

2017年10月12日 全14頁

# 自治体の「宿泊税」導入に向けた取り組み

～京都市における導入への動きと、宿泊税が広がる背景～

政策調査部  
主任研究員 市川拓也

## [要約]

- 観光振興のための独自財源について検討してきた京都市は、2017年9月21日に京都市議会に宿泊税条例案を提出した。同市の委員会は駐車場税や宿泊税、別荘税を中心に検討し、最終的に宿泊税を優先すべき旨を同市に答申していた。宿泊税については、北海道や金沢市など、他の自治体でも検討を始めている。
- 宿泊税を模索する動きが各地で見られる背景には、訪日外国人の増加に伴う受入環境整備に向けた財源確保の必要性がある。自治体の財政に余裕がない中で、外部不経済の問題抑制を含む受入環境整備の財源確保を求めれば、法定外税を検討するというのは自然な流れであろう。
- 自治体は法定された税目以外に新たな税目を起こし、普通税、目的税を課すことができるが、実際に法定外税を導入するのは住民の納得と技術的な側面から容易でない。その点、観光客の受入環境整備を目的とし、受益者たる観光客が納税者となる宿泊税は、使途と負担者が明瞭で住民の納得を得やすく、課税対象も捕捉しやすいと考えられる。

## 1. 京都市が宿泊税導入へ

### (1) 宿泊税条例案提出

観光振興に関する独自財源について検討<sup>1</sup>してきた京都市は、2017年9月21日に京都市議会に宿泊税条例案を提出した。条例案は、ホテルや旅館等の旅館業の施設または本年成立した住宅宿泊事業法の宿泊施設（民泊）を利用する宿泊者に対して課税することを求めており、税率は料金2万円未満が200円、2万円以上5万円未満が500円、5万円以上が1,000円となっている（図表1）。また条例では、宿泊税を徴収する特別徴税義務者を旅館業・住宅宿泊事業を営む者としている。

<sup>1</sup> 京都市は2016年8月1日に「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」を設置し、翌年8月7日に答申受理。

図表 1 京都市、東京都、大阪府の宿泊税の比較

	京都市(案)	東京都	大阪府
納税義務者	ホテル、旅館、簡易宿所、民泊(住宅宿泊事業法)の宿泊者 (修学旅行生は免除)	ホテル、旅館の宿泊者	ホテル、旅館、簡易宿所、特区民泊 (国家戦略特別区域法)の宿泊者
税率	20,000円未満 200円 20,000円以上50,000円未満 500円 50,000円以上 1,000円	10,000円未満 課税なし 10,000円以上15,000円未満 100円 15,000円以上 200円	10,000円未満 課税なし 10,000円以上15,000円未満 100円 15,000円以上20,000円未満 200円 20,000円以上 300円

(出所) 京都市会提出議案「京都市宿泊税条例の制定について」、東京都、大阪府ウェブサイトより大和総研作成

宿泊税は、東京都や大阪府が導入済みである。いずれも 1 万円未満には課税しない制度となっているが、京都市では税率がかなり高いばかりか、こうした免税点を設けていない(ただし、修学旅行生は課税免除)。また、東京都の課税対象者がホテル、旅館の宿泊者に限られ、大阪府でもこれらに加え簡易宿所及び国家戦略特別区域法の民泊(以下、「特区民泊」という)までの宿泊者を対象としているのに対し、京都市は住宅宿泊事業法における民泊(以下、単に「民泊」という)までを対象に入れている点でも違いがある。大阪府の特区民泊の場合、そもそも 10,000 円未満であれば課税されないことから、納税義務が生じるケースは限られるとみられるが、京都市では少額の民泊<sup>2</sup>でも対象となるため、対象となる宿泊者の範囲は広範に及ぶとみられる。

## (2) これまでの委員会での議論と答申

京都市が導入を進める「宿泊税」については、2016 年 8 月に設置された「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」で検討されてきた。図表 2 は同委員会での税に関する「負担を求める行為」であるが、他の自治体の導入事例などからこのうちの駐車場税や宿泊税、別荘税を中心に検討された。駐車場税については観光目的の駐車だけでなく市民・事業者も含めて一律に負担を課すことになる点<sup>3</sup>、別荘税についてはセカンドハウスや相続による所有といった持ち方がある中で別荘をどう定義し捕捉するのかといった点があり<sup>4</sup>、最終的には実現可能性の高さから宿泊税が優先されることとなった。当該委員会の京都市に対する答申では「①駐車場への駐車、②宿泊、③別荘の所有の各行為について、その負担の適切性、効果、実現可能性などを検討した結果、現時点において、『宿泊税』の創設を提言する」と述べられており、初めから宿泊税ありきの議論ではなかったとみることができる。

