

2023年10月に廿日市市独自の法定外普通税として新設した「宮島訪問税」。年間約500万人が訪れる宮島では、訪問者の受入環境の整備や、宮島の価値を継承するために必要な持続可能な観光地域づくりに取り組むための新たな財源が必要でした。本レポートでは、宮島訪問税導入までの経緯や制度概要から、地方自治体における財源確保の必要性や、従来にとらわれない発想や考え方による取組の必要性を報告します。

宮島訪問税について — 導入までの経緯と課題への対応 —

広島県本部／自治労はつかいちユニオン 吉本 悠哉

1. 宮島訪問税導入までの経緯

- (1) 地方自治体における財源確保の必要性
- (2) 従来の考え方や手法にとらわれない視点によるアプローチの必要性

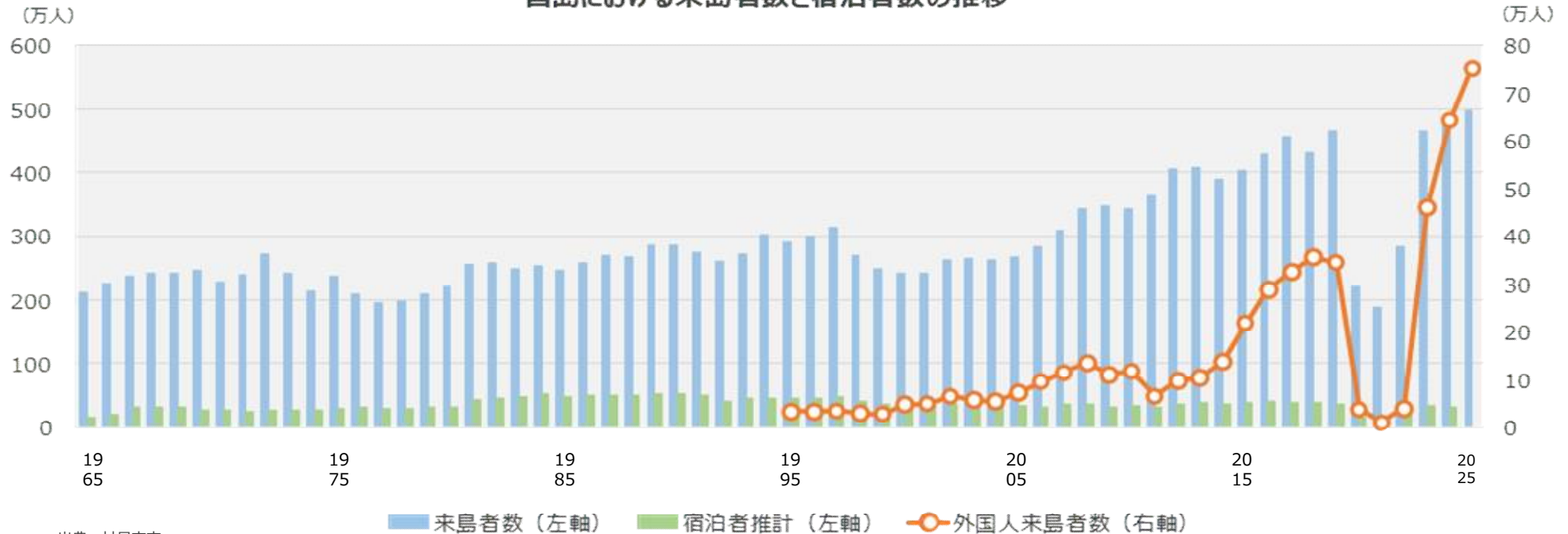
2. 宮島訪問税の概要

- (1) 前例のない徴収方法に対して工夫した点
- (2) 徴収開始後の課題への対応（検証の必要性）

廿日市市・宮島について



宮島における来島者数と宿泊者数の推移



1. 宮島訪問税導入までの経緯

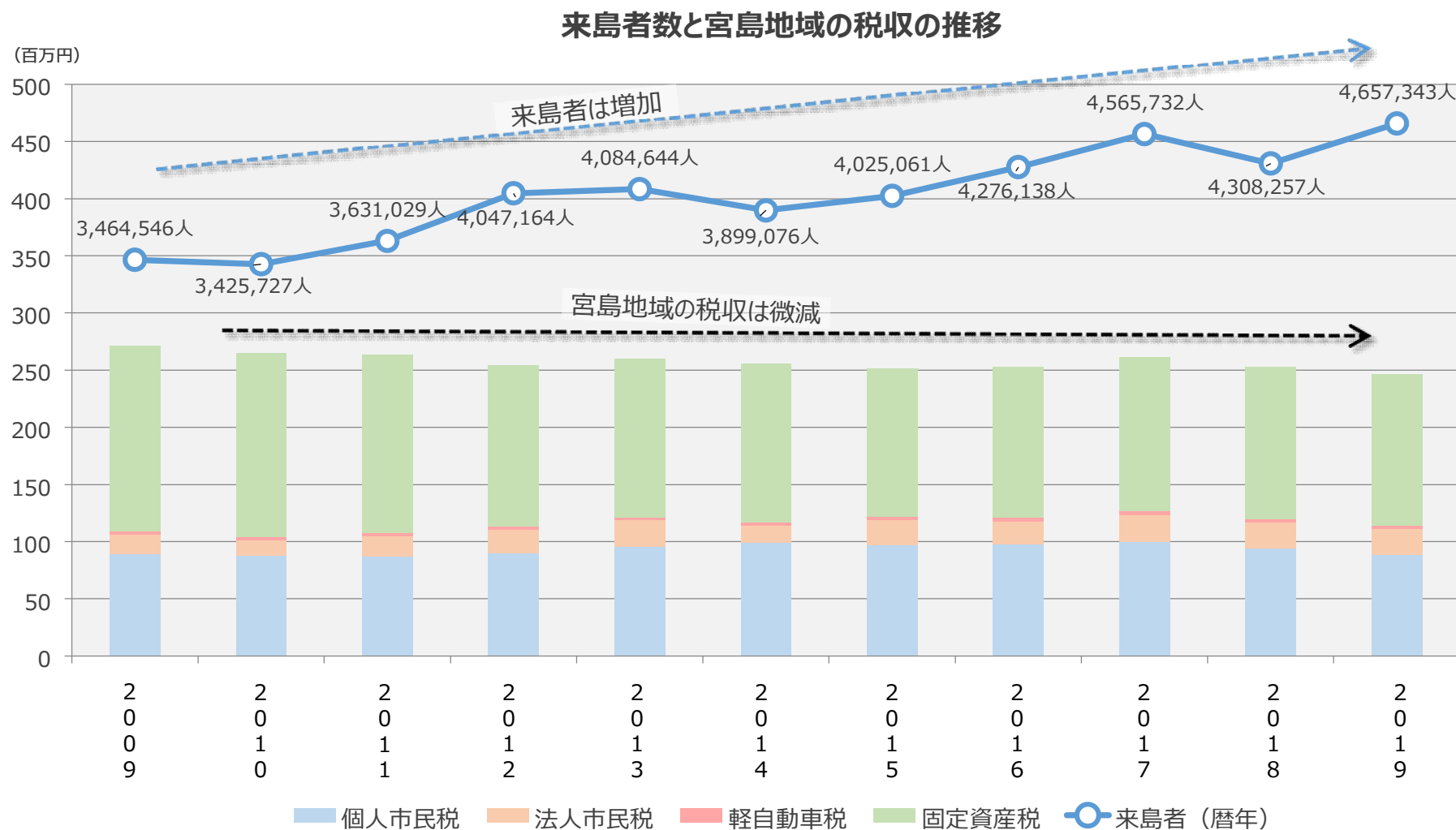


財源確保の必要性

観光客数の増加と市の歳入の関係

1. 宮島の来島者数の増加と市税の関係

宮島地域における市税収入を見ると、多くの観光客の訪問が宮島地域における市税収入の増加に直結していないのが現状である。



※それぞれの税収額は一定条件により抽出した参考値。

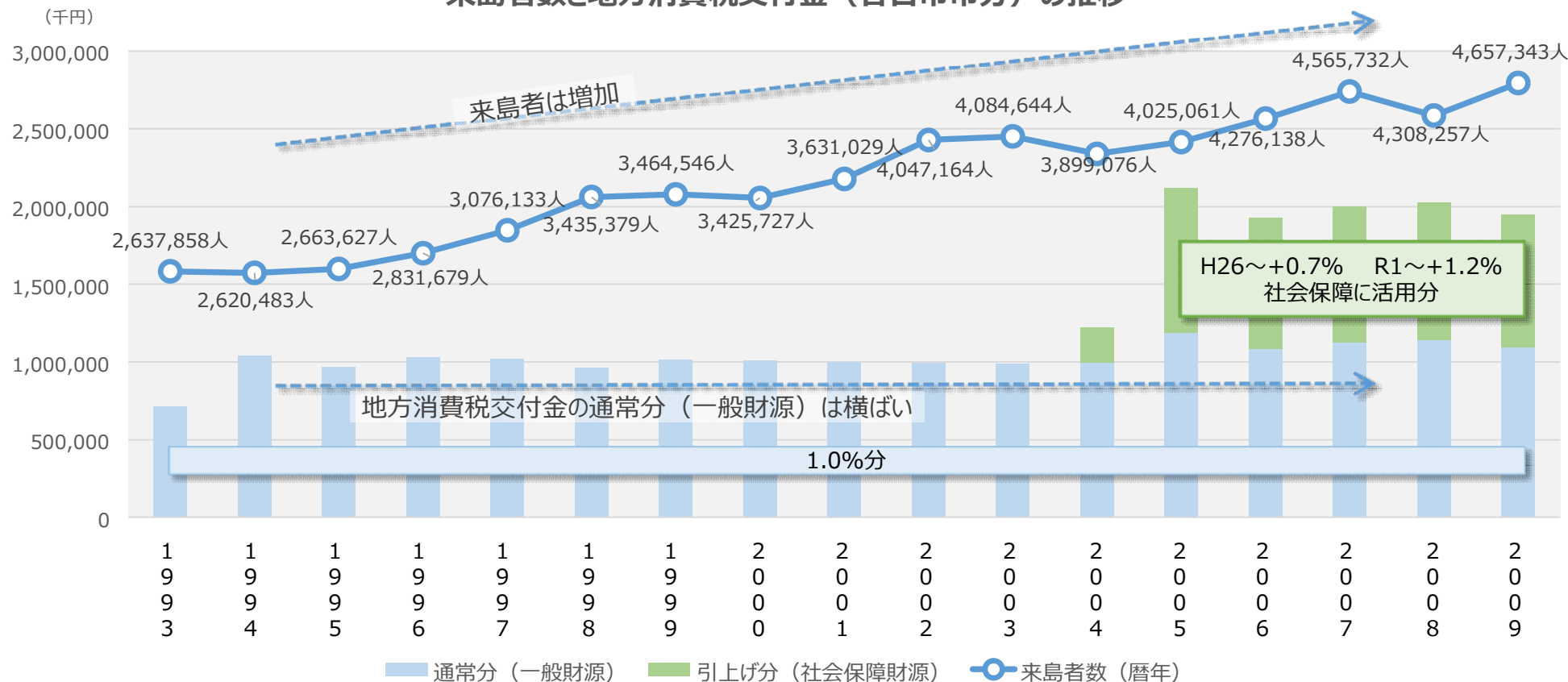
2. 宮島の来島者数の増加と地方交付税の関係

