

《特集論文》

## 広域連携と宿泊税の導入

——長野県広域連合と雪国観光圏推進協議会を事例に——

藤巻 一男（新潟大学）

観光振興による地方創生事業の推進と、その副産物であるインバウンドによるオーバーツーリズム現象への対応から、近年では、自治体の運営において、観光政策への対応に行政需要が高まりつつある。観光政策の財源確保のために、これまでに宿泊税を導入した自治体は、東京都、大阪府、福岡県、京都市、金沢市、倶知安町、福岡市、北九州市である。今後も宿泊税の導入に向け、有識者委員会を設置したり議会で取り上げたりしている自治体も増加しつつある。一方、複数の都道府県や市町村にまたがる広域観光圏を基盤にして、宿泊税を導入した事例は存在しない。本稿では、主として、長野県の広域連合と雪国観光圏推進協議会の事例等を取り上げながら、広域連携の枠組みで、仮に宿泊税を導入するとした場合に想定される論点について考察した。

キーワード：宿泊税、広域観光圏、広域連携、広域連合、協議会、雪国観光圏、一部事務組合

### はじめに

近年では、自治体の運営において、観光政策への対応に行政需要が高まりつつある。その理由としては、観光振興による地方創生事業の推進と、その副産物であるインバウンド（訪日外国人旅行）によるオーバーツーリズム現象への対応がある。

一方、自治体においては、人件費や公債費など毎年義務的に支出される経費の合計が財源に占める比率（経常収支比率）が高く財政が硬直化し、観光政策への対応に活用可能な財源が乏しいことから、それらの行政需要に十分に対応するための財源確保が課題となっている。このような状況下で宿泊税が注目されている。これまでに宿泊税を導入した自治体は、東京都、大阪府、福岡県、京都市、金沢市、倶知安町、福岡市、北九州市である。今後も宿泊税の導入に向け、有識者委員会を設置したり議会で取り上げたりしている自治体は現在 20 以上に上っている<sup>1</sup>。

宿泊税が自治体の観光振興施策の独自財源として優れているとの見方もある。前田（2019）は、観光施策・施設、行政サービスの便益を享受している観光客に受益に見合った適正な負担を求める応益課税の考え方、観光客の観光消費に担税力に着目する応能課税の

考え方に即した課税を実現できること、課税客体の定義の明確性、課税対象施設の把握の容易性により公正な執行が可能であることなどから、今後も宿泊税を導入する地方自治体は増えていくと推測している<sup>2</sup>。

宿泊税の導入に当たり問題となるのは、自治体間の競合である。福岡県が宿泊税を導入する際、福岡市や北九州市との間で、二重課税にならないように税率をどのように設定するかで調整が行われた。それでは、広域的な観光圏が複数の県や市町村にまたがる場合、宿泊税の徴収や使途の決定等はどのようにして行われ、また、自治体間の各種の調整や予算の管理執行はどのようにして行われるのであろうか。これまで、広域連携の枠組みで宿泊税を導入した事例はない。本稿では、広域連携の枠組みで宿泊税を導入するとした場合に、想定される論点について考察した。考察に当たり、主として、次の3つのケースを取り上げた。

	福岡県	長野県	雪国観光圏 7市町村 (3県)
宿泊税	導入済	検討中	未定
広域連携 の仕組み	—	広域連合	協議会

<sup>1</sup> 高坂（2020）、38-40頁。

<sup>2</sup> 前田（2019）、240頁。

福岡県においては、観光振興の事務を行うための広域連携の仕組みはないが、宿泊税の税収を財源にして、県が市町村の観光振興の支援や各種調整を行っている。

長野県は、他県に比べ広域連合の設立数が多く、県から広域連合への権限移譲事務も多種にわたっており、観光振興に係る事務もその中に含まれている。長野県は、現在宿泊税の導入を検討しているが<sup>3</sup>、人気の観光地を擁する長野県白馬村や阿智村でも宿泊税の導入が検討されていることもあり<sup>4</sup>、今後は自治体間の調整が問題になると考えられる。

また、雪国観光圏とそのための広域連携の仕組み（協議会）の概要は、以下の通りである。

「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」（以下「観光圏整備法」という）が平成20（2008）年に制定され、その年に、同法に基づき雪国観光圏が観光庁より認定されるとともに、雪国観光圏推進協議会が設立された。雪国観光圏は、新潟県の魚沼市、南魚沼市、湯沢町、十日町市、津南町、群馬県のみなかみ町、長野県の栄村の3県7市町村（以下「7市町村」という）にまたがっている。「雪国観光圏整備計画 令和5年度～令和9年度計画 令和5年3月」（以下「令和5年雪国観光圏整備計画」という）には、①インバウンド回復戦略、②国内交流拡大戦略、③高付加価値で持続可能な観光地域づくり戦略について、構成自治体別にハード事業とソフト事業が列挙されている。しかし、その整備計画の遂行にあたり必要となる財源に関する記載はなく、7市町村による宿泊税の導入計画については何ら触れられていない。

筆者を含む新潟大学キャリア創生研究会のメンバー<sup>5</sup>は、2022（令和4）年3月14日に、雪国観光圏（地域連携 DMO）においてプロジェクトの中心的役割を担っている井口智裕氏<sup>6</sup>にインタビューを行ったことがある。その際、井口氏は、雪国観光圏の運営財源確保の方法として宿泊税の導入の必要性を熱心に語られていた<sup>7</sup>。

