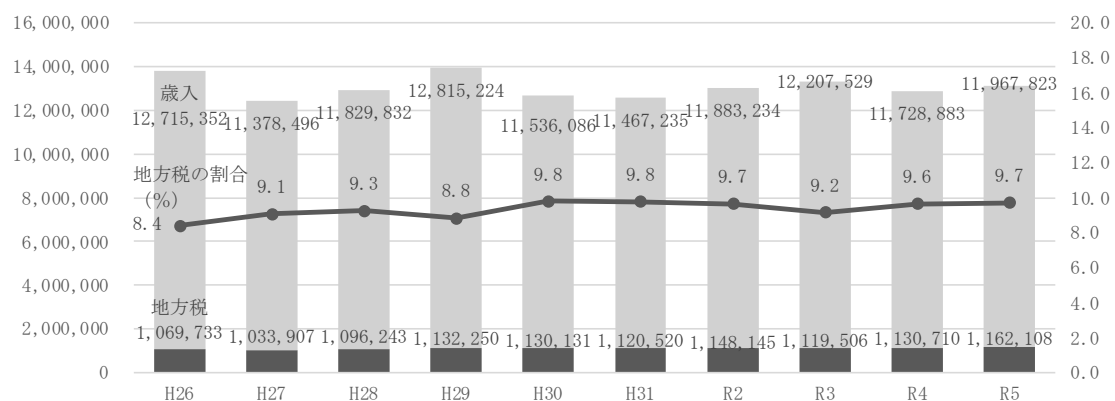
出所：美瑛町

図 2:美瑛町の税別税収の推移（千円）



出所：美瑛町

図 3:美瑛町の決算額（千円）と観光費の割合（%）



出所：美瑛町

図4:美瑛町の歳入（千円）に占める地方税（千円）とその割合（%）

2 . 原因者課税に基づく法定外税

こうした状況を打開するためには、町が独自に課税をすることが必要である。そしてあくまでその場合の課税対象は「町外からの来訪者」に限定されるべきである。独自課税の方法としては、地方税の法定税率を引き上げる方法（超過課税）と、対象や用途を独自に設定する法定外税が存在しており、課税対象を来訪者に限定できるものは、現状、法定外税に限られる。

美瑛町として法定外税を導入すべき根拠は、前述のとおり、現在、美瑛町に保障されている財源に、240万人の来訪者を受け入れるためのコストを賄うものが含まれていないということである。換言すれば、現状において美瑛町に保障されているのは1万人弱の「定住」人口を抱える上で生じる各種の行政コストのみを賄うための財源であり、町内のインフラストラクチャや公共施設を来訪者が利用することで生じる追加的なコスト、住民の暮らしと観光を両立させるためのコスト、さらにはその実現に向けて観光を通過型から滞在型へ転換し、地域の社会、経済、自然環境と融和させていくためのコストは何ら考慮されていない。それゆえに、これらの追加的な行政コストを発生させている原因者、すなわち来訪者への課税が不可欠であり、その方法は法定外税を除いて存在しない。

以上を踏まえ、検討委員会としては、原因者課税を根拠とした法定外税の創設を強く提言する。なお、観光関連の財源確保を目的に既に導入されている宿泊税などが根拠としている「応益」については、受益が計量できないこと、税の公平性の原理から課税対象を政策的に設定できないことから、美瑛町が導入する法定外税の根拠としては馴染まないと判断した。

本提言の根拠となる来訪者の受入に起因する追加的な財政需要とは、主とし

て次の3つを想定している。

1. 町内で提供される行政サービスうち来訪者需要に基づく追加経費
2. 来訪需要の維持・管理に必要な経費
3. 観光を持続可能なものにするために必要と思われる経費

これらの経費を過去の歳出等を基に試算し、約7億8,800万円の追加的な財政需要が、来訪者によって生じている、または今後生じると推計した。

3 . 法定外普通税

以上の議論を踏まえ、本提言では、法定外普通税としての美瑛町の独自課税を提案する。本提言は原因者課税をその根拠としており、上記の3つの追加的な財政需要は観光に特化したものではなく、観光を含めた広く一般的な行政サービスである。したがって目的税ではなく、普通税としての導入が合理的であると判断した。

逆説的には、仮に既に全国で導入されている宿泊税のような法定外「目的税」として導入した場合、上述の3つの財源のどの部分が「観光目的なのか」を特定することが求められるが、その作業は困難であると考えられる。特に、後述するように、美瑛町の場合は来訪者の大半が日帰り客であることを踏まえると、近隣住民の立ち寄りや業務出張を兼ねた視察、親族・知人訪問の延長に位置づけられた来訪など、一般的に「観光客」として想定されるものより広範で複雑な来訪者によって財政需要が生じている可能性が高い。したがってその財源を「目的税」によって賄うことはそもそも難しいと考えられる。

