

札幌市観光振興に係る新たな財源に関する調査検討会議

答申

(案)

令和元年 月

札幌市観光振興に係る新たな財源に関する調査検討会議

はじめに

札幌市観光振興に係る新たな財源に関する調査検討会議

委員長 平本 健太

I 札幌観光の現状と課題認識

札幌市を訪れる観光客の数は年々増加しており、2018年度には約1,585万人となっている。近年は、特に外国人観光客の伸びが顕著であり、2009年度に約50万人であった外国人宿泊者数は2018年度には約272万人となり、10年間で5倍以上に増加している。

観光客の経済効果では、2018年度の観光消費額は約5,780億円と推計されており、小売業や飲食業、運輸業、宿泊業など多様な分野への直接効果や、それに伴う経済波及効果は、国内有数の観光都市である札幌の経済発展にとって欠かせない存在となっている。

一方で、月別の観光客入込数を見ると、繁忙期（7月～9月）と閑散期（11月～4月）の差が大きく、閑散期における観光客数の減少が宿泊施設の稼働率低下につながるなど、観光関連事業者の収益を停滞させている。

また、観光客の入込数は増加傾向にあるものの、宿泊日数は1人あたり1.2～1.3泊程度で横這いであり、観光客1人あたりの観光消費額が伸び悩む要因となっている。

さらには、外国人宿泊者の国・地域別の割合を見ると、中国・韓国・台湾・香港が4分の3を占め、特定の市場に依存した構造となっており、国際情勢に対するリスク耐性が低くなっている。

本検討会議では、これらの札幌観光の現状と課題を共有し、札幌市が今後取り組むべき観光振興の方向性とそのための財源の在り方について議論を進めた。

Ⅱ 今後取り組むべき観光振興の方向性

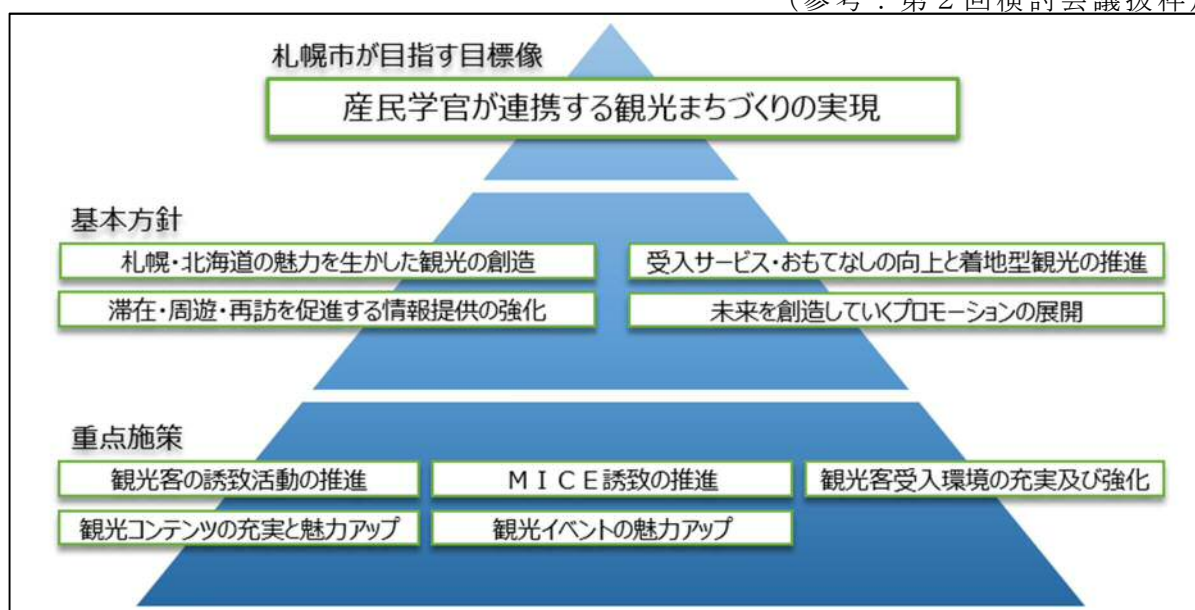
1 現在の取組の方向性（札幌市観光まちづくりプラン（2013-2022））

札幌市では、今後も訪れたい・住みたい魅力的な「まち」であり続けるとともに、国内外からの交流人口の確保によって地域経済を維持していくために、地域の魅力あふれるまちづくりと観光振興を一体的に進める「観光まちづくり」という考え方を取り入れ、2022年度までの観光振興の方向性などをまとめた「札幌市観光まちづくりプラン」を2014年3月に策定した。

