

新春
特別
企画

宮島訪問税誕生秘話

—持続可能な観光地域づくりのために—

児玉剛樹

廿日市市経営企画部宮島訪問税準備室
調整係長

森信茂樹

東京財団政策研究所
研究主幹



令和5年10月、いよいよ消費税のインボイス制度が開始となります。

時を同じくして、安芸の宮島において新たな税がスタートします。その名も「宮島訪問税」。

古くは日本三景も、いまや世界に冠たる観光地となった宮島で、なぜ税が生まれることになったのか、そこに至るまでに何があったのか。新税創設の現場を動かした児玉氏と、新税創設の転機を生んだ森信氏へのインタビューを通して、「税」のあり方を年頭に見つめ直すきっかけとするのが、本新春特別企画です。

はじめに

——本日は、「宮島訪問税誕生秘話」と題して、市役所でその創設にご尽力されてきた児玉様と、弊誌では「税制之理」でお馴染みの森信先生にお話を伺います。

まずは、簡単に自己紹介をお願いします。

児玉：廿日市市の児玉と申します。

私は、平成15年に旧大野町役場に入庁して以降、「税」に関係する部署には配属されたことがなく、主に都市計画畑を歩んできました。

そんな中、令和元年9月に、法定外税を検討する専管組織として宮島財源確保推進室が設置されまして、そこに、担当部長、室長と私の3人が年度途中で異動になりました。3人とも「税」の経験が全くなく、担当部長は土木技師、室長は経済活力の課題解決を目指す中国経済産業局から派遣されていた方でした。

異動の内示があった時は、過去の経緯を全く知ることなく、「2度検討して実現できなかったことを再度検討しても無理ではないのか……」と内心は思っていました。

振り返ってみると、「税」に対して全く知識がない3人が集まったことで、かえって固定観念にとらわれることがなかったこと、また、3人の多様な経験やチャレンジ精神、チームワークが今日までの歩みにつながったのかなと思っています。

本日はよろしくお願いします。

森信：東京財団政策研究所の森信です。

私がこの宮島訪問税に関係している理由は、広島出身の税の研究者だということです。委員長が私の中学・高校の柔道部の先

輩ということもあり、宮島財源確保検討委員会の外部アドバイザーとして関与しました。

どうぞよろしくお願いします。

宮島訪問税とは

——早速ですが、本誌巻頭言（2頁参照）でも松本市長様にご登壇いただき、その概要をご紹介いただいているところですが、宮島訪問税に関するご説明をお願いします。

■原因者課税の制度

児玉：宮島訪問税は、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に対応するため、原因者である訪問者にその費用の一部について負担を求めるという「原因者課税」の考え方に基づいた法定外普通税です。

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のわかりやすい例が、トイレの整備や維持管理、宮島の対岸である宮島口の渋滞対策などです。

恒常的に宮島に所在する者、言い換えると、宮島に住所を有する方や、宮島にある事務所や事業所、学校に通勤通学する方は、トイレの整備や宮島口の渋滞対策などの行政需要の原因者にはなり得ないとして、納税義務者の範囲を、「船舶により宮島町の区域に訪問する者（宮島町の区域の住民、宮島町の区域内にある事務所又は事業所に勤務する者、宮島町の区域内にある学校、保育所等に通う生徒、児童、乳幼児等を除く）」という制度となっています。

納税者側から見た前向きな表現として、「宮島への多くの観光客等も、持続可能な

観光地域づくりへ参画する」,あるいは、最近の言葉で言うと、「responsible tourism (責任ある観光)」と置き換えることができるのではないかと考えています。

■フェリー乗船ごとに1人1回100円

児玉：法定外税を新設するにあたって、総務大臣の同意を得る必要があります。

税額は、その同意基準である「負担が著しく過重とならないこと」を踏まえつつ、先行的に沖縄県の4つの村（伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村、座間味村）が導入している環境協力税・美ら島税の税額100円を参考に、宮島への訪問者について、1人1回ごとに100円としています。

フェリーなどを運航する船舶運航事業者に特別徴収をお願いしています。

■500円の年払の仕組み

児玉：宮島は、本州との間が直線距離で2km弱、フェリーは15分間隔、片道180円で運航しています。これに対して、沖縄本島と4つの離島の間にはかなり距離がありまして、離島の住民の方が、月に1回、沖縄本島に行って戻ってくる程度とお聞きしています。このように、宮島と沖縄県4村には大きな地理的違いがあります。