なお、法定外普通税として導入された場合も、観光分野の政策にその全てを充当することも可能であることを申し添える。普通税の趣旨は、税の用途が「限定されていない」ことであって、「観光を含めない」ことではない。本提言に掲げる法定外普通税の導入の背景に前述の3つの経費があること、普通税であるが故に来訪者による追加的な財政需要とは無関係の用途が含まれることへの観光関連事業者の懸念を考慮する意味でも、その大半が、一般的に観光政策に位置づけられる用途に当てられることが自然である。

4 . 来訪者課税の3つの方法

これらの前提に立って、検討委員会では、美瑛町が導入すべき、来訪者課税についてのその制度のあり方を議論した。

来訪者課税としては、現状、以下の3つの方法が想定される。

1. 入域課税（訪問税）
2. 宿泊課税（宿泊税）
3. 観光・集客施設入場課税（駐車場で代替することも可能）

そこで検討委員会では、上記の3つのいずれか、または組み合わせでの導入について、各課税方法の特徴やメリットとデメリットの比較、税制としての導入にかかる実践的な障壁（コスト、機器の設置可否、運用方法など）を総合的に議論し、法定外普通税としての導入可能性を検証した。

入域課税は、原因者課税の原則に則って最も網羅的かつ公平な課税である。また宿泊課税は既に全国で導入が進み、社会的に一定程度認知された税制である。他方、入場課税は、入域課税や宿泊課税が難しい地域でも導入可能であり、美瑛町のように来訪者の多くが利用する施設等を擁する地域と親和性が高い。以降は、これら3つの税制を課税の目的や町の事情を踏まえて検討した結果である。

5 . 入域税

原因者負担の原則に照らし合わせた場合、来訪者を最も網羅的に把握でき、公平性を持って課税のできるのが入域税である。検討委員会では、町境にゲート等を設置して入域税を課すことを提案する声もあったが、地続きの美瑛町では理論上、来訪者の出入を管理することが難しく、またゲート等の設置コストも莫大であることから現状では現実的ではないと判断された。

6 . 宿泊税

宿泊税を美瑛町で導入すると仮定した場合、既に全国で導入が進んでおり納税者（宿泊者）の理解が一定程度進んでいること、宿泊施設のフロントで課税対象であるか否かを判別できることから、新たに検討すべき事項が比較的少なく早期の導入が見込まれるという長所があげられる。また、滞在時間の長さや追加的な財政需要の規模には正の相関があることが想定されるため、滞在日数に応じて税額が増える宿泊税には一定の公平性が認められる。

他方で、来訪者数に占める宿泊者の比率の低さを踏まえれば、宿泊税単独での導入は制度の趣旨からみて妥当ではない。検討委員会においても、日帰り客に比してその受け入れに係るコストは大きいと想定されることから宿泊者への課税は不可避であろうが、日帰り客との公平性への配慮が必要であるとの意見が大

半であった。

7 . 観光・集客施設入場税（駐車場利用税）

入場税には、宿泊税や入域税の導入が難しい地域においても導入が可能であるというメリットが存在する。また入場者（施設利用者）の数に応じて税収が増えるため、原因者負担原則との相性も良い。ただし導入には、美瑛町の来訪者の多くが利用する施設の特定が必要となり、また徴税のための窓口等の設置が不可避となる点も課題である。

現状では、有料駐車場が併設され、来訪者の多くが訪れている青い池が有力な徴税地点である。仮に青い池で徴税する場合、駐車場で徴税する方法と駐車場奥の青い池の入口で徴税する方法が想定される。検討委員会では、地権者に関する情報や通年での徴税事務のコスト等を踏まえて議論を行い、最終的に駐車場で徴税が合理的であるとの結論を得た。その理由としては次の二点である。

まず、仮に青い池の入口で徴税とした場合、公平性を担保するためには現状、主として運用されているメインゲートに加え、美瑛川沿いに整備されたサイクリング・ロードからの入場口、さらには現行の駐車場が整備される以前に使用されていた南側の入場口の 3 地点に新たに窓口を設置する必要がある。また仮に窓口を設置できた場合も後述する還付等の手続きのために夜間や厳寒の冬期間にも要員を配置する必要性が生じるため、徴税コストが膨大な規模になることが想定される。

