

(1) 課税客体について



広島県廿日市市

—市民一人ひとりが幸せに暮らせるまちづくり—

個人船等の取扱い

- 「海上運送法により許可・届出をして旅客を運送する船舶」だけでなく、公平性の観点から、個人船等で入域する者についても課税客体に含める必要がある
 - 市が管理する棧橋を利用して入域する場合は、棧橋の使用申請と併せて税を徴収
 - 棧橋を利用しないで入域するなど、市が確実に捕捉できない場合は、申告納付によって徴収（納税の周知）

2つの制度（案）

- 次の2つの案について整理していくこととされた。

- 案①**
- 島民や通勤通学者等を含めた宮島に入域する全員に課税する案
（本日の会議では、「入域者への課税」ということとする。）

- 案②**
- 多くの観光客等によって発生する行政需要の原因者として、宮島への訪問者に課税する案
（本日の会議では、「訪問者への課税」ということとする。）

※ 税の名称については、税の目的等が分かりやすい名称を条例で定めることとなる。

税の名称	課税客体	呼称
宿泊税(東京都等)	宿泊する行為	宿泊税
環境協力税(伊是名村等)	船舶等で入域する行為	入島税
乗鞍環境保全税(岐阜県)	駐車場へ自動車を運転して入り込む行為	入域税

案①

島民や通勤通学者等を含めた宮島に入域する全員に課税する案

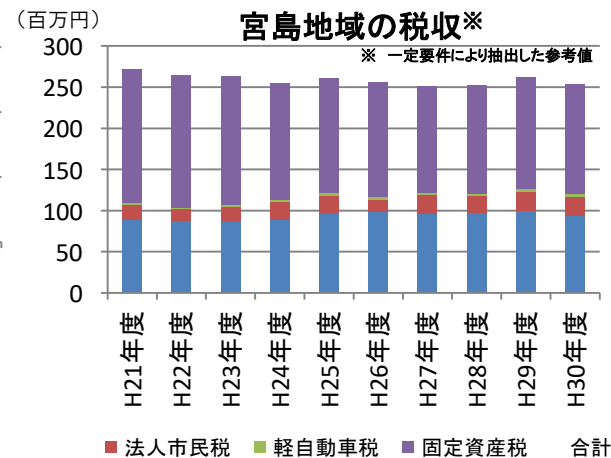
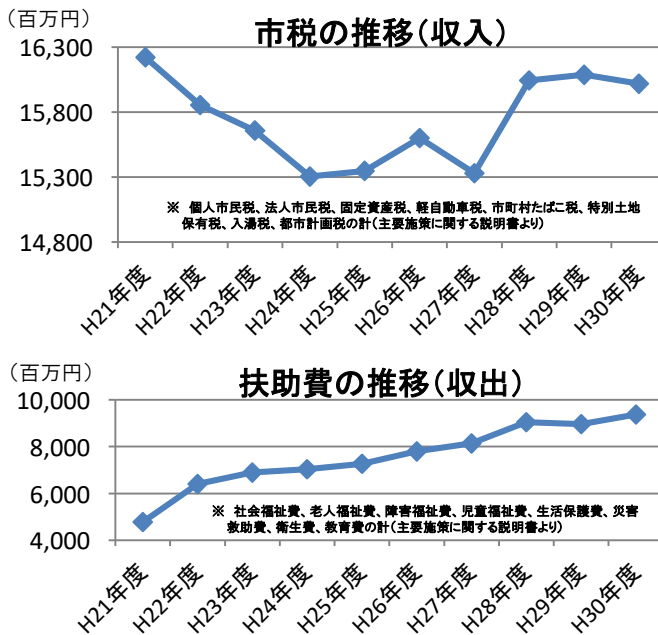
制度の要旨

世界遺産を擁する宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくとともに、観光地としての質的向上と歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるための施策に必要な費用の一部について、その受益を受ける宮島への来島者全員に応分の税負担を求めるもの

課税の根拠

□ 人口減少、少子高齢化が進展する中で、世界遺産を擁する宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくとともに、観光地としての質的向上などを図るためには、財源の確保が必要。

□ 世界遺産を擁する宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくとともに、観光地としての質的向上と歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるための施策に必要な費用の一部を、受益のある宮島への来島者全員に応分の負担を求める。



