

【研究論文】

# 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

塚本 正文

Research on Tourism Policy and Revenue from Bathing Tax in Hakone

TSUKAMOTO Masafumi

## 【要旨】

本論文は箱根町の入湯税収の使途を題材にして、入湯税がその納税者の受益と関わりのある分野に充当されているのかについて確認した。そして観光客向けの行政費用を含めた、地方政府の収支がわかる指標が必要であることを指摘している。

## 【キーワード】

入湯税 観光税 観光政策 財政力指数

## 【ABSTRACT】

This paper confirmed whether there is a relationship between taxpayer payment and taxpayer benefits of bath tax in Hakone. And This paper pointed out the need for financial capability index of local governments, including administrative costs for tourists.

## 【Key words】

Bathing Tax, Tourist Tax, Tourism policy, Financial Capability Index

## 1. はじめに

私たちは旅先で、鑑賞や知識を求めることもあれば、体験や活動への参加をすることもあり、日常と違う変化や休養を求めることもある。すでに江戸時代には庶民でも神社仏閣巡りや湯治などの旅を楽しんだ足跡が全国各地で散見される。さらに古くは古代ローマ時代にも公衆浴場が存在していた。身を清めるという機能だけでなく、心身の休養にもつながる入浴行為は多くの人々に支持されている。わが国には、とくに鉱泉浴場への入湯行為に課税する入湯税がある。入湯税(Bathing Tax)と記述するが、実際のところ水道水を沸かした公衆浴場に入浴しても課税されないため、実際には温泉入湯税 (Hot Spring Tax)と言える。温泉施設を運営するための経費を賄う温泉入浴料とは別に、市町村が入湯税を集めて地域の財源としているが、本稿ではこの税收の使途について焦点を当てている。

梅川・吉澤・福永(2015)の研究では、岡山県美作市、三重県桑名市、三重県鳥羽市を事例に入湯税の超過課税の徴収と基金や旅館組合を通じた税收還元を取り上げている(pp.94-97)。この研究では特別徴収義務者に関連した団体に還元する助成事業の仕組みとその経緯を地域ごとに報告している。そのなかで、入湯税は観光振興に活用できるが適正な使途なのか評価または情報公開が必要であると結論づけている。確かに、各市町村の入湯税は詳細な使途まで公表されていない場合が多く、明確に一般財源と分けて表記されていないことがある。

合田・バロン・三友(2018)の研究では、行政の立場や温泉旅館関係団体の立場などを理解したうえで、入湯税は実質的に一般税化しているという認識にたち、入湯税の使途として温泉研究予算に活用するという議論を展開している(p.78)。入湯税が目的税としての役目を果たさず、事実上普通税化して本来の使途や徴収目的からズレが生じているという指摘であるが、確かに当初の目的から観光振興の使途へと広がりを見せている。これらは観光客増加に伴う行政サービスの変化という時代に即した変更であるともいえる。

入湯税は税收や使途など地域によりばらつきがある。よって今回は箱根町を事例として入湯税収が観光政策をすすめるため具体的にどのような事業に充当されているのか、そして入湯税のような観光税を含めた市町村の収入は観光客向けの行政サービスを含めた行政費用と比較し、財源の過不足をどのように確認すべきなのだろうか。

本論文では上記のような疑問に対して、観光税としての入湯税は観光客が直接恩恵をうける分野を中心に公共サービス費用の捻出に貢献していることを確認したい。さらに観光税収ならびに観光客向け支出が多い市町村では財政力指数(従来の基準財政

## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

需要額と基準財政収入額により算出される)だけでは十分な租税収入が確保されているのか検証ができないことを示したい。

## 2. 観光客への行政サービス経費

### 第1節 箱根町の行政サービス費の現状

箱根町は、日本最大の人口を有する東京から比較的近い2時間以内の位置関係にある観光地である。とくに東京都庁所在地である新宿から乗り換えなしで電車又はバスで移動できることもあり、箱根町役場によれば年間に約2,000万人の観光客を受け入れているという。箱根町(2018)では、産業への従事者の割合をみると45.2%の人が宿泊業ならびに飲食サービス業に従事しているとし(p.3)、観光関連業がこの町の基幹産業であることがわかる。箱根町は火山活動がいまだ活発な箱根山から温泉の恵みがあり、町のほぼ全域にわたり富士箱根伊豆国立公園に含まれることから自然の景観に優れ、さらに観光エリアが広く分散することで観光客の受け入れ余地が大きいという特徴がある。

一方で、2019年時点で箱根町は面積92.86km<sup>2</sup>に対して11,655人の住民がおり、基礎的自治体として地域住民に必要な行政サービスを提供する必要がある。幸いにし人口や面積などに対して税収には恵まれており財政力指数は1.42であることから、町の行政サービスに必要な経費は住民からの地方税で賄えているといえる。さて、これから箱根町の税収や行政サービス全般の経費について、市町村類型により類似団体とされる54団体の中で比較し、箱根町がどういう位置にあるのか確認することにした。

