

第1回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の概要

日時：令和6年4月24日（水曜日）午後3時30分から午後5時00分まで

場所：大阪府庁本館1階 第一委員会室

■議事1 開会の挨拶

（事務局：吉村知事）

委員の皆様方におかれましては、お忙しい中、大阪府政の推進に格別のご理解・ご尽力を賜り、この場を借りて、厚くお礼申し上げます。また、本検討会議の委員にご就任いただきましたことを改めて感謝を申し上げます。

今回は、二つの点についてご意見を賜りたいと考える。

一点目は、宿泊税に関する事。宿泊税については、5年に一度検討するということが条例で定められている。ただ、コロナ禍もあり、前回は有用なデータに基づき議論することができない状態であった。現在、コロナ禍を経て、社会経済も復活をする中で、今回はこの宿泊税について、検討をお願いしたいと考える。

二点目は、外国人観光客徴収金のような制度に関する事。2024年3月の外国人観光客については、単月で初めて300万人を超えたという状況である。大阪においても、中国からの訪問者は戻っていない状態の中で、既にコロナ前を超えている状況である。円安の状況もあり、おそらく、今後さらに右肩上がりになってくると思われる。加えて、大阪・関西万博やIR、うめきたなど、この大阪の都市魅力を高めることに取り組んでおり、その結果、うめきたや大阪城周辺では、今まで大阪にはなかったようなラグジュアリーホテルも今建設されている最中である。また、関西国際空港においても容量拡張に向けた取り組みが着実に進んでおり、大阪を訪れる観光客は今後間違いなく増えていくだろうと予想をしている。そういった状況の中、海外からの訪問者に安心して楽しく大阪を過ごしていただきたい。併せて、海外からの訪問者が増えるという中で、大阪の府民の皆さん、住民の皆さんの生活環境も保っていかなければならない。外国人観光客と地域住民の皆さんとの共存共栄を図ることが、これから非常に重要になってくると思う。そのために、外国人観光客の皆さんに一定程度、ご負担をお願いすべきではないかというのが、私自身の考え方である。日本での先行事例はなく、様々な課題、論点があるのは承知している。ぜひ専門家の先生方にご検討いただいて、こういった形で実現できるのかということも含め、答申をいただき、大阪府としての制度設計に入りたいと考えている。私は、大阪にとって、日本にとっては必要なことだと思うので、先生方の深い知見をもとに、ご議論のほどよろしく願います。

■議事2 会長の選任

委員の互選により、福島委員を会長に選任

■議事3 諮問

吉村知事より福島会長へ諮問文書を手交
(福島会長)

この会議のまとめ役として、一言ご挨拶申し上げます。

これまでの宿泊税の検討を振り返ると、平成27年の会議においては、各委員による熱心な議論を経て、大阪府に対して、宿泊税の創設を提言した。制度創設後、平成30年の会議においては、創設時点の想定を大きく上回る環境変化に対応するため、免税点の引き下げを提言した。また、令和3年度の会議においては、条例の附則に定められた宿泊税制度の5年毎の検証を行ったが、新型コロナウイルス感染症の影響により有用なデータに基づいて議論することが困難な状況であり、現行制度を維持・継続することを提言した。その後、昨年度の会議においては、万博の機運醸成策の1つの取組みとして、万博開催期間中における修学旅行生等の宿泊税の課税免除制度の導入に関して意見を提出した。そして、今回は令和3年の答申を踏まえ、改めて宿泊税制度の検証をするために、この会議が招集されたと認識している。

大阪の観光動向に着目すると、一時期、コロナの拡大の影響により落ち込んだ観光需要がコロナ禍を経た現在、コロナ前の水準を超えるような状況まで回復しており、大変嬉しく思っている。今後もさらに増加していくと思われる。このような状況において、大阪府においては、観光振興に引き続き注力する必要があること、そのうえで宿泊税が重要な役割を担う点は今後も変わらないのではないかと考えている。

そのため、今回、宿泊税の在り方としてどうあるべきか、建設的な議論をしてみたいと考える。あわせて、外国人観光客徴収金のような仕組みについては、新たな着眼点であることから、皆さんの経験やお知恵をお借りしながら、その実現可否について議論してまいらる。

本会議の会長として、委員の皆さんのご協力をいただきながら、円滑な議事進行に努めるので、よろしく願います。

■議事4 会長代理の指名

福島会長より田中委員を会長代理に指名

■議事5 会議の公開・非公開について

(福島会長)

