

観光戦略委員会主催シンポジウム 観光振興の鍵 宿泊税の導入と活用



観光戦略委員会は2024年3月に公表した提言『自立した地域の観光経営の実現に向けた宿泊税の拡大と活用』の実践活動の一環として2月14日、都内でシンポジウムを開催した。今後の観光振興の持続的発展には欠かすことのできない財源の確保に着目し、その必要性や効果的な活用・使途の考え方について、観光振興に携わる方々や観光地域づくり法人(DMO)の皆さまに参加いただき、二つのセッションで議論を展開した。

III オープニング(要旨)

伊達 美和子

経済同友会 副代表幹事 / 観光戦略委員会 委員長
森トラスト 代表取締役



宿泊税は何のために導入し、どう活用するのか 将来性を見据えた議論を

観光戦略委員会では2024年3月に宿泊税の全国的な導入を提言した。すでに宿泊税を導入している自治体も複数あり気運は高まっている。その一方で、宿泊税の徴収が先行してしまい、何のために課税を行うか、どのような課税が望ましいのか、また徴収した税金をどう活用するべきかといった本質的な議論が不十分との危機感もある。観光振興を持続可能なものとするためには、将来を見据えた議論が必要だろう。

セッションに先立ち、三つのデータを紹介する。

一つ目は、観光立国政策として日本が掲げた2030年訪日外国人6,000万人という目標である。世界的に国際旅行者数は年3.4%程度増加傾向にあるが、この目標を達成するためには年9%成長し続ける必要がある。23~24年にかけての増加率が約9%であったため、毎年同様の成長が求められる数字とも言える。その分、受け皿となる魅力をつくり続ける努力が問われてくる。

二つ目は、24年の観光収入8.1兆円という数字の意義である。06~23年の推移をみると、日本人の国内旅行者数は減少し、観光収入は5.8兆円減少した。他方で同期間のインバウンド消費額は6.8兆円増加している。インバウンド消費による収入が全国の観光産業において大変重要だと言えるだろう。

三つ目は、訪日客のエリア分散を示す数字だ。外国人の延べ宿泊者数比率は、19年には三大都市圏が60%、地方で

40%を占めていたのに対し、23年は三大都市圏が70%を占めている。外国人観光客がより三大都市圏に集中し、地方部では減少しているということだ。

局部的に起こるオーバーツーリズム問題に対処しつつ、6,000万人が日本全国を訪れてもらうにはどうすればよいかを考えなければならない。宿泊税は持続可能な観光産業を目指すべく、効果的な投資に使われるべきものであり、財源の使い方を早くから議論する必要がある。

III クロージング

山野 智久

観光戦略委員会 委員長
アソビュー 代表執行役員CEO



宿泊税という特定のキーワードに 熱い議論が交わされた

本日は観光振興財源・宿泊税という特定のキーワードについて深い議論を交わすことができ、大変有意義であった。

セッション1では観光財源の必要性について議論を進めたが、米国フロリダ州と比較すれば、観光立国に向けてやはり日本の観光投資財源の少なさが大きな課題だろう。

セッション2ではMICE*の施設数や来訪者の多様化に対する取り組みなど、いくつかの具体的な事例の紹介もあった。マストツーリズムに対応した問題を解決し、財源を確保しながら投資を行うことが、持続的な観光産業の成長につながることを具体的にご示唆いただいた。

本会の観光戦略委員会では、観光財源の議論に1年間取り組み、提言にまとめた。これを参考にしているという声を多くの自治体などからいただいている。今日のセッションも、各地での観光財源に関する議論の手助けになっていくものと確信している。

* Meeting (会議・研修)、Incentive travel/tour (研修旅行)、Convention (コンベンション)、Exhibition (展示会) または Event (イベント) の四つの頭文字を合わせた造語で、集客交流が見込まれるビジネスイベントなどを指す総称



観光予算を取り巻く状況と観光振興財源の必要性について

モデレーター



長嶋 由紀子

観光戦略委員会
副委員長
リフルートホールディングス
常勤監査役

パネリスト



下地 芳郎

沖縄観光
コンベンションビューロー
会長



鈴木 貴典

観光庁 審議官



原 忠之

セントラルフロリダ大学
ローゼンホスピタリティ
経営学部 テニユア付准教授
*オンライン

観光の奨励は地域住民の生活水準向上のために 国際観光旅客税は国の観光振興財源に

長嶋 最初に観光予算を取り巻く状況について伺いたい。
原 私は米国の大学で、観光振興財源やファイナンスを教えている。企業の目的は利益の最大化だが、中央・地方政府は納税者（居住者）の生活水準の質の維持・向上が目的だ。政府はその達成のために存在しており、観光の奨励も「輸出産業としての観光」により域外からの外貨を獲得することが目的である。日本はもともと製造業を中心に外貨を獲得していたため、観光はあまり重視されていなかった。米国の観光振興には、地域住民の生活水準の向上に向けて外貨獲得をしていくという考えが明確にある。