このことを踏まえると、宮島の場合は、課税対象者の中にも頻繁に往来する方がいる可能性があることが特徴と言えます。宮島の住民や通勤通学者が課税対象から除かれていても、1人1回100円の税率設定だけでは、年間を通じて高額の負担となってしまう方が出てきてしまいます。

その対応策として、国税のとん税の制度を参考にした年払500円の税率も設けてい

ます。

年払の制度は、事前に市役所や支所の窓口で500円の申告納付をしていただいて、フェリーに乗船する際には、市が発行する年払証明書を提示することでフェリー代のみを支払うこととなります。

■ごく一部で異なる特別徴収、申告納付も

児玉：総務省とのやりとりの中で課題となったのが、プレジャーボートなどの個人船で宮島に入域する場合です。

このようなケースで宮島に接岸する際は、市が管理する栈橋を利用することとなっています。その栈橋の利用申請と使用料の徴収を市が委託している事業者が行っていることから、その支払の局面で税も徴収するという特別徴収で対応することになっています。

また、個人船で自然海岸などから入域して観光などをする可能性は、干満の差が大きい瀬戸内海では限りなくゼロに近いと思われます。しかし、そういったケースについてどうするのか、総務省からもご意見をいただいていたところ、森信先生にアドバイスをいただいて、市が捕捉し切れないことから申告納付の仕組みを採用して、後日、市に納付していただくことになっています。

■乗船券に100円上乗せ

——例えば、読者の方が宮島に行く場合、どのようなイメージで宮島訪問税を納めることになるのでしょうか。

児玉：宮島口からフェリーに乗って宮島に行くのが、来島者の95%近くの観光ルートになっています。

この場合は、宮島口の旅客ターミナルの券売機で、現在180円の片道の乗船券を購入いただいているところ、そこに100円を上乗せして、280円でチケットを購入して乗船いただくことになります。

その100円を、特別徴収義務者である船舶運航事業者が1か月分ストックして、翌月に市へ申告納入していただくことになります。

■特別徴収義務者の存在

森信：申告納付は無理なので、特別徴収義務者を置くことによって、初めて課税ができる仕組みです。それだけに、特別徴収の義務を課せられる事業者は大変です。両者の協議が、この税における1つのポイントだったのではないかと思います。

もちろん、課税の論理もありますが、理屈だけでなく、実際にどうやって課税するのかと考えたとき、船舶運航事業者に特別徴収義務者を願ひすることになったということですね。

児玉：過去2度の検討においても、その特別徴収が課題となりました。

具体的には、JRグループのフェリーが運航しているのですが、例えば広島駅から鉄道に乗った後JRグループのフェリーに乗る連絡切符が販売されています。そこに税を上乗せすることになると、全国のJRのシステム改修が必要になり、莫大な費用がかかるという課題がありました。

そこで今回は、JRのチケットには税を上乗せしない方向で検討を進めました。そういった連絡切符を買われた方は、宮島口のJRフェリーの旅客ターミナルで、その連絡切符とは別に、券売機で100円の税だ

けのチケットを買っていただくという形になりました。

——交通系ICでも同じように支払うことができるのですか。

児玉：はい。一般の税がかかる方は、フェリーに乗る前に、今回新たに設置する自動改札機に交通系ICをかざすと、フェリー代の180円と税の100円、合計280円が引き去られます。

■想定外のケースの負担軽減

——500円の年払については、どのような方が念頭に置かれているのですか。

児玉：われわれのイメージでは、例えば郵便局や宅配の事業者さん、宮島にあるホテルや旅館に物資を届ける事業者さんなどです。

それ以外にも、例えばさまざまな理由で自宅が宮島口にあって、週1回実家を管理するために宮島に渡る方など、われわれが想定し切れない形で何回も宮島に行く方が必ずいるだろうという課題がありまして、そういった方への負担軽減がどうしても必要でした。市議会からも、この課題についてご意見をいただいていたので、国税のとん税の年払を参考にして制度化しました。

宮島訪問税の転機

——そんな宮島訪問税がこれまで実現するに至らなかった経緯について、教えていただけますか。

■過去の検討における課題

児玉：廿日市市は、前市長の下で平成20

【図表】 宮島訪問税の概要

趣 旨	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観光地域づくりに向けた施策の一部に活用する。 (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に対応する。)
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 (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	一 宮島町を訪問する者(訪問者) (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) 一次に掲げるものは訪問者に該当しない ① 宮島町の区域の住民 ② 宮島町の区域内にある事務所又は事業所に勤務する者 ③ 宮島町の区域内にある学校、保育所等に通う生徒、児童、乳幼児等
税 率	一 訪問者が訪問することに1人1回につき100円 一 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	一 未就学児 一 学校に就学し、修学旅行その他の学校教育法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 一 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、その結果について所要の措置を講ずる。