雪国観光圏の7市町村における宿泊税の導入がまだ構想段階に過ぎないとしても、その導入に伴う課題

を探究することには意義があると考えている。本稿では、一般論の域を出ないが、雪国観光圏推進協議会を例に挙げて、広域連携を基盤にして宿泊税を導入する際の課題について考察した。

## 1 宿泊税の意義と目的

政府は令和3（2021）年6月の「成長戦略実行計画」において、「観光は地方創生の切り札であり、事業の継続と雇用の維持を支援しつつ、感染拡大防止策を徹底した上で国内需要の回復に取り組む。魅力ある観光地域・コンテンツの整備を進める。」と表明している<sup>8</sup>。観光がもたらす地域経済社会の活性化への期待は大きいといえる。

一方、観光振興の副産物として新たな行政需要が発生している。一部の地域では、観光客の集中による混雑やゴミ投棄、騒音、違法民泊といったオーバーツーリズム現象が顕在化している。これらの問題に対して、国はその対応を原則として地方に委ねており、特段の財政措置を講じていない。この問題は、地域住民の生活に少なからず悪影響を及ぼすことになる。

以上のような行政需要に対応するためには、自治体の独自財源が必要になる。自治体の課税自主権強化のため、平成12（2000）年の地方分権一括法で制度の拡充が図られた。宿泊税の根拠法は、地方税法にある。地方税法第4条第6項は「道府県は…別に税目を起こして、目的税を課することができる。」としており、市町村に関しては同法第5条第7項に同様の規定をおいている。また、「道府県又は市町村は、条例で定める特定の費用に充てるため、法定外目的税を課することができる。」（同第731条第1項）とした上で、「法定外目的税の新設又は変更…をしようとする場合においては、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。」（同条第2項）とされている。宿泊税の具体的な課税方法は地方公共団体の条例により定められることになる。

宿泊税は、平成14（2002）年に東京都ではじめて導

<sup>3</sup> 長野県観光部（2023）、3-4頁。

<sup>4</sup> 長野県白馬村で観光振興に充てる村独自の財源を検討する委員会が開催される（長野放送 2023年10月19日報道）。阿智村宿泊税に関する第1回調査検討委員会が開催される（南信州新聞電子版 2024年1月13日報道）。

<sup>5</sup> 藤巻一男、渡邉洋子、田中一裕、堀籠崇、並川努、榎本千賀子。

<sup>6</sup> 井口智裕氏の職歴（抜粋）

平成17年 株式会社いせん 代表取締役就任

平成21年 雪国観光圏 プランナー

平成23年 合同会社雪国食文化研究所 代表社員

平成25年 一般社団法人雪国観光圏 代表理事

平成30年 株式会社龍言 代表取締役就任

（出所）東京都観光まちづくりアドバイザー人材バンク。

<sup>7</sup> 創生ジャーナル・編集委員会（2023）、18-19頁。

<sup>8</sup> 内閣官房（2021）、31頁。

入され、それ以降長期間にわたって導入事例がなかった。しかし、インバウンド・ブームを背景に平成 29 (2017) 年に大阪府で導入されたのを皮切りに、以下のとおり、京都市、金沢市、俱知安町、福岡県、福岡市、北九州市でも導入された。このような流れを受けて、現在、様々な地方公共団体において宿泊税の導入に向けた議論が行われている。

(表 1) 宿泊税の導入状況

	自治体	導入日
都道府県	東京都	平成 14 (2002) 年 10 月 1 日
	大阪府	平成 29 (2017) 年 1 月 1 日
	福岡県	令和 2 (2020) 年 4 月 1 日
市町村	京都市	平成 30 (2018) 年 10 月 1 日
	金沢市	平成 31 年 (2019) 年 4 月 1 日
	俱知安町	令和元 (2019) 年 11 月 1 日
	福岡市	令和 2 (2020) 年 4 月 1 日
	北九州市	令和 2 (2020) 年 4 月 1 日

## 2 宿泊税を巡る自治体間調整の問題

宿泊税の課税主体は、都道府県または市町村である。京都市や金沢市のように、観光地と宿泊施設が同一市内に集中的に存在し、観光地として独自のブランディングが確立又は成功しているような場合には、その市町村が宿泊税を徴収し、その予算を管理執行するのが合理的である。京都市はオーバーツーリズムの対応強化に、また金沢市は北陸新幹線の開業により急増した観光客対応に宿泊税の徴収を活用している。

一方、都道府県内に観光地が市町村をまたいで存在するような場合、または、観光入込客のほとんどが日帰り客である市町村と宿泊施設が集中する市町村が近接しているような場合、県が宿泊税を導入する方が合理的であろう。入込観光客のほとんどが日帰り客となっている市町村の場合、それら日帰り客による交通の混雑やゴミの増大に対処するために追加的な行政コストが生じる一方でその財源確保が難しいことから、県が宿泊税を徴収し市町村ごとの入込観光客等を考慮して徴収を再分配する仕組みが有効である。

ここで、福岡県、福岡市、北九州市が宿泊税を導入したケースを取り上げてみたい。その導入の経緯等は

以下の通りである<sup>9</sup>。

- 令和元 (2019) 年 6 月 福岡県は、独自に宿泊税の課税を検討していた福岡市と協議を行い、県議会に宿泊税関係条例案を上程し、可決・成立した。
- 令和元 (2019) 年 9 月 福岡県は、北九州市においても独自に宿泊税を課税することとされたため、北九州市と協議を行い、県議会に改正条例案を上程し、可決・成立した。
- 令和元 (2019) 年 11 月 宿泊税の新設に関する総務大臣との協議を経て、同意を得た。
- 令和 2 (2020) 年 4 月 福岡県、福岡市、北九州市は、それぞれ関係条例・規則を公布し、施行した。

