

宿泊税の制度と課題

—東京都の観光政策を事例として—

塚本 正文 (大東文化大学社会学部)

Research on accommodation tax system and issues : A case Study of Tokyo Metropolitan Government's Tourism Policy

Masafumi TSUKAMOTO

1. はじめに —観光政策のための財源—

政府の観光立国実現を目指す動きとして「国際競争力の高い魅力ある観光地づくり」「旅行者ニーズに合った観光産業の高度化」などがある。それを受けて地方政府が観光客にとって快適・安全に楽しめるまちにするため、追加整備や、政策推進に協力する民間を支援することになる。これには当然、行政にとって追加コストが必要になる。

ここで大事な点として、観光客が原因となり生じることは正の経済効果もあり外部不経済でもある事だ。観光客増加による受益者は主に観光産業であり、努力して観光客を増やした地域もあれば、交通や観光資源など地の利を得て自然と（大きな努力なく）観光客が増えている地域もある。観光客が増えてまちが活気付き、売り上げが増加するなど経済効果のある一方で、混雑など外部不経済への対応や案内充実など公共部分の整備費用や、民間への支援に対応する行政費用をどう捻出するかがポイントになる。これまで観光政策に関する財源の研究として、伊藤（2020）は財源の中央依存型と対比するかたちで、スイスのDMOのような自立した財源確保の観光振興事例を紹介し、日本型DMOの財源問題にも迫っている。

このコストを負担する財源確保の方法の1つとして観光税がある。もちろん、追加の財源を求めず住民から集めた税が充てられる一般財源により捻出する方法もあるが、この方法だと住民向けの行政サービスを低下させることになるか、住民に増税負担を求めるといった望ましくないが生じる。これまで自分たちの地域の会費として払ってきた地方税の一部が観光客のために使われてきたが、今後、観光客向け支出を観光税の増収により賄えれば、住民のための公共サービス充実にあてられる効果もある。

そこで受益者負担の観点、または原因者負担の観点から観光客や観光事業者へ課税をする選択肢

がある。法定目的税である入湯税の税収は、観光施設の整備や観光振興に充てることができることから、同税の税率変更(増税)により負担を求める方法がある。また、近年話題になっている法定外目的税を活用した事例として、宿泊税のほかに、入域税(環境協力税、美ら島税、宮島訪問税)や駐車場税(歴史と文化の環境税、乗鞍環境保全税)、遊漁税など様々な観光税を新設する可能性もある。池知・山田(2021)は、宿泊税未導入の恩納村で宿泊税の負担者の支払い意思に関する調査を行っており、負担者の支払い意思からすると、使途の明示よりも公平感が重視されるという結果を報告している。このことから、宿泊税の設計には納税者へ公平性を示す必要があることが示された。そこで、本論文では、宿泊税の徴収後の使途だけでなく、負担者の状況についても調査していく。

受益者負担の観点による財政需要増に対する検討は、課税のみではなく、それ以外の方法として協力金、負担金や寄付金といった手段もある。この協力金、負担金(分担金)の実際の事例はどのようなものなのか。協力金としては、静岡県・山梨県の実施する富士山保全協力金がある。富士山における適正利用推進協議会(2023)によると、五合目から先に立ち入る来訪者に対して現地またはコンビニで1人1,000円の負担協力を頼み、トイレの新設や改修、下山道の安全対策・標識管理、ライブカメラによる山頂気象情報の配信、AED設置などに充てているという。また、竹富町から事業委託された一般財団法人竹富島地域自然資産財団の事例があり、竹富島地域自然資産財団(2023)によれば、ユーグレナ石垣港離島ターミナルおよび竹富港に設置した券売機を通じて一人300円の協力を頼み、清掃や外来種駆除、保全のための案内板設置など環境保全活動、財団運営費、(自然環境トラスト活動含めた)収受業務に係る費用に充てているという。問題はこれらの協力が任意であり、例えば負担者が団体へ金銭的協力しても寄附金控除の対象とならないことである。

負担金・分担金とは(ここでは任意の負担金を含まない)、行政が地域の地権者等の合意をもとに分担金条例を定めて分担金を徴収し、民間団体に交付して公物管理やイベント実施などを行う仕組みである。大阪市のうめきた先行開発地区エリアマネジメント活動事業分担金(2015年実施)や大阪駅周辺地区地域再生エリアマネジメント負担金(2024年に実施予定)などがその例である。大阪市(2016)によると、うめきた先行開発地区では地権者などから分担金を徴収し、都市再生推進法人を通じて街灯の設置や施設の点検・清掃・巡回など非収益な事業資金としている。最近では2018年の地域再生法改正に関連して地域再生エリアマネジメント負担金制度が制定した。これらは事業改善地区制度(BID: Business Improvement District)といわれるものだ。将来的に、ホテルに宿泊する旅行者が宿泊料に加えて負担金を払う事に活用できれば宿泊税のように機能し、税でないため創設にあたり総務大臣の同意や毎年の議会の予算承認が不要となり、負担者にとって恩恵がある使途に使えるようになる可能性がある¹。