本会議においては、議事の内容により、事業者の経営上の重大な事項である宿泊者数や宿泊単価など、事業者の競争上の地位その他正当な利益を害することなどが予想されるため、毎回開催の都度、公開・非公開の決定を行うことでよろしいか。(異議なし)

本日の会議は、大阪における観光や制度に関する報告事項が中心であるため、公開とする。

■議事6 大阪の観光動向、宿泊税制度の現状、今後の検討項目について

冒頭、事務局より資料1～3について説明、その後意見交換。

(福島会長)

主な論点は2つ。

- ・宿泊税のあり方について
- ・外国人旅行者の増加に伴い発生する課題および財源確保について

フリーディスカッション含め、自由に意見交換を行いたい。

(清水委員)

1点目について、2020年度(新型コロナウイルス感染拡大)前半は、税収は激減したものの、水際措置の終了や新型コロナウイルス感染症の5類移行に伴う観光客の増加により、コロナ禍前より大幅に増加した。2023年の税収の状況を見ると、かなりの額になっており、それを観光客対策に充てることができるということは非常に喜ばしいこと。これまでも観光対策に有効に使われているのではないかと思うので、何らかの形で継続していくべきではないか。ただ、使途や税率、免税点含め、今後の需要を踏まえ検討していくべきだと考えている。

2点目について、コロナ禍が明け、需要も増えてきた中で、観光客も予想を上回るように増加した。その反面、ニュースで当たり前のように報じられているが、オーバーツーリズムの話も出てきて、電車内に大きな荷物を持った観光客が増え、日本人の方が座れないなどの問題があるように、何か対策を講じないといけないと思う。

(田中委員)

1点目について、新たに生じた観光需要に対する政策的な対応として、有効に活用されていると思う。ただ、宿泊税制度を継続するの点については、これまでの政策について、その達成率など、基本的な事実認識とそれに対する評価を先行して議論すべきではないかと思う。現時点で足りないものを大項目として何点かに絞り、その政策に掛る費用の見直しを含め、明確になるような議論を前提にして、今後協議していけたらと考えている。

また、他自治体では次のような議論が生じている。宿泊税は目的税として観光政策に充てている自治体が多い中、目的税に限定せずに普通税にしてはどうか。北海道の議論では、コロナや地震等の災害状況含め、宿泊税収の一部を基金化して、もしもの場合に対応できるようにするか。これら他自治体で生じている議論が大阪府に結びつくかはわからないが、今後の大阪府に取り入れるか可否含め検討していただければと思う。

2点目について、私の知る限り、税制度において外国人とそうでない人を区別して、異な

る扱いをしている例はない。外国籍であるからという理由で不平等な扱いをすることは、租税条約や憲法にある平等原則に抵触する可能性がある。税外負担で考えても、難しいところがある。制度として成り立たせる際に、外国人にのみ生じる問題や行政需要など、正当な根拠があるのかが重要となる。現時点における、個人的見解として、行政需要に対する大きな財源確保が必要だというのであれば、端的に宿泊税を引き上げる方向のほうが生産的ではないかと思う。

(事務局)

政策の成果について、これまで宿泊税を活用して、多岐にわたる目的のもと様々な施策を講じてきており、具体的に目的の何%達成しているか表現し難い。これまでの振り返りも含め整理し、次回お示しできればと思う。

(福島会長)

宿泊税を基金化するなど、アイデアとして面白いため、今後の議論の材料にしていけたらと思う。外国人徴収金については、現時点のご意見ということで、今後も引き続き議論はしていけたらと思う。

(中野委員)

私自身、旅行業協会の者なので、観光業の立場として意見させていただきたい。

宿泊税に関して、この委員に3年間就任しているが、コロナ真っ只中で宿泊客はほぼいない状態での参加だった。昨年5月以降、日本人だけではなくインバウンドの方含め、宿泊客が急増し、様子が変わった中での議論だと思う。

大阪にいと日本中でインバウンドが多いと思うが、実は大阪や京都、東京の一部のところが多く、その町の文化や食事などの魅力が高いため増えている。観光客の方を見ても、環境が整っているとは思えないため、宿泊税制度の継続が必要だと思う。

北海道ニセコ町で意見交換した際に、海外の方から、日本の宿泊料金は非常に安いという意見があった。このような意見を踏まえ、100円、200円、300円というのは、個人的にも勿体ないと思う。これからの環境整備含め検討していただければと思う。

