

# 廿日市市宮島訪問税条例

廿日市市経営企画部宮島企画調整課

児玉 剛樹

廿日市市は、「廿日市市宮島訪問税条例」を制定した（令和3年条例第1号として、令和3年3月16日公布、令和5年9月1日施行）。

本条例では、宮島への訪問者に対して法定外普通税として「宮島訪問税」を徴収することを定めている。同税は、宮島まちづくり基本構想の実現を図り、市民生活と調和のとれた宮島の持続可能なまちづくりに活用している。

廿日市市宮島訪問税条例は、令和3年3月定例会において賛成多数で可決され、3月16日公布、7月21日に総務大臣同意、そして令和5年9月1日施行され、同年10月1日から宮島訪問税の徴収が開始されました。

## 1 条例制定に至った背景と経緯

### （1）宮島訪問税創設の原点

宮島訪問税創設の原点は、多くの観光客等が宮島に来訪することにより必要となる経費に対し、宮島地域の市税収入はそれを賄うに十分でなく、係る経費の多くを廿日市市の法定普通税で担っていること。また、地方固有の一般財源である地方交付税においても、外

部からの来訪者を基礎とした措置がなされていないことにあります。

### （2）経緯・取組

宮島に係る財源確保策の検討は、十数年前に遡ります。

廿日市市は、平成17年11月3日に、宮島町と合併しました。

宮島は、神の島として崇め慈しまれてきた自然と文化・歴史のまちであり、国内はもとより国外からも多くの観光客が訪れる世界的観光地です。

合併から2年余りが経過した頃、市長選挙の際に入島税導入が浮上し、これを受ける形

で、平成20年度及び平成27・28年度の2度にわたり、宮島の持続可能な地域づくりのための安定的な財源確保策として法定外税の導入検討を行いました。

宮島に係る経費に必要となる一般財源から、宮島地域における市税や地方交付税を除いた一般財源は、年間約2・5億円の赤字を生む構図となっていました。

合併後、廿日市市は、各事業や財務、業務の効率化等によるシナジー効果を生み出してきたものの、観光客数の増加によって更に加速するという比例関係にある経費負担に対し、市税を充てることへの合理性や将来の市財政に過度な負担とならないか、また、未来

に世界遺産「宮島」を守り受け継いでいくための財源確保が必要ではないかということでも新税導入の検討が繰り返されました。

過去2度にわたる検討においては、いずれも法定外目的税として、宮島に入域する行為を課税客体としたものでしたが、それ故に、宮島地域の生活者等に対し、応益に基づく税を賦課することの合理性や正当性、また、税の公正で効率的な賦課徴収を実現するための具体性等の課題を克服することができず、新税創設には至りませんでした。

3度目の検討に当たっては、歴代市長の強いリーダーシップの下、新たに宮島財源確保推進室を組織するとともに、令和元年9月に学識経験者や地域経済団体等からなる「宮島財源確保検討委員会」を設置しました。同委員会からは、本条例の基となる、宮島への多くの観光客等の来訪によって発生し、又は増幅する行政需要への対応に必要な費用の一部について、その行政需要を発生・増幅させた原因者に応分の負担を求める「原因者負担」の考え方に基づき、宮島の住民や通勤・通学者を除いた訪問者に税を賦課すること、及び税の賦課徴収については、旅客船舶による運賃と併せて税を徴収する特別徴収又は個人船等の申告納付とすることとした、法定外普通税の案が示されました。

その後、国や県など関係機関とも協議を重ねながら税制度の概要をまとめ、新税の必要性や制度の内容等の市民・議会等への説明、特別徴収義務者への徴収方法の個別調整等を行い、多くの方々の理解や協力を得て、念願かない、令和5年10月1日の宮島訪問税徴収開始へと至りました。

