

調査レポート「県内の観光目的税導入を巡る動向と導入に向けた提言」

《要旨》

- 自治体が観光振興等を目的とした独自財源確保のため、国内各地で観光目的税の導入が進められている。県内でも従前より導入が検討され、コロナ禍で一時中断したが、沖縄観光が本格的に回復傾向にある現在、観光目的税の導入についての議論が再燃している。
- 観光目的税は、条例により地方自治体が制定できる法定外目的税のひとつであり、沖縄県においても、観光振興や、そこから派生する課題の解決、そして自然環境の保護に係る財源確保の有効な手段として導入が必要である。
- 沖縄県は、観光目的税について2026（令和8）年度を導入目標としている。併せて複数の市町村においても同様に導入が検討されている。一方で観光業界においては、導入に反対の声も根強い。コロナ禍における業界のダメージは相当なものであり、回復途上の現時点では導入負担がある点が主な理由であるが、資金使途や税額など、現在検討されている制度設計について疑問を呈する意見もある。
- コロナ禍という過去に類をみないパンデミックを経験した前後では、観光業界のおかれている状況が異なる。従って以前に検討された制度設計が、現在の状況に適しているかどうか再検討が必要であり、以下を検討のポイントとしてあげる。
(1) 検討委員会の再立ち上げ、(2) 税率の見直し、(3) 沖縄県と市町村の税収配分の見直し、(4) 税収の適正管理のための「基金」の設置、(5) 基金の運営主体の存在、(6) 使途事業の検証の必要性、(7) 事務コストの全額補てん、(8) 税務部門の事務負担・徴収コスト対応、(9) 見直しルールの制度化 等。
- 導入後の検討課題として、23年3月に沖縄経済同友会が提言した、観光業界を含めた幅広い県内企業を対象とした「危機管理基金」の設立をあげたい。同基金創設のための「沖縄観光振興くじ（仮称）」や、過去にも議論されてきた「入域税」についても、検討の余地があると考ええる。
- 観光目的税の導入に当たり、コロナ禍における県の観光産業に対する対応についての検証と、観光関連団体等との丁寧な協議を重ねた上で、沖縄観光において今何が求められているかという点を考えていくことが、観光産業をリーディング産業として県が発展していくために極めて重要である。
- 行政、民間ともに手を携えて同じ目標に向かっていくためには、県の観光部局のみならず、全庁的な取り組みが必要であり、知事のリーダーシップに期待する。

目次

1. はじめに.....	1
2. 観光目的税の意義	
(1) 観光目的税とは.....	1
(2) 導入の目的と資金使途.....	2
3. 観光目的税をめぐる最近の動き	
(1) 全国の観光目的税の導入状況.....	3
(2) 沖縄県内の動き.....	4
4. 沖縄県の検討状況	
(1) 提言における制度内容.....	5
(2) 提言における留意事項.....	6
(3) 提言後の検討状況.....	7
5. コロナ禍を踏まえた対応の必要性	
(1) 沖縄経済に占める観光産業のウエイト.....	8
(2) コロナ禍により疲弊した観光産業.....	10
(3) 国・県による支援策の実施状況.....	14
(4) コロナ禍に実施された官民交流の事例.....	17
6. 観光目的税導入にかかるいくつかのポイント.....	18
7. 今後の検討課題.....	22
8. おしまいに～知事のリーダーシップに期待～.....	23

1. はじめに

沖縄観光は本格的な回復の動きが強まっている。コロナ禍で溜まった鬱憤を晴らすかのように多くの旅行客が訪れ、2023年7月現在、国内客については過去最高となった18年度を超え、インバウンド客も増加傾向にある。今後も沖縄県に対する観光地としてのニーズは国内外から高まると想定されるなか、宿泊税としてホテルの宿泊者に課す「観光目的税」についての議論が再燃してきている。その背景には、多くの観光客を迎え入れるにあたり、地域の交通課題の解決や受入体制の整備のほか、観光客増加に伴う地域負担の緩和などに向けた財源確保の必要性がある。

本稿においては、観光がリーディング産業として持続し発展するために、観光目的税の導入が必要であるという観点から、昨今の観光目的税導入に向けた動きを調査し、今後の課題について考察した。

はじめに、観光目的税について、その意義と国内及び沖縄県における導入・検討状況を確認する。次に、コロナ禍を経て観光業界が置かれている状況を、外部アンケートの結果等により概観する。続いて観光目的税導入に向けた課題とポイントを整理した後、将来に向けた課題及び提言を行う。

2. 観光目的税の意義

(1) 観光目的税とは

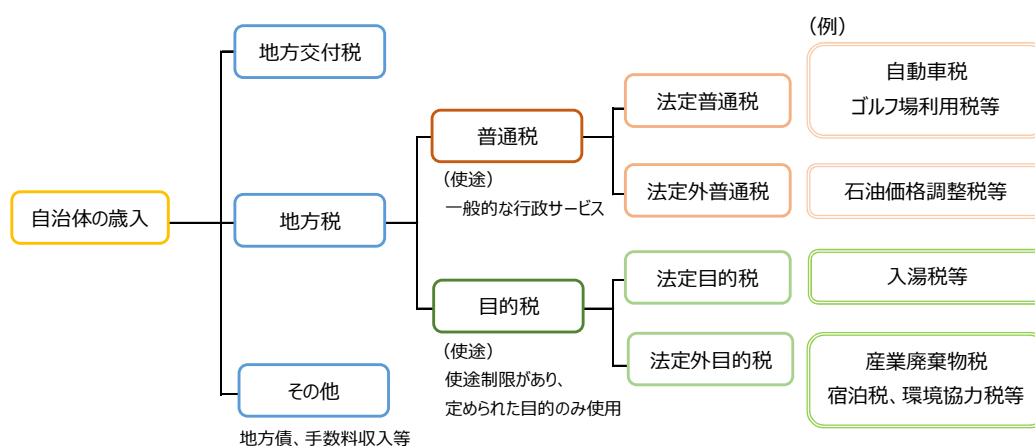
自治体の財源は、国から交付される地方交付税と、地方の行政が地域に住む住民に課税し徴収する地方税等で構成される。そのうち地方税は、教育や福祉などの一般的な行政サービスに使われる普通税と、資途制限がある目的税に区分され、それぞれ地方税法で定められている税（法定普通税、法定目的税）と、地方自治体が条例により制定できる税（法定外普通税、法定外目的税）に分岐する（図1）。

法定外税には、その税収を用途に指定がなく自由に使える一般財源にあてる法定外普通税と、税の用途が特定されている法定外目的税がある。「観光目的税」はその名称が示す通り、観光振興等を目的とした「法定外目的税」である。

沖縄県においては、「法定外普通税」として「石油価格調整税」、「法定外目的税」として「産業廃棄物税」が導入されている。また、市町村レベルでは「法定外目的税」として「環境協力税等」が伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村、座間味村で導入されている。「環境協力税等」は当該区域への入域行為を課税客体としている。

なお法定外税の新設に際しては、自治体が単独で決定できるものではなく、地方議会において条例可決後に、総務大臣の同意が必要であることに留意が必要である。

図表 1 : 自治体の財源の仕組み



(出所) 総務省 HP、国土交通省観光庁『自主財源開発手法ガイドブック』より当社作成

(2) 導入の目的と資金使途

① オーバーツーリズムへの対策

観光を目的とした税金については、従前より観光にかかる費用の捻出方法のひとつとして導入を求める声があげられていたが、議論が本格化したのは、入域観光客数が1,000万人を超えた18年度である。当時は、クルーズ船を含め東アジアからのインバウンド客も増加し、観光収入も過去最高となるなど、観光業界は破竹の勢いで伸長していた一方、各地で交通機関や商業施設等の混雑等が問題視された。また騒音やごみが増加したり、住宅地に観光客が押し寄せたりし、生活圏として地域の利便性が低下する等、オーバーツーリズムによる課題が顕在化しはじめ、地域住民の不満にもつながる懸念があった。