第1回宮島財源確保検討委員会・資料2から抜粋

税の使途

- 税の使途は、「世界遺産を擁する宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくとともに、観光地としての質的向上と歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるため」という目的に合うように、以下の項目1～3に分類分けした事業に活用する。
- また、現在策定中の宮島まちづくり基本構想で掲げられた内容をイメージしやすいように列記している。

項目1

宮島の自然・歴史・文化を守るための施策

(自然)

- 生態系の維持保全 (シカなどの野生生物と共生する仕組みづくりと実施、原始林や干潟の生態系を維持するための仕組みづくりと実施支援)
- 自然公園整備 (自然に触れ学習できる公園の整備)
- 包ヶ浦自然公園整備 (自然に触れ学習できるレクリエーション施設の整備)
- ビジターセンター整備 (宮島の自然を解説するビジターセンターの設置を要望)
- ポケットパーク整備 (自然を感じることでできるポケットパークの整備)

(歴史・文化)

- 世界遺産センター機能整備 (PRコーナーの設置)
- 歴史的町並み保存・再生 (伝建制度の推進、特定物件の保存修理)
- 宮島町史編纂 (文化や歴史の拠りどころであり、未来への指針となる宮島町史の編纂再開)
- 歴史民俗資料館改修 (歴史的資料や民俗資料を適切に保存するとともに、学習・発信する施設としての改修、貴重な資料を保存する収蔵庫の改修)
- 伝統文化保存継承 (現存するもののアーカイブ化推進)
- 宮島人の育成 (移住・定住の推進と宮島に愛着をもつ人材の育成)
- 地域学習や生涯学習等の支援 (講座やシンポジウムなどで宮島について学び、知る機会の創出) など

項目2

観光地の質的向上のための施策

- 持続可能な観光地経営（マーケティング・マネジメント機能の強化、AIやIoT・ICTを活用した環境整備、来島者用のゴミステーション等の検討、公衆用トイレ改修）
- 棧橋施設・旅客ターミナルの改修（年間450万人超の来島者に対応可能な施設への改修、公共施設の複合化の検討）
- 持続可能な魅力ある観光メニューの開発（ARやVRを活用した双方向な体験、島民との交流による文化体験、伝統工芸や産業体験、ライトアップや照明の更新・活用）
- サインやインフォメーションの充実（ピクトグラムなどによる誰にも分かりやすいサインや、IoTやICT活用によるインフォメーションの設置）
- 観光客のマナーアップの取組（ガイドラインの発効と提供、マナー啓発、サインや道路舗装等による観光ゾーンと生活ゾーンの分離）
- 救急医療体制の充実（夜間、休日の救急医療体制の充実）
- 歩行者空間整備（歩行空間のバリアフリー化、照明の整備、ポケットパークの整備）
- 自動車利用の抑制（宮島口の駐車場拡充、市街地への乗り入れ規制の検討）
- 無電柱化の推進（電線類の地中化等による無電柱化の推進）
- 道路舗装の更新（耐久性の高い工法による美装化）
- 宮島ルールブックの適用（宮島のあるべき姿やしきたりを分かりやすく解説する心得本の普及・啓発） など



宮島棧橋旅客ターミナル



宮島診療所



おもてなしトイレ

項目3 歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるための施策

- 歴史的町並み保存・再生【再掲】（伝建制度の推進、特定物件の保存修理）
- 宮島町史編纂【再掲】（文化や歴史の拠りどころであり、未来への指針となる宮島町史の編纂再開）
- 歴史民俗資料館改修【再掲】（歴史的資料や民俗資料を適切に保存するとともに、学習・発信する施設としての改修、貴重な資料を保存する収蔵庫の改修）
- 伝統文化保存継承【再掲】（現存するもののアーカイブ化推進）
- 宮島人の育成【再掲】（移住・定住の推進と宮島に愛着をもつ人材の育成）
- 地域学習や生涯学習等の支援【再掲】（講座やシンポジウムなどで宮島について学び、知る機会の創出）
- 移住・定住の推進（定住促進住宅の整備、島暮らしの魅力の発信、積極的なプロモーションの推進）
- 空き家の活用（空き家などへの入居助成制度の制定）
- フェリー利用の助成
- 救急医療体制の充実【再掲】（夜間、休日の救急医療体制の充実）
- 宮島ルールブックの適用【再掲】（宮島のあるべき姿やしきたりを分かりやすく解説する心得本の普及・啓発）
- 交流施設整備（町並み交流館などまちづくりの拠点となる施設の整備） など

