

竹富島における入島税導入の可能性について

A Study on the Entry Tax to Taketomi Island as Revenue Source for Environmental Protection and Local Tourism Policy

仲地 健
Ken NAKACHI

【要 旨】

沖縄県竹富町の竹富島は人口僅か350人ほどであるが、年間50万人の観光客が入島することにより、ゴミ処理や排水処理の問題、道路の荒廃など島の環境に大きな負荷を与えている。こうした問題に対処するため、「地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律」に基づき入域料の収受をはじめたが、低迷する収受率に悩んでいる。

本稿では、竹富島において安定的・持続的な財源を確保するために、入島税導入の可能性について検討する。環境保全や観光振興の財源確保を目的とした法定外税導入の先行事例を整理した上で、住民以外の来訪者に負担を求める税を導入している事例について考察する。そして、宮島訪問税について概観することで、現行の入島料の代替案として、来訪者に対する入島税の導入と入島料という組み合わせを提案する。

【目 次】

- 1 竹富町の概況および入島料
- 2 地方分権と法定外税
- 3 宮島訪問税について
- 4 結びに代えて

はじめに

2019年9月、沖縄県竹富町の竹富島で入島料の収受が始まった¹。目的は、島の自然環境保全活動事業と島外の企業が所有する土地を買い戻すのに必要な資金を確保することである。入島料の収受は全国初の試みであり、この点は高く評価しなければならない。しかし、収受率の低さが解決すべ

き課題となっている。

本研究の目的は、安定的・持続的な財源を確保するために入島税導入を検討することにある。まず竹富町と竹富島の概況について述べ、入島料導入に至った経緯を説明する。次に、環境保全や観光振興の財源確保を目的とした、法定外税の事例を整理する。その上で、住民以外の来訪者に負担を求める税を導入している事例について考察する。最後に、宮島訪問税について概観することで、現行の入島料の代替案として、来訪者に対する入島税の導入と入島料という組み合わせを提案する。

1 地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律」および「竹富町地域自然環境保全事業及び自然環境トラスト活動に関する条例」では、「入域料」となっているが、本稿では通称である「入島料」と表記する。

1 竹富町の概況および入島料

1.1 竹富町と竹富島の概況

竹富町は沖縄本島の南西約450kmにある八重山諸島、石垣島の南西に点在する大小16の島々から成り立つ島嶼型の自治体である。町名と同じ竹富島のほか、東洋のガラパゴスと呼ばれる西表島、日本最南端の有人島で南十字星が観測できる波照間島、NHKの連続テレビ小説「ちゅらさん」の舞台となった小浜島など、16の島々のうち9つが有人島である。

竹富町「竹富町地区別人口動態票」から島別人口をみると、降順で西表島(2,391人)、小浜島(707人)、波照間島(498人)、竹富島(345人)、黒島(233人)、鳩間島(57人)、新城島(13人)、由布島(12人)、そして嘉弥真島(1人)となっており、総人口は4,257人である(2021年1月現在)。総面積は334.02km²、東西約42km、南北40kmの広範囲に及び、日本最南端の町としてわが国の排他的経済水域に寄与する自治体である。また町役場が石垣市に所在している特異な行政形態となっている²。

竹富町「竹富町総合計画第5次基本構想」から2015年における産業別就業状況を見ると、第1次産業が15.1%、第2次産業が4.9%、第3次産業が70.2%(うち宿泊業、飲食サービス業が29.5%)、分類不能の産業が9.8%となっている。

竹富町への最も一般的なアクセス方法は、南ぬ島(ばいぬしま)石垣空港に降り立ち、バスなどで約30分かけ八重山諸島の玄関口である石垣港離島ターミナルに行き、そこから各離島へ船で渡るルートである。近年、石垣島にはクルーズ船の寄港も増加しており、海路によるアクセス方法も

ある。

石垣港離島ターミナルから本稿の研究対象である竹富島への所要時間は、約15分である。島の面積は5.41km²、外周9kmほどの小さな島で、島全域と周辺海域は西表石垣国立公園に指定されている。

竹富町「竹富町地区別人口動態票」から竹富島の人口の推移をみると、1964年の599人から急速に過疎化が進展し、72年には306人まで一気に半減した。その後、若干持ち直したあと横ばいが続いていたが、1990年に300人を割り込み284人となった。しかし、1992・93年の257人をボトムに反転上昇に転じ、2002年には300人台を回復し、先述したように2021年で345人である(各年とも1月現在)。竹富町の分析では、2008年頃から人口が緩やかな増加傾向にある要因として、本土からの移住者が増加していることを挙げている³。

竹富島には、竹富ブルーと称される美しい海だけでなく、白砂の道、赤瓦の民家、珊瑚石灰岩の石垣など沖縄の原風景が色濃く残っている。それらが守られてきた大きな要因の一つに、島民が自主的に定めた「竹富島憲章」の存在がある。1986年、地方自治法に基づく認可地縁団体である竹富島公民館は、大型の開発から島を守るために、「売らない」、「汚さない」、「乱さない」、「壊さない」という保全優先を基本理念として定める「竹富島憲章」を制定した⁴。翌87年には島の中心部のまちなみの価値が認められ、「伝統的建造物群保存地区」に選定された。

こうして守られてきた島の景観資源が多くの観光客を惹きつけており、入域観光客数は年々増加している。1975年に年間約5.3

2 竹富町のほか、鹿児島県三島村と鹿児島県十島村が鹿児島市内に役場本庁舎を置いている。

3 竹富町(2020)、p.16。

4 その後、竹富島憲章制定30周年を機に、4つの基本理念に加えて「活かす」が追加されている。

万人（竹富町全体では約12万人）であった入域観光客数は、1999年に20万人（同約57万人）に達し、2014年には50万人を突破した（同116万人）。竹富町への入域観光客のうち、約40%が竹富島を訪れていることが分かる。