本稿では公共サービスの性格や受益に適合する負担となっているかを確認するため、東京都の宿

¹ 地域再生エリアマネジメントは、2/3以上の事業者の同意などの要件を満たすと、事業者から活動費用を徴収できる(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局2020)。

泊税の「国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てる」その内訳を分析し、観光政策の受益者と宿泊税の負担者層との間が必ずしも一致しない可能性を指摘したい。この仮説を明らかにするには、宿泊税の実質的な負担者と使途である観光振興策の受益者の関係に注目する必要がある、ここで得た結果を、宿泊税のあり方を考える際の1つの着眼点とし、今後の論点整理に貢献したい。

2. 東京都の宿泊税の特徴

観光立国政策のもとで国内各地において観光客が増えていき、観光客の受け入れに必要な整備や支援をする財源の確保として、いつでも宿泊税が望ましいとは限らない。前章で触れた財源確保の方法は多岐にわたり、その中から観光税と決めても税源選択の議論が必要になる。例えば、沖縄県では観光目的税の制定にあたり入域税案、レンタカー税案、宿泊税案が検討されている。ただし、検討できる税源は地域によって異なる。東京都の場合、隣接する県と地続きであることから入域税案は難しく、沖縄県と違い公共交通が発展した東京はレンタカー税だと課税対象者が限られ、宿泊税だと観光客全体の母数から見ると対象者がかなり少ない難しい状況である。

東京都は日本で最初に宿泊税を導入しており、それに続くように国内でも、他府県・他市町が様々な税率などで工夫し導入している。最近では、福岡県、福岡市、北九州市での採用や、長崎市が2023年4月から導入開始をしている。日本における宿泊税は、独自に課税する法定外税として、使い方をあらかじめ定めた法定外目的税の枠組みで実施されている。税収の使途をあらかじめ定めているとはいえ、東京都が宿泊税として集めた税収の使い道は、都の公開する情報からだけでは見えにくい。もともと観光分野はすそ野が広く、そのうえ宿泊税収は「国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てる」という内容から様々な使途に使われてきた。これについて色々な立場から賛否両論がある。

以前より財政学ではこういった目的税は財政が硬直化・浪費されがちとの批判もあるが、裾野の広い観光分野の割り当てを活かして様々な使途に使われてきたことで、税収が特定の支出に結びついた印象が少ない²。加えて宿泊税などの観光税の制定は、選挙権のない観光客（非住民）へ課税することを住民の代表が集まる議会で決定するため、通常の住民・国民の代表が自分たちの負担する租税を決める手続きとは異なる。課税決定に何ら関われない観光客という納税者から理解を得るという意味からすれば、集めた税収が観光客に還元することを明示し、納得して納税の協力を得るのは理にかなっているといえよう。税収の使い道については次章以降で扱っている。

さて東京都の宿泊税は、日本最初の事例であることから導入の障壁が大きくなるような制度設計であり、これは同時に課税対象者を狭めた設計になっていた。あとで見ると東京都内の宿

² 観光税の使途について川端（2020）は、宿泊税が目的税であるべきか普通税であるべきかの議論にまで言及し、「納税義務者となる宿泊者はすべての人が観光目的というわけではない」ことから普通税とし観光振興に限らない方が違和感がないと指摘している。

泊施設に宿泊をする人全体からみても、課税対象になる宿泊が少なくなる設計で、宿泊者にも旅館・ホテル業界にも負担が小さい。旅館・ホテル業の経営者が東京都の代わりに徴収する仕組み(特別徴収義務者)なので、ホテル側の手間の問題もあり簡素な税とすること、納付額に対して2.5%を経費として交付することの2点は、理解を得るために必要な措置だったと言える。また宿泊税は支払い負担をする客からすると、あまりに高い宿泊税だとそれを避けて安い税率となる価格の部屋を探す行動や、域外(この場合だと都外)の他県に宿を取るような状況を増やすため、課税の中立性の問題が生じることを避けたといえよう。

一方、後発で実施した、京都市や北海道倶知安町、福岡県の宿泊税は、東京都や大阪府などの先行事例を踏まえて、納税義務者、税率、課税免除の範囲、税収の使途などの設計をみると各地域の特徴に合うよう改定されている。

今となってみると東京都の宿泊税は、導入の障壁を避けるために一部の宿泊者と宿泊施設に、低税率、低税収で実施してきた。日本の地方行政として最大級の観光産業振興策の予算を有することから、時勢にあわせて制度を改正して宿泊税が増収となることを検討する時期なのかもしれない³。別の見方からすると、これまで東京都民が自分たちの地域の会費として払ってきた地方税の一部が、観光客のために使われてきたことへの改善といえる。観光税の増収により一般財源と置き換わるかたちで観光者向け支出を賄えれば、本来の住民のための公共サービスが充実するはずであり、都民にとっても注目すべき改正となる⁴。