<sup>2</sup> 京都市には国家戦略特別区域としての民泊はない。

<sup>3</sup> 当該委員会の答申には「日常生活で駐車場を利用する市民や、事業を行う中で駐車場を利用する事業者等にも一律に負担を課すこととなり、もし負担を求めるとすれば、入浴客だけでなく、市民や事業者についても、車の利用を相当程度抑制することとなる」との記載がある。

<sup>4</sup> 当該委員会の答申には「ライフスタイルの多様化に伴い、住宅の所有目的や利用形態も多様化してきていることであり、どのような住宅を課税対象とするか、政策目的や課税捕捉に係る行政コストも勘案して検討していく必要がある」との記載がある。

今般の宿泊税導入へ向けた動きは、観光客の受入環境整備と市民生活を守るという両面から、しっかりとした財源を確保する意味合いがある。また、検討委員会で事務局が主張したように、観光客数が急増する一方で、都道府県と異なる税収構造や京都ならではの理由<sup>5</sup>から税収基盤が脆弱である点も、新税導入を強く後押ししたものとみられる。

**図表2 「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」で検討対象となった「負担を求める行為」**

- ① 駐車場への駐車
- ② 市バス・地下鉄の一日乗車券の購入
- ③ レンタサイクルの利用
- ④ 宿泊
- ⑤ 別荘の所有
- ⑥ 世界遺産の周辺部(バッファゾーン)への入域(協力金)

(出所) 京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会「答申」

本レポート執筆時点で条例は可決されていないが、仮に条例が可決され施行に至れば、京都市は市町村レベルで唯一の宿泊税導入団体となる。

### (3) 他の自治体も検討へ

観光振興に向けた財源確保を模索する昨今の動きは京都市だけに見られる現象ではない。北海道の高橋知事は2017年3月2日の議会で「道では、宿泊税を既に導入している東京都や大阪府の経緯、状況を調査するとともに、道内の観光関係団体に対して意見聴取をしているところ」と発言し、新税導入の可能性を探っていることを明らかにした。8月30日からは、北海道観光審議会付託による「観光振興に係る新たな財源確保に向けた検討部会」がスタート<sup>6</sup>しており、2018年1月には答申の決定を予定している(図表3)。

また金沢市では、2017年度当初予算に「有識者等からなる影響検証会議を開催するとともに、市内プロジェクトチームを設置し、宿泊税や民泊等について検討」との記載があり、「北陸新幹線開業による影響検証費」として350万円を計上している。

このほか、「世界的なスキーリゾート『ニセコ地域』を抱える後志管内倶知安、ニセコ両町が、

<sup>5</sup> 「風情豊かな町並みを形づくる京町家等の木造家屋や低層の建物」「知の集積である大学や悠久の歴史を積み重ねる寺院・神社」「まちづくりの大きな力となっている大学生」について、それぞれ固定資産税が低い、法律で固定資産税が課されていない、個人市民税が課税されていないとして、京都のまちの魅力が税収面では弱みであるとしている(「なぜ、いま京都に新たな財源が必要なのか」(第1回京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会(平成28年8月4日)資料6)。

<sup>6</sup> 第1回議事概要には「観光の使途事業といたしますのは、外部経済を高める産業振興に使うというものと、観光客が来ることで発生する財政需要、環境保全やトイレの整備、駐車場の整備、また2次交通の整備も一部入ってきますが、どちらかと申しますと、宿泊税の使途といたしますのは、このような外部不経済に対応する財源ではないかと思っております」とあり、宿泊税の使途に関し、委員からは観光によって引き起こされる外部不経済への対応を重視した発言が出ている。

最短で2018年のスキーシーズンまでに法定外目的税の『宿泊税』を同時に導入する方向で検討に入った」<sup>7</sup>との記事もあり、各地で宿泊税に対する関心が高まっているもようである。

図表3 北海道観光審議会「観光振興に係る新たな財源確保に向けた検討部会」のスケジュール

	日時	検討内容
第1回	H29.8.30	・北海道観光の現状と課題 ・必要な施策・使途の議論
第2回	H29.10.5 もしくは H29.10.6	・必要な施策・使途の決定と予算額 ・予算確保方法の議論 ・予算確保方法の制度設計の議論
第3回	H29.11	・予算確保方法と制度設計の決定 ・「答申(素案)」の議論
	H29.12	・パブリックコメント
第4回	H30.1	・「答申(案)」の議論 ・「答申」の決定
	H30.2	・北海道観光審議会において答申案審議
		・答申

(出所)「観光振興に係る新たな財源確保に向けた検討部会について」(「平成29年度 北海道観光審議会 第1回 観光振興に係る新たな財源確保に向けた検討部会」(平成29年8月30日)、配布資料)

