

琉球大学学術リポジトリ

沖縄県における環境協力税の導入に関する考察：
観光の基礎となる地域の社会経済状況に着目して

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学大学院観光科学研究科 公開日: 2017-02-21 キーワード (Ja): 環境協力税, 観光税, 財政悪化, 離島自治体 キーワード (En): Environmental cooperative tax, Tourism tax, Financial deterioration, Island municipalities 作成者: 下地, 芳郎, 内山, 愉太, 藤平, 祥考, 香坂, 玲, 松本, 晶子, 平野, 典男, Shimoji, Yoshiro, Uchiyama, Yuta, Fujihira, Yoshinori, Kohsaka, Ryo / Kosaka, Ryo, Matsumoto-Oda, Akiko, Hirano, Norio メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002008519

沖縄県における環境協力税の導入に関する考察 観光の基礎となる地域の社会経済状況に着目して

A Study on the Introduction of Environmental Cooperative Tax in Okinawa Prefecture

下地芳郎*・内山愉太†・藤平祥孝‡・香坂玲†・松本晶子*・平野典男*
Yoshiro SHIMOJI, Yuta UCHIYAMA, Yoshinori FUJIHIRA, Ryo KOHSAKA,
Akiko MATSUMOTO-ODA, Norio HIRANO

Abstract

Three island villages in the Okinawa prefecture, Izena, Iheya and Tokashiki, have introduced “environmental cooperative tax” to obtain the budget to conserve the landscape as tourism resources and to maintain their tourism facilities. In this paper, the current trend and process of the introduction of the environmental cooperative tax are investigated by reviewing the existing survey and statistical information. Further, the socio-economic characteristics of the 3 villages are examined in order to explore the possibilities of the applying the taxation to the other island municipalities. Overall purpose of this study is to rethink the tourism tax in the whole Okinawa prefecture and explore future direction of the tourism management in the Okinawa in terms of the tourism tax system. The revenues from the tax are stable in Izena and Iheya, increasing in Tokashiki. Izena has introduced the tax in year 2005 earlier than other two villages. By the introducing the tax, environmental conservation activities have been facilitated by the revenues of the tax in Izena. As the indirect effects of the taxation, environmental management activities by the residents have been reinforced in Izena. The tax introduced by the villages has characteristics as environmental tax and tourist tax, because the tax is used for environmental conservation and imposed on the residents and tourists who come from the outside of the villages. The population amounts in the 3 villages are relatively small in the Okinawa. By examining the demographic and economic structures of the 3 villages and the other islands municipalities in the Okinawa, similarity and uniqueness of the islands municipalities are identified. Based on the results, several municipalities which may have potentials to introduce the environmental cooperative tax are detected. The taxation can be a tool for the tourism management in the Okinawa by appropriate gainsharing and synergistic collaboration among municipalities.

Key words

環境協力税、観光税、財政悪化、離島自治体

Environmental cooperative tax, Tourism tax, Financial deterioration, Island municipalities

はじめに

本論の目的は、環境資源に依拠した観光政策を展開する沖縄地域について、沖縄県の3村（伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村）（図1）の環境協力税についての考察を通じて、観光税の導入を検討する際の知見を得ることである。

対象とする沖縄県の3村の環境協力税は、いずれも地方税のうち、「法定外税」として徴収されている。法定外税は、地方公共団体において条例により新設することができる税目の一つである。実際に新設、

*琉球大学大学院観光科学研究科

†金沢大学大学院人間社会環境研究科

‡金沢大学大学院自然科学研究科

施行するには、条例可決後、総務大臣との協議および同意の手続きが求められる。2003年施行の地方分権一括法によって、法定外税を導入する許可要件であった、当該地方団体における税源の存在、および財政需要の存在、の二要件が撤廃された。さらに、「法定外普通税」に加え、「法定外目的税」の制度が創設され、法定外普通税については許可制が廃止され、同意を要する事前協議制への移行がなされた。その2種類の法定外税のうち、用途を限定して徴収するものが法定外目的税である。そのような状況のなかで、沖縄地域では沖縄県が、法定外普通税として「石油価格調整税」を、法定外目的税として「産業廃棄物税」を導入しているほか、市町村では、伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の3村が、法定外目的税として「環境協力税」を導入している。

全国各地の市町村で導入されている法定外税は、基本的に広義の環境保全に関する税であり、導入市町村は、沖縄県の3村のように観光産業が比較的盛んな地域であるケースもみられる。観光客について、当該市町村で観光を行う者が主な納税対象として想定される税は、沖縄県の3村に加え、熱海市、富士河口湖町、太宰府市で導入されている。ただし、熱海市、富士河口湖町については、熱海市では別荘等の所有に対する税として導入されており、富士河口湖町では遊漁税として徴収されているため、対象となる観光客は限定される。そのため、観光客について比較的広く対象としているのは、沖縄県の3村および太宰府市のみである。その太宰府市の「歴史と文化の環境税」も、一時有料駐車場の利用者を納税義務者として設定しているため、自動車を利用しない観光客は納税義務者に含まれない。そのことを考慮すると、沖縄県の3村の環境協力税は、観光客を対象とした税のうちで、納税義務者を最も広く設定している税といえる。実際、自治体の区域に入る者を対象とする、入域税というかたちで、法定外目的税を導入しているのは現在のところ沖縄県の3村のみである。

伊是名村は、最も早くから同税を、環境協力税として2005年に施行している。続いて伊平屋村が2008年より、渡嘉敷村は2011年より、伊是名村と同じく環境協力税という名称で施行している。名称のみならず、税収の用途および税率も3村で共通しており、用途は、「環境の美化、環境の保全及び観光施設の維持整備に要する費用」とし、税率は、1回の入域につき100円である。税の徴収は入域のための乗船券を購入する際になされる。ただし、税率については、伊是名村、伊平屋村では障害者および高校生以下を課税免除としており、渡嘉敷村では、障害者および中学生以下を課税免除としている。