(出所) 廿日市市「宮島訪問税の徴収開始について」(令和4年9月1日)より編集部作成

年度、平成28年度の2度、法定外税の検討を行っています。前市長は、宮島を守っていくために、新たな財源として安定的な財源となる法定外税が必要だという強い想いがあり、退任の2か月前に、3度目の検討をするための専管組織として宮島財源確保推進室を設置しました。

退任後の市長選では、奇しくもその財源確保策が争点となり、前市長の意思を継いだ市長が当選したことで、法定外税を導入する土壤が形づくられていったという経緯があります。

過去2度の検討では、「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、魅力ある宮島を後世に伝えるための財源確保」として、沖縄県の伊是名村が法定外目的税として入島税を

導入していた経緯もあり、法定外目的税の導入を目指していました。

そこで課題となったのが、宮島の住民等が日常的に税を負担することになってしまい、税額が100円で少額であったとしても、日々の往来によって負担が過重になってしまうということでした。

当時も、その課題を克服するために、宮島の住民等が課税の対象から外れるように内部で検討し、総務省にも意見を求めるなどした記録が残っています。

そして、法定外目的税として入島税を構築し、「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」を実施するために、その受益者から100円を徴収するとしていました。

これに対して、総務省からは、宮島の住

民等も一定の受益があるのではないかと、受益がないと言えない以上、税の公平性の観点から、入域者全員に課税すべきとのご意見をいただいていた。

そういった経緯があったことから、われわれの中には、「税の公平性＝全員に課税」というような概念だけが残っていました。

■「税の公平性＝全員に課税」か

児玉：今となっては、受益のある者に税の負担を求める応益課税の考え方の下で、宮島の住民等を課税対象から外したいと総務省に説明していたことで、総務省から、宮島の住民等にも一定程度受益があるので課税対象から除外できないとする考えが示されたことは、致し方なかったように思います。

また当時、環境協力税や宿泊税などの事例があったことから、「法定外税＝応益課税の法定外目的税」として制度設計しようとしていたことも理解できます。

3度目の検討にあたって宮島財源確保推進室が設置された当初も、われわれは応益課税の法定外目的税として、いかに宮島の住民等を課税の対象から外することができるのかということを考えていました。

われわれとしては、宮島のトイレの整備や宮島口の渋滞対策を実施すれば、宮島の住民等にも受益があるのではないかと、宮島の住民等を課税対象から外してしまうと税の公平性が保てなくなるのではないかと言われても、宮島のトイレの整備などの受益の程度が、宮島の住民が帰宅する都度、税を負担するほどのものなのかということが、どうも腑に落ちなかったことを記憶しています。

推進室が税の事務経験がない3人だったゆえに、「税の公平性＝全員に課税」という常識がすり込まれていなかったことで、総務省からご意見をいただいても、腑に落ちなかったのだと思います。

■専門家行脚へ

児玉：当時の室長は、現場に行って多くのことを学ぶということが、仕事の習慣になっていました。そこで、何が正しいのかを教えていただくために、多くの専門家に聞いて回ろうということになりました。

そんな中で、検討委員会の外部アドバイザーに就任いただいていた森信先生に、原因者負担の考え方などについてご教授いただきましたし、神奈川大学の青木宗明先生など多くの租税論、租税法の先生方にお会いして、さまざまなことを丁寧にご教授いただきました。

しかし、われわれに「税」の基礎知識がなかったため、先生方が仰る内容の半分も理解できませんでした。ただただ、宮島の住民等を課税対象から除く制度でも、法定外税として成り立つのではないかという言葉だけが残り、勇気づけられたことを懐かしく思っています。

その後、森信先生に何度もお会いしアドバイスをいただいたり、青木先生にも論文をいただくなどして、ようやく現在の原因者課税の考え方が理解できたのは、専門家行脚をスタートして5か月が経過した頃でした。

■汚染者負担原則から原因者課税に

森信：少し補足すると、私以外の検討委員会のメンバーは、税の専門家ではありま

せんでした。事業者の方や公共政策を専門とされている方などで、税が専門なのは私だけだったのです。

そこで、PPP (Polluter Pays Principle)、汚染者負担原則ということで税を構築すれば、宮島の住民等を除いて、訪問者だけに課税ができるのではないかと申し上げたのですが、あの時に、出席の皆さんがポカーンとしておられたのを覚えていますよ。