このプランでは、札幌の特性を備えた魅力資源を十分に活用し、札幌の観光コンテンツの充実・強化と付加価値の向上を図ることにより、市民や来訪者にとって魅力的なまちづくりを推進するとともに、集客交流人口の増加に伴う観光関連収入の確保によって、観光を契機とした札幌・北海道内の経済循環と外貨獲得を実現するための基本的な方向性や重点的に推進すべき取組などを提示している。

なお、札幌市における外国人観光客の増加や個人旅行（FIT）化、モノ消費からコト消費への消費傾向の推移などといった札幌の観光を取り巻く環境の変化に的確に対応するために、2018年3月にプランを改定し、国内外からの観光客誘致を加速させていくことを基本としつつ、来札観光客の満足度向上という観点から、重点施策に「観光客受入環境の充実及び強化」を新たに位置付けた。

（参考：第2回検討会議抜粋）



2 今後の取組の方向性

観光は、札幌の経済成長を牽引する産業として経済振興の重点分野に位置付けられるなど、極めて重要な役割を担っており、より高い経済効果を発揮させることが求められている。

そのため、北海道新幹線の札幌延伸や冬季オリンピック・パラリンピック招致を契機に、更なる観光客の増加につなげるとともに、年間を通じた需要の安定化や市内の周遊促進による経済効果の裾野の拡大といった課題の解決に政策的に取り組むために、より一層の観光振興の推進が必要となる。

一方、国の「明日の日本を支える観光ビジョン（2016年3月）」において「観光は成長戦略と地方創生の大きな柱である」という認識が示されるなか、全国各地では、人口減少社会における地域振興を目的として、観光客を誘致する取組が推し進められている。

今後も、観光をめぐる都市間競争は一層激しくなると予想されるとともに、インバウンドをはじめとした観光客のニーズや観光客の満足度を高めるための課題は多様化しており、よりきめ細やかかつ即応的な対応と戦略的な投資が求められる。

さらには、本年10月のG20観光大臣会合において、SDGs（持続可能な開発目標）に対する観光の貢献や、持続可能な観光を推進するための技術革新について議論されるなど、SDGsが世界の進むべき新たな方向性を提示するなか、多文化共生や観光客と住民の共生、環境への配慮といった持続可能な観光を進める必要性が高まっている。

このような観光を取り巻く状況の変化に的確に対応し、今後も多くの観光客に選ばれる魅力的な観光地であり続けるためには、戦略性を持って観光施策を展開することが必要であり、観光客入込数の増加はもとより、滞在日数の長期化による観光消費の拡大を強く意識した取組を進めることが重要である。

また、市内唯一の温泉街である定山渓については、その魅力を最大限に活かす観光振興の取組を積極的に実施し、札幌市全体の周遊性を高めていくべきである。

そこで、本検討会議では、こうした視点を十分に踏まえ、今後取り組むべき観光振興の方向性と具体的な推進すべき項目、さらには、施策展開における重点的に推進すべき項目を以下のとおり提言する。

(1) 施策展開における戦略目標

「滞在日数の長期化による観光消費の拡大」

(2) 観光振興の方向性と施策展開における重点推進項目

ア 観光資源の魅力向上

多様化する観光客のニーズに対応し、今後も魅力的な観光地として在り続けるために、「滞在日数の長期化を促す観光魅力づくり」「札幌ならではの観光資源の磨き上げ」「札幌型の新たなツーリズムの開発」といった視点を持って観光資源の魅力を向上させることが重要である。特に「滞在日数の長期化を促す観光魅力づくり」を重点的に推進していく必要がある。