以下では、本章に引き続き環境協力税の導入経緯と現状について概観する。その後、環境協力税に関する環境税と観光税の意義と課題について考察する。続いて、環境協力税を導入している自治体の社会経済および観光に関する特性を把握すべく、沖縄県のその他の自治体も対象に統計情報を基に比較分析を行う。終章においては、考察、分析結果をまとめ、沖縄地域における観光税導入の方向性について議論する。

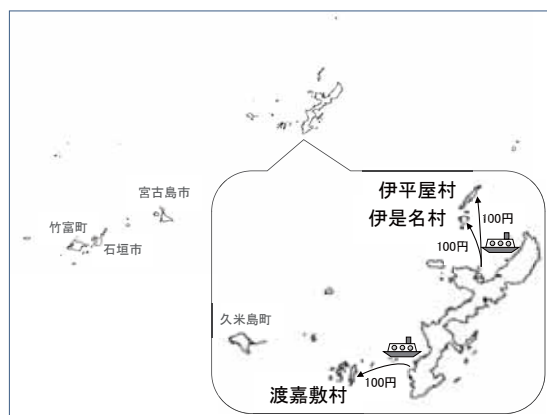


図1 3村（伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村）の位置

1. 環境協力税の導入経緯と現状

以下では、環境協力税を先行して導入した伊是名村の導入経緯を例としてまず概観する。その後、伊平屋村、渡嘉敷村を含めた観光客数、環境協力税の動向について述べる。

高齢化、人口減少にともなう産業の担い手不足等を背景にもつ伊是名村は、観光地として宿泊関連施設、道路等の整備を進めていたが、財政状態の悪化が進んでいた（仲地 2007）。そのため、観光関連施設の維持管理、環境整備に充てる財源が不足していたことが導入の背景にある（伊川 2006）。入域観光客数は、1985年には3万人を超え、以降も2万人を超える観光客を継続的に受け入れているが、1985年時点では2000人を超えていた人口も、2010年には1500人台まで減少している。施設や道路の維持管理に加え、観光産業の基盤の一つである景観を維持するための財源が必要とされ、新たな税の導入が構想されることとなった。

当初発案された税は、村民以外を対象とする観光入域税であった。しかし、沖縄県、総務省との事前協議において、観光客のみを対象とすることは、税の公平性の観点から問題視され、村民も納税対象者にふくまれるかたちでの環境協力税が構想されるに至った。観光入域税から環境協力税への変更は、村役場側と村民との対話を通じて結果的には村民から賛同を得ることができ、環境協力税が導入されている。環境協力税については、障害者および高校生以下を課税免除としたことや、負担の大きさが100円であること等によって村民から賛同を得ている（鈴木 2010）。税の導入後は、2006年に導入日である4月25日を「伊是名村環境の日」に制定し、同日が含まれる一週間を「伊是名村環境美化ウィーク」として、村民による砂浜等の環境美化運動が展開されている。また、買い物の際のマイバック運動等も行われており、環境協力税導入を契機とした活動が行われている。

当初は、観光客のみを対象とした税が構想されながらも、村民も納税義務者に含まれる形で導入されたことによって、村民に当事者意識が広く共有され、環境美化運動を進める気運が高まっていることがマイバック運動等から伺われる。入域観光客数が安定しているなかで、納税額の半分以上が、観光客によって納められており、村の内外の人々によって、地域の環境を保全し、観光施設の維持整備がなされるプラットフォームの一つとして、環境協力税が位置付けられている状況にある。環境協力税と関連性があり、先行して多くの自治体で導入されている廃棄物処理の有料化に関しては、既存の複数の研究において環境問題への意識を高める契機となっていることが指摘されており（山川・植田 2001）、伊是名村においても、環境協力税の導入は環境意識を高めることにつながっていると思われる。

伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の3村への観光客数は、1975年から2012年現在まで増はあるものの、1975年時と比較して現在大きく減少している村はない（図2）。2005年以降の渡嘉敷村の観光客数はやや減少傾向にあるが、3村の環境協力税による税収は、安定している（図3）。3村のなかで渡嘉敷村は最も多くの観光客を受け入れている。そのため、環境協力税による税収も最も多い。加えて、比較的人口も少ないこともあり、同税収の村の税収における割合は高く、伊是名村、伊平屋村が3～4%であるのに対して、渡嘉敷村では、14%となっている。渡嘉敷村における環境協力税の用途は「観光資源の適切な維持・管理及び環境美化・保全」と規定されており、2012年度税額9,145千円は道路維持費（68%、6,250千円）、林業維持管理費（6%、500千円）、処理施設費（6%、500千円）などへ充当されている（図4）。道路維持費の事業内容は雑草処理費である。税収の額や、村の税収における割合は、税導入の様々なインパクトを必ずしも全て説明するわけではない。ただし、税収額が大きければ具体的な施策の選択肢も広がるなど、税収額によっても税導入の成果や、環境の変化は異なることが予想される。そのため、渡嘉敷村とその他の村の間では、導入後にどのような異なる変化が起きているのか、環境に加えて社会的なインパクトを含めて検証する必要があると考えられる。