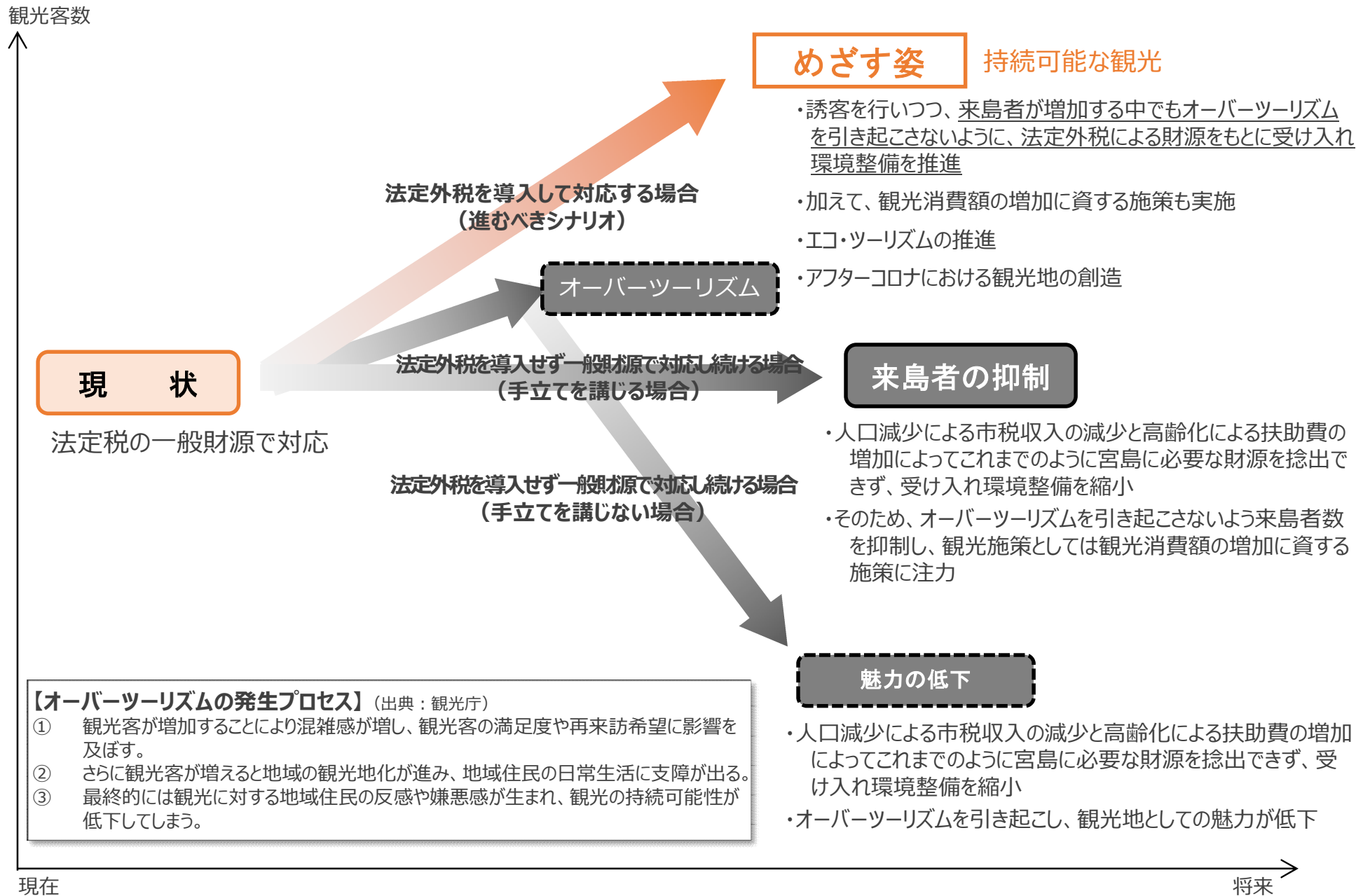
普通交付税の基準財政需要額は、一般的な住民サービスに必要な経費であり、観光客数の多寡は市町村毎の公信力を持った統計数値もないことから、普通交付税の算定対象となっていない。

3. 宮島の来島者数の増加と地方消費税交付金の関係

多くの観光客等の消費に連動して納付される地方消費税は、都道府県間の清算後の金額の1/2相当額のうち、通常分（一般財源）は、人口と従業者数、引き上げ分（社会保障財源）は、人口により按分され市町村に交付される。そのため、多くの観光客の訪問は、地方消費税交付金による財源確保にも直結していないのが現状である。

来島者数と地方消費税交付金（廿日市市分）の推移





過去 2 度の検討内容の課題と新設に至った 3 回目の検討内容



従来の考え方や手法にとらわれない視点によるアプローチの必要性

第1回目の検討の概要

検 討 時 期	2008年度	検 討 方 法	庁内プロジェクトチーム
検 討 の 目 的	宮島の自然と文化、歴史を守りながら、誰にでもやさしい観光地づくりを進め、また、魅力ある宮島を後世に伝えていくための財源確保 － 法定外目的税の導入を目指していた。		
検 討 内 容	① 宮島に入域する者（個人）に課税（宮島へ入域する行為への課税） － 旅客船を利用して宮島に入域する者に対して課税 － 旅客船の運賃に税を100円上乗せして税徴収（特別徴収） ② 宮島航路に就航している船舶に課税（宮島に他人を入り込ませる行為への課税） － 船舶運航事業者に対して、宮島桟橋への接岸に対して課税 － 船舶の大きさに応じて税率を設定（普通徴収）		