竹富町「竹富町総合計画第5次基本構想」から竹富島の産業構造をみると、第1次産業が4.9%、第2次産業が6.6%、第3次産業が87.9%（うち宿泊業、飲食サービス業が37.9%）となっている。農耕が中心であった島民の生活は沖縄の本土復帰を契機に大きく変容し、観光業への移行が進んでいる。ただし、日帰り客が大半で観光客の多くは石垣島に宿泊しており、竹富島を含む竹富町への観光客の増加が、島の観光収入や町の税収増に繋がっていないことが窺える⁵。

島は閉鎖空間であり、入域観光客数が増加するに伴い、生活用水不足、排水処理の問題、ゴミの増加など負の側面も増大することになる。竹富島では生活用水は石垣島からの海底送水管で受水し、ゴミは西表島に運び処分している。

行政サービスの一部を島外の助けを借りながら伝統文化の保全と観光の両立を図ってきた竹富島だが、観光客増加による行政サービス需要の増加を島民や行政だけで賄うには限界があった。そこで、観光客にも協力を求める策を模索することになる。結果として入島料の導入に至るのだが、入島料を考察する前に竹富町の財政状況について概観しておこう。

5 沖縄県による「令和元年度観光統計実態調査報告書」によると、2019年度において八重山圏域における圏域外客の旅行内容を見ると、来訪した島では「石垣島（90.9%）」に次いで「竹富島（44.6%）」が第2位となっており、「西表島（34.8%）」よりも高い。しかし、宿泊した島では「石垣島（87.9%）」、「西表島（10.0%）」、「小浜島（7.0%）」、「波照間島（3.3%）」、「竹富島（3.2%）」の順となっている。

1.2 竹富町の財政状況

地方自治体の収入は地方税が中心となるべきであるが、歳入に占めるその構成比は全国的に低い。たとえば、2018年度において市町村レベルでは33.4%である。沖縄県の場合、その構成比はさらに低い。沖縄県「離島関係資料（令和2年3月）」より、2018年度の決算額をみると、竹富町の歳入に占める地方税収の構成比は7.2%と、沖縄県内離島計11.7%よりも低い。財政力指数は竹富町0.16、県内離島計も0.16であり、非常に脆弱な財政状況であることがわかる。

地方税収入額は当該行政区域における経済活動水準、すなわち所得と資産といった税源の賦存量に依存して概ね決まる。現行の市町村税体系では、所得を課税ベースとするのは市町村民税であり、資産を課税ベースとするのは固定資産税である。

沖縄県「平成30年度財政状況資料集」から竹富町の地方税の状況をみると、地方税収約5.1億円のうち、市町村民税が約1.6億円（31.5%）、固定資産税が約3.1億円（60.9%）であり、この2税で90%以上を占めている。

自主財源とは、地方自治体自らが、その権能を直接行使して調達する収入のことであり、地方税を中心として分担金・負担金、使用料・手数料、財産収入、繰入金、繰越金などがこれに属する。沖縄県「離島関係資料（令和2年3月）」から自主財源比率をみると、竹富町16.5%、沖縄県内離島計24.7%であり、竹富町は県内離島計よりも8.2ポイントも低い。

自主財源比率を高めるには税源の涵養が必要であるが、主たる産業もなく過疎化の進む離島で市町村民税と固定資産税の増収を図ることは、至難の業といわざるを得ない。しかしながら、観光客数の増加に伴う

行政需要に対応しつつ、リーディング産業である観光産業を持続的に発展させていくために自然環境の保全、観光地や観光施設の維持管理及び美化のための財源も必要である。

かつて、同様な問題を抱えていた沖縄県伊是名村では、その解を島民以外にも負担を課す法定外税（入域税）に求めた。その後、財政力が脆弱な沖縄県内の離島自治体である伊平屋村、渡嘉敷村、座間味村も伊是名村に追随し、同様な制度設計で法定外税を導入した。法定外税であれば、地方交付税の算定基準となる基準財政収入額の算出に反映されないため、自主財源比率の乏しい自治体にとっては貴重な独自財源となる。これに対して、竹富町は先行事例である入域税ではなく、入島料を選択した。次に、その入島料について考察する。

1.3 入島料の概要

2019年9月から竹富島に入島料が導入された。一般社団法人竹富島地域自然資産財団のホームページには入島料を募る理由を「祖先より受け継ぎ育んできた自然、祭事や習慣、伝統工芸や町並みを10年後、20年後・・100年後とつないでいくために」⁶としている。

入島料導入の背景を確認しておこう。先述したように、人口僅か350人ほどの竹富島に年間50万人の観光客が訪問することにより、ゴミ処理や排水処理の問題、道路の過剰利用による白砂道の荒廃など島の環境に大きな負荷を与えていた。これまで公民館が中心となり、島民から徴収する賦課金などで島の自然や文化の保全活動を行ってきたが、各々の負担は大きく、予算制約か

ら実施できる活動には限界があった。このように、観光客のために島民の負担を更に増やすのは困難であり、環境保全にあたっては、観光客の協力が不可欠なものとなった（以上、導入の背景は竹富町「竹富島地域資産地域計画」による）。後に詳しくみるように、観光客の協力には強制力を伴う新税の導入が考えられるが、竹富島が選択したのは任意の協力金である入島料であった。

入島料が導入できた要因として、2014年の「地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律（以下「地域自然資産法」という。）の制定が挙げられる。

同法の目的は、「地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進を図り、もって地域社会の健全な発展に資すること」にある（第1条）。同法により都道府県又は市町村は、協議会を設置し自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する地域計画を作成することができ（第4条）、その計画に基づいて、入域料を経費として「地域自然環境保全等事業」を行うこと（第2条2項）と、基金を設置して寄付金等により土地の取得を促進する「自然環境トラスト活動促進事業」を行うこと（10条第1項）が、可能となった。

竹富島の要請を受け、竹富町では地域自然資産法第4条の規定に基づき、2017年9月に「竹富島地域自然資産協議会」を設置、2019年6月の「竹富町地域自然環境保全事業及び自然環境トラスト活動に関する条例」の制定を経て、2019年8月に「竹富島地域自然資産地域計画」を策定した。なお、同法による入島料の設定は、全国の自治体で初めての事例である。地域自然環境保全等事業で入島料を徴収し、自然環境トラスト活動促進事業では、乱開発を防ぐた