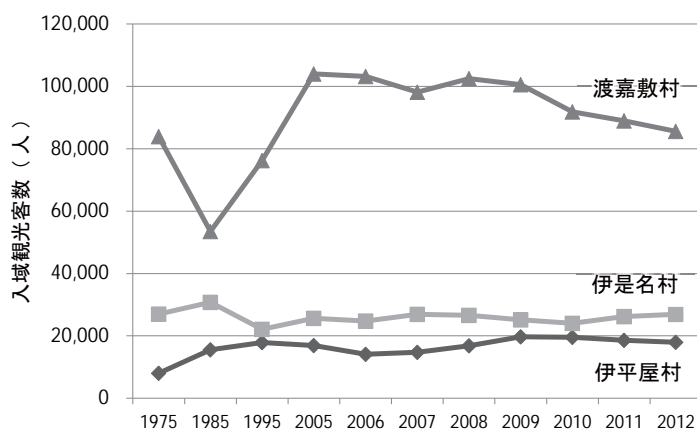


図2 伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の入域観光客数の推移 (1975-2012)
出典：沖縄県観光要覧 (2016)

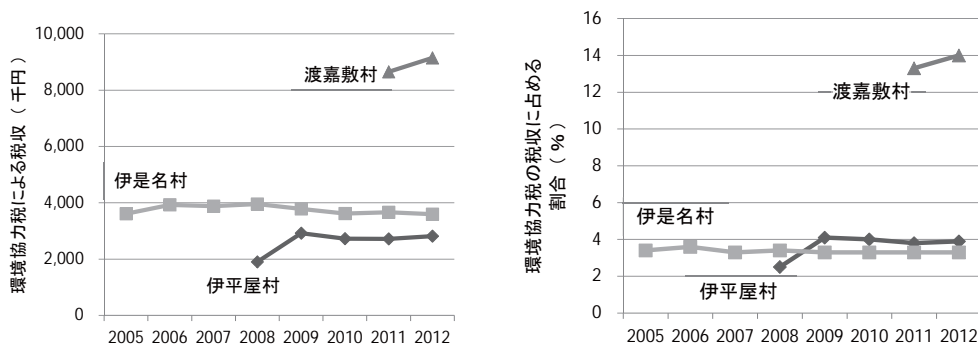


図3 伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の環境協力税による税収 (千円) (左) と、同税の各村の税収における割合 (%) (右)

出典：地方財政状況調査関係資料 (2016)

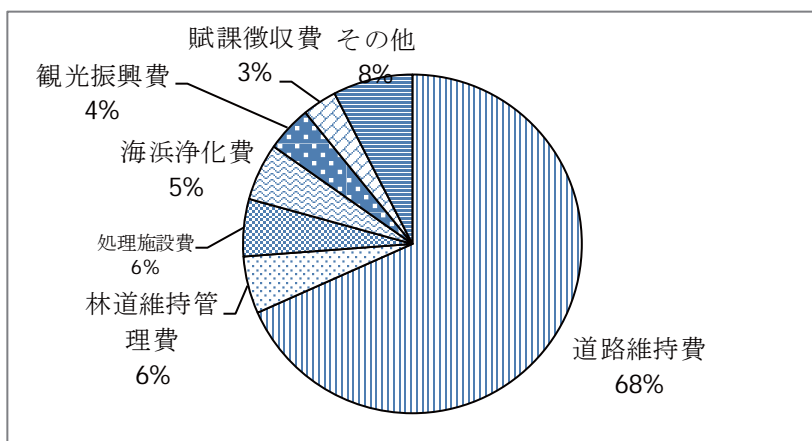


図4 渡嘉敷村における環境協力税事業
出典：渡嘉敷村平成 24 年度一般会計歳入歳出決算書

2.環境税と観光税

環境協力税は、その用途が環境の美化や保全に設定されるとともに、観光施設の維持整備にも用いられることから、環境税と観光税の両方の性質を有していると考えられる。以下では、環境税および観光税のそれぞれ観点から、環境協力税の意義と課題について考察する。

環境税に関する施策には、環境を汚染することに対する課税と、汚染を低減していることに対するその他の種類の税を含む免税のセットがある (Repetto et al. 1992)。環境協力税は、前者にのみ該当する施策であり、税金によって環境へのインパクトを低減する方策の強化を意図している。環境税は、汚染者負担の原則が守られることが税の適切な徴収において重要と考えられるが、税の公平性等の条件に対応しつつ、納税義務者を的確に設定することは難しい。そもそも、汚染者を定義すること自体も実際は困難である。たとえば、廃棄物については、実際に廃棄した主体と共に、汚染源としての廃棄物の生産、流通に関わる主体もまた汚染に関係する者として想定され得る。場合によって様々な汚染者が想定されるため、汚染者の定義について合意形成を行うことは容易ではなく、環境税の構想における主な課題の一つとしてあげられる。

法定外目的税として、用途を限定して徴収される場合で、とくに生態系サービスへの直接支払 (Payment for Ecosystem Services) (坂上・栗山 2009; 林 2010; 橋本・齊藤 2014) を意図している場合は、生態系サービスを供給している生態系や、同サービスの供給に貢献している関係主体に還元される必要がある。その場合の還元される対象となる主体の定義もまた重要であるが、汚染者の定義と同様に、その定義をめぐる合意形成には困難が予想される。環境協力税は、納税義務者を入域者として、住民以外の来訪者に限定してはいない。住民も来訪者も、同様に環境に負荷をかけている主体として捉えられていることは、議論の余地が残されており、税の具体的な用途と合わせて、現在の納税義務者の設定の妥当性の継続的検討を、今後も課題として取り組む必要があると考えられる。

環境税および生態系サービスの直接支払における納税義務者としての汚染者、税金の還元対象の設定の困難さは、観光税において課税対象、税の用途、還元対象を設定する難しさにも共通する。