東京の宿泊税は、域内のホテル又は旅館への宿泊行為に課税するもので、担税力への配慮から一人1泊10,000円未満の宿泊に課税していない。ところが、宿泊施設は多様化しており、公平性の観点から(旅館業法第3条第1項の)ホテル又は旅館以外の宿泊、そして一人1泊10,000円未満の宿泊に全く課税しないのが妥当なのかという疑問点は生じている。また、一人1泊10,000円以上で100円の税率、15,000円以上の宿泊には(たとえ10万円を超える宿泊費の高級ホテルでも)一律200円の税率としているが、適切な税率ブラケットなのかという疑問点も生じている。しかし、本稿では具体的な宿泊税の導入時の工夫や欠点を指摘して、改正案を議論するのではなく、現在の宿泊税の使途と、宿泊税の負担者層の実態を明らかにすることで、受益と負担の観点から今後の改正に向けた問題整理をするため、紙面を集中することにする。

3. 東京都の観光産業振興

東京都の宿泊税は目的税であるという観点から、使途や受益者負担が明瞭に説明されているか確

³ 2023年度予算では観光産業の振興として当初予算で303億円を予定しており、同年の観光庁関係予算が307億円であることから、1都道府県としては予算規模がとても大きい。

⁴ 2023年度の東京都税制調査会では、8月24日に開催された第3回小委員会にて、宿泊税の在り方が議題にあがっている。そこでは、低い税の負担水準、税収と観光産業振興費の差が大きいことへの指摘がある。旅行者にとってより魅力的な街となる公共サービス提供資金を獲得するために、宿泊税の税収増のシナリオが予想される。

認する。東京都（2023e）によると、「国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てる（p.6）」ための政策内容は「Wi-Fi やデジタルサイネージなどの利用環境の整備や東京観光情報センター（都内5箇所）設置・運営のほか、都内の観光スポット等を記載したウェルカムカード（9言語10種類）の作成（p.11）」をしてきたという。

より詳細に宿泊税の充当先をみるため、東京都（2023b）を頼りに、2023年度の観光産業振興予算の7項目について内容を整理していく。(1) 外国人旅行者誘致は約75億円で、情報発信など、富裕層向け海外向けプロモーション、アニメ・映画・食などイベント実施、アニメ拠点整備が含まれる。(2) MICE誘致は約42億円で、海外向けのプロモーションのほか、東京都区部だけでなく多摩地域や島嶼地域でのMICE誘致、コンベンション会場やホールを持つホテルだけでなくユニークベニュー（特別な会場）の促進も含まれている。このような外国人旅行者に向けた施策は、外国人旅行者が（日帰りではなく）宿泊を伴う可能性が高いという判断からすると、宿泊税の負担者と政策の中身が整合するよう見える。

(3) 観光資源の開発は約92億円で、多摩地域や島嶼部の魅力発信、プロジェクションマッピングのアワード開催、ロケ地の誘致、都立公園を花と光で演出を行うプログラム、臨海副都心の魅力創出、アニメによる誘客、環境に配慮した持続可能性を追求するサステイナブル・ツーリズムなどが含まれる。これらは宿泊や日帰りを問わず多くの観光客に恩恵をもたらすが、夜間観光や日帰りが難しい島嶼部への誘客が含まれていて、宿泊者向けの政策と言える。

(4) 受入環境の整備は約68億円で、外国人向けWIFI整備や多言語メニュー支援など特定観光客向けのものも含まれるが、観光案内所の運営、観光バスやホテル運営者など観光業者への支援、バリアフリー化など、宿泊や日帰りを問わず多くの観光客に恩恵をもたらす施策である。また、受入環境の整備は、宿泊税の特別徴収義務者となる旅館やホテルに関連する支援も多いという特徴がある。

(5) 人材育成と活用は約8.4億円で、MICEに専門性を持ちつつ外国からの観光客に対応できる人材の育成、観光ボランティアの活用、外国人材の活用が含まれ、外国人旅行者に向けた施策が多い。

(6) 推進体制と(7) 防災ツアーを合わせると約18億円となり、国内誘客プロモーションや都内校による福島復興支援の教育旅行を後押しするもので、多くの観光客に関係する内容になっている。

納税者は予算書上で受益者の利益と負担が一致するのか、つまりホテル宿泊者が税の支払いにより東京観光をより満足させる観光整備や振興の恩恵を受けているのか、の確認が難しい。なぜなら、東京都の予算書内の一般観光産業振興費には、宿泊税が目的税であるにもかかわらず一般財源に含まれているため、受益と負担が一致しているのか充当先を判断しにくい。そこで、次章では宿泊税の負担者と受益者の関係について、適正と言えるか検証したい。

