

国際観光旅客税の税収の使途と関係論点

— 国会議論を中心に —

蓮沼 奏太

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 国際観光旅客税の創設と同税の使途の明文化
 - (1) 国際観光旅客税創設の背景及び契機
 - (2) 国際観光旅客税の創設方針と同税の使途に関する基本方針の決定
 - (3) 改正国際観光振興法の成立
3. 国際観光旅客税の税収を充当する具体的な施策・事業
 - (1) ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備
 - (2) 我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化
 - (3) 観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上
4. おわりに

1. はじめに

世界における観光は拡大が続いており、UNWTO¹によれば、2019年の世界全体の国際観光客到着数は15億人を記録し、10年連続の成長を示している²。海外旅行者がもたらす消費による収入は訪問国の経済成長及び発展に資することから、世界各国で観光分野が重大な役割を果たしているといえる。

少子高齢化・人口減少社会を迎える我が国においても、観光分野は地方創生への切り札、成長戦略の柱と位置付けられ、重要視されている。このような中、我が国においては「観

¹ 国連世界観光機関 (United Nations World Tourism Organization)。国際連合の専門機関であり、誰もが参加できる持続可能な責任ある観光の促進に重要かつ中心的な役割を担う国際機関で、158か国、6地域、500を超える賛助加盟員などにより構成されている (UNWTO『International Tourism Highlights 2019年日本語版』を参照)。

² UNWTO報道発表資料<https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2020/02/20200221_Final_Barometer.pdf>(以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和2年3月11日。)

光先進国」³の実現に向けて観光基盤の拡充・強化を図るための恒久的な財源として「国際観光旅客税」⁴（概要は図表1を参照）が平成31年1月7日に創設されるとともに、同税の用途を定める「外国人観光旅客の旅行の容易化等の促進による国際観光の振興に関する法律の一部を改正する法律案」⁵（以下「国際観光振興法改正案」という。）が成立した。同税を財源とする事業は、平成30年度予算に初めて計上され、令和元年度予算からは、年間を通じて得られる税収を基にした予算計上の下、事業が進められている。令和2年度予算においては540億円が計上されている。

本稿では、国際観光旅客税の用途に焦点を絞り、同税の用途を定める法律成立までの経緯を概観するとともに、国際観光旅客税の税収がどのような用途に充てられているか、平成30年度以降の具体的な用途を振り返りつつ、国会において議論がなされた点を中心に関係論点を示すこととしたい。

図表1 国際観光旅客税の概要

納税義務者	航空機又は船舶により出国する一定の者(国際観光旅客等)
非課税等	<ul style="list-style-type: none"> ・航空機又は船舶の乗員 ・強制退去者等 ・公用機又は公用船(政府専用機等)により出国する者 ・航空機による乗継旅客(入国後24時間以内に出国する者) ・外国間を航行中に天候その他の理由により本邦に緊急着陸等した者 ・本邦から出国したが天候その他の理由により本邦に帰ってきた者 ・2歳未満の者 <small>(注)本邦に派遣された外交官等の一定の出国については、本税を課さない。</small>
税率	出国1回につき1,000円
徴収・納付	<ul style="list-style-type: none"> ①国際旅客運送事業を営む者による特別徴収 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 国際旅客運送事業を営む者は、国際観光旅客等から徴収し、翌々月末までに国に納付 ②国際観光旅客等による納付(プライベートジェット等による出国の場合) <ul style="list-style-type: none"> ➢ ①以外の場合、国際観光旅客等は、航空機等に搭乗等する時までに国に納付
適用時期	平成31年1月7日(月)以後の出国に適用 (同日前に締結された運送契約による国際旅客運送事業に係る一定の出国を除く)

(出所) 財務省ホームページ<https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d12.htm>

³ 後述する「明日の日本を支える観光ビジョン」(平成28年3月30日明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定)においては、「全国津々浦々その土地ごとに、日常的に外国人旅行者をもてなし、我が国を舞台とした活発な異文化交流が育まれる、真に世界へ開かれた国」と位置付けている。

⁴ 国際観光旅客税は、特定の歳出に充てることとされている特定の歳入を指す「特定財源」(財務省主計局「令和元年版特別会計ガイドブック」9頁参照)には当たらないとされている。目的税の場合、前例によれば特別会計で区分経理し、歳出の費目について法令上定める扱いとなり、用途等が固定化し予算編成の中でニーズに合った柔軟な活用ができない旨が答弁されている(第196回国会参議院総務委員会会議録第4号8頁(平30.3.28)参照)。

⁵ 平成30年2月2日提出。国際観光振興法改正案は、国際観光の一層の振興を図るため、基本方針及び外客来訪促進計画の記載事項の見直し、外国人観光旅客が公共交通機関を円滑に利用することを確保するための措置の拡充を内容としている。改正前は訪日外国人観光旅客を対象としていたが、海外に出国する日本人観光旅客も加えた国際観光旅客の往来を法律の対象とすることとされ、題名を「外国人観光旅客の来訪の促進等による国際観光の振興に関する法律」に改めることとされた。