類似する法定外税の例

名称	自治体名	課税客体	種別
環境協力税	伊是名村 他	旅客船、飛行機等により伊是名村に入域する者	目的税

- 沖縄県伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村、座間味村においては、観光施設の適切な維持管理及び環境の美化・保全を図るために、その費用の一部を入域者に負担を求めている。
- 環境協力税によって、観光施設の維持管理、海岸の清掃等を行っている。

※ 座間味村の法定外目的税の名称は、「美ら海税」

- 宮島では島民等が普段の生活で頻度に往来しており、沖縄県の4村とは異なる地理的状況である。
 (島民の往来は、月1～2回程度と聴取)
- 沖縄県の4村では、沖縄県離島住民等交通コスト負担軽減事業によるフェリー運賃の補助も実施している。

課税客体

- 船舶により、宮島に入域する行為

納税義務者

- 船舶により、宮島に入域する者

※ 課税免除は、今後の検討課題

島民や通勤通学者への配慮

第2回検討委員会で島民や通勤通学者等への配慮について次のような意見があった。

- 入島税導入を前提とし、島内住民の通勤・通学者への配慮はもとより、事業者経営支援の基本的立場から、事業者・従業員の通勤に係る配慮、島外からの通勤者通学者への配慮
- 事業者の流通コストを増大させるため、流通業務に係る事業者への配慮
- 宮島の事業者等の改修工事等を担う工事業者の車両や人員、及び経営支援専門家等への配慮
- 介護等で、日常的に宮島への往来が必要な者への配慮

沖縄県4村の環境協力税と比較しても、島民や通勤通学者等の宮島における往来は頻度に行われていることを考慮すると、それに合った制度設計が必要である。

- 沖縄県4村の制度を導入すると、往来の頻度に比例して法定外税の負担額も増えることとなり、島民や通勤通学者等の日常的に宮島を往来する者の「負担と受益」と、観光客などの往来の頻度が少ない者の「負担と受益」とのバランスを著しく欠いてしまう。

税率による負担軽減の方法の案

宮島に入域する回数を課税標準とし、次の掲げる場合について、それぞれの税率により課する。

- (1) 宮島に入域するごとに納付する場合 1回につき●●●円
- (2) 宮島に入域する際に一年分を一時に納付する場合 回数によらず●●●円 ※規定の方法は別途整理する