税の話はなかなか理解されていないと思いました。それまで、総務省へ内々の相談に行かれると、宮島の住民も含めて全員に課税しないのは公平に反するというネガティブな反応であったと聞いていたものですから、この汚染者負担原則、原因者課税という観点で税を構築すれば、訪問者だけに課税できるのではないかと申し上げました。

それからは、わりとスムーズに動き始めましたよね。

児玉：そうですね。それが令和元年の12月のことでした。検討委員会の報告書を令和2年5月にいただきましたので、その前の数か月で、考え方が見えてきたことを覚えてます。

PPPのお話は、令和元年の12月にお聞きしていたのですが、理解できるまで何か月もかかりましたね。

——その考え方が、1つの突破口になったということですね。

■税の公平性とは何か

——先ほど児玉様から、「税の公平性＝全員に課税」というお話がありましたが、汚染者負担原則の考え方の下では、何をもって公平ということになるのでしょうか。



児玉 剛樹 (こだま つよき)

廿日市市 経営企画部 宮島訪問税準備室 調整係長
G7広島サミット推進室 企画員

1979年生まれ。広島工業大学卒。2003年大野町役場入庁、都市計画課。05年市町村合併で廿日市市へ。大野中央区画整理事務所、広島県庁派遣、経営政策課等を経て、19年宮島財源確保推進室、21年宮島訪問税準備室、現在に至る。

森信：税にはいろいろな公平の概念がありますが、汚染者負担原則というのは、特殊な概念です。汚染者であれば必ず課税していいというわけではありません。

法定外税として導入できなかった横浜の場外馬券場課税の事例があります。場外馬券場に人がたくさん集まってきて混雑し、紙くずなどが散らばり汚れるということで、横浜市が条例をつくって、JRAが行う勝馬投票券の発売に対して課税することとしました。しかし、総務省が、国の施策との整合性などから問題があるとし、結局廃案になりました。

これも一種の汚染者・原因者課税と言えますが、いろいろ問題がありうまくいきませんでした。

他にも、核燃料税という法定外税があります。核燃料を使っているのは原発だけですから、そこだけに課税するのは公平性に問題があるとも言えますが、現在は実施されています。

このように、何が、どこまでが公平なのかということは、非常に難しい問題です。個々のケースに照らして、一般常識で判断するしかありません。

宮島訪問税の場合は、宮島で環境に負荷を与える人がいて、その人に負担をさせることは、汚染者負担原則の下では公平性には反しないということだと思います。

この原則は、公平・中立・簡素という税の基本原則からすればやや例外的です。汚染者がある程度特定され、両者の間に因果関係がみられるということが必要でしょう。その下では、税の基本原則にも反しないと言えるのではないのでしょうか。

■オーバーツーリズムと公平

——実際に制度設計に携わってこられた児玉様のご意見もいただけますか。

児玉：もともと過去に2度検討した時は、税の公平性とは、全員に課税することで保たれる、画一的なものと思われていました。

今回、宮島訪問税を検討するにあたって、受益が一定程度ある者からはその全員に負担を求めることが税の公平でしょうし、原因者課税で言う財政需要を発生・増幅させた原因者に負担を求めるという制度設計であれば、原因者に負担を求め、原因者でない方には負担を求めないことで、両者のバランスを保つことが税の公平ではないかと考えています。

ちょうどわれわれが検討を始めた時期に、

京都市や鎌倉市がオーバーツーリズムという課題に直面していました。観光地が共通して抱える課題は、その財政需要を誰に負担していただくべきかということです。

新型コロナの影響で一旦は落ち着いていますが、例えば、オーバーツーリズムに対応するために、京都市が何か施策を打つとき、京都市民にも負担を求めると言う、皆さん、「それはちょっと違うんじゃないですか、観光に来られた方に負担を求めるべきではないですか」と気づきやすく、イメージしやすいと思います。

誰に負担を求めることで公平を保つのかということに対する気づきやイメージがある時期と、われわれが検討していた時期がたまたま重なったというように思っています。

条例制定へ

——汚染者負担原則、原因者課税の考え方が転機となったということですが、そこから条例が可決されるまでにどのような課題があったのか、教えていただけますか。

■市議会との検討

児玉：過去2度の検討で、「税の公平性＝全員に課税」という印象が市議会にも強く残っていました。そのため、原因者課税の考え方によって宮島の住民等が課税対象から結果的に外れると説明しても、市議会から、税の公平性の原則から問題があるのではないかというご指摘を当初いただきました。