## 2. 観光施策を目的とした財源検討の背景

### (1) 増え続ける訪日外国人

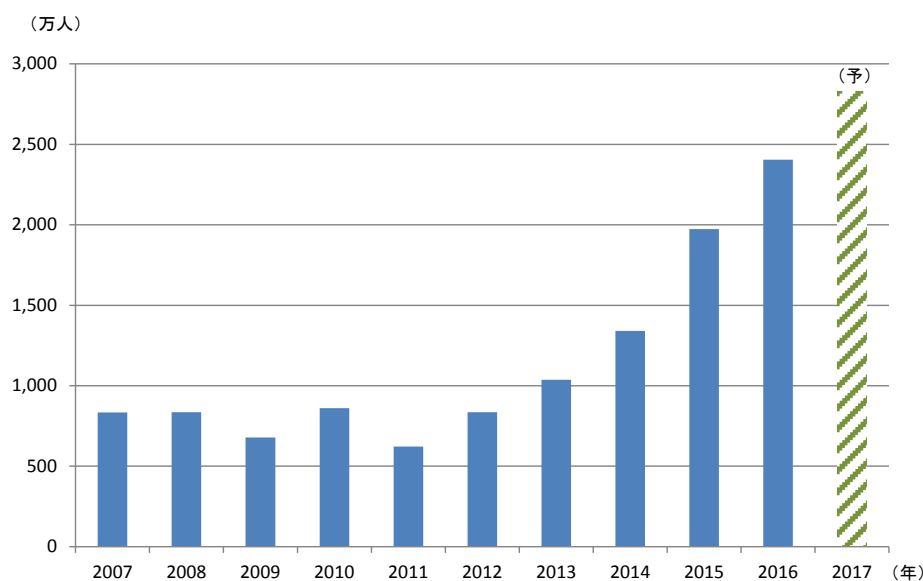
宿泊税を模索する動きが各地で見られる背景には、訪日外国人の増加への対応がある。図表4は2007年からの訪日外客数の推移である。2011年までは600万から900万人の間で推移していたが、2012年以降、急速な増加に転じ、2016年には約2,404万人となった。2017年も1月から8月までで前年同期比で約18%の増加が見られることから、仮にこのペースが続けば、年末には2,800万人に達すると予想される。

政府は成長戦略の中で、「訪日外国人旅行者数を2020年に4,000万人、2030年に6,000万人とすることを目指す」<sup>8</sup>とするKPIを掲げており、東京オリンピック・パラリンピック開催後もなお、高い伸びが続くことを目標としている。この実現に向け、政府はさらなる訪日外国人の増加促進策を図っていくものとみられる。

<sup>7</sup> 北海道新聞倶知安支局 堀田昭一「倶知安・ニセコ、宿泊税検討 制度設計、議論の加速化を」(2017年7月23日付北海道新聞電子版「記者の視点」)

<sup>8</sup> 閣議決定「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」(平成29年6月9日)

図表4 訪日外客数の推移



(注) 2017年の予想値は、2016年の確定値から2017年の1～8月推計値の前年同期比と同様の伸びを示すと仮定したもの。

(出所) 日本政府観光局 (JNTO) 「訪日外客数の動向」より大和総研作成

訪日外国人の増加が続くためには、国内の受入環境の充実が欠かせない。図表5は観光庁が行った「訪日外国人旅行者の国内における受入環境整備に関するアンケート」の調査結果の一部であるが、未だ基本的な受入環境が整っていない様子が見て取れる。外国人が旅行中困ったこととして、「施設等のスタッフとのコミュニケーションがとれない」「多言語表示の少なさ・わかりにくさ (観光案内板・地図等)」といった言語そのものの問題や、「公共交通の利用」「鉄道割引きっぷ」に見られる移動に関する事柄が上位となっている。訪日外国人受入に向けた対応は国や民間事業者が行うべき部分も多々あるが、自治体が主体となっている自治体の支援の下に進めるべき余地が大きいと考えられる。宿泊税のような法定外税が必要となる理由として、自治体が訪日外国人の受入に関する新たな行政需要への対応を迫られていることがある。

図表5 訪日外国人旅行者の国内における受入環境整備に関するアンケート調査結果

	(%)
施設等のスタッフとのコミュニケーションがとれない	32.9
困ったことはなかった	30.1
無料公衆無線LAN環境	28.7
多言語表示の少なさ・わかりにくさ(観光案内板・地図等)	23.6
公共交通の利用	18.4
両替	16.8
クレジット/デビットカードの利用	13.6
鉄道の割引きっぷ	10.6

(注) 2桁に達した項目のみ (降順)