国税である「とん税」の仕組みを参考にしている。

とん税では、

- ・ 開港への入港ごとに納付する場合 16円/トン
- ・ 開港ごとに一年分を一時に納付する場合 48円/トン ※別に特別とん税あり

この一年分の一時納付制度は、頻繁に入港する外国船への負担軽減を目的としている。

案②

多くの観光客等によって発生する行政需要の原因者として、宮島への訪問者に課税する案

② 多くの観光客等によって発生する行政需要の原因者として、宮島への訪問者に課税する案

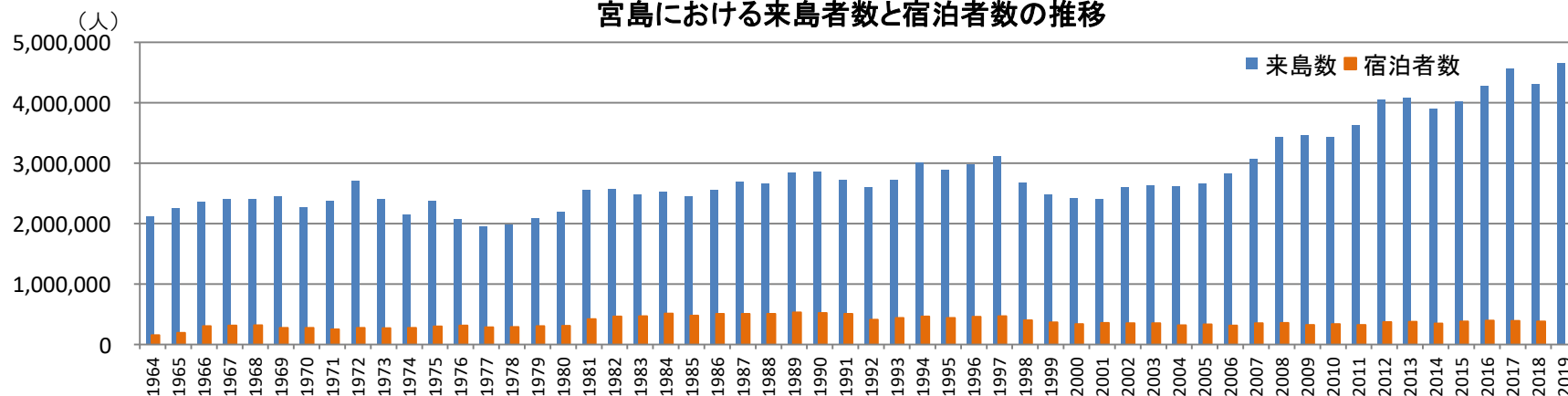
制度の要旨

- 多くの観光客等が宮島に来島することによって生じる行政需要について、その原因者である観光客等の訪問者に応分の税負担を求めるもの

課税の根拠

- 多くの観光客等が宮島に来島することにより、生じる行政需要の多くを市が負担している。
- 普通交付税における基準財政需要額は、標準的な経費を算定するものであることから、観光客数等の外からの訪問者を基礎とした交付税措置はない。
- 他都市では、原因者負担的な要素を持たせ、主として観光客に応分の負担を求める宿泊税を課しているが、宮島の宿泊者は来島者の1割にも満たない状況であり、観光客等の訪問者に負担を求めることとなる宿泊税は、広く負担を求める点で有効に機能しない。

宮島における来島者数と宿泊者数の推移

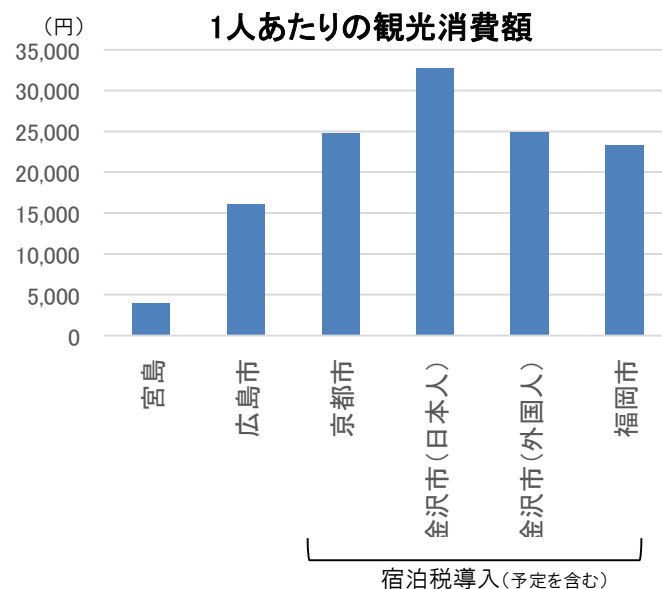


② 多くの観光客等によって発生する行政需要の原因者として、宮島への訪問者に課税する案

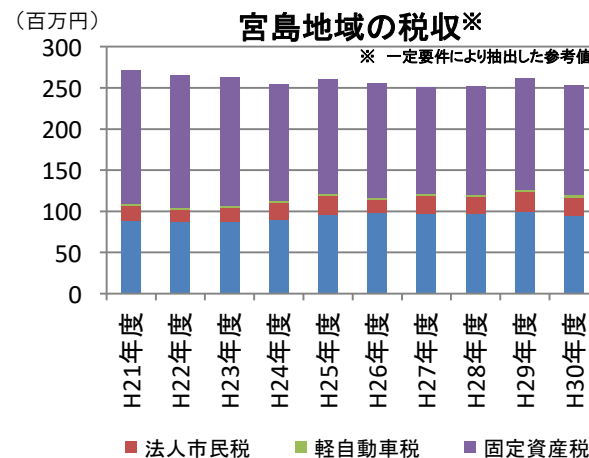
課税の根拠

- 宮島における1人あたりの観光消費額は3,990円(平成30年)であり、現時点では通過型の観光が主体となっている。
- 観光客の増加が直ちに宮島地域の税収につながっておらず、多くの観光客等が宮島に来島することによって生じる行政需要の一部を原因者に負担してもらうためには、宮島に入域する行為で、課税客体を絞って徴収する手法以外に、優れた手法がない。
- 観光客等が宮島に来島していることによって生じる行政経費は次のものが上げられる。

