

経済建設常任委員会提出資料
令和6年5月22日　観光スポーツ部

旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する答申

令和6年3月

旭川市中小企業審議会

旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する検討部会

目 次

1 はじめに	2
2 観光振興のための新たな観光財源の必要性について	3
(1) 旭川市の観光についての現状と課題	3
(2) 旭川市の財政状況	7
(3) 新たな観光財源の必要性について	8
3 観光振興のための観光財源の確保策について	8
4 観光振興のための観光財源の在り方について	9
(1) 観光財源の使途	9
(2) 制度の概要	9
5 おわりに	11

1 はじめに

観光は、サービス業のみならず、農林水産業、商工業など関連産業の裾野が広く、経済波及効果が大きい産業である。人口減少、少子高齢化が進む中、観光振興による交流人口の拡大が、新たな需要創出と雇用拡大につながり、地域全体に大きな経済発展をもたらす原動力になり得るものと期待される。

近年、外国人観光客の急増や団体旅行から個人旅行へのシフトが進んでいるほか、広域観光の重要性、観光で稼ぐ地域づくりなど、観光を取り巻く環境は目まぐるしく変化しており、観光がまちづくりにおいて果たすべき役割も大きくなっている。こうした中、本市がこれまで以上に観光振興を図るに当たっては、観光受入体制の整備や観光人材の育成・量的確保など、取り組むべき課題は山積している。

一方、本市の財政については、平成24年度以降、当初予算における収支不足に対し、財政調整基金をもって充てており、恒常的に必要な財源が不足し、非常に厳しい状況にある。

こうした状況を踏まえ、新型コロナウイルス感染症拡大等により宿泊事業者をはじめとした観光関連事業者が多大な影響を受けた現状も考慮しながら、将来に渡る持続可能な観光振興を図るための自主的な財源確保策を検討する必要がある。

そのため、旭川市長から「将来に渡って持続可能な観光振興を図るための自主的な財源確保策」について検討するよう諮問を受けたことにより、中小企業審議会委員のほか、宿泊事業者、観光関係団体などを臨時委員に迎え、観光振興に係る現状・課題を踏まえた財源確保策などについて議論するための検討部会を設置し、具体的な検討を行った。

その結果、全4回の会議を経て一定の方向性をまとめしたことから、以下のとおり報告する。

旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する検討部会

部会長 杉村 樹可

2 観光振興のための新たな観光財源の必要性について

(1) 旭川市の観光についての現状と課題

ア 旭川市の観光についての現状

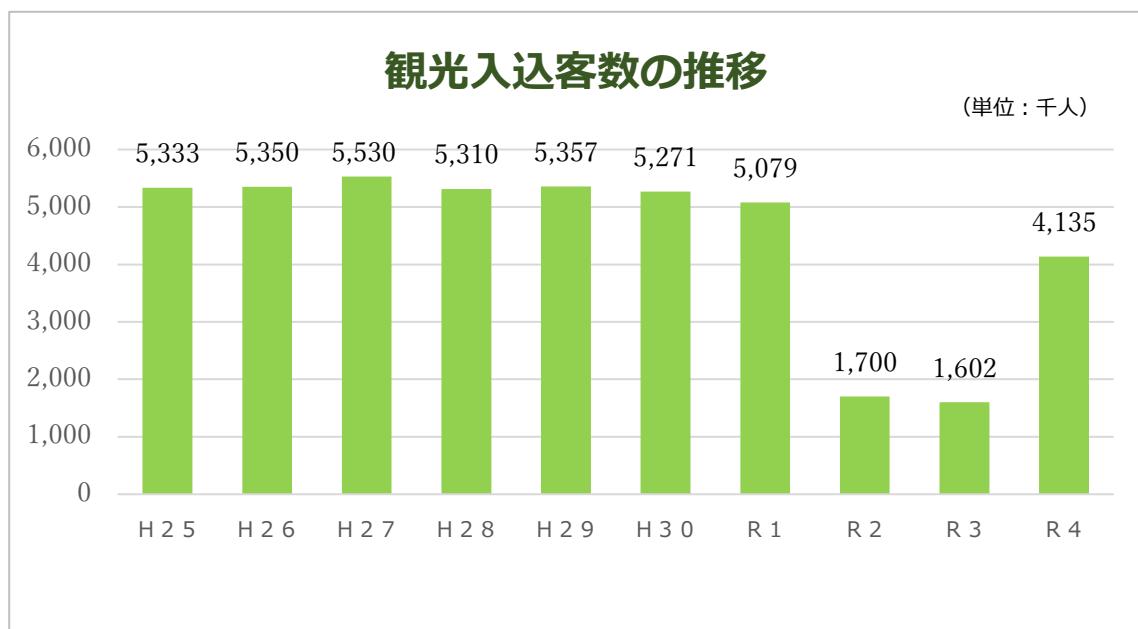
平成30年度において、本市には約527万人の観光入込客数があり、これは過年度と比較してほぼ横ばいで推移している^{図表①}。また、宿泊延数については約108万3千泊となっており、平成30年度と25年度を比べると1.5倍、外国人宿泊延べ数は5倍と増加傾向にあった^{図表②}。道内の他市町村と比較すると、観光入込客数については上位から4番目で函館市や釧路市とほぼ同じであり、宿泊延数については上位から7番目に位置している^{図表③}。