導 入 の 課 題	①の個別課題 － 船舶運航事業者が特別徴収する場合、JR全駅のシステム改修が必要となる － 市が直接徴収する場合（ゲート設置）、花火大会等の多客時に対応困難 ②の個別課題 － 船舶運航事業者の理解が必要 ①②の共通課題 － 島内物価に対する影響、島民の負担が増えることに対する理解、観光客の減少		
検 討 結 果	導入を見送る		

第2回目の検討の概要

検 討 時 期	2015年度～2016年度	検 討 方 法	外部有識者等による検討委員会
検 討 の 目 的	「宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくこと」及び「観光地としての質的向上を図ること」を踏まえたまちづくり事業に要する費用に充てるため － 法定外目的税の導入を目指していた。		
検 討 内 容	① 宮島に入域する者（個人）に課税（宮島へ入域する行為への課税） 【第1回目と同様】 － 旅客船を利用して宮島に入域する者に対して課税 － 専用ゲードを設置し、税100円のみを徴収 【第1回目と異なる徴収方法】 ③ 島内の観光入込施設を利用する者に対する課税（島内の観光入込施設に入館等を行う行為への課税） 【第1回目と異なる課税方法】 － 厳島神社や水族館などの観光入込施設の入館者に対して課税 － 入館料等に税を上乗せして税徴収（特別徴収）		
導 入 の 課 題	①の個別課題 － ゲート設置による徴収の困難性 － 島民をはじめ島外からの通勤・通学者などに対する生活者視点での影響 ③の個別課題 － 課税対象施設の明確化、特定化		
検 討 結 果	事実上の見送り （今後、関係者の理解と協力が得られる、より良い財源確保策について慎重に検討されることを願う。）		