- 公衆トイレ改修、年間450万人超の来島者に対応可能な旅客ターミナル等への改修、サインやインフォメーションの充実、観光客のマナーアップの取組、宮島口での渋滞対策 など



※ 宮島、広島市は、広島県観光客数の動向(H30)より
 ※ 京都市は、京都府観光入込客数及び観光消費額(H30)より
 ※ 金沢市は、金沢市観光調査結果報告書(H30)より
 ※ 福岡市は、福岡県観光入込客数推計調査(H29)より



② 多くの観光客等によって発生する行政需要の原因者として、宮島への訪問者に課税する案

税の使途

- 税の使途は、基本的には多くの観光客等が来島することによって生じる行政需要に充当することとなる。
- 現在策定中の宮島まちづくり基本構想で掲げられた内容で、それに対応するものをイメージしやすいように列記している。
 - **持続可能な観光地経営**（マーケティング・マネジメント機能の強化、AIやIoT・ICTを活用した環境整備、来島者用のゴミステーション等の検討、公衆用トイレ改修）
 - **棧橋施設・旅客ターミナルの改修**（年間450万人超の来島者に対応可能な施設への改修、公共施設の複合化の検討）
 - **持続可能な魅力ある観光メニューの開発**（ARやVRを活用した双方向な体験、島民との交流による文化体験、伝統工芸や産業体験、ライトアップや照明の更新・活用）
 - **サインやインフォメーションの充実**（ピクトグラムなどによる誰にも分かりやすいサインや、IoTやICT活用によるインフォメーションの設置）
 - **観光客のマナーアップの取組**（ガイドラインの発効と提供、マナー啓発、サインや道路舗装等による観光ゾーンと生活ゾーンの分離）
 - **救急医療体制の充実**（夜間、休日の救急医療体制の充実）
 - **歩行者空間整備**（歩行空間のバリアフリー化、照明の整備、ポケットパークの整備）
 - **自動車利用の抑制**（宮島口の駐車場拡充、市街地への乗り入れ規制の検討）
 - **無電柱化の推進**（電線類の地中化等による無電柱化の推進）
 - **道路舗装の更新**（耐久性の高い工法による美装化）
 - **宮島ルールブックの適用**（宮島のあるべき姿やしきたりを分かりやすく解説する心得本の普及・啓発） など



宮島棧橋旅客ターミナル



宮島診療所



おもてなしトイレ

② 多くの観光客等によって発生する行政需要の原因者として、宮島への訪問者に課税する案

類似する法定外税の例

名称	自治体名	課税客体	種別
別荘等所有税	熱海市	主として保養の用に供する家屋又はその部分等	普通税

- 熱海市においては、多数の別荘等が立地しており、それに起因する各種行政施設の整備等に対する財政負担が大きく、別荘等が所在することによる行政需要を賄うため、別荘等所有者に対して応分の負担を求めている。
- 別荘等所有税によって、ごみの収集や道路、消防施設の整備等を行っている。
 - 熱海市に所在する別荘等に起因する行政需要を賄うために、その原因者である別荘等所有者(保養目的で所有する建物)に課税客体を絞って課税を行っている

課税客体

- 船舶により、宮島を訪問する行為

往来の頻度の多い者への配慮

- 課税対象となる者の中で、宮島への往来の頻度が多い者への配慮として、8ページで示した税率を採用することも考えられる。

納税義務者

- 船舶により、宮島を訪問する者
- 訪問とは、恒常的に所在する者以外の者が入域することをいい、宮島に入域する者のうち次の者を除く者をいう。
 - (1)廿日市市宮島町の区域内に住所を有する者
 - (2)廿日市市宮島町の区域内に通勤又は通学する者