4. 宿泊税の負担者と受益者

ここでは、東京都の宿泊税の課税状況と、観光政策の内容について確認することにしたい。東京都(2023d)によると、2022年の東京都への旅行者数は、日本人旅行者が約5億4,267万人(2019年の約5億4,316万人との比で0.1%減)、外国人旅行者が約331万人(2019年の約1,518万人との比で78.2%減)であった。新型コロナウイルス感染症による出入国管理の変化が、外国人旅行者に与えた影響があまりに大きいため、東京都(2020)を元に、2019年の東京都への旅行者数により分析を進めていく。表1は、新型コロナウイルス感染症による影響が出る前の、2019年における東京都に訪れる観光客全体に対する宿泊税の支払者の割合を示すものである。東京都は人口の43倍に相当する観光客に提供する公共サービスの費用の一部を、観光客自身に負担してもらうにあたり、観光客の中でも都から多くのサービスを受けている(または負荷が高い)と思われる、宿泊を伴う観光客に税を課している。東京都には年間5億5,834万人の観光客が訪れていたが、東京都に訪れる観光客の91.4%は日帰り客であり、宿泊を伴う観光客は8.6%に過ぎない。観光税としての宿泊税の欠点は、宿泊を伴う観光客にしか課税できないことである。これでは日帰り観光客のほとんどを課税対象から逃してしまうようにみえるが、都外在住や外国在住者の割合は少なく、日帰りの過半数は都内在住者である。多くの日帰り観光客は、都民として固定資産税や住民税などを通じて、都の公共財への対価を払っている。宿泊を伴う観光客の8割弱が都外(道府県または外国)在住であることから、この仕組みに一定の妥当性はある。それでも、日帰り観光客の約42%は都外(道府県または外国)在住であり、東京都の観光政策を享受しながらフリーライドしている可能性が指摘される。

都内の宿泊客は48,002千人(観光客全体の8.6%)だが、宿泊税の対象となる料金で宿泊している客は19,314千人(観光客全体の3.5%)であり、課税対象が観光客全体のほんの一部と言える。宿泊税負担者の居住地を正確に把握できていないため、宿泊者全体の比率で按分して考えると道府県在住が54.1%、外国在住が23.5%、都内在住が22.4%であったと考えられる。本考察では、この比

表1 観光者に対する宿泊税の支払者の割合(2019年)

観光入込客数(千人)	558,340					
日帰り宿泊の区別	日帰り客			宿泊客		
客数(千人)	510,338			48,002		
割合(百分率)	91.4%			8.6%		
観光客居住地	都内在住	道府県在住	外国在住	都内在住	道府県在住	外国在住
客数(千人)	295,292	211,143	3,904	10,750	25,980	11,272
割合(百分率)	52.9%	37.8%	0.7%	1.9%	4.7%	2.0%
宿泊税支払者(千人)	19,314					
割合(百分率)	3.5%					
観光客居住地別支払者(千人)				4,325	10,453	4,535
割合(百分率)				22.4%	54.1%	23.5%

出所：東京都(2020)p.3, 東京都(2023e) pp.9-10より筆者作成

率を宿泊税の負担者の居住地比であると仮定している。参考までに、新型コロナウイルス感染症の影響で宿泊客全体も減り、外国在住者の比率も大きく下げた後の2022年の状況を見ると、都内に宿泊をしたのは14,559人であった。2022年の内訳は、外国在住者の宿泊客が7%程度であり、日本在住者の宿泊客が残り93%であった。

表2は都内の宿泊施設に対する特別徴収義務者の割合と調停額を示している。直近の2021年を見ると、都内に89,715件の下宿や簡易宿など含めた宿泊施設があるが、都の宿泊税の対象となっている旅館営業法に則り営業する旅館ホテル業で、かつ対象宿泊料金の部屋を提供しているのは970件である。都内で旅館営業法に則り営業する旅館ホテル業のうち僅か1.9%で不公平感につながる可能性があり、過去に遡ってみてもこの割合に大きな変化がない。ただし、2020年以降は新型コロナウイルス感染症の影響により、税の負担者や徴収額ともに大幅減になっている。

表2 都内の宿泊施設に対する特別徴収義務者の割合と調停額

年	2017	2018	2019	2020	2021
(100円課税対象人数)	10,332	11,704	11,552	350	827
(200円課税対象人数)	6,637	7,484	7,762	273	842
課税人員	16,969	19,188	19,314	623	1,669
調停額	2,361	2,667	2,708	90	251
下宿営業施設数	675	663	671	609	599
簡易宿所営業施設数	32,451	35,452	37,308	37,874	38,593
客単価10000円未満旅館ホテル	48,336	48,713	50,104	49,811	49,553
特別徴収義務者登録数	688	789	900	892	970
旅館ホテル数のうち登録率	1.4%	1.6%	1.8%	1.8%	1.9%
旅館ホテル数	49,024	49,502	51,004	50,703	50,523
旅館業数	82,150	85,617	88,983	89,159	89,715