私が住むフロリダ州オーランドは宿泊税を47年前から実施し、観光振興の自主財源としている。そのため、一般財源は地域住民の税金で成り立っており、高齢者福祉や保育・教育などに使われる。観光産業の奨励は、外から来た人からお金をもらい、それを観光奨励予算に使うことが基本的なモデルとなっている。地域の観光産業成長に必要な資金を地方特別目的税である宿泊税で確保することで、居住者負担は一切ないため、オーバーツーリズム問題も聞かれない。

鈴木 日本で初めて観光施策が脚光を浴びたのは、03年のジジット・ジャパン・キャンペーンが一つの契機だ。このころインバウンドは約500万人だったが、10年までに倍増させるという目標が立てられ、13年に1,000万人を超えた。その間に政府内の取り組みが強化され、08年に観光庁が発足した。その後、「明日の日本を支える観光ビジョン」が策定され、今日につながる国の施策の骨格となった。財源については一般財源に加えて、国際観光旅客税（出国税）が観光振興財源となっている。

国の観光施策の大半は国際観光旅客税で賄っており、この税金は1回出国するごとに日本人も外国人も一律で1,000円を徴収するものだ。これには快適に旅行できるような環境を整備することなど三つの使途が決められているが、必ずしも観光庁だけで使うわけではない。例えば、出入国審査が自動化されたが、これは旅客税財源予算から実現したものの一つである。

下地 沖縄県では観光目的税（宿泊税）導入について10数年の議論を重ねてきた。沖縄への観光客数は19年に年間1,000万人を超えた。コロナ禍では大きく落ち込んだが、ここ2年で回復基調にある。県内には約4,000件の宿泊施設があるが、大半が小規模事業者であることから、宿泊税の理解を得るのが難しい面もある。

沖縄県の観光消費額は県の一般財源予算とほぼ同規模だが、観光関連予算はその1%にも満たない。観光客の受け入れや県民生活への影響など課題はたくさんあり、観光産業の発展には財源確保の工夫が欠かせない。

観光目的税については定率で宿泊料金の2%（税額2,000円を上限とする）案として、6月議会への提出を目指す。2%ではまだ不十分だが、まずは導入を目指し、使途の調査や宿泊事業者向けの説明会などを進めようとしている。

宿泊税の導入は住民負担ゼロへの転換 沖縄県では宿泊事業者などと議論を重ねてきた

原 オーランドの位置するオレンジ郡は人口約140万人で、沖縄県や京都市と同程度だ。宿泊税はオイルショック後、倒産の危機を迎えていたホテル業界が地元政府に陳情し、1978年に導入された。定率2%から始めて現在は6%になった。沖縄県は2%から始めるとのことだが、もしオーランドと同じ6%なら税収は約200億円、2%でもその3分の1程度は確保できるだろう。しばしば宿泊税は外来者の負担増

が議論されるが、観光振興の究極の目的は地域住民の生活の向上だ。宿泊税の導入は住民負担ゼロへの構造的転換であり、広く住民にも理解してもらわなければならない。

下地 宿泊税に関する議論は特別徴収義務者になる宿泊事業者の皆さんと10数年にわたり行ってきた。インフレ基調も進むこのタイミングで、財源確保のためには定率制がよいと考えた。沖縄がベンチマークとするハワイも同様に定率制が採用されている。さらに議論が進む中で上限設定の話もあり、沖縄県ではニセコ町で設定している2,000円を参考に設定した。本来、上限は設けるべきではないと考えているが、まず今回は導入を先行させ、財源の使途や課題を考えながら3年後に見直す旨を条例に盛り込むことにしている。宿泊事業者の負担が増えることでもあるので、丁寧な議論を心掛けてきた。財源に限られる中、宿泊事業者から一定の理解は得られており、離島を含む市町村側の理解を得られれば、一気に進むと考える。

鈴木 オーバーツーリズム問題が言われる昨今、観光財源の充実は必須事項だ。国際観光旅客税は国が直轄する部分に使うことはできるが、地方の個別事情に自由に使えるものではない。その点では地方独自の観光財源は当然必要だろう。各地域で議論を重ね、財源の使い方を含めて合意形成を図りながら導入していくプロセスが重要だと考える。