宿泊税の税率構造は、以下の通りである。福岡県と福岡市・北九州市との間において、二重課税にならないように調整が行われている。

(表 2)

宿泊施設の所在地		税率		
		県税率	市税率	合計納税額
福岡県 (北九州市・福岡市以外)		200 円	—	200 円
北九州市		50 円	150 円	200 円
福岡市	宿泊料金	2 万円以上	50 円	450 円
		2 万円未満	50 円	150 円

福岡県の宿泊税の用途は、広域的観点から主体的に行う観光振興施策として、宿泊施設の多言語案内・情報発信、バリアフリー化等に対する支援、インバウンド向け体験プログラムを含む旅行商品造成支援などに加え、市町村に対する施策 (交付金事業) も行っている。すなわち、市町村が創意工夫を凝らして実施する観光振興施策への財政的支援 (宿泊税を課す市町村を除く) や、地域資源を活用した新たな観光資源開発、観光スポットの受入環境整備などにも充てられている。

以下の表は、宿泊税導入前に公表された平成 29 (2017) 年分の福岡県観光入込客調査の結果から、入込客数の多い市町村を抜粋したものである。

<sup>9</sup> 福岡県ホームページ。

表3 福岡県の市町村別入込客数  
(500万人以上を抜粋) 平成29(2017)年1月～12月  
(単位:千人)

市町村	総数	日帰り	宿泊
福岡市	21,336	13,287	8,049
宗像市	6,506	6,126	380
太宰府市	10,540	10,492	48
福津市	5,613	5,606	7
北九州市	25,324	21,525	3,799

宗像市、太宰府市、福津市では、宿泊税を導入していない。太宰府市<sup>10</sup>や福津市では、日帰り客数に比して宿泊者数が極端に少ないことから、仮に宿泊税を導入しても、観光政策上の必要な財源を確保することは困難であろう。そこで、前述の福岡県の施策によって、宿泊者数に比して日帰り客数が極端に多いような市町村に対して、それらの観光行政需要(観光スポットの受入環境整備等)に当てるために資金を交付すれば、福岡県が宿泊税の再分配の役割を担うことになる。

### 3 広域的な観光振興とその財源

#### (1) 広域的な観光政策と広域連携

観光政策に関しては、1990年代から広域化の動きがあった。旧運輸省「90年代観光振興行動計画」(昭和63(1988)年4月27日策定)では、中央と各地方に「観光立県推進会議」を開催し、関係者の創意と知恵を集めて、観光振興に関する具体的な施策を提言し、それを官・民、中央・地方を挙げて幅広く連帯して実行に移そうという計画が示されていた<sup>11</sup>。その中で、広域観光への取り組みの重要性を挙げている。すなわち、従来から自分の県域内だけに絞られがちであった視点を、他県を含めた広域に広げることにより、新たな観光ニーズの発掘につなげるというものである。

観光客の行動範囲の広域化に合わせて観光圏を整備する必要性が出てきたため、昭和63(1988)年には

複数の県が集まり広域連携による観光振興を図る「広域連携観光振興会議」が開催され、それを受けて複数の県による観光の協議会が設置され、各市町村地域で広域的な観光施策が策定された<sup>12</sup>。政府は、観光圏整備法に基づき、各種法律の特例などにより「観光圏」の形成を支援し、国際競争力の高い魅力ある観光地域づくりを推進してきている。この政策は、政府が行政区域を越えて観光地づくりに取り組む地域を観光圏と設定し、補助金や交付金で支援するものである。広域的な観光振興策を推進するに当たり、自治体間の連携が必要になるが、制度上はどのような仕組みがあるのだろうか。

地方自治法では、広域連携の仕組みが定められている。広域連携によって、自治体は、行政サービスの実施等において、複数の地方自治体がその区域を越えて協力することができる。総務省「広域連携の仕組みと運用について」によれば、地方自治法上の広域連携には、いくつかの仕組み<sup>13</sup>があるが、ここでは、自治体が事業を遂行する際の受け皿として、広域連合や協議会を設置するケースを取り上げる。

広域連合は、地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために特別地方公共団体を設置するものである(地方自治法第284条、第285条の2、第291条の2～第291条の13)。特別地方公共団体は、国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。広域連合による観光振興策の実績のある自治体としては長野県があり、観光政策も広域連合の枠組みの中で行われている。

一方、協議会は、法人の設立を要しない簡便な仕組みの一つであり、地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度である(地方自治法第252条の2の2～第252条6の2)。後述する雪国観光圏推進協議会は、これに該当する。

<sup>10</sup> 太宰府市では「歴史と文化の環境税(法定外普通税)」として一時有料駐車場の利用者に一定の税(原付自転車を含む二輪車50円、乗用車100円、マイクロバス、300円、大型バス500円)を課している。したがって、電車や定期バスで訪れる観光客は、徴収の対象外となっている。