※ 課税免除は、今後の検討課題

➤ 案②について外部アドバイザーに意見照会を行った。

森信茂樹・中央大学大学院法務研究科特任教授（外部アドバイザー）意見の概要

- ❑ 多くの観光客等の来訪によって発生する行政需要を、その原因者に行政需要の経費の一部の負担を求める法定外税の制度設計は可能である。例えば、環境税は、汚染者負担の原則という考えのもと、原因者にその負担の一部を求める制度設計となっている。
- ❑ 課税技術上、納税義務者を外形的に判断できる必要があるが、案②で示された宮島への訪問者の定義であれば、外形的に判断することが可能と考えられる。
- ❑ 定義された納税義務者を、徴収する現場でも混乱無く判断できるように特別徴収義務者等と調整を図っていく必要がある。

➤ 森信茂樹外部アドバイザーに加えて、案②について租税法・租税論の専門家に見解を伺った。

※ 五十音順に掲載

【青木 宗明・神奈川大学経営学部教授の見解の概要】

- ❑ 法定外税の創設が求められる理由は、もっぱら島外から来訪する人々によって、「追加の財政需要」が発生していることに求められる。
- ❑ したがって、観光客等の来訪によって発生する行政需要を、その原因者に負担を求める法定外税の制度設計は可能である。
- ❑ 観光客等によって引き起こされる行政需要は、観光に特化するものではなく、一般的な行政需要である。
- ❑ この点で島民等を非課税とする根拠は、島民はすでに住民税を負担しており、観光客等の来訪がないと仮定した場合、財政需要は同税によって賄われているはずという点である。

※ 次頁に続く

【青木 宗明・神奈川大学経営学部教授の見解の概要(続き)】

- すなわち、構想する法定外税を、来訪者についての住民税の代わりと考えてもよい。1日であれ2日であれ、短期滞在する間の分の住民税を法定外税として負担するというイメージである。
- かくして、法定外税の用途は特定されるべきではなく、普通税として制度構築すべきである。
- 用途によって島民等にも受益があるではないか(納税義務者があるのではないか)との指摘は、応益課税を想定しており、原因者課税の場合には当てはまらないので、不適切な指摘である。
- ここで構想する法定外税は政策税制であり、課税の効果を上げるためには、課税客体・課税標準や納税義務者を厳選するのは間違いではない。
- この政策税制に対して、無差別に全員に課税するのが公平など、一般的な租税原則を振りかざして批判するのがむしろ間違いである。

【渋谷 雅弘・中央大学法学部教授の見解の概要】

- 全員に課税することが公平だとする考え方もあるが、原因者にその費用の一部を、受益者にその費用の一部を負担させることで公平だとする考え方もある。
- 税の制度設計や条例上で、税の公平性が保たれても、実際の徴収の現場でそれが実現できないと公平性が保たれないという部分もあるため、その両方を意識しておく必要がある。

【田中 治・同志社大学法学部教授の見解の概要】

- 多くの観光客等の来訪によって発生する行政需要を、その原因者に行政需要の経費の一部の負担を求める法定外税の制度設計は可能である。
- 多くの観光客等の来訪によって発生する追加の行政需要に対応するための法定外税であり、島民等がその負担を負うべきではないとするほうが、課税の正当性があるのではないか。
- 来訪者に経費の一部を求める点において、宿泊税と同じ考え方である。

【沼尾 波子・東洋大学部国際学部教授の見解の概要】

- 年間400万人以上の来島者があれば、行政が担う追加的な負担は大きいだろう。それらについて、来島者に応分の負担を求めることも必要だろう。
- 使途については、宮島のために使われているという納税者の理解と共感が必要である。税負担を通じて、島の環境保全等に参加しているという考え方が持てるような使途を考えることも大切。税の使途について、来島者に分かりやすく伝えていく工夫も必要である。

【三木 一義・前青山学院大学学長の見解の概要】

- 選挙権を有しない者への課税は好ましくないと言われているが、宿泊税や国際観光旅客税でも、行政区域外や国外からの旅行者が主な納税義務者となっている。観光施策や観光インフラの整備の財源の一部をそれらの原因者に負担を求めるのは課税根拠として許容されている。
- 宮島への入域者のうち、宮島以外から訪問する者へ課税し、その使途が宮島及び観光施設の維持に使われるので、宮島島民及び納税義務者にも受け入れられるのではないかと。廿日市市の課税自主権を発揮するべきである。
- 法定外税の同意要件である、①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、②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、③国の経済施策に照らして適当でないこと、の三要件のいずれにも該当しないと考えられる。

