

大阪府観光客の受入環境整備の推進に関する調査検討会議 答申（案）
～今、なぜ宿泊税の見直しが必要なのか 激増するインバウンドへの対応～

1. はじめに

大阪府では、急増する観光客の受入環境の整備や、さらなる集客に向けた魅力づくりなど、観光振興のための取組みを積極的かつ持続的に展開するため、平成29年1月から宿泊税を導入している。

この宿泊税の導入に先立ち、大阪府は、平成27年5月に「大阪府観光客受入環境整備の推進に関する調査検討会議」を設置した。この会議では、観光客の受入環境整備に関する課題やその対応策等について議論を重ね、同年12月に「大阪府の観光客受入環境整備の推進に関する調査検討 最終報告」（以下「平成27年最終報告」という。）において、大阪府に対し、宿泊税制度の創設に係る提言を行っている。

【平成27年最終報告における提言：「財源確保のあり方に関する結論」】

大阪府として、観光の現状における喫緊の課題に速やかに対応するとともに、継続的に観光振興の取組みを推進していくためには、今後、安定的かつ一定規模以上の財源確保は必須であることから、東京都の「宿泊税」を参考に、法定外目的税として、大阪府内の宿泊施設に一定以上の室料価格で宿泊する者に対し、課税する制度の創設についての検討を提言する。

大阪府では、この提言を踏まえ、宿泊税の制度設計を行い、大阪府議会平成28年2月定例会に「大阪府宿泊税条例」を提案、府議会の議決を経て、平成29年1月から宿泊税の徴収を開始した。

大阪府の宿泊税は、1人1泊1万円以上の宿泊を行う者から税を徴収するものであり、外国人旅行者をはじめとする観光客の受入環境整備や、大阪の魅力づくり・戦略的なプロモーションの財源として活用しているところである。

しかしながら、宿泊税導入後、外国人旅行者のさらなる増加をはじめ、社会情勢は大きく変容しており、これに伴い、大阪における宿泊を取り巻く環境も著しく変化している。こうした状況を踏まえ、本年6月に本検討会議が設置され、大阪府知事から、宿泊税に係る制度の在り方その他の観光客の受入れのための環境整備の推進について諮問を受けた。

本検討会議としては、環境の激変への緊急的な対応が求められているという認識の下、迅速かつ慎重な調査審議を行い、ここに答申として取りまとめたものである。

2. 見直しの背景 ～ 制度設計時からの環境の急変 ～

大阪府が宿泊税の制度設計を行った平成 27 年から、わずか数年の間に、大阪の観光や宿泊を取り巻く環境は、著しい変化を見せている。

例えば、平成 29 年の来阪外国人旅行者数は 1,110 万人となっているが、これは、制度設計の際に用いた平成 26 年の人数（376 万人）の約 3 倍であり、この間の伸び率は、全国平均を大きく上回るものとなっている。

また、好調なインバウンド需要を背景として、ホテル・旅館の客室数はこの 3 年間で 18% 増加しているが、客室稼働率については、国内最高の水準を維持しており、ホテル等の建設ラッシュは現在も続いている。また、外資系の高級ホテルの立地も進んでいる。

その一方で、国においては、宿泊施設の不足や旅行者ニーズの多様化に対応するため、平成 28 年から、国家戦略特別区域法に基づく旅館業法の特例、いわゆる「特区民泊」が制度化されるとともに、簡易宿所の許可要件の緩和等が行われた。さらに、本年 6 月からは、住宅宿泊事業法に基づく新たな民泊制度がスタートした。

府内における宿泊施設が、この 3 年で約 2 倍の 2,500 施設まで増加する中、特に簡易宿所や特区民泊の増加数は合わせて 1,000 施設以上と、その大半を占めている。

こうした状況に対し、大阪府としても、宿泊税条例において、当初はホテル・旅館のみとしていた課税対象施設に、簡易宿所や民泊施設を加える条例改正を行ってきている。

なお、近年、来阪外国人旅行者数の伸びと、外国人実宿泊者数の伸びの間に、大きな開きが見られるようになってきている。平成 26 年と 29 年を比較すると、来阪外国人旅行者の伸び（約 3 倍）に対し、実宿泊者の伸びは（約 1.7 倍）にとどまっているが、ここから、国の宿泊旅行統計調査の対象外である民泊施設が急増し、その主な受け皿となっていることが推察される。