2. 国際観光旅客税の創設と同税の使途の明文化

(1) 国際観光旅客税創設の背景及び契機

政府は、平成 15 年 4 月、2010（平成 22）年に我が国の訪日外国人旅行者数を 1,000 万人とする目標を掲げてビジット・ジャパン・キャンペーン事業（平成 22 年からはビジット・ジャパン事業）を開始し、観光立国の実現に向けて施策を展開してきた。平成 18 年 12 月には観光立国推進基本法が成立し、同法に基づき、観光立国の実現に関する諸施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、翌 19 年 6 月に観光立国推進基本計画が閣議決定された⁶。また、平成 20 年 10 月には国土交通省の外局として観光庁が発足した。

平成 25 年には、初めて訪日外国人旅行者数が 1,000 万人を超える過去最高の 1,036 万人を記録したことを受け、2020（令和 2）年に向けて 2,000 万人を目指す方針が決定された⁷。以降も毎年、訪日外国人旅行者数は前年を上回るペースで推移し、平成 28 年には 2,000 万人を超える 2,404 万人、平成 29 年には 2,869 万人、平成 30 年には 3,119 万人となった。令和元年には、韓国における訪日旅行を控える動きや相次いだ自然災害の影響があったものの、前年比 2.2%増の 3,188 万人を記録している。

訪日外国人旅行者数 2,000 万人の達成が視野に入ってきた平成 27 年 11 月には、内閣総理大臣を議長とし、関係大臣、民間有識者から成る「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」が設置された。同構想会議において新たな目標設定と必要な対応方策についての検討が行われ、翌 28 年 3 月に最終とりまとめとして「明日の日本を支える観光ビジョン」（以下「観光ビジョン」という。）が策定された。同観光ビジョンにおける新たな目標としては、訪日外国人旅行者数 2020 年 4,000 万人、2030 年 6,000 万人、訪日外国人旅行消費額 2020 年 8 兆円、2030 年 15 兆円等⁸が定められ、その目標の実現に向けた諸施策が掲げられた⁹。

また、観光ビジョンでは「観光立国の実現による経済再生と財政健全化を両立させる観点から、引き続き観光関係予算の適切な確保に努める」とした上で、今後増加する観光需要に対し「高次元で観光施策を実行するため、国の追加的な財源の確保策について検討を行う」とされた。その検討に当たっては、「他の観光先進国の取組も参考にしつつ、観光立国の受益者の負担による方法により、観光施策に充てる追加的な財源を確保することを目指す」とされた¹⁰。

⁶ 観光立国推進基本計画は、平成 24 年 3 月、平成 29 年 3 月に改定され、現行の基本計画は平成 29～令和 2 年度を計画期間としている。

⁷ 観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2014（平成 26 年 6 月 17 日観光立国推進閣僚会議決定）参照

⁸ 訪日外国人旅行者数、訪日外国人旅行消費額以外の目標としては、①地方部（三大都市圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県）以外の地域）での外国人延べ宿泊者数 2020 年 7,000 万人泊、2030 年 1 億 3,000 万人泊、②外国人リピーター数 2020 年 2,400 万人、2030 年 3,600 万人、③日本人国内旅行消費額 2020 年 21 兆円、2030 年 22 兆円が掲げられている。

⁹ 観光ビジョンで設定された目標の達成に向けては、短期的な行動計画が毎年策定され、直近では令和元年 6 月に「観光ビジョン実現プログラム 2019」が決定されている。

¹⁰ 観光ビジョンの策定過程においては、明日の日本を支える観光ビジョン構想会議ワーキンググループにおける有識者ヒアリングの中で、有識者から「観光客にも金銭的に負担をしてもらいなど、そのための財源を確保することが必要である」といった意見があったことなどを踏まえ論点整理が行われ、観光ビジョンの記述が取りまとめられた旨が答弁されている（第 196 回国会衆議院財務金融委員会議録第 5 号 18 頁（平 30. 2. 28）参照）。

観光ビジョン策定以降、改定された観光立国推進基本計画（平成 29 年 3 月閣議決定）や「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月閣議決定）においても、今後更に増加する観光需要に対して高次元で観光施策を実行するために必要となる国の財源の確保策について検討を行うことが明記された。平成 29 年 8 月には、観光庁は平成 30 年度税制改正要望の中で「高次元で観光施策を実行するために必要となる国の財源を確保するため、所要の措置を検討する」ことを明らかにした。

（２）国際観光旅客税の創設方針と同税の使途に関する基本方針の決定

ア 次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会の中間とりまとめ

平成 29 年 9 月、観光庁に「次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、新税の創設等も含めた有識者による検討が開始された。検討会では、2 回の関係事業者等からのヒアリング、論点整理を経て同年 11 月に日本人を含む出国旅客に税負担を求めるべきとする中間とりまとめが行われた。中間とりまとめにおける提言の概要は図表 2 のとおりである。