2点目について、他海外事例では、インドネシアのバリ島で外国人観光客に対して150,000ルピア徴収を開始したことぐらいしか聞いたことがない。現在日本でもインバウンドのみならず日本人含め、日本を出国する際に納める国際観光旅客税がある。どちらかといえば、これに近いものではないかと思う。

(藤田委員)

数多くの事業者の方に加入いただいている、経済団体の立場からいうと、今回の検討会のテーマ(宿泊税のあり方、外国人観光客への徴収金)について議論するにあたり、事業者の

方々が影響を受ける可能性がある。各地で宿泊税が導入されて運用されていく中で、地域によって制度（現金徴収、振込徴収など）が様々で都度確認をしながら、納付していかなければならないという声もある。特別徴収義務者（宿泊施設事業者等）の事務コストや経営負担が生じないように、事業者に寄り添った制度として運営していく必要があると考えている。

（福島会長）

特別徴収義務者（宿泊事業者）について、人手不足が問題。徴収する際に、支援等はあるのか。

（事務局）

現行の宿泊税制度については、徴収奨励金という形で 2.5% 宿泊事業者にお支払いすることとなっている。

（山口委員）

1 点目、宿泊税の使途継続の要否については、基本的には安定的な財源の確保と効果的な活用という観点から要という立場である。ただし田中委員同様、何に使うのか、これまで何に使われていたのかを精査する必要がある。本会議の参考資料の、令和 3 年度の答申では、最重点事業、未実施事業、新たなニーズと 3 つのカテゴリーで整理されているが、常に新たなニーズが生まれる以上、宿泊税制度を積極的にやめる選択肢はないのではないかと。

先ほどの知事からの挨拶にあったとおり、ラグジュアリーホテルが増えていること、また観光客が安心して楽しく観光しつつ住民の方々との共存共栄が大事であること、これらを踏まえると、税率については現在の最上位のランクである 2 万円以上に新たな区分を設けるなどの対応があっているのではないかと。つまり税率の見直しにあたり宿泊料金に対して累進としているところを、新たに 3 万円以上や 4 万円以上といった高額な宿泊料金にはさらに高いパーセンテージとして 2% にするといった設定をするということである。別の言い方では取れるところから取るということになるが、それも現状に即した一つの考え方ではないかと。ただし、そうして徴収した宿泊税を何に使うかについては、令和 3 年度に議論した通り、案内板を多言語化するうえでも、単純に英語化するだけでなく、複数言語に展開していくなど、宿泊者に直接還元できるものがあれば、税率あるいはその区分の拡大という点も理解を得やすいだろう。住民の方々には、生活文化の充実、文化の保全に用いる方針だが、どこまでを文化と捉えるのか、あるいは安心して安全で楽しく暮らすことができる生活環境の充実に直接関係する事業に充当できるかどうかは今後の議論が必要となる。

以上のことから、宿泊税は基本的に継続が前提だと考えている。その施行については、単純に税率を引き上げるというよりは、新たな区分の設置や、さらなる累進課税を検討できるだけのバックデータが揃ってきていたという認識である。

また令和 5 年度に、万博開催期間中の修学旅行生を対象に宿泊税課税免除について議論

したが、令和3年度の答申では、修学旅行の他に学生のクラブやサークルの課外活動も対象にするのかの検討が必要と記されている。万博期間中に限って修学旅行生を対象に宿泊税課税を免除としたのは、若者たちの大阪への印象や関心が学齢期を終えた後に再び、大阪を楽しみに訪れ手がかりにもなるという観点も判断基準の一つであった。若者たちの多様な旅の楽しみ方や、ポストコロナゆえの新たな促進役にもなると思うので、万博時に免除するとしたことを踏まえ、令和3年度に議論した修学旅行やその他の教育旅行も対象にした免除の可否について、もう一度丁寧に吟味したいという意見を示したい。