出所：厚生労働省（2023）p.5，東京都（2023e）pp.9-10を元に筆者作成

表3は、東京都の宿泊税収が充当される観光産業対策予算263億64百万円（2023年度分）について各項目掲載し、主にどのような観光客に向けた施策なのか、誰に対して正の効果があろうのかを示したものである。東京都（2023a）や公益財団法人東京観光財団（2023）の実施要領などを確認のうえ、当初の目標に想定している観光客層を◎、施策により効果がでると予想される観光客層を○、施策により限定的だが効果がでると予想される観光客層を△として表記した。観光客層は、外国在住者、道府県在住者、都内在住とし、さらに国内在住者については宿泊を伴う観光者と日帰り観光者に分けて示した。

グレーで示した項目は、予算書に金額が示され公開されている最小単位の項目で、項目内の内容から総合的に、効果に応じて◎から△までを記入している。（3）イの観光まちづくりは、予算書

において宿泊税収の充当先に該当しない都市整備局、建設局、臨海地域開発事業会計に計上されている事業を含むので、調整した金額を記入したため予算書の金額と異なっている。

表3 都の観光政策とその受益者

予算額の単位：百万円

事項	2023年度予算額	波及効果				
		外国在住者		道府県在住		都内在住
		宿泊観光者	宿泊観光者	日帰観光者	宿泊観光者	日帰観光者
観光産業振興費	26,364					
(1) 外国人旅行者誘致の新たな展開	7,482					
ア 情報の収集及び発信	3,689	◎	△	△	△	△
観光マーケティング調査		◎	△	△	△	△
ウェブサイトによる情報発信		◎	○	○	○	○
東京ブランドの推進		○	○	○	○	○
インバウンド需要回復に向けた観光PR		◎				
海外市場向け東京の魅力発信プロモーション		◎				
メタバースを活用した観光PR		◎				
イ 観光プロモーション等の積極的な展開	1,998	◎				
富裕層向けプロモーション		◎				
東京観光レップの運営		◎				
東京から日本の魅力新発見		◎	△		△	
近隣県と連携した海外向けレガシーPR 事業		◎				
山形県との連携による女性の視点を生かした観光振興		◎	○	○	○	○
ウ イベントを通じた観光振興	1,295	◎	○	○	△	○
東京アニメアワードフェスティバル		○	○	○	○	○
東京国際映画祭		○	○	○	○	○
ショートショートフィルムフェスティバル		○	○	○	○	○
春の食フェスティバルの実施・運営		○	○	○	○	○
東京の食の魅力発信プロモーション		◎	△	△	△	△
国際的なイベントを活用した観光PR		◎				
エ アニメ等拠点の整備・運営	500	◎	△	△	△	△
(2) MICE誘致の推進	4,161					
ア 東京都MICE連携推進協議会の運営	18	◎				
イ MICE誘致に向けたプロモーションの展開	438	◎				
(1) MICEマーケティング戦略の構築		◎				
(2) MICE情報発信の展開		◎				
(3) MICEプロモーション基盤の強化		◎				
ウ MICEの誘致・開催支援	3109	◎				
(1) 国際会議誘致・開催支援事業		◎				
多摩地域におけるMICE誘致促進事業		◎				
(3) 島しょ地域におけるMICE誘致促進事業		◎				
(4) ユニークベニューワンストップ窓口の設置		◎				
(5) ユニークベニューの魅力発信		◎				
(6) ユニークベニュー利用促進事業		◎				
(7) ユニークベニュー施設の受入環境整備支援		◎				
イベント等誘致・開催等支援事業		○	○	○	○	○
メタバースを活用したMICE誘致促進		◎				
エ MICE拠点育成支援事業	22	◎				
オ 多摩地域におけるMICE拠点の育成支援	4	◎				
カ MICE施設の受入環境整備支援	130	◎				
キ 都市間連携によるMICE誘致の推進	41	◎				
ク 次世代型MICEの推進	302	◎				
ケ 環境配慮型MICEの推進	97	◎				
(3) 魅力を高める観光資源の開発	5,295					
ア 自然と調和した観光	1,401	○	○	△	○	△
(1) 多摩・島しょ地域観光施設整備等補助事業		○	○	△	○	△
(5) 多摩・島しょ魅力発信事業		○	○	△	○	△
島しょ地域を活用した縁結び観光プロジェクト		○	○	△	○	△
(8) キャッシュレスを活用した島しょ地域誘客促進事業		○	○		○	
(11) 滞在型旅行(ロングステイ)推進事業		○	○		○	
多摩・島しょ地域観光課題解決事業		○	○	△	○	△
多摩・島しょアドベンチャーツーリズム推進事業		○	○	△	○	△
(12) 島しょ地域観光課題解決事業		△	△	△	△	△
イ 観光まちづくり*	3,023	○	○	△	○	○
プロジェクトマッピング国際アワードTOKYO		○	○	△	○	○
プロジェクトマッピング拠点整備事業		○	○	△	○	○
民間との協力によるプロジェクトマッピング展開事業		○	○	△	○	○
多摩の観光・産業振興ネットワーク事業		○	○	○	○	○
花と光のムーブメント		○	○	○	○	○
臨海副都心における魅力創出事業(都市整備局、建設局、臨海地域開発事業会計と重複あり)		○	○	○	◎	◎
東京港における新たなランドマークの設置(都市整備局、建設局、臨海地域開発事業会計と重複あり)		○	○	○	◎	◎