方向性 1 : 観光資源の魅力向上	
重点推進項目 : 滞在日数の長期化を促す観光魅力づくり	1. 夜間観光等の推進
	2. 都市型スノーリゾートの形成
	3. 定山溪エリアの魅力向上
推進項目 : 札幌ならではの観光資源の磨き上げ	
	4. 観光イベントの魅力向上
	5. 文化資源の有効活用
推進項目 : 札幌型の新たなツーリズムの開発	
	6. 札幌の地域資源を活用したツーリズムの推進
	7. 様々な観光資源の連携による周遊促進
	8. 「観光都市・札幌」ならではの M I C E の推進

イ 受入環境の充実

観光をめぐる都市間競争が激しくなるなか、滞在時の満足度や再訪意欲を高めるために、「滞在時の快適性を高める環境づくり」「滞在時の観光情報の発信力向上」「滞在時の安全・安心の確保」といった視点を持って受入環境を充実させることが重要である。特に「滞在時の快適性を高める環境づくり」を重点的に推進していく必要がある。

方向性 2 : 受入環境の充実	
重点推進項目 : 滞在時の快適性を高める環境づくり	
1.	市内周遊や消費を促す機能強化
2.	付加価値の高い宿泊環境づくり
3.	周遊を促進させる交通環境の改善
推進項目 : 滞在時の観光情報の発信力向上	
4.	I C Tを活用した情報発信・提供の推進
5.	観光案内機能の強化
推進項目 : 滞在時の安全・安心の確保	
6.	災害に強い観光まちづくりの推進
7.	ユニバーサルデザインの推進

ウ 持続可能な観光振興

観光産業を将来にわたり持続的に発展させることを目指し、観光客の満足度向上と市民生活環境の確保の両立を実現するために、「持続可能な観光地域マネジメントの推進」「観光客と住民の共生」「裾野の広い観光産業の更なる振興」といった視点を持って持続可能な観光振興を展開することが重要である。特に「持続可能な観光地域マネジメントの推進」を重点的に推進していく必要がある。

方向性 3 : 持続可能な観光振興	
重点推進項目 : 持続可能な観光地域マネジメントの推進	
1.	観光統計の充実と活用
2.	観光地域マネジメントの推進基盤の構築
推進項目 : 観光客と住民の共生	
3.	街の混雑の緩和
4.	観光振興に関する市民理解の促進
推進項目 : 裾野の広い観光産業の更なる振興	
5.	観光産業を担う人材の育成
6.	観光産業の成長が地域に還元される仕組みづくり

■ 戦略目標の実現に向けた施策展開イメージ



Ⅲ 新たな財源の在り方について

1 財源の必要性

札幌観光の経済効果を更に高めていくためには、より一層の観光振興の取組が求められるが、その推進にあたっては財源の確保が必要となる。

札幌市では、行財政運営や予算編成の指針となる中期実施計画として「札幌市まちづくり戦略ビジョン・アクションプラン」を定期的に策定しており、観光振興に係る取組も、この計画に基づき展開していくこととされているが、ここに位置付けられている観光関連予算の事業規模は、2015年度から2019年度までを計画期間とするアクションプラン2015においては、一般財源（市債を含む。）ベースの1年平均で約70億円となっており、また、2019年度から2022年度までを計画期間とするアクションプラン2019においては約90億円と見込んでいる。

さらに、2023年度以降についても、観光を取り巻く状況が絶えず変化するなか、観光振興の方向性に沿った施策を戦略的に展開し、札幌の地域経済を維持・発展させていくためには、更なる継続した投資が必要となると推測される。