<sup>11</sup> 大口(1991)、42-46頁。

<sup>12</sup> 運輸省(1998)『平成10年度 運輸経済年次報告』、第2部第4章第2節。

<sup>13</sup> 総務省(2021)「広域連携の仕組みと運用について」によれば、

法人の設立を要しない簡便な仕組みとして、①協議会、②機関等の共同設置、③事務の委託があり、別法人の設立を要する仕組みとして、④一部事務組合、⑤広域連合がある。

本稿では、①の例として雪国観光圏推進協議会を、⑤の例として長野県の広域連合を取り上げている。また、複数の県にまたがる市町村が広域で宿泊税を導入した場合において、その予算を共同して管理執行するための受け皿として、④の一部事務組合を提案している。

## (2) 長野県の広域連合の場合

広域連合は、平成6（1994）年の地方自治法改正により導入（施行は翌年6月）された制度である。広域連合は、様々な広域的ニーズに柔軟かつ効率的に対応するものである。権限委譲の受け入れ体制を整備するため、都道府県や市町村の事務で広域にわたり処理することが適当であると認められるものに関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、総合的かつ計画的に広域行政を推進することになる。

広域連合が実施している事務の種類には、後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、環境衛生、防災、教育、観光振興等がある。総務省「広域連合の設置状況（令和5年4月1日現在）」によれば、広域連合の設置数は177である。その内訳を見ると、広域連合の数が特に多い都道府県は、順に北海道16、長野県12、三重県8、岐阜県5、熊本県5、愛知県4となっており、他は1～3である<sup>14</sup>。

長野県の広域連合12のうち、平成10（1998）年～12（2000）年にかけて設立されたものは10あり、それぞれが多岐にわたる種類の事務を行っており、他県のものに比べて突出して多い。

平成の合併期（1999年4月1日～2010年3月末）において全国的に市町村合併が推進されてきたが、長野県においては平成合併期以前から小規模自治体が多く、これまでも支え合う仕組みとして広域連合制度を活用してきた地域である。2000年以降、県内全ての市町村が広域連合に組み込まれており、「広域連合先進県」であるという評価もある<sup>15</sup>。

市町村が担うべき趣旨に適っているが、複数の市町村にまたがる事務や、住民に身近な事務であって、事務処理の効率性、統一性等の観点から、広域において処理することが適当な事務については、長野県から広域連合へ権限移譲され、財源措置（経費の支弁）が行われることになる<sup>16</sup>。広域的な観光振興に関する事務もその中に含まれている。

それでは、長野県の広域連合が担う広域的な観光振

興策の事務に着目した場合、そこにはどのような政策上の効果があり、いかなる課題を抱えているのであろうか。

中村等（2021）は、長野県の10の広域連合（上田、松本、木曾、南信州、上伊那、北アルプス、佐久、北信、長野、諏訪）が行っている広域的な観光振興に関する事務について、各広域連合の事務局に対して2017年2～3月にかけてアンケートによる実態調査（質問紙調査）を実施し、その結果等を踏まえながら詳細な分析を行っている。

観光施策は、観光場所や宿泊施設の紹介・観光DVDやパンフレット制作など、観光者へ観光情報を直接提供する施策、観光プロジェクト（観光に力を入れたまちづくりをする計画）、観光調査など、計画を立てて間接的に圏内の観光地に資する施策に分類される。中村等（2021）は、広域連携事業におけるこれら観光施策の達成評価と課題についてアンケート結果をまとめており、その要点の一部を以下に紹介する。

- ・ 観光事業は最も多く事業件数が実施されているが、達成評価は最も低い。評価が低い理由は、全体的な予算抑制、職員不足のため少数しか担当できないことがあげられた。
- ・ 広域連携事業の全体的な課題としては、「各自治体間の意見調整の難しさ」をあげた広域連合の数が6と最も多く、以下順に、「住民が広域連合の存在を知らない」同5、「広域連合事務局の職員不足」同3、「住民意思を反映しにくい」同2、「財政が弱い」同2（その他の自由回答で財政難との回答が1）であった。
- ・ 観光分野における広域連携の取り組みと課題については、最も多かった回答は「構成市町村間の観光に対する意識の違い」であり、次いで「観光者数が地域別に差」、「予算不足」である<sup>17</sup>。電話で追加調査した結果は、かつては観光PRパンフレットや観光情報イメージビデオを製作していたが、近年は観光

<sup>14</sup> すべての都道府県で、平成19年に後期高齢者の医療制度に係る事務を行うための広域連合が設立された。広域連合の設立数が1の県は16あるが、いずれも当該事務を行うためのものである。

<sup>15</sup> 堀内（2012）、66頁。

<sup>16</sup> 長野県「市町村、広域連合への権限移譲についての考え方」、1頁。

<sup>17</sup> 中村等（2021）は、観光分野における広域連携の課題は何か、重要と思う順に1位から3位まで3つ聞き、分析に当た

り、課題の優先順位を示すため、1位を3点、2位を2点、3位を1点と重みをつけた。その結果、最も多かった回答は構成市町村間の観光に対する意識の違い：18点（1位に選んだ広域連合も4（上田、上伊那、松本、北信）と最も多い）、以下順に観光者数が地域別に差がある：14点（1位に選んだ広域連合は：2（佐久、北アルプス）、予算不足：11点（1位に選んだ広域連合は2（南信州、長野））であった。一方、住民との連携を課題と回答した広域連合はゼロであった。諏訪は観光施策について、広域連合は行っていないため回答なし。

関連事業を資金や職員不足から制作中止や縮小しているという回答があった。

広域連合は、隣接する複数の市町村にまたがる広域的な観光施策を行う上で有効である反面、その活動財源は県から広域連合に移譲された事務に係る資金（経費の支弁）に基づくものである。自治体は、概して、人件費や公債費など毎年義務的に支出される経費の合計が財源に占める比率（経常収支比率）が高く財政が硬直化しているところが多い。

