

熱海市行財政審議会諮問資料

宿泊税の創設（案）

令和4年11月

熱海市

【目次】

1. 諮問に至る経緯	1
2. 熱海市の現状	1
(1) 人口の推移	1
(2) 歳入の状況	2
(3) 産業の状況	3
3. 観光振興に資する財源の必要性	5
(1) 熱海市における観光振興の責務	5
(2) 熱海市における観光振興の効果等	5
(3) 観光客による消費の増加が熱海市に与える影響	7
(4) 観光振興施策の受益者と負担を求めることの妥当性	8
4. 観光振興に係る行政需要	8
5. 観光目的財源の負担のあり方	9
(1) 受益者に負担を求める場合の考え方の順序	9
(2) 自主財源の確保のための各手法の選択基準に対する比較	10
(3) 租税による負担について	10
(4) 宿泊税の創設の妥当性	11
6. 宿泊税の導入検討にあたっての基本的な論点	12
7. 宿泊税の課税要件	14
(1) 課税客体、課税標準及び納税義務者	15
(2) 特別徴収義務者、徴収方法及び申告期限	15
(3) 税額（税率）	16
(4) 免税点、課税免除	17
(5) 課税期間（見直し期間）	18
(6) 罰則	18

1. 諮問に至る経緯

熱海市は、「温泉」という天与の資源、海山に囲まれた良好な「景観」、そこに育まれた「歴史・文化」など多様な地域資源により観光地として発展し、観光産業が基幹産業となっています。しかしながら、持続可能な観光地として将来にわたって生き残っていくためには、変化・多様化し続ける旅行者のニーズ、旅行形態に対し、地域が一体となった観光まちづくりの取り組みやデータ等の分析に基づき適時適切な施策が展開できる仕組みによる対応力が求められています。このような中、本市では、観光振興の目標・指針としての「熱海市観光基本計画2021」（以下「観光基本計画」という。）を令和3年5月に改定し、総合的に観光振興を進めるために市の責務や観光振興に関わる者の役割を示した「観光振興条例」を令和3年6月に制定し、明確なビジョンのもと総合的かつ計画的に、いつまでも魅力的な観光地であり続けるための観光振興施策を展開しています。

このような中、観光振興を継続的かつ安定的に高い水準で行っていくための観光目的財源の確保は重要な課題となっており、計画改定のために開催された観光戦略会議の財源検討部会においてもその必要性について議論され、観光目的税の導入についてのご意見を頂き、「安定した観光目的財源の検討・確保」について、観光基本計画への記述が盛り込まれました。

これらのことを踏まえ、安定的な観光目的財源の必要性、負担者の妥当性等について市の関係部署が連携して検討を重ねた結果、宿泊税を創設することについて熱海市行財政審議会に諮問することが適当であるとの結論に至ったため、当該審議会において調査、審議のうえ答申をお願いするものです。

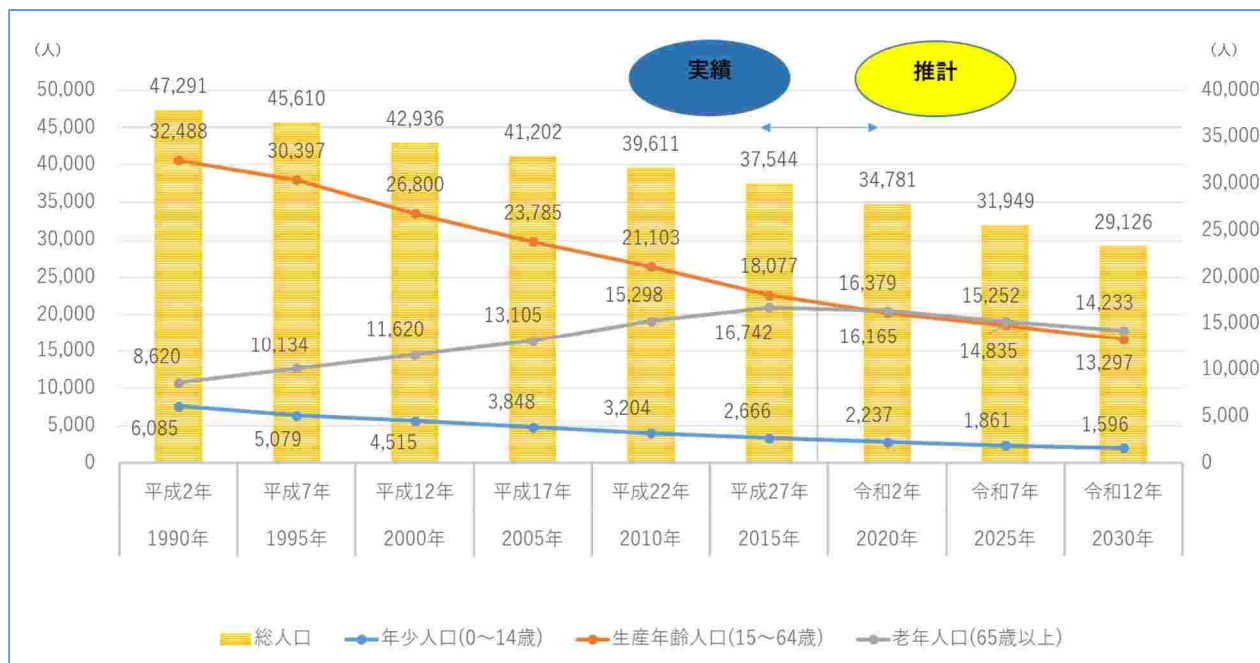
2. 熱海市の現状

(1) 人口推移

熱海市の人口は下記図表が示すとおり減少傾向にあり、平成27年（2015年）の国勢調査を基にした「国立社会保障・人口問題研究所」の推計（コーホート要因法）によると、令和12年（2030年）における本市の総人口は、約29,000人に減少し、高齢化率は48.9%に増加すると予測されています。さらに同推計では令和2年度以降老年人口が生産年齢人口を上回ると推計しており、このことに伴って就業人口も減少し、税収が減少していくことが懸念されています。

令和2年度の国勢調査の結果では、生産年齢人口15,252人に対し、老年人口16,376人となっています。

国勢調査における熱海市総人口の推移と推計人口 ※各年10月1日現在



(第5次熱海市総合計画より)