6 一般社団法人竹富島地域自然資産財団ホームページ（<https://taketomijima.okinawa/wp/start/>）（2021.9.19参照）

めの土地の取得などを行う。

導入された入島料とは、「竹富島地域自然資産地域計画」に掲げた竹富島の活動に賛同する訪問者から、任意の協力金として1人300円を受受するというものである。ただし、「日常的に事業区域内で生活、通勤をしていることや、定期的に島を訪れ、日頃から島の環境保全等に関わっている」⁷ことから、竹富町民、竹富郷友会、竹富島に実家を有する高校生以下、竹富島で就労する通勤者、職務で入域する町職員等、中学生以下、障害者(障害者手帳を有する者)は、原則として徴収免除(任意の供出は有り)としている。

収受の主体は、竹富町から委託を受ける「一般社団法人竹富島地域自然資産財団」が担う。

収受の方法は、基本的に石垣島の離島ターミナルおよび竹富港に設置してある発券機で、入島券を観光客に主体的に購入して貰う仕組みである。団体ツアー客やパッケージ旅行者に関しては、旅行会社などに協力を依頼している。

入島料の用途は、2/3を自然環境保全活動費、財団運営費、収受業務に係る費用に、必要に応じて1/3以内を自然環境トラスト活動費に充当するようになっている。自然環境トラスト活動費は、島外のリゾート開発業者に売却された土地を買い戻す基金として積み立てられる⁸。剰余金が出た場合は、次年度以降の活動経費及び財団運営費として繰り越す。

入島料を充当する環境保全活動は大きく3項目に分けられており、「自然環境の保全」に留まらず、「くらしの保全」、「集落

と文化の保全」と広範囲にわたっている。後に詳しくみるように、3項目のそれぞれには8つの活動が掲げられており、合計で24の活動を「アピール24」と名付け、パンフレット等で周知を図っている。

しかし、自発的な納付を期待する入島料を選択した結果、導入から1年がたった2020年9月の段階で、収受率は来島者の11%と低迷している⁹。

この現状を改善するために、以下では法定外目的税の導入を検討する。

2 地方分権と法定外税

2.1 法定外税について

地方自治体は地方税法に定める税目以外に、条例により税目を新設することができる。これを法定外税という。1999年の地方分権一括法の成立により、地方自治体の課税自主権が強化された。具体的には、地方自治体が法定外税を創設するためには国の許可を得る必要があったが、その許可制が廃止された。その代わりに事前協議制が導入され、国から同意を得ることが新たな要件となった。また、事前協議の際の協議事項から、「税源の所在」と「財政需要の有無」という要件が外された。

さらに、新たに法定外目的税が創設された。これにより法定外税は、「法定外普通税」と「法定外目的税」の2種類になった。「普通税」とは用途が自由な税であり、「目的税」とは予め用途が定められている税である。地方税法第731条には、「道府県又は市町村は、条例で定める特定の費用に充てるため、法定外目的税を課することができる」旨規定されており、道府県又は市町村は、法定外目的税の新設又は変更をしようとする場合には、あらかじめ、総務大

7 竹富町(2020)、p.26。

8 竹富島におけるリゾート開発と環境保全及び土地の買い戻し問題については、圓田(2017)や藤井(2018)を参照されたい。

9 2020年10月8日「沖繩タイムス」

臣に協議し、その同意を得なければならない（地方税法731条2項）。そして、次に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、総務大臣はこれに同意しなければならない（地方税法第733条）。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地方自治体間における物の流通に重大な障害を与えること、③国の経済施策に照らして適当でないこと、である。

また、2004年度の改正時に、既存の法定外税の税率の引き下げ、廃止、課税期間の短縮を行う場合には総務大臣への協議・同意の手続が不要となった。また、特定の納税義務者に係る税収割合が高い場合には、条例を制定する前に議会でその納税者の意見を聴取する制度が創設された。

このように、地方分権一括法によって地方税法が改正されたことにより、地方自治体の独自課税導入への道が開けることとなった。次に、2018年度における法定外税の課税状況を団体別にみてみよう。

2.2 法定外税の課税状況

まず、表1より都道府県の法定外普通税の状況をみると、4税目、課税団体13道県、収入額487億5,900万円である。石油価格調整税以外は、核燃料税など核燃料関係の税となっている。

表1 都道府県の法定外普通税の状況

(単位：百万円)

	団体数	収入額
石油価格調整税	1	1,014
核燃料税	10	26,462
核燃料物質等取扱税	1	20,052
核燃料等取扱税	1	1,231
合計	13	48,759

出所) 総務省『地方財政白書(令和2年版)』より作成。

表2より法定外目的税の状況をみると、9税目、課税団体30都道府県、収入額106億7,000万円となっている。税目の内訳をみると、産業廃棄物税を課している団体が21府県あり、その他、循環資源利用促進税、資源循環促進税などを含めると、30都道府県中27道府県で産業廃棄物関係税が課せられており、残りは宿泊税、乗鞍環境保全税となっている。

表2 都道府県の法定外目的税の状況

(単位：百万円)

	団体数	収入額
産業廃棄物税	21	4,647
宿泊税	2	3,424
産業廃棄物処理税	1	601
産業廃棄物埋立税	1	597
産業廃棄物処分場税	1	8
乗鞍環境保全税	1	12
産業廃棄物減量税	1	267
循環資源利用促進税	1	846
資源循環促進税	1	269
合計	30	10,670

出所) 表1と同じ。

このように、都道府県の法定外普通税は核燃料税、法定外目的税は産業廃棄物税などで大部分を占める。法定外普通税と法定外目的税を合わせた収入額は594億2,900万円、都道府県税総額18兆3,280億円に占める割合は0.32%である。

次に、表3より市町村の法定外普通税の状況をみると、6税目、課税団体7区市町、収入額22億5,400万円となっている。2団体が核燃料関係の税を課しており、それ以外は狭小住戸集合住宅税、砂利採取税、別荘等所有税、歴史と文化の環境税、空港連絡橋利用税となっており、多様な税目で課税されていることがわかる。