しかし、令和2年1月頃から顕著となった新型コロナウイルス感染症の世界的流行を受け、観光入込客数や宿泊延数は大きく減少し、令和2年度の観光入込客数は前年度比33.5%，宿泊延数は前年度比44.5%，外国人宿泊延数にいたっては前年度比0.6%と過去最大の減少幅となるなど、特に令和2・3年度において観光業界は多大なる打撃を受けた。

令和4年度は、過去2年間断続的に続いている新型コロナウイルス感染症拡大に伴う行動制限がなかったことや、観光需要喚起策として宿泊料金等を割り引く「どうみん割」や全国旅行支援が行われたことなどから、前年度比で観光入込客数は258.2%，宿泊延数は177.

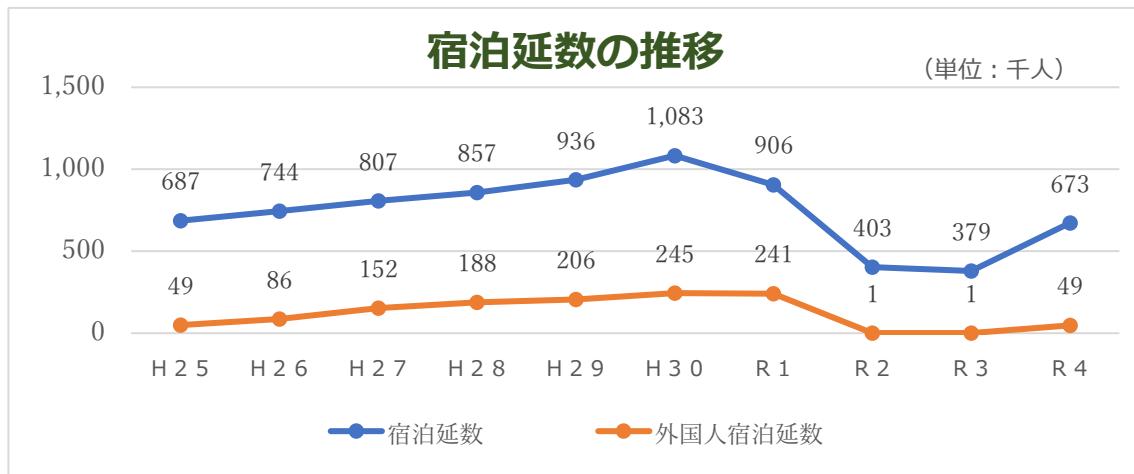
3%と大幅な増加となり、特に新型コロナウイルスの水際対策が令和4年10月から大幅に緩和されたことにより、外国人宿泊延数は前年度比で4,850%と大幅増加するなど、インバウンドの回復が顕著に見られ、今後に期待ができる結果となっているものの、平成30年度比の入込客数は78.5%，宿泊延数は62.1%，外国人宿泊延数は19.8%となっており、コロナ禍前の水準に戻るにはまだ至っていない状況である^{図表④}。