人口減少に伴う熱海市内の民間消費支出による熱海市への経済波及効果の推計

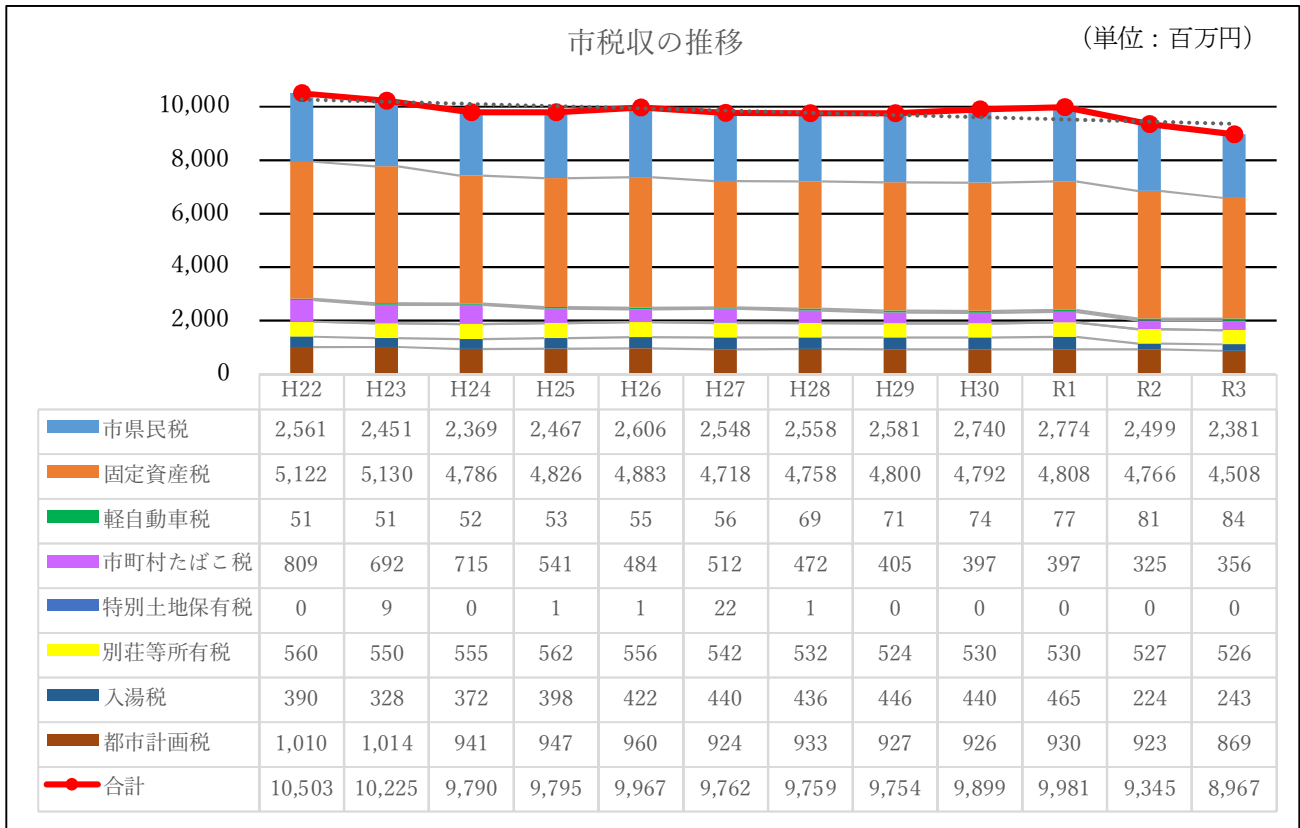
(単位: 百万円、人、%)

年次	人口 (人)	総支出額	直接効果	経済波及効果合計	付加価値誘発額	雇用誘発数 (人)	市民税誘発額	
2015年	37,544	88,118	42,414	51,561	35,701	3,747	584	
2025年	31,949	74,984	36,092	43,876	30,379	3,189	497	
2030年	29,126	68,360	32,904	40,011	27,709	2,908	453	
2015 ~ 2025	増減数	△5,596	△13,134	△6,322	△7,685	△5,321	△559	△87
	増減率	△14.9	△14.9	△14.9	△14.9	△14.9	△14.9	△14.9
2015 ~ 2030	増減数	△8,418	△19,758	△9,510	△11,550	△7,997	△839	△131
	増減率	△22.4	△22.4	△22.4	△22.4	△22.4	△22.4	△22.4

(平成27年度熱海市産業連関表より)

(2) 歳入の状況

税込決算額の推移を見ると、平成20年代の初頭には全税目で約105億円あった税収が、90億円台に減少しています。この減少の主な理由は、マンション、一戸建て等の不動産の新築が少なく、増加していないことから固定資産税・都市計画税が減少傾向にあることと、健康志向によるたばこの消費量の減少に伴う市たばこ税の減少によるものと言えます。都市としての魅力を高め移住や投資を呼び込めなければ、市の歳入の根幹をなす固定資産税・都市計画税の減少傾向は続く懸念されます。

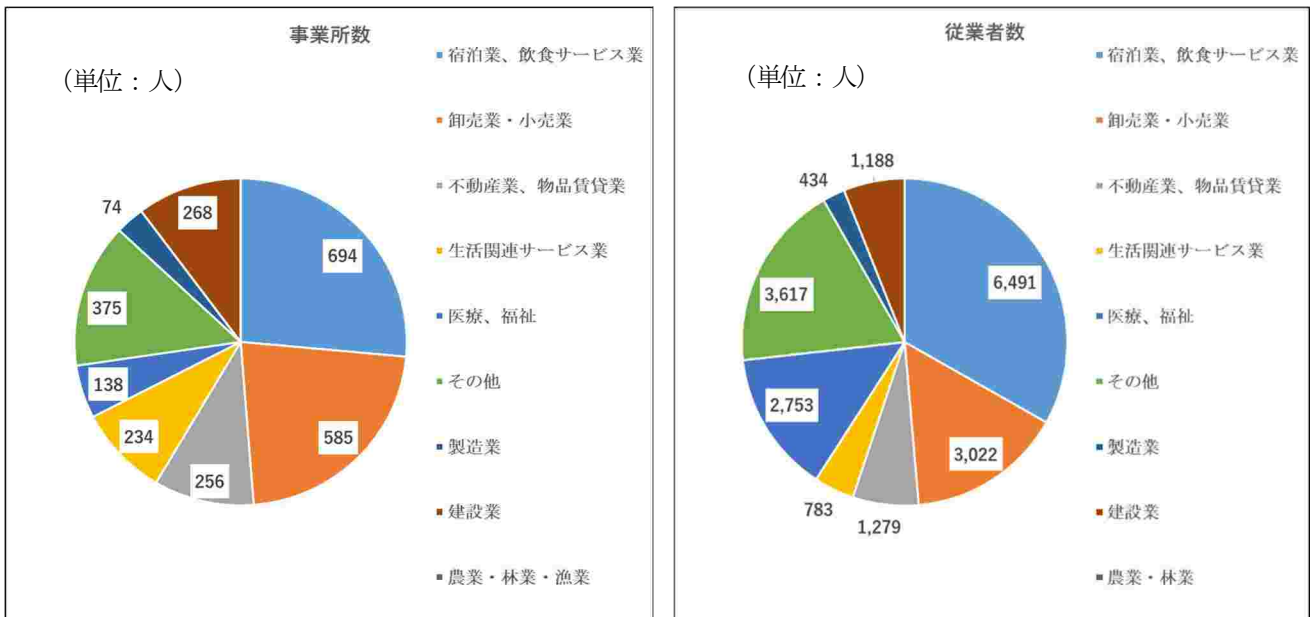


(3) 産業の状況

以下に示す2つの統計結果から宿泊業、飲食業、卸売・小売業の事業所数、就業者数が多数を占めており、これらが熱海市の基幹産業となっていると言えます。このことから、熱海市の経済は市外からの来遊客の動向に左右される産業構造となっていると言えます。