第3回目の検討の概要

検 討 時 期	2019年～	検 討 方 法	専管組織の設置 外部有識者等による検討委員会
検 討 の 目 的	世界遺産を擁する宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくとともに、観光地としての質的向上を図ることを目的とした施策を実現するための財源の確保 — 当初は、法定外目的税の導入を目指していたが、最終的に法定外普通税となる。		
検 討 内 容	①' 船舶により宮島へ入域する者（個人）に課税（宮島へ入域する行為への課税） 「宮島の自然・歴史・文化を守るための施策」「観光地の質的向上のための施策」「歴史・文化の継承の主な担い手である島民の暮らしを支えるための施策」に必要な費用の一部について、その受益のある宮島への来島者（島民等を含む）に応分の負担を求める 【応益課税・法定外目的税】 - 旅客船、個人船のすべての船舶を利用して宮島に入域する者に対して課税 - 都度払いの場合は、旅客船の運賃に税を100円上乗せ、個人船等は栈橋管理者又は申告によって税徴収（特別徴収・申告納付） - 年払いの導入（1年分を一時に納付する場合は、回数によらず500円） ④ 船舶により宮島を訪問する者（個人）に課税（宮島へ訪問する行為への課税） - 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 【原因者課税・法定外普通税】 - 原因者：訪問者（島民や通勤通学者を除いた者） - 都度払いの場合は、旅客船の運賃に税を100円上乗せ、個人船等は栈橋管理者又は申告によって税徴収（特別徴収・申告納付） - 年払いの導入（1年分を一時に納付する場合は、回数によらず500円）		
検 討 結 果	第1順位 ④の宮島訪問税 第2順位 ①'の宮島入域税		

応益課税から原因者課税への転換

沖縄県伊是名村等が導入した環境協力税を参考に、2度にわたり**応益課税の考え方**に立った**法定外目的税の導入を検討**

検討時期	検討組織	検討した法定外税の概要
2008年度	庁内プロジェクトチーム	「宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくための施策」「観光地としての質的向上を図っていくための施策」に必要な費用の一部について、宮島への来島者に負担を求める ⇒ 応益課税の考え方（法定外目的税）
2015・2016年度	法定外目的税導入検討委員会 － 有識者、地域代表などで構成	【課税客体】 － 海上運送法に基づく許可・届出をして旅客を輸送する船舶により宮島へ入域する行為 【課税標準】 － 船舶により宮島へ入域する回数 【納税義務者】 － 船舶により宮島へ入域する者 （全員に課税） 【税率】 － 100円

導入に至らなかった要因の分析

応益課税での制度設計では、毎日のように往来する宮島地域住民や通勤通学者等（以下、「宮島町民等」という）にとって、

- － 宮島の自然・歴史・文化を守り、次世代に継承していくための施策
- － 観光地としての質的向上を図っていくための施策

が、どの程度受益があるのか説明が出来ない中で、宮島地域の住民は帰宅する度に、通勤通学者は仕事等に行く度になぜ税を支払わなければならないのか等、宮島町民等の理解が得られない状況であった。

例えば、

- ・ 宮島以外の地域の自然・歴史・文化の継承は法定税等で賄われるのに、宮島の自然・歴史・文化の継承は宮島町民等が追加で負担するほどの受益があるのか。
- ・ 観光業以外に従事している宮島地域住民や年金で生活する宮島地域住民にとって、観光地の質的向上からどのような受益があるのか。
- ・ 来島者が増えると宮島口などの周辺の観光事業者等にも受益が及ぶものもあり、なぜ、宮島地域住民等が負担しなければならないのか。

この度の3回目の検討となる法定外税の検討では、宮島を中心とした政策を支える本市固有の財政課題から、その財源を調達するための税制度はどのようなものが相応しいかをゼロベースで検討した結果、原因者課税が最も相応しいとの結論

2. 宮島訪問税の概要



宮島訪問税の制度設計

外部からの来訪によって発生・増幅する行政需要

- 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。
- 多くの方が宮島を訪れることに対応し、廿日市市が受け入れ環境の整備を行っている代表的な例は、
 - ① 宮島おもてなしトイレ等の設置・維持管理 ② 宮島口渋滞対策の実施 ③④大規模な旅客ターミナルの改修・維持管理
 - ⑤⑥ 安全安心のための消防艇・診療所の運営 などが挙げられる。(外部からの来訪によって発生・増幅する行政需要)



外部からの来訪によって発生・増幅する行政需要の例



1 来訪者の増加に対応したトイレ等の設置・維持管理



3 標準的な規模を超えた大規模な旅客ターミナルの改修・維持管理



4 標準的な規模を超えた大規模な旅客ターミナルの改修・維持管理



2 来訪者の増加に起因して実施する宮島口渋滞対策



5 来訪者にも対応した消防力の強化・診療所の運営



6 来訪者にも対応した消防力の強化・診療所の運営

- 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必要がある。

■ 宮島への来訪者による行政需要の推移（宮島訪問税の活用事業） （単位：百万円）

	2019年度決算			2020年度決算			2021年度			2022年度			2023年度			2024年度			2025年度		
	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B	事業費 A+B	特定 財源 A	一般 財源 B
概算事業費	349.9	212.0	137.9	593.8	412.0	181.8	1,224.3	879.6	344.7	1,261.7	937.7	324.0	1,051.6	674.2	377.4	1,385.4	1,036.2	349.2	1,513.5	1,158.9	354.6

(留意事項) 1 2019年度と2020年度は、宮島への来訪者による財政需要の決算額である。

2 この資料の2021年度～2025年度の推移は、2021年3月に、宮島財源確保検討委員会の資料として作成したものである。

3 概算事業費は、まちづくり基本構想掲載の施策と2020年度当初予算をベースに、2021年度～2025年度の5年間で推移したものである。

4 事業費は、毎年度の予算で決定されるものであり、あくまで想定される参考値である。

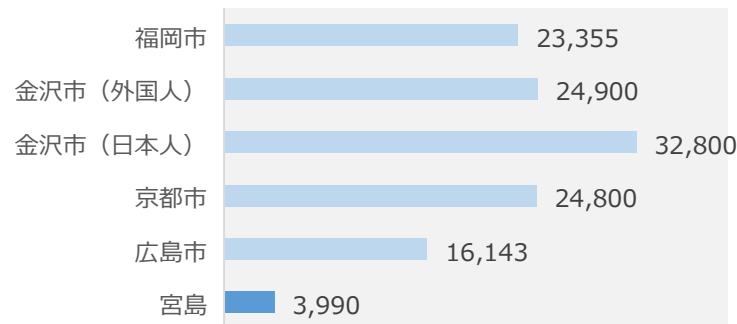
11

入域する局面で来訪者に負担を求める理由

- 宮島については、経済効果が大きいと言われる宿泊は少なく、日帰りなどの通過型観光となっている。
- そのため、他の地方団体で行っている来訪者に負担を求める「宿泊税」では、宮島における宿泊者数が少ないことから来訪者に「薄く」・「広く」負担を求めることが出来ないため、本市では課税客体を「ホテル等に宿泊する行為」ではなく、「船舶により宮島町の区域に訪問する行為」へ着目し制度設計している。
- 宮島は全島が、自然公園法、文化財保護法、都市計画法によって高さ規制など多くの規制があるために、ホテル旅館などの建設自体も難しい状況であり、宿泊者数を増やすことも限界がある。