図表 2 検討会の中間とりまとめにおける提言の概要

- ・観光財源は、税方式により、日本人を含む出国旅客に負担を求めるとし、乗継旅客等負担を求めない範囲は諸外国の事例等も踏まえ検討すること。
- ・財源を充当する施策は、①受益と負担の関係から、負担者の納得感を得られるようにすべきであること、②先進性が高く、費用対効果が高い取組であること、③地方創生をはじめとする我が国が直面する重要な政策課題に合致するものであること、を基本とすること。なお、具体的施策は毎年度の予算編成で決定されるものの、国費で賄うべき内容であるか精査の上、例えば以下の施策が考えられる。
 - ◇ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備
 - ◇我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化
 - ◇地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験・滞在の満足度の向上
- ・野放図な歳出の拡大につながらないよう、法律その他の措置により税収の使途が規定されている事例も参考に、今後必要な措置を講ずること。
- ・負担額は定額・一律とし、一人 1 回の出国につき 1,000 円を超えない範囲で検討すること。
- ・徴収方法は、航空では既存の仕組みを活用し航空運送事業者による徴収納付を基本とし、船舶については、港湾における実務実態も踏まえ、精査すること。簡素な制度設計等を通じ、事業者の負担軽減を図ること。
- ・充当施策の「見える化」を行い、その効果検証を不断に行うこと。
- ・可能な限り速やかな導入を検討すること。

（出所）次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会「中間とりまとめ～持続可能な質の高い観光立国の実現に向けて～」を基に筆者作成

イ 国際観光旅客税（仮称）の使途に関する基本方針等について

検討会の中間とりまとめを踏まえて政府・与党で検討が進められた結果、政府の「平成30年度税制改正の大綱」（平成29年12月22日閣議決定）には、平成31年1月7日以後の出国旅客に定額・一律（1,000円）の負担を求める国際観光旅客税（仮称）の創設が盛り込まれた。また、平成29年12月22日には全閣僚を構成員とする観光立国推進閣僚会議が開かれ、「国際観光旅客税（仮称）の使途に関する基本方針等について」¹¹（以下「使途の基本方針」という。）が決定された（平成30年12月21日¹²及び令和元年12月20日¹³に一部変更が行われている。）。使途の基本方針においては、国際観光旅客税の税収（以下「観光財源」という。）を充当する分野及び施策についての考え方（図表3左欄参照）を定めるとともに、使途の適正性を確保する観点から、受益と負担の関係が不明確な国家公務員の人件費や国際機関分担金などの経費には充てないこととされた。また、観光財源を充当する分野については、観光庁所管の法律を改正し、法文上使途として明記すること、予算書においても観光財源を充当する予算を明確化することが示された。加えて、無駄遣いを防止し、使途の透明性を確保する仕組みとして、行政事業レビューを最大限活用し、第三者の視点から適切なPDCAサイクルの循環を図るとされた。

ウ 国際観光振興法改正案の提出

以上の経緯を経て、平成30年の第196回国会（常会）にて、国際観光の振興に必要な経費の財源に関する規定を盛り込んだ国際観光振興法改正案が提出された。国際観光の振興に必要な経費の財源については、国際観光旅客税の収入見込額に相当する金額を算出するとし、その算出は、各年度において、その年度の予算金額によるものとしている。そのため、必ずしも国際観光旅客税の収入と観光財源を充当する施策の経費が一致しないこととなる。なお、国際観光振興法改正案が提出された平成30年2月2日に国際観光旅客税の創設を主な内容とする「国際観光旅客税法案」も提出されている。

¹¹ <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankorikkoku/kettei/siryou6.pdf>>参照

¹² 平成30年12月の一部変更では、観光庁所管の法律改正に係る部分、予算書において観光財源を充当する予算を明確化とした部分が削除されたほか、平成30年度の事業が記載されていた部分に翌年度の観光財源を充当する具体的な施策・事業を明記する変更、令和元年度に限っていた予算編成に向けた対応方針を国際観光旅客税の使途に関する予算編成の考え方として一般化する変更などが行われている（詳細は<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankorikkoku/kettei/siryou8.pdf>>参照）。

¹³ 令和元年12月の一部変更では、令和元年度の事業が記載されていた部分に翌年度の観光財源を充当する具体的な施策・事業を明記する変更が行われている（詳細は<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankorikkoku/kettei/siryou10.pdf>>参照）。