①経済センサスにおける事業所数、従業者数

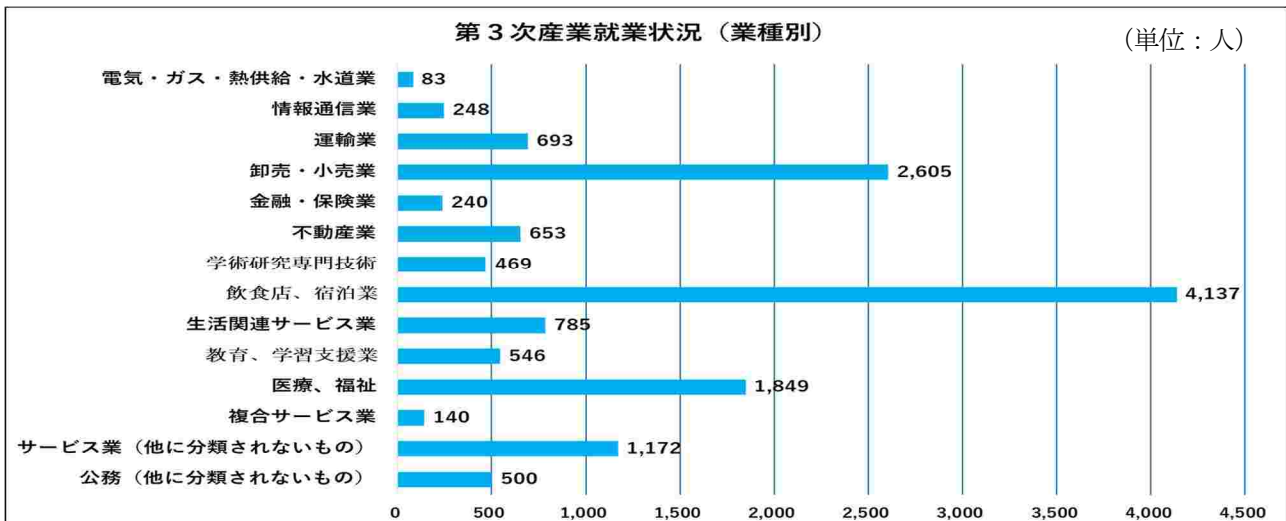
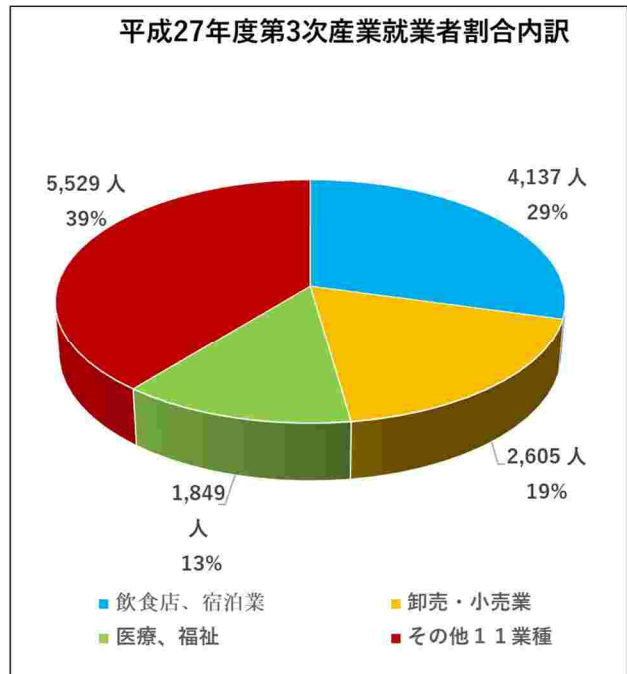
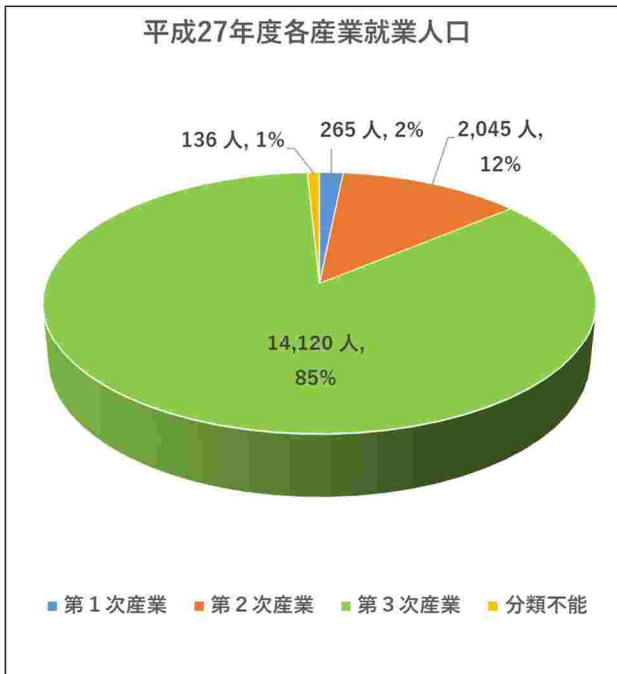
平成28年の事業所数は全体で2,630件であり、「宿泊・飲食サービス業」の事業所数は694件で全事業所数の26.4%を占めており、次いで「卸売業・小売業」が585件(同22.2%)、「不動産業、物品賃貸業」が256件(同9.7%)となっている。従業者数では全体で19,637人であり、「宿泊・飲食サービス業」の従業者が6,491人で全従業者数の33.1%を占めており、次いで「卸売業・小売業」が3,022人(同15.4%)、「医療・福祉」が2,753人(同14.0%)と多い調査結果となっています。



② 国勢調査における産業就業状況

第3次産業に就業する者の割合が全体の85.2%と非常に高く、その中でも「飲食店、宿泊業」及び「卸売・小売業」に従事する人だけで、6,742人で第3次産業全体の約5割を占めています。

区分	平成27年度国勢調査	平成22年度国勢調査
第1次産業就業者割合	1.6% (就業者数265人/総数16,566人) (県平均:3.8%、23市中23位)	1.6% (就業者数286人/総数18,047人) (県平均:4.1%、23市中23位)
第2次産業就業者割合	12.3% (就業者数2,045人/総数16,566人) (県平均:32.2%、23市中23位)	12.0% (就業者数2,159人/総数18,047人) (県平均:32.8%、23市中23位)
第3次産業就業者割合	85.2% (就業者数14,120人/総数16,566人) (県平均:60.9%、23市中1位)	83.7% (就業者数15,102人/総数18,047人) (県平均:60.5%、23市中1位)



3. 観光振興に資する財源の必要性

(1) 熱海市における観光振興の責務

令和3年6月熱海市議会定例会において熱海市観光振興条例が可決され、令和3年6月28日に施行されたことに伴い、熱海市又は熱海市長にとって以下のことが責務の一部として加えられました。

- ・観光振興に関する総合的な施策を策定し、及び実施すること（第4条第1項）
- ・観光事業者等の自主的な観光振興に関する取組の促進、情報の提供その他必要な支援並びに観光事業者等及び広域観光組織との連携の確保に努めること（第4条第2項）
- ・観光振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための体制を整備すること（第10条）
- ・観光振興に関する施策を推進するために必要な財政上の措置を講ずるよう努めること（第12条）

観光振興に係る施策及び財政上の措置が、熱海市にとって義務的な要素となったことは、大きな変化と言えます。

(2) 熱海市における観光振興の効果等

熱海市においては、人口減少等により税収は減少していくことが予測される一方で、高齢化が今後も進んでいけば社会保障に係る歳出額は抑制できず増加していく可能性は高く、今後財政運営は厳しさを増していくことが想定されます。

本市は、年間約300万人の宿泊客が訪れる国内有数の観光都市であり、観光産業が市の基幹産業となっていることは、これまでのデータからも明らかです。

そして、熱海市の地域経済循環分析【2015年版】で分類する38産業のうち、宿泊・飲食サービス業は、生産額、売上、付加価値額等において最大の数値を示す産業であり、平成27年度熱海市産業連関表に示す30部門の産業においても宿泊業の生産額増加による市内経済への波及効果が最大であるとされていることから、観光関連施策への財源の投下は産業振興、雇用・税収の誘発の面からも最も効果的、効率的と考えられます。

熱海市の地域経済循環分析【2015年版】

地域の中で規模の大きい産業は何か①：産業別生産額

分析の
視点

- ・生産額が大きい産業は、域内にとどまらず域外へも販売している可能性が高く、域外から所得を確保できる地域にとって強みのある産業である。
- ・ここではまず、産業別生産額より、地域の中で規模の大きい産業が何かを把握する（下図）。

生産額が最も大きい産業は宿泊・飲食サービス業で497億円であり、次いで保健衛生・社会事業、建設業、住宅供給業の生産額が大きい。

産業別生産額



熱海市内の特定産業の生産増加による熱海市内への経済波及効果

～生産額（＝直接効果）上位10業種による産業別比較

（単位：百万円、倍、人）

対象産業	経済波及効果			合計	誘発効果(倍)※		経済波及効果合計	付加価値誘発額	雇用誘発数	市民税誘発額
	直接効果	間接1次	2次		間接1次	2次				
宿泊業	30,083	5,381	3,340	38,804	0.18	0.11	1.29	19,959	3,289	405
医療・福祉	27,131	3,103	5,344	35,578	0.11	0.20	1.31	22,135	3,269	623
不動産	24,003	2,222	709	26,934	0.09	0.03	1.12	22,246	604	196
建設	22,427	2,946	3,349	28,722	0.13	0.15	1.28	14,550	1,948	391
鉄道運輸	15,325	1,677	1,563	18,565	0.11	0.10	1.21	12,472	492	188
公務	12,948	1,531	1,919	16,398	0.12	0.15	1.27	11,381	765	219
飲食サービス	12,763	1,814	1,554	16,132	0.14	0.12	1.26	7,267	2,103	182
対象事業サービス	12,637	1,411	1,953	16,001	0.11	0.15	1.27	10,455	2,195	237
商業	11,841	2,027	1,996	15,864	0.17	0.17	1.34	10,325	2,608	245
道路運送	6,675	1,020	884	8,579	0.15	0.13	1.29	4,177	685	104