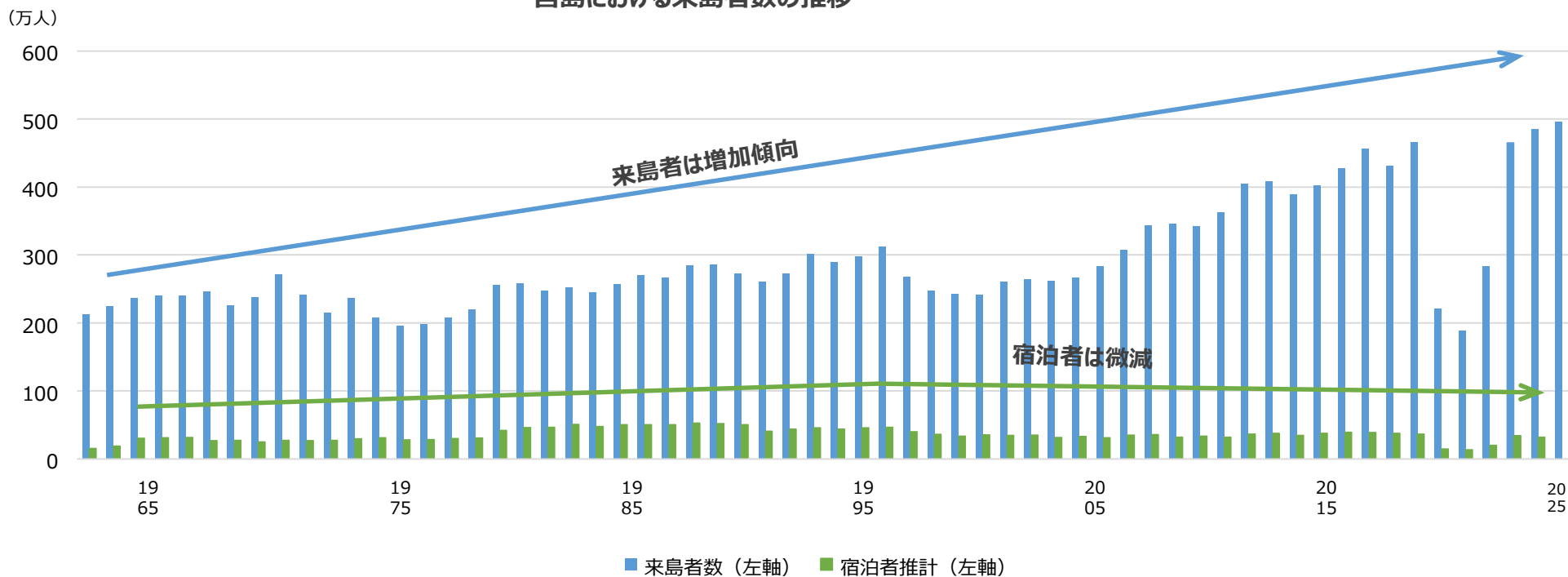
H30年における1人あたりの観光消費額

(単位：円)



出典：各自治体の統計データ

宮島における来島者数の推移



出典：廿日市市

税率の設定と年払い制度の導入

1. 税率の設定

- ① 訪問者 1 人 1 回宮島町の区域に入域するごとに 1 0 0 円
- ② 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 5 0 0 円

- － 総務省の同意基準、他の地方団体で類似の税を導入している場合の観光客への影響、税を活用する事業費を総合的に踏まえ税率 1 0 0 円を設定。
- － 宮島財源確保検討委員会からの報告を受け、次の理由から特別の配慮として年払い制度を導入。

導入の経緯	□ 入域毎に課税をする環境協力税・美ら島税や関空連絡橋利用税の例と違い、宮島航路は生活航路の指定を受けるなど、往来の頻度の高い者が多いことが想像できる。また、宮島が過疎地域に指定されていることを踏まえると、様々な目的の往来の頻度の高い者への特別の配慮を行うことも必要である。 □ 法定外税の導入にあたり、各種団体から要望もあったことから、往来の頻度の高い課税対象者に対して、国税（とん税）で導入されている年払い制度を参考に負担軽減を図る。
税 率	□ 訪問 1 回の税率 1 0 0 円を踏まえ、往来の頻度が高い者への特別の配慮と、特別徴収義務者の判別事務等のかかる負担を考慮し、年払いの場合の税率 5 0 0 円を設定した。

2. 年払いの納付方法と旅客船への乗船方法

- － 船舶運航事業者が徴収する特別徴収ではなく、申告納付制度により市の窓口で手続きを行う。
- － 年払い制度の利用者はどの旅客船も利用できる制度のため、船舶運航事業者に「徴収の便宜」があまりないため、特別徴収制度での徴収は行っていない（また、税の徴収のため、特別徴収制度以外で、民間委託もできない。）。
- － 年払い制度利用者が多く乗船する船舶運航事業者 2 社は、QRコードから年払いの情報を読み取り、運賃のみの乗船券発券。
- － それ以外の船舶運航事業者は、年払い証明書を目視確認し、運賃のみの乗船券を発券。

宮島訪問税 年払い証明書

ID: 12345678

氏 名 廿日市太郎 生年月日 平成12年12月31日

住 所 広島県廿日市市宮島町XXXXマンション・アパート名、号室

有効期間 令和-5(2023)年10月-1日 から 令和-6(2024)年-9月30日 まで



標記の書は宮島訪問税条例第7条ただし書に定める1年分を一時に納付したものであることを証する。

廿日市市長 関根 隆

令和 5 年 9 月 1 日 廿日市市長

市が発行する年払い証明書のイメージ

宮島住民等の課税対象外の判別方法

1. 課税対象と課税対象外の範囲

船舶により入域する者

課税対象

■ 船舶により訪問する者（旅客船の船員を除く）

課税免除（公益上の事由）

- a. 未就学児
- b. 学校（大学を除く。）に修学し、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（市が定める書類に学校長が証明し、特別徴収義務者へ提出）
- c. 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