神奈川県(2020)によれば、箱根町の財政力指数1.42は類似団体内トップであり、類似団体の平均0.48や全国平均0.51を大きく超える水準である。ただし先に確認したとおり箱根町が住民だけでなく多くの観光客へも行政サービスを行っている点からすると、町の規模のわりに高コスト体質である可能性がある。

町の規模のわりに高コスト体質かどうか確認するため、次に人件費・物件費の状況について比較する。箱根町の人口一人あたりの人件費・物件費は450,739円で類似団体内最高額に該当し、類似団体の平均179,170円や全国平均132,793円を大きく超える水準である。その原因は、行政コストを住民一人当たりと表記しているが、実際のところ観光客への対応にかかる経費がこれに含まれており、神奈川県(2020)によれば、箱根町は「観光客へ対応するために人口を大きく上回る処理能力を有したごみ処理施設、下水道施設の維持管理や消防力の強化が必要不可欠である。」と記され、

高コスト体質の理由が説明されている。ここで、ゴミの焼却のような住民と観光客が同時に利用する行政サービスもあれば、観光案内のような主に観光客に向けて行政サービスを行う場合もある。後者であれば観光客への追加費用が算定しやすいが、前者の場合は住民と観光客の利用比率などから割り出す必要があり費用の算定が難しい。箱根町財務課の試算によれば、清掃費について同規模市町村において3.5億円とされているところ箱根町では6.0億円となり同規模市町村比して171%に相当しているという。同様に、下水道費について同規模市町村において1.3億円とされているところ箱根町では3.2億円となり同規模市町村比して246%に相当しているという。

以上のように、人口に対して約2,000倍の年間観光客数を迎える箱根町は、財政力指数は高く豊かな財源に恵まれているものの、類似団体の市町村の状況と比べて支出額が多いことを確認した。

このような事態は、他の観光客の多い市町村でも生じている。その一例として、長野県(2020)によれば、軽井沢町は類似団体の平均財政力指数0.55を大きく上回り1.56となっているが、観光客のための行政コストなどで人件費・物件費は人口一人当たり237,213円となり類似団体の平均である172,372円より高くなっている傾向が確認できる。つまり、人口20,283人に対して年間850万人の観光客・別荘滞在者を迎える軽井沢町では箱根町同様に高い財政力指数にも関わらず、住民以外の行政需要が発生しており人件費・物件費が類似団体に比して大きくなっているという。観光資源豊かな市町村で生じている、観光客への多額な行政支出の経費を、観光に関わらない人も含めて住民からの税収で賄うことがはたして適切なのか、という課題が確認された。

## 第2節 観光客が多い市町村と基準財政需要額

このように観光資源を抱え観光客が集まる市町村は、本来の住民に対する行政サービスに加えて観光客に対する行政サービスを行うことになる。ところが、全国共通の市町村の経費算定式である、2020年度版の基準財政需要額では人口や面積を測定単位の中心としつつ、消防費、土木費、教育費、厚生費、産業経済費、総務費、地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費、地域社会再生事業費に関する個別の算定経費が加味されている。その中から観光に関係がありそうな支出項目をあげると、消防費、公園費、清掃費、商工行政費、地域振興費があるが、ほとんどが地域や公園の面積または人口を測定単位にあげている。観光客が救急車を利用する機会が増えるとしても、観光客向けの高層ホテルができてそれに対応できるはしご付消防車が必要になったとしても、観光客増加に伴い焼却するゴミの量が増えることがあっても、あ

## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

くまで基準財政需要額の算定には住民向け行政サービスを念頭において人口が積算基礎であり、観光地点や祭事などに訪れた人数である観光入込客数はここに反映されない。

観光客に対する公共財の提供は、どの市町村においても共通して必ず必要な要素ではないかもしれない。しかし観光地において、市内交通、公衆トイレ、消防・救急搬送、ゴミ処理、地域の祭り開催など住民向けの公共財を共同利用するかたちで観光客に提供することは十分に考えられる。この場合、公共財が一定までの排除不可能性と非競合性を持ち得ていても、一定の利用者を超えると混雑化することからより多い水準へと住民向けの供給量を増やさなければならないことになる。さらに、観光客が多くなれば、観光施設の整備、観光案内、情報提供 web サイトの構築・運営の補助、多言語表記対応、道路の渋滞緩和策など観光客への利便性だけでなく住民の安全性確保や混雑・混乱の防止のためにも、市町村は主に観光客に向けた公共財の提供を余儀なくされるようになる。ここに挙げた観光客に関連した公共財提供のための費用は、基準財政需要額の中で見積もられることはなく、従って財政力指数にも反映されない。日本政府は観光立国推進基本法のもとで観光立国を目指して 14 年が経過した。明日の日本を支える観光ビジョン構想会議(2016)が「観光は、まさに『地方創生』への切り札、GDP600 兆円達成への成長戦略の柱(p.2)」と位置づけ、政府は新たな観光ビジョンとして観光を基幹産業へ成長させることを打ち出している。各市町村が人口減少や債務超過を克服するために地方創生を目指すことが求められているのに、観光客数に応じた市町村運営経費が認められないのは、人口に比して観光客数が多い箱根町のような市町村ではかなり運営が苦しくなる。ここでは、あくまで住民数を積算根拠にする基準財政需要額では観光客などへの行政サービス費が加味されないことを確認した。