観光税には、次に述べる意義と課題があり、地域環境に依拠した観光地が多いことから、環境問題についてもその議論に含まれている。意義については、①課税手段の選択肢の一つとしての位置付け、②自治体のサービスを利用する域外からの観光客に関して租税輸出としての意義、③地域の観光資源の利用による超過利潤の捕捉と還元、④観光産業に関する環境問題の発生等にみられる外部不経済の是正手段としての意義が指摘されている (Mak 2006)。とくに観光客を主な納税義務者として想定できるのは、上記の②と④である。②について、自治体の提供しているサービスに対して、当然ながら住民は住民税等のかたちで納税しているが、観光税がない場合、観光客はそのサービスに対して明確に対価を支払うことなく、インフラの利用などを通して享受し得る状況が生まれる。結果、租税輸出が正当化され得るが、税の公平性の観点から、多くが短期間の滞在となる観光客に対してどの程度の負担を設定するかが課題となる。環境協力税には、観光施設の維持管理等が用途に含まれるが、その他のインフラの整備等は含まれていない。そのため、環境協力税は、観光税としての側面を部分的にのみ有しているといえる。④について、とくに観光に起因する環境問題の低減は、沖縄地域の多くの自治体で課題となっている。環境協力税を導入した伊是名村のように、環境税を施行して、環境の美化、保全を進めるのか、観光税を導入することによって、環境マネジメントを促進するのかが、観光税、環境税等の関連する諸税の特徴を理解したうえで選択する必要がある。観光地においては、導入後の観光客の減少等の混乱を避けることも新たな税の導入において求められる。そのような混乱の原因として、納税意義の共有がなされないことが考えられる。観光客が納税することによって、自然環境がどのように保全され、自治体のサー

ビスの提供が行われるのかが明確に発信、共有されることは、観光税、環境税の双方の導入および継続においても必要とされることが考えられる。

観光税について、広域観光圏での導入の必要性も指摘されている（太田 2008）。とくに地域環境に依存した観光地においては、連続的に周辺地域と接続した陸地、水域等の環境の保全を、観光施策の一環としても取り組む必要がある。ただし、そのような空間的に連続した環境保全は、単一の自治体内で対応できる課題ではない。そのため、一体的に保全を行う必要性が高い環境を共有している自治体は、協調して環境保全に取り組む必要があると同時に、観光施策との調整も広域観光圏として行うことが求められる。

環境税、観光税ともに、地域の持続的な観光産業に寄与し得る施策である。ただし、その施策の有効性を高めるためには、納税者の理解を得て、環境質および自治体のサービスの維持、向上といった本来の目的を達成することが必要であり、そのことは環境協力税を活用していく際の課題として捉えられる。

以上の環境税と観光税の論点より、環境協力税を関係者の合意のもとで有効に活用、運営していくための課題が、環境税と観光税の双方の観点から指摘できる。まず、環境税の観点からは、保全対象の環境の質を定量的に測定し、それを納税者にフィードバックすることによって、税の有効性を共有することができる。さらに、環境の質の維持に要するプロセスにおいてどのようなかたちで税が活用されたのか公開することも重要であり、環境質の測定結果の共有と合わせて、税の意義を関係者間で確認しながら施策を運営することが可能となると考えられる。

観光税の観点からは、とくに納税者であるが訪問地の情報を必ずしも十分に得ていない可能性のある観光客を主な対象として、自治体がどのようなサービスを提供しているか周知する必要がある。それにより、享受できるサービスを理解したうえで納税するという、納税に対する納得が得られやすい状況が構築される。また、環境税と同様に、そのサービスの提供のために税がどのように使用されたのか公開することも同時に課題となる。

3.3 村の社会経済および観光に関する特性

地域の社会経済状況は、地域環境および観光のマネジメントの前提条件である。とくに、人口動態は、その他の社会経済指標と比較して、将来的な変化が、現状に規定される度合いが強く、地域の将来を見通す際の、基礎指標としても有用である。そのため、ここでは、人口統計データを中心に、産業別就業者数のデータ等も参照しながら、環境協力税を導入している3村を含む沖縄地域の社会経済状況について考察を行い、その他の市町村と比較した3村の特異性と共通性、沖縄の離島における人口動態、観光客数の動向を明らかにする。

まず、人口総数について、図5では、離島を含むまたは離島が市町村の区域と一致する市町村（左）を、その他の本島の市町村（右）と分けて、それぞれ人口順に並べている。本島の市町村では、1万人を超える規模の市町村が過半を占めているのに対して、離島の市町村は、1万人未満の市町村が多く、1000人未満の村も一定の割合を占めている。環境協力税を導入している伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の人口（2010年）は、順に、1589人、1385人、760人であり、渡嘉敷村の人口は3村のその他の村の半分程度の人口規模である。それら3村は、沖縄県において比較的人口規模が小さい自治体といえる。