上記の長野県の広域連合に対する実態調査の結果からは、観光政策への対応に活用可能な財源が十分とは言えないようである。県から広域連合に委託された事務の範囲内では、予算不足や職員不足から、積極的な観光振興策に打って出るとは難しいのではないかと考えられる。

一方、最近の動きとして、長野県では、前述の通り、観光振興策の財源として、宿泊税の導入を検討している。一方、長野県白馬村や阿智村でも宿泊税の導入が検討されている。その場合、福岡県と福岡市や北九州市との間に生じたような宿泊税の競合問題に直面することになるだろう。ただし、福岡県の場合との大きな違いとして、長野県には既に広域連合を基盤とした行政上の各種事務処理の実績がある。宿泊税の導入やその用途において、そのことがプラスに作用する可能性もある。

しかし、長野県の広域連合には予算上の問題以外にも課題はある。中村等（2021）の実態調査の分析結果によれば、住民の視点を政策に入れる「協働」に関しては、対等な立場で課題解決する本来の「協働」は現段階では課題と認識されていないとのことであった<sup>18</sup>。広域連合は県からの権限移譲事務の受け皿であることを考慮すると、観光振興において重要となる民間との協働や民間活力の導入の点では限界があるのかもしれない。

### (3) 雪国観光圏推進協議会の場合

ここでは、観光振興を目的とした広域連携の例として、雪国観光圏推進協議会をとりあげる。雪国観光圏では、自治体側の窓口として雪国観光圏推進協議会があり、また、民間側のプラットフォームとして一般社

団法人雪国観光圏がある<sup>19</sup>。前者は、観光圏整備事業を官民共同して実施することを目的として平成20（2008）年10月に設立された。また、後者は、平成25（2017）年11月28日に観光庁より地域連携DMOとして登録認可を受けた。全体の意思決定機関として総会があり、雪国観光圏戦略会議を年6回開催し、雪国観光圏推進協議会と一般社団法人雪国観光圏の事業を共有している。さらに、7つのワーキンググループを形成し、個別の事業についてはそれぞれのワーキンググループで検討され、戦略会議に提言される。

長野県の広域連合との違いは、民間の活力がスタートアップ段階から組み込まれている点である。越後湯沢 HATAGO 井仙の経営者として活躍されていた井口智裕氏は、雪国観光圏のプランナーとして立ち上げと運営に尽力され、また、一般社団法人雪国観光圏の代表理事に就任し、観光品質基準、人材教育、CSR 事業など広域観光圏事業を推進している<sup>20</sup>。

令和5年雪国観光圏整備計画には、基本的事項として、①観光圏の区域、②滞在促進地区の区域、③観光圏整備事業の実施体制、④観光圏整備計画の目標、⑤計画期間等、⑥住民その他利害関係者の意見を反映させるための措置及び反映状況、⑦地域住民の観光地域づくりに対する意識啓発と参加促進を促すための取組が掲げられている。

注目すべきは、⑥と⑦である。協議会は多種多様な主体を構成員としていることから、住民その他の利害関係者の意見や圏域内のニーズの把握を重視している。⑥は、雪国観光圏の活動を継続してきたことで、観光まちづくりに対する機運の醸成、観光圏整備事業に対する理解が促進され、これからの観光圏域の将来像を探る観光地域づくりマネージャーが育成されてきており、今後も観光地域づくりマネージャーを中心に、地域住民の意見を反映できる体制を整えていくというものである。また、⑦は、観光地域づくりマネージャーによる一般住民を巻き込んだワークショップやイベント等の開催を通じて、地域住民への意識啓発や参加促進を図るというものである。これらの点は、住民の視点を政策に入れる協働への理解が高いとはいえない長野県の広域連合とは、対照的である。

また、令和5年雪国観光圏整備計画には、観光圏整備事業のすべてについて、雪国観光圏推進協議会及び

<sup>18</sup> 中村等（2021）、58頁。

<sup>19</sup> 令和5年雪国観光圏整備計画、8～9頁。

<sup>20</sup> 詳しくは、井口氏の著書（2013）を参照。

一般社団法人雪国観光圏と連携して実施する旨が記載されている<sup>21</sup>。観光品質の管理は、雪国観光圏のブランド価値を維持・確立していく上で、必要なことである。

一方、令和5年雪国観光圏整備計画には、各種の事業計画が実施主体である市町村名とともに列挙されているが、それらの整備事業を実施するための必要財源に関する記載はない。

筆者は雪国観光圏推進協議会を構成する市町村において宿泊税の導入に関する議論の有無や内容について知り得る立場にはないが、以下では、一般論として、仮に雪国観光圏が宿泊税を導入する場合を想定して、主な論点について整理してみた。

#### (1) 課税主体

地方税法上、宿泊税の課税主体となるのは、雪国観光圏の7市町村である。そこで問題となるのは、長野県が宿泊税の導入を現在検討していることから、みなかみ町との間で、宿泊税の二重課税の調整問題が生じる可能性があることである。また、新潟県や群馬県における宿泊税の導入の可能性も探しておく必要がある。

#### (2) 手続き面

地方税法上、宿泊税を新設する場合、総務大臣に協議し、その同意を得なければならないとされている。総務大臣に協議を申請する際に問題となるのは、次に述べるように、7市町村において課税要件をどのように統一するのかの事前調整であろう。