新しい制度設計を理解していただけるように、条例の議決までに、制度の概要や徴

収方法などについて議員の意見交換等の場として議員全員協議会が4回、制度内容等の調査を行う総務常任委員会所管事務調査が5回行われました。

議員の皆さんも、専門家を講師に招いて勉強会を開くなどされ、執行部と市議会とともに宮島訪問税をつくってきました。

■障がい者は課税か免除か

児玉：課税免除の範囲については、市議会と何度も議論を重ねました。特に印象に残っているのは、障がい者の方を課税免除とするかどうかという議論です。

公益性があれば、各自治体が課税免除の範囲を決定することができるのですが、現状の障がい者の社会参画の状況を踏まえると、障がい者を課税免除とすることで、障がい者の外出の機会を促進し、社会参画を促すことにつながるのでは公益性があるのではないかというご意見がありました。

一方で、障がい者も担税力があるため、税を負担していただいた上で、障がい者も観光ができるまちづくりに参画するべきではないか、税制の中でも障がい者と健常者の区別がない世界をつくるのが究極のバリアフリーではないかなど、総務常任委員会所管事務調査において、議員の間で喧々諤々の議論が交わされました。

結論としては、フェリーの乗船券に障がい者割引運賃が適用されていること、障がいのある方々にとって、トイレや移動など観光のさまざまな場面で、物理的・精神的な障害の軽減や解消が十分でない状況があることから、障がい者を課税免除にすることとなりましたが、障がいのある方をご家族にもつ議員から、市として障がい者も健



森信 茂樹（もりのぶ しげき）

東京財団政策研究所研究主幹

1950年広島市生まれ。73年京都大学法学部卒業後、大蔵省入省。主税局税制第二課長、総務課長、大阪大学大学院法学研究科教授、東京税関長、財務総合政策研究所長等を経て2006年に退官、中央大学大学院法務研究科教授。07年から東京財団（現東京財団政策研究所）で税と社会保障の一体改革について幅広く研究、提言を行っている。財務省財務総合政策研究所特別研究官。（一社）ジャパン・タックス・インスティテュート理事長・所長。著書に『日本の消費税－社会保障・税一体改革の経緯と重要資料』（中央経済社、2022年）など多数。

常者も分け隔てない社会をつくり、それが実現できた時には課税免除から障がい者を外し、真のインクルーシブな社会をつくってほしいと言われたことが強く記憶に残っています。

■船舶運航事業者の言葉

児玉：原因者課税の考え方で構築した宮島訪問税を対外的に説明する際には、言葉だけを捉えてしまうと、観光客等の来訪者に、あまり宮島に来てほしくないという誤ったメッセージと受け取られかねません。観

光都市としてマイナスなイメージとならないよう、現在も細心の注意を払っているところですよ。

また、特別徴収義務者となる船舶運航事業者の皆さんからは、宮島をよりよくしていくためには宮島訪問税が必要だにご理解いただき、ご協力いただいています。

森信：その点の努力は立派だと思うんですよ。彼らにとっては、新たに設備などを設置するのでコスト増につながるわけですが、どのように調整されたのですか。

児玉：システム改修などの経費について補助金で財政的な支援を行っていることもありますが、新型コロナの影響によって、宮島のフェリーもかなり運休しました。そういった厳しい状況を経験して、多くの観光客に喜んで訪問していただくことのありがたさがよくわかったと船舶運航事業者の皆さんが仰っていました。

そして、これから行政と船舶運航事業者が協力をして、宮島の観光を盛り上げていかなければいけないという、ありがたいお言葉をいただいています。

森信：なるほど。ポジティブに捉えてもらえたということですね。

■住民からの意見

森信：宮島の住民は税を負担しないということですが、住民の方へのPRはどのように行われたのですか。

児玉：コロナ禍でしたので大々的な説明会はできなかったのですが、市の広報紙で特集を組んだり、宮島の町内会役員の会合に出向いて説明をさせていただきました。

その中で、本州側の、宮島以外の廿日市市民の方が課税対象から外れないのかとい

うご意見がありました。この点は、宮島の外から訪れる方に財政需要の一部を負担していただくという制度設計のため、廿日市市民ということだけをもって非課税にすることは制度上できないと説明させていただきました。その点が引かかる方もいらっしゃいました。