平成27年熱海市産業連関表をもとに試算

観光消費に係る経済波及効果は、その効果額と雇用誘発数において「宿泊業」が最大となっています。「飲食サービス」についても同じく観光消費により生産増加が見込まれるので、観光振興が熱海市においては経済に大きな影響を与えると、上記のデータからは読み取れます。

(3) 観光客による消費の増加が熱海市に与える影響

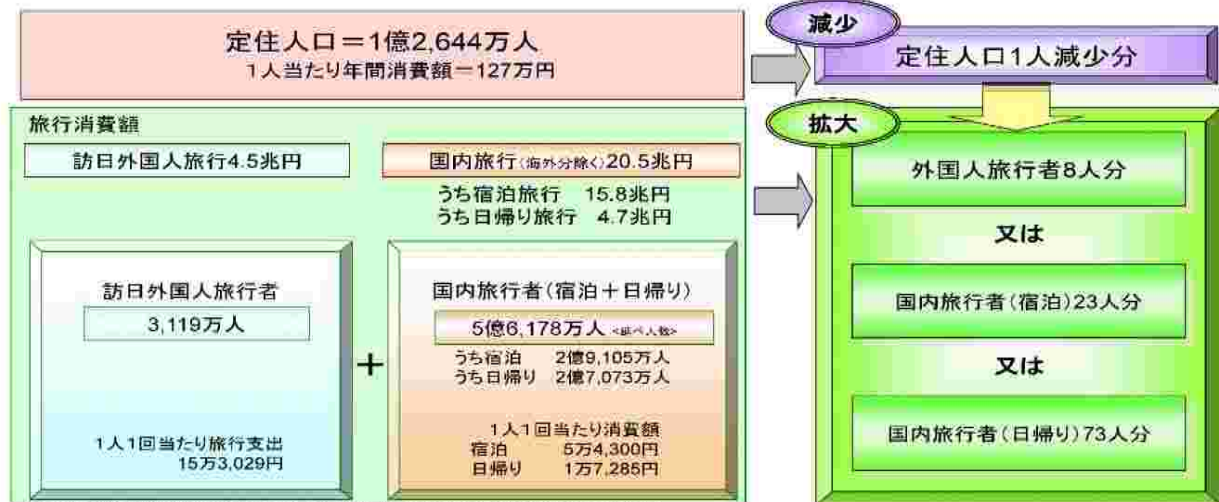
国土交通省及び観光庁によれば「定住人口1人当たりの年間消費額（127万円）は、旅行者の消費に換算すると外国人観光客8人分、国内旅行者（宿泊）23人分、同（日帰り）73人分に当たる。」との分析結果を公表しており、「人口減少・少子高齢化が進展する中、国内外からの交流人口の拡大や旅行消費によって地域の活力を維持し、社会を発展させる」可能性がある「地方創生の鍵」として観光振興の意義を見出しています。

日本国際観光学会の論文には50万人以上の入泊数（宿泊客数）がある地域では人口増減と入泊数増減が連動しやすいと分析しているものがあり、また、移住・交流推進機構の調査結果においては、自治体内の就業機会の供給だけでは人口増加の実現に十分ではないが、就業機会が人口に影響を与えているとしています。

オーバーツーリズムは望まないものの、一定の観光交流人口を呼び込むことにより、定住人口減少に伴う市内消費の減少を補完するとともに、就業機会が供給されることで人口流出の抑制や税収を増加させる効果も期待できます。

観光交流人口増大の経済効果(2018年)

○定住人口1人当たりの年間消費額(127万円)は、旅行者の消費に換算すると外国人旅行者8人分、国内旅行者(宿泊)23人分、国内旅行者(日帰り)73人分にあたる。



定住人口は2018年10月1日現在人口推計(総務省)、定住人口1人当たり年間消費額は2018年全計調査(総務省)による。旅行消費額の訪日外国人旅行は訪日外国人消費動向調査(2018年)より算出。国内旅行は旅行・観光消費動向調査(2018年)より算出。訪日外国人旅行者は日本政府観光局(2018年)発表数値。国内旅行者は旅行・観光消費動向調査(2018年)より算出。訪日外国人旅行者1人1回当たり消費額は訪日外国人消費動向調査(2018年)、国内旅行者(宿泊/日帰り)1人1回当たり消費額は旅行・観光消費動向調査(2018年)より算出。定住人口1人減少分に相当する旅行者人数は、定住人口1人当たり年間消費額を訪日外国人旅行者又は国内旅行者1人1回当たり消費額で除したものである。(※観光庁資料)

(国土交通省資料引用)

(4) 観光振興施策の受益者と負担を求めることの妥当性

上記のとおり、熱海市において観光関連産業は、その盛衰が市の経済全体に大きな影響を及ぼす本市の重要な基幹産業です。そして、今後、熱海市が日本を代表する観光地でありつづけるためには、観光客の皆様は、熱海に「行きたい」、「また訪れたい。」と思える満足感を与えられるよう、切れ目ない投資を行い、魅力ある大きな変化を起こし続けていく必要があると考えており、熱海市観光振興条例においても、それら施策の実施及び財源の措置について努力することが市の責務となっています。

しかしながら一方で、多くの観光客の来訪に伴い、ごみ処理量の増加、定住人口だけでなく夜間・日中における観光客も想定した消防・救急体制などについて、熱海市は人口規模に比して大きな能力を備える必要が生じます。これは観光地にとっての宿命とも言えることではありますが、今後熱海市民だけの力で、市民自身も受益しているごみ処理、消防・救急体制の能力などはこれまで通りに維持していくとしても、更に観光振興のための財源を措置し続けることは困難になっていくと想定されます。

「観光誘客に繋がるイベント等の施策の展開」及び「各地域における観光客の目的地となるような施設の整備」など観光振興施策は観光客が受益するものではありませんが、必ずしも市民の受益に繋がるものではありません。このような理由から観光振興に資する観光目的財源を観光客の皆様にご負担していただくことには一定の合理性があると考えております。

4. 観光振興に係る行政需要

観光基本計画は、「変化しつづける温泉観光地」を基本理念とし、「首都圏」顧客支持率 ナンバー1」を目指すとしており、計画の目標であるKPI(重要業績評価指標)を「延べ宿泊者数を令和7年度までに325万人」と設定しています。

その実現に向け当該計画における方針や考え方にに基づき、取り組むべき事業を想定し、観光に係る行政需要額を試算すると年間10億7,137万円の財源が必要になります。

分類	主な取組事例	想定事業費
誘客促進事業	①季節ごとのターゲット明確化（春・秋季WEBプロモーション、閑散期等のキャンペーン強化） ②平日利用の促進（企業研修等誘致プロモーション等強化） ③宿泊プラスαの促進（食の魅力アップ事業の推進、教育旅行・ネイチャーツアー等造成） ④誘客イベントの整理・強化等（花火大会の公営化等）	499,000千円 (279,000千円)
高付加価値化事業	①回遊性の促進（観光型MaaSの導入、観光案内のデジタル化推進等） ②ビジネス利用の促進（ワーケーション施設整備補助拡充、ビジネスマッチング事業の推進等） ③宿泊施設の高付加価値化（宿泊施設等高付加価値化、事業多角化・DX化支援、雇用・労務環境整備支援等） ④プラスαの消費拡大（商品開発支援、電子商取引推進）	196,370千円 (121,000千円)
ブランディング事業	①SDGsへの取組み（CRM（顧客関係管理）基盤の整備） ②Reブランディング（デジタルマーケティングの推進） ③危機管理体制の充実（帰宅困難者対応マニュアル等作成） ④観光地教育の推進（観光地教育事業）	40,000千円 (40,000千円)
計画推進	①観光貢献度の可視化（観光統計の調整、観光白書の発行） ②進捗管理（観光地経営業務、アクションプログラム等策定）	13,000千円 (13,000千円)
観光施設整備事業	各種観光施設整備費	200,000千円
一般管理費、人件費	職員7名、出向2名、専門人材3名分、一般管理費（家賃・公課公租等）	123,000千円 (75,000千円)
合計 (DMO財源合計)		1,071,370千円 (528,000千円)