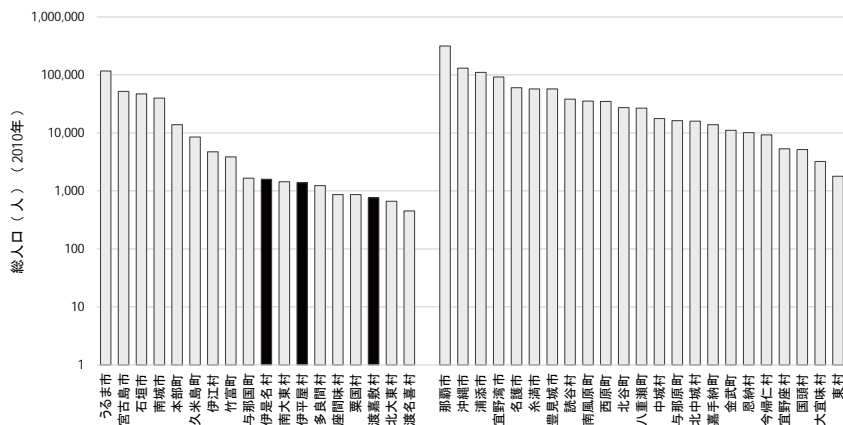


図5 市町村別人口
出典：国勢調査（2016）

人口増減率（図6）を比較すると、離島の市町村と本島の市町村との間で状況が大きく異なることが分かる。離島の市町村では、4自治体を除き、人口減少しており、離島のみから成る市町村として人口増加している市町村は、石垣市と北大東村のみである。北大東村の人口は665人であるため、比較的小規模な人口増加でも高い人口増加率となることを考慮すると、沖縄県の離島は基本的に人口減少傾向であると考えられる。そのなかで、伊是名村、伊平屋村は約10%の比較的高い人口減少率を示している。渡嘉敷村も3.8%の人口減少率を示しており、3村はいずれも離島の市町村の典型的な人口減少自治体である。

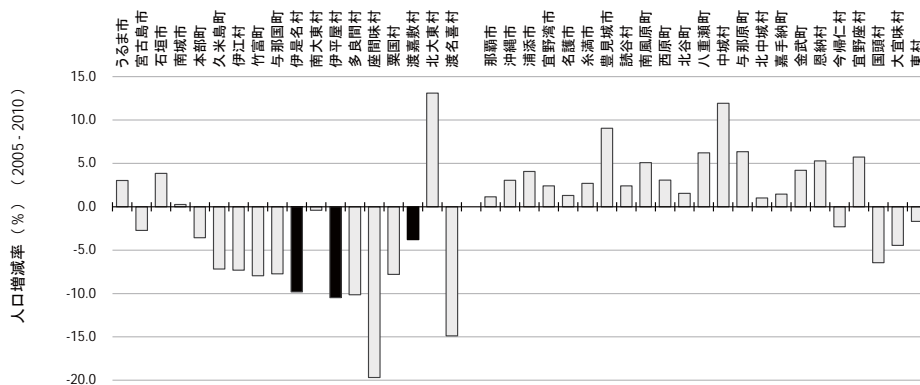


図6 市町村別人口増減率
出典：国勢調査（2016）

一般に、人口減少する自治体の高齢化率は高い傾向にあるが、沖縄県の各自治体も例外ではなく、人口減少率の高い自治体の65歳以上人口割合（高齢化率）は比較的高い傾向がみられる（図7）。離島の市町村の過半は、65歳以上人口割合が20%を超えており、20%以上の市町村は基本的に人口減少している。伊是名村、伊平屋村の両村は25%を超えており、渡嘉敷村も19.2%と、15%前後の本島の市町村と比較すると、高い高齢化率を示している。人口減少および高齢化率は、それ自体が即問題となるわけではないが、地域環境の保全や観光産業の担い手不足につながることから、環境や社会面での対策がとられずにこの傾向が継続した場合、環境の劣化や、環境質の低下にともなう住民の生活質の低下、

観光産業の衰退等につながる可能性もある。その対策を検討するためにも、人口増減の内訳および産業構造についても把握する必要がある。そこで、以下では、社会増減（転出・転入）、人口の自然増減（出生・死亡）、産業別就業者数についても各市町村の特徴を把握する。

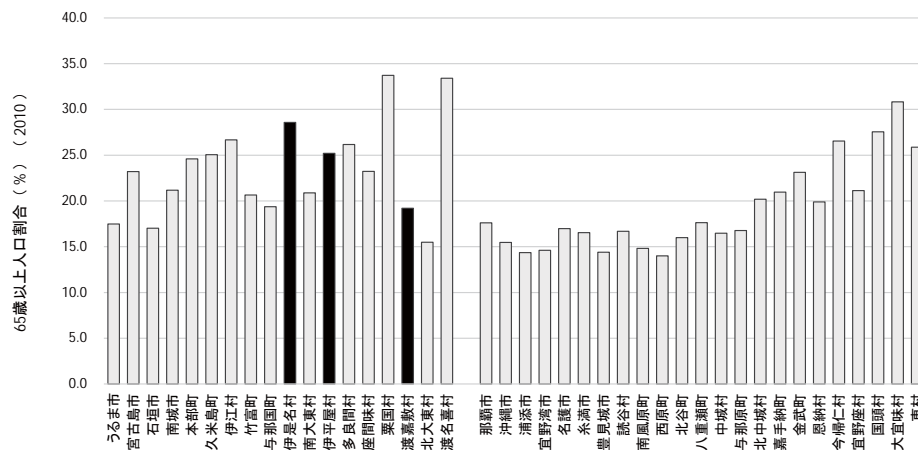


図7 市町村別高齢化率
出典：国勢調査（2016）

図8および図9では、各自治体における社会、自然増減について、人口当たりの割合を示している。人口当たりの値をみることで、各自治体における人口変動の度合を理解することができる。社会増減について、離島と本島の市町村を比較すると、離島の方に、比較的大きな変動がみられる自治体が散見される。たとえば、竹富町は、転出入ともに人口の10%を超える移動が行われている。また、離島の市町村には、転出超過の自治体が過半を超えており、伊是名村、伊平屋村などは、転出の方が2%以上高い。他方で、離島の一部の自治体では、転入超過の状況にあり、渡嘉敷村は、転出の人口の割合も比較的高いが、転入の人口割合がそれを上回っている。自然増減については、離島と本島の間で対照的な傾向となっており、離島では出生数より、死亡数の方が多い自治体が過半を占めているが、本島では、基本的に出生数の方がより多い。伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村はともに、死亡数の方が多く、その他の多くの離島の市町村と共通して自然減の自治体となっている。