米国のDMOは地域住民に観光産業の重要性を啓蒙 沖縄県も県民生活との共存を重要なテーマに据える

長嶋 本日はDMOの方々に多くご参加いただいている。米国のDMOの進化についてご説明いただきたい。

原 いくつかの違いが見えてくる。例えば日本のDMOは外部から観光客を呼び込むためのマーケティングに非常に力を入れている。一方、米国では地域住民に対して観光産業の重要性を啓発する活動が行われている。こうした取り組みこそが、オーバーツーリズムを未然に防ぐために重要な役割を果たす。

オランダには23年、7,400万人の観光客が訪れた。フロリダ州全体では人口2,300万人に対し1億4,000万人が訪れたが、オーバーツーリズムは発生していない。その理由の一つが地域住民向けの積極的な情報発信だと考える。フロリダ州では、観光客が支払う売上税（日本の消費税に相当）が州政府の財源となっており、州住民の所得税はゼロだ。「観光客が訪れ、売上税を納めてくれるおかげである」ことは繰り返し宣伝されている。また、固定資産税の納税者トップ10のリストが公表されているが、うち9者は観光・ホスピタリティ産業の関連企業だ。観光産業のおかげで住民の固定資産税も軽減されていることも広く発信している。

下地 沖縄県内市町村の全ての観光協会を集めた会議を行ったが、聞かれる話の多くは財源の問題であった。行政

からは自立を求められる一方で、運営資金は大幅に不足しているのが実状だ。宿泊税は主に観光客の満足度を向上させるための施策として活用することがコロナ禍以前の議論だった。しかし今は、県民生活との共存が大事なテーマだ。

外寄りのマーケットへのアプローチだけでなく、宿泊税導入による住民生活との調和への取り組みについても重要なテーマになっている。より住み良い地域にするためにDMOはどんな役割を果たせるのか、それをどう県民に理解してもらおうか。DMOの役割を明確にしていきたいと考えている。

米国では観光産業で生活水準が上がると伝え続けている 地域の分断や対立が起きないように進めるために

原 オーバーツーリズムに対して、一つ問題提起したい。統計データを見ると、来訪者数は米国がトップではない。しかし、インバウンドによる年間消費額は群を抜いて米国がトップだ。一方、オーバーツーリズムとして挙がる都市名は皆ヨーロッパである。この理由を考えてほしい。オランダでは26年は観光客数8,000万人を目標としている。これをDMOが皆の前で発表すると、聴衆は喝采し、メディアから批判されることはない。普段から地域住民に観光産業によって生活水準が上がると伝え続けていることが、こうした事象に表れている。

鈴木 私は一時期京都府庁に出向していたので、京都の観光振興の状況を間近で見ている。確かに一部の地域で混雑が激しくなっているが他方、素晴らしい美術館や多様な外食産業が成り立っているのは、観光客による需要の多さゆえだ。就業機会が多いというメリットもある。そうした点が観光協会からも広報されていたが、あらためて情報発信の重要性を感じている。オーバーツーリズムについても現状と対策を分析して住民に伝えるプロセスが求められている。観光に起因した地域の分断や対立が起らないように進めていかないといけない。

下地 今、沖縄には大きな話題が二つある。一つは宿泊税の導入、もう一つは今夏開業予定のジャングリアというテーマパークだ。新たな観光資源が加わることで、国内外から観光客が多数訪れることが予想される。その受け入れ時に起こり得る課題は、早急に解決する必要がある。二次交通としてのシャトルバス手配、景観や環境の整備といったことを観光目的税のモデル事業として先行実施できないかという協議を行っているところだ。また、本話題に上がったように、マーケットだけではなく地域住民に向き合う必要もある。DMOがどのように動き、その財源を行政とどう連携してつくっていくかを考えるべき重要な時期だと認識している。