・図表①



(旭川市観光入込客数調査より)

・図表②



(旭川市観光入込客数調査より)

・図表③

観光入込客数(実人数)の多い市町村		
順位	市町村名	入込客数
1	札幌市	1,585万人
2	小樽市	781万人
3	釧路市	530万人
4	旭川市	527万人
5	函館市	526万人
6	千歳市	498万人
7	登別市	378万人
8	帶広市	293万人
9	洞爺湖町	259万人
10	石狩市	254万人

宿泊客延数の多い市町村		
順位	市町村名	宿泊客延数
1	札幌市	1,373万人泊
2	函館市	441万人泊
3	釧路市	153万人泊
4	俱知安町	128万人泊
5	帶広市	127万人泊
6	登別市	125万人泊
7	旭川市	108万人泊
8	小樽市	95万人泊
9	洞爺湖町	72万人泊
10	北見市	70万人泊

(平成30年度北海道観光入込客数調査報告書より抜粋)

・図表④

項目	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	計
観光入込客数	R4	52.1	263.2	429.7	576.1	530.4	684	354.6	216.2	296	157.3	313.6	262.1 4135.3
	R3	30.1	71.2	93.5	246.9	261.4	146.7	245.3	138.9	139.1	58.3	65.7	104.5 1601.6
	対比 (R4/R3)	173.1%	369.7%	459.6%	233.3%	202.9%	466.3%	144.6%	155.7%	212.8%	269.8%	477.3%	250.8% 258.2%
	H30	146.6	417.4	506	702.7	772.6	570.1	411.6	211.6	316.4	316.7	547.2	351.6 5270.5
	対比 (R4/H30)	35.5%	63.1%	84.9%	82.0%	68.7%	120.0%	86.2%	102.2%	93.6%	49.7%	57.3%	74.5% 78.5%
宿泊延数	R4	30.3	47.3	50.2	82.9	89.7	65.5	61.5	34.6	50.2	53	53.6	54 672.8
	R3	18.6	21.4	18.5	49.3	46.8	24.5	42.2	32	36.8	32.8	22.6	33.9 379.4
	対比 (R4/R3)	162.9%	221.0%	271.4%	168.2%	191.7%	267.3%	145.7%	108.1%	136.4%	161.6%	237.2%	159.3% 177.3%
	H30	37.7	70.9	90.9	136.9	138.4	67.6	87.3	64.9	87.1	100.8	104.3	96.3 1083.1
	対比 (R4/H30)	80.4%	66.7%	55.2%	60.6%	64.8%	96.9%	70.4%	53.3%	57.6%	52.6%	51.4%	56.1% 62.1%
外国人宿泊延数	R4	0	0.1	0.1	0.4	0.8	0.2	1.1	1.7	9.6	11.1	15.2	8.2 48.5
	R3	0	0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0	0.2	0.2	0	0 1 4850.0%
	対比 (R4/R3)	-	-	100%	400%	400%	200%	1100%	-	4800%	5550%	-	- 4850.0%
	H30	7.3	19.9	25.2	41.6	29.2	13.4	16.2	9.4	19.7	18.9	26.4	17.3 244.5
	対比 (R4/H30)	-	1%	0%	1%	3%	1%	7%	18%	49%	59%	58%	47% 19.8%

(旭川市観光入込客数調査より)