■「共通の船」に乗って

——森信先生、今のお話を受けていかがでしょうか。

森信：私が現実が一番難航するのではないかと思っていたのは、特別徴収義務者への説得です。その点は、児玉さんが仰ったように、観光というものに対する共通の理解があったということですね。

船舶運航事業者にとっては、設備を改修しようというニーズもあったのではないかとされます。

いずれにしても、観光振興という「共通の船」に乗っていたということですよ。それが大きかったのだと思います。宮島というのは、それだけ大きな存在なのだと思います。

——もしコロナ禍がなければ、どうだったのでしょうか。

森信：むしろ進めやすかったのではないのでしょうか。

児玉：制度としては導入しやすかったと思います。

しかし、最盛期に税の徴収がスタートすることになると、特別徴収義務者の負担がピークの状態から入ることになります。徐々に慣れていくということができなかったと思いますので、かなりハードルが高かった

のではないのでしょうか。

森信：来年の10月には訪日外国人も増えていませんか（笑）。

児玉：そうですね。ちょうどG7広島サミットの効果が出始める頃ですからね。

条例制定後

——条例が可決された後、もう1つ重要なプロセスがあると聞きました。その仕組みについて教えてください。

■総務大臣の同意

森信：法定外税を新設するにあたっては、総務大臣の同意を得なければならないことになっています。

総務大臣は、次の3つの観点で問題がないかどうかを審査することになっています。

- ① 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること
- ② 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること
- ③ ①及び②のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと

宮島訪問税については、総務省の検討プロセスにおいて、児玉さんがお話しされたように、宮島の住民等を課税対象から外すことが税の公平性の観点からどうなのかというところが一番問題になったようですね。私は汚染者負担原則で行けると思ったのですが。

■同意までの不安な日々

児玉：この総務大臣の同意というプロセ

スは、まず市議会で条例を可決して、それをもって総務大臣の同意を得た後、条例を施行するという順序になっています。

条例案を提出する以前の市議会とのやりとりでは、総務大臣の同意が得られる制度設計なのかという声を多くいただきました。

法律上の協議は条例が可決された後に行うものの、それよりも前の段階から総務省とは担当者レベルで任意の協議を行います。しかし当然ながら、その場で、「この案であれば大丈夫ですね」「同意が下りそうですね」ということは、総務省の担当者からは言っていただけません。

条例が可決されて、総務大臣に協議書を提出すると、総務省の地方財政審議会に諮られて同意するかどうか議論が行われます。

宮島訪問税では、令和3年3月に条例が可決されて、すぐに総務省に協議書を出して、同意が下りたのが7月でした。その間、4か月余りずっと、もし不同意だったら、今度は条例改正をしないといけなくなるなど、不安な日々を過ごしていました。

実際に、大阪府の箕面市が法定外税の条例を可決した後、課税免除の範囲が公平でないとして、条例を改正したという事例がありましたので、眠れない日々が続きました。

■課税自主権の下で

——そういったプロセスになっていることにはどのような理由があるのですか。

森信：それは、地方分権を尊重することです。

地方分権の下における法定外税は、国の税金ではなく、地方が自主的な課税権に基づいてつくるものですから、総務省が口を

挟むのは、前述のように国の観点からに限定されます。

だから「許可」ではなく「同意」なのです。あくまでも、国の観点から、国の物流に影響を及ぼすのはまずいとか、二重課税はだめなどという観点からのチェックです。

このように、課税自主権を大前提にした建付けとなっているため、そういったプロセスになっているのです。

■議決の重み

——とは言え、自治体のご担当者としては、厳しいということなのですね。

児玉：その同意が得られるかどうかの確認がないまま、市議会に条例案を出して議決をいただくということになるのですが、市議会の議員からは、「他の市町に前例のない法定外税を新設して、市民等に負担を強いることとなる条例の議決というのは、議会として非常に重たい。総務大臣の同意が得られないという可能性が少しでもある中で、この議決の重みをどう考えますか」と問われたことがあります。

森信先生にお話しいただいたように、税そのものの公平性や妥当性に関する専門的な視点から、総務省の一定程度の関与が必要であることは、同じ行政庁として、当然われわれも理解できます。一方で、同意が得られるかわからない条例案について、市議会に先に審議していただくということには、われわれとしては非常に心苦しい面がありました。