図表3 使途の基本方針及び国際観光振興法改正案上の観光財源を充当する分野・施策

使途の基本方針	国際観光振興法改正案
<p>1. 国際観光旅客税（仮称）の使途に関する基本方針</p> <p>(1) 訪日外国人旅行者 2020 年 4,000 万人等の目標達成に向けて、</p> <ul style="list-style-type: none"> ① ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備 ② 我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化 ③ 地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上 <p>の3つの分野に国際観光旅客税（仮称）の税込（以下、「観光財源」という。）を充当する。</p> <p>(2) 観光財源を充当する施策は、既存施策の財源の単なる穴埋めをするのではなく、以下の考え方を基本とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 受益と負担の関係から負担者の納得が得られること ② 先進性が高く費用対効果が高い取り組みであること ③ 地方創生をはじめとする我が国が直面する重要な政策課題に合致すること 	<p>第四章 国際観光振興施策に必要な経費の財源</p> <p>第十二条 政府は、国際観光旅客税（国際観光旅客税法（平成三十年法律第十六号）に規定する国際観光旅客税をいう。第三項第一号において同じ。）の収入見込額に相当する金額を、国際観光振興施策（国際観光旅客の円滑かつ快適な旅行のための環境の整備に関する施策、我が国の多様な観光の魅力に関する情報の入手の容易化に関する施策並びに地域固有の文化、自然その他の特性を活用した観光資源の開発及び活用による当該地域における体験及び滞在の質の向上に関する施策をいう。）に必要な経費に充てるものとする。</p> <p>2 前項の規定の適用については、金額の算出は、各年度において、その年度の予算金額によるものとする。</p> <p>3 第一項の国際観光振興施策として行われる施策は、次に掲げる要件に該当するものを基本とするものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 国際観光旅客税の納税者の理解を得られるものであること。 二 先進的なもので、かつ、費用に比してその効果が高いものであること。 三 地域経済の活性化その他の我が国における政策課題の解決に資するものであること。

(出所) 筆者作成

(3) 改正国際観光振興法の成立

前述の経緯により提出された国際観光振興法改正案は、平成 30 年 3 月 22 日に衆議院で可決され、同年 4 月 4 日に参議院において施行期日を「平成 30 年 4 月 1 日」から「公布の日」に改める修正がなされ、同月 10 日に参議院修正に対し衆議院が同意し、成立した。

国際観光振興法改正案の委員会審議においては、国際観光旅客税の使途に係る議論として、具体的な施策・事業に関するもの（本稿 3. 参照）のほか、観光に係る政府目標の達成見通しと達成に向けた取組、法改正に至る経緯と意義、受益と負担の関係から納税者の納得を得る必要性、予算編成過程における透明性の確保について議論が行われた。衆参国土交通委員会で同法律案に対して付された附帯決議¹⁴では、国際観光旅客税の使途について、観光財源を充当する施策実施のための予算配分に当たっての透明性・公平性の確保と使途の厳格化、観光財源を充当する各分野における予算の適正な運用と透明性の確保、第三者機関等により執行状況を厳正に監視する体制の構築が求められたほか、法施行後 3 年を目途に使途の在り方について検討を加え、結果を公表し国会に報告することが求められた。また、観光財源を充当する施策の実施に当たっては、「負担者である日本人と訪日外国人旅行者双方が直接的に受益を実感できる使途に充当すべき」であり、「ストレスフリーで快適かつ安全・安心な旅行が実感できるよう、出入国手続の簡素化、保安検査の円滑化・

¹⁴ 衆議院国土交通委員会においては平成 30 年 3 月 20 日に 8 項目から成る附帯決議（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kokudoF9850DB8F6AC12EF4925825D00095175.htm参照。）が、参議院国土交通委員会においては同年 4 月 3 日に 9 項目から成る附帯決議（https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/196/f072_040301.pdf参照。）がそれぞれ議決されている。

厳格化等、空港や港湾に係る環境整備の充実を図ること」¹⁵が求められた。

なお、「国際観光旅客税法案」は、平成 30 年 4 月 11 日に成立した。

3. 国際観光旅客税の税収を充当する具体的な施策・事業

平成 29 年 12 月に決定された使途の基本方針では、平成 30 年度予算においては、平成 31 年 1 月 7 日からの徴収による総額 60 億円¹⁶の歳入について①ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備、②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化、③観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上の各分野の中で、C I Q¹⁷体制の整備など特に新規性・緊急性の高い施策・事業を対象に充てることとされた。一方で、平年度での税収が見込まれる令和元年度予算以降については、硬直的な予算配分とならず、常に使途の考え方に当てはまり、毎年度洗い替えが行えるよう、民間有識者の意見も踏まえつつ検討を行い、予算を編成するとされたが、国際観光振興法改正案の審議では具体的な内容は示されなかった¹⁸。また、受益と負担の関係を明確化し、予算の総合性の確保等を図る観点から、観光財源を充当する具体的な施策・事業について、観光庁に一括計上した上で、関係省庁に移し替えて執行することとされた¹⁹。