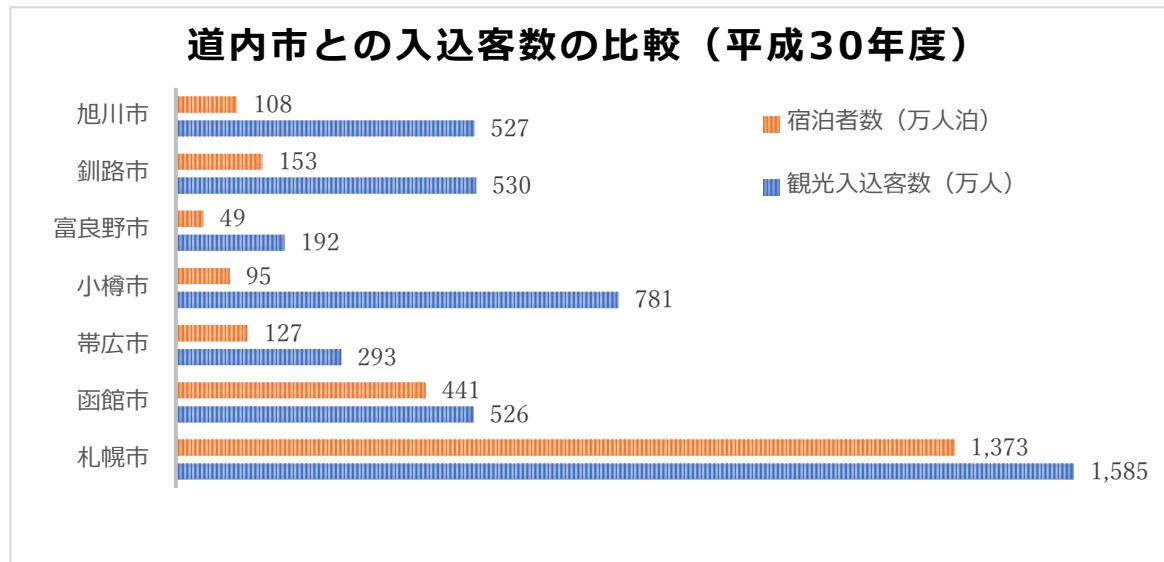
イ 旭川市の観光についての課題

宿泊客延数について、本市と観光入込客数があまり変わらない函館市と比較すると約4倍、釧路市と比較すると約1.5倍の差があることから、本市を訪問する観光客は他都市に比べて通過型観光の傾向が高く宿泊延数が少ないと分析される^{図表⑤}。また、夏季と冬季の入込客数を比較すると1.5倍～2倍程度開きがあり、季節で観光客数に偏りがある^{図表⑥}。特に3月、4月及び11月、12月に観光客数は著しく減少している。観光客数の季節的な減少は、物販、飲食等の消費縮小や宿泊施設の稼働率低下を招き、従業員の通年雇用を難しくするなどマイナスの影響につながる懸念があることから、様々な地域資源の磨き上げなどによって、観光資源の季節的偏在の解消を図る必要があるとともに、滞在時間や観光宿泊者数を増やす取組を行う必要がある。

また、今後もさらなる増加が見込まれる外国人観光客に対応できる案内看板や二次交通、人材育成等を含めた受入体制にはまだ対応不足の面があり、整備を行っていく必要があると考えられる。