沖縄観光が本格的に回復傾向にある現在、県は改めてこれらオーバーツーリズムの諸問題に対処し、またその予防策が求められている。

② 魅力的で持続可能な観光地づくり

観光客が県内で経済活動を行うことで、様々な分野に経済効果が波及することから、観光産業は地域を活性化する重要な役割を担っていることは言わずもがなであり、今後も一定の観光客を招き入れることは地域社会の発展に不可欠である。

ただ、コロナ禍を経て人々の価値観が大きく変わった今、沖縄県が選ばれる観光地として、多くの人々を魅了し続け、これまで以上に観光客の満足度を高めていく必要がある。そのためには、施設の整備や街の美化はもとより、変化する顧客ニーズに的確に対応していくことが求められる。加えて環境保全に対する意識も格段に高まっており、これからは観光地の責任として、美しい自然を守るための対策も重要である。

併せて、人材不足など観光業界が抱える喫緊の課題に対する対応についても、業界全体で早急に考え、沖縄観光を質と量の両面で高めるための策を講ずる必要がある。

このように観光の更なる振興、そこから派生する地域や業界の課題解決、そして自然環境の保護については、大規模な財源を要しその確保が課題となる。その解決の手段のひとつとして観光目的税の導入が必要であるといえる。

3. 観光目的税をめぐる最近の動き

(1) 全国の観光目的税の導入状況

はじめに全国における観光目的税の導入状況を確認する（図表2）。2023年4月1日時点で、法定外目的税として観光目的税を導入しているのは、東京、大阪、福岡の3都府県と、京都市、金沢市、福岡市、北九州市、長崎市、北海道くつちゃんちょう倶知安町の6市町である。東京都が02年より先行して導入した後、長期間導入事例はなかったが、17年に大阪府が導入、国内屈指の観光地である京都市（18年）と金沢市（19年）が続いた。また20年に入り、福岡県並びに福岡市と北九州市において導入され、直近では23年4月に長崎県で導入された。都府県や政令指定都市・中核市のみならず、19年には倶知安町で導入が実施された。現在は当県のほか、北海道ニセコ町、島根県松江市など各地で検討が進んでいる。

税額は各自治体により異なるが、東京都と大阪府以外は金額による課税免除はなく、概ね宿泊料金による段階的な金額が定額で設定されている。一方、倶知安町においては、国内で初めて世界標準である定率制が採用され、19年より宿泊額の2%で設定されている。

また、福岡県においては、福岡市と北九州市において県税と市税が二重に課されるものの、宿泊者が支払う税額は全県において同じ額となるよう、県と市の案分が設定されている（福岡市における2万円以上の宿泊は除く）。

図表 2 : 国内における観光目的税（宿泊税）概要（23年4月時点）

地方公共団体	東京都	大阪府	京都市	金沢市	福岡県 (福岡市・北九州市以外)	福岡市	北九州市	長崎市	北海道 倶知安町
算出方法	定額								定率
開始年月	2002年 10月	2017年 1月	2018年 10月	2019年 4月	2020年 4月	2020年 4月	2020年 4月	2023年 4月	2019年 11月
税額									税率 (宿泊料金×2%の 参考値)
宿泊料金（1人1泊当たり） 7,000円未満	免除	免除						100円	(140円)
7,000円～1万円	免除	100円	200円	200円	200円 (県税200円)	200円 (市税150円 県税50円)	200円 (市税150円 県税50円)	200円	(200円)
1万円～1万5,000円	100円		200円	200円				200円	(200～300円)
1万5,000円～2万円									(300～400円)
2万円～5万円	500円	200円	500円	500円		500円 (市税450円 県税50円)		500円	(400～1,000円)
5万円以上			1,000円						(1,000円～)
21年度決算額 (億円)	2.51	3.51	16.28	4.91	8.92	11.11	2.59	-	0.67

(出所) 総務省『法定外税の実施状況（令和4年度）』（2022年度）、各自治体資料より当社作成

(2) 沖縄県内の動き

次に県内の動向を確認する（図表3）。沖縄県内においても、2013年度より観光目的税の検討が始まり、入域観光客が加速度的に増加していた17年頃より本格的な議論が開始された。前述のとおり、当時はオーバーツーリズムの問題が顕在化しており、課題解決のために財源が必要であるとされ、民間事業者との意見交換、先進地視察など具体的な検討が自治体単位で行われた。

また18年には、沖縄県が『観光目的税の導入試行に関する検討委員会』を組成し、観光目的税導入についての議論が進められた。その後委員会による提言（後述）に基づき、検討が続けられたものの、新型コロナウイルス感染症が拡大し観光業界が大きな打撃を受けたことから、導入についての議論は一旦中断された。

コロナ禍が落ち着き、観光客が戻り始めた現在、改めて観光目的税導入に向けた動きが広がっており、各市町村では宿泊施設の利用客より徴収を検討している（図表3）。具体的な税額や導入時期等の詳細は『今後の検討』とされ、明示はされていないものの、県と足並みを揃えて導入される見込みである。

また、各市町村とも主に宿泊行為を課税客体としているが、石垣市においては入域行為について課税することを検討している。また竹富町では法定外目的税より用途の自由度が高い「法定外普通税」として訪問税の導入について検討が行われている。各市町村では、コロナ禍の前後では観光業者を取り巻く状況が全く異なることを踏まえ、民間事業者や各種団体と改めて意見交換しながら、導入について検討を進めている。

前述のとおり、沖縄県でも 26 年度の導入を目指し、今後、各市町村との調整や税収配分などを議論していく予定である。一方、観光関連団体からは反対の声もあがっており、コロナ禍で発生した観光産業における課題の解決を含めた、納得性のある制度設計を行い、今後明確にしていく必要がある。

図表 3 : 沖縄県内の導入（検討）状況

市町村	沖縄県	石垣市	宮古島市	北谷町	本部町	竹富町	恩納村
税目	宿泊税	入域税/宿泊税	宿泊税			訪問税（仮）	環境税 （宿泊者を対象）
導入時期	2026年度	可及的 速やかに	県と同時期			可及的 速やかに	県と同時期

（参考）導入済み県内自治体

市町村	伊是名村	伊平屋村	渡嘉敷村	座間味村
税目	環境協力税			美ら島税
導入時期	2005年4月	2008年7月	2011年4月	2018年4月
税額	一回の入域につき100円（免除対象あり）			

（出所）総務省『法定外税の実施状況（令和4年度）』（2022年度）、各自治体資料・ヒアリング・新聞報道より当社作成

4. 沖縄県の検討状況

沖縄県では、2018年度に有識者や観光関連団体の関係者等を委員とし、観光目的税の導入試行に関する検討委員会を開催した。同委員会では観光目的税に関する意見交換を18年9月より6回に亘り行い、19年3月に提言書（以下提言）を県へ手交した。

ここでは、観光目的税にかかる沖縄県の検討の状況として、検討委員会の提言の要旨を確認する。

(1) 提言における制度内容

まず提言における制度内容について確認する（図表4）。検討委員会においては、観光目的税として県への入域行為やレンタカー利用に課税する案等を含め検討が進められたが、各地で先行事例があることや、担税力に応じた制度設計が可能であること等を理由に、県内の宿泊施設の利用客から徴収する宿泊税が最適とされた。導入時期については、20年の那覇空港第2滑走路供用開始やオリンピック開催が予定され、沖縄県への観光客も一層の増加が見込まれていたため、可能な限り早期の導入が必要だとされた。