### 3. 入湯税収と観光政策

#### 第1節 入湯税の税率設定

入湯税は法定税でありながら、市町村の収入力を測る基準財政収入額の算定の対象に入っておらず、地方税法第 701 条の 2 で税率 150 円を標準としながらも 2019 年度において 384 市町村が税率を定めないという異質な存在である<sup>1</sup>。総務省(2020a)によると、2019 年度について 1,741 市町村のうち、入湯税率の設定をしている市町村が 1,357 団体であり、150 円の税率を採用するのは 1,256 市町村であった。最も高い税率を設定するのは、大分県別府市であり、宿泊料金又は飲食料金が 1,500 円以上

2,000円以下を50円とし、2,001円以上4,500円以下を100円、4,501円以上6,000円以下を150円、6,001円以上50,000円以下を250円、50,001円以上を500円と支払い利用額に対して5段階に税率を設定することで、支払い能力や観光整備等による受益に応じた課税となっている点が評価できる。工夫により税収を増やし、これまで以上に観光施策を推進する財源の確保を目指している。これまで他の市町村では、宿泊か日帰りで税率（一人当たり徴収税額）を区別する方法や、年齢により区別する方法、修学旅行の学生や治療を目的とする湯治利用者（長期滞在者）を配慮する税率設定は存在したが、利用料金により税率が変更されるのは珍しい試みである。2番目に高い税率を設定する北海道の釧路市と上川町は、ホテルの種類により税率を区別しており、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテルは250円、その他では150円として、差額の100円は「250円の税率が適用される宿泊施設が所在する地域の観光振興事業(釧路市 2015)」に使われるという。これまで、北海道の壮瞥町、足寄町、函館市、登別市におけるユースホステルの税率を安くする事例や、各地の普通旅館に対して自炊旅館の税率を安くする事例などをみると、宿の種類により税率を安く設定する例はあったが、標準税率に付加した税額を追加で徴収した（特定ホテルのある）地域の観光振興のために使われるというこの手法は、国内ではまだ数が少ない事例である。

上記3市町村のほかに、三重県桑名市、大阪府箕面市、岡山県美作市をあわせて6市町村が入湯税について超過課税を行っている。逆に、標準税率よりも（1円以上の）低い税率設定をしている市町村は95であり、130円から20円の設定までが確認されている。以上のように、全国の入湯税の税率を眺めてみると、税率を設定している市町村は20円から500円まで幅があることがわかる。

総務省(2020d)によると、2018年度について全国で課税対象となる入湯客が186,055,476人であり、納税者による入湯税収は224億円であった。用途については、地方税法であらかじめ支出目的が決まっているが、その割合や詳細は市町村により異なるため、次節で箱根町の事例を取り上げる。

## 第2節 箱根町の入湯税の用途

入湯税の特徴として、観光の振興(観光施設の整備を含む)に要する費用、環境衛生施設、または鉱泉源の保護管理施設及び消防施設、その他消防活動に必要な施設の整備のために使われる目的税であることが挙げられる。法定税かつ目的税の場合、特定の事業と税収が結びついていると都市計画税のように特別会計を設けて予算化されている。ただし入湯税は法定税の目的税であるが特別会計が用いられることなく、あ

## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

らかじめ決められた使用目的に同税収を充当する租税である。

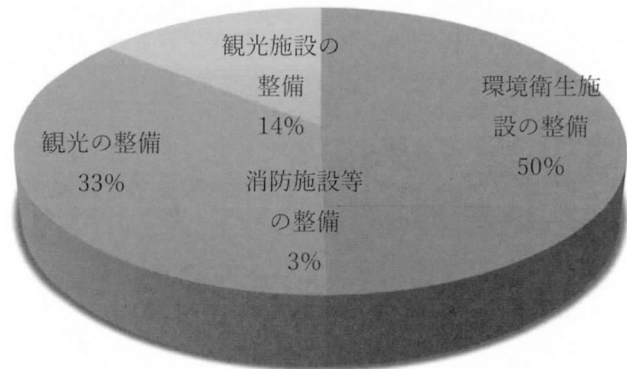
箱根町の 2019 年度決算を確認すると、箱根町の入湯税収は 5 億 6,406 万円であった<sup>2</sup>。箱根町(2019)によると、1 年間で最も入湯税収の多い(入湯客数の多い) 8 月を参考に 1 ヶ月分の人数と徴収額をみることにする。8 月の箱根町は 538,624 人の納税者により 66,469,500 円の徴収があった。その地域別内訳は 2019 年度の湯本地域で