表4より法定外目的税の状況をみると、6税目、課税団体10団体、収入額33億

3,800万円となっている。4団体が環境協力税等、2団体が使用済核燃料税を課しており、それ以外は遊漁税、環境未来税、開発事業等緑化負担税、宿泊税となっている。このように市町村の法定外税は普通税、目的税ともにそれぞれの地域特性に応じた課税実態となっており、都道府県と比較して独自性が強く出ている。

表3 市町村の法定外普通税の状況

(単位：百万円)

	団体数	収入額
狭小住戸集合住宅税	1	484
砂利採取税	1	5
別荘等所有税	1	530
歴史と文化の環境税	1	85
使用済核燃料税	2	751
空港連絡橋利用税	1	400
合計	7	2,254

出所) 表1に同じ。

法定外普通税と法定外目的税を合わせた収入額は55億9,200万円、市町村税総額(22兆4,235億円)に占める割合は0.02%となっている。

表4 市町村の法定外目的税の状況

(単位：百万円)

	団体数	収入額
使用済核燃料税	2	991
遊漁税	1	8
環境未来税	1	663
環境協力税等	4	30
開発事業等緑化負担税	1	107
宿泊税	1	1,538
合計	10	3,338

出所) 表1に同じ。

2.3 来訪者に負担を求める法定外税

法定外税のうち、観光客だけでなくビジネス客も含めた来訪者として、住民以外の個人を納税義務者として想定している法定

外税についてまとめると、表3のようになる(2018年度決算額)。

表5は税収の多い順に並べており、第一位の税目は宿泊税である。宿泊税は都道府県レベルでは東京都(2002年10月)、大阪府(2017年1月)が導入している。東京都では約26.7億円、大阪府では約7.6億円の税収があり、地域の魅力を高め観光振興を図る施策に要する費用に充てている。

市町村レベルでは、京都市が2018年10月に初めて導入した。税収は約15.4億円であり、その用途は国際文化観光都市としての魅力を高め、観光振興を図る施策に要する費用としている。京都市の導入後も、金沢市(2019年4月)、倶知安町(2019年11月)、福岡県、福岡市、北九州市(2020年4月)と全国で広がっており、現在導入を検討している自治体も多い。

宿泊税に次いで収入額が多いのは、別荘等所有税である。静岡県熱海市では1970年代から一戸建て別荘やリゾートマンションの建設が相次ぎ、これによりゴミ処理やし尿処理、上下水道の整備など行政需要が増大した。これらの経費の一部を別荘等の所有者に負担して貰うため、1976年より別荘等所有税を課している。課税標準は別荘等の延べ面積であり、5.3億円の税収があった。上記の目的はあるものの法定外普通税であり、特に用途は定められていない。

大阪府泉佐野市は、関西国際空港連絡橋を自動車で行き空港を利用する行為に対して、空港連絡橋利用税を課している。課税標準は自動車で行く回数であり、税率は1往復につき100円となっている。用途は限定されない法定外普通税である。

福岡県太宰府市は、歴史と文化の環境税を課している。歴史的文化遺産や観光資源等の保全と整備を図り、環境に優しいまちづくりのために、市内にある一時有料駐車

表5 来訪者に負担を求める法定外税

団体名	税目	課税客体	課税標準	納税義務者	徴税方法	税率	種別	2018年度 決算額 (百万円)	税収の使途
東京都	宿泊税	旅館・ホテルへの宿泊	旅館・ホテルへの宿泊数	旅館・ホテルへの宿泊者	特別徴収	1人1泊について宿泊料金が 10千円以上15千円未満…100円 15千円以上…200円	法定外 目的税	2,667	国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光振興を図る施策に要する費用
京都府 京都市	宿泊税	・旅館業法に規定する旅館業（旅館・ホテル営業、簡易宿所営業）を営む施設への宿泊行為 ・住宅宿泊事業法に規定する住宅宿泊事業を営む施設への宿泊行為	・旅館・ホテル、簡易宿所への宿泊数 ・住宅宿泊事業を営む施設への宿泊数	・旅館・ホテル、簡易宿所への宿泊者 ・住宅宿泊事業を営む施設への宿泊者	特別徴収	1人1泊について宿泊料金が 20千円未満…200円 20千円以上50千円未満…500円 50千円以上…1,000円 (修学旅行その他学校行事に参加する者及びその引率者は課税免除)	法定外 目的税	1,538	国際文化観光都市としての魅力を高め、及び観光の振興を図る施策に要する費用
大阪府	宿泊税	ホテル、旅館、簡易宿所、特区民泊又は住宅宿泊事業法に係る施設への宿泊行為	ホテル、旅館、簡易宿所、特区民泊又は住宅宿泊事業法に係る施設における宿泊数	ホテル、旅館、簡易宿所、特区民泊又は住宅宿泊事業法に係る施設における宿泊者	特別徴収	1人1泊について宿泊料金が 7千円以上15千円未満…100円 15千円以上20千円未満…200円 20千円以上…300円	法定外 目的税	756	大阪が世界有数の国際都市として発展していくことを目指し、都市の魅力を高めるとともに観光振興を図る施設に要する費用
静岡県 熱海市	別荘等 所有税	別荘等の所有	別荘等の延面積	所有者	普通徴収	1㎡…年 650円	法定外 普通税	530	
大阪府 泉佐野市	空港連絡 橋利用税	関西国際空港連絡橋を自動車で通行して空港を利用する行為	関西国際空港連絡橋を自動車で通行する回数	通行料金を支払う者	特別徴収	1往復につき100円	法定外 普通税	400	
福岡県 太宰府市	歴史と文化 の環境税	有料駐車場に駐車する行為	有料駐車場に駐車する台数	有料駐車場利用者	特別徴収	二輪車（自転車を除く）…50円 乗車定員10人以下の自動車…100円 乗車定員10人超29人以下の自動車…300円 乗車定員29人超の自動車…500円	法定外 普通税	85	
沖縄県 渡嘉敷村	環 境 協力税	旅客船等又はヘリコプターにより渡嘉敷村へ入域する行為	旅客船等又はヘリコプターにより渡嘉敷村へ入域する回数	旅客船等又はヘリコプターにより渡嘉敷村へ入域する者	特別徴収	1回の入域につき100円 (障害者、中学生以下は課税免除)	法定外 目的税	13	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
岐阜県	乗鞍環境 保全税	乗鞍鶴ヶ池駐車場へ自動車運転して自ら入り込む行為又は他人を入り込ませる行為	乗鞍鶴ヶ池駐車場に自動車で進入する回数	乗鞍鶴ヶ池駐車場へ入り込む自動車運転する者	特別徴収 ※シャトルバス、路線バス等については月ごとの申告納付	○乗車定員が30人以上の自動車・一般乗用バス以外…3,000円/回 ・一般乗用バス…2,000円/回 ○乗車定員が1人以上29人以下の自動車…1,500円/回 ○乗車定員が10人以下の自動車…300円/回	法定外 目的税	12	乗鞍地域の自然環境保全に係る施策に要する費用
沖縄県 座間味村	美ら島税	旅客船、航空機等により座間味村へ入域する行為	旅客船、航空機等により座間味村へ入域する回数	旅客船、航空機等により座間味村へ入域する者	特別徴収	1回の入域につき100円 (障害者、中学生以下は課税免除)	法定外 目的税	10	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
山梨県富士 河口湖町	遊漁税	河口湖での遊漁行為	遊漁行為を行う日数	遊漁行為を行う者	特別徴収	1人1日 200円	法定外 目的税	8	河口湖及びその周辺地域における環境の保全、環境の美化及び施設の整備の費用
沖縄県 伊是名村	環 境 協力税	旅客船、飛行機等により伊是名村へ入域する行為	旅客船、飛行機等により伊是名村へ入域する回数	旅客船、飛行機等により伊是名村へ入域する者	特別徴収	1回の入域につき100円 (障害者、高校生以下は課税免除)	法定外 目的税	4	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
沖縄県 伊平屋村	環 境 協力税	旅客船等により伊平屋村へ入域する行為	旅客船等により伊平屋村へ入域する回数	旅客船等により伊平屋村へ入域する者	特別徴収	1回の入域につき100円 (障害者、高校生以下は課税免除)	法定外 目的税	3	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