税率については、1人1泊の宿泊料が2万円未満は200円、2万円以上は500円を徴収する『2段階制』とし、修学旅行に関しては、学生・引率者ともに課税免除とした。

使途については①持続可能な観光地づくり、②利便性・満足度の向上、③受入体制の充実・強化、④県民理解の促進が挙げられた。

なお、制度内容のうち税率と税の名称については、委員会でも意見が割れたが、各意

見に妥当性があることから、採決時の議論の趣旨についてはできる限りの配慮が求められた。

図表 4：提言における制度内容

項目		内容
1	税目	宿泊税
2	導入時期	可及的速やかに（2020年度が望ましい）
3	導入目的	『沖縄が世界に誇れる観光リゾート地として発展していくことを目指すとともに、県民生活と調和した持続的な観光振興を図る施策に要する費用に充てるため』
4	課税客体	① 旅館業法第3条第1項の許可を受けて行うホテル等における宿泊（下宿営業は除く） ② 住宅宿泊事業法第3条第1項の届出をして行う住宅宿泊事業に係る住宅等における宿泊（民泊等）
5	納税義務者	沖縄県内のホテル等における宿泊者
6	徴収方法	ホテル等の事業の経営者、その他宿泊税の徴収において便宜を有する者による特別徴収
7	課税標準	日数
8	課税免除	修学旅行に参加する生徒・学生・引率者
9	税率	宿泊料金1人1泊につき 2万円未満：200円 2万円以上：500円
10	使途事業の柱	① 持続可能な観光地づくり ② 利便性・満足度の向上 ③ 受入体制の充実・強化 ④ 県民理解の促進

（出所）沖縄県『観光目的税導入施行に関する検討委員会』より当社作成

（2）提言における留意事項

制度内容を検討するにあたり、観光目的税導入に係る課題や懸念事項、幅広い関係者へ与える影響等について多様な意見があがったことから、提言には留意事項が付記された（図表5）。

主な留意事項としては、導入後の制度見直しを行う仕組みの必要性、徴収義務者の費用並びに事務負担の軽減を図ること、観光客も県民も納得する資金使途の策定、市町村とのバランス、観光目的税の適正管理のための『基金』の設置、そして公正・中立な審議体制の整備等があげられた。

加えて委員会は沖縄県に対し、法定外目的税制度の導入施行に関する意思決定において留意事項を尊重し適切に対応することを求めた。

図表 5：提言における留意事項

項目		内容
1	考課検証・制度見直し	・観光目的税の活用効果を毎年度検証 ・制度の見直しの検討
2	徴収負担への配慮	・特別徴収義務者の事務負担及び徴収コストへの配慮
3	周知の重要性	・早期導入を目指す ・制度の導入前に周知期間をとり、関係者への丁寧な説明実施
4	納得感のある説明	・観光客がわかりやすい導入目的や用途に関する説明
5	徴収事務の簡素化	・徴収に係る事務手続きを簡素化 ・納付期間の設定も配慮
6	県民の満足度向上	県民と観光客が共生できる持続可能な観光地づくりのため、 ・県民の理解を得る ・県民の満足度を高めるためにも財源を活用する
7	市町村への配慮	・県と市町村で施策の重複を避けるために調整実施 ・観光客と地域住民の満足度向上のために受入環境の整備を行う 市町村への税収配分（整備のみでなく維持管理費用への充当も可とする）
8	先行自治体との早期調整	・納税者の過重負担を避けるため、先行自治体と早期調整
9	観光客と県民の考え方のフォロー	・変化するニーズに対応すべく、導入後も観光客や県民の観光目的税に関する考え方のフォローアップを継続
10	基金の設立	・観光目的税の適正管理のため、「基金」を設置 ⇒観光目的税の税収と他の歳入を厳格に区別 ⇒用途を明確化
11	公正・中立な審議体制の整備	・観光目的税の公正・中立な活用、効果的な活用を図る観点から、検証機関を設立し、前年度の事業効果検証と翌年度の活用事業について審議

（出所）沖縄県『観光目的税導入施行に関する検討委員会』より当社作成

(3) 提言後の検討状況

沖縄県は同提言を受けた後、2018 年度に「沖縄県法定外目的税制度協議会」を開催し、制度設計案を取りまとめた。同案は提言に則しながら、法定外目的税の用途について幅広い解釈を可能としたほか、5千円の課税免除や、市町村への配分割合等が追加された。同案においては、5千円未満は免除、2万円未満は200円、2万円以上は500円

とし、市町村が徴収する場合は、その半額とされている。これにより観光客はどの市町村に宿泊しても、支払う宿泊税額は変わらないような設計となると考えられた。

20年以降は、新型コロナウイルス感染症の影響で県内の観光需要が激減し、大きな打撃を受けた観光産業への影響を懸念し、観光目的税の導入スケジュール等が見直され、一旦検討が中断された。

23年3月、次年度からの4年間の新沖縄県行政運営プログラムが策定された。22年度第3四半期以降は、コロナ禍の落ち着きに伴い旅行需要が高まるなか、国内からの入域観光客数は19年を超え順調に回復してきた。これを受けて同プログラムにおいて『観光振興を目的とする新税の導入』を項目として挙げ、検討が再開された。

今後、県は観光関連団体等と意見交換や検討会を実施し、24年度中に条例案を作成し、議会提出、地方税を所管する総務省・大臣との協議を行うことを想定している。その後、周知期間を経て26年度の導入を目標としている（図表6）。

図表6：沖縄県の具体的な取り組み事項

取組事項		2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	2026年度	達成目標
①	新税の導入	・ 関係各課、観光関連団体との意見交換		・ 導入に向けた検討、調整	・ 制度の周知		新税の導入による、 安定的な財源の確保
	活動指標	意見交換会10回	意見交換会10回 検討会2回	検討会2回	市町村等説明会5回		
②	新税の導入 (税条例・ 体制整備関係)	・ 関係各課、観光関連団体との意見交換		・ 条例案の作成・調整 ・ 条例案の議会提出 ・ 総務省大臣協議	・ 条例の交付・周知、 導入時期等の調整	・ 新税の導入	
	活動指標	意見交換会10回	意見交換会10回 協議会1回 導入団体視察2回	協議会1回 導入団体視察1回	宿泊事業者等説明会 8回		

→ 意見交換が継続実施される予定

(出所) 沖縄県『新沖縄県行政運営プログラム（令和5年3月）』、沖縄県へのヒアリングにより当社作成

4. コロナ禍を踏まえた対応の必要性

(1) 沖縄経済に占める観光産業のウエイト

沖縄県の主要産業は観光産業であり、沖縄の経済を支える基幹産業といえる。ただし「観光産業」という業種は総務省の定める日本標準産業分類において、ひとつの産業としては分類されていない。そのため県内総生産に占める観光産業の割合を示す統計データはない。そこで沖縄経済に占める観光産業の大まかなウエイトをみるために、県内総生産を分母、「旅行・観光消費額」を分子とすると、2019年度の県内総生産（名目値）は4兆5,037億円、「旅行・観光消費額」7,970億円であり、その割合は17.6%となる（図表7）。この割合は図表8「2020年度 県内総生産（名目）の構成比」からみても県内総生産に占める観光産業の比率は高いと推定できる。