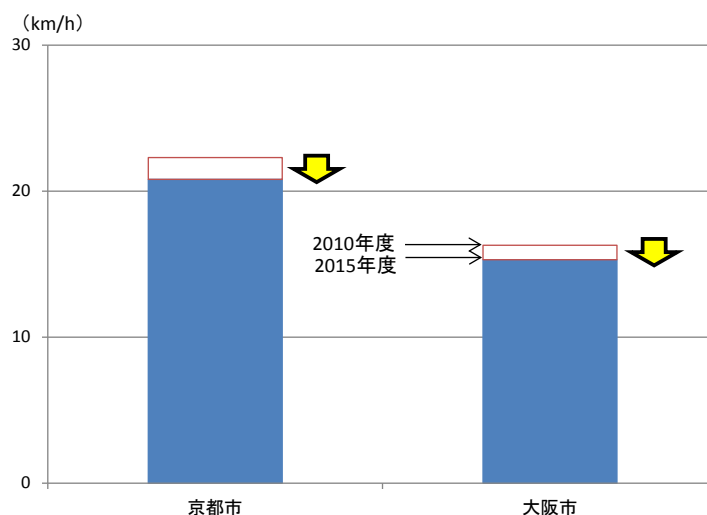
(出所) 観光庁「訪日外国人旅行者の国内における受入環境整備に関するアンケート」より大和総研作成

## (2) 外部不経済への対応

訪日外国人に限らず、地域への入込観光客の増加は経済にプラスをもたらす半面、住民生活にマイナスの影響をもたらすこともある。観光資源周辺では渋滞や違法駐車などの問題がある他、外国人が宿泊施設として民泊を選択するケースでは騒音やゴミ出しに関する問題も取り沙汰されている。こうした外部不経済を減らすことも、観光客を持続的に増加させていくには欠かせない視点である。海外では民泊の拡大によって賃借料が上昇し、住めなくなった住民が地域から出ていくという問題も起こっているが、地域を潤すはずの観光分野の拡大によって地域住民が追いやられるようでは本末転倒であり、行政が慎重にバランスをとりつつ進める必要がある。

日本の場合は、とりわけ渋滞の問題が大きいとみられる。図表6は一般道路の2010年度と2015年度の京都市、大阪市の混雑時旅行速度<sup>9</sup>を示したものである。2015年度の値で見ると、観光客の増加が伝えられる京都市では20.8km/h、大阪市では15.3km/hと、2010年度との比較においてはいずれも旅行速度の低下が見られる。観光バスや観光客が利用するレンタカーなどがどの程度その原因であるかの定量的な評価は難しいが、この間、道路整備が全国で進められていることを考えると、観光客の増加は旅行速度低下の一因にはなっているものと推測される。仮に観光客の増大が住民の移動時間を遅くしているとするれば、観光振興と並行して、地域住民のためにも渋滞解消に向けた施策が必要になるのは当然である。

図表6 混雑時旅行速度の比較



(注) 一般国道計と地方道計の合計である一般道路計の値。

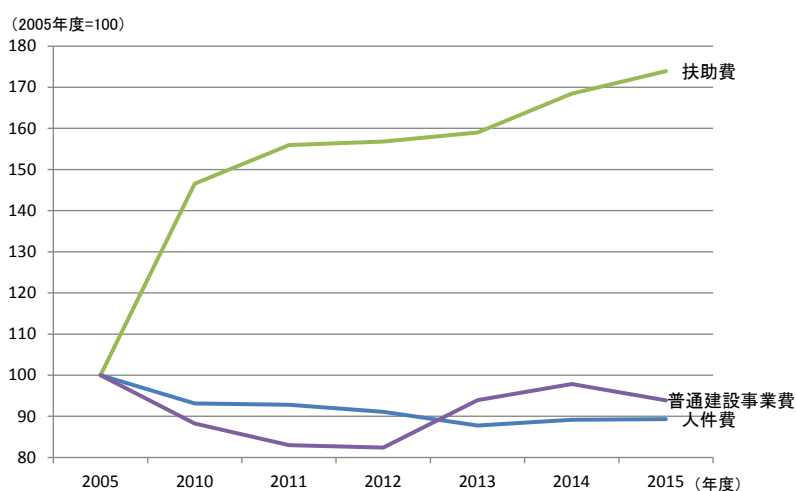
(出所) 国土交通省「平成22年度道路交通センサス」「平成27年度全国道路・街路交通情勢調査 一般交通量調査 集計結果整理表」より大和総研作成

<sup>9</sup> 「旅行速度から交通調査基本区間の旅行時間を算出し、各交通調査基本区間の総延長、旅行時間で除すことにより、平均旅行速度を集計」(国土交通省「平成27年度全国道路・街路交通情勢調査」(集計結果整理表に関する説明資料))。



自治体の財政状況は各々異なるものの、高齢化の進展等による扶助費の拡大に対して、建設事業費の抑制と、人件費の減少で補ってきたというのが一般的な傾向であろう(図表7)。今後、ますます必要となる橋梁の架け替え費用等インフラ更新費用の捻出に備えねばならないとすれば、外部不経済の抑制を含む観光客受入環境整備のための安定財源はどこか別に求める必要がある。自治体の財源確保策としては超過課税や負担金を課すなどの方法もあるが、国で法定化している税財源以外の法定外税を検討するというのは自然な流れであろう。