これら観光振興に資する事業費に対し、令和3年度決算に基づく入湯税充当分を差し引くと約9億6,656万円の財源が別途必要になると想定されました

このうち観光客に受益として還元されると考えられる事業とその他の事業とに分けて、前者を積算すると約7億2,800万円となることから、7億円規模の財源を求めることを想定して負担のあり方を検討することとしました。

5. 観光目的財源の負担のあり方

観光目的財源などの自治体における自主財源の確保には様々な手法があります。他の自治体の先行事例や法律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手法について熱海市においては何が適切か検討を行いました。

(1) 受益者に負担を求める場合の考え方の順序

特定の行政サービスを享受する者に対して一般の租税収入によってその費用を賄うことは、特別の利益を与えることになり、租税負担の不公平をきたす場合があります。このような公共サービスに要する費用は、できる限り租税収入以外の手段によりその受益者にのみ負担させることが適当であると判断します。

それが困難な場合に始めて当該サービスを享受する者に対してその受益の程度に対応した課税を行い、当該サービスの費用に充当することが適当であると判断されます。

受益者に費用負担を求める手法の選択基準

原則的な負担の方式	負担の性格
料金又は手数料	排他原則が完全に働く公共サービスの対価足る性格を有する負担については、原則として料金又は手数料によるべきであること。
負担金制度	受益者の範囲が特定の集団に限定され、かつその集団に属する個々の者ごとに受益、又は外部不経済の程度がかなり明確に評価しうる場合には、原則として負担金によるべきであること。
租税	受益者の範囲がかなり広範囲にわたり、しかも受益の程度が個別的に評価しがたいため、その受益の程度を所得、財産、消費者の外形的標準により近似的に評価して、これに応じて負担を求めることが適当と認められる場合には、原則として租税によるべきであること。

自治体における自主財源確保のための一般的な手法

種類	内容	性質
地方税	地方公共団体がその経費に充てるため、財源調達のため、その課税権に基づき賦課、徴収するもの	目的税：特定の費用のために課される税 法定外税：地方公共団体の特殊事情を勘案して創設できる税 主な事例：宿泊税、環境協力税
分担金	地方公共団体が行う特定の事務に必要な費用に充てるため、特に利益を受ける者から、その受益の限度において徴収するもの	主な事例：土地改良事業分担金 ※負担金との違いは主に根拠法令（地方自治法第224条）
負担金	法律に基づき、特別の利益関係等を有する者から、その事業経費を受益等の程度に応じて徴収するもの 財政政策上その他の見地から、その事業に要する経費を定められた負担割合に応じて求めるもの	主な事例：県営事業負担金（港湾整備） ※分担金との違いは主に根拠法令（地方自治法第27条又は各個別法）
使用料	行政財産の目的外使用及び公の施設の使用に対し、その反対給付として徴収するもの	行政財産又は公の施設につき必要とする経費を賄うに足りることをもって、限度と考えるべき（地方自治法逐条解説）
手数料	特定の者に提供する役務に対し、その費用を償うため又は報償として徴収するもの	当該事務に要する経費と当該役務の提供から受ける特定の者の利益とを勘案して定められるべき（地方自治法逐条解説）
寄附金等	地方公共団体が実施する一定の事業に必要な経費に充てるため、相当の給付を行うことなく、金銭又は特定の財産の給付を受けるもの	主な事例：富士山保全協力金（静岡県・山梨県）、ふるさと納税協力金

(2) 自主財源の確保のための各手法の選択基準に対する比較

- ① 手数料等に係る選択基準については、観光振興施策はその種類・範囲が非常に広く排他原則が完全に働く公共サービスには分類できないと判断しました。また、負担を求めべき対象か否かの判断基準の設定、その適正な運用は困難です。
- ② 負担金に係る選択基準については、受益者の集団を観光交流客と特定できますが、全ての観光交流客を捕捉することは困難であり、個々に受益の程度を評価することは不可能です。
- ③ 租税に係る選択基準については、受益者が大量かつ広範囲で、個々に受益の程度を評価することは不可能です。同様に受益者の担税力を個々に評価することは不可能ですが、観光旅行に訪れる者は一般的に資力があり、一定程度の担税力を有すると考えられます。
- ④ その自治体の取り組み等への賛同又は応援をする者から寄付・協力を求める「寄附金」による事例としては、様々な自治体でクラウドファンディング等の手法により、寄附金を集める取り組みが展開されています。しかし、不特定の者からの寄附という行為は自由意志に基づくものとなること等から、財源としての安定性・継続性の確保が困難です。

以上の検討結果、並びに「観光振興財源の継続的かつ安定的な確保を目的としていること」、「受益者である観光客を捕捉して広く負担を求められる制度が理想的であること」の2点を考慮すると租税により負担を求めることが適切ではないかとの考えに至りました。

(3) 租税による負担について

観光振興を目的とした財源を租税負担により求めるに当たって先行自治体では、「入湯税の税率の嵩上げ」又は「宿泊税の創設」が選択されています。

これは「課税対象の捕捉に係る技術的な理由」と「徴収コスト」が大きな要因となっていると考えられます。

本市においても観光客に対し租税による負担を求めるに当たり、どのような観光活動を、どのような方法で捕捉できるのかについて、技術やコスト面等から検討を行った結果を整理したものが下記の表となります。

観光活動による課税対象の捕捉等の比較

観光活動	課税対象	対象の捕捉	徴収コスト	担税力
宿泊行為	宿泊施設への宿泊行為	市民の日常的利用は些少と 考えられる 捕捉が容易	施設数も他と比較すれば多く なく、徴収コストは少ない	一定程度の資力があり、担税 力も大きい
入域	熱海市内への入域	一般道路等による入域の捕 捉は困難	入域行為の把握など徴収コ ストが巨大になる	把握困難
交通機関利用	鉄道、バス、タクシー、船舶等 の交通機関の利用	市民利用と来遊客の利用の 区別が不可能	事業者数が多く、徴収コスト は大きい	宿泊行為者と比較すると担税 力は大きくない
駐車場利用	有料駐車場の利用			
飲食行動	飲食店等での飲食行為			
お土産等購入行為	お土産店等でのお土産品の 購入行為			

これらを踏まえ、まず、大分県別府市などにおける入湯税の超過課税については、イベント開催、施設環境整備、観光情報の発信等の行政サービスは、熱海市を訪れる全ての観光客が享受できるものであり、入湯行為が可能な宿泊施設の宿泊者等だけではなく、より広く受益者を捕捉して負担を求める制度を検討すべきと考えました。

次に、沖縄県渡嘉敷村において旅客船等により村に入域する行為に対して課している「環境協力税」は、広く受益者を捕捉して負担を求める制度として理想形だと言えますが、離島のように入域の方法が渡船のみという特殊な状況は別として、鉄道、一般道路等の様々な経路からの全ての入域行為を捕捉することは困難であり、このようないわゆる入域税の実現可能性は熱海市においては低いと判断しました。

最後に、飲食、駐車場利用その他の観光活動についての課税は、市民利用と観光客による消費行動を正確に分けて捕捉すること、一旦納税後に申告により還付処理することなど、技術的にもコスト的にも非現実的であるものと判断されました。