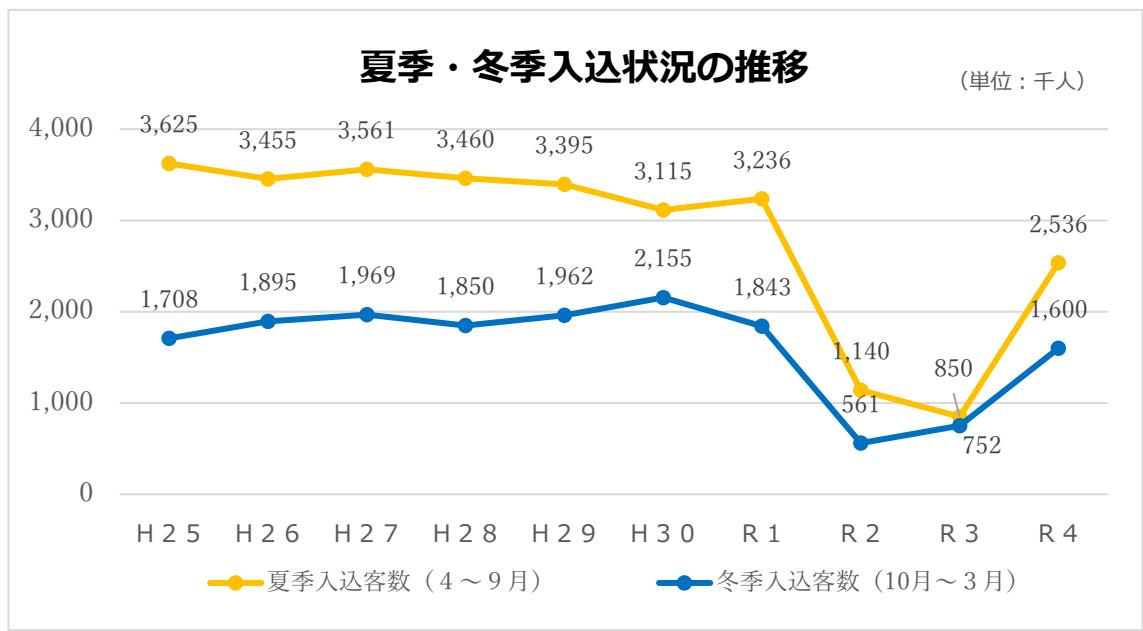
これらの課題を解決するための取組について、本市の観光振興における基本理念や施策の基本となる事項等を定めた「旭川市観光振興条例」（令和4年4月1日施行）に基づき「旭川観光基本方針」を制定し、令和5年度～9年度を推進期間として観光振興事業に取り組んでいる^{図表⑦}。

・図表⑤



(平成30年度北海道観光入込客数調査報告書より)

・図表⑥



(旭川市観光入込客数調査より)

・図表⑦

新たな旅行スタイルへの対応	<ul style="list-style-type: none"> ① 時代のニーズや価値観に素早く対応できる観光地づくりの推進 ② 安全・安心な観光地づくりの推進
着地型・体験型観光コンテンツの拡充	<ul style="list-style-type: none"> ① 自然環境や独自の歴史・文化を活かした体験型観光の促進 ② 夜間、朝のコンテンツ作りの推進 ③ 産業やデザインによる観光の推進 ④ スポーツ、合宿と観光の連動 ⑤ M I C E・教育旅行等の誘致の推進 ⑥ 各種イベントの活用 ⑦ フィルムコミッションとの連携
都市機能を備えた旭川を拠点とした広域観光の強化	<ul style="list-style-type: none"> ① 大雪山を拠点とした関係地域間の連携促進 ② あさひかわ観光誘致宣伝協議会を中心とした広域観光の強化 ③ 自然体験・食の魅力を生かした広域観光事業への参画 ④ 航空路線誘致と連動した観光プロモーション推進 ⑤ テーマ性を持った観光資源の結び付け ⑥ 利便性向上に向けた拠点機能の強化 ⑦ 道内中核都市連携協議会への参画 ⑧ 姉妹友好都市の協力による事業展開
「稼ぐ力」の醸成に向けた受入体制整備	<ul style="list-style-type: none"> ① 観光振興に係る理念等の普及啓発 ② プランディングの推進 ③ 連携・協力の仕組みづくり ④ 案内機能等の充実 ⑤ 二次交通の利便性向上 ⑥ リスクマネジメント体制の整備 ⑦ 観光を支える人材の育成・確保

マウンテンシティリゾートの確立

- ① スキー環境の充実
- ② スキーヤー・スノーボーダーの利便性向上
- ③ 海外市場への冬季観光プロモーションの展開
- ④ アフタースキーコンテンツの拡充
- ⑤ 通年型観光を推進するための着地型商品の開発