出所) 総務省のHP『法定外税の実施状況(令和元年度)』を一部修正して転載。

場の利用者に負担を課すとしており、課税標準は駐車する台数である。税収は歴史的文化遺産の保存活用事業などに充てられているが、使途は限定されない法定外普通税である。

岐阜県は、法定外目的税である乗鞍環境保全税を課している。乗鞍地域の環境保全に係る施策に要する費用に充てるため、乗鞍鶴ヶ池駐車場へ自動車で進入する行為に

対して課税している。乗鞍スカイラインが無料化されたことで、自動車の大量流入が危惧されたことから、それを規制する目的もあった。税率は定員によって異なるが、例えば乗車定員が10人以下である自動車を運転する者に、駐車場へ進入1回につき300円を課している。

山梨県富士河口湖町は、遊漁税を課している。河口湖は富士山を眺めながらブラッ

クバス釣りが楽しめることで釣り人が増加し、河口湖の環境悪化が問題となった。そこで河口湖で遊漁行為を行うものに対して、遊漁料とは別に1人1日200円を課している。税収の用途は、河口湖やその周辺地域の環境保全、環境の美化、トイレや駐車場などの施設の整備費用としている。

環境協力税等とは、沖縄県内の4自治体（伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の環境協力税、座間味村の美ら島税）が課税しているものである。4自治体とも離島自治体であるという地理的特性を活かし、「市町村に入域する行為」に対して課税するという極めてユニークな税を施行している。税収の用途は環境の美化、環境の保全及び観光施設の維持整備に要する費用としている。原則として島民も納税義務者となるが、障害者、高校生以下（渡嘉敷村・座間味村は中学生以下）は課税免除としている。

以上、住民以外の個人を納税義務者として想定している法定外税についてみてきた。ただし、全ての来訪者が納税しているかといえば、そうではない。対象となる来訪者は限定されている。別荘等所有税は別荘等を所有していなければ、来訪者でも納税の必要はない。鉄道で関西空港に向かう者は、空港連絡橋利用税を徴収されない。歴史と文化の環境税も、有料駐車場を利用しなければ納税義務は発生しない。また、利用したとしても、課税標準が駐車する台数であり、乗車している全員が納税者になるわけではない。同様なことは、乗鞍環境保全税にも当てはまる。

2.4 環境協力税は入島料の代替案となり得るか

現在、広く来訪者を納税義務者としている税は、宿泊税と環境協力税等である。先に述べたように、竹富島を訪れる観光客の

多くは石垣島に宿泊している。このような現状では、竹富島での宿泊行為を課税客体にしても効果が限られる。そこで、村（行政区域）へ入域する行為を課税客体とする環境協力税等を、入島料の代替案となり得るか検討しよう。

まず、島は閉鎖空間であり、環境協力税等はその地理的特性を活かした税なので、竹富島も導入可能であろう。環境協力税は、2005年に沖縄本島の北西に位置する伊是名村が全国で初めて導入し、その後、海を挟んだ隣村の伊平屋村（2008年）、そして沖縄本島の西方に位置する渡嘉敷村（2011年）が導入した。税目だけでなく、課税客体、課税標準、納税義務者、徴税方法および税収の用途も3村でほぼ共通している。渡嘉敷村と海を挟んだ隣村である座間味村が、同様な制度設計であるが「美ら島税」という税目で、2018年に導入した。そのため、本稿では4税を合わせて環境協力税等と表記している。下地（2016）によれば、環境協力税等の先駆者である伊是名村で当初検討された案は、住民を非課税とする「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、住民にも一律に課す「環境協力税」になったという¹⁰。

ここで、環境協力税等の課税ポイントとなる、それぞれの自治体に入域する一般的な方法を確認しておこう。環境協力税等は、入域のための乗船券を購入する際に、纏めて徴収される。