図表7 地方財政における扶助費及び普通建設事業費、人件費の推移



(出所) 総務省「平成 29 年版地方財政白書」より大和総研作成

### 3. 宿泊税を選択する理由

#### (1) 法定外税

自治体は法定された税目以外に新たな税目を起こし、普通税、目的税を課することができる<sup>10</sup>。法定外税には、法定外普通税と 2000 年の地方分権一括法による地方税法の改正によってできた法定外目的税がある。法定外普通税は用途の特定のない税であるのに対して、法定外目的税は「条例で定める特定の費用に充てるため」(地方税法第 731 条第 1 項)に課すものである。いずれも新設には総務大臣の同意が必要となっている。

図表 8 は法定外普通税及び法定外目的税の状況である。前者の数は 19 件、後者は 38 件となっている。都道府県の法定外目的税としては、「産業廃棄物税等」が多くの自治体で導入されて

<sup>10</sup> 地方税法には「道府県は、前項各号に掲げるものを除くほか、別に税目を起こして、普通税を課することができる。」(地方税法第 4 条第 3 項)、「道府県は、前二項に規定するものを除くほか、別に税目を起こして、目的税を課することができる。」(同第 4 条第 6 項)、「市町村は、前項に掲げるものを除く外、別に税目を起こして、普通税を課することができる。」(同第 5 条第 3 項)、「市町村は、第四項及び第五項に規定するもの並びに前項各号に掲げるものを除くほか、別に税目を起こして、目的税を課することができる。」(同第 5 条第 7 項)とあり、新たな税目を起こし、普通税、目的税を課することができる仕組みになっている。

いるが、その他には東京都と大阪府の「宿泊税」、岐阜県の「乗鞍環境保全税」があるのみである。市区町村については、法定外普通税も合わせ、多様な法定外税が設けられている。

図表 8 法定外税の状況

1 法定外普通税

[都道府県]

石油価格調整税	沖縄県
核燃料税	福井県、愛媛県、佐賀県、島根県、静岡県、 鹿児島県、宮城県、新潟県、北海道、石川県
核燃料等取扱税	茨城県
核燃料物質等取扱税	青森県

計 13件

[市区町村]

別荘等所有税	熱海市(静岡県)
砂利採取税	山北町(神奈川県)
歴史と文化の環境税	太宰府市(福岡県)
使用済核燃料税	薩摩川内市(鹿児島県)
狭小住戸集合住宅税	豊島区(東京都)
空港連絡橋利用税	泉佐野市(大阪府)

計 6件

[合計] 19件

2 法定外目的税

[都道府県]

産業廃棄物税等	三重県、鳥取県、岡山県、広島県、青森県、 岩手県、秋田県、滋賀県、奈良県、新潟県、 山口県、宮城県、京都府、島根県、福岡県、 佐賀県、長崎県、大分県、鹿児島県、宮崎県、 熊本県、福島県、愛知県、沖縄県、北海道、 山形県、愛媛県
宿泊税	東京都、大阪府
乗鞍環境保全税	岐阜県

計 30件

[市区町村]

山砂利採取税	城陽市(京都府) H28.5.31失効
遊漁税	富士河口湖町(山梨県)
環境未来税	北九州市(福岡県)
使用済核燃料税	柏崎市(新潟県)、玄海町(佐賀県)
環境協力税	伊是名村(沖縄県)、伊平屋村(沖縄県) 渡嘉敷村(沖縄県)
開発事業等緑化負担税	箕面市(大阪府)

計 8件

[合計] 38件

(注) 法定外目的税の計には、平成 29 年 4 月 1 日現在、条例失効のものは含んでいない。

(出所) 総務省「法定外税の状況」より大和総研作成

URL: [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran01.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran01.html)



法定外税は全体でも 517 億円であり、地方税収額に占める割合は 0.13% にすぎない（2015 年度決算額）<sup>11</sup>。財源規模においては、法定外税はあくまでも法定税の補助的な位置づけであるのが現状である。しかし、全国の自治体の大多数が普通交付税の交付団体である現状において、法定外税は各自治体の自主的な財政運営という意味合いにおいては大いに意義があるものとみられる。後述する「課税自主権の行使」を通じて、住民ニーズに応じた自治体独自の施策を行っていくことは、多様な価値観を自治に反映する上で重要性が増していくものと考えられる。

## （２）なぜ、「宿泊税」か

観光振興の強化は地方創生との関係から、各自治体としては極めて取り組みやすいテーマであろう。しかし、前述の新たな行政需要に充当する自主財源確保のためとはいえ、まったく独自の法定外税を導入するのは実際には容易ではない。首長や地方議会議員の選挙権を持つ住民の納得が必要であり、また技術的な側面からも難しい部分があるためである。