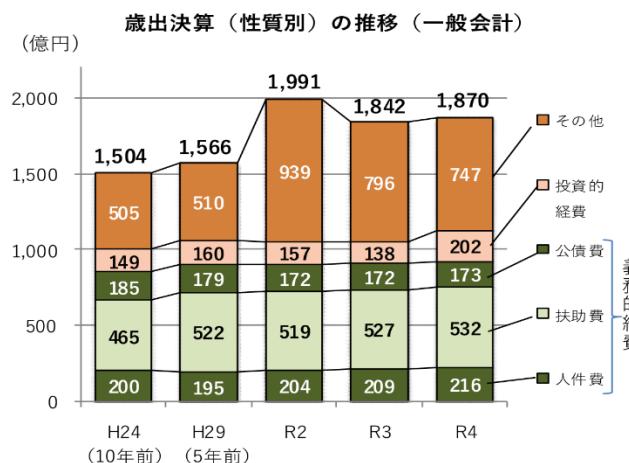
(2) 旭川市の財政状況

ア 岁出の状況について

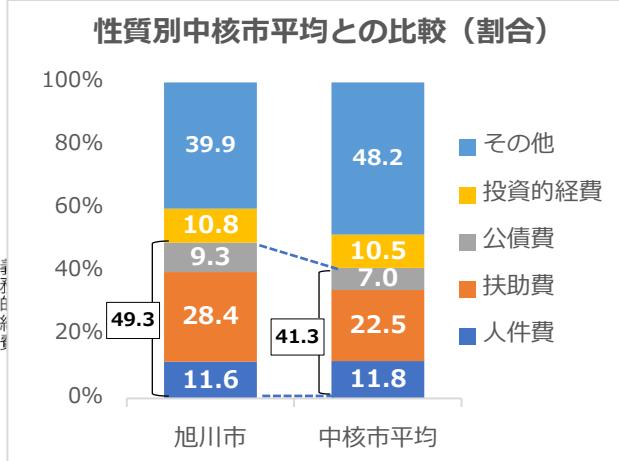
本市の歳出決算額において、人件費、扶助費及び公債費で構成される「義務的経費」の割合は例年50%程度で推移をしているが^{図表⑧}、少子高齢化の進行により少しづつ増加する傾向にあり、この割合は中核市の平均と比べても高い傾向にある^{図表⑨}。この経費が増えるということは市が独自に実施する事業に充てる財源が減っていくため、財政構造が硬直化しているといえる。

また、本市の財政については平成24年度以降、当初予算における収支不足に対し、財政調整基金をもって充てており、恒常的に必要な財源が不足している。

・図表⑧



・図表⑨



(令和4年度 旭川市の決算はどうだったの？, 令和4年版地方財政白書より)

イ 全国中核市との比較

財政を自前の収入でどの程度賄っているかを示す「財政力指数」について、令和4年度の本市における指数は0.536となっており、中核市平均の0.776と比べると低い水準にある。

これは主に市税など、必要な行政サービスを行うための財源が、他の中核市と比較しても不足していることを示している。

不足分は普通交付税として国から交付されるが、普通交付税は国の政策の影響を受けやすい財源であり、市税ほどの安定性がないことから、安定的な財源の確保に課題があるといえる。

(3) 新たな観光財源の必要性について

以上のことから、本市の観光における課題を解決するためには様々な取組を行う必要があるものの、本市の厳しい財政状況の中では観光振興に係る事業を拡充するには財源が不足している状況である。しかし、観光関連産業は裾野が広く、経済波及効果が高いことから、地域経済の活性化を図るためにも観光振興を図ることは重要である。

そのため、新たな観光財源を確保しその財源を活用した事業を実施することで来訪者を増加させ、それにより新たな財源を獲得し、さらなる観光サービスを提供していくという好循環を生み出すことで、市内消費の拡大や関連産業など、将来にわたって本市経済の活性化を図ることが必要である。

3 観光振興のための観光財源の確保策について

地方自治体が自主財源を確保できる方法の種類としては、地方税、分担金、負担金、使用料、手数料、寄附金などが考えられるが、財源の規模、安定性・継続性、受益と負担の観点から比較すると地方税（法定外目的税）が最も安定し、ある程度の規模での確保が可能であると見込まれる。

受入環境の整備や魅力の向上などといった取組を行い、旭川観光基本方針で本市が目指すべき将来像であるとしている「旭川市が世界中から訪れたくなる観光地」へと発展するための投資を行うに当たっては、市民だけが負担するのではなく、本市への来訪者にも一部を負担いただき、新たな観光財源を確保する必要がある。課税の対象となりうる観光行動は宿泊、入域、交通機関利用、駐車場の利用、飲食、土産品の購入等が考えられるが、宿泊行為は他の観光行動と比較して課税対象者の捕捉が容易であることなどから行政コストが低く、また日帰り客に比べ宿泊客は本市の行政サービスを受ける程度が大きいことから検討すると、宿泊行為に課税することが最も妥当と考えられる。