伊是名村は有人島が1つであり、沖縄本島の運天港から出港したフェリーは伊是名島の仲田港に到着する。伊平屋村は有人島が2つ（伊平屋島と野甫島）であるが、野

10 下地ほか（2016）、p.3。

甫島は伊平屋島と架橋されており、フェリーは伊平屋島の前泊港に到着する。渡嘉敷村は有人島が1つであり、那覇港（泊ふ頭）を起点にフェリーと高速船が、渡嘉敷島の渡嘉敷港との間を往復する。座間味村には座間味島、阿嘉島、慶留間島の3つの有人島があるが、慶留間島は阿嘉大橋で結ばれた架橋島である。したがって、港は座間味島と阿嘉島にある。那覇港（泊ふ頭）と座間味島の座間味港・阿嘉島の阿嘉港を結ぶ航路を、フェリーと高速船が運航している。どちらにも阿嘉島を経由しない便もあるが、目的地が阿嘉島であれ座間味島であれ、同じ船に乗ることになる。

要するに、環境協力税等を導入している4村は、複数の有人島を抱えている村であっても1島1村に近い形態であり、来訪者は沖縄本島から目的の離島に向かう際には同じ船に乗るため、その乗船券販売時に環境協力税等を上乘せして徴収することが可能である¹¹。

これに対して竹富町の場合、拠点港である石垣島の離島ターミナルから各離島へ向けて出航することになるが、目的地が異なれば乗船する船も異なる。すなわち、環境協力税等と同様な制度設計で入域する行為を課税客体にすると、竹富島に上陸しない来訪者にも課税してしまう問題が発生する。「1.1竹富町と竹富島の概況」で述べたように、竹富町への入域観光客のうち、竹富島に上陸する人の割合は約40%である。また、現行の入島料では町民は免除されているが、環境協力税等は原則として村民も課税対象となる。こうした点を踏まえると、伊是名村に追随した他の3自治体と同様に環境協力税の形態での導入と運営とな

ると、竹富町内の離島間で合意形成を図るのは容易ではないだろう。

では、行政区域内の特定の島を対象に、かつ住民を納税義務者から免除した税を設計することは可能だろうか。まだ施行はされていないが、次にみる宮島訪問税が先進事例として参考になるだろう。

3 宮島訪問税について

3.1 宮島訪問税の概要

世界遺産・巖島神社がある巖島は、広島県廿日市市にある島で通称宮島という。人口約1,800人、面積30.2km²、外周約30kmの島に、国内外から年間300万人を超える参拝客や観光客が訪れている。こうした訪問客から1人100円を徴収する「宮島訪問税」の条例が、2021年3月15日に広島県廿日市市市議会で可決・成立した¹²。その後、廿日市市は総務省との協議を進め、同年7月21日に同意を得た。

宮島訪問税の概要は、表6の通りである。廿日市市宮島訪問税条例の第1条には、課税の趣旨を「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」としているが、条例で特にその用途が定められていない、法定外普通税である。

課税客体は、船舶により宮島町以外から宮島町の区域に訪問(入域)する行為となっている。環境協力税等が「村へ入域する行為」であるのに対し、宮島訪問税は廿日市市の一部地域である宮島町という「区域に入る行為」に対して負担を求めるものである。このような性格の租税は全国初であり、文字通り入島税である点が特徴の一つである。

11 沖縄本島との間の定期航路のほか、離島間航路や航空機等による入域方法もあるが、割合としては小さくここでは考慮していない。

12 ただし、新型コロナウイルスの感染状況を見極めるために、施行日は示していない。

課税標準は、船舶により宮島町の区域へ訪問する回数であり、納税義務者は「宮島町の区域に訪問する者」である。ここでいう「訪問者」とは主として観光客であり、廿日市市民のうち宮島町の住民（島民）や宮島への通勤・通学者は課税されない。というのも、宮島町の住民（島民）およびそれに準ずる者（通勤通学者など）は、訪問者の定義外としているからである。これが二つ目の特徴である。

先に引用したように、環境協力税等は公平性を保つという理由で、原則として住民（島民）からも徴収している。住民を課税免除とする入域税は、宮島訪問税が全国初となる。竹富島の入島料も、原則住民は免除とされており、環境協力税等よりも宮島訪問税の方が入島料に近い制度設計であることが分かる。

税率は環境協力税等と同額の100円と

なっている。100円という税率は環境協力税の先駆者である伊是名村が初めに設定したのであるが、これは観光施設の維持管理費や環境の美化費から逆算して算出したものである¹³。

徴収の方法は、特別徴収と申告納付により徴収すると定められている。宮島訪問税の納税義務者は「訪問者」となっているが、旅客船を利用して宮島を訪問する場合は、廿日市市が訪問者から直接徴収するのではなく、宮島旅客運送事業を営む者が運賃等と合わせて徴収し、市へ申告と納税することとなっている。地方税法では、こうした制度を「特別徴収制度」といい、その事業者を「特別徴収義務者」という。

また、1年分を一時に納付する事も可能であり、その場合は訪問者1人1年ごとに

13 仲地 (2007)、p.35。

表6 宮島訪問税の概要

課税団体	広島県廿日市市
税目名	宮島訪問税（法定外普通税）
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をする行為 ※訪問とは、宮島町以外の区域から宮島町の区域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訪問をする回数
納税義務者	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であって、宮島町の区域の住民その他これに準ずる者として次に掲げるもの以外のものをいう。 (1) 宮島町の区域内にある事務所又は事業所に通勤する者 (2) 宮島町の区域内にある学校、保育所等に通う児童、幼児等
税率	・訪問者が訪問するごとに1人1回100円 ・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
非課税事項	・未就学児 ・学校に就学し、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 ・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害者
税収見込	(初年度)約2億円(平年度)約3億円
徴税費用見込額	(導入前)約4.7億円、(初年度)約0.5億円、(平年度)約0.3億円
課税を行う期間	条例施行後5年を目途に見直し規定あり

出所) 総務省「[宮島訪問税]制度の概要」より。

500円となっている。年払い制度の導入理由は、宮島と宮島口を結ぶ宮島航路が生活航路に指定されていることや、過疎地域に指定されている宮島住民の生活を支えるためにも、往来の頻度の高い者に対して特別の配慮が必要との判断があったという¹⁴。