171,675 人による 18,365,350 円であり、温泉地域で 48,312 人による 7,030,100 円であり、宮城野地域で 167,170 人による 19,470,900 円であり、仙石原地域で 88,453 人による 12,961,350 円であり、箱根地域で 62,924 人による 8,641,800 円であった。最も交通の便のよい湯本地域が最大の客数を受け入れているが、宮城野地域などにも適度に分散されている。

同税収を支出面から使用目的別に分類したのが図 1 である。観光客を受け入れる環境を整備する環境衛生や消防・救急に約半分、残り半分は観光と施設の整備に充てられている。2018 年度の全市町村の充当先の平均を見ると、観光振興が 52%、観光施設の整備が 17%となっているため、箱根町は観光振興への充当割合が低く環境衛生施設の整備の充当割合が高いことが確認できる。

入湯税は住民が近所の温泉旅館を利用することで納税する機会があることを否定できないが、主に地域外から来る観光客が温泉旅館を利用することで支払うことが想定され、温泉旅館という観光業者が特別徴収納税義務者となり課されている税であることから、観光税に分類されるといえよう<sup>3</sup>。第 2 章で確認したとおり、観光客に対する行政サービスは観光案内や観光施設の提供といった観光客に向けた公共財だけでなく、もともと住民向けに提供されてきた公共財を共用することもありうる。例えば、火事に対する消防サービスや怪我や病気に対する救急搬送サービスは、たまたま観光で来ている人を助けることもある。観光客は市町村内で消費活動を行いその結果としてゴミを出すことがあるため、そういった市町村外からの人が多くなればゴミの

図1.箱根町の入湯税使途(2019年度)



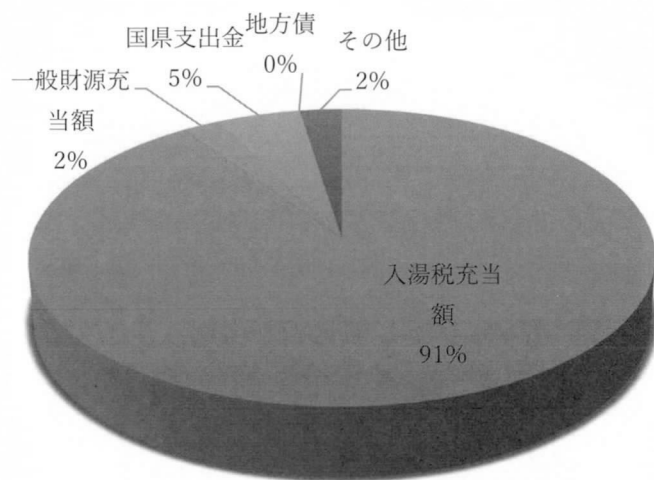
出典:箱根町財務課提供資料より筆者作成

収集や焼却といった公共財も住民専用とも言い難い。そうなると、観光客が多い地域では、消防本部の消防費や環境課の清掃費について全て住民が負担する事に対して受益と負担の関係から、説明が出来なくなる。この点において、観光税である入湯税を積極的にこういった消防活動や救急活動の維持費、ゴミ処理費に充てることは観光客による応分の負担とみなす事ができる。箱根町は、財政力指数が 1.0 以上であることから地方交付税交付金を受けない不交付団体であり、約 11,000 人の住民からの地方税収を中心とした歳入をもって、年間約 2,000 万人の観光客にまで公共財供給を維持するには、この入湯税収入は欠かせない。2019 年度は箱根町の入湯税収のうち、清掃プラントの維持費や運転管理費などに約 2.8 億円、消防本部の救急・消防機器の整備や消防車両の整備、消防分署建設事業などに約 1,844 万円が活用されている。

つぎに、観光税収が主に観光客のために提供される観光の整備や観光施設の整備に関する事業に使われている様子を確認したい。箱根町財務課により提供された資料によると、箱根町の 2019 年度における、観光の整備については観光課が実施する 20 の事業費の全部または一部として充当され、観光施設の整備については観光課と生涯学習課が実施する 10 の事業費の全部または一部として充当されてい

た。この入湯税の充当先として対象となる事業 20 事業について、その財源の割合を算出したものが図 2 である。対象事業の財源として 9 割以上が入湯税により支えられていることが確認できる。表 1 は観光に関する入湯税収の充当対象事業一覧を、事業費の財源元を調べて表にまとめた。事業規模の大きい代表的な事業を挙げると、観光振興経常経費（事業費 44,888 千円）、LED 街灯整備事業（事業費 31,776 千円）、箱根 DMO 支援事業（事業費 28,400 千円）、箱根ファン創出事業（事業費 25,316 千円）、

図2.入湯税充当対象観光事業の財源(2019年度)