宿泊税の制度と課題

	ウ 東京フィルムコミッション事業	51	△	△	△	△	△	△
	(1) 東京ロケーションボックス(TLB)の運営							
	(2) 地域フィルムコミッション設立等支援事業							
	(3) 国内外へのPR活動							
	エ 海外作品制作支援事業	36	△	△	△	△	△	△
	オ アニメ等コンテンツを活用した誘客促進事業	100	○	○	○	○	○	○
	カ アニメ関連観光情報発信事業	66	○	○	○	○	○	○
	キ デザインマンホール等ツーリズム推進事業	75	○	○	○	○	○	○
	ク 観光まちづくりサポート事業	10	○	○	○	○	○	○
	ケ Old meets New 日本文化を活用した観光振興支援事業	95	○	○	○	○	○	○
	コ サステナブル・ツーリズム推進事業	308	○	○	○	○	○	○
	地域サステナブル・ツーリズム推進事業							
	サ 観光協会等と連携した観光産業活性化支援事業	100	○	○	○	○	○	○
	シ 地域観光活性化推進事業	30	○	○	○	○	○	○
	(4) 受入環境の充実	6,773						
	ア 観光案内機能の充実	2,148	○	○	○	○	○	○
	外国人旅行者に対するWi-Fi利用環境整備事業		◎					
	観光案内所の運営		○	○	○	○	○	○
	広域的な観光案内拠点等の運営		○	○	○	○	○	○
	全国特産品等の展示紹介事業		○	○	○	○	○	○
	イ 観光インフラ整備支援事業	4,238	○	○	○	○	○	○
	区市町村観光インフラ整備支援		○	○	○	○	○	○
	多言語コールセンター事業		◎					
	宿泊施設のバリアフリー化支援事業		○	○	○	○	○	○
	アクセシブル・ツーリズム支援事業		○	○	○	○	○	○
	ドローンを活用したアクセシブル・ツーリズムの推進		○	○	○	○	○	○
	観光事業者の経営力強化支援事業		◎	○	○	○	○	○
	観光バス等バリアフリー化支援事業		○	○	○	○	○	○
	TOKYO旅ブランド構築・発信事業		○	○	○	○	○	○
	住宅宿泊事業の適正な運営		○	○	○	○	○	○
	観光事業者向けワンストップ支援センターの運営		△	△	△	△	△	△
	宿泊施設テレワーク利用支援事業		○	○	○	○	○	○
	先端技術による次世代受入環境構築事業		○	○	○	○	○	○
	観光事業者のデジタル化促進事業		△	△	△	△	△	△
	観光業界における経営課題解決促進事業		△	△	△	△	△	△
	アドバイザーを活用した観光事業者支援事業		△	△	△	△	△	△
	観光資源の保全等のための支援事業(4年度補正計上)		△	△	△	△	△	△
	観光需要創出に向けた誘客促進支援事業		○	○	○	○	○	○
	DXによる観光データ活用等支援事業		○	○	○	○	○	○
	宿泊施設デジタルシフト応援事業		△	△	△	△	△	△
	観光事業者による環境対策促進事業		△	△	△	△	△	△
	宿泊施設を活用した文化体験等観光支援事業		◎	○	○	○	○	○
	ウ 温かく迎える仕組みづくり	387	◎	△	△	△	△	△
	ウェルカムカードの作成・配布等		◎	○	○	○	○	○
	ムスリム等多様な文化・習慣に関する受入環境整備		◎					
	多言語メニュー作成支援ウェブサイト保守・運営		◎					
	都民向けおもてなしポケットガイドの作成		◎	△	△	△	△	△
	飲食事業者向け食の多様性対応支援事業等		◎	○	○	○	○	○
	(5) 人材の育成・活用	840	◎	△	△	△	△	△
	MICE専門人材育成		◎					
	観光ボランティアの活用		◎	○	○	○	○	○
	観光経営人材育成事業		△	△	△	△	△	△
	観光産業外国人材活用支援事業		◎					
	(6) 推進体制の構築	1,713	○	○	○	○	○	○
	都市観光支援事業		○	○	○	○	○	○
	国内向け誘客促進プロモーション			○	○	○	○	○
	(7) 被災地応援ツアー	100				△	△	△