税収見込は、平年度で約3億円を見積もっている。新税を導入する際に留意すべきことの一つに、費用がかかりすぎないような徴収方法を選択することが挙げられる。徴税費用見込額は、平年度で税収見込の10%である約3千万円となっている。また、導入前では約4.7億円を見積もっているが、その理由は、宮島と宮島口を結ぶ航路は2つの船会社が別々に運行しており、交通系ICカードが利用可能であることや年払い制度を導入することで、徴収システム構築にコストがかかるからと思われる。

以上、まだ施行前ではあるが、竹富島における入島税導入の可能性を探るために、参考になるとと思われる宮島訪問税を考察した。宮島訪問税は、①行政区域内にある島に入る行為を課税客体としている、②島民を非課税にしている、という点が入島料との共通点といえ、これらは環境協力税等との相違点であることが分かった。

3.2 入島税の使途として「アピール24」の検討

竹富島に入島税を導入するにあたっては、まだ検討すべき点は残っている。「竹富島地域自然資産地域計画」に掲げた事業「アピール24」である。というのも、「アピール24」は入島料という任意の協力金を前提に計画されているからである。強制力を伴う新税を導入するにあたっては、税を充当する事業として適切かどうかを検討しなけ

ればならない。いうまでもなく、「アピール24」は竹富島の環境を維持するために必要な事業ではあるが、新税を導入するのであれば、税を財源とする事業と協力金を財源とする事業に仕分ける必要がある、ということである。課税客体を「竹富島を訪問する行為」とするのであれば、納税義務者である訪問者が納得するような理由が示されなければならない。

前田(2010)は、地方公共団体の環境施策コストは原因者あるいは受益者から調達すべきであることから、原因・受益と負担の関係が明確な場合の税として法定外目的税は設けられたとしている¹⁵。竹富町は島嶼型自治体であり、入島税の税収が竹富島以外の島々で行われる事業に充当される可能性は、排除しなければならない。宮島訪問税は法定外普通税であるが、入島税は目的税が望ましいだろう。

世利(2007)は、原因者・受益者負担の視点から、太宰府市の歴史と文化の環境税について、税収が充当される事業の効果について考察している。以下では、世利(2007)の評価手法を援用し、表7より「アピール24」の事業効果を検討する。

観光客は、道路や下水道などの行政サービスを島民と同じく消費する。観光客の増加は、こうした行政サービスに対して追加的な需要を生み出すことからその費用を負担してもらう、というのが原因者負担の考えである。原因者負担の視点からみると、ゴミ問題の解決、保全ルール案内板設置、御嶽の森の保全、白砂道の補修と清掃、道の自然排水の再生、石畳の管理および観光に関するルール制定は、観光客の増加に伴う追加的な行政サービスであるという点で、入島税の使途事業として適切であると

14 宮島財源確保検討委員会(2020) pp.19-20。

15 前田(2010)、p.51。

表7 入島料の用途別事業（アピール24）の効果

		原因者負担		受益者負担		収益事業の助成		事前調査
		来訪者	島民	来訪者	島民	来訪者	島民	
自然環境の保全	海浜清掃			○				
	サンゴの保全			○				
	防風林の植林				○			
	外来種の駆除と処分				○			
	伝統的漁法魚垣の再生				○			
	耕作放棄地の再生				○			
	島の生態系の調査研究			△	△			○
	環境保全リーダー育成			○	○			
くらしの保全	ゴミ問題の解決	○						
	保全ルール案内板設置	○						
	島の子どもへの環境教育			○	○			
	井戸や貯水池の適正管理				○			
	御嶽の森の保全	○		○	○			
	祭祀に関わる供物の再耕作				○			
	島の現状活動のPR			○				
	島内雇用の促進				○			
集落と文化の保全	白砂道の補修と清掃	○		○	○			
	道の自然排水の再生	○		○	○			
	石畳の管理	○		○	○			
	島内特産物の生産						○	
	自然素材の家屋への活用				○			
	伝統的建築技術の継承			○	○			
	自然と文化の伝承者の育成			○	○			
	観光に関するルール制定	○						

○：事業の効果として期待できる場合。△：事業の効果が未知数の場合。
 注) 世利 (2007)、p.224の表を参考に作成。

考えられる。

観光関連施設・サービスの利用者は観光客であり、それらを整備することは観光客の満足度向上に資するので、その便益の享受に対して負担を求める、というのが受益者負担の考えである。受益者負担の視点からみると、海浜清掃、サンゴの保全、環境保全リーダーの育成、島の子どもへの環境教育、御嶽の森保全、島の現状活動のPR、白砂道の補修と清掃、道の自然排水の再生、石畳の管理、伝統的建築技術の継承そ

して自然と文化の伝承者の育成は、観光客が島でより快適に過ごすことに繋がる事業と看做することができるので、適切な事業と言えよう。

もちろんこれらは筆者の主観であり明確に線引きできるものではないが、防風林の植林、外来種の駆除と処分、伝統的漁法魚垣の再生、耕作放棄地の再生、島内雇用の促進、自然素材の家屋への活用などは、観光客により追加的な行政需要が発生したり、観光客が便益を享受したりする、とい

う性質のものではないと考えられる。したがって、入島税の充当には適切でない。ただし、必要な事業であることに違いはない。重要なことは、入島税を充当する事業は、原因者負担・受益者負担の視点から納税者（観光客）の理解が得られる事業に絞り、それ以外は現行の入島料等その他の財源で賄うということである。

宮島訪問税は法定外普通税だが、竹富島の入島税は目的税とすることで、新税導入の目的を観光客に明示することができる。また、その効果も示す必要がある。それによって、新税導入は単なる財源の確保を目的としていない、ということが明確になる。このように考えると、入島税の一部を土地の買い戻しの財源に充てることは、納税者の理解と納得は得られないであろう。したがって、土地の買い戻しについては、現行の入島料や寄付金などを財源とすべきである。入島税を導入するからといって、現行の入島料を廃止する必要は無い。