納得という意味では、使途と負担者が明瞭であることは住民の納得性を高めることに繋がる。一般的に新税を導入（増税）するためには、それがいかに個人にメリットが及ぶのかについて高度の説明力が必要であろう。その点、観光客の受入環境整備を目的とし、受益者たる観光客自身が納税者となる目的税の場合、住民の納得性は高いと考えられる。逆に、観光客によって引き起こされる住環境の悪化に対し、それを抑制するために必要な財源を、住民自らが負担するような新税であれば、たとえ金額が少なくとも納得を得ることは難しいであろう。

技術的な側面において、法定外目的税に関する前述の総務大臣の同意は図表 9 の通り、3 要件のいずれかがある場合以外は同意しなければならないことになっている<sup>12</sup>。裏を返せば、これらに該当しないことが必要である。課税標準を同じくしないという要件があるが、例えば、土地等（固定資産税）、自動車（自動車税）など、明確な課税客体には幅広く法定税が設定されており、担税力を見出せる課税客体を別途探し出すのは容易ではない。

図表 9 法定外目的税における総務大臣の同意

**第七百三十三条** 総務大臣は、第七百三十一条第二項の規定による協議の申出を受けた場合には、当該協議の申出に係る法定外目的税について次に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。

- 一 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
- 二 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- 三 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

（出所）地方税法

<sup>11</sup> 総務省「法定外税の状況」。

<sup>12</sup> 法定外普通税に関しても地方税法第 261 条に同様の規定がある。

しかも、産業廃棄物税のように、環境に負荷をかけ利益を得る事業者に負担を求める税であれば、担税力においても納税義務者の特定においても問題はあまりないと考えられるが、観光振興のための税となると物や行為について観光客に帰属するものだけを選別することは難しく、しかも多額となれば観光振興とは逆方向に力が働くこともあり得るため、候補を選出するだけでも困難な作業となる。

前述の京都市で検討された駐車場税は、福岡県太宰府市の法定外税である「歴史と文化の環境税」を参考にしていたが、「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」で行われた関係者ヒアリングの際、個別事業者の意見として、市内中心部と郊外での駐車料金格差から公平性に欠ける、数千にもものぼるコインパーキングのシステム変更費用を事業者に求めると経営に影響する、住宅と異なり固定資産税等を満額負担している、課税対象者の大半が市民・事業者になり費用対効果が合理的でないといった指摘がなされ<sup>13</sup>、最終的には、財源調達手段の対象から外されている。観光促進のための課税において観光客に一定の税負担を求めるとするのはわかりやすく一つの考え方であるが、一定規模の大きさの市であれば、駐車や公共交通利用への課税を行おうとしても観光客のみのそれを特定するのは容易ではないのである。

別荘税についても、2地域居住のための住居や空き家を保有しているだけの住居も入り交じる中で、観光目的の利用のみを区別するのは困難であることは容易に想像できる。その点、ホテルや旅館等への宿泊は、地域に入り込んでくる人の利用であるから、住民との区別が容易で捕捉がしやすいと考えられる。観光客ではないビジネス客もいるであろうが、ビジネス客の増加も地域にとっては歓迎すべきことであり、純粋に観光だけを行う客と区別する必要はない。

### (3) 海外における宿泊税

図表10はアメリカ、イタリア、フランス、ドイツにおける使途を観光関連とした地方税の一覧である。同図表に示した税の名称は必ずしも宿泊税ではないが、いずれも宿泊施設の利用に対して課税される。この中でロサンゼルス市のTMD課税は、観光マーケティング地区の課税でありやや性質が異なるが、地域の観光への取り組みの財源を徴収した税に求める点では同様と考えてよいであろう。欧米各国では、すべての都市とは言わないまでもこのような税を導入している都市が多く、宿泊税等の徴収は珍しいものではない。

税率等については、ロサンゼルス市やベルリン市のように一定の税率で課すところや、ローマやパリのようにホテルのランク別に定額を設定するところも見られる。同図表にはないが、ランクにかかわらず定額のところもある。税率であればある意味で中立性が高いとの見方ができるが、場合によっては税額の方がわかりやすいかもしれない。東京都、大阪府、京都市は料金価格帯別に定額の税を課す方法であるが、今後、導入する自治体には工夫の余地がありそう

<sup>13</sup> 詳細は「第4回京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会 議事録」を参照。