課税対象外

- － 訪問者に該当しない集団
- ① 宮島町に住所を有する者
【要件】 住民基本台帳における住所が宮島町
- ② 宮島町の区域内にある事務所又は事業所に通勤する者
【要件】 宮島町の区域内にある事務所等で、月48時間以上の労働することを常態としていること
- ③ 宮島町の区域内にある学校、保育所等に通う生徒、児童、幼児
【要件】 宮島町の区域内にある学校等に在学している者

課税対象外

- 船舶以外により入域する者
- － ヘリコプターによる入域
- － 泳ぎによる入域など

2. 宮島住民等の課税対象外の判別方法

- － 宮島住民には、税導入時に、証明書を一齐交付し送付。その後の転入は、その都度交付。転出の場合は、宮島口の駅務機器と連動して使用不可に。【有効期限：徴収開始日+5年後】
- － 通勤通学者は、市が定める書類を使用者・学校長が証明し、市に提出。要件確認後、証明書を交付。【有効期限：徴収開始日+5年後】
- － 宮島住民や通勤通学者が多く乗船する船舶運航事業者2社は、QRコードから情報を読み取り、運賃のみの乗船券発券。
- － それ以外の船舶運航事業者は、非課税証明書を目視確認し、運賃のみの乗船券を発券。

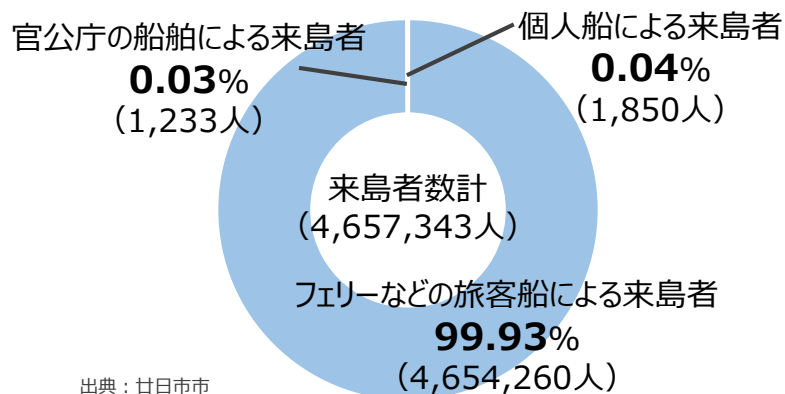
ID: 1 2 3 4 5 6 7 8
 宮島訪問税 課税対象外証明書 (宮島住民)^{※1}
 氏名 廿日市太郎 生年月日 平成12年12月31日
 住所 広島県廿日市宮島町XXXXマンション・アパート名・号室
 有効期間 令和-5(2023)年10月-1日 から 令和10(2028)年-9月30日 まで
 標記の者は宮島訪問税条例第3条第2項第5号に定める宮島町の区域の住民であることを証する。^{※2}
 令和5年9月1日 廿日市市長

市が発行する年払い証明書のイメージ

1. 船舶別来島者数

2019年の船舶別の来島者割合

(港湾施設利用)

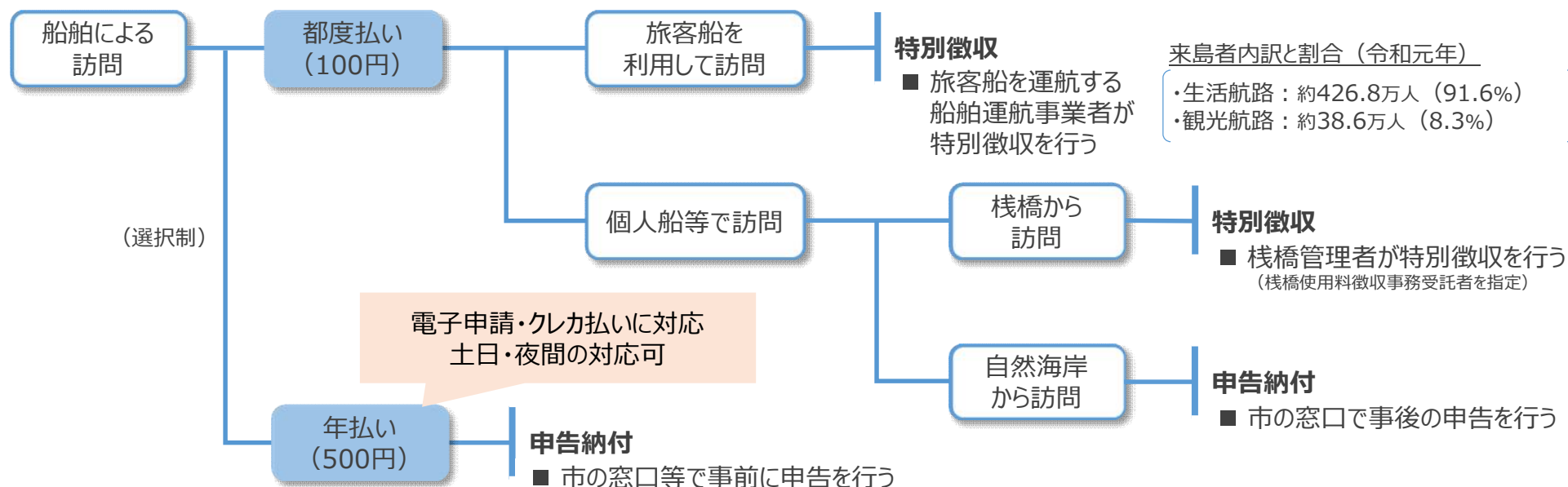


■ 個人船で栈橋を利用する場合の手続き（宮島ビジターバス）

- ① 栈橋へ係留
- ② 栈橋から栈橋管理者事務所へ（使用料徴収事務委託事業者事務所）
- ③ 栈橋使用願の提出及び栈橋使用料の納付（港湾施設管理条例）
- ④ 陸側から栈橋へ入場する扉の暗証番号の受け渡し
- ⑤ 宮島観光等
- ⑥ 陸側から栈橋へ入場
- ⑦ 栈橋から離岸