#### (3) 課税要件

7市町村において宿泊税の課税要件を完全に統一するのか、それとも、市町村の個々の事情を考慮してある程度の差異を認めるのかという問題が起り得る。

課税客体は各市町村に所在する宿泊施設への宿泊行為となるが、旅館業法に規定するホテル、旅館、簡易宿所のほかに、住宅宿泊事業法に規定する住宅宿泊事業に係る施設（民泊）を加えるかどうか問題となり得る。これにより、課税標準（宿泊日数）や納税義務者（宿泊者）の範囲が決まる。

税率については、1人1泊につきいくにするか、また、免税点や課税免除（修学旅行等を対象）を設けるかどうか問題となる。

#### (4) 使途

宿泊税の使途は、令和5年雪国観光圏整備計画に示されている各事業の遂行や民間側のプラットフォームである一般社団法人雪国観光圏の活動等の費用に当てられることになるだろう。

そこで問題となるのは、7市町村間における宿泊税の収収の偏在と使途である。当然ながら、湯沢町などのように、宿泊施設が多く存在し宿泊者数の多い市町村ほど、宿泊税の収収が多くなる。一方、十日町市や津南町では、大地の芸術祭<sup>22</sup>を共通コンテンツとしたインバウンド誘客促進事業を継続していくためには多額の財源が必要となるが、宿泊税の収収は湯沢町に比べて少ないであろう。このような場合、どのようにして再分配の仕組みを導入するのであろうか。

前述の福岡県の場合、太宰府市は宿泊者数に比して日帰り客数が極端に多いことから、オーバーツーリズム現象等に対して、県が交付金事業を通じて太宰府市に財政支援を行うこともできるので、県が再分配の役割を果たすことができる。

それでは、雪国観光圏の場合どうか。宿泊税の収収の具体的な使途は、戦略会議（雪国観光圏全体の方針及びブランド戦略策定等）⇒理事会（承認機関）⇒総会（最終意思決定機関）の議を経て決定されることになるであろうが、予算を共同して管理執行するための受け皿となる仕組みはどうなるのであろうか。これについては、アメリカやヨーロッパの例に倣い、市町村が徴収した宿泊税をDMOに拠出して運用してもらおうという考え<sup>23</sup>もあるが、筆者は、制度上、それは難しいのではないかと考える。

一般社団法人雪国観光圏（地域連携 DMO）は、地域資源を活用する多様な主体のプラットフォームの形成、専門的人材の確保と育成等において、これまでに高機能なレベルの役割を担ってきているが、地方自治法上、宿泊税の予算の管理執行事務を一般社団法人に直接担わせることはできないのではないかと考える。

既存の仕組みの中で考えるのであれば、宿泊税の予算の管理執行事務を協議会（地方自治法第252条の2の2～第252条6の2）又は一部事務組合（地方自治法第284条～第291条）等に委ねる方法が考えられる。

総務省（2009）「地方公共団体の事務の共同処理の改

<sup>21</sup> 令和5年雪国観光圏整備計画、16頁。

<sup>22</sup> 当地では大地の芸術祭を長年開催してきたことで、アートフェスティバルの地域として近年では世界的にも注目をあつめ、夏季シーズンの重要な集客コンテンツとして成長している（令和5年雪国観光圏整備計画、15頁）。

<sup>23</sup> 篠原（2020）、23頁。一般社団法人雪国観光圏（地域連携 DMO）の代表理事である井口智裕氏とのインタビュー（創生ジャーナル・編集委員会（2023）、18-19頁）によると、井口氏自身も、DMOが予算執行に関わるという考えをお持ちのようであった。

革に関する研究会 報告書」(以下「事務共同処理改革研究会報告書」という)には、地方公共団体の事務の共同処理の現況と課題について、整理している。それによると、協議会制度は、地方公共団体の区域を越えて行政の執行を合理化しようとする制度であり、(ア)事務を共同して管理執行するための「管理執行協議会」、(イ)構成団体間の連絡調整のための「連絡調整協議会」、(ウ)広域にわたる総合的な計画を共同で作成するための「計画作成協議会」の3種類があるとされる。

雪国観光圏推進協議会がいずれに分類されるのかについて、筆者は知りうる立場にはないが、おそらく、現状は(イ)または(ウ)の機能を主に有しているのではないかと考えられる。

それでは、7市町村が仮に宿泊税を導入した場合、その予算支出について共同して管理執行するために、雪国観光圏推進協議会が、(ア)の管理執行協議会としての機能を果たすことができるのであろうか。

事務共同処理改革研究会報告書<sup>24</sup>によると、管理執行協議会については、協議会が構成団体の長等の名において事務を処理することとされており、その事務の管理及び執行は民法における代理に準ずる効果があるとされ、当該構成団体の長等が管理及び執行したのものとして効力を有するとされる。そして、必要な経費は各構成団体が負担・支弁し、その方法は規約に定めることになっている。また、協議会は、法人格を有しない仕組みであるため、権利義務の主体となることはできない。構成団体の長等の名において事務を管理執行するため、各構成団体は形式的には主体性を保ちつつ共同して事務処理を行うことになる。不法行為等があった場合の責任は、各構成団体の連帯責任と解されている。このため、責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かないとも言われている。