(4) 宿泊税の創設の妥当性

以上より観光振興策により行政サービスを享受する観光客の内、広くかつ簡便に補足することができるのは、宿泊施設において宿泊行為を行う宿泊者であり、また宿泊行為は奢侈的特性があり、一定程度の資力を有しないと宿泊行為が行えないことから、宿泊者は担税力を有すると考えられます。

このことから、熱海市の財政状況や継続的な観光振興の必要性、財源として求められる規模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、先行して宿泊税を導入している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、東京都などで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課する「宿泊税」の創設が妥当との考えに至りました。

6. 宿泊税の導入検討にあたっての基本的な論点

宿泊税は、地方税法に定める法定外目的税であり、この法定外目的税を創設するに当たっては、地方税法第733条の規定により、総務大臣は都道府県又は市町村から、法定外目的税の新設又は変更をしようとする協議の申出を受けた場合、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とされています。

地方税法（昭和25年法律第226号）

第733条 総務大臣は、第731条第2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。

- (1) 国税又は他の地方税の課税標準と同じくし、かつ、住民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)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。

なお、法定外税の検討に際しての具体的な処理基準については、「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項について」（平成15年11月11日総税企第179号総務省自治税務局長通知。以下「自治税務局長通知」という。）に定められています。

「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項について」（抜粋）

（平15・11・11 総税企 第179号 各都道府県 道府県税所管部長・市町村税所管部長、東京都総務・主税局長あて総務省自治財務局長通知）

第1 法定外税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準

一 処理の基本的事項

総務大臣は、以下における事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意するものとする。

- (1) 国税又は他の地方税の課税標準と同じくし、かつ、住民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)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。

二 基本的事項に係る考慮すべき事項等

(1)から(3)までの事由については、それぞれ次のことに留意するものとする。

- (1) 「国税又は他の地方税の課税標準と同じくし、かつ、住民負担が著しく過重となること」については、「国税又は他の地方税の課税標準と同じくし」とは、実質的に見て国税又は地方税と課税標準が同じである場合を含むものであり、「住民負担が著しく過重となること」とは、住民（納税者）の担税力、住民（納税者）の受益の程度、課税を行う期間等から判断して明らかに、住民の負担が著しく過重となると認められることをいうものである。
- (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」とは、課税の目的、内容及び方法、流通の状況、流通価格に与える影響等から判断して、当該法定外税が内国関税的なものであるなど、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えると認められることをいうものである。

(3) 「国の経済施策に照らして適当でないこと。」については、「国の経済施策」とは、経済活動に関して国の各省庁が行う施策（財政施策および租税施策を含む。）のうち、特に重要な、又は強力に推進を必要とするものをいい、「国の経済施策に照らして適当でないこと」とは、課税の目的、内容及び方法、住民（納税者）の担税力、住民（納税者）の受益の程度、課税を行う期間、税収入見込額、特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税については当該税収を必要とする特別な財政需要の有無等の諸般の事情から判断して、国の経済施策と照らして適当でないことを認められることをいうものである。

また、自治税務局長通知では、「法定外税の検討に際しての留意事項」も定められており、法定外目的税の創設の検討に際しては、「税に対する信頼を確保し、地方分権の推進に資するものとなるよう、その創設に当たっては、税の意義を十分理解のうえ、慎重かつ十分な検討が行われることが重要」とされ、そのために留意することが定められています。

第5 法定外税の検討に際しての留意事項

二 その他

法定外税については、**税に対する信頼を確保し、地方分権の推進に資するものとなるよう、その創設に当たっては、税の意義を十分理解のうえ、慎重かつ十分な検討が行われることが重要であり**、特に、次のことに留意すべきである。

- (1) 地方公共団体の長及び議会において、法定外税の目的、対象等からみて、税を手段とすることがふさわしいものであるか、税以外により適切な手段がないかなどについて十分な検討が行われることが望ましいものであること。
- (2) 地方公共団体の長及び議会において、その税収を確保できる財源があること、その税収を必要とする財政需要があること、公平・中立・簡素などの税の原則に反するものではないこと等のほか、徴収方法、課税を行う期間等について、十分な検討が行われることが望ましい。
- (3) 法定外税の課税を行う期間については、社会経済情勢の変化に伴う国の経済政策の変更の可能性等にかんがみ、税源状況、財政需要、住民（納税者）の負担等を勘案して、原則として一定の課税を行う期間を定めることが適当であること。
- (4) 法定外税の創設に係る手続きの適正さを確保することに十分留意し、納税者を含む関係者への十分な事前説明が必要であること。特に、特定かつ少数の納税者に対して課税を行う場合には、納税者の理解を得るよう努めることが必要であること。なお、地方税法第259条第2項、第669条第2項及び第731条第3項の規定により、都道府県又は市町村の議会において**特定納税義務者**から意見聴取を行う場合には、別途通知した「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に係る特定納税義務者に対する意見聴取について」（平成16年5月19日総税企第73号）を踏まえて意見聴取を実施すること。

地方税法第731条第3項（※特定納税義務者についての抜粋）

当該道府県又は市町村の法定外目的税の一の納税義務者であつて当該納税義務者に対して課すべき当該法定外目的税の課税標準の合計が当該法定外目的税の課税標準の合計の十分の一を継続的に超えると見込まれる者として総務省令で定めるもの（以下本項において「特定納税義務者」という。）であるもの

7. 宿泊税の課税要件

前記の地方税法の規定及び関連する総務省自治税務局長通知等を十分に留意、確認をした上で「宿泊税」の課税要件について、先行導入自治体の事例を参考にしながら検討を行い、次のようにまとめました。

【熱海市の宿泊税の課税要件】

項目	要件
課税客体	熱海市内に所在する宿泊施設への宿泊行為
課税標準	宿泊施設への宿泊数
納税義務者	宿泊施設への宿泊者
徴収方法	特別徴収（特別徴収義務者が宿泊者から宿泊税を徴収し、納入する。）
特別徴収義務者	旅館業法の規定による許可を受けた者又は住宅宿泊事業法に規定する住宅宿泊事業者並びに宿泊税の徴収について便宜を有すると認める者
申告期限	毎月末日までに前月の初日から末日までの間の分を申告納入
税額（税率）	1人1泊につき200円
免税点	免税点は設けない
課税免除	年齢12歳未満の者 学校又は青年学級の行事として行われる修学旅行の児童、生徒等
課税期間（見直し期間）	条例施行後5年ごとに見直す
罰則	帳簿の記載義務違反等に関する罪：1年以下の懲役又は50万円以下の罰金 納税管理人に係る不申告に関する過料：10万円以下の過料

(1) 課税客体、課税標準及び納税義務者

先行導入自治体においては、東京都が「旅館業法の許可を受けたホテル、旅館」への宿泊者としているのに対し、他の全ての自治体においては、「簡易宿泊所」及びいわゆる「民泊」施設への宿泊者を含んでいます。「課税客体」を「宿泊施設への宿泊行為」とした場合、施設の種類によって、宿泊者が行政サービスを受取る程度は変わらないため、公平性の観点から、全ての宿泊者を対象とすることが望ましいとの考え方により、課税客体は「熱海市に所在する宿泊施設（民泊施設含む。）への宿泊行為」、また、導入先行自治体と同様に、課税標準は「宿泊施設への宿泊数」とし、納税義務者は「宿泊施設への宿泊者」とすることが適当であると考えました。

課税団体	東京都	大阪府	京都市	金沢市	倶知安町	福岡県	福岡市	北九州市	長崎市
施行日	H14.10.1	H29.1.1	H30.10.1	H31.4.1	R1.11.1	R2.4.1	R2.4.1	R2.4.1	未施行
課税客体	東京都内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 旅館業法の許可を受けたホテル、旅館	大阪府内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法の許可を受けたホテル、旅館、簡易宿所 ②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） ③国家戦略特別区域法に規定する認定事業に係る施設（特区民泊）	京都市内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法に規定するホテル、旅館、簡易宿所	金沢市内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法の許可を受けたホテル、旅館、簡易宿所	倶知安町内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法の許可を受けたホテル、旅館、簡易宿所	福岡県内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法に規定するホテル、旅館、簡易宿所	福岡市内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法に規定するホテル、旅館、簡易宿所	北九州市内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法に規定するホテル、旅館、簡易宿所	長崎市内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為 ①旅館業法に規定するホテル、旅館、簡易宿所
課税標準	上記施設への宿泊数	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左
納税義務者	上記施設への宿泊者	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左