また、観光産業の県内への経済波及効果は1兆1,702億円であり、県内総生産の25.9%となる。まさに沖縄の経済を支える基幹産業であるということがわかる。

図表7： 2019年度 観光産業の県内経済波及効果

県内への経済波及効果 1兆1,702億円

（直接効果+1次間接波及効果+2次間接波及効果）

旅行・観光消費額 7,970億円
（県外客5,373億円+外国客1,675億円+県民923億円）



直接効果 7,612億円
観光客の消費のうち県内観光産業に残るお金



1次間接波及効果 2,844億円
観光産業と関連のある産業の売上増加など

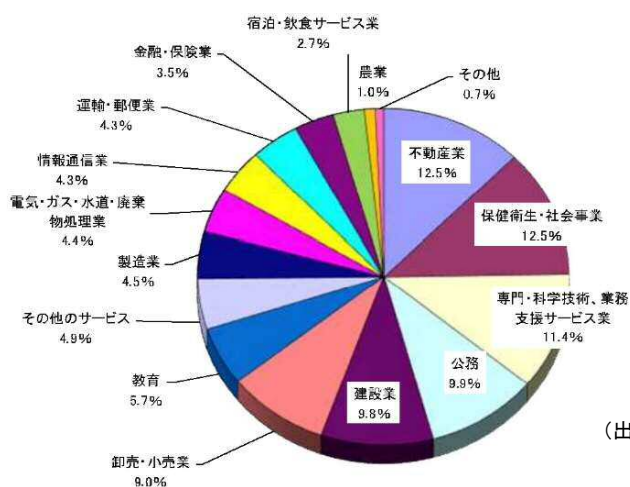


2次間接波及効果 1,546億円
雇用者所得からの増加による消費活動の活性化から、更なる県内産業の生産増加

直接効果、1次・2次間接波及効果により、新たに創設された雇用効果 153,574人

（出所）沖縄県「観光要覧 令和3年版」より当社作成

図表 8 : 2020 年度 県内総生産（名目）の構成比



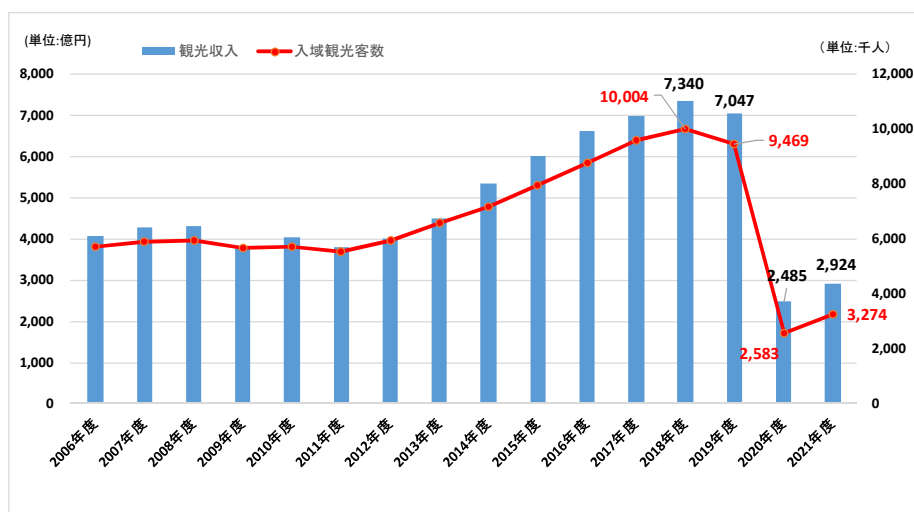
(出所) : 沖縄県統計課ホームページより抜粋

(2) コロナ禍により疲弊した観光産業

新型コロナウイルスの世界的な感染拡大により世界各国でロックダウン（都市封鎖）の実施、国内においても政府による人流の抑制政策が行われ 20 年 4 月、国内初の「緊急事態宣言」発出を含め、国は沖縄県に対して 3 回の「緊急事態宣言」、3 回の「まん延防止等重点措置」を発出した。また、県独自の「緊急事態宣言」も 3 回発出している。

この間、約 2 年半という長期に亘り、国内外問わず県内入域観光客数が激減し、観光収入は 18 年度の 7,340 億円から 21 年度には 2,924 億円と 4,416 億円減となった（図表 9）。観光産業は裾野が広いため同産業が停滞することは、地域が広くダメージを受けることとなる。新型コロナウイルス感染症による人流の抑制は、県内の基幹産業である観光産業に大きなダメージを与えると同時に県経済にも大きな影響を与えた。

図表 9 : 沖縄県の入域観光客数と観光収入の推移（年度）



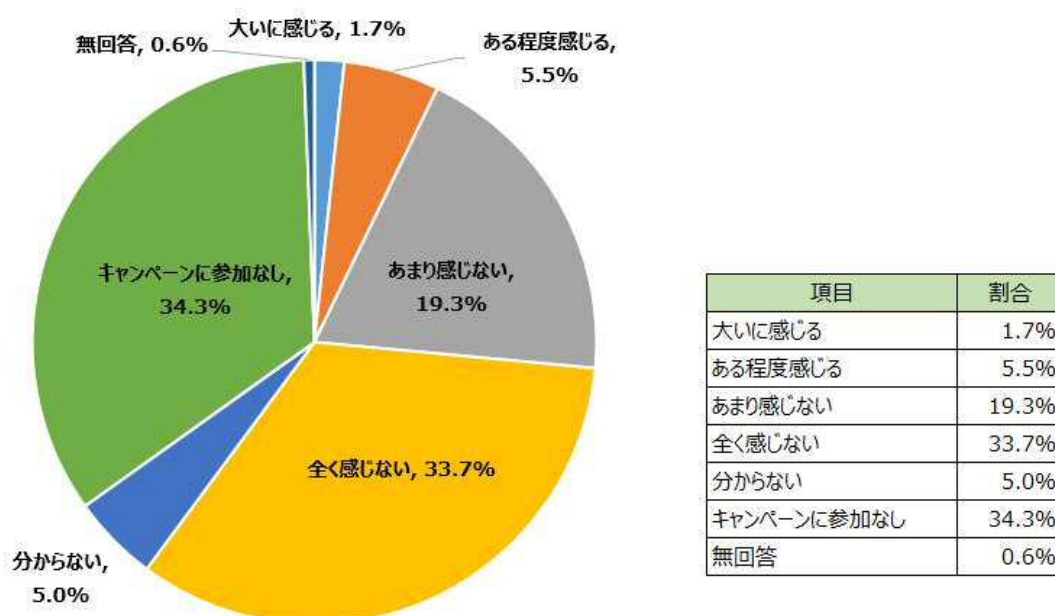
(出所) 沖縄県「観光要覧」より当社作成

① 各団体のアンケート調査結果

毎年、沖縄県が観光事業者向けに実施している「沖縄観光産業実態調査」（令和2年度通期報告書（2020年度））の中で、宿泊サービス事業者向けにコロナ禍の行政による支援策に関するアンケート調査を行っており、その回答内容を一部とりあげてみたい。

図表10の「おきなわ彩発見キャンペーン」（20年6月実施）の効果に関するアンケート調査では多くの事業者が、「おきなわ彩発見キャンペーン」について「あまり効果を感じない」という回答をしている。20年6月に調査した内容であり、新型コロナウイルス感染症による世界的なパンデミックの最中ということも影響しているものとみられる。