以上のような特徴を有する管理執行協議会では、7市町村が宿泊税の予算執行に関する各種事務、例えば、民間企業との各種契約等を円滑に行うことは難しいのではないかと考えられる。また、事務共同処理改革研究会報告書では、管理執行協議会の課題として、会長及び委員の会議により意思決定を行う仕組みのため、迅速な意思決定が難しい場合があることも指摘している。雪国観光圏推進協議会の理事会や総会は、いずれ

も年2回開催<sup>25</sup>される程度であることから、同協議会が予算の管理執行に係る事務を迅速に行うことは困難であろう。

それでは、7市町村が一部事務組合を新たに設立した上で、宿泊税の予算執行に係る事務処理を7市町村から移管する方法はどうであろうか。

事務共同処理改革研究会報告書<sup>26</sup>によると、一部事務組合は、二以上の地方公共団体が、協議により規約を定め、その事務の一部を共同処理する地方公共団体の組合である。一部事務組合は、独立の法人格を持つ特別地方公共団体として設立されるため、財産の保有が可能である。また、議会や管理者、監査委員等の固有の執行機関を持ち、責任の所在が明確である。このため、施設や組織を安定的に管理・運営する上で優れた仕組みであり、幅広く活用されている<sup>27</sup>。また、複数の事務を同一の一部事務組合により処理することもできる。財源は、構成団体からの負担金や手数料、地方債などである。

一部事務組合は、独立の法人格を持つ特別地方公共団体として設立され、財産の保有が可能であることから、宿泊税を財源とする予算の管理執行の受け皿として優れているのではないかと考えられる。

一部事務組合は、地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために、構成団体の議会の議決を経て、協議により規約を定め、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である(地方自治法第286条第1項)。雪国観光圏の7市町村は、新潟県、群馬県、長野県の3県にまたがっている。そもそも、これら3県にまたがる一部事務組合の設立は可能であろうか。仮にその設立が可能であったとしても、当該3県が加入する一部事務組合(7市町村+3県)であれば、総務大臣の許可が必要となり、また、当該3県が加入しない一部事務組合(7市町村のみ)であれば、それぞれ3県の知事の許可が必要となる。

また、事務共同処理改革研究会報告書では、一部事務組合の一般的な課題として、組織や施設を安定的に管理・運営する上で優れている反面、構成団体が増加すればするほど、意見調整に時間を要し、迅速な意思

<sup>24</sup> 事務共同処理改革研究会報告書、6-7頁。

<sup>25</sup> 令和5年雪国観光圏整備計画、9頁。

<sup>26</sup> 事務共同処理改革研究会報告書、3頁。

<sup>27</sup> 総務省(2021)「広域連携の仕組みと運用について」より

と、一部事務組合は、令和3年7月1日現在、全国に1,409あり、主な事務として、ごみ処理、し尿処理、救急、消防がある。



決定が難しくなることや、各構成団体から権限が一部事務組合に移行するために、当該事務は構成団体の議会等の直接の審議の対象とならないことなどを挙げている<sup>28</sup>。

しかし、雪国観光圏の場合、自治体側の窓口として雪国観光圏推進協議会があり、また、民間側のプラットフォームとして一般社団法人雪国観光圏があることから、それぞれがきちんと機能しうまく連携できれば、上記のような一部事務組合の課題も克服することができるのではないだろうか。

以上の点を踏まえ整理すると、宿泊税の税収は7市町村がそれぞれ整備計画の各事業の遂行費用に直接当てるほか、再分配のための予算執行や一般社団法人雪国観光圏の活動費用等の共通費用の支出については、一部事務組合が受け皿となり、その管理執行事務を担うという方法が考えられる。これらの方法の実行可能性等については、行政の研究者や実務家による今後の議論を待つことにしたい。

## おわりに

本稿では、複数の県や市町村にまたがる広域観光の観点から、宿泊税を導入する場合の論点について論じた。最後に、目的税である宿泊税を導入する意義について触れておきたい。

川端 (2020) は、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などから、目的税ではなく普通税であれば違和感はなくなるのではないかとの見解を述べている<sup>29</sup>。一方、広域的な観光振興の具体的なビジョンの下で各種施策を遂行する財源であることを明確化するという観点からは、その財源は目的税であることが望ましいと考える。

宿泊税の使途については、①宿泊税の財源を基に、具体的な観光戦略を事後的に決める場合と、②具体的・長期的な観光戦略のビジョンが先に存在し、宿泊税の財源をそれに当てる場合とが考えられる。すなわち、ビジョンが先か財源が先かの問題がある。

福岡県は、宿泊税の財源を基に市町村に対する施策（交付金事業）を行っており、市町村が創意工夫を凝らして実施する観光振興施策への財政的支援にも充てられている。それを受けて、県内の市町村が観光振興

施策を策定し県に交付金の申請をすることになるので、これは①の場合に該当する。

一方、雪国観光圏の7市町村が、仮に宿泊税を導入することになれば、既に具体的・長期的な観光戦略のビジョンは存在しているので、②の場合に該当するだろう。

宿泊税は、法定外目的税である。その課税の目的については、自治体の宿泊税条例第1条において、各自治体の観光資源の特徴を踏まえた観光振興策に要する費用に充てるため、地方税法第4条第6項（道府県）又は第5条第7項（市町村）の規定に基づき宿泊税を課する旨の規定が置かれることになる。

高坂 (2020) は、ハワイの宿泊施設税 (TAT: Transient Accommodation Tax) の例を挙げて、宿泊税をはじめとする観光目的税を導入した場合、一般財源化を求める動きが生じて、本来の目的であった観光振興に財源が十分行きわたらない恐れがあり、導入当初こそ使途を観光分野に限定していても、次第に他の行政需要に投入される可能性があることを指摘している<sup>30</sup>。