出典:箱根町財務課提供資料より筆者作成



## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

地域観光行事特別助成事業（事業費 20,000 千円）などがある。なお 30 事業のうち、28 事業は観光課がすすめている事業であり、2 事業は生涯学習課がすすめている事業であった。観光の整備に分類される 20 の事業のうち 12 事業は事業費すべてが入湯税から充当され、残りの事業のほとんども図 2 にあるとおり、国や県からの支出金、ふるさと納税による指定寄付金（図 2、表 1 ではその他と表記）、補助金や協力金（図 2、表 1 ではその他と表記）による充当と入湯税収だけで賄えている。入湯税で充当しきれずに一般財源から充当されている事業は 2 つだけで、観光振興経常経費（事業費 44,888 千円のうち 5,996 千円が一般財源から充当）と森のふれあい館特別展等開催事業（事業費 2,502 千円のうち 1 千円が一般財源から充当）である。続いて、観光施設の整備に分類される 10 の事業のうち 5 事業は事業費すべてが入湯税から充当され、残りの事業のほとんども図 2 にあるように、国や県からの支出金、ふるさと納税による指定寄付金（図 2、表 1 ではその他と表記）、地方創生関係交付金や補助金（図 2、表 1 ではその他と表記）による充当と入湯税収だけで賄えている。入湯税で充当しきれずに一般財源から充当されている事業は 3 つだけで、芦刈の里活性化事業（事業費 7,193、千円のうち 1 千円が一般財源から充当）、やすらぎの森整備事業（事業費 3,194 千円のうち 1 千円が一般財源から充当）、観光施設整備事業（事業費 3,828 千円のうち 437 千円が一般財源から充当）である。以上のことから、観光事業において入湯税収の充当先となっ

表 1.入湯税充当対象観光事業（2019 年度）

区分	部署	目	事業名	事業費	入湯税充当額				
					入湯税充当額	一般財源充当	国県支出金	地方債	その他
観光の振興	観光課	観光美化推進費	花いっぱい事業	1,887	1,857	0	0	0	30
観光の振興	観光課	観光振興費	箱根駅伝歓迎事業	2,673	2,370	0	0	0	303
観光の振興	観光課	観光振興費	箱根ファン創出事業	25,316	25,316	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	観光振興経常経費	44,888	32,949	5,996	5,043	0	900
観光の振興	観光課	観光振興費	インバウンド観光推進事業	17,406	17,342	0	64	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	箱根DMO支援事業	28,400	28,400	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	観光情報推進事業	16,672	16,643	0	0	0	29
観光の振興	観光課	観光振興費	森のふれあい館特別展等開催事業	2,502	622	1	0	0	1,879
観光の振興	観光課	観光振興費	伝統文化継承事業	500	500	0	0	0	0
観光の振興	観光課	ジオミュージアム費	ジオミュージアム読者促進事業	2,289	2,289	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	地域観光行事特別助成事業	20,000	20,000	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	国際観光プロモーション実施事業	7,762	7,762	0	0	0	0
観光の振興	観光課	商工振興費	箱根物産振興事業	472	472	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	仙石原すき草原保存事業	10,749	9,148	0	0	0	1,601
観光の振興	観光課	観光振興費	大名行列衣装等整備事業	553	553	0	0	0	0
観光の振興	観光課	水産業振興費	水産業振興事業	225	225	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	誘客宣伝事業	13,452	11,687	0	1,333	0	432
観光の振興	観光課	観光振興費	HOT21観光プラン策定事業	4,745	4,745	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	やすらぎの森整備事業	900	900	0	0	0	0
観光の振興	観光課	観光振興費	姉妹都市親善交流事業	97	97	0	0	0	0
観光施設の整備	観光課	観光施設費	観光街路灯整備補助金交付事業	12,204	12,204	0	0	0	0
観光施設の整備	観光課	観光施設費	芦刈の里活性化事業	7,193	7,192	1	0	0	0
観光施設の整備	生涯学習課	文化財保護費	箱根旧街道杉並木保護対策事業	5,579	2,179	0	2,800	0	600
観光施設の整備	観光課	観光施設費	やすらぎの森整備事業	3,194	3,193	1	0	0	0
観光施設の整備	観光課	観光施設費	森林セラピー整備事業	8,346	3,328	0	5,018	0	0
観光施設の整備	生涯学習課	文化財保護費	史跡整備事業	4,833	3,428	0	0	0	1,405
観光施設の整備	観光課	観光施設費	公衆トイレ整備事業	11,873	11,873	0	0	0	0
観光施設の整備	観光課	観光施設費	LED街灯整備事業	31,776	31,776	0	0	0	0
観光施設の整備	観光課	観光施設費	観光施設整備事業	3,828	3,391	437	0	0	0
観光施設の整備	観光課	森のふれあい館費	森のふれあい館整備事業	2,822	2,822	0	0	0	0