図表10：「おきなわ彩発見キャンペーン」による売上増加などの効果
（宿泊サービス業のみ）

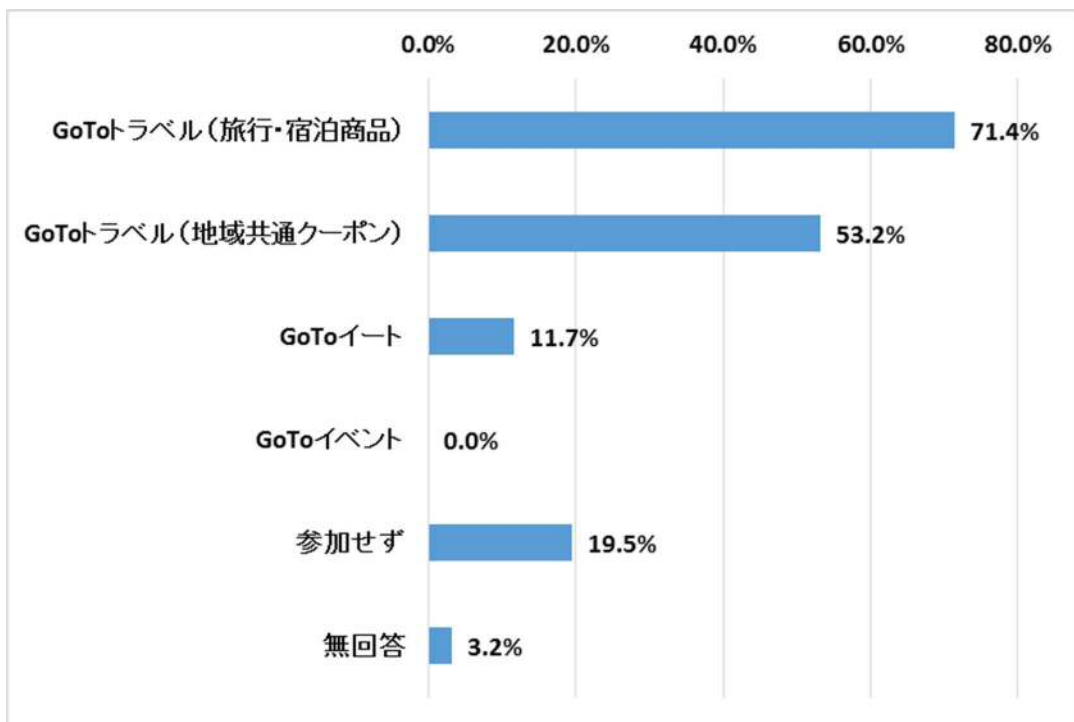


（出所）沖縄県観光産業実態調査（令和2年度通期報告書）より当社作成

次の図表11は、政府が行った「GoTo キャンペーン」に関するアンケート調査結果である。同調査の回答をみると、一部事業者は「参加していない」と回答しているものの、多くの宿泊サービス業の事業先で「GoTo キャンペーン」の登録を行ったことがわかる。そして同アンケート調査に付随した質問では、約7割がGoTo キャンペーンに関して何らかのプラスの効果があると回答している（図表12）。

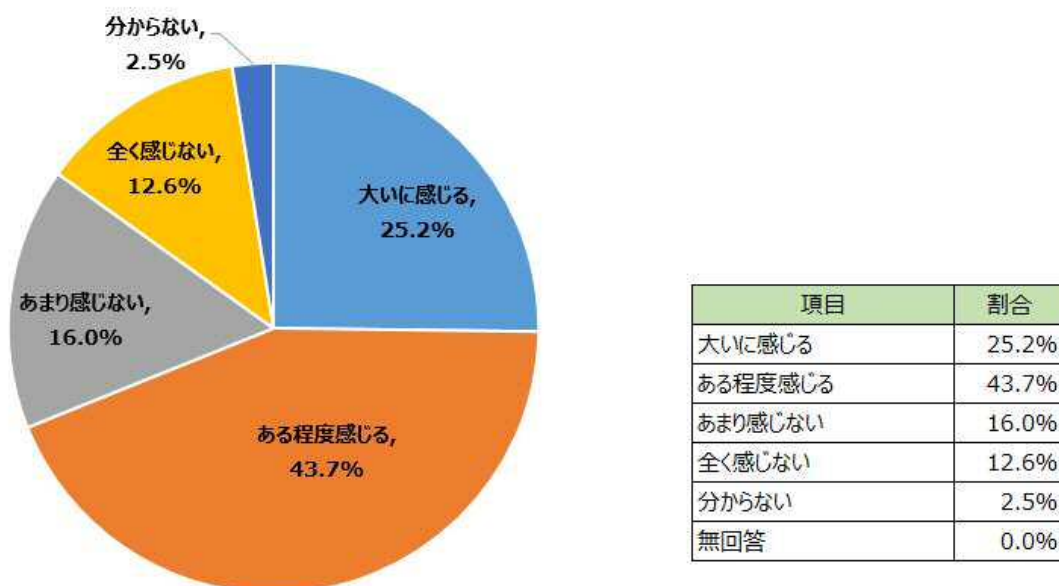
「おきなわ彩発見キャンペーン」と「GoTo キャンペーン」についての観光業者の評価の違いは、制度の内容、予算の規模、実施時期が影響していると思われる。

図表 11：参加している GoTo キャンペーンの種類（宿泊業サービス業のみ）



(出所)：沖縄県観光産業実態調査（令和2年度通期報告書）より当社作成

図表 12：「GoTo キャンペーン」による売上増加などの効果（宿泊サービス業のみ）



(出所) 沖縄県観光産業実態調査（令和2年度通期報告書）より当社作成

② 金融機関借入の増加

新型コロナウイルス感染症による人流の抑制施策により沖縄の観光産業は長期に亘る停滞を余儀なくされた。先の見通しが立たない中、事業者は十分な流動性資金の確保のため金融機関からの借入が増加していくこととなった。

図表 13 は、県内主要金融機関である琉球銀行、沖縄銀行、沖縄海邦銀行、沖縄開発金融公庫における宿泊業事業者への貸出残高を20年3月から23年3月までの4年間を時系列にした表である。

パンデミック前である20年3月と23年同月の貸出残高を比較してみると、運転資金が約300億円増加している。事業者は一般的に、運転資金としてこれまで蓄積してきた手元資金を充当し、その後不足分を借り入れる傾向にあり、コロナ禍により過去数十年にわたって蓄積した利益を失ったことが伺える。

また、県内の各宿泊事業者は先行きが見通せない中で、金融機関から運転資金の確保を積極的に進める動きがみられた。

宿泊業事業者は、今後得られた利益の中から借入金を返済していくことになる。

図表 13：県内主要金融機関の宿泊業事業者に対する貸出残高推移



県内主要金融機関の宿泊業への貸出残高推移

単位:百万円

	2020/3	2021/3	2022/3	2023/3	2023-2020増減
貸出残高					28,460
設備資金	141,685	142,435	143,594	140,528	-1,157
運転資金	12,962	39,106	43,047	42,579	29,617

(出所) 沖縄県銀行協会提供データより当社作成

(3) 国・県による支援策の実施状況

図表 14、15 は、国や県がコロナ禍で実施してきた事業者向けの主要な支援策を一覧にしたものである。

国からの支援策は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大初期から実施されてきた「持続化給付金」が 5.5 兆円、「雇用調整助成金」のコロナ特例が 6 兆円と幅広い事業先向けに大規模な支援が行われていたことがわかる。

なお、注目したいのは支援策の種類である。沖縄県の観光産業を支援するための施策は、「おきなわ彩発見キャンペーン」など間接的な支援策があったものの、新型コロナウイルス感染症の拡大初期において、給付型の支援はほとんどなかったように見える。21 年度以降は給付型の支援策が打ち出され、22 年度、23 年度と給付型の支援策が継続している。

観光産業への支援は間接型、給付型の合計で約 526 億円(予算)であるが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大初期から協力金が支給されていた飲食店向けの支援(沖縄県感拡大防止対策協力金) 約 1,755 億円(予算)と比較すると大きな差がある。