宿泊税の導入を巡り、ビジョンが先か財源が先かの問いに対しては、具体的・長期的な観光戦略のビジョンが先に存在し、宿泊税の財源をそれに当てる場合の方が、目的税の趣旨に即した運用がきちんと出来るのではないかと考える。その意味では、雪国観光圏のようにビジョン先行型の方が、宿泊税を導入した場合に、その税収を有効活用できるのではないかと考える。

## 参考文献資料

- ・飯田泰之・前田順一郎 (2019) 「観光関連税制の現状と経済学的論点—宿泊税・入湯税を中心に—」 PHP Policy Review, Vol. 13-No. 79, 1-13 頁。
- ・井口智裕 (2013) 『ユキマロゲ経営理論 地域を活性化させた「雪国観光圏」の発想法と組織づくり』 柏艚舎。
- ・猪野積 (2020) 『地方自治法講義 第5版』Kindle 版、第一法規の第11章第4節「地方公共団体相互間の協力関係」を参考にした。
- ・運輸省 (1998) 「平成10年度 運輸経済年次報告」 <https://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/heisei10/index.html> (最終閲覧日 2024年2月13日)

<sup>28</sup> 事務共同処理改革研究会報告書、4頁。

<sup>29</sup> 川端 (2020)、94-95頁。

<sup>30</sup> 高坂 (2020)、59頁。

- ・大口清一 (1991) 「90 年代観光振興行動計画(TAP90's)の展開—ゆたかな国民生活と地域の国際化に向けて」運輸振興協会編『トランスポート』41(9)、42-46 頁。
- ・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』、第5巻第3号、81-100 頁。
- ・観光庁 (2022) 「観光地域づくり法人(DMO)における自主財源開発手法ガイドブック」(2022 年 10 月 21 日更新)。  
[https://www.mlit.go.jp/kankocho/topics04\\_000162.html](https://www.mlit.go.jp/kankocho/topics04_000162.html) (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・高坂晶子 (2020) 「持続可能な観光振興に向けた地域独自財源の在り方—財源のベストミックスを」『JRI レビュー』Vol. 6、No. 78、25-63 頁。
- ・篠原あゆみ (2020) 「雪国観光圏における観光財源確保についての提言—観光地の悲劇の解決方法として—」一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラム、修士論文。
- ・創生ジャーナル・編集委員会 (2023) 「《インタビュー報告》雪国観光圏と地域再生—株式会社いせん代表取締役 井口智裕氏に聴く—」『創生ジャーナル』第6巻、18-19 頁。
- ・総務省 (2009) 「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会 報告書」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/jimu\\_kyoudo/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimu_kyoudo/index.html)  
(最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・総務省 (2021) 「広域連携の仕組みと運用について」(令和3年7月1日現在)。  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000799428.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000799428.pdf) (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・総務省 (2022) 「令和3年度『新たな広域連携促進事業』成果等把握及び検証結果報告書」令和4年3月。  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000816520.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000816520.pdf) (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・総務省 (2023) 「広域連合の設置状況」(令和5年4月1日現在)。  
<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>  
(最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・太宰府市ホームページ。  
<https://www.city.dazaifu.lg.jp/soshiki/8/2868.html> (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・東京都観光まちづくりアドバイザー人材バンク  
[https://www.tokyo-adviser.jp/adviser/iguchi\\_tomohiro/](https://www.tokyo-adviser.jp/adviser/iguchi_tomohiro/)  
(最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・内閣官房 (2021) 「成長戦略実行計画 令和3年6月18日」。  
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/ap2021.pdf> (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・中村幸子・上山肇 (2021) 「観光政策に着目した広域連携の実態と課題—長野県広域連合を事例に—」自治体学会編集部会編『自治体学会誌』35(1)、50-57 頁。
- ・長野県観光部 (2023) 「長野県観光振興財源検討部会委員意見まとめ 令和5年12月22日」。  
<https://www.pref.nagano.lg.jp/kankoki/kensei/soshiki/shingikai/ichiran/kanko/documents/01shiryo231222.pdf> (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・長野県 (2008) 「市町村、広域連合への権限移譲についての考え方」(平成20年3月25日)。  
<https://www.pref.nagano.lg.jp/kikaku/kensei/soshiki/bunken/suishin/suishin.html>  
(最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・新潟県・十日町市・魚沼市・南魚沼市・湯沢町・津南町・みなかみ町・栄村 (2023) 「雪国観光圏整備計画 令和5年度～令和9年度」、令和5年3月。(観光庁のサイトに掲載)  
<https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kankochi/seibi.html> (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・白馬村 (2019) 「白馬村観光振興のための財源確保の在り方に関する報告書」平成31年4月3日。  
[https://www.vill.hakuba.lg.jp/material/files/group/2/04\\_zenkaihoukoku-gaiyouban.pdf](https://www.vill.hakuba.lg.jp/material/files/group/2/04_zenkaihoukoku-gaiyouban.pdf)  
(最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・福岡県ホームページ。  
<https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/syukuhakuzei.html> (最終閲覧日 2024 年 2 月 13 日)
- ・堀内匠 (2012) 「長野県における市町村広域連合のその後—「平成の合併」による変化を中心に—」『自治総研』通巻400号2012年2月号、66-91 頁。