ここまで、平成20年度の検討開始から足かけ15年を要しました。本条例の制定及び徴収開始は、この過程に関わった全ての方々の熱い想いと努力の結晶と言えるものです。

## 2 条例の概要

本条例は、24条の条文及び附則から成りますが、主な概要は、次ページの図表のとおりです。

この体系を構築する上で最も苦心したことは、法定外税の考え方の整理です。

これまで同様、受益を根拠とする法定外税に固執していれば、条例制定までたどり着くことはできなかったと思います。

ここで、救世主的に極めて重要な概念となったのが、宮島における財政需要増大の「原因者」たる訪問者に課税根拠の基礎を置く「原因者課税」という、税を負担するのは訪問者に限定する考え方です。課税の対象となる訪問者は一過性であり、常にその地域に存在しない

ため、地方税のように「応益」を根拠に課税することには無理があるという整理です。

また、「とん税」を参考にした1年分を一時に納付する税率を取り入れることができたことも大きな成果でした。年に幾度となく、言うまでもなく毎日のように宮島を訪れる者にとつての税負担を軽減することが議論の過程で顔をのぞかせます。通常考えれば、税の軽減はできませんが、検討過程において「とん税」を参考にした一時納付の立法手法が浮上し、この課題を一気に解決へと導いてくれました。

最後まで残った議論は、目的税か普通税かという税の用途からの区分でした。

訪問により発生・増幅する行政需要は、特定されるものではなく、多くの観光客を魅了する宮島の普遍的価値を引き継ぐための多種多様な一般的行政サービスであることから、応益としての目的税ではなく、用途を限定しない普通税であるべきとしました。

また、過去2度の検討での大きな課題の一つであった、訪問における公正で効率的かつ円滑な賦課徴収の具現化を図るために、宮島訪問税条例第11条第4項において、市から特別徴収義務者への協力を規定し、宮島訪問税を円滑に徴収する上で欠かせないパートナーとして、共に制度を運用しています。

図表 宮島訪問税の概要

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| 新設の理由 | 世界遺産を擁する宮島では、国際観光地としての受け入れ環境の整備が求められ、宮島地域以外の外部からの来訪によって発生・増幅する行政需要は全国標準を上回る行政サービスとなっている。<br>厳しい財政状況の中でも引き続き、観光客などの多くの来訪によって発生・増幅する行政需要に対応していくため、宮島訪問税を新設するもの。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|       | <p>（例：観光地に係る経費）国際的な観光地</p> <p>大</p> <p>標準的な観光地 = 平常時 小</p> <p>全国標準の行政サービス水準</p> <p>現在市民全体で負担している</p> <p>外部からの来訪によって発生・増幅する行政需要</p> <p>納税者（宮島を来訪した際）<br/>・来訪者</p> <p>主な財源<br/>・法定外税</p> <p>全国標準を上回る行政需要</p> <p>納税者<br/>・廿日市市民全体</p> <p>主な財源<br/>・法定税<br/>・地方交付税</p> <p>法定外税は、地方独自課税であり、全国標準を上回る行政サービスや施策を支えるための財源として課税するものです。</p> <p>全国標準の行政サービスは、標準税率で課税する法定税によって賄われ、その財源が不足する場合には地方交付税による財源保障が行われます。これが国・地方の財政システムの基盤となっています。</p> <p>原因者課税</p> <p>※月刊「地方税」2013年10月号「法定外税 is dead?」（神奈川大学・青木宗明教授）から要約。イメージ図は、市で加工作成。</p> |  |
| 種類    | 法定外普通税<br>〔 外部からの来訪によって発生・増幅する行政需要は、必ずしも観光等に限定されことなく多岐にわたるため、普通税で構築しているが、毎年の予算・決算で宮島訪問税の活用事業を議会に説明する。（HP等でも広く周知） 〕                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
| 徴収方法  | 特別徴収・申告納付                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  |
| 課税客体  | 船舶により宮島町の区域に訪問する行為<br>※ 訪問とは、宮島町以外の区域（公有水面を除く。）から宮島町の区域（公有水面を除く。）に入域することをいう。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| 課税標準  | 船舶により宮島町の区域への訪問をする回数                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
| 納税義務者 | 訪問者<br>〔 訪問者とは、旅客船舶により訪問をする旅客その他の者（旅客船舶の乗員を除く。）又は旅客船舶以外の船舶により訪問をする者であって、宮島町の区域の住民その他これに準ずる者として次に掲げるもの以外のものをいう。<br>(1) 宮島町の区域内にある事務所又は事業所に通勤する者（48時間/月以上の就労があること）<br>(2) 宮島町の区域内にある学校、保育所等に通う児童、幼児等（48時間/月以上の修学があること） 〕                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  |
| 税率    | ■ 訪問者が訪問をするごとに1人1回につき100円<br>■ 1年分を一時に納付する場合にあっては、訪問者1人1年ごとに500円                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
| 課税免除  | ■ 未就学児<br>■ 学校に就学し、修学旅行その他の学校教育上の見地から行われる行事、活動等に参加している者並びにその引率者及び付添人<br>■ 療育手帳、精神障害者保健福祉手帳又は身体障害者手帳を交付されている障がい者                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
| その他   | 条例の施行後5年ごとに、社会経済情勢等の変化等を勘案し、宮島訪問税に係る制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |

こうした理論、制度などを理解してもらうための説明を国・県・地域へ幾度となく繰り返したことが印象強く記憶に残っています。

### 3 宮島訪問税の活用

「世界遺産という人類共有の財産である宮島の自然と文化・歴史を守り創造し、未来へ引き継ぎ、その普遍的価値を世界へ発信すること」は、廿日市市の使命です。

廿日市市は、宮島の過去と未来をつなぐ「宮島100年の大計」として、宮島の「あるべき姿」の継承と、宮島の「ありたい姿」の創造の二つの理念を示した「神をいつきまつる島づくり 宮島まちづくり基本構想」を令和2年に策定しました。

宮島が今日あるのは、人々の神を斎祀する心、崇め慈しむ心が、宮島を大切に守り伝えてきたからだと思っています。

この構想を道標として、宮島に暮らす人、宮島で働く人、宮島を訪れる人、宮島に想いをせる人、これら宮島に関わる全ての人と行政が一体となって、宮島を守り伝え、発信することで、新たな活力を生み出していくこととしています。

また、令和5年4月18日には、同年10月1日からの宮島訪問税徴収開始に先駆け、持続可能な観光地域としてのまちづくりを推進す

る、「千年先も、いつくしむ。」プロジェクトを本格始動させました。



宮島に暮らす人が培ってきた「島を慈しむ想い」を、宮島に関わる全ての人と分かち合い、島を守る人の環を拡げ、宮島のブランド力を高め、「住んでよし、訪れてよし」の持続可能な地域づくりを力強く進めていきます。

宮島訪問税は、宮島まちづくり基本構想の実現を図り、市民生活と調和のとれた宮島の持続可能なまちづくりに活用していきます。

#### 4 課題と今後の展望

私たちは、「宮島を訪問する皆様から税を徴収する」、この意味を重く受け止めなければなりません。地域全体として訪問者を迎え入れ、この期待に応えていかなければなりません。また、訪問者は、単なる旅行者・消費者としてではなく、持続可能な地域づくりを担う一員として、地域と向き合うことが求め

られます。

この「原因者負担」の考え方に基づく新法定外税の導入・活用は、廿日市独自の積極的、前向きな取組ではありますが、持続可能な地域づくりのための一里塚に過ぎません。

訪問者数は、地政学的影響や疫学的リスクなどに大きな影響を受けるものです。宮島訪問税に限らず多様な財源の確保・活用の検討や、廿日市独自政策の必要性・課題、さらに他の既存政策の必要性・課題について、常に検証・見直しを真摯に行っていきます。