2点目の新たな財源確保については、田中委員の話にもあったが、日本国憲法第14条の平等、それに加えて公平な徴収をどのように実現させるのかが最大の課題と捉えている。例えば、所得税法上で非居住者として扱われている日本人は、宿泊税の制度でも外国人として扱うかも考えねばならないだろう。あるいは、ジャパン・レール・パスの利用資格のある人、あるいは利用者を外国人として扱うという基準もありうるかもしれない。このように何をもちいて外国人旅行者と定義するのかを明確にし、そこから追加の負担を求めているのか、徴収する対象の整理を適切に行う必要がある。資料でも国籍無差別条項への抵触が危惧されている。そのため、外国人旅行者の増加に伴い発生する課題への対応するための財源の確保にあたっては、宿泊税とは切り離して制度化し、例えばその運用も基金化などによって効果的に活用するといった新たな展開を考えてもいいだろう。何より代理徴収を担っていただいている方々にも納得していただく必要がある。そもそも予約段階で代理予約あるいはエージェントの方々が予約されて、外国人旅行者かどうかの追跡できない場合には、公平さを損なってしまう可能性がある。外国人旅行者の増加に伴い発生する課題には外国人旅行者から徴収したお金だけで対応するのか、といったことも問題となる。このように、制度として平等かつ公平かつ公正な徴収ができ、適切に活用されることを考えた上で、目的を明確にしなければ、新たな制度の導入は困難だろう。宿泊税の普通税化を図るのか法定外目的税のままとするのか、また外国人旅行者の増加に伴い発生する課題が何であるのか、それらを明確にする中で、果たして誰からどのようにお金を徴収して、それらを何にどう使うかが定められるようになるのではと、知事および田中委員の発言で受け止めた。

(清水委員(追加))

2点目について、他事例を調べたが、バリ島が参考になるのかなと思う。2024年2月から、1人あたり1,500円程度徴収。目的としては、ゴミ問題解決などがある。支払い方法については、専用のウェブサイトでクレジットカードで支払いするようになっており、出国時に払っているかどうか確認するシステムになっている。ヴェネツィアでは、2024年4月25日より、14歳以上の旧市街を訪れる日帰り観光客を対象に、5ユーロ(約790円)を徴収する制度を試験的に開始する。これは、外国人に特化しているわけではないが、住民や市内に宿泊する観光客は対象外となるため、主には外国人を対象にしていることになっていると思う。支払い方法については、入島前に専用アプリを入手して支払うようだ。

観光地や主要スポットに、専門員を派遣して、入島時に支払っているかどうか確認するシステムになっている。仮に支払いされていないことが判明した場合、50 から 300 ユーロの制裁金が課される。

外国人だけということ为前提に二つの事例を紹介する。一つは、二重価格を設定すること。ハワイでは古くからゴルフ場の料金を、住民と観光客で料金を変えたり、タイやインドネシアでは、世界遺産の入場料を、住民は無料で外国人からだけ取っている。そのようなことができるかはわからないが、二重価格という考え方も外国人から取りたいということならばあるかもしれない。

もう一つは、T I D (Tourism Improvement District) で、主にアメリカやヨーロッパの一部で取り入れられていると思う。外国人に特化しているわけではないが、宿泊税に加えて、宿泊したときにT I Dを宿泊施設で課税するもので、一人あたり1ドル、2ドルなどで市によって金額は異なるが、支払いしていただく。その代わりに、その地域のプロモーションに必ず使うこととなっており、その地域のDMO (観光地域づくり法人) が運用している。例えばシアトルでは、宿泊税は一般財源としても使われている。外国人に特化しているわけではないが、宿泊税プラスで何かを取るという話では、このようなアメリカの先行事例もあるのかなと思う。

また、話は違ってもいいかもしれないが、観光が主要な国のスイスやオーストラリアでは、観光客から負担してもらうという考えが古くからある。宿泊税にプラス α で観光振興税みたいなものを取っている。プラス α の観光振興税だが、小さなスイスの町であれば、人口が1,000人程度ということで、ほとんどの方が観光事業に携わっていることもあり、市内の事業者から徴収している。ただし、徴収した宿泊税や観光振興税は、マーケティングや観光イベントには使わないということ。なぜかというと、マーケティングに使うことによって新たに観光客を呼ぶことになるが、そのお金を観光客が負担するのはおかしいという考え方もあるということを紹介させていただきたい。様々な海外事例があるので、コンサルの方にも入っていただき、集めた資料等を土台にゆっくり時間をかけて議論していくことも必要と考えている。

(片岡委員)

委員の方々の意見の中で、バリ島の事例含めいくつかの海外事例の話があったが、今後視察も含めて、海外の類似事例の調査をお願いしたい。また調査していく上で注目していただきたい部分を今後の話題含め四つほど挙げさせていただきたい。