出所：東京都(2022)pp.123-164, 東京都 (2023a) pp.204-210 を元に筆者作成

宿泊税の税収充当先である〈観光産業の振興のための政策〉が、どのような観光客に向けられたものなのか、表3を参考にして読み取りたい。まず、(1) 外国人旅行者誘致の新たな展開の中の、情報の収集及び発信(3,689百万円)は主に外国在住観光客に向けられたものであるが限定的に都内を訪れる国内在住の観光客にも効果があると思われる。観光プロモーション等の積極的な展開(1,998百万円)は主に外国在住観光客に向けられたものである。イベントを通じた観光振興(1,295百万円)、アニメ等拠点の整備・運営(500百万円)は主に外国在住観光客に向けられているが、都内を訪れる国内在住にもその効果が波及するものと思われる。

(2) MICE誘致の推進(4,161百万円)は、8項目全てにおいて主に外国在住観光客に向けられ

ている。(3) 魅力を高める観光資源の開発 (5,295 百万円) は、外国在住観光客並びに、都内を訪れる国内在住の特に宿泊を伴う観光客にも効果があると思われる。

(4) 受入環境の充実の中の、観光案内機能の充実 (2,148 百万円) と観光インフラ整備支援事業 (4,238 百万円) は、外国在住観光客並びに都内を訪れる国内在住の観光客にも差異なく効果があると思われる。しかし、温かく迎える仕組みづくり (387 百万円) においては、都内を訪れる国内在住の観光客は限定的であり、それよりも外国在住観光客に効果があると思われる。

(5) 人材の育成・活用 (840 百万円) は主に外国在住観光客に向けられたものであるが、限定的に都内を訪れる国内在住の観光客にも効果があると思われる。(6) 推進体制の構築 (1,713 百万円) は、外国在住観光客並びに都内を訪れる国内在住の観光客にも効果があると思われる。(7) 被災地応援ツアー (100 百万円) は都内を訪れる観光客ではなく、被災地を観光する一部の都内在住者を支援するものである。

ここで上記の◎：○：△を便宜的に 3：2：1 の比率に置き換え、予算を効果のある観光者層ごとに分類する。政策からの受益者は外国在住の宿泊観光客が 44%、道府県在住のうち宿泊観光客が 15%、同日帰り観光客 13%、都内在住のうち宿泊観光客 14%、同日帰り観光客 14% となる。この結果により都外からの宿泊を伴う観光者にとって、恩恵のある政策が実施されている事が確認された。そこで、表 1 でみた宿泊税の負担者層と、この受益者層を重ねてみたのが表 4 である。

表 4. 宿泊税の負担者層と受益者層

観光客層別	外国在住者	道府県在住		都内在住	
	宿泊観光客	宿泊観光客	日帰観光客	宿泊観光客	日帰観光客
税負担者	23.5%	54.1%	-	22.4%	-
政策受益者	44%	15%	13%	14%	14%

出所：筆者作成

表 4 から、東京都の事例において、宿泊税の最大の負担者層は、道府県在住のうち宿泊を伴う観光客 (54.1%) である。一方で、都の観光政策の最大の受益者は外国在住観光客 (44%) であり、宿泊税の負担者と受益者が必ずしも一致していない状況がわかった。しかし、この表 4 の結果について、3つの点で留意が必要である。1つ目は、国際都市の魅力を高める政策は、元々予定されている用途である。2つ目は都内在住の観光税負担者は少ないが、そもそも都内在住者は都民税 (住民税) や固定資産税などを通じた一般財源でどの層よりも政策のための資金を提供している。3つ目は、2023 年度の観光産業の振興のための予算は約 263 億円であり、宿泊税収は全体の 6% 分の充実にすぎず、宿泊税収分を各項目に均等配分でなく道府県在住の観光客向けの政策に多く充てられた、と見ることができ的可能性である。