観光振興財源の効果的な使途の考え方について

モデレーター



杉田 浩章

観光戦略委員会 副委員長
ボストン コンサルティング
グループ シニア・アドバイザー

パネリスト



デービッド・アトキンソン

小西美術工藝社 取締役社長



高島 宗一郎

福岡市長



齊藤 栄

熱海市長
*オンライン

オーバーツーリズムとマスツーリズムは区別すべき

杉田 観光振興財源の使途について、多様なステークホルダーがかかわる中でどう合意形成を図っていくのか。考えや取り組み事例について伺いたい。

アトキンソン 人口に対するインバウンドの誘致率は、日本は先進国30カ国中28位に位置する。日本は国全体としてのオーバーツーリズムはない。問題は局地的な混雑による不満が生じていることであり、それを日本全体の問題であるかのように捉えるのは適切ではない。重要なのはマスツーリズムに対する対策が不十分であることによる課題なのか、それとも本当にオーバーツーリズムの問題なのかを区別することだ。オーバーツーリズムは観光地のキャパシティーを完全に超えている状態を指す。一方で、キャパシティーは超えていないものの、対応が不十分なために不満が生じている場合は、マスツーリズムへの対策の問題だ。例えば、大英博物館やベルサイユ宮殿には年間を通じて膨大な観光客が訪れるが、オーバーツーリズムの問題は指摘されない。その理由は適切な管理・対策が講じられているからだ。

日本では現状、局地的な問題が放置されているのではないかと。解決に向けては財源が必要であり、自治体による宿泊税の導入が必要だろう。そもそも観光とは都道府県単位で行われるものではなく、特定の観光地を訪れるものだ。したがって、市町村単位での宿泊税導入が適切だと考える。

アクションプランに沿った宿泊税活用と見える化が重要

高島 福岡市は、マスツーリズムに対応できるハードの整備とソフト面の環境づくりに取り組むため、宿泊税の導入を進めた。2018年に議員提案による福岡市観光振興条例が可決され、19年に福岡市宿泊税条例が可決された。アクションプランとして、観光・MICE推進プログラムを策定し、税収の使途も明確にした。そして、20年4月1日から宿泊税条例と観光振興条例が同時に施行された。

宿泊税は、宿泊料金2万円未満が200円、2万円以上が

500円の2段階制で、200円の場合、そのうち150円が福岡市、50円が福岡県に入るという仕組みである。税収は25年度の予算では30.7億円を見込んでいる。

税収の使途として、アクションプランを策定し三つの方向性を掲げた。一つ目が「九州のゲートウェイ都市機能強化」であり、「西のゴールデンルート」という取り組みを推進している。これは、九州にはアジアからの観光客が多い状況にあり、より多様な国からの観光客が平準的に訪れる環境づくりのための取り組みである。欧米豪からのインバウンドの79.3%が東京・大阪間に泊まっているというデータがあり、こういった東に偏った状況を分散させ、西日本・九州を周遊してもらうために、エリアを超えて連携し、プロモーションを行っている。自治体・DMO・民間事業者が参加し、モデルルートの紹介や専用ウェブサイトの立ち上げなどを進めている。二つ目が「MICE都市としてのプレゼンス向上」であり、MICE拠点整備や誘致活動の強化に取り組んでいる。三つ目が「持続可能な観光振興の推進」であり、観光客が多いエリアのエスカレーター・トイレの整備、地域資源の磨き上げなどに取り組み、観光客だけでなく市民にも、都心部だけでなく郊外部にも恩恵が生まれている。

こういった活用事例の見える化が重要であり、事例紹介を行う冊子作成やホームページ掲載など、市民や宿泊事業者への周知に努めている。

熱海市はDMOの運営にも宿泊税を活用

齊藤 熱海市は観光に特化した町で、人口約3万3,000人に対して年間約300万人の観光客が宿泊するという大きな特色がある。今年4月から1人1泊200円を徴収する定額宿泊税の導入が決まった。観光客は06年以降徐々に減少し、東日本大震災の影響で大きく落ち込んだが、19年には312万人まで回復した。コロナ禍で再び減少したものの、現在は300万人近くまで回復している。東日本大震災前の下降傾向から上昇に転じた要因は継続的な観光投資の結果である

と考えている。その一例が熱海の梅と桜だ。私が市長に就任した06年当時、市の財政は全国でも6番目に厳しい状況であった。木の手入れも行き届かず、訪れた観光客が満足できる状況ではなかった。しかし現在では、熱海を代表する観光コンテンツとなった。

私がここで学んだのは、戦略的な投資が観光コンテンツを生まれ変わらせ、観光産業の発展につながるということだ。今春からはDMOの運営にも宿泊税を活用する。DMOのCEOは全国公募で採用し、外部専門人材と市の出向者が参画する官民一体組織を組成した。この熱海型DMOが宿泊税の効果的な活用を進める役割も担っていく。