出典:箱根町(2020)と箱根町財務課提供資料より筆者作成

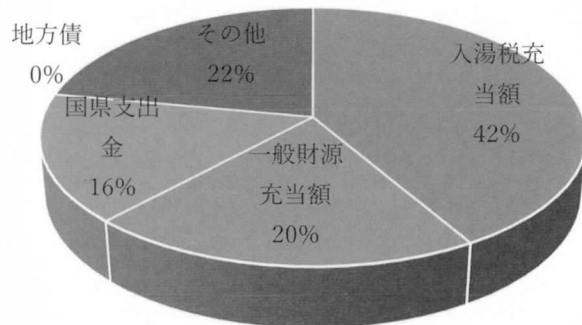
た事業についてみると、一般財源にほとんど手をつけずに入湯税収にて賄えていることがわかる。入湯税収入がこのような規模で存在しなければ一般財源から充当することになり、住民向けの行政サービスを減らすことにつながったはずである。これは同時に、入湯税の存在により観

光費に充当していたはずの一般財源分が、他のことに充当できているという見方もできることから、入湯税により住民向けサービスの充実や維持にもつながっているといえよう。ただし、住民向けサービスに一般財源がどの程度向けられるのかは、次節で観光課予算全体を見渡して入湯税収による充足率を確認する必要がある。

### 第3節 箱根町の観光事業

つぎに、箱根町の2019年度決算概要から、主要な施策決算額一覧をつかい、入湯税充当先の対象事業にだけ限らず、観光課事業全体を調べてみると、観光課が抱える主要な施策（事業）は58事業を確認することができた。このうち、28事業が入湯税充当先の対象事業であり、残りの30事業が非対象の事業である。財源

図3. 観光課事業の財源内訳 (2019年度)



内訳を調べてみると図3に 出典:箱根町(2020)と箱根町財務課提供資料より筆者作成  
示したように、観光課事業の決算全体をみても、他の財源に比して入湯税からの充当比率が大きく42%を占めている。なお、観光課事業における一般財源からの充当率は20%となっている。図3のその他の財源には、各種負担金のほかに観光客からの入園料や観覧料も含まれていることに留意する必要がある。そこで箱根町観光課の事業について、規模の大きなものを対象に内容を検討し、一般財源が20%に対して観光税財源が42%という現状について、受益者負担の観点から適正なのかを考えていく。

箱根町の観光課がすすめている事業のうち、農道の測量や排水管路調査を行う仙石原農道整備事業（事業費3,498千円は全額一般財源より充当）、間伐材を有効活用し町有林の整備をする搬間伐材搬出促進事業（事業費317,897千円は支出金、県補助金や一般財源より充当）、病虫害により被害をうけた樹木の整理を行い被害拡散の防止を図るための森林病害無視防除対策事業（事業費7,139千円は支出金、一般財源より充当）は、受益者でもない観光客に負担させることに説明がつかないため、一般財源充当部分として今後も残るのは合理的である。したがって図3の中に一般財源充当部分があるのは必ずしも、観光税の財源不足とはならない。このように積算すると現在非対象の30事業のうち20事業程度、約235,107千円は、一般財源からの充当を継続して

## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

残すべき事業といえよう。

一方で、旧東海道の宿場群である箱根八里が文化庁の日本遺産として認定されたことから、休憩所を改修し観光資源として誘客できる場所に仕立てる、日本遺産箱根八里活用事業（事業費 1,771 千円は全額一般財源より充当）は、住民よりも観光客が受益者であると考えられることから、将来税収が増えれば入湯税収の充当対象事業となっても説明可能である。ハイキングコース等整備事業（事業費 18,501 千円は全額一般財源より充当）は、ハイキングコースの草刈り、人が安全に通れるように蜂の巣の駆除、標識の設置、橋の付け替えなどが行われており、これについても観光客が受益者であると考えられることから、将来税収が増えれば入湯税収の充当対象事業となっても説明がつく。このように積算すると現在の 30 事業のうち多くて 10 事業、106,969 千円は、一般財源充当を減らし（入湯税を含めた）観光税からの充当となる可能性がある。このように事業の性格ごとに住民と観光客のどちらが受益者か判断して仕分けする必要があるだろう。

## 4. 入湯税と地方税収

### 第1節 観光客の多い市町村と基準財政収入額

これまでみたように、入湯税は特別会計にて一般会計と分離して計算されず、一般会計内のあらかじめ決められた使途に充当されることで一般財源を観光支出などから押し出し、一般財源を他の住民サービス向けの支出に充てられる効果があった。また前章にて入湯税の特徴の1つとして、法定税でありながら市町村の収入力を測る基準財政収入額の算定の対象に入っていないことを挙げた。市町村では法定普通税の全てと法定目的税である事業所税、税交付金、地方譲与税などは基準財政収入額の算定対象となり、原則として地方税収入の一定割合である 75%を乗じた額をその標準的な収入としている<sup>4</sup>。ただし、法定目的税である入湯税のほかに、都市計画税、水利地益税は都市計画などに充当されるため算定には含まれない。また、各市町村が独自に税源を発掘した法定外普通税と法定外目的税も算定に包含されない。宿泊税や入域税（入島税等）といった観光税はこの法定外税に含まれることが多い。住民による自治の裏付けである自主財源と、主に観光客により負担される観光税を財源として一体化して市町村の運営経費にすることに違和感があり分離する、というのはある意味で理にかなっている。また、基準財政収入額の算定に含まれない入湯税のような税収は、財政力指数が 1.0 未満の市町村にとって地方交付税交付金の支給額と相殺されて 25%しか手元にのこらない法定普通税と比べて、税源涵養のインセンティブが大きく