その後、令和元年度予算の概算要求では国際観光旅客税財源観光振興推進費として観光庁から一括して 480 億円の要求がなされた。概算要求段階では具体的に要求する事業は示されず、平成 30 年 12 月に一部変更された使途の基本方針において、総額 500 億円の歳入を充てることが決定された。観光財源を充当する具体的な施策・事業として、①ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備、②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化、③地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上の各分野に対し、それぞれ執行官庁ごとに金額が明示された。

令和 2 年度予算についても令和元年度予算と同様の経過をたどり、令和元年 12 月に一部変更された使途の基本方針において、総額 540 億円の歳入を充てることが決定されるとともに、令和元年度と同じ 3 分野に対し、それぞれ執行官庁ごとに金額が明示された。

以下、平成 30 年度予算から令和 2 年度予算までの観光財源を充当する具体的な施策・事業について、分野ごとに主な内容を紹介しつつ、論点提示を試みたい。

(1) ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備

ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備に係る具体的な使途は図表 4 に示すとおり

¹⁵ 衆議院国土交通委員会における附帯決議では「ストレスフリーで快適かつ安全・安心な旅行が実感できるよう、出入国手続きの簡素化及び保安検査の円滑化・厳格化等、空港環境整備の充実を図ること」とされている。

¹⁶ 国際観光旅客税が平成 31 年 1 月 7 日以後の出国に適用されること等を踏まえ同税の税収は平成 30 年度で 60 億円が見込まれていた（第 196 回国会衆議院財務金融委員会議録第 4 号 28 頁（平 30.2.23）参照）。

¹⁷ 国境を越える交通及び物流において必要とされる税関（Customs）、出入国管理（Immigration）及び検疫（Quarantine）の頭文字をとった略称を指す。

¹⁸ 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 28 頁（平 30.1.30）などを参照

¹⁹ 国際観光振興法改正案による国土交通省設置法の改正で、観光庁に係る行政機関の事務の調整を行わせる旨の規定等が追加されている（国土交通省設置法第 4 条第 1 項第 20 号の 2 及び第 20 号の 3 並びに第 44 条参照）。

り、平成 30 年度予算では 32 億円が、令和元年度予算では 223.75 億円が、令和 2 年度予算では 219.54 億円がそれぞれ計上されている。このうち国際観光振興法改正案の審議の中では、受益と負担の関係の観点から、日本人旅行者にもメリットが感じられるものとして、C I Q体制の整備（顔認証ゲートや税関検査場電子化ゲートの整備等）に係る費用や、日本人旅行者が安心して海外を旅行できるよう、旅行先の正確な安全・安心情報の提供を行う情報プラットフォームの構築（旅行安全情報共有プラットフォーム）に係る費用が予算計上されている旨の答弁²⁰がなされている（令和 2 年度までの累計で前者は 237.88 億円が、後者は 4.80 億円がそれぞれ計上されている）。なお、旅行安全情報共有プラットフォームは、令和元年 7 月 1 日から「ツアーセーフティネット」として運用が開始された。このほかにも、空港利用旅客が行う諸手続や空港内の動線の高度化に関する補助である「FAST TRAVELの推進」や、空港・港湾から観光地等に至るまでの公共交通機関の利用環境を刷新するための補助である「公共交通利用環境の革新等」に係る事業など、空港利用の円滑化、無料 Wi-Fi やキャッシュレス決済環境の整備といった日本人の便益にもつながる施策が実施されている。

図表 4 ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備に係る具体的使途

年度	具体的使途(注)	金額
平成30年度	最新技術を活用した顔認証ゲートや税関検査場電子化ゲートの整備等によるC I Q体制の整備（法務省、財務省）	20億円
	I C T等を活用した多言語対応等（観光庁）	11億円
	旅行安全情報等に関する情報プラットフォームの構築（観光庁）	1億円
合計		32億円
令和元年度	円滑な出入国の環境整備	70.63億円
	円滑な通関等の環境整備	30.11億円
	FAST TRAVELの推進	35億円
	公共交通利用環境の革新等	55億円
	I C T等を活用した多言語対応等による観光地の「まちあるき」の満足度向上	30.5億円
	旅行安全情報共有プラットフォームを通じた旅行者の安全の確保	2.51億円
合計		223.75億円
令和2年度	円滑な出入国の環境整備	81.84億円
	円滑な通関等の環境整備	35.3億円
	空港におけるFAST TRAVELの推進	31.76億円
	公共交通利用環境の革新等	44億円
	I C T等を活用した多言語対応等による観光地の「まちあるき」の満足度向上	25.35億円
	旅行安全情報共有プラットフォームを通じた旅行者の安全の確保	1.29億円
合計		219.54億円

(注)平成 30 年度予算については観光庁に一括計上されていないので計上官庁を括弧書きで記載している。

(出所)観光庁「平成 30 年度観光庁関係予算概要」、「平成 31 年度観光庁関係予算概要」及び「令和 2 年度観光庁関係予算決定概要」を基に筆者作成

²⁰ 第 196 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 5 頁及び 14 頁（平 30.3.20）並びに第 196 回国会参議院国土交通委員会会議録第 6 号 9 頁（平 30.4.3）