府内の宿泊施設においては、こうした民泊施設の急増やホテルの建設ラッシュに伴う価格競争の激化、旅行者の志向の多様化等を背景に、近年、宿泊平均単価が下落傾向にある。

大阪府が実施した「平成 30 年度 大阪府宿泊実態に関する調査」（以下「宿泊実態調査」という。）によると、大阪府が課税対象施設としている旅館・ホテル、簡易宿所、民泊施設全体の平成 29 年の平均宿泊単価は、約 5,600 円と、制度設計当時の平成 26 年平均宿泊単価である約 9,100 円と比べ、大きく下落している。（※平成 26 年当時の平均単価は、簡易宿所や民泊施設が課税対象ではなかったことから、旅館及びホテルのみが対象。）

これにより、大阪府が課税対象としている 1 人 1 泊 1 万円以上の宿泊の割合は、制度設計時には 30% 程度となると想定されていたところ、実際には 16.4% にとどまっており、とりわけ 1 泊 1 万円から 1 万 5 千円の価格帯の宿泊が、免税点を下回る 1 万円未満にスライドしている傾向が顕著となっている。

こうした結果、平成 29 年度当初予算で 10.9 億円を見込んでいた宿泊税収は、決算見込額で 7.7 億円にとどまっている。

3. 今後の観光振興施策（宿泊税充当事業）の方向性

大阪府では、平成 28 年度から、宿泊税を活用して、観光客の受入環境整備や魅力づくり・プロモーションの推進に関する事業に取り組んでいる。

しかしながら、この間の外国人旅行者の急増や個人旅行（FIT）化やリピーターの増加に伴い、旅行者のニーズは量的にも質的にも多様化している。こうしたニーズに適切に対応しつつ、大阪の魅力打ち出していくためにも、受入環境整備をはじめとする観光振興施策について、一層の充実と推進が急務となっている。

そこで、本検討会議においては、これまでの大阪府の取組みの検証を行うとともに、大阪における観光を取り巻く環境変化も踏まえた今後の観光振興施策（宿泊税充当事業）の方向性について議論を行った。

その結果、これまで実施してきた事業については、PDCAサイクルを適切に回して、重点化を図りつつ、引き続き実施していくとともに、来阪旅行者の新たなニーズを踏まえた利便性・満足度の向上に繋がる施策や、大阪のさらなる魅力向上に繋がる事業を新たに実施していくことが望ましいとの結論に至った。

また、そのために必要となる事業規模については、平成 27 年最終報告において、受入環境整備に係る事業総額を年間 16 億円と試算していたが、来阪旅行者が急増し、旅行者ニーズが多様化している現状を踏まえ、以下の考え方に基づき、当面 20 億円程度をめざすべきと考える。

【宿泊税充当事業の規模に関する考え方】

- ・現在実施している宿泊税充当事業については、最重点事業として位置づけ、平成 29 年度当初予算と同等の約 10.5 億円を確保
- ・平成 27 年最終報告に記載された事業例のうち未着手のもの（約 9 億円）を事業化
- ・ただし、個別事業の内容や規模等については、旅行者のニーズや社会情勢の変化を踏まえて改めて点検し、事業全体のスクラップ&ビルドを図りながら、新たなニーズや課題に対応するための事業を実施していくこと

とりわけ、本検討会議としては、以下のような事業に重点的に取り組むべきと考える。

【受入環境整備の分野】

- ・観光地における公衆トイレ整備の推進
- ・災害時における災害情報・交通機関の運行情報の発信 など

【魅力づくりの分野】

- ・府域全域の観光魅力の掘り起こしや磨き上げによる広域観光周遊の促進
- ・大阪の歴史・文化・芸術や食を楽しんでもらう機会を提供していくための取組み
- ・夜の観光の充実（特に夜に楽しめる文化コンテンツの充実） など

なお、宿泊税充当事業については、不断の効果検証や多角的なニーズ調査に努め、旅行者のニーズに的確に応えることを念頭に、スクラップ&ビルドを行いながら、適切に事業展開していくことが求められるものである。

4. 宿泊税制度のあり方

大阪府宿泊税条例においては、その附則で、施行後5年ごとに施策の効果及び条例施行の状況を勘案し、制度のあり方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされている。

しかしながら、「2. 背景」において指摘したとおり、近年の観光・宿泊を取り巻く環境の激変により、制度設計時に前提とした諸条件は、当時の想定をはるかに上回って変化している。