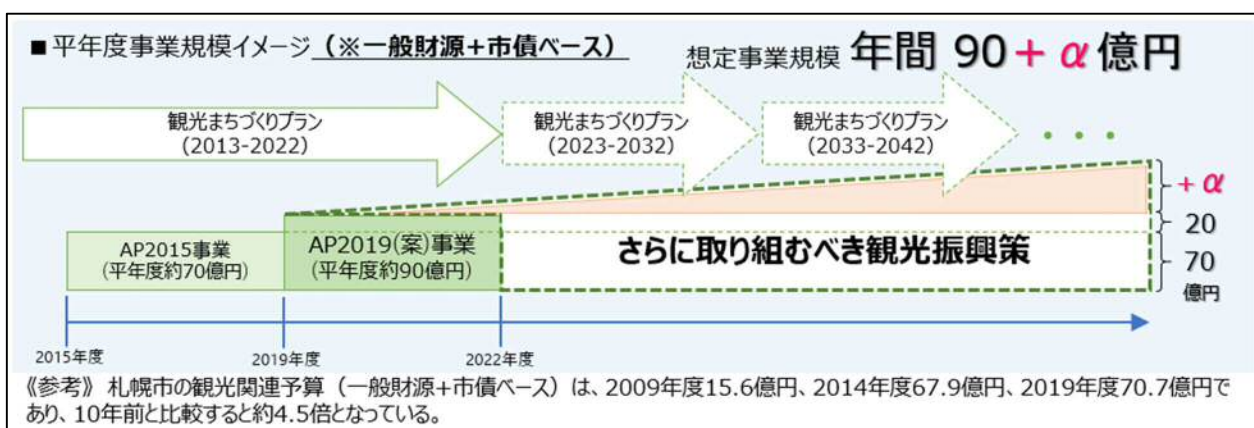
一方、今後の財政状況に関する中期的な見通しにおいては、少子高齢化や人口減少が急速に進む社会構造の変化の中で、市税をはじめとする財源の大幅な伸びは期待できず、さらには社会保障費や公共施設の更新需要の増加が見込まれている。

このような限られた財源の中で様々な行政需要に今後対応していかなければならない状況を鑑みると、札幌市が継続的に観光振興に取り組んでいくうえでは、中長期的な視点から安定的な財源を新たに確保することが必要であり、その財源の負担の在り方としては、札幌市民のみに負担を求めるのではなく、行政サービスの受益に応じた負担を求めるという観点が重要である。

■アクションプラン 2019 における観光振興策

(参考：第2回検討会議抜粋)

観光まちづくりプラン 重点施策	具体的事業	計画事業費	計画事業費 (一財+市債)
観光コンテンツの 充実と魅力アップ	都心における冬のアクティビティ創出事業／スノーリゾート推進事業／夜景・夜間観光推進強化事業／アドベンチャーリズム推進事業／定山渓集客交流拠点整備事業／定山渓地区魅力アップ事業／観光資源発掘・魅力創出事業 など	69.3億円	58.8億円
観光イベントの 魅力アップ	さっぽろ雪まつり事業／観光イベントにおけるインバウンド対応強化事業／さっぽろホワイトイルミネーション事業／さっぽろオタムフェスト事業 など	23.9億円	23.9億円
観光客受入環境の 充実及び強化	受入環境整備事業／富裕層受入環境整備事業／総合案内板設置・運営事業／市内周遊交通推進事業／宿泊施設非常用自家発電設備整備補助事業／訪日外国人旅行者等受入環境整備事業 など	222.5億円	152.7億円
観光客の誘致活動 の推進	国際観光誘致事業／国内観光振興事業／冬季オリンピック・パラリンピック招致事業／都心部クロスカントリースキー大会実証実験事業／国際スポーツ大会等誘致促進事業 など	26.3億円	20.3億円
M I C E 誘致 の推進	札幌M I C E 総合戦略（2020～2029）の策定／コンベンションビューロー運営費補助事業／M I C E 推進事業の拡充／新M I C E 施設整備事業 など	91.2億円	88.4億円
合計		433.1億円	344.2億円



※「A P」・・・「札幌市まちづくり戦略ビジョン・アクションプラン」のこと。

※想定事業規模は、新たな財源の必要性を議論する際に試算したものであり、実際の事業費は事業実施年度の予算編成の際に検討されることとなる。

2 財源の在り方

そこで、本検討会議では、他の自治体の先行事例や法的な制約などを鑑み、受益者となる観光客に負担を求める観光振興を目的とした新たな財源の在り方を検討した。

自治体の自主財源確保の手法として、地方税法に定められている税目以外に条例により定める特定の費用に充てるために課される「法定外目的税」や、地方税法に規定されている税目で標準税率と異なる税率を条例によって設定する「法定目的税の超過課税」がある。そのほかの手法として、賛同を得た者から寄附・協力を求める「寄附金」などが考えられる。