* 栈橋を利用しないで自然海岸等から入域する者の人数は不明。人数の捕捉方法もなし。

2. 徴収方法の体系図



制度運用等における課題とその対応

- 船舶運航事業者（JRフェリー・松大汽船）と徴収システム構築事業者（JR西日本テクシア）とともに、あらゆることを想定しながら、運賃・税徴収システム構築をしたが、実際に徴収を開始すると新たな課題も判明。
- これら課題に対し、船舶運航事業者とも協力しながら、2023年度内に対応。
- また、民間事業者とも協力しながら、さらなる改善を模索中。



徴収開始頃の多客時の様子
(R5.11.11)

1. 有人改札における（課税対象外、年払い）証明書の判別の手間

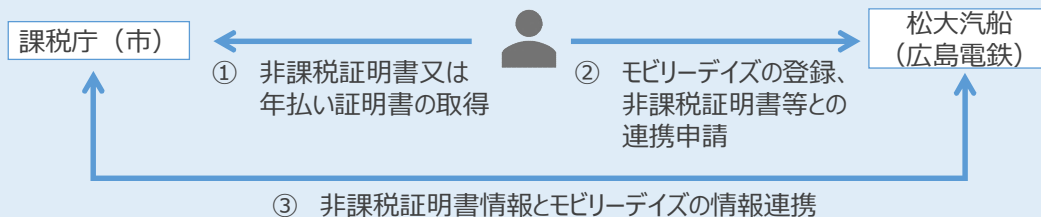
現象

- 課税対象外・年払い証明書をもって交通系ICカードで乗船する場合は、証明書を係員に提示し、交通系ICカードの引き取り処理を受けることとなる。（当初からの課題）

対応策

- 広島電鉄の新乗車システムのモビリーデイズと非課税証明書等の情報連携を行い、証明書の提示をすることなく、ワンタッチで運賃のみの引き取りを行う。【当面は、松大のみ】

- ✓ モビリーデイズと非課税証明書等の情報連携を行い、希望者のワンタッチ乗船を実現する。【利便性向上+適正な税徴収】



1月

2月

3月

・2/20 記者発表

・宮島地域チラシ配付

詳細制度設計

協定書締結
・個人情報取扱等

情報連携登録開始

★松大汽船
モビリーデイズ導入

ワンタッチ乗船可能

モビリーデイズの読み取り機
を有人改札に設置



2. 券売機前の待ち行列

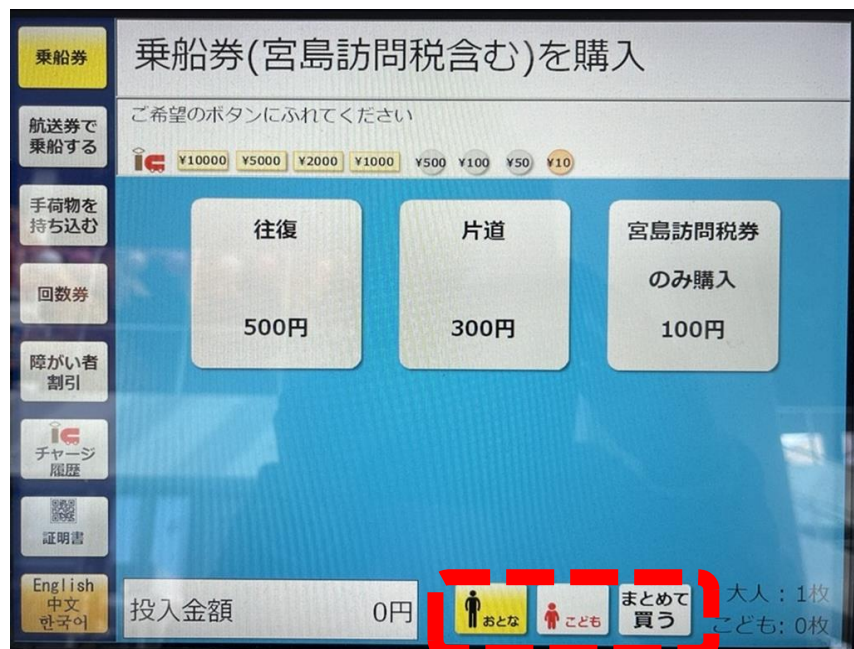
現象

- 観光客の大多数がカップルや家族など同一会計の2人以上で来訪している（鉄道駅での傾向とは異なる）
- 複数枚の購入ボタンを見落とすなどし、1枚ずつ購入することで時間がかかっていた（多客時には長蛇の列となる）

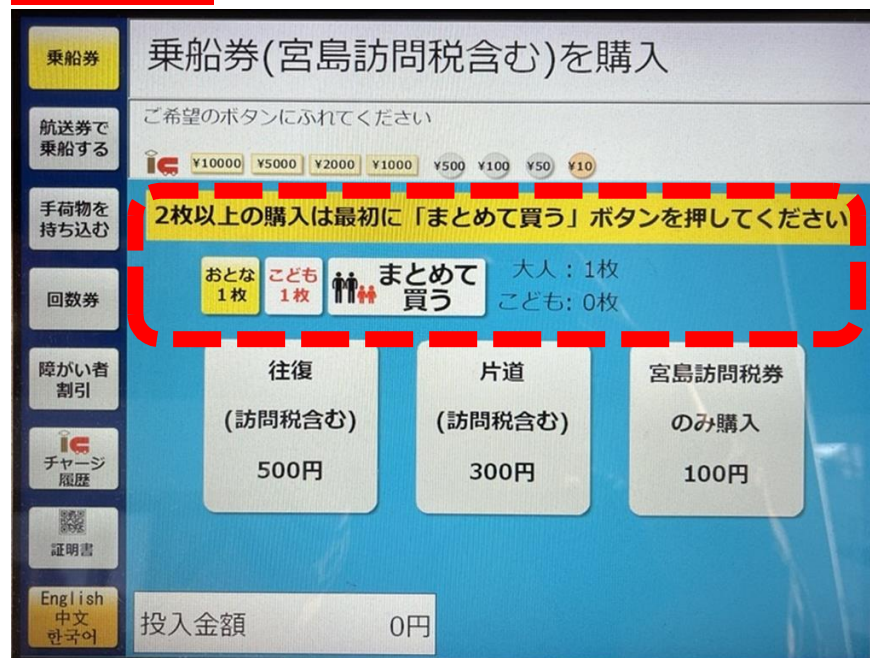
対応策

- 券売機の画面レイアウトを変更し、複数人利用ボタンを最初に押しやすいように変更
- ※ 鉄道駅の券売機のデフォルトは、変更前のレイアウト

変更前



変更後



3. 乗船券所持者が宮島訪問税のみを現地で納税する手間

現象

- 外国人観光客が国内周遊切符（ジャパンレールパス）を所持している場合、乗船時に宮島訪問税のみの納税が別途必要となる
- 訪問税導入前の券面確認のみの作業から従業員の負担が大きくなっている