加えて、今後ますます来阪旅行者が増加することが見込まれる中、宿泊税導入の目的であり、さらに喫緊の課題となっている観光客の受入環境整備を着実に実施していくためには、緊急的な対応として、宿泊税制度を一定程度見直すことも、やむを得ないものと考えらる。

ただし、条例附則の趣旨を踏まえると、条例施行後1年半程度しか経過していない現状では、現行制度の基本的な考え方を踏襲した最小限の見直しにとどめるべきである。

そのため、本検討会議では、制度設計時の基本的な考え方を踏まえ、税率については現行制度を維持する一方、一定の宿泊料金を支払える方には相応の担税力があるという考えのもと、その判断基準として、平均宿泊単価を主なメルクマールとしていることに着目し、現在1万円となっている免税点の引下げを軸に検討を行った。

宿泊実態調査の結果、全宿泊施設における平均宿泊単価は約5,600円と、制度設計時から大きく下落していることが確認されたが、単純にこの金額を基準として免税点を設定するのではなく、税の安定性や、公平・中立・簡素といった税の3原則にも留意しつつ、以下のような要素を考慮しながら、慎重に検討を行った。

【免税点設定に係る判断要素】

- ・法定外目的税であることから、税収規模については、「3. 今後の観光振興施策（宿泊税充当事業）の方向性」においてめざすべき事業規模とした **20 億円**程度に見合った制度とすること
- ・税の公平性の観点から、着実な申告・徴収が可能であること。とりわけ、特別徴収義務者である宿泊事業者の負担や処理体制への配慮が必要であること
- ・税収に比して徴税コストが大きくなり過ぎず、簡素で分かりやすい制度とすること
- ・宿泊実態調査の結果、平均宿泊単価の分布において、ボリュームゾーンの下方シフトが確認され、宿泊者が最も多く利用しているビジネスホテルの平均宿泊単価が約 **7,200 円**であること
- ・実態調査の結果のうち、制度設計当時に調査対象としていた施設区分である旅館・ホテルのみを抽出した場合、平均宿泊単価は約 **7,200 円**となること

こうした要素を総合的に勘案し、本検討会議としては、免税点を **7,000 円**程度に引き下げの手法が望ましいという結論に至った。

5. まとめ

大阪が、世界有数の観光都市としてさらなる発展を遂げるためには、これまでに例を見ないインバウンドの急増や新たな民泊施設の増加など、観光・宿泊を取り巻く環境の激変に対応した受入環境整備や魅力づくりなどの観光振興施策が不可欠となっている。

一方、施策の実施に必要な財源として導入した宿泊税については、平均宿泊単価や課税対象施設の状況など、制度設計時の前提条件が大きく変化していることが判明した。

宿泊税の徴収開始から **1 年半**しか経過していない中、宿泊税条例の附則も踏まえると、制度の抜本的な見直しには慎重になるべきところではあるものの、本検討会議で議論を重ねた結果、今後さらに増大が見込まれる行政需要に緊急に対応するためには、**5 年**を待たず、制度の基本となる考え方を変えない範囲で、一定の見直しを講ずるべきであるとの結論に至った。

なお、実際の制度見直しに当たっては、税制度の安定性や公平性について、十分に配慮するとともに、納税者である宿泊者や、徴税事務を担っていただく特別徴収義務者にとって、納得のいく制度となるよう、丁寧な説明を心がける必要がある。

その際、新たに特別徴収義務者となる者が多数にのぼることや、来年10月の消費税率改正による特別徴収義務者への影響等を踏まえ、周知期間の確保に配慮する必要があることを申し添えておく。

また、宿泊税を活用した事業についても、変化する旅行者ニーズを的確に捉え、必要性や緊急性を十分に踏まえて展開することにより、大阪を訪れる観光客の方に最大のおもてなしを提供し、再び、大阪を訪れたいと思われるような魅力ある都市として発展することに主眼を置いて実施していただきたい。

なお、観光客の急増により、地域に様々な影響が生じる事例も見受けられることから、今後、条例附則に基づく検討の結果、仮に抜本的な見直しを行う際には、地域を対象とした環境整備の取組みが観光客にとっても魅力的な観光地域づくりにつながるという視点も踏まえ、宿泊税の目的や用途について検討いただきたい。

最後に、大阪府におかれては、本答申を受けて、大阪がますます国際観光都市として大きく飛躍を遂げ、大阪経済の好循環につながるよう、今後の宿泊税制度のあり方について慎重かつ丁寧な検討をお願いし、本検討会議の答申とする。