である。

図表 10 海外における宿泊税等の事例

国名	アメリカ		イタリア	フランス	ドイツ
自治体名	ロサンゼルス市	ハワイ	ローマ	パリ	ベルリン
税名称	※TMD課税	宿泊税	滞在税	滞在税	宿泊税
徴収対象	ロサンゼルス市内の50室以上を有するホテルの宿泊者 (*ロサンゼルスで50室以上あるホテルは約170件)	宿泊施設等	11歳以上のローマに宿泊する旅行者	・18歳以上 ・パリ20区内のホテルに滞在する旅行者	ベルリンに宿泊する旅行者
税率等	宿泊料の1.5%	朝食代金等のサービス料を除いた室料の9.25%	1人1泊につき ◆ホテル 1～2つ星ホテル: 3ユーロ 3つ星ホテル: 4ユーロ 4つ星ホテル: 6ユーロ 5つ星ホテル: 7ユーロ ◆アグリトゥーリスモ(農家民泊)、レジデンス(アパート): 4ユーロ ◆B&B、バカンスハウス、部屋貸し: 3.5ユーロ ◆キャンプ場などの野外施設: 2ユーロ  *1ユーロ=135.6円(2015.7.23現在)	1人1泊につき ハルスホテル: 4.4ユーロ 5つ星ホテル: 3.3ユーロ 4つ星ホテル: 2.48ユーロ 3つ星ホテル: 1.65ユーロ 2つ星ホテル: 0.99ユーロ 1つ星ホテル、B&B: 0.83ユーロ  *1ユーロ=135.6円(2015.7.23現在)	朝食代金等のサービス料を除いた室料の5%
使途	ロサンゼルスTMDでのビジネス会議や観光旅行のためのプロモーション活動に活用	ハワイの観光機関「ハワイ・ツーリズム・オーソリティー」を通じ、ハワイ州の観光促進に活用	宿泊施設の維持、文化財及び景観の維持・再生、それに関連する地方公共サービスの維持・再生を含む観光業への財政的支援に活用	観光プロモーション等に活用	観光振興のため、税の一部が博物館や観光名所への支援に活用
出典	・ロサンゼルス観光局HP ・LA Times HP	・日本ツアーオペレーター協会HP ・ハワイ州税務局HP	・イタリア政府観光局HP ・H25文化庁「文化政策」に充当する財源に関する調査研究	・パリ観光局HP	・ベルリン市HP

(注) ※TMD・・・Tourism Marketing District. 観光マーケティング地区。地区のプロモーション活動の資金を捻出するため、地区内に立地するホテル売上額に課税する仕組み。

(出所) 大阪府観光客受入環境整備の推進に関する調査検討会議「海外における主な宿泊税等の事例」(第3回会議(平成27年7月27日)会議資料、参考2)より一部抜粋

## 4. 宿泊税をめぐるその他の動き等

### (1) 法定化の検討

全国知事会では宿泊税を法定化する動きも見られる。2017年7月27日から翌28日に開催された全国知事会議の地方税財政常任委員会の資料「地方税財源の確保・充実等に関する提言」(平成29年7月28日)では「新たな地方税として宿泊行為に対する課税を法定化することについて、引き続き幅広く検討を深めていく必要がある」との文言が盛り込まれている。同提言は訪日外国人旅行者の増加等の対応のための新たな税源を検討してきた「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」(地方税財政常任委員会に設置)が6月28日にまとめた「中間論点整理」に沿ったものである。

「中間論点整理」では、「地方税法に定める税目とする場合、法定税として全国一律に課税することとするか、地方団体が課税するか否かを選択することを可能とする法定任意税とするか

の整理が必要ではないか」との論点を提示しており、さらに、都道府県税か市町村税かの整理の際、「観光地と宿泊地が異なる場合の受益と負担の関係や、消費税創設以降の特別地方消費税等における対応、税源の偏在性の存在等を考慮すると、都道府県税として賦課・徴収した上で、その一部を一定の基準に基づき市町村交付金として配分する方法や、国税として国が賦課・徴収し、地方譲与税として一定の基準に基づき都道府県・市町村に譲与するなど地方共同の税財源として位置づけることも考えられるか」と、導入の際に考え得る具体的な視点にまで踏み込んでいる。

受益と負担の関係については、宿泊税を検討する上で特に重要な点である。確かに、観光地の隣の自治体に宿泊し、そこから観光地に向かうのであれば、観光地の自治体が一方的にコストを負担することになり不公平感が生じる。一方で、上位団体（市町村に対する都道府県など）が賦課・徴収し一定の基準に基づいて交付金を配分するのであれば不公平感は減少するものの、いずれの自治体も納得する基準を設定できるのかという点が課題となる。

観光庁では「次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会」で観光振興の財源として「出国税」について検討しているようである。今後、宿泊税の法定化が集中的に議論されることになるかについては不明であるが、観光財源のために全国的な税等の導入を図るのであれば、多様な視点から議論していく必要があり、実際に導入されるまでには時間を要するであろう。

## （２）課税対象範囲の拡大

大阪府は 2017 年 7 月 1 日から、宿泊税の課税対象を簡易宿所と特区民泊にまで広げている。2016 年 4 月の簡易宿所営業に関する規制緩和や同年 10 月末の特区民泊の最低滞在日数の短縮を受け、「簡易宿所や特区民泊の認定施設の増加が見込まれ」たためであり、引き続き 1 万円未満は対象外であることも「公平性の観点」において考慮の上である<sup>14</sup>。