対応策

- 事前に訪問税 100 円のみを納税できるシステムの導入に着手（運用開始前）

【現在】ジャパン・レール・パスなどの企画券は、訪問税券100円を券売機で購入

モバイル上で旅マエ・旅ナカで事前決済（購入）できる仕組みを市と県観光連盟が仲介し、船舶運航事業者とプラットフォーム事業者で調整中

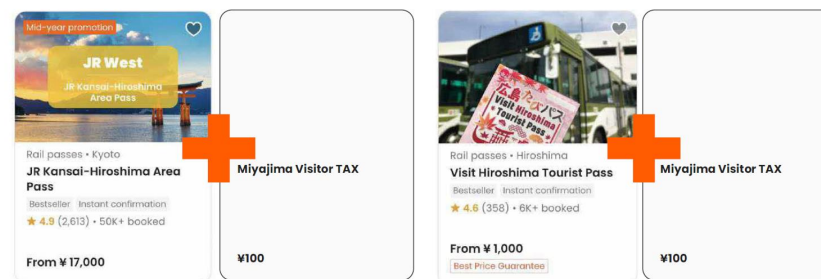
訪日外国人旅行者の4人に1人が利用している「klook」旅ナカ予約プラットフォームの提案（クレジット、QR決済など様々な支払い手段に対応）

【提案例】

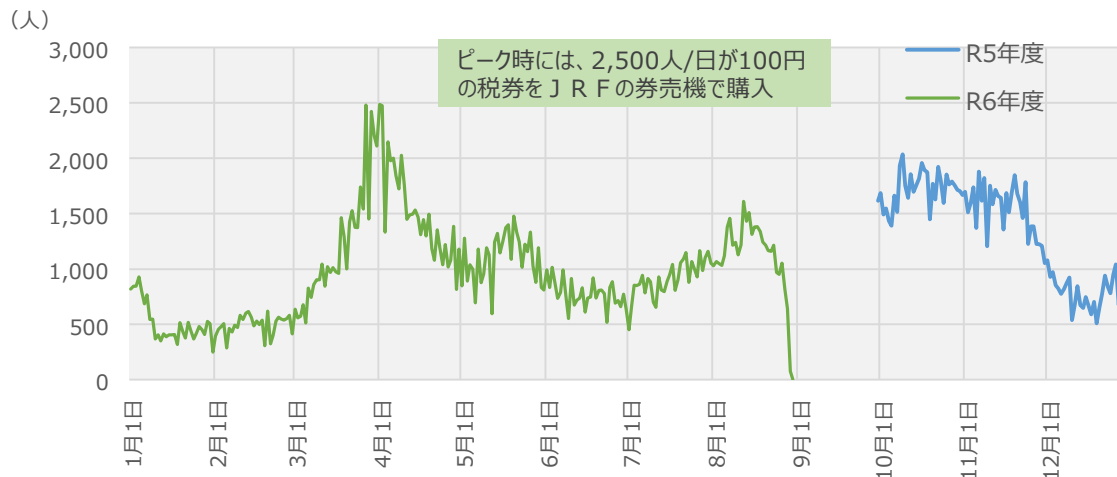
- ✓ レールパスの購入と合わせ、宮島に行く予定者には100円の税（相当額）を事前徴収（改札では、レールパスと税支払いの確認画面を提示）
 - ✓ 松大汽船の運賃・税+ロープウェイのセット券を事前販売
- ⇒ 旅マエ、旅ナカで様々な観光資源を認知でき、来訪意欲が増加



お客様へはセットで購入いただけるよう設定し販売



JR企画券の利用者数の推移（日）



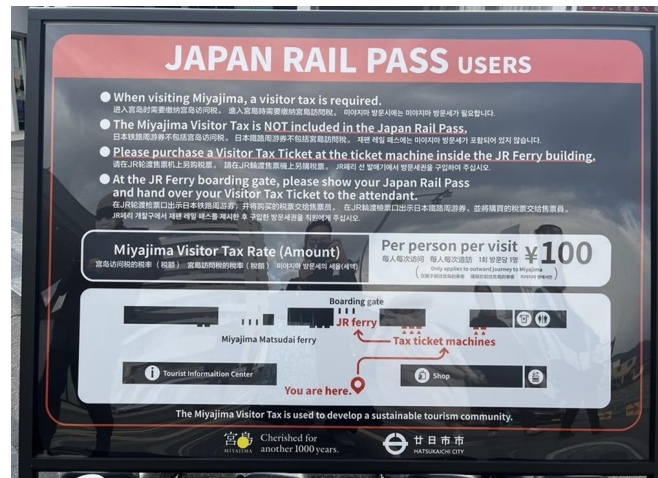
4. ターミナル内利用者動線の錯綜

現象

- 交通系ICカード所持者が、自動改札にてワンタッチ乗船が可能であることが分からず、券売機で現金購入
- 宮島行き航路が複数あることにより、観光客がターミナル内で立ち止まり混雑（何が異なるのかの質問多数）
- レールパス利用者（外国人）が誤って松大汽船側で税券を購入
- 船舶運航事業者係員の不慣れな外国人への乗船方法の案内、払い戻し対応

対応策

- ターミナル内の動線を整理するために看板を作成し設置（簡易看板で複数案試験し、本設置へ）
- 交通系ICカード保持者の自動改札への誘導（自動改札の周知）
- レールパス利用者への案内図
- 船舶運航事業者係員の多言語案内の支援（翻訳システムなど）



- ✓ 自動改札への誘導、宮島行きの船会社が複数あることなどを分かりやすく案内できるサインとなるよう、ターミナル管理者として積極的に関与する必要がある
- ✓ 船舶運航事業者に多言語対応のコミュニケーションツールの導入支援



【参考】京セラ Cotopat