一方で、受益と負担の関係では、国際観光振興法改正案に対して付された衆参の国土交通委員会の附帯決議においても、前述のとおり日本人と訪日外国人旅行者双方が直接的に受益を実感できる使途に充てることが重要視されており、日本人と訪日外国人旅行者双方にどの程度効果があったのか検証し、その結果を踏まえて施策の見直しを検討することなども考えられるのではないかと。

また、附帯決議ではストレスフリーで快適だけでなく「安全・安心な旅行が実感できるよう」、環境整備の充実を図ることが求められている。近年頻発する自然災害や新型コロナウイルスの国内における感染拡大を踏まえると、災害や感染症の発生時における、旅行者に必要な情報の提供、相談対応体制の迅速な整備は急務といえる。「安全・安心な旅行」といった観点からの、旅行環境整備の充実については、政府の取組状況を注視していく必要がある。

使途の基本方針との関係では、前述のとおり硬直的な予算配分とならないことなどが予算編成の考え方として示されているが、顔認証ゲートなどの機器の導入や旅行安全情報共有プラットフォームのようなシステム構築は、運用費や保守費など固定経費が生じ得る点に留意が求められる。国際観光振興法改正案の審議においては、顔認証ゲートのシステムの運用について、固定経費が継続的に計上されていくことの懸念が指摘されている²¹。観光財源を活用した新たなシステム構築などについては、こうした点も踏まえ、柔軟な予算配分と効率的な予算執行を両立するよう、十分な検討がなされることが今後とも求められていくものとする。

また、使途の基本方針では「受益と負担の関係が不明確な国家公務員の人件費や国際機関分担金などの経費には充てないこと」とされているが、C I Q体制に関しては、「その業務が受益と負担の関係に照らして、国際観光旅客税の使途とすることが適当であるか」ということを確認をする必要があり、一概に排除するものではない」との認識が財務省、国土交通省から示されている²²。現場職員の人件費への観光財源の充当の是非についても議論が求められる。

(2) 我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化

我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化に係る具体的な使途は図表5に示すとおり、平成30年度予算では13億円が、令和元年度予算では51.49億円が、令和2年度予算では63.13億円がそれぞれ計上されている。これらの多くは独立行政法人国際観光振興機構（日本政府観光局とも呼ばれる。以下「J N T O」という。）に対する運営費交付金である。平成30年度予算は全てが、令和元年度予算は地域の観光資源を活用したプロモーション事業以外の42.79億円が、令和2年度予算は地域の観光資源を活用したプロモーション事業以外の54.43億円が、J N T Oに対する運営費交付金としてそれぞれ計上されている。J N T Oの運営費交付金については観光財源以外からも交付されている。国際観光旅客税の使途の透明性を確保するため、国際観光振興法改正案の中であわせて行われた

²¹ 第196回国会衆議院国土交通委員会議録第5号30頁（平30.3.20）

²² 第196回国会衆議院財務金融委員会議録第8号7～8頁（平30.3.20）

独立行政法人国際観光振興機構法の改正により J N T O は、国際観光旅客税の収入見込額に相当する金額を充てる業務について別勘定を設けて整理しなければならないとされ、国際観光旅客税財源勘定が設けられた。同勘定を見れば、交付された金額の収支等が把握できるが、使途の基本方針に沿った取組がなされているかは、別途点検される必要がある。政府が作成している行政事業レビューシート（令和元年度行政事業レビューの中で公開されたものをいう。以下同じ。）には、平成 30 年度の使途の実績として、Enjoy my Japan グローバルキャンペーン²³における広告宣伝事業、英国・ドイツにおける訪日促進事業等様々な事業が挙げられている。今後とも国際観光旅客税財源勘定に充てられる J N T O に対する運営費交付金については常に検証していくことが望まれる。

図表 5 我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化に係る具体的使途

年度	具体的使途(注)	金額
平成30年度	JNTOサイト等を活用したデジタルマーケティングの実践(観光庁)	13億円
令和元年度	I C T の活用等による先進的プロモーションの実施	51.49億円
令和2年度	I C T の活用等による先進的プロモーションの実施	63.13億円

(注)平成 30 年度予算については観光庁に一括計上されていないので計上官庁を括弧書きで記載している。
(出所)観光庁「平成 30 年度観光庁関係予算概要」、「平成 31 年度観光庁関係予算概要」及び「令和 2 年度観光庁関係予算決定概要」を基に筆者作成