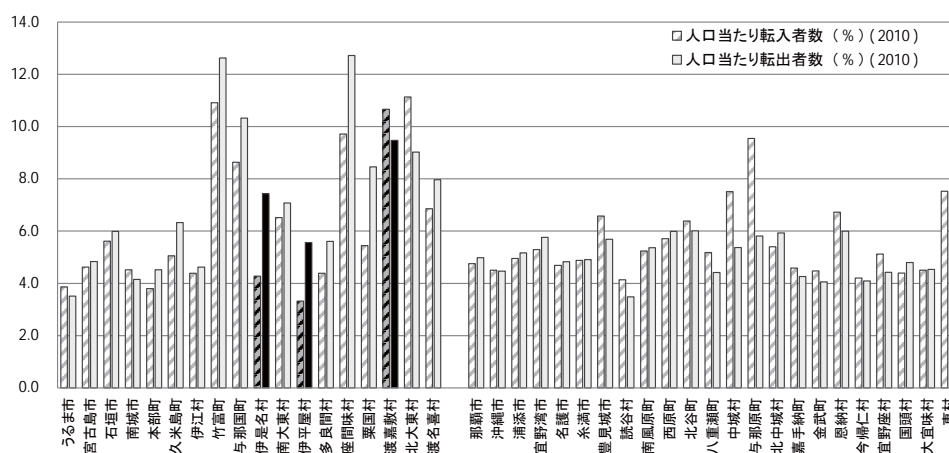


図8 市町村別人口当たり転出入者数
出典：国勢調査（2016）

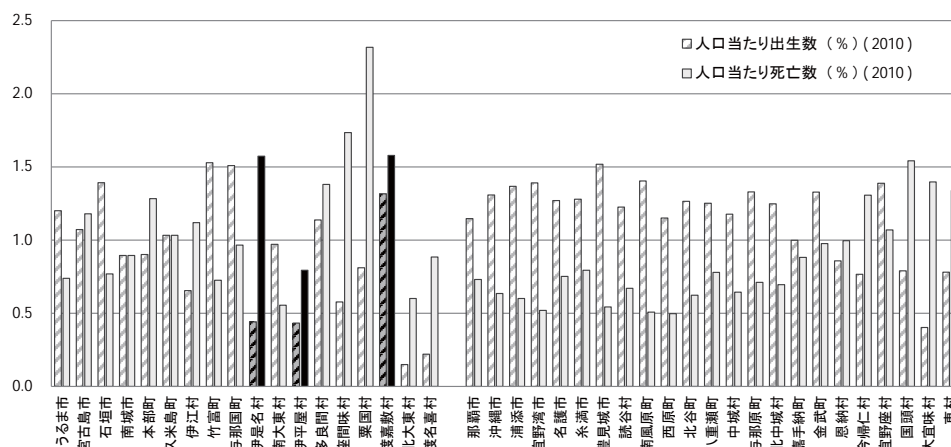


図9 市町村別人口当たり出生・死亡数
出典：国勢調査（2016）

産業別就業者割合（図10）からは、離島の市町村において、第1次産業就業者割合が比較的高く、10%以上の市町村で本島よりも多いことがわかる。伊是名村、伊平屋村などは、第1次産業就業者割合が20%を超えており、地域環境、景観形成に直接的に関わる産業が、比較的多くの就業者を有している。ただし、渡嘉敷村や座間味村などのように、第1次産業就業者割合が10%に満たず、第3次産業就業者の割合が比較的高い自治体も離島の市町村には含まれる。

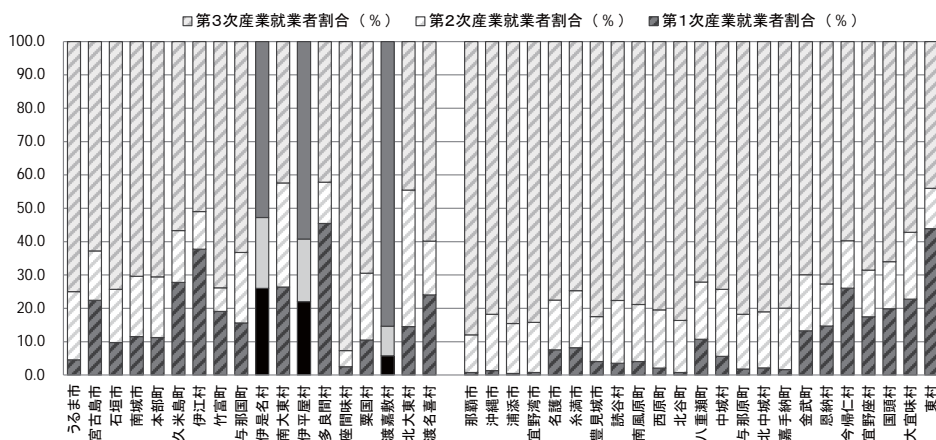


図10 市町村別かつ産業別就業者割合
出典：国勢調査（2016）

以上の統計情報の考察より、環境協力税は、現在のところ、人口規模が小さく、高齢化率の高い自治体に取り入れられていることが分かる。ただし、その導入自治体において、転出入や出生死亡の状況や、産業別就業者割合は異なる。渡嘉敷村は、人口総数は減少傾向ながら、転入超過で、出生数の割合も比較的高く、第3次産業就業者が多い点で、その他の離島の市町村とは異なる特徴を有していることが分かった。

4. 観光動向の分析 離島を対象とした比較

最後に、離島の市町村を対象を限定して比較分析を行う。沖縄県において、各地の市町村の多くは常住人口以上の観光客を受け入れている。ただし、常住人口と観光客数の比は、市町村によって異なる。常住人口と観光客数の比は、観光産業の社会的、環境的インパクトの大きさと関係する。そのため、そ