これらのことから、本検討部会としては、ふるさと納税やクラウドファンディング等の寄附といった、その他の方法による財源確保についても併せて検討する必要があるとした上で、低料金で宿泊を提供している施設においては、一部の宿泊者に重税感を与えてしまうため反対との意見もあったが、他の自治体が法定外目的税として導入している「宿泊税」による財源の確保が概ね妥当との結論に至った。

4 観光振興のための観光財源の在り方について

(1) 観光財源の使途

使途については、本市における観光についての課題の解消のほか、本市への宿泊を促し滞在者に快適に過ごしていただくためにも受入環境の整備に取り組むなど、納税者である宿泊者への還元につながる施策に充てるべきという意見や、納税者である宿泊者や、特別徴収義務者である宿泊事業者が制度の目的を理解し、納得してもらうためにも使途を明確に示すことが必要であるという意見があった。

また、コロナ禍の経験から、緊急時に国や道よりいち早く市内観光関連事業者に支援が行き渡る仕組みが必要であると考えられるため、確保した財源の一部を基金に積み立てて備えるべきという意見があった。

以上のことから、観光財源の使途は受益と負担の観点から、納税者である宿泊者への還元につながる取組に活用することを含め、受入環境の充実や魅力の向上と効果的な情報発信、閑散期対策、誘客促進など、本市における持続可能な観光を推進し、「旭川市が世界中から訪れたくなる観光地」へと発展するために必要な施策に要する費用に充てることとし、実施する事業の内容など、具体的な使途の検討に当たっては、宿泊事業者や観光関連事業者とも協議する場を設けた上で検討する必要があると考える。

また、確保した財源は原則として観光基本方針に基づく新規事業と拡充要素に充当することとし、財源を活用した事業の内容と金額については毎年度に公表を行うべきである。

使途を明確化するために、新たな財源の受け皿となる基金を創設し、必要な額を基金から支出するとともに、自然災害等の緊急事態が発生した場合、本市観光関連事業者に迅速に支援するため、一部の額を積み立てて備えるべきである。

(2) 制度の概要

制度の導入に当たっては、納税者にわかりやすく宿泊事業者の負担を軽減するためにも簡素でわかりやすいものであることが求められる。また、宿泊税の導入を検討している北海道や道内自治体の制度設計ともある程度合わせる必要があることにも留意されたい。

① 税目名

宿泊行為に対する課税であり、観光客以外の「交流人口」も含まれることから、新税の名称については「宿泊税」とすることが適当である。

② 課税客体、課税標準、納税義務者

課税客体は旭川市内に所在する次の宿泊施設への宿泊行為とし、課税標準はこれらの宿泊施設への宿泊数、納税義務者はこれらの宿泊施設の宿泊者とすることが適当である。

- ・旅館業法の許可を受けて営む旅館・ホテル、又は簡易宿所
- ・住宅宿泊事業法の届出をして営む住宅宿泊事業に係る住宅

③ 徴収方法

特別徴収とすることが適當である。

ただし、特別徴収義務者である宿泊事業者の負担に配慮した制度設計を行うとともに、その負担に対しての補助や支援について併せて検討を行うことが必要である。

④ 税率

納税者と特別徴収義務者にとって簡素でわかりやすい制度とするために、一人一泊200円の定額制を基本とした上で、北海道や道内自治体の制度内容などを勘案しながら検討するべきである。

⑤ 非課税事項

納税者である宿泊者にわかりやすく、特別徴収義務者である宿泊事業者の負担を軽減するためにも簡素な仕組みであることが望ましいことから、免税点及び課税免除については設定しないことが適當である。

ただし、北海道が非課税事項を設定する場合は、本市と北海道の制度が異なることにより宿泊者や宿泊事業者の混乱を招きかねないことから、北海道の制度設計に合わせることを前提に検討されたい。