なる。そうであるなら、観光客に足による投票をされない程度に観光税を課して、住民サービス以外の経費を確保するというのは賢い戦略のように思われる。

箱根町では従前より固定資産税の税率に 0.18%を上乗せした超過課税により増えてきた観光客に対する支出増に対応してきた。それでも十分な歳入が得られないことから、箱根町は観光まちづくりの充実・維持に係る財源のあり方に関する検討会議を行い、地域の観光関係者や暮らしの代表者、学識経験者を集めて観光と暮らしの両立ができる財政を作り出そうと検討している。これまでも箱根町では 2018 年ごろから宿泊税の導入を検討してきたが、今もまだ同会議で宿泊税導入が議論されている<sup>5</sup>。箱根町でも観光客による受益者負担が検討されているが、東京から近いため日帰り観光客が多いという特性から、宿泊客だけに受益者負担を強いるのが公平ではないと思う客もいるだろう<sup>6</sup>。また新たな財源を見つけるという議論において必要な税収額を算定するにあたり、主に観光課が担当する観光振興や観光施設の整備事業について、すべて観光税でまかなうことが妥当とはいえ個別に選別が必要であることを指摘した。また、環境衛生施設の整備について受益者負担に見合う一般財源との充当比率はどこにあるのかといったことも課題である。この課題について、次節で検討していきたい。

## 第2節 観光支出に対する十分な租税収入の検証

本論文では、箱根町を例として住民に対して観光客が多い地域において、財政力指数が高くても観光客向け支出が多いと、住民向け支出の一般財源が不足する可能性があることを確認した。箱根町の場合、温泉宿が町内の広い地域に分散して存在し豊富なため、入湯税の税収が他の市町村より多くなり、観光客受け入れ準備のための整備に入湯税収を6割ほど充当することが出来ている。残りの入湯税収充当対象の観光事業について同税による充当率は91%にも達し、観光事業全体でも入湯税収からの充当額は42%と筆頭であることから、観光客向け支出の充当に役立っており、同税なしに同規模の町の運営ができない事が明らかになった。ただし観光客増加に伴い、特定時期・時間の道路渋滞に対する緩和策など新たな問題の発生と解決などに必要な支出は高まるばかりだ。

入湯税（観光税）が基準財政収入額に含まれないことと、住民外への行政サービス（観光客への支出）が基準財政需要額に含まれないことが観光客の多い市町村の運営を難しくしている。主に住民が納税している税源は主に住民が受ける行政サービスに使われることを前提にして、基準財政収入額ならびに基準財政需要額から財政力指数

## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

を算出し、全国共通に資金を比較可能な仕掛けになっていた。このことから、基準財政収入額ならびに基準財政需要額の外にある、住民以外が支払う税源により住民以外のための行政サービスが提供される仕組みを考えてみる。基準財政収入額外である観光客よる市町村税収入と、基準財政需要額外である観光客のための支出の状況に着目することで、観光税収を集めて充当すべき金額の水準が比較して見えるようになり、観光客が多い市町村にとって新たな道筋が見つかる可能性がある。観光立国を進める日本政府が、大きな観光関連支出を抱える市町村の現状を把握し必要に応じて独自財源や財政調整で財源を集められるように全国統一規格を策定する必要がある。具体的には需要額の測定単位として観光施設・資源数や観光入込客数などを盛り込み、収入額の算定対象に入湯税や法定外税で徴収した宿泊税を加えるなどの案が考えられる。以上のことから、観光税としての入湯税は適切に用途を選べば観光客への公共サービス費を充当することに貢献していることを確認し、観光客向け支出が多い市町村では財政力指数（従来の基準財政需要額と基準財政収入額）だけでは十分な租税収入の検証ができないことが明らかになった。よって、住民以外の人にも提供される地方の公共財の費用と、住民以外により負担される税収のバランスを測り、観光系の収支を含めた財政力を見えるようにする仕掛けが必要とされている。

## おわりに

従来から入湯税は目的税としながらも事実上普通税のように、または税収が一般会計と同化しているという指摘があった。入湯税収の充当により自由に使える一般財源が増えるという観点から、また入湯税の用途について制約がきちんと機能しているのかという視点からの議論である。これを受けて、本論文では箱根町の入湯税を具体例として、観光政策との関連性を検証した。また、観光客への行政サービスまで含めた財政力について、市町村間を客観的に比較する指標がないことも確認した。この研究・調査にあたり、2020年11月のヒアリング調査に快く協力してくださった箱根町役場に感謝申し上げたい。