先にみたように観光収入はコロナ禍の前後において年間 4,416 億円減少している点を踏まえ、当県の基幹産業と言われている観光産業へ支援策の適切性(タイミングや予算規模、間接的な支援と給付型支援のバランス等)について、観光関連団体等へのヒアリングを含めた沖縄県による検証が求められる。

図表 14: コロナ禍における主要な支援制度の一覧 (国)

	制度名	対象	給付額 予算額	制度概要	管轄
1	持続化給付金	事業者	5.5兆円 (給付金額)	売上が大きく減少した事業者に中小法人200万円、個人事業主100万円を上限に給付。	国
2	雇用調整助成金 (コロナ特例)	事業者	約6兆円 (支給決定額)	新型コロナウイルス感染症拡大に伴い国は、通常の雇用調整助成金とは別に「コロナ特例」を実施した	国
3	家賃支援給付金	事業者	9,000億円 (給付金額)	売上が大きく減少した事業者に、地代・家賃の負担を軽減することを目的とした給付金を支給(法人は最大600万円、個人事業主は最大300万円)。	国
4	緊急事態宣言の影響緩和に係る一時支援金	事業者	2,200億円 (給付金額)	2021年1月から3月にかけて発令された緊急事態宣言に伴う飲食店の時短営業又は不要不急の外出・移動の自粛の影響により、売上が大きく減少した中小法人等に対して60万円、個人事業者等に対して30万円を上限に売上減少相当額を給付。	国
5	緊急事態措置又はまん延防止等重点措置の影響緩和に係る月次支援金	事業者	603億円 (給付金額)	2021年4月以降の緊急事態宣言やまん延防止等重点措置に伴う飲食店の休業・時短営業又は不要不急の外出・移動の自粛の影響により、売上が大きく減少した中小法人等に対して20万円/月、個人事業者等に対して10万円/月を上限に売上減少相当額を給付。	国
6	中小企業等事業再構築促進事業	事業者	2,189億円 (第一回公募採択金額)	新分野展開、業態転換、事業・業種転換、事業再編等の思い切った事業再構築に意欲を有する中小企業等の挑戦を支援。	国
7	中小企業生産性革命推進事業(持続化補助金)	事業者	899億円 (1.2次補正採択額)	小規模事業者等が新型コロナウイルス感染症の影響を乗り越えるために行う販路開拓等の取組や感染拡大予防にかかる費用を支援。また、ポストコロナ社会に対応したビジネスモデルの転換に資する取組や感染拡大予防にかかる費用を支援。	国
8	中小企業生産性革命推進事業(ものづくり補助金)	事業者	399億円 (1.2次補正採択額)	中小企業・小規模事業者等が行う新型コロナウイルス感染症の影響を乗り越えるための前向きな設備投資の一部や感染拡大予防にかかる費用を支援。また、ウィズコロナ・ポストコロナ社会に対応したビジネスモデルの転換に資する設備投資の一部を支援。	国
9	中小企業生産性革命推進事業	事業者	347億円 (1.2補正採択額)	新型コロナ感染症が事業環境に与えた影響への対策及び同感染症の拡大防止に向けた対策に取り組む事業者のITツール導入を支援。また、ウィズコロナ・ポストコロナ社会に対応したビジネスモデルへ転換するためにITツールを導入する際にかかる費用の一部を支援。	国
10	Go Toトラベル	事業者	—	緊急事態宣言や人流抑制を呼びかけていた影響で大きな打撃を受けた経済を立て直すべく国が打ち出した政策。2020年7月にスタートしたものの以降、感染拡大が全国で広がり2020年12月には全国で取り扱い停止となった。	国

(出所)沖縄県 HP、新聞報道等より当社作成

図表 15：コロナ禍における主要な支援制度の一覧（沖縄県）

	制度名	対象	給付額 予算額	制度概要	管轄
1	沖縄県感拡大防止 対策協力金 (飲食店等向け)	事業者	1,755億円 (予算額)	県からの営業自粛要請により経済的な影響を受けている飲食関連事業者に給付された。2020年4月の緊急事態宣言の発出以降、途中に中断期間はあるものの長期間にわたり支給された。同協力金のコロナ禍の予算総額は1,755億円であったと一部の報道もある。	県
2	おきなわ彩発見 (第1～4弾)	事業者	約74億円 (予算額)	県民向けの旅行支援事業として2020年6月からスタートし「おきなわ彩発見」という名称では第4弾まで展開された。	県
3	GoToおきなわキャン ペーン (おきなわ彩発見 キャンペーンNEXT)	事業者	約377億円 (予算額) ※令和4年度	新型コロナウイルス感染症の感染拡大から落ち着いた後の観光需要を喚起するため、県内旅行の割引事業を展開した。	県
4	旅行者検査実施支 援事業	事業者	約5億円 (予算額) ※令和3～4 年度の合計	新型コロナウイルス感染症の流行地域から移入防止を図り、安全、安心な観光地であり続けるため、県内空港到着者に対する空港でのPCR検査実施費用への支援を行った。	県
5	観光関連事業者等 応援プロジェクト	事業者	約22億円 (予算額)	2021年4月以降の緊急事態宣言やまん延防止法等の重点措置により、対2019年又は対2020年同月比などで売上が50%以上減少し、国の月次支援金を受給した観光関連事業者をはじめとする県内事業者に対して支援金を給付する制度である。 (申請終了)	県
6	おきなわ事業者復活 支援金	事業者	約20億円 (予算額)	新型コロナウイルス感染症の影響により、2021年11月から2022年3月までのいずれかの月の売上が、2018年11月から2021年3月までの同月比で30%以上または50%以上減少し、国が実施する「事業者復活支援金」を上限額で受給した県内事業者に支援金を支給する。(申請終了)	県
7	沖縄県観光事業者 事業継続・経営改善 サポート事業補助金	事業者	約12億円 (予算額)	新型コロナウイルス感染症や物価等の高騰により赤字状態にある県内観光関連事業者の、事業継続・経営改善に向けた取組に対し、従業員規模に応じ20万円～600万円を定額補助する制度である。 (第2回申請受付 2023年3月31日～2023年8月31日)	県
8	観光事業者受入体 制再構築支援事業	事業者	約16億円 (予算額)	旅行需要が回復傾向にあるものの、新型コロナウイルス感染症の影響に加え、物価高騰の影響により、観光事業者の人材確保等の受入体制が整っていないことから、受入体制の再構築等のための取組に対して支援する制度である。 (申請期間2023年2月28日～2023年8月31日)	県

(出所)沖縄県 HP、新聞報道等より当社作成

(4) コロナ禍に実施された官民交流の事例

恩納村は、コロナ禍以前から定期的に会議などを開催して官と民との連携を図ってきた。コロナ禍においても連携を継続し、観光事業者を支援している。今後の官民連携のあり方の参考になる事例であり、その取り組みを紹介したい（図表 16、17）。

恩納村では、同村内に拠点のあるホテルのゼネラルマネージャーとの意見交換会を必要に応じ実施している。

新型コロナウイルス感染症の村の支援事業に関しても、各ホテルからの意見を集約して対応した。ホテル側からの要望を受けて改善した事例として、地域の景気回復を目的に村が発券した地域商品券があげられる。同商品券は、当初は村内で日用品購入にも利用可能としていたが、困窮している観光事業者の救済策のひとつとして、観光事業者向けのみ使えるよう変更している。