⑥ 導入時期について

本市における観光需要に影響を及ぼすことがないよう、国際情勢や経済状況のほか、現在導入を検討している北海道のスケジュールも勘案した上で導入時期を検討する必要がある。

⑦ 見直しの時期

観光基本方針の推進期間が5年であることや、他都市の状況を踏まえ、条例施行後5年をめどに見直すことが適當である。

ただし、制度の見直しが必要と認められる場合にはその状況に応じ、これより短い期間での見直しを実施できるよう規定するべきである。

5 おわりに

以上のとおり本検討部会において、本市における観光振興のための新たな観光財源の確保は必要であり、その財源は宿泊税により確保することが妥当であるとの結論に至った。

ただし、特別徴収義務者である宿泊事業者は、納税者である宿泊者と実際にやりとりしなければならないことや、事務作業の増加、導入経費といった負担が生じる。手続きが煩雑にならず、簡素でわかりやすい制度設計に努めるとともに、宿泊事業者の負担に対しては既に宿泊税を導入している自治体で実施している補助金や交付金といった制度なども参考に補助や支援について考慮するべきである。

また、宿泊税を導入することで旭川市や宿泊者、宿泊事業者にとってどのような効果があるのかを明示した上で丁寧な説明を行い、理解を得るよう努める必要があり、制度の設計や運用、財源の使途などの検討に当たっては、宿泊事業者をはじめ、観光関連事業者の意見を聞く場を設けるなど、公平な制度づくりになるよう取り組むべきである。

本検討部会での意見を踏まえ制度設計の検討を進め、財源の確保により本市が目指すべき将来像である「世界中から訪れたくなる観光地」へと発展し、様々な分野への高い波及効果を通して本市全体の活性化に寄与することに期待する。

◎ 旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する検討部会の構成等

- ◇ 部会の位置付け：旭川市中小企業審議会規則（旭川市規則第 26 号）第 4 条に基づく、旭川市中小企業審議会の部会として設置
- ◇ 構成委員：8 人（審議会委員 1 人、部会の委員 7 人），
- ◇ 委員委嘱期間：令和 5 年 10 月 20 日から令和 6 年 3 月 31 日まで

◎ 旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する検討部会委員名簿

（敬称略）

区分	氏名	所属・役職名
審議会委員	柏葉 健一	旭川市中小企業審議会 委員
学識経験者	杉村 樹可 (部会長)	旭川市立大学 経済学部教授
宿泊事業者	草嶋 一介	旭川ホテル旅館協同組合 理事
	菊原 洋樹	旭川シティホテル懇話会 会長
観光事業者及び 観光関係団体	喜久野 夕介	旭川ふるさと旅行株式会社 代表取締役
	佐藤 昌彦	(一社) 大雪カムイミンタラ DMO 副理事長
商工団体	古川 善裕	旭川商工会議所 事務局長
旅行関連事業者	谷崎 修 ※令和 6 年 1 月 31 日まで	日本旅行業協会北海道支部旭川地区連絡会 副委員長
	尾田 淳 ※令和 6 年 2 月 1 日から	日本旅行業協会北海道支部旭川地区連絡会 副委員長

◎ 部会の開催経過

- ◇ 第 1 回（令和 5 年 10 月 20 日開催）
 - (1) 部会長の選出
 - (2) 新たな観光財源に関する検討について
- ◇ 第 2 回（令和 5 年 12 月 26 日開催）
 - (1) 第 1 回検討部会の振り返り
 - (2) 観光振興に係る新たな財源の在り方についての検討

- ◇ 第3回（令和6年3月4日開催）
 - (1) 第2回検討部会の振り返り
 - (2) 宿泊税に係る旭川ホテル旅館協同組合との意見交換について
 - (3) 北海道における新税の検討状況について
 - (4) 旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する答申（骨子）の内容についての検討
- ◇ 第4回（令和6年3月27日開催）
 - (1) 第3回検討部会の振り返り
 - (2) 旭川市観光振興のための新たな観光財源に関する答申（素案）の内容についての検討