(2) 特別徴収義務者、徴収方法及び申告期限

全ての先行導入自治体において、宿泊事業者等を特別徴収義務者とし、宿泊事業者等が宿泊者から宿泊税を徴収して自治体に納入する特別徴収の方法により行っています。また、宿泊者から直接徴収することは現実的ではありません。このことから、先行導入自治体と同様に、宿泊事業者等を特別徴収義務者とする特別徴収の方法が適当であると考えました。

申告期限については、先行導入自治体と同様に、毎月末日までに前月分を申告納入することが適当であると考えました。

なお、多くの旅館・ホテルにおいては、入湯税の特別徴収義務者となっており、また納税義務者についても宿泊者とほぼ同様であることから、宿泊税の特別徴収の方法は、入湯税の方法と同様のスキームとすることで、円滑な特別徴収の運用が可能となります。入湯税の申告期限は、上記で掲げた期限と同様であるので、上記期限は、制度の円滑な導入の点でも適当であると言えます。

課税団体	東京都	大阪府	京都市	金沢市	倶知安町	福岡県	福岡市	北九州市	長崎市
施行日	H14.10.1	H29.1.1	H30.10.1	H31.4.1	R1.11.1	R2.4.1	R2.4.1	R2.4.1	未施行
特別徴収義務者	①旅館業法第3条第1項の許可を受けた者 ②宿泊税の徴収について便宜を有する者	①旅館業法第3条第1項の許可を受けた者 ②国家戦略特別区域法第13条第4項に規定する認定事業者 ③住宅宿泊事業法第3条第1項の届出をした者 ④宿泊税の徴収について便宜を有する者	①旅館業又は住宅宿泊事業を営む者 ②宿泊税の徴収について便宜を有する者	①旅館業法第3条第1項の許可を受けた者 ②住宅宿泊事業法第3条第1項の届出をした者 ③宿泊税の徴収について便宜を有する者	①旅館業又は住宅宿泊事業を営む者 ②宿泊税の徴収について便宜を有する者	①宿泊施設の経営者(旅館、ホテル等及び民泊) ②宿泊税の徴収について便宜を有する者	①旅館業又は住宅宿泊事業の経営者 ②宿泊税の徴収について便宜を有する者	①宿泊施設の経営者(旅館、ホテル等及び民泊) ②宿泊税の徴収について便宜を有する者	旅館業又は住宅宿泊事業を営む者 ②宿泊税の徴収について便宜を有する者
徴収方法	・特別徴収特別徴収義務者(宿泊事業者等)が宿泊者から宿泊税を徴収し、納入する。	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左
申告期限	毎月月末までに前月の初日から末日までの間の分を納入 ※一定の要件を満たす場合は、3箇月ごとに申告納入が可能	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左

(3) 税額 (税率)

税額 (税率) については、各先行導入自治体においては概ね100円から1,000円の間で設定されています。これは納税者の重税感を考慮して宿泊料金に対して宿泊税額が占める割合が概ね1～2.5%程度としようとしていることによります。また、「定額制」又は「定率制 (宿泊料金に応じて税額が変わる制度)」の2種類の制度が存在しています。しかし、宿泊者が享受する行政サービスは、宿泊料金や税額の高低に関わらず、一定であり、差が生じるものではないことから、その人が受ける利益に応じた負担をするという応益負担の観点から捉えることが適切で、一律の「定額制」とすることが望ましいと考えました。

観光戦略会議の財源検討部会においては、1人1泊につき200円の税率で議論され、その想定税率に基づいた需要と負担の関係性を共有した上で、観光戦略会議に報告がなされています。

令和7年度までに延べ宿泊客数325万人とすることをKPIとして設定している観光基本計画が実現すると、この税率によれば宿泊税収入見込額は6億5,000万円に達し、求められる7億円の財源規模に対し、一定の税収が確保できるようになると言えます。

また、観光部門から提供された市内宿泊施設の宿泊料金の平均値は下記のとおりとなっております。他の自治体の税率の設定ラインの考え方と比べても、かけ離れたものではなく、大きな負担感を感じないよう全ての宿泊者に1人1泊200円という税率で提案することが適当と考えました。

【令和元年5月調査】

サンプル120件 ホテル・旅館・民宿・ペンション対象 1泊2食料金

平均値	中央値	最頻値
17,616円	13,312円	15,000円

先行導入自治体の税率と免税点の状況

課税団体	東京都	大阪府		京都市	金沢市	倶知安町	福岡県	福岡市	北九州市	長崎市
		H29.1～	R1.6～							
税率	一人一泊について、宿泊料金が ①1万円以上1万5千円未満100円 ②1万5千円以上2万円未満200円	一人一泊について、宿泊料金が ①1万円以上1万5千円未満100円 ②1万5千円以上2万円未満200円 ③2万円以上300円	一人一泊について、宿泊料金が ①7千円以上1万5千円未満100円 ②1万5千円以上2万円未満200円 ③2万円以上300円	一人一泊について、宿泊料金が ①2万円未満200円 ②2万円以上5万円未満500円 ③5万円以上1,000円	一人一泊について、宿泊料金が ①2万円未満200円 ②2万円以上500円	一人一泊又は一部屋一泊の ①宿泊料金の2%	一人一泊につき200円 ※北九州市内、福岡市内の宿泊施設は、宿泊者1人1泊につき50円	一人一泊について、宿泊料金が ①2万円未満150円 ②2万円以上450円 ※県税率が追加となるため、宿泊者の負担は、2万円未満が200円、2万円以上で500円	一人一泊につき150円 ※県税率が追加となるため、宿泊者の負担は200円	一人一泊について、宿泊料金が ①1万円未満100円 ②1万円以上2万円未満200円 ③2万円以上500円
～7,000円	非課税	非課税	非課税	200円	200円	140円 ※7千円の場合	200円 福岡・北九州市は50円	200円 市150円、県50円	200円 市150円、県50円	100円
～10,000円	非課税	非課税	100円	200円	200円	200円 ※1万円の場合	200円 福岡・北九州市は50円	200円 市150円、県50円	200円 市150円、県50円	100円
～15,000円	100円	100円	100円	200円	200円	300円 ※1.5万円の場合	200円 福岡・北九州市は50円	200円 市150円、県50円	200円 市150円、県50円	200円
～20,000円	200円	200円	200円	200円	200円	400円 ※2万円の場合	200円 福岡・北九州市は50円	500円 市450円、県50円	200円 市150円、県50円	200円
～50,000円	200円	300円	300円	500円	500円	1,000円 ※5万円の場合	200円 福岡・北九州市は50円	500円 市450円、県50円	200円 市150円、県50円	500円
50,000円～	200円	300円	300円	1,000円	500円	1,400円 ※7万円の場合	200円 福岡・北九州市は50円	500円 市450円、県50円	200円 市150円、県50円	500円

(4) 免税点、課税免除

先行導入自治体の免税点・課税免除に対する考え方は、以下の3パターンに分かれています。

- ・ 宿泊者の担税力、また重税感という観点から、例えば域内の平均宿泊単価など一定の金額を下回る宿泊料金の宿泊に対しては、宿泊税を課さない。(東京都、大阪府)
- ・ 将来のリピーター観光客となる修学旅行客、定住人口増加につながる研修旅行客などに対し政策的、戦略的な観点から宿泊税を課さない。(京都市、倶知安町、長崎市(未施行))
- ・ 「公平・中立・簡素」、特別徴収義務者の負担軽減などの観点から免税点・課税免除を設けず、全ての宿泊行為に対し宿泊税を課す。(金沢市、福岡県、福岡市、北九州市)