の比を比較分析することによって、観光に関する共通の課題を抱える可能性がある市町村を特定することができると考えられる。そこで、ここでは常住人口と観光客数の比と、基礎的指標である市町村の人口規模との関係性について分析した結果を示す（図11）。

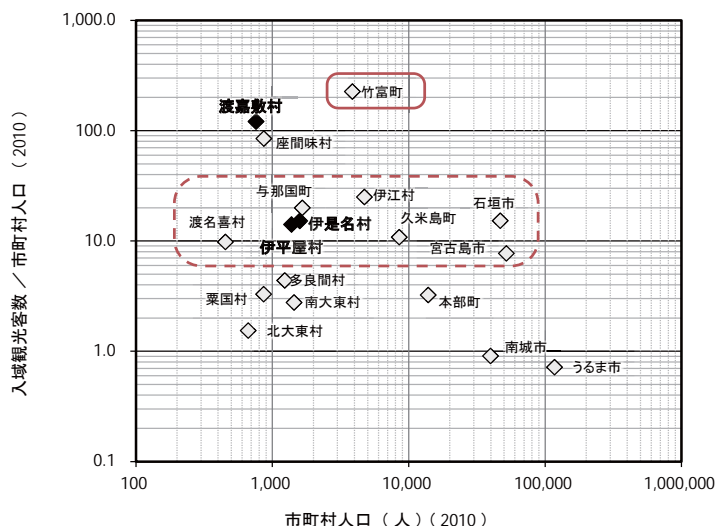


図11 離島を有するまたは離島に立地する市町村の人口と人口当たり観光客数
出典：沖縄県観光要覧（2016）、国勢調査（2016）

環境協力税を導入している3村について、人口当たりの観光客数と人口規模に共通性のある市町村は、伊是名村および伊平屋村については、渡名喜村、与那国町、伊江村などがあり、久米島町、石垣市、宮古島市などは、人口当たりの観光客数は比較的近い値であるが人口規模は異なる。渡嘉敷村については、座間味村および竹富町と共通性がみられる。しかし、共通性のみられる市町村間にも人口動態や産業などには差異がある。たとえば、与那国町は、伊是名村および伊平屋村との共通性がとくに高いが、人口当たりの出生数が死亡数を上回っている点および1次産業就業者割合がやや低いという点で、伊是名村、伊平屋村とは異なる状況にある。また、座間味村は、渡嘉敷村と産業別就業者割合も類似しているが、人口減少傾向が渡嘉敷村よりも強い点に差異がみられる。

複数の市町村間で、人口当たりの観光客数と人口規模に共通性がみられることは、観光の外的な影響と観光客を受け入れる主体に一定程度の類似性がある可能性を示唆している。ただし、人口動態や産業のあり方および島面積と人口の凝集性における差異も同時に考慮する必要があり、各市町村の共通性と固有性を基にした戦略の立案が求められる。

各市町村において、観光税や環境税の導入を検討する場合、観光客数および人口規模を同時に考慮する必要があると考えられる。観光客数は、環境への直接的な負荷と相関があることが予想され、人口規模は自治体の行政サービスの種類や規模とも関連する。たとえば、環境協力税を導入済みの3村は比較的人口規模が小さく、与那国町や座間味村は、人口動態や産業にやや差異がみられるものの、3村の事例は直接的に参考になると考えられる。他方で、竹富町、石垣市、宮古島市など人口規模も大きく、観光客数も多い自治体では、観光に関して新たに導入する税は、環境税としての性質に加えて、提供されている行政サービスの質を維持、向上していくために観光税としての性質も含めることが期待される。竹富町については新税導入に関する事例研究（齋藤2012）がなされており、同研究において対象となった納税候補者は、税の導入に前向きな姿勢を示していることが明らかにされている。

環境協力税が導入されている3村は、常住人口は減少傾向であるが、観光客数は横ばいまたは増加

傾向である。観光客数が増加傾向の自治体では、環境協力税による歳入も当然ながら増加する。とくに多数の観光客数を受け入れている自治体において、環境協力税に関連する税を導入する際には、そのような税収の増加、変動を見越した計画を立案する必要がある。ただし、自治体の常住人口と異なり短期間で比較的大きく変動する観光客数の長期間のトレンドを予測することは難しく、観光客数の変動を考慮した計画立案も困難な課題として考えられる。

5. 結論

本論では、環境資源に依拠した観光政策を展開する沖縄地域について、観光税の導入を検討する際の示唆をえるべく、沖縄県の3村の環境協力税に関して考察を行った。その環境協力税は、自治体の区域に入る者、すなわち入域者を納税義務者とした税である。日本において入域税は、沖縄県の3村のみで環境協力税として施行されており、基本的に入域する観光客は全て対象となる税の先進事例としても位置付けられる。

3村の環境協力税は、環境税と観光税の両方の性質を有している。双方の税の差異を考察し、環境協力税の課題について分析した。その結果、環境協力税を関係者の合意のもとで有効に活用、運営していくための課題が、環境税と観光税の双方の観点から明らかとなった。まず、環境税の観点から、環境の質を定量的に納税者にフィードバックすること、および環境質の維持に要するプロセスにおいてどのようなかたちで税が活用されたのか公開することが課題として見出された。また、観光税の観点からは、自治体が提供しているサービスがどのようなものであるか、観光客を含む納税者に対して周知したうえで、環境税と同様に、そのサービスの提供のために税がどのように使用されたのか公開することが課題である。