住民からマストゥリズムへの不安の声も 宿泊税によって実現したものを明示する必要性

杉田 宿泊税導入に向けたプロセスや合意形成のポイントについて伺いたい。

高島 福岡市観光振興条例で、まず市としての基本理念が定められている。宿泊事業者からは徴収の負担に対する不安の声も上がっていたが、導入の目的を丁寧に説明し、多様な観光客を増やす必要性などの理解を求めた。また、宿泊税を活用した施策によりマストゥリズムに対応していくなど、観光客だけでなく市民にも恩恵のある、納得感のある使い方をすることが重要だ。

齊藤 今春の宿泊税導入までに理解を得るまでに、多くの時間を要したと感じている。7年前に宿泊税導入の検討を開始し、選挙公約にも掲げた。当時、温泉観光地では導入例がなく、事業者の皆さまからは「近隣に顧客が流れるのでは」という懸念の声も上がった。そこで検討委員会を設け、学識者の意見を取り入れながら議論を進めてきた。

杉田 多様なステークホルダーがいる中で進めていくポイントはありますか。

アトキンソン 熱海市の例にもあるように、重要なのは投資だ。今やインターネットで簡単に情報が得られ、口コミで広まる時代なので、情報発信に税金を投入する意味はほとんどない。実際、自治体による発信とインバウンドの成功には、ほとんど相関関係が見られない。

もう一つ重要なのが満足度調査のあり方だ。「満足していますか」という聞き方では発展的な議論にはつながらない。重要なのは「なぜ外国人が来ないのか」「何が不便だったのか」といった無関心層や課題の調査だ。今までは観光庁がインバウンドの不満の声を集めて、その対策を実施してインバウンド誘致に成功している。例えば、洋式トイレの不足、充電スポットの不足、ATMでの海外のカード利用不可、フリーWi-Fiの未整備などといった設備投資こそ情報発信以上に重要だ。

確かに税金を使って投資した取り組みや成果を一回PRす

ることが必要である。宝くじの収益で造られた施設にはそれと分かる説明書きがあるように、宿泊税を活用して整備された設備にも「この財源で実現しました」と明示してはどうか。例えば、新幹線のフリーWi-Fiや空港の充電設備は、インバウンド戦略のために実現したものだ。施策の成果をPRすることで、観光目的税は特定の人だけでなく住民にも役立っていることがより伝わる。

高島 宿泊税に対する評価を測るため、福岡市では旅行者や宿泊事業者に対してアンケートを行っている。また、宿泊税への理解促進に向けて、成果を明示することが必要だというのは同感であり、毎年度、宿泊税を活用した事業を分かりやすくまとめた資料を作成して市民や議会に丁寧に説明を行っており、それが理解を得ていく上で非常に重要なプロセスだと考えている。

投資の一環としてDMOの整備を進める 市町村もDMOも「稼ぐ力」に貢献を

齊藤 宿泊税を発想した根本には観光投資強化への思いがあった。しかし、当時の市役所には観光の専門家がいなくて、職員は数年ごとに異動するため、人材育成にも課題があった。そこで、専門性と継続性を兼ね備えた観光のプロ組織をつくるのが投資の一環として最重要だと判断し、DMOの整備を進めた。宿泊税導入による予算を効果的に活用する役割もDMOが担う。観光白書の作成により議会や市民への説明もより明確になるだろう。重要なのは、DMOにかかわる予算や使途を完全にガラス張りにすることだ。年度末に余剰が出た場合は基金のような形で管理し、観光に関連した災害時対応などに活用する仕組みも検討している。

アトキンソン DMOはマーケティングのための組織である、と誤解している人が非常に多いと感じている。局地的なマストゥリズムの問題を事実として認め、誰が解決すべきかを考える必要がある。事業者は当然ながら自社の利益を優先するため、課題の構造的な解決は難しい。また、自治体の担当者は異動があるため、継続的な対応は難しいだろう。結果として、マストゥリズムなどの対応の役割を担うのはDMOしかない。

世界的に見ても、DMOは問題解決の主体となっていて、日本でも海外の先行事例を参考にDMOを整備したはずだ。だが、PR活動やマスコットキャラクター制作などに軸足を置かれ、大きなずれを感じる。重要なのは地域の観光資源をしっかりと磨き上げ、訪問者数と観光収入を適切にマネジメントすることだ。インバウンド戦略は稼ぐために行う戦略である。DMOも市町村も「稼ぐ力」に貢献してもらわなければならない。昨年、観光産業は日本第2位の輸出産業となった。2030年ごろには1位になると言われている。稼ぐために、よりストレートに考えるべきだと私は思う。