① 免税点

免税点については、免税点を設けていない先行導入自治体における考え方は、「宿泊者は宿泊料金にかかわらず、行政サービスを一定程度享受している」のだから、課税の公平性の観点から広く負担を求めることが望ましく、また導入に当たってはできるだけ(特別徴収義務者となる宿泊事業者等にとって)簡素な制度とすることが望ましいとのことにより免税点を設けないというものです。

これらのことを参考に免税点について検討したところ、熱海市が観光地として持続的に発展していくためには、安定的に一定の税収を確保することが必要であり、宿泊者は宿泊料金の高低にかかわらず、行政サービスを一定程度享受していることを勘案すれば、課税の公平性の観点からも広く負担を求めることが望ましく、また導入に当たってはできるだけ簡素な制度とすることが望ましいことから、免税点を設けないことが適当であるとの考えに至っています。

② 課税免除

課税免除については、徴収方法において検討したように入湯税のスキームと同様にす

ることで特別徴収義務者の円滑な制度の運用や制度の円滑な導入が可能になることから、入湯税の課税免除の規定と同様に年齢12歳未満の者、学校又は青年学級の行事として行われる修学旅行の児童、生徒等を課税免除の対象にすることが適当であるとの考えに至っています。

先行導入自治体における課税免除の導入状況

自治体	東京都	大阪府	福岡県	京都市	金沢市	福岡市	北九州市	倶知安町	長崎市
導入状況	×	×	×	○	×	×	×	○	○

(5) 課税期間（見直し期間）

自治税務局長通知第5二(2)・(3)の内容を踏まえ、先行導入自治体のうち、九州地区の福岡県、福岡市及び北九州市においては、条例施行後3年経過時に見直しを行い、その後は5年ごとに見直すこととしており、長崎市では3年ごとに見直すとしています。

なお、その他先行自治体においては、全て5年ごとに見直しを行うこととしています。

熱海市では観光基本計画が5年ごとに改定され、その方針や戦略の変化に伴い税率の根拠ともなる観光施策に係る行政需要額も変動すると予測されることから、5年ごとの見直しとする必要があると考えています。

課税団体	東京都	大阪府	京都市	金沢市	倶知安町	福岡県	福岡市	北九州市	長崎市
施行日	H14.10.1	H29.1.1	H30.10.1	H31.4.1	R1.11.1	R2.4.1	R2.4.1	R2.4.1	未施行
課税期間	5年ごとに見直し	同左	同左	同左	同左	条例施行後3年、5年を目途に見直し	同左	同左	3年ごとに見直し

(6) 罰則

先行自治体における罰則の規定は様々ですが、大別すると以下の表のようにまとめられます。

熱海市は、「宿泊税に係る帳簿、売上伝票等の不記載・不作成、又は虚偽記載・虚偽作成」に対し「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」を、「納税管理人に関する申告義務の不履行」に対し「10万円以下の過料」を科します。

また、罰金に関しては両罰規定（行為者及び法人又は人（組織の代表者等））を設けるとともにします。

罰則対象行為	罰則内容	左記罰則を規定している地方自治体	熱海市の考え方
特別徴収義務者証の掲示、貸付、譲渡、不返還等に関する違反	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金	東京都、大阪府、金沢市	市域や宿泊施設数等を勘案しても特別徴収義務者の状況把握がある程度可能なので、証票に関する規定の違反で東京都のような罰則は厳しすぎると考えました。
宿泊税に係る帳簿、売上傳票等の不記載・不作成、又は虚偽記載・虚偽作成		東京都、大阪府、金沢市、福岡県、福岡市、北九州市	宿泊税の算定に係る事項であり、違反行為を抑止するためにも罰則は必要と考えます。
〃	3万円以下の罰金	俱知安町	罰金額は3万円では抑止力としてのインパクトに欠けるので、他都市と同様50万円が妥当と考えました。
納税管理人に関する申告義務の不履行	10万円以下の過料	京都市、金沢市、俱知安町、福岡市、北九州市	都道府県のように広域をカバーできない市町村単位の自治体は納税管理人に対する規定を厳格化する必要があるため罰則規定は必要と考えました。

先行導入自治体における罰則規定

課税団体	東京都	大阪府	京都市	金沢市	俱知安町	福岡県	福岡市	北九州市
施行日	H14.10.1	H29.1.1	H30.10.1	H31.4.1	R1.11.1	R2.4.1	R2.4.1	R2.4.1
罰則内容	①1年以下の懲役又は50万円以下の罰金 ②違反行為があった場合は、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対し50万円以下の罰金	同左	10万円以下の過料	①1年以下の懲役又は50万円以下の罰金 ②違反行為があった場合は、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対し50万円以下の罰金 ③10万円以下の過料	①3万円以下の罰金 ②10万円以下の過料	①1年以下の懲役又は50万円以下の罰金 ②違反行為があった場合は、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対し50万円以下の罰金	①1年以下の懲役又は50万円以下の罰金 ②違反行為があった場合は、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対し50万円以下の罰金 ③10万円以下の過料	同左
罰則対象行為	①特別徴収義務者証の掲示に関する規定を遵守しないとき ②特別徴収義務者証を他人に貸し付け又は譲り渡したとき ③特別徴収義務の消滅した日から10以内に特別徴収義務者証を返還しないとき ④宿泊者数等宿泊税の算定に必要な事項の帳簿及	同左	納税管理人の承認等の申請義務を正当な理由なく怠ったとき	罰則内容の①及び②の対象行為 ①特別徴収義務者証の掲示に関する規定を遵守しないとき ②特別徴収義務者証を他人に貸し付け又は譲り渡したとき ③特別徴収義務の消滅した日から10以内に特別徴収義務者証を返還しないとき ④宿泊者数等	罰則内容の①の対象行為 ①宿泊者数等宿泊税の算定に必要な事項の帳簿及び売上傳票その他の書類を正当な理由なく記載・作成しないとき、虚偽記載・作成をしたとき、又は隠匿したとき ②条例に定められる期間、当該帳簿、伝票等を保管しなかったとき	①宿泊者数等宿泊税の算定に必要な事項の帳簿及び売上傳票その他の書類を正当な理由なく記載・作成しないとき、虚偽記載・作成をしたとき、又は隠匿したとき ②条例に定められる期間、当該帳簿、伝票等を保管しなかったとき	罰則内容の①及び②の対象行為 ①特別徴収義務者証の掲示に関する規定を遵守しないとき ②特別徴収義務者証を他人に貸し付け又は譲り渡したとき ③特別徴収義務の消滅した日から10以内に特別徴収義務者証を返還しないとき ④宿泊者数等	

	<p>び売上傳票その他の書類を正当な理由なく記載・作成しないとき、虚偽記載・作成をしたとき、又は隠匿したとき ⑤条例に定められる期間、当該帳簿、伝票等を保管しなかったとき</p>			<p>宿泊税の算定に必要な事項の帳簿及び売上傳票その他の書類を正当な理由なく記載・作成しないとき、虚偽記載・作成をしたとき、又は隠匿したとき ⑤条例に定められる期間、当該帳簿、伝票等を保管しなかったとき</p> <p>罰則内容の③の対象行為 ⑥納税管理人の承認等の申請義務を正当な理由なく怠ったとき</p>	<p>罰則内容の②の対象行為 ③納税管理人の承認等の申請義務を正当な理由なく怠ったとき</p>		<p>宿泊税の算定に必要な事項の帳簿及び売上傳票その他の書類を正当な理由なく記載・作成しないとき、虚偽記載・作成をしたとき、又は隠匿したとき ⑤条例に定められる期間、当該帳簿、伝票等を保管しなかったとき</p> <p>罰則内容の③の対象行為 ⑥納税管理人の承認等の申請義務を正当な理由なく怠ったとき</p>	
--	---	--	--	---	---	--	---	--