今後、環境協力税のような新税の導入を、沖縄のその他の自治体においても検討する際の基礎情報の整理を行い、3村と共通する特性を有している市町村が明らかとなった。とくに人口当たりの観光客数および人口規模に共通性がある市町村間では、新税の導入に関して類似する条件を有していると考えられるが、人口動態や産業において差異がみられる場合もあり、市町村間の共通性と固有性の両方を考慮した議論の必要性が指摘された。また、とくに多くの観光客数を受け入れている自治体における新たな観光関連の税の導入においては、短期間で大きく変動する観光客数のトレンドを計画において考慮するという困難な課題もある。

最後に、沖縄県における、法定外目的税導入に関する最近の動向を紹介しておこう。沖縄県全体規模の新たな法定外目的税の導入について、2010年以降、観光関連税として入域税、宿泊税及びレンタカー税の3税について導入の検討がなされた。しかしながら、2014年に、入域税については「県内3村で環境協力税が導入されており、二重課税になる可能性がある」こと、宿泊税については「制度設計上問題がなく、税収の使途としても適当」であるが観光産業に与える影響を十分に考慮して判断する必要があること、そしてレンタカー税については「徴税経費との関係で費用対効果に問題がある」との意見を踏まえて、新たに法定外目的税を導入する決定は見送られた。一方、2012年に政府は、沖縄の実情に即したよりの確かつ効果的な施策を展開するため、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる一括交付金（沖縄振興特別推進交付金）803億円を沖縄県及び市町村に交付した。沖縄県及び市町村ではこの一括交付金を活用して観光振興事業や環境保全事業を実施しており、現在、法定外目的税導入に向けた動きは見られない。

沖縄県への観光客数は、2015年に過去最高の776万人（前年比10%増）を記録した（沖縄県観光政策課）。国内外LCC（格安航空会社）の新路線就航や大型クルーズ船の寄港等により、今後も沖縄県を訪問する観光客数の増加が見込まれる。こうした観光客急増に対して、自治体においては観

光資源の維持管理や環境美化・保全などに要する経費の増加に加えて、外国人観光客受け入れのための案内標識や通訳ガイド養成など新たな行政需要が高まっている。これについては、現在全国的に、地域全体の観光マネジメントを一本化する着地型プラットフォーム組織としてのDMO(Destination Marketing/Management Organization)設置に向けての検討が行われており、そこで運営のための安定的な財源確保方策についての議論が行われている。沖縄県内においても、行政、観光協会及び事業者間での同様の検討が始まっている。

今後、環境協力税又は観光関連税(宿泊税他)の導入するにあたっては、観光を取り巻く環境の変化を踏まえたうえでの、納税義務者となる観光客や住民、観光事業者の理解が得られるような透明性の高い制度構築が求められる。

謝辞

琉球大学観光科学研究科では、持続可能な観光振興・観光開発をテーマに「観光科学」の創生を目指している。また、地域を志向した教育・研究・社会貢献活動(COC事業)に積極的に取り組んでおり、本研究に当たっては、沖縄県及び環境協力税を導入している3村の協力を得た。

本研究は、科研(基盤C)「生物多様性に関わる国際認定制度を活用した地方自治体の戦略的定量的比較分析」(課題番号26360062)並びに平成25年度環境省環境研究総合推進費の採択課題1-1303「生態系サービスのシナジーとトレードオフ評価とローカルガバナンスの構築」の成果の一部である。

引用文献

- 橋本禪・齊藤修(2014)農村計画と生態系サービス. 農林統計出版
- 林希一郎(編著)(2010)生物多様性・生態系と経済の基礎知識. 中央法規
- 伊川正樹(2006)法定外目的税の現状 - 沖縄県伊是名村の環境協力税を題材に. 名城法学, 56(1), pp.35-53.
- Mak, J. (2006) 11 Taxation of travel and tourism. Dwyer, L. and Forsyth, P. (eds.) International handbook on the economics of tourism, Edward Elgar, Cheltenham: UK. pp.251-265.
- 仲地健(2007)島の環境保全を目的とした新税の導入とその効果:伊是名村の環境協力税について. 地方自治研究:日本地方自治研究学会誌, 22(2), pp.27-40.
- 太田隆之(2008)「温泉観光都市」伊東市の現状と課題:伊豆地域の面的再生のための政策研究に向けて. 静岡大学経済研究, 13(3), pp.25-49.
- 沖縄県(2016)沖縄県観光要覧, <http://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/14738.html> (閲覧:2016年3月23日)
- Repetto, R., Dower, R. C., Jenkins, R., & Geoghegan, J. (1992) Green fees: how a tax shift can work for the environment and the economy. Washington, DC: World Resources Institute.
- 齋藤正己(2012)沖縄県竹富町における来訪者の意識調査—環境税導入に関する研究—. 法政大学地域研究センター, 地域イノベーション, (4), pp.53-61.
- 坂上雅治・栗山浩一(2009)エコシステムサービスの環境価値:経済評価の試み. 晃洋書房
- 総務省(2016)地方財政状況調査関係資料, 市町村決算カード, <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html> (閲覧:2016年3月23日)
- 総務省(2016)地域別統計データベース, 国勢調査, <https://www.e-stat.go.jp/SG1/chiiki/Welcom.do?lang=01> (閲覧:2016年3月23日)

- 鈴木一宏 (2010) 1 人 1 入域 100 円の環境協力税による新たな財源確保（沖縄県伊是名村）, 静岡県立大学グローバル地域センター, SRI, 99, pp.36-37.
- 渡嘉敷村 (2014) 平成 24 年度一般会計歳入歳出決算書
- 山川肇・植田和弘 (2001) ごみ有料化研究の成果と課題：文献レビュー . 廃棄物学会誌, 12(4), pp.245-258.