京都市の場合は、条例案が通れば住宅宿泊事業法の民泊すべてが課税対象となる。前述の「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」の答申段階では、免税点を設けるべきでないとする理由について、関係者ヒアリングにおける提案があったこと、宿泊客の受益の大きさ及び十分な担税力がある点、「低額な宿泊料金の宿泊客についても、京都市の行政サービスを一定程度享受していると考えられる」点が挙げられている<sup>15</sup>。

こうした動きの中で、東京都税制調査会においても民泊を宿泊税の対象とする方向での検討が行われているものとみられる。図表 1-1 は東京都の宿泊税収と観光産業振興費の推移を見たものであるが、東京都の宿泊税収は横ばいから緩やかな上昇となっているのに対し、観光産業振興費は急速に増加しており、2017 年度当初予算時点で両者の格差が 4 倍を超える水準にまで

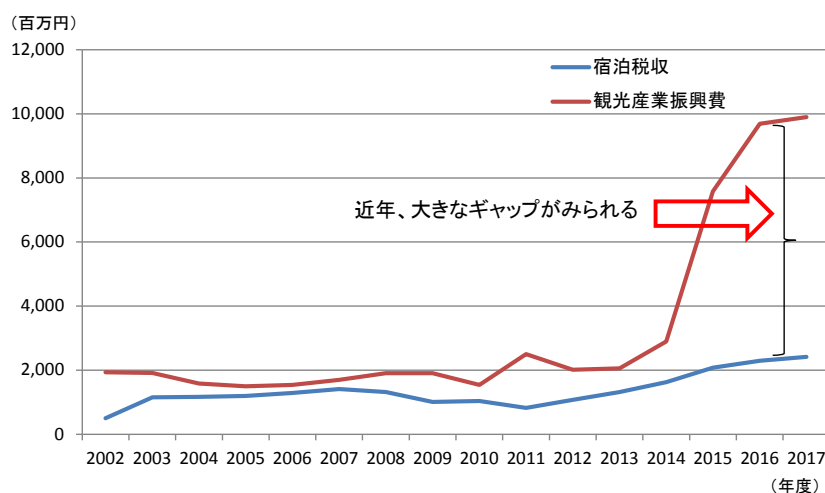
<sup>14</sup> 大阪府ウェブサイト「大阪府の宿泊税について」

URL: <http://www.pref.osaka.lg.jp/toshimiryoku/syukuhakuzei/>

<sup>15</sup> 京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会「答申」を参照。

達している。こうした状況にあつて、東京都が少しでも観光財源を拡大したいという姿勢を見せたとしても不思議ではない。本レポート執筆時点で第3回小委員会の議事録が公開されていないため、議論の内容は不明であるが、同小委員会資料には、図表1-1と同様の乖離を示すグラフや、大阪府と京都市の宿泊税の例が記載されている。

図表 1-1 東京都の宿泊税収及び観光産業振興費の推移



(注) 2016年度は補正予算後、2017年度は当初予算、その他は決算

(出所) 東京都主税局東京都税制調査会小委員会「宿泊税に関する資料」(平成29年度東京都税制調査会 第3回 小委員会(平成29年8月24日)、資料4)より大和総研作成

宿泊税については、受益と負担の関係からすれば宿泊者に一定の負担を求めるのは当然であると捉えることができる一方、安さを理由に民泊を利用する者が多いと推測される中で、どこまで十分な担税力を見出せるのかという点も考えておく必要がある。日本では緒に就いたばかりのシェアリングエコノミーにおいて、一翼を担う民泊の今後の健全な発展を考慮すれば、課税ありきの対応は避けなければなるまい。民泊への宿泊税課税については、引き続き1万円未満には課税しないとすることや、家主居住型民泊は課税対象にしないとするなど、小規模事業者への一定の配慮も必要かもしれない。

### (3) 課税自主権の行使

地方公共団体と称される自治体が、「自治」を行う主体であるならば、本来的には独自に税を徴収する権利も必要なはずである。地域によって異なる住民のニーズに対し、各々の自治体がベストプラクティスで対応しようとするれば、課税方法もそれぞれにマッチしたものがあるはずである。地方分権一括法が施行されて以降、法定外税を導入しやすくなったとはいえ、前述の通り、未だ税額としては極めて小さく、十分に活用されているとは言い難い。

観光に力点を置くとの判断を自治体で行い、その目的で課税自主権を行使するというのは極めて地方分権的である。域外の観光客に税負担を求め、なおかつ住民の生活基盤の整備にも役

立てることができる「宿泊税」は、今後、多くの自治体が検討していくべきテーマであると言えよう。