また、情報の入手の容易化に関する費用対効果の検証については、利用者の反応をデータとして蓄積し活用することで、その費用対効果の計測にも使えると説明されている²⁴。国際観光旅客税財源勘定に充てられる J N T O への運営費交付金について、行政事業レビューシートにおける外部有識者の所見では、現在のアウトカム指標²⁵では抽象的すぎ、事業の効果測定にふさわしくないとの指摘がなされている。情報の入手の容易化に関しては、その効果測定の在り方についても留意が必要と考えられよう。

(3) 観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上

観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上に係る具体的な使途は図表 6 に示すとおり、平成 30 年度予算では 15 億円が、令和元年度予算では 224.76 億円が、令和 2 年度予算では 256.93 億円がそれぞれ計上されている。

²³ Enjoy my Japan グローバルキャンペーンとは、欧米豪（欧州、北米、豪州）市場を中心に存在する「海外旅行には頻繁に行くが日本を旅行先として認知・意識していない層」をターゲットに、2020 年に向けて複数年にわたり、アピールしていくキャンペーンで、デジタルマーケティング技術をフルに活用し、消費者の個々の興味関心に対応する情報を発信することで、「日本が、誰もが楽しむことが出来る旅行目的地」であることをアピールするものである。

²⁴ 第 196 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 14 頁（平 30.3.20）

²⁵ 行政事業レビューシート上では、訪日外国人旅行者数、訪日外国人旅行消費額など観光ビジョンに掲げられた目標のほか、ソーシャルネットワークページのファン数やウェブサイト等の年間ユーザー数がアウトカムとして掲げられている。

図表6 観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上に係る具体的使途

年度	具体的使途	金額(注)
平成30年度	文化財や国立公園等に関する多言語解説の整備	5億円(文化庁) 2.5億円(環境省) 3億円(観光庁)
	訪日観光における新たな観光コンテンツ整備・VR等の最新技術を駆使した最先端観光の育成	4.5億円(観光庁)
合計		15億円
令和元年度	インフラを始めとした地域資源を活用したコンテンツの造成等	13億円
	最先端観光コンテンツ インキュベーター事業	13億円
	地域の観光戦略推進の核となるDMOの改革	22.96億円
	地域観光資源の多言語解説整備支援事業	10億円
	文化資源(文化財等)を活用したインバウンドのための環境整備	100億円
	国立公園のインバウンドに向けた環境整備	50.8億円
	三の丸尚蔵館の整備	15億円(宮内庁)
合計		224.76億円
令和2年度	観光地域づくり法人(DMO)の改革	7.4億円
	国際競争力の高いスノーリゾート形成促進事業	20億円
	ナイトタイム等の活用による新たな時間市場の創出	10億円
	インフラ等の地域資源活用・クルーズ寄港促進事業	13.01億円
	地域観光資源の多言語解説整備支援事業	10.5億円
	文化資源を活用したインバウンドのための環境整備	98.4億円
	国立公園のインバウンドに向けた環境整備	68.62億円
	三の丸尚蔵館の整備	29億円(宮内庁)
合計		256.93億円

(注) 平成30年度予算並びに令和元年度予算及び令和2年度予算中の「三の丸尚蔵館の整備」については観光庁に一括計上されていないので計上官庁を括弧書きで記載している。

(出所) 観光庁「平成30年度観光庁関係予算概要」、「平成31年度観光庁関係予算概要」及び「令和2年度観光庁関係予算決定概要」を基に筆者作成

このうち、文化財や国立公園等に関する環境整備について、平成30年度予算で10.5億円、令和元年度予算で160.8億円、令和2年度予算で177.52億円がそれぞれ計上されており、予算規模が拡大してきている。観光ビジョンでは、文化財を保存優先から観光客目線での理解促進、そして活用と明記された。令和元年6月に閣議決定された「成長戦略フォローアップ」においても「2020年までに、観光資源としての価値が高い世界文化遺産18地域、国立公園34公園を含む100地域以上の多言語解説を抜本的に改善する」と明記されており、自然や文化を観光資源として活用していく方針が示されている。

一方で、文化財や国立公園の観光資源としての活用については、文化財の保存や自然景

観の保護との両立が求められる。国際観光振興法改正案の審議においても、観光ビジョンの記述は「我が国の重要な観光資源である文化財が良好な状態で保存されていることを大前提として、文化財の価値を内外の観光客に理解してもらうことが重要であるとの認識の下、適切で分かりやすい多言語解説の整備充実を推進するとともに、効果的な情報発信等を行い、文化財の観光資源としての魅力を最大限に開花させるという趣旨」と答弁されている²⁶。多言語解説の作成支援や魅力発信、コンテンツづくりの推進による文化財や自然景観への影響を注視していく必要がある。