他の自治体の事例を札幌市に置き換えて検討すると、沖縄県伊是名村などにおける、いわゆる入域税は、一般道路による入域行為の捕捉が困難であることから実現可能性は低い。釧路市阿寒地域などにおける法定目的税の超過課税(入湯税の税率の引き上げ)という手法もあるが、受益者となる観光客に負担を求めるという観点で見ると、課税対象となる施設が限られるといった課題がある。神奈川県鎌倉市などにおける「寄附金」は、趣旨に賛同した者から資金を集めるため、財源としての安定性・継続性の確保が困難である。

事例検討も踏まえたうえで、本検討会議においては、東京都などが法定外目的税として導入している、宿泊施設への宿泊行為に対し課税する「宿泊税」が妥当との意見が多数を占めたが、一部に反対意見もあった。

反対の理由として、入湯税も用途の一つに観光振興があり、宿泊者にとっては事実上税が重複するほか、本年10月の消費税増税に加え、北海道が検討している観光振興を目的とする法定外目的税が重なるため、観光需要の抑制につながることに對する懸念が示された。

こうした議論を経て、本検討会議では、札幌市の財政状況や継続的な観光振興の必要性等を共有したうえで、観光振興における受益と負担の関係や、対象者の捕捉の容易性、財源の安定性と継続性、また他自治体の事例を踏まえた実現可能性などを総合的に勘案した結果、宿泊税が妥当であるとの結論に至った。

宿泊税を検討する際の税制度のあり方や留意すべき点に関する意見を踏まえて、本検討会議から制度設計にあたっての考え方を提言する。

(1) 課税要件について

ア 課税客体（納税義務者）

課税の対象として住宅宿泊事業法に規定する住宅宿泊事業施設（以下「民泊」という。）への宿泊行為を含むか否かが議論となった。

《委員からの意見》

- 民泊であってもホテルであっても泊まるという行為に変わりはないので、民泊の宿泊者も納税義務者とするべき。
- 今後の宿泊形態が多様化していくことは容易に想像できるため、現時点で例外を設けるべきではない。

課税客体（納税義務者）の検討にあたっては、負担の公平性を十分に考慮し、旅館業法の許可を受けて営業を行うホテル、旅館及び簡易宿所（下宿を除く。以下「ホテル等」という。）のほか、民泊を課税対象施設とすべきである。

※参考 対象施設数(2019年9月末時点)

ホテル等：386施設(許可施設数)／民泊：2,088件(届出件数)

イ 徴収方法

納税義務者が宿泊施設の宿泊者であることから、宿泊税を既に導入している他の自治体と同様に、徴収の実行性を確保するため、ホテル等及び民泊の事業者（以下「宿泊事業者」という。）による特別徴収が適当である。

観光客や観光関連事業者に対し税制度をしっかりと周知するとともに、宿泊事業者を特別徴収義務者とした場合、その事務的な負担について一定の配慮を検討する必要がある。

《委員からの意見》

- 実行性を持って税を徴収するためには、宿泊事業者が特別徴収することが妥当である。
- 特別徴収に伴うシステム改修や徴税対応等の事務的な負担への配慮は必要である。
- 徴収漏れが生じないような税制度にすべきである。

ウ 税率・免税点

税率や免税点については、宿泊税の導入事例によると、それぞれの地域事情を考慮した制度となっており、各自治体によって考え方が異なる。本検討会議においても、税率の計算方法として「定額制^{※1}」「定率制^{※2}」に関するメリット・デメリットや、宿泊者の負担感など様々な議論があった。