二つ目は、青い池の地権者との交渉が必要な点である。現状、青い池として知られている区域には、国土交通省や財務省が有する国有地が多く含まれている。青い池への入場に対する課税は、実質的に地権者であるこれらの主体の了解を前提とすることが想定されるため、協議に相当の時間を要すると思われる。

こうした検討の結果として、検討委員会では、青い池での入場課税については駐車場で徴税するべきとの結論を得た。なお、駐車場利用課税とする場合、町内の「四季彩の丘」も青い池と同程度と想定される立ち寄り率の高さ、有料駐車場の併設など、徴税地点としての条件を満たしており、当該駐車時における課税も検討されるべきであるとの意見が委員会でも表明された。しかしながら、夏期以外は無料で開放されており、無料期間に窓口や要員を配置して新たに徴税する仕組みを構築することが難しいと判断した。

8 . 美瑛町訪問二税として一体的税制を導入する方式

前述の検討結果を踏まえ、検討委員会では、最終的に、宿泊税と駐車場利用税

を組み合わせることが最も合理的であるとの結論に達した。

宿泊税と駐車場利用税の組み合わせとして最も公平なのは、宿泊客は宿泊税を、その他の日帰り客は駐車場利用税を支払うという制度設計である。来訪者は、来訪形態に合わせて宿泊税、駐車場利用税を選択する仕組みとも言え、宿泊税と駐車場利用税が一体的な税制（美瑛町訪問二税）として運用されることを前提とする。実質的な訪問税となり、「美瑛町訪問税」といった名称の設定が可能になる。この場合、宿泊税と駐車場利用税の税率は同一となり、宿泊税の納税者は駐車場利用税を、逆に駐車場利用税の納税者は宿泊税を免除される仕組みにする必要がある。

しかしながら、例えば二人組の来訪者が宿泊時に宿泊税を二名分納税し、その後、一台の車で青い池を訪れた場合、青い池の駐車場では一台分の駐車場利用税を支払った後、町が二名分の宿泊税を還付するといった手続きが生じることになる。この組み合わせは、人数と一台の車への乗車人数、宿泊と青い池の来訪のタイミングによって無限に存在することとなり、免税や還付に係る手続きが極めて煩雑になる。多様な来訪者に可能な限り網羅的に課税するという理念が持つメッセージ性と税制としての公平性は制度として優れた点であるが、上記のとおり現実的な徴税コストやその手間を踏まえると導入は難しいと結論づけた。

9 . 宿泊課税と入場課税（駐車場利用税）の併課方式

次に、宿泊税と駐車場利用税の理念上の一体性を保てる方式としては、これらの併課が想定される。宿泊客への宿泊税、駐車場利用者への駐車場利用税という異なる税制を一つの理念のもとに運用する。実質的には別の税制となるため、上述のような相互の還付・免税に係る手間を考慮する必要がなく、また税率についてもそれぞれ独自に設定が可能となる。

なお、検討委員会での議論が、持続可能な観光目的地実現を目的としたものであるとすれば、駐車場利用税については「持続可能な観光税」（仮）といった名称が最適であると思われる。これによって、納税者は別途支払っている駐車場利用の「代金」とは別に、美瑛町の持続可能な観光目的地実現への貢献として税を納めるといった実感を得やすい。

10 . 税制案

以上の議論を踏まえ、検討委員会は、原因者課税の原則に基づく法定外普通税としての宿泊税および持続可能な観光税（駐車場利用税）の導入を提案する。なお、これらの税の意義や目的が社会により広範に浸透することを目的に、正式な

名称とは別に通称をそれぞれ「おもてなし税」および「おでむかえ税」として提案する。これは持続可能な観光目的地を実現するために、来訪者を「おでむかえ」する環境の維持・向上が進み、その結果、町民の暮らしや自然環境とより融和的な形で来訪者が美瑛町の滞在・訪問を楽しめるような「おもてなし」を実現していきたいという意思表示でもある。

仮に、本提言のとおり二つの税制が導入されれば、宿泊税の税収は約4,800万円、持続可能な観光税の税収は約3億4,900万円となり、二税合計で約3億9,700万円の財源が確保される。これは本検討会が試算した、来訪者によって生じている追加的な財政需要約7億8,800万円の50.4%に値する。宿泊税と持続可能な観光税の導入によって財源の不足が全面的に解決する訳ではないが、住民の生活を守り、美瑛町が持続可能な観光目的地となるためには極めて重要な一歩である。