また、平成30年度予算及び令和元年度予算に計上された最先端観光コンテンツインキュベーター事業は、体験型コンテンツを充実させ訪日外国人一人当たりの消費額の増加につながるため、実地でのコンテンツ開発を行う展開事業が平成30年度に全国16か所で実施された。しかし、事業実施が遅れたことなどから、事業の深掘りの不足、新たに造成されたコンテンツが限定的となるなど十分な成果を得るに至らなかったとされている。行政事業レビューの中では、外部有識者から、本事業により消費額の増加につながるのかが不明といった意見や、DMO²⁷を関与させるとしても、DMO自体の課題も改善しながら、コンテンツを造成して全国に普及展開するのでは目標が遠いといった意見が述べられた²⁸。本事業は抜本的な見直しが求められ、令和2年度では縮小されている。

このほかにも行政事業レビューのプロセスの中では、行政改革推進会議による秋の年次公開検証（「秋のレビュー」）²⁹において、世界水準のDMO形成促進事業が対象とされ、DMOに対し外部専門人材の登用に要する経費などを支援することに関し、取組事例として提示された人材が常勤ではなく非常勤であることについて不十分であるとの意見が述べられた。同事業に関しては、「世界水準のDMOを目指すには、地域の主体的な参画を確保するとともに、外部専門人材の登用については、観光振興のために推進すべきものであるが、人材の多様化に資するよう、多様な業種から、観光振興に具体的な実績を持った者が登用されるように仕組みを構築すべきである」との指摘がなされている。さらには、「文化資源（文化財等）を活用したインバウンドのための環境整備」に含まれるLiving History（生きた歴史体感プログラム）事業は、行政改革推進会議による書面通告の対象となった。通告では、同事業のうち文化資源活用事業費補助金について、事業の選定に当たり「選択と集中を徹底すべきである。また、訪日外国人旅行者の増加の効果に応じて補助率に差異を設けるなど、費用対効果も考慮して事業を進めるべき」との指摘がなされている³⁰。これら

²⁶ 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第6号19頁（平30.4.3）

²⁷ Destination Management / Marketing Organizationの略称で、欧米で普及している地域の観光振興を統一的に担う民中心の組織体。観光庁はDMOを「地域の多様な関係者を巻き込みつつ、科学的アプローチを取り入れた観光地域づくりを行う舵取り役となる法人」と定義した上で、一定の要件を満たす法人を「日本版DMO」として登録する制度を平成27年11月に創設している（<http://www.mlit.go.jp/common/001302517.pdf>参照）。

²⁸ 詳細な議論は、国土交通省の行政事業レビュー公開プロセスの議事録（<http://www.mlit.go.jp/common/001301633.pdf>）を参照

²⁹ 各府省が最終公表した行政事業レビューシートを基に、内閣官房行政改革推進本部事務局で点検の内容、結果の妥当性を精査し、更なる見直しの余地がある事業を対象に、行政改革推進会議の下で行われる公開検証。

³⁰ 行政改革推進会議（令和元年12月11日開催）の資料2（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai37/siryou2.pdf>）4頁を参照

の指摘等を踏まえ、費用対効果が高く、磨き上げられた施策が当初から立案されるように、十分な検討期間や、観光庁、地方運輸局などの組織体制の強化が求められる。

4. おわりに

以上のように、各分野においても様々な議論があり、観光財源を充当した事業の執行状況等について、今後の国会審議においても議論が深められることが期待されることである。最後に、国際観光旅客税の使途に係る全般的な論点についても提示することとしたい。

第1に、実際の国際観光旅客税の税収額と予算額とのかい離である。平成30年度における国際観光旅客税の税収額は約68.9億円であり、予算額の60億円より約8.9億円多い。同税の税収額が当初予算額よりも上振れした場合には、その分が一般財源として観光と関係のない事業に使われる可能性があり、使途の基本方針で制限が加えられている受益と負担の関係が不明確な国家公務員の人件費や国際機関分担金などへの間接的な支出につながることも懸念され、負担者としては疑問が残る。国際観光振興法改正案の審議の中では、税収について、上振れするときもあれば下振れすることも考えられるので各年度で必要となる観光財源を安定的に確保していくことが重要であるとした上で、後の年度に調整を行う仕組みとはしなかったと答弁されている³¹。確かに下振れした場合も想定されるのだが、日本人を含む出国旅客個人から徴収する恒久的な税であり、負担者の納得感を高めるためにも、使途の基本方針に従い適正に財源を活用する観点から、後の年度において調整する仕組みを検討することも考えられるのではないか。

第2に、予算編成過程である。使途の基本方針では、硬直的な予算配分とならず、毎年度洗い替えが行えるよう、観光戦略実行推進会議において、民間有識者の意見も踏まえつつ検討を行い、予算を編成するとされている。国際観光旅客税財源観光振興推進費に関する行政事業レビューシートには、「具体的な事業内容については、観光戦略実行推進会議において、民間有識者の意見を踏まえつつ、予算編成過程で検討を進めていくこととなるが、特定財源である国際観光旅客税が無駄なく活用される事業とすべき」旨が記載されている。一方で、観光戦略実行推進会議においては、事業、取組について