地方財政審議会に対する説明は、法定外税を新設する自治体側ではなく、総務省の担当部局が行います。そのため、任意で行う事前の担当者レベルの協議において、総

務省の担当者にわれわれの制度をどれだけ理解していただけるかがポイントになると感じました。

制度開始に向けて

——宮島訪問税のスタートに向けて、これからどのようなご準備をされるのですか。

■運用のカギを握る課税対象の判別

児玉：今年の9月1日、廿日市市宮島訪問税条例の施行期日を定める規則を公布して、徴収開始日を令和5年10月に決定しました。

現在、特別徴収義務者となる船舶運航事業者に財政的な支援をしながら、券売機の改修などの準備をいただいています。

宮島訪問税は、宮島の住民等を課税対象から外していますので、他の法定外税と比較しても、課税対象の判別が容易ではありません。その判別を的確に実施できるかが、この制度の安定的な運用のカギを握っていると思っています。

特に、宮島の住民等の非課税の方と観光客の方の両方が多く乗船するJRフェリーさん、宮島松大汽船さんとは、機械的に判別ができるような券売機の開発、製作を行っています。また、市役所では、課税対象外・年払証明書の発行システムの構築、特別徴収義務者向けの手引の作成などを行っているところです。

■課税対象外・年払証明書とマイナンバー

——その証明書は定期券のようなものですか。

児玉：カード型で、QRコードが付いています。

宮島口のJRフェリーさんと宮島松大汽船さんの券売機にそのQRコードを読み取れるカメラを付けて、その証明カードをかざすと、税が上乗せされないフェリー代だけのボタンが光るような仕組みにしています。

森信：現在、マイナンバーの交付率を上げないといけないという政策課題がありますから、うまくリンクできるといいですね。

児玉：そうですね。将来的には、宮島に住所を有するとか、宮島の事務所や学校に通勤通学する方を、マイナンバーカードを使って、より機械的に判別したいと思っていまして、引き続き検討することになっています。

森信：マイナンバーカードにチップが付いていて、空き容量があります。そこに情報を入れて、効率的な課税が行われるようになったという成功例ができると、デジタル庁、国にとってもありがたい話だと思います。ぜひ進めてほしいですね。

■交通系ICとの連携も

児玉：実際に、JR東日本さんと前橋市が交通系ICのSuicaとマイナンバーカードを紐づけています。例えば、高齢者が前橋市のバスに乗るときに、Suicaをピッとかざすと、高齢者割引の対象と認識されて割引後の運賃が引き去られるといった運用が行われていますね。

森信：それはSuicaに情報が入っているのですか。

児玉：前橋市民がスマホで専用のアプリを介してマイナンバーカードを認証して、サーバー上でSuicaと連携させているようです。

もしそういった仕組みで、交通事業者さ

んがもつ交通系ICの決済システムとマイナンバーカードが連携できれば、宮島の住民の方はピッとかざすだけで、税は取らずフェリーの運賃だけ引き去るということが、システム的にはできるのだと思います。もちろん、交通事業者さんの協力が必要ということにはなりますが。

森信：そのほうがいいですね。

もし事業者の理解が得られない場合には、マイナンバーカードだけで、チップの空き容量を使って、ピッとかざせば、宮島の住民の方かどうか判別できますね。

児玉：そうですね。

一方で、フェリーに乗る際に交通系ICで決済する場合に、2回タッチするような手間がかからないようにしたいところです。

森信：なるほど、それは仰るとおりですね。

■持続可能な観光地域づくりの一環として

児玉：来年5月には、G7サミットが広島で開催され、宮島にも各国の首脳が来訪する可能性があります。また、令和7年には大阪万博があり、ちょうどその間で宮島訪問税の徴収がスタートすることになります。

そこで、この宮島訪問税も含めて、持続可能な観光地・宮島をPRしていきたいと思っています。

森信：今、仰ったのは重要なキーワードですね。持続可能な社会をつくるためにこういった税制が役に立つ、1つの好事例だと思います。

これがカーボンタックス（炭素税）の議論に発展していくといいなと思っています。汚染者から負担を求めることによって

汚染の量が減り、さらにその税収をカーボン軽減のために活用していく。言ってみればWin-Winですよ。

宮島の場合は負担者が減ってはいけませんが（笑）、カーボンタックスの場合は、エネルギー価格が上がると汚染量が減り、それをさらなる対策に使うから二重のプラスが生じます。