齋藤（2012）は、竹富島のみを対象としているわけではないが、竹富町への訪問者に対して意識調査を実施し、全体の76.3%が環境に対する協力金の導入に賛成、という結果を得ている。しかし、現状を見る限り、意識調査とのギャップは大きい。

紙幅の制約から税率の設定については触れられなかったが、内山（2021）は、伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村の3村の環境協力税導入後の動向を調べ、観光客数は減少することなく、むしろ増加傾向にあることを示している¹⁶。つまり税率100円では、ほとんど観光客の行動に影響しないことが分かっている。

また、曹月（2020）によれば、入島料の収受について竹富町は当初「船代金に上乘

せして徴収することを船会社と交渉したが、船会社から徴収業務が煩雑となるという理由¹⁷で断られたという。だが、最小徴税費の原則からみれば、上乘徴収は必須であろう。入島税条例を定め、特別徴収義務者として協力して貰う必要がある。

4 結びに代えて

竹富町では地域自然資産法に基づき、「竹富島地域自然資産地域計画」を策定し、その計画に基づいて、島への訪問者から入島料を収受する制度を整えた。島独自の視点から入島料を設計し導入まで漕ぎ着けた点は、高く評価できる。しかし、収受率の低さが解決すべき課題となっている。訪問者が当事者意識を持ち、島の自然・景観保全に自発的に貢献することが理想ではあるが、現状を見る限りほど遠い。

確かに、任意の入島料であれば、土地の買い戻し費用に充当できるというメリットがある。しかし、任意であるが故に安定性に欠け、公平性が図りにくいというデメリットもある。

宮島訪問税の事例から明らかなように、行政区域内の特定の島を対象に自立的で持続的な財源確保を目的とした租税を導入することは、制度上可能である。財政力が脆弱な島嶼型の自治体において、竹富島の住民の意見を反映した自主的な事業を展開していく上で、入島税は大きな独自財源になり得る。

【付記】

本研究は、沖縄国際大学産業総合研究所共同研究プロジェクト「ニューツーリズムと観光クラスター形成に関する総合的研究」（研究代表者 兪炳強、研究期間：2018

16 内山（2021）、p.75。

17 曹月（2020）、p.3。

～2021年度）による研究成果の一部である。

【主な参考文献・資料】

- (1) 内山愉太 (2021) 「コロナ後を見据えた離島の観光政策の方向性 - 環境協力税を事例に -」全国離島振興協議会『しま』第66巻(4)、pp.74-77。
- (2) 曹月 (2020) 「竹富島における自然環境と集落景観保全のあり方に関する研究 - 竹富島入島料を事例として -」筑波大学大学院『学位論文梗概集』
<https://www.heritage.tsukuba.ac.jp/wp-content/uploads/2021/03/201921613_caoyue.pdf> (2021.9.30参照)
- (3) 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』第4巻、pp.53-61。
- (4) 下地芳郎、内山愉太、藤平祥考、香坂玲、松本晶子、平野典男 (2016) 「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」琉球大学『観光科学』第8号、pp.1-13。
- (5) 圓田浩二 (2017) 「沖縄県竹富島におけるレポート開発と環境保全に関する社会学的研究」沖縄大学『法学部紀要』第26号、pp.1-10。
- (6) 塚本正文 (2018) 「観光並びに環境税制の考察 - 沖縄県渡嘉敷村を事例として -」大東文化大学教職課程センター『教職課程センター紀要』第3号、pp.103-110。
- (7) 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」日本地方自治研究学会『地方自治研究』Vol.22, No. 2、pp.27-40。
- (8) 半谷俊彦 (2017) 「宿泊税のあり方に関する一考察 - 負担配分論の観点から -」地方財務協会『地方税』第68巻(9)、pp.2-6。
- (9) 藤井絃司 (2018) 「観光まちづくりをめぐる地域の内発性と外部アクター - 竹富島公民館の選択と大規模リゾート -」観光学術学会『観光学評論』第6巻1号、pp.3-17。
- (10) 前田高志 (2010) 「地方公共団体の課税自主権 - 法定外税を中心として -」関西学院大学産業研究所『産研論集』第37号、pp.35-46。
- (11) 前田高志 (2019) 「観光振興財源としての宿泊税の制度設計と課題」関西学院大学『経済学論究』第73巻第1号、pp.207-243。
- (12) 松本和幸、塩谷英生 (2006) 「地域づくりと法定外税 - 観光関連税を中心に -」立教大学『観光学部紀要』第8号、pp.27-36。
- (13) 世利洋介 (2007) 「太宰府の「歴史と文化の環境税」 - 原因者負担と受益者負担を中心に -」久留米大学『産業経済研究』第48巻第2号、pp.199-233。
- (14) 沖縄県 (2020) 「離島関係資料 (令和2年3月)」
<<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chiikirito/ritoshinko/documents/r2-3-rokuseyou.pdf>> (2021.9.30参照)
- (15) 沖縄県 (2020) 「令和元年度観光統計実態調査報告書」
<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_statistic_report/documents/03-01r1zokusei-yaeyama.pdf> (2021.9.1参照)

- (16) 沖縄県企画部市町村課（2020）『沖縄県市町村概要』 <<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/zaisei/gaiyou/r2sityousongaiyou.html>>（2021.9.1参照）
- (17) 総務省「[宮島訪問税] 制度の概要」 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000758653.pdf>（2021.9.30参照）
- (18) 竹富町（2019）「竹富島地域自然資産地域計画」 <<https://www.town.taketomi.lg.jp/sp/userfiles/files/chiiikeikaku.pdf>>（2021.9.30参照）
- (19) 竹富町（2020）「竹富町総合計画第5次基本構想」 <<https://www.town.taketomi.lg.jp/userfiles/files/topics/seisakusuishin/d5zkihonkousou.pdf>>（2021.9.30参照）
- (20) 竹富町「竹富町地区別人口動態票」 <<https://www.town.taketomi.lg.jp/administration/toukei/jinko/doutai/>>（2021.9.30参照）
- (21) 宮島財源確保検討委員会（2020）「新しい財源確保策について（報告書）」（2021.9.26参照） <<https://www.city.hatsukaichi.hiroshima.jp/uploaded/attachment/48644.pdf>>