また、ホテル事業者向けに消毒や感知器の機器購入の支援を行ったほか、事業者向けに一時金の支給も行っている。

一方、ホテル事業者は、率先して新型コロナウイルスのワクチン集団接種を進めたほか、村のワクチン接種に会場を提供するなど、相互に協力している。

恩納村の官民連携の事例は、コロナ禍をきっかけにコミュニケーションが密になったわけではなく、従前から官民の定期的な交流が行われていた結果、相互の意思疎通が図られ、信頼関係が醸成されていたことが要因にあると考えられる。

図表 16: 恩納村で開催されていた官民の意見聴取会の概要

正式名称	コロナウイルス感染症に関する恩納村観光危機管理警戒本部 意見聴取会
行政側参加者	①村長 ②商工観光課（課長、観光係、商工係） ③健康保険課長 ④総務課（財政係長）、⑤企画課（定住促進係長） 以下は適宜参加 ⑥建設課長 ⑦農林水産課長
各団体参加者	①商工会（会長、局長） ②観光協会（会長、局長） ③ゼネラルマネージャー会長 ④JA恩納支店 ⑤恩納村漁業協同組合 ⑥恩納村マリレジャー協会会長 ※以下7回目の意見聴取会より ⑦沖縄銀行恩納支店
開催実績	2020年度：4回開催 2021年度：4/12（5回目）、10/5（6回目） 2022年度：5/26（7回目） 2023年度：6/15（8回目）※エネルギー・物価等高騰の影響に関する各団体意見交換会として招集

（出所） 恩納村提供資料より当社作成

図表 17: 恩納村がコロナ禍に行った感染症対策事業

年度	事業名	事業内容	予算額 (千円)	備考
2020年度 (R2)	新型コロナ感染症対策 (雇用調整助成金活用事業所支援 委託事業)	雇用調整助成金制度を活用した村内事業 所に対し支援金を助成し村民の雇用継続を 図る。	21,554	
	沿岸海域環境保全事業	海中清掃、マリン事業者・漁業者の雇用継 続と環境保全を図る。	35,086	マリン事業者
	村内主要ホテル感染予防機器購入等 補助事業	感染症予防対策の設備等に要した経費の 一部補助	32,412	
	村民向け商品券発行事業 (景気回復支援商品券事業)	村民に対し、村内事業所で利用できる商品 券を(1万円分)を発行	116,613	村内事業所は ホテルも対象
2021年度 (R3)	景気回復支援商品券事業 (村民向け)	村民に対し、村内事業所で利用できる商品 券を(5千円分)を発行	58,046	
2022年度 (R4)	景気回復支援商品券事業 (プレミアム)	村内観光関連事業所で利用できるプレミアム 付商品券1万円分を発行し、村内経済の 活性化を図る。 (5千円で1万円分を発行)	55,603	
	景気回復支援商品券補助金 (観光誘客) ※R3年度繰越	村内で宿泊した観光客に対し、村内事業所 で利用できるクーポン券を発行し、村内経済 の活性化を図る。	82,500	

(出所) 恩納村提供資料より当社作成

6. 観光目的税導入にかかるいくつかのポイント

前章3においてみたように、沖縄県は2022年度から23年度にかけて観光関連団体等と意見交換を行い、24年度中に条例案の作成、議会提出、総務省・大臣との協議を経て、25年度を周知期間とし、26年度からの導入を目標としている。

観光目的税制度は、19年3月の「観光目的税制度の導入施行に関する意見等の提示について」(観光目的税制度の導入施行に関する検討委員会、以下では「検討委員会」と略)を基にし、19年度の沖縄県法定外目的税制度協議会がとりまとめた「制度設計案」がベースになると思われる(なお「制度設計案」は23年7月時点において沖縄県のホームページにおいて公表されていない)。

この間、コロナ禍という過去に類を見ないパンデミックを経験した。現在検討されている観光目的税制度が、コロナ禍の経験をふまえて適切かどうか、再度検討する必要がある。以下に観光目的税導入にかかるいくつかのポイントを示す(図表19)。

(1) 検討委員会の再立ち上げ

19年3月の「検討委員会」の提言が観光目的税制度導入の際のベースとなるものの、その後のコロナ禍の経験をふまえて修正すべき点がないかどうか再度検討することが望まれる。

沖縄県の計画では23年度に観光関連団体等との意見交換会を行い、検討会を23年度2回、24年度3回開催するとしているが(検討会の構成メンバーは開示していない)、以前の「検討委員会」のような会議体を再度立ち上げ、議論の内容を公表しながら意見の集約化を図っていくことが必要である。

(2) 税率の見直し

「検討委員会」提言では、宿泊料金1人1泊につき2万円未満200円、2万円以上500円の定額制としている。一方、海外では定率制がスタンダードであることや、国内でも倶知安町が採用したこともあり、議論となる点であろう。ここでは、定額としつつも定率の要素を織り込んで区分を細分化することを提案したい(図表18)。

また、公平性の観点から免税点を設けないことが適当であると考え。ただし、「検討委員会」提言の通り、修学旅行生等は課税免除とする。

図表18：定率の要素を盛り込んだ税率案

宿泊料金1人1泊につき

宿泊料金区分	税額
5千円以下	200円
5千円超1万円以下	300円
1万円超2万円以下	500円
2万円超3万円以下	700円
3万円超	1,000円

(出所) りゅうぎん総合研究所

(3) 税収の沖縄県と市町村の配分は3対7を目安に

「検討委員会」提言では、広域自治体として沖縄県で取り組む施策と、基礎自治体として市町村で取り組む施策に重複が生じないように調整を図り、観光客及び地域住民に直接対応し、その満足度向上のため受入環境の整備を中心として施策に取り組む市町村に対して税収を配分するとしている。

観光客及び地域住民に直接対応する市町村、すなわちホテル等の事業者近く、ニーズを把握できる立場にある市町村に税収の7割程度を配分し、市町村が迅速に対応できるよう手当する必要があると考える。なお、市町村への配分にあたっては、当該市町村に立地するホテルからの税収を勘案すべきである。

(4) 税収の適正管理のための「基金」を設置

「検討委員会」は、観光目的税の税収と他の歳入を厳格に区別し、用途を明確化する必要があることから、観光目的税を管理する基金を設置することを提言している。

沖縄県においては 22 年 4 月に「沖縄県観光振興基金」を設置しており、観光目的税を導入した場合の受け皿の役割を果たすものと思われるが、同様に各市町村においても観光目的税を管理する基金を設置する必要がある。

(5) 「基金」の運営主体について

基金の運営について、観光関連団体等の意見を適時、適切にふまえた柔軟かつ迅速な対応が出来るような工夫が必要である。例えば、観光関連団体等を構成員とする基金運用のための第三者委員会を設置し、基金の運営について実質的な権限を付与することが考えられる。

沖縄県においては、基金の運用について一般財団法人沖縄観光コンベンションビューローに委託することにより、基金の適切な運用とあわせて沖縄観光の司令塔である沖縄観光コンベンションビューローの事業基盤の強化を図ることが出来る。

(6) 用途事業について

「検討委員会」提言では①持続可能な観光地づくり、②利便性・満足度の向上、③受入体制の充実・強化、④県民理解の推進を用途事業の柱としている。

沖縄県が広域的に取り組む事業と各市町村が地元のニーズにあわせて取り組む事業があり、用途事業を具体的に限定、列挙することは難しい。

用途事業は、当然ながら納税者となる観光客や徴収業務を担う宿泊事業者を含めた関係者にとって、納得感を得られるものでなければならない。ここでは安心して安全な沖縄観光を実現するという観点から、台風時等における観光客への支援事業を加えることを提案したい。