一つ目、ブータンの事例だが、観光税の徴収方法が多岐にわたっているため、その部分を確認する必要があると思う。

二つ目、ヴェネツィアでは、日帰り観光客という、新たな宿泊税ではない部分の徴収の仕方を注意深く見ていく必要があると思う。

三つ目、バレンシア (スペイン) に関しては、税の使い道にはなるが、地元住民向けの充

実した政策を見ていく必要があると思う。

四つ目、バリ島に関しては、外国人に対する新たな取り組みというところを見ていく必要があると思う。

現在、人口が減少し高齢化が進む中で、インバウンドや観光客は増えてきている。それらを受け入れる地域の土台の育成という観点からも今後は考えていかななくてはならないのではないかと思う。地域に還元や観光に特化というのではなく、地域の育成がそのまま観光にも直結していると思うので、地域経済をきちんと整えていくことも、受け入れの一つのキーワードになるのではないかと思う。そのようなところも含めると、今回議論になっている外国人からあえて取る必然性の根拠の構築にも繋がってくると思う。

次に、負担を求める対象の整理として、国籍無差別条項の話が出ているが、バリ島での事例が始まって間もないので、頻繁に確認していただきたい。日本国総領事館の中で、トランジットの場合（バリに来て他の州へ行き、バリに戻る）はどのようにするか未定で、観光税が免除される場合であっても、国籍またはビザによるのか決められてはいるものの、うまくいくかはわからないため、今後調査をお願いしたい。

それとあわせて国籍無差別条項の部分だが、今までの議論を踏まえて、あえて外国人 v s 日本人というように、対立軸を据えて徴収すべき制度の根拠というのが見つからない。ただ、外国人観光客が増えていく中で、地域の土台を整備、育成するにあたり必要ではあるのかなと感じている。また制度設計をするにしても、持続的な制度設計を議論して決めていく必要があると思う。大阪府で、何のためにあえて外国人だけ取るのか、目標達成の評価や、今後の地域の整備に必要な金銭額の提示という積極的な理由の構築と共有を優先してすべきことだと思う。大阪府としてのあり方というのも含めて、検討できればと思う。

累進課税の話も出てきたが、海外の宿泊税は星ランクによって決めているところが多い。それを累進的なものも含めて援用すべきではないかと思う。ところで、宿泊税ではない観光税とする場合は、徴収のスケールの問題が非常に重要になる。課金するスケールが、入場料や入館料のようなミクروسケールや入出国のようなマクروسケールだと可能だが、大阪府というような、メゾスケールで都道府県単位で徴収する仕組みというのは、大阪府の都市機能、すなわち関西空港などが立地するゲートウェイや、交通結節点という都市機能の性格上、通過者も多く存在し、それを絡めて徴収していくのは、かなり難しいと思う。

（福島会長）

検討項目については、少し具体的な内容を速やかに議論していけたらなと感じた。その中で、宿泊税の使い道については非常に大きなポイントとなる。次回の会議では、過去の成果の検証評価や、今回の議論の中でもあった基金化という意見も含めて事務局としての考え方をまとめていただき議論してみたいと思う。

二点目の新たな財源確保については、なぜ外国人のみに負担を求めるのかという点は、租税条約および日本国憲法第14条というところにまで影響が出るのではないかという委員

のご意見もございますので、他国の事例調査も含めて幅広く事務局で整理していただきたい。

（事務局）

議論の中であった基金化について、令和3年度の会議の際にも山口委員の方からご意見いただいた際に、見送りした経緯がある。改めて今回ご意見としていただいたので前向きに検討していきたいと思う。

正確なスケジュールを現時点で示すことは難しいが、前回の免税点引き下げの議論のときは、春ぐらいから議論し、9月議会に条例を提案させていただき、翌年6月には制度開始という形になったため、仮の話ではあるが一番早くてそのようなスケジュール感になる。

ただ、今回の宿泊税のあり方検討に加えて、新たな財源確保の検討というところでは、課題や整理する項目も多数あるため、どのようなスピード感になるのかは議論の進み具合を見ながらと考えている。次回以降、議論の進み具合によって、スケジュール等示せる範囲で何か提示できればと考えている。

（福島会長）

次回の進め方について、宿泊税のあり方については、テーマを絞り具体的な話も数多くいただいているため、スピードよく議論していく。

新たな財源確保については、ベースが幅広いため、コンサルを使って調査等していただきながら進めていけたらと思う。

（一同）

異議なし。

（事務局）

これをもって、第1回大阪府観光客受入環境整備の促進に関する検討会議を閉会する。