観光産業の振興予算は外国から観光客を呼び込む施策が多いため、宿泊税の負担者層とは無関係

に、外国在住の観光客層に向けた項目・予算額が多い。もし、宿泊税率や税収が増え、理解を得るために受益と負担の一致を目指すのであれば、負担者が受益者と一致するよう、道府県在住の宿泊者に恩恵のある政策にも配慮すべきである。又は、道府県や都内在住者の宿泊よりも外国在住者の宿泊単価が高いなど特徴を捉えて、受益者層の消費行動パターンを調査し、税率などで工夫すると受益と負担の整合性が改善する可能性がある。観光客に広く恩恵があるものとして消防・救急サービスがある。宿泊税の使途を、外国在住の観光客層のみならず、道府県の宿泊者や都内在住者にも広く便益が渡る、旅行中の怪我、病気、自然災害発生の際の備えとして、帰宅までのサポート、搬送や手当て等の安心につながる政策にも充てるとしよう。そうすると、非常の事態が生じても安心して観光できるまちとして魅力が増すと同時に、政策内容と税負担者の整合性が改善する可能性がある。本研究では、都の宿泊税の負担者も確認した。負担者が気にするとされる公平性の見地から、旅館・ホテルの約2%のみ課税対象になる現状を見ると、(受益者と一致するよう)負担者を広げるよう改善が望まれる。なお、この結果ならびに考察は、宿泊税の受益と負担の関係を中心に見たに過ぎず、税の設計コンセプトや制度全体のデザインにまで議論が及んでいない点を付け加えておきたい。

5. おわりに —観光財源としての宿泊税の課題—

これまで宿泊税の制度設計といえば、納税義務者、税率、課税免除の範囲、使途などが注目されてきた。条例化され各地で宿泊税が実施されてから、実際の負担者と特定と受益者の推計は難しいことから、宿泊税と受益者負担の観点からの議論があまりされていない。本稿でも既存のデータを使う関係上、精密な特定には至っていないが、おおよその宿泊税負担者と受益者が一致しないという実態やその概況を示す成果を得た。一方で、都の観光政策の受益者のうち、都外の日帰り観光者分が13%と推計され、受益が少ない層に負担させない点は評価できる。すべての観光客にとって東京訪問が良い思い出となり、東京観光のリピーターへとつながるよう、東京都の都市観光の魅力を引きあげるためには、整備とそのための財源が必要である。東京都がその財源をそのまま宿泊税ですすめていくなら、中立や簡素も考慮しつつ公平となる税制度の設計に配慮が必要だ。特に課税対象宿と税率ブラケットの設定と、目的税ゆえ納税者が納得する使途となるような観光産業振興策にも大いに期待を寄せたい。また、将来的に社会の状況や技術が進んださいには、より公平、中立、簡素においてベストな財源調達を再検討する機会を設けるべきである。

参考文献

- 池知 貴大・山田 雄一 (2021)「宿泊税に対する観光客の支払い意思と『公平感』の媒介的役割」『観光研究』33巻1号, pp.31-39, 第一生命財団。
- 伊藤昭男 (2020)「スイスの観光関連税の観点からみた主体的自立型地方観光振興」『科学研究費助成事業 研究成果報告書』。
- 大阪市 (2016)「スマートシティ検討 WG 資料 うめきたのまちづくり」。
- 公益財団法人東京都観光財団 (2023)「観光産業振興に関する事業」<https://www.tcvb.or.jp/jp/project/infra/> (参

- 照 2023 年 8 月 1 日).
- 厚生労働省 (2023) 「令和 3 年度衛生行政報告例」 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/36-19.html> (参照 2023 年 8 月 3 日).
- 川端和美 (2020) 「法定外税に関する一考察：宿泊税を中心として」『現代経営経済研究』5 巻 3 号, pp.81-100, 東洋学園大学.
- 竹富島地域自然資産財団 (2023) 「入島料について」 <https://taketomijima.okinawa/wp/start/> (参照 2023 年 7 月 20 日).
- 東京都 (2012) 「宿泊税 10 年間の実績と今後のあり方」.
- 東京都 (2018) 「宿泊税 15 年間の実績と今後のあり方」.
- 東京都 (2020) 「令和元年東京都観光客数等実態調査」.
- 東京都 (2022) 「産業労働局の事業概要」 <https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/jouhoukoukai/gaiyou/> (参照 2023 年 7 月 20 日).
- 東京都 (2023a) 「令和 5 年度 主要事業」.
- 東京都 (2023b) 「令和 5 年度 一般会計予算説明書」.
- 東京都 (2023c) 「令和 3 年度 東京都各会計歳入歳出決算附属書類」.
- 東京都 (2023d) 「令和 4 年東京都観光客数等実態調査」.
- 東京都 (2023e) 「宿泊税 20 年間の実績と今後のあり方」.
- 東京都税制調査会 (2023) 「令和 5 年度 第 3 回小委員会」 https://www.tax.metro.tokyo.lg.jp/report/tzc_r5_4.html (参照 2023 年 9 月 5 日).
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 (2020) 「地域再生エリアマネジメント負担金制度ガイドライン」.
- 富士山における適正利用推進協議会 (2023) 「富士山保全協力金」 <https://www.fujisan-climb.jp/manner/kyoryokukin.html> (参照 2023 年 7 月 20 日).
- 鷲見英司 (2003) 「目的税の視点」『ライフデザインレポート』 pp.4-15, 第一生命経済研究所.