また用途事業の適切性については、事後的に検証する仕組みを導入して、毎年度改善を図っていくことが求められる。

(7) ホテル等の事業者の事務コストの全額補てん

「検討委員会」提言において観光目的税導入に伴うホテル等の事業者の事務負担や徴収コストに十分配慮するよう求めている。

観光目的税導入にあたりシステム改修費用が発生するため、その費用は沖縄県が全額補てんすべきである。また、事務負担に伴う事務手数料の支払いも行うべきであり、観光目的税による税収から充当することになる。このうち、システム改修費用は観光目的税導入前に発生するため、その費用の補てんは沖縄県が 22 年 4 月に設置した沖縄県観光振興基金を活用することが考えられる。

(8) 税務部門の事務負担および徴収コスト対応

観光目的税の導入に際しては、沖縄県や市町村の税務部門の事務負担や徴収コストが発生する。税務部門はホテル等の事業者が、適正に税金を徴収し納付しているかモニタリングし、不適正な事務をしている事業者を指導していくことになる。

現在の税務部門の陣容では対応できないことが予想されるため、観光目的税の税収から税務部門の陣容強化等のための費用を充当し、観光目的税制度が安定的に運用できるよう体制の整備を図るべきである。

(9) 見直しルールの制度化

他府県での先行事例があるとはいえ、観光目的税制度の導入当初に想定していなかった事態等が発生することや、その後の環境等の変化により税率や用途事業等について見直し必要性が出てくることが予想される。

これらの状況等の変化に迅速に対応出来るよう、「検討委員会」提言にあるように観光目的税の活用効果について毎年度検証し、制度の見直しを適宜検討することを制度化すべきである。

なお、観光目的税制度を検証する事務局は沖縄観光コンベンションビューローが担うことが適切である。これに伴う沖縄観光コンベンションビューローの事務負担については観光目的税の税収で補てんすることになる。

(10) 制度の導入時期は 2026（令和 8）年度

沖縄県では観光目的税制度の導入時期を 26 年度としている。

「検討委員会」の提言をベースに、(1)～(9)について観光関連団体等と丁寧に協議することを前提に、観光目的税制度を 26 年度に導入するという沖縄県案に賛同したい。

図表 19：観光目的税にかかるいくつかのポイント

● 観光目的税導入にかかるいくつかのポイント

- ・ 検討委員会の再立ち上げ
- ・ 税率について宿泊料金区分を細分化
- ・ 税収配分は沖縄県 3 市町村 7 を目安
- ・ 税収の適正管理のための「基金」を設置
- ・ 観光目的税制度の運営等について沖縄観光コンベンションビューローが中心的な役割を担うこと
- ・ 関係者が納得感を得られる適正な使途事業の実施と、事後的検証の仕組みの導入
- ・ ホテル等の事業者の事務コストの全額補てん
- ・ 税務部門の事務コストおよび徴収コストを手当て
- ・ 見直しルールを制度化
- ・ 制度の導入時期は 2026 年度（観光関連団体等との協議が前提）

（出所）リゅうぎん総合研究所

7. 今後の検討課題

沖縄経済同友会は「沖縄県における新型コロナウイルス禍の総括と提言」（2023 年 3 月）をとりまとめ、沖縄県に手交した。その中で観光業を含めた幅広い県内企業を対象とした「危機管理基金」の創設を提言している。

すなわち、「今後、新型コロナウイルス感染症に次ぐ新たな未知のウイルスが広がり再びパンデミックが起る可能性は十分に考えられる。その際にはこの新型コロナウイルス感染症の対応と同様に、大規模な人流抑制策が感染初期に導入される可能性が高いと思われるため、経済活動を潤滑に動かすには早期のスピーディーな資金手当が必要」であり、そのための「危機管理基金」の創設を提言している。

前章 4 で見た通り、新型コロナウイルス感染拡大を受けて医療支援が最優先されたため、経済活動を担う企業等への支援は後手に回った。次の危機への備えとして「危機管理基金」のような資金手当を整えておくことが重要となる。

沖縄経済同友会は基金創設のために「沖縄観光振興くじ(仮称)」を提案しており、振興くじの事例研究を進め、制度設計をしていくことは今後の検討課題となる。

また、沖縄県への入域行為を課税客体（課税対象）とする、いわゆる「入域税」についても今後の検討課題として研究を進めていくことが望まれる（図表 20）。

福岡県は観光目的税をすでに導入しているが、検討の過程において県内での入域行為

を課税対象とすることについては①一般道路等による入域行為の補足がほぼ不可能、②入域行為の把握、課税に莫大な行政コストがかかる、として断念している。この点、沖縄県においては、空路での入域行為のみであり、福岡県が断念した理由はクリアできる。

「検討委員会」は「入域税」について担税力に応じた制度設計の難しさ、海外からの観光客にとり負担感が大きいこと、制度の安定性に懸念がある、として退けている。また、沖縄県は平成 25 年度に「入域税」について検討し、特別徴収についての法的問題や県内三村の環境協力税との関係等について懸念があるとしている。

「検討委員会」や沖縄県の平成 25 年度の検討結果が現在においても解決できないものか検証する必要がある。那覇空港は年間 1,000 万人を超える利用者(観光客ほか)がいる。一律 100 円の「入域税」を課した場合は 10 億円の税収となり、「危機管理基金」の十分な資金手当となりうる。今後の検討課題として提案したい。

図表 20: 今後の検討課題

● 今後の検討課題

「危機管理基金」創設が必要。そのための資金手当として検討

- ・ 「入域税」
- ・ 「沖縄観光振興くじ(仮称)」

(出所) リゅうぎん総合研究所

8. おしまいに～知事のリーダーシップに期待～

観光目的税についての取材を進める中で、観光関連団体等からはコロナ禍における沖縄県からの支援について、観光産業を沖縄経済のリーディング産業と位置付けているにもかかわらず飲食業等に比べると十分ではなかった、支援が遅かった、あるいは観光産業に寄り添う姿勢が見られなかった等の厳しい意見も聞かれた。今すべきことは、コロナ禍における沖縄県の対応の適切性について沖縄県自ら検証することであり、観光目的税の議論はその後ではないか、との意見も多く聞かれた。

また、前章 4 で見たように観光産業はコロナ禍で甚大な被害を受けており、その回復を優先すべきであり、観光目的税の導入は時期尚早との意見もあった。

現在、入域観光客数は順調に回復しており、2024 年にはコロナ禍前の水準に戻ることも期待される。オーバーツーリズムへの対応をはじめ、「検討委員会」の提言にある持続的な観光地づくり、利便性・満足度の向上、受入体制の充実・強化などへの迅速な対応が求められる。そのための財源として観光目的税の導入は必要であり、コロナ禍の沖縄県の対応の検証とは分けて考えるべきである。

沖縄県の計画では観光目的税の導入は26年度であり、この間、観光産業の体力も徐々に回復に向かっていくものと予想される。もちろん、コロナ禍の甚大な被害から復旧するには10年超の期間を要するものと思われ、観光目的税の税収は、観光産業を質・量の両面から支えていく施策に活用していくことが望まれる。

図表 21：観光産業をリーディング産業として沖縄県が発展していくために重要な点

<p>● 沖縄観光発展のため</p> <ul style="list-style-type: none">・観光目的税の導入・コロナ禍における沖縄県の観光産業への対応について検証 <p>二つを同時に取り組むことが重要</p>

(出所) リゅうぎん総合研究所

観光関連団体等との丁寧な協議を重ねて観光目的税制度の導入を図ること、コロナ禍における沖縄県の観光産業への対応について検証すること、この2つは、観光産業をリーディング産業として沖縄県が発展していくために極めて重要である(図表21)。

沖縄県の観光部局のみならず全庁的な取り組みが必要であり、知事のリーダーシップに期待したい。

以 上