一方で本論文では、限られた紙面と時間の都合上、入湯税の用途について体系だった分類を示し、観光関連の行政費用で不足が出た時の財源の手当や、将来の財政間調整の指標にも使える観光への財政支出も考慮にいたした仕組みを提示できていない。これらの課題は、次回の研究にて解答を出していくものとした。

(注)

1. 入湯税率を設定しない市町村には、地域内に課税対象となる施設が見当たらない市町村や入湯税を課しても徴収が見込めない市町村も含まれている。
2. 箱根町の入湯税収入は日本で最も大きい。第2位の熱海市は同年の入湯税収入が4億6,474万円であった(熱海市 2020)。
3. ここでの観光税の定義については塚本(2020)より、UNWTOが提唱する「観光税とは特に観光客や観光業に適用される課税、あるいは観光業にはっきり課税されないとしても類似する何らかのことに課税する税」を用いた。
4. 基準財政収入額を計算するときに、75%となるのは地方税、税交付金、市町村交付金、地方特例交付金である。これらに税源移譲相当額は含まれない。
5. 2020年10月7日の第2回 観光まちづくりの充実・維持に係る財源のあり方に関する検討会議では、入湯税と宿泊税を両方課税することへの議論と先行市町村事例の検証、宿泊税導入による観光客(宿泊客)減少のリスクなどが話し合われている(箱根町 2020b)。
6. 箱根町観光課より提供を受けた資料によると、2019年度の観光客数は18,960,000人対して同年の宿泊客数は4,296,727人であった。都市部からの距離や交通の便の良さから、日帰り客が多いものと思われる。

#### 参考文献

明日の日本を支える観光ビジョン構想会議(2016)「明日の日本を支える観光ビジョン」

熱海市(2020)「令和元年度の入湯税とその使い途」

([https://www.city.atami.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/000/787/nyuutu20.pdf](https://www.city.atami.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/000/787/nyuutu20.pdf) 2020年12月28日閲覧).

梅川智也, 吉澤清良, 福永香織(2015)「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」『観光研究』27巻1号, pp.91-100.

神奈川県(2020)「財政状況資料集(平成30年度)」

(<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/v2x/ent/f360417/p1223723.html> 2020年12月21日閲覧).

上川町(2018)「入湯税改定のお知らせ」([https://www.town.hokkaido-](https://www.town.hokkaido-kamikawa.lg.jp/life/i8u8uo0000000dhj-att/i8u8uo0000000dl9.pdf)

[kamikawa.lg.jp/life/i8u8uo0000000dhj-att/i8u8uo0000000dl9.pdf](https://www.town.hokkaido-kamikawa.lg.jp/life/i8u8uo0000000dhj-att/i8u8uo0000000dl9.pdf) 2020年12月21日閲覧).

合田純人, P.J. バロン, 三友紀男(2018)「我が国の温泉医学振興のあり方に関する研究 -温泉医科学研究と入湯税(2018)-」『日本温泉気候物理医学会雑誌』81巻2号, pp76-79.

釧路市(2015)「入湯税について」

(<https://www.city.kushiro.lg.jp/kurashi/zeikin/sonota/0003.html> 2020年12月27日閲覧).

総務省(2020a)「市町村税の税率等に関する調べ」.

総務省(2020b)「基準財政収入額」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000030008.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000030008.pdf) 2020年12月19日閲覧).

## 箱根町の観光政策と入湯税収に関する研究

総務省(2020c)「基準財政需要額」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000363663.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000363663.pdf)  
2020年12月19日閲覧).

総務省(2020d)「令和元年度 市町村税課税状況等の調」  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_19.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_19.html) 2020年12月21日閲覧).

塚本正文(2020)「日本の観光税と観光行政」『大東文化大学紀要』58号, pp.207-222,大東文化大学.

長野県(2020)「平成30年度市町村財政状況資料集」  
(<https://www.pref.nagano.lg.jp/shichoson/kensei/shichoson/zaise/shiryo/h30zaiseizyok-yosiryosyu.html> 12月21日閲覧).

箱根町(2018)「第2次 箱根町 HOT21 観光プラン基本計画」.

箱根町(2019)「地域別入湯客数 税額調書 令和元年度9月分(8月実績)」  
(<http://www.town.hakone.kanagawa.jp/index.cfm/6,496,c,html/496/20191115-095422.pdf> 2020年11月27日閲覧).

箱根町(2020)「令和元年度 決算概要」.

箱根町(2020b)「観光まちづくりの充実・維持に係る財源のあり方に関する検討会議」  
(<http://www.town.hakone.kanagawa.jp/index.cfm/11,16380,61,214,html> 2021年1月20日閲覧).