※1「定額制」・・・一定の金額を徴収する方法

※2「定率制」・・・宿泊料金に一定の割合を乗じて徴収する方法

《委員からの意見》

- 宿泊事業者の宿泊者への説明負担や計算の煩雑さを考えると定率制は現実的ではなく、定額制に一定の合理性がある。
- 税率・免税点について、簡便かつ広く薄く負担いただくことが望ましい。
- 宿泊料金に関わらず、納税者の受ける行政サービスは変わらないため、定額制かつ免税点がない制度が分かりやすい。
- 徴収に係る事務的な負担を限りなくゼロにできるのであれば、定率制が良いと思うが、現時点では定額制の方が現実的である。
- 定額制は量を求める政策と、定率制は質を求める政策とそれぞれ親和性が高く、質を求める政策に重点を置くのであれば定率制が望ましい。
- 定額制は低価格ほど負担感が増すため、負担感への配慮により免税点を導入せざるを得なくなるが、定率制は担税力に基づく公平感が担保される。
- 宿泊料金と食事料金を区別できる仕組みが必要である。
- 定率制は税制度として応能説・応益説どちらからも公平性が高い。しかし、宿泊事業者の徴収負担を考えると、現時点で定額制を採らざるを得ないという意見も理解できる。
- 免税点は宿泊事業者の価格形成に与える影響が大きいこと、民泊が実質的に免税となり不公平感が生じることから設定すべきではない。
- 現場に負担がかからないような方法を重視すべきであるが、時間の経過により方法を見直すことも必要である。
- 短期間で税額や免税点が変わるなどの安易な制度改定が生じないよう、将来を見据えた制度設計とするべきである。
- 定額制と定率制のどちらにしても、北海道と異なる制度になること、過重な負担になることを避けるよう北海道と協議をしてほしい。

税率の計算方法については、北海道等との調整が必要となるが、担税能力に応じた負担を求めるといった視点や、特別徴収義務者となる宿泊事業者の徴収に係る事務的な負担などを考慮しながら、公平・中立・簡素などの税の原則に則った十分な検討が必要である。

本検討会議では、宿泊料金によって受益の程度は変わらないこと、宿泊事業者の徴収負担を考慮するといった観点から、現時点では定額制の意見が多数を占めたが、今後のIT化の進展などによって徴収事務の簡素化が図られた場合には、税率の計算方法の見直しも考えられる。

また、免税点については、宿泊事業者の価格設定に与える影響や行政サービスを一定程度享受している者に広く負担を求めるという視点を踏まえ、設けるべきではない。

エ 課税免除

京都市や倶知安町と同じく、修学旅行生等を課税免除対象とするかについて議論となった。

《委員からの意見》

- 本来は課税対象となるべきであるが、将来的なりピーターとなることや教育効果を踏まえて、免税とすることに一定の合理性がある。
- 修学旅行等をはじめとする児童・生徒の教育的行事への配慮も検討の余地がある。
- 教育目的を持つ行事に対する課税免除は良いと思うが、その対象範囲が明確になるような制度設計をすべきである。
- 課税免除対象は極力少なくすべきである。

課税免除に係る宿泊事業者の事務的な負担を考慮する一方で、修学旅行は教育目的であり公益性が高いこと、また、修学旅行生が将来的な札幌市の観光客になり得ることなどを踏まえた検討が必要である。

なお、課税免除を設定する場合、宿泊者や宿泊事業者の混乱を避けるために、その対象者の範囲を明確にすべきである。

(2) 使途の明確化について

宿泊税を新たな財源として安定的に確保していくためには、納税者の理解を得ることが重要であることから、宿泊税を財源とした施策が今後の取り組むべき観光振興の方向性に沿うものであり、札幌の観光全体に資することを明確にする必要がある。

したがって、税収の使途について、どのような事業に使われるのか、また使われたのか、納税者に対する透明性を確保するための仕組みを構築すべきである。

(3) 観光振興を協議する組織の設置について

宿泊税を財源とした施策の実効性を高めるとともに、観光振興の取り組むべき方向性は、今後も継続的に検討する必要があることから、札幌の観光振興について定期的に協議する場として、札幌市と有識者、観光関連事業者等からなる組織を設置すべきである。