「二重の配当」と言いますが、そういった制度と思想的につながる、持続可能な社会をつくるための税制だということが言えるのではないのでしょうか。

■税は1つの手段にすぎない

児玉：実はこのことは、今年7月に東京に伺って、森信先生に宮島訪問税の現状をご説明した際、税の制度を周知するよりも、そのねらいや目的をしっかりと周知したほうが、より税に対する共感が得られるので、しっかり力を入れてやりなさいとアドバイスをいただきました。

それまでは、単に「来年の10月1日から税の徴収が始まります」と伝えることだけを考えていました。市役所に戻って議論する中で、そもそも、この宮島訪問税を何のためにつくったのか、何のための税制なのかということを内外にアピールしないと、結局、共感が得られないのではないかと思います。

そして、観光部局とも協力をしながら、持続可能な観光地・宮島を、この税の仕組みも含めてPRしていこうということになりました。

森信：税はあくまでも1つの手段で、主眼は持続可能な観光地・宮島の保存です。その発想は大変すばらしいと思います。

他の自治体への影響

——ここまで、宮島訪問税についてお話しいただいてきましたが、今回の取組みは他の自治体にも影響を与えているのでしょうか。

■観光地それぞれの特性に応じて

森信：すでに問合せが来ているんですよ。

児玉：沖縄県の竹富町からいろいろな話をいただいています。竹富町は西表島などがある町で、ご承知のように、雄大な自然や文化がありますので、それを残したいという思いがあるようです。

他にも、全国の観光地を擁する自治体では、こういった法定外税で財源を確保したいという考えがあるのではないかと思います。

宮島は、来島者のうち1割しか宮島に宿泊しない、通過型の観光地です。そこでわれわれは、たまたま船で宮島に入るという局面に着目して課税をすることを選択したのですが、もし宮島が多くの方が宿泊する観光地であれば、おそらく宿泊税という形での制度設計もあり得たのだと思います。

このように、観光地の特性や地理的な条件などを踏まえて、どのような局面で課税をするかということを、各自治体が試行錯誤しながら考えるのではないかと思います。

森信：富士山登山口の自治体からの問合せはあるのですか。

児玉：山梨県庁から電話がありましたね。富士山は、どのように入山者を捕捉するかということが課題と聞いています。

森信：登山口は4つしかないですよ。

児玉：登山口の間に柵がされていないらしく、税の仕組みを考えると、宮島で言う自然海岸から入域する場合と同様の問題があるのです。

森信：総務省はその点を指摘してくるでしょうね。

おわりに —宮島訪問税からの示唆—

■税の基点は何か

—それでは、新税創設の現場を動かした児玉様から読者へのメッセージをお願いします。

児玉：全国初の訪問税の制度設計を経験してみて思うことは、われわれ市役所だけでは到底不可能だったということです。税の専門家の方々のご指導や総務省からのアドバイス、船舶運航事業者のご協力、市民の理解などがあったからこそ、ここまで実現できたと思っています。

当初、われわれは財源確保策の確立にのみ視点を置いていたのですが、制度設計や多くの関係者との協議の中で、その財源を活用して宮島をどのようにしたいのかという税制度の基点を再確認することができ、そのことが重要だと学ぶことができました。財源確保という入口から、税の世界の奥深さを実感しました。

来年10月に税の徴収がスタートしてからも、細かな運用の面で税の専門家の方々のアドバイスが必要だと思っています。そして、宮島訪問税の制度を安定化させ、より進化させて、「神を斎まつる島・厳島」の普遍的価値を次世代に継承していきたいと考えています。

そのために、読者をはじめとする税の専



門家の皆さんに、ご協力をいただきたいと思います。

■税だけではない「宮島モデル」を

—最後に森信先生にまとめをお願いします。

森信：宮島は、大鳥居があるだけではありません。神様の島で、弥山などの雄大な自然が保護されています。平清盛が厳島神社をつくったのも、そういった背景があったからでしょう。その宮島を持続可能なものとして残していくための1つの手がかりが、この宮島訪問税なのです。

これからは、その税収がどのように使われるのかが注目されることになりますので、用途を「見える化」することが必要です。そのことを通して、持続可能な観光地・宮島をつくったという成功例になり得ます。税の観点だけではなく、さまざまな意味においていいモデルになるでしょう。ぜひ大いにPRされたいと思います。

—本日は、お邪魔させていただき、貴重なお話を頂戴しましてありがとうございました。森信先生も、ご一緒いただきまして誠にありがとうございました。

2022年10月31日、廿日市市役所にて