＜税制案＞

税目名	宿泊税 通称：おもてなし税	持続可能な観光税 通称：おでむかえ税
徴収方法	特別徴収制	特別徴収制
課税客体	旅館・ホテル・簡易宿所、民泊施設 (住宅宿泊施設)における宿泊行為	町内において通年で有料で運用される駐車場への駐車行為
課税標準	上記施設における宿泊数	町内の有料駐車場への駐車1回当たり
納税義務者	上記施設における宿泊者	町内の有料駐車場利用者
税率	1人1泊につき300円	1回の利用につき 二輪：300円 普通車：1,000円 バス：4,000円
免税点	なし	なし
非課税事項	学校教育法第1条に規定する学校(大学を除く。)が主催する修学旅行その他学校行事に参加している幼児、児童、生徒、学生及び引率者／認定こども園、保育所、家庭的保育事業を行う施設等が主催する当該施設全体又は年齢で区分した集団ごとで実施される行事に参加している満3歳以上の幼児及び引率者	学校教育法第1条に規定する学校(大学を除く。)が主催する修学旅行その他学校行事に参加している幼児、児童、生徒、学生及び引率者／認定こども園、保育所、家庭的保育事業を行う施設等が主催する当該施設全体又は年齢で区分した集団ごとで実施される行事に参加している満3歳以上の幼児及び引率者
申告納入の 手続き等	特別徴収義務者は、6月、9月、12月及び3月の各月の末日までに、当該各月の前3月の間に徴収すべき宿泊税について申告し、納入する。	特別徴収義務者は、各月の末日までに、前月に徴収すべき入場税について申告し、納入する。
特別徴収義務者 交付金	導入当初5年間は宿泊税額の3.5% (5年以降2.5%)	なし

11 . 結び

持続可能な観光目的地を目指す美瑛町にとって、目前の来訪者の受け入れにかかるコストすら十分に賄えていない現状は、まさに危機的状況と言える。加えて、来訪者の受け入れによって町民の豊かな暮らしを支える行政サービスの質・量の低下を招けば、持続可能な観光目的地の実現はおろか、自治体としての存亡の危機に直結する。事態はそれほどまでに緊迫しており、法定外普通税の導入は、喫緊の課題である。

我が国で初めて「持続可能な観光目的地」を掲げた条例を制定した美瑛町は、文字どおり日本の、北海道の観光まちづくりを牽引する存在でなければならぬ。原因者課税の原則に基づく法定外普通税として宿泊税と駐車場利用税を導入すれば、これも我が国では初めての取り組みとなる。税制の合理性、健全性を明確に担保しつつ、入域課税という理念への接近を宿泊税と駐車場利用税の併課で達成しようという試みは、美瑛町と同様の課題に直面する多くの地域、観光地のモデルになり得ると考えている。

最後に、新たな税制の導入には、納税者である来訪者と、特別徴収義務者となる事業者、そして持続可能な観光目的地の実現に参画する町民の協力と理解が欠かせない。町には、そのための情報発信や各種の啓発運動に注力し、税制が目的の達成のために健全かつ合理的に活用されるために最大限の努力を払われることを強く求める。また、来訪者需要に起因する追加的な財政需要が町にもたらす影響を踏まえ、本提言が可及的速やかに実行されることを希望する。

<検討経緯>

会議	開催日時	議題等
準備会	令和6年4月22日（月）	設置要綱（案）について 委員長、副委員長の選任 観光振興財源の検討について 懇談会等の意見と課題の抽出 今後のスケジュール（案）について
第1回検討委員会	令和6年6月6日（木）	観光振興財源の必要性について 課題の整理について 今後のスケジュールについて
第2回検討委員会	令和6年7月8日（月）	課題の整理について 来訪者経費について 原因者課税の内容検討について
第3回検討委員会	令和6年8月27日（火）	美瑛町訪問税（仮）の制度設計について
第4回検討委員会	令和6年10月17日（木）	美瑛町訪問税（仮）の制度設計について 今後のスケジュールについて

<委員名簿>

区分	所属・職名	氏名	備考
委員	北海道大学大学院 国際広報メディア・観光学院 准教授	石黒 侑介	委員長
	神奈川大学経営学部国際経営学科 教授	青木 宗明	副委員長
	一般社団法人美瑛町観光協会 事務局長	細谷 侯仁	
	同 理事	齊藤 信道	
	同 理事	山田 浩二	
	同 理事	小田 栄治	
	びえい白金温泉観光組合 理事	西海 公彰	
	びえい白金温泉観光組合 理事	西海 博之	
	美瑛町商工会 事務局次長	栗原 弘志	
	同 理事	松田 和文	
	同 理事	菅原 秀之	
	美瑛町農業協同組合 営農畜産部長	平間 尚貴	
宮本バス株式会社 営業課長	坂田 和之		

（事務局関係者は省略）