【吉村 政穂・一橋大学大学院法学研究科教授の見解の概要】

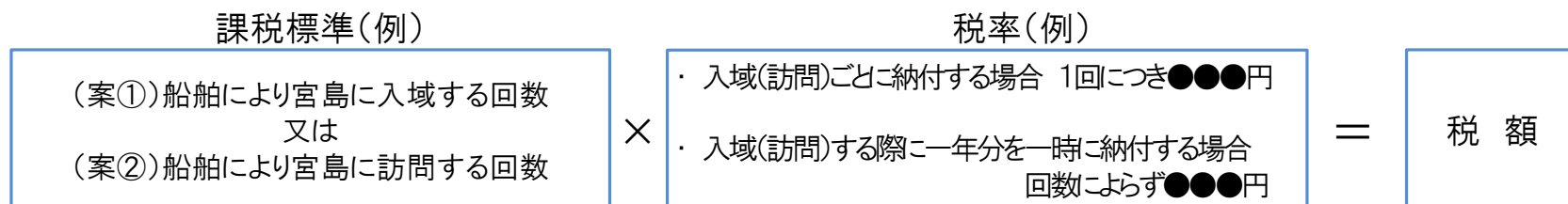
- 狙い撃ち課税は、平等原則違反のおそれがあるほか、政治プロセスに関与できないという部分で問題があると一般的に言われているが、宿泊税でも大半が選挙権を有しない者が納税義務者となる制度設計であり、許容されつつある。その際、負担が過度ではない、使途の透明性、納税者のメリットなどがポイントだろう。
- 他都市では、観光施策のための財源として、その都市を訪問する者が利用するという前提で宿泊行為に着目して課税しているが、通過型の観光地では採用できないし、観光客などの訪問者への課税ポイントを見出すことは難しい。その点においては、入域する行為のうち、宮島を訪問する者に課税することは一定の合理性があるのではないかと。
- 多くの観光客等の来訪によって発生する行政需要に充てるためであれば、普通税が相応しいだろう。その際、使途の透明性を確保するためある程度の使途の方向性を示すべきだろう。太宰府市の「歴史と文化の環境税」が参考となる。

案①と案②の整理

案①と案②の整理表

項目	案① (入域者への課税)	案② (訪問者への課税)
課税根拠	<p>特定の目的の施策に充てるためにその受益を受ける者に費用の一部の負担を求める(応益課税)</p> <p>(特定の目的の施策)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 宮島の自然・歴史・文化を守るための施策 ➢ 観光地の質的向上のための施策 ➢ 歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるための施策 	<p>新たに発生する行政需要に対し、その原因者に費用の一部の負担を求める(原因者課税)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 観光客等が宮島に来島していることによって発生している行政経費 <p>(例) 公衆トイレ改修、年間450万人超の来島者に対応可能な旅客ターミナル等への改修、サインやインフォメーションの充実、観光客のマナーアップの取組、宮島口での渋滞対策 など</p>
納税義務者	<p>受益を受ける者</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 船舶で宮島に入域する者(全員) 	<p>原因者</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 船舶で宮島に訪問する者 <p>〔訪問とは、恒常的に所在する者以外の者が入域することをいい、宮島に入域する者のうちから次の者を除く者をいう。〕</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 廿日市市宮島町の区域内に住所を有する者 (2) 廿日市市宮島町の区域内に通勤又は通学する者
使 途	<p>課税根拠で示した特定の目的の施策に必要な費用の一部に充てる</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 宮島の自然・歴史・文化を守るための施策 ➢ 観光地の質的向上のための施策 ➢ 歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるための施策 	<p>宮島に訪問する者によって生じる行政経費の一部に充てる</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 観光客等が宮島に来島していることによって発生している行政経費

税率の設定について



税率の設定に当たっては、次に掲げる事項等を踏まえ総合的に判断することとなる。
(第4回宮島財源確保検討委員会を予定)

➤ 総務省の同意要件との関係はどうか

次のいずれかが該当すると認める場合を除き、総務大臣はこれに同意しなければならない。

(地方税法第671条、第733条)

- ① 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
- ② 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
- ③ ①及び②のほか、国の経済政策に照らして適当でないこと

➤ 税の使途(事業費)との関係はどうか

➤ 納税義務者の理解が得られ、継続して導入ができるか

➤ 他の地方団体の法定外税と比較してどうか など