(4) 入湯税との調整について

宿泊税を新設する場合、入湯税の税率について、課税主旨を踏まえつつ、納税者にとって過重な負担とならないよう一定の調整を検討する必要がある。

(5) 関係自治体との調整について

道内においては、既に倶知安町において宿泊税が導入されているほか、北海道をはじめ、他の複数の自治体でも宿泊税を含む観光振興に係る新たな財源を検討する動きが広がっている。納税者にとって過重な負担とならないことはもとより、複数の異なる制度が混在することによって観光客や宿泊事業者の混乱を招くなど、宿泊税の趣旨に反して観光振興の妨げとなってはならない。

観光振興は、地域によって課題が異なることから、原則として基礎自治体が担うべきであり、納税者となる宿泊者の納得を得るために、受益と負担の観点を重視し、納めた税が札幌の観光振興の発展につながるように使われなければならない。

なお、広域自治体としての観光振興を担う北海道との役割分担についても調整することが必要である。

おわりに

本検討会議としては、以上のとおり、滞在日数の長期化による観光消費の拡大に向けた、観光資源の魅力向上、受入環境の充実、持続可能な観光振興といった「今後取り組むべき観光振興の方向性」と、その方向性に沿った戦略的な施策展開を提言する。

また、「新たな財源の在り方」について、これらの観光振興の取組を安定的かつ継続的に進めるための財源として、宿泊税の新設を提言する。今後、札幌市において、宿泊税の具体的な制度設計を行う際には、各委員からの意見を十分に踏まえ検討していただきたい。

新たな財源を活用した観光振興策の効果を十分に検証し、観光振興に取り組むことによって、観光客と札幌市民の双方の満足度を高め、札幌市が将来にわたって魅力ある都市であり続けることを期待する。

以上

参考 1 検討経過

	開催日	議題等
第 1 回	令和元年(2019年) 9月5日	・観光振興の現状と課題 ・観光振興のための新たな財源の考え方
第 2 回	令和元年(2019年) 11月8日	・観光振興策と事業規模 ・新たな財源の在り方
第 3 回	令和元年(2019年) 12月9日	・答申骨子(案)の検討
第 4 回	令和元年(2019年) 12月20日	・答申(案)の検討

参考 2 委員名簿

(敬称略)

氏名	所属
委員長 平本 健太	北海道大学大学院経済学研究院 院長
副委員長 石黒 侑介	北海道大学観光学高等研究センター 准教授

(50音順、敬称略)

池田 純久	札幌市内ホテル連絡協議会 代表幹事
今井 啓二	一般社団法人札幌観光協会 専務理事
大島 昌充	一般社団法人すすきの観光協会 会長
金川 一男	一般社団法人定山溪観光協会 会長
笹本 潤一	日本旅行業協会北海道支部 支部長
廣田 恭一	札幌商工会議所 専務理事
宮越 健文	定山溪温泉旅館組合 組合長
米澤 佳晃	札幌ホテル旅館協同組合 理事長

参考3 諮問書(写)

札観第1010号
令和元年(2019年)9月5日

札幌市観光振興に係る新たな財源
に関する調査検討会議 委員長 様

札幌市長 秋元 克広

札幌市における「今後取り組むべき観光振興の方向性」と「新たな財源の在り方」について(諮問)

観光は、様々な産業に経済波及効果をもたらし、札幌の経済を牽引する重要な役割を担っています。また、北海道新幹線の札幌延伸やオリンピック・パラリンピック招致を契機に、更なる観光客の増加につなげるために、より一層の観光振興の推進が必要となります。

特に札幌市では、近年の外国人観光客の急増やニーズの多様化を踏まえて、二次交通の充実や文化・習慣への対応など、札幌を楽しんでいただくための受入環境の充実を進めることなどが求められており、国内外から魅力ある観光地として高く評価され続けるよう、観光振興のための安定的な新たな財源について、検討することといたしました。

つきましては、札幌市が魅力ある都市であり続けるために、「今後取り組むべき観光振興の方向性」「新たな財源の在り方」について御議論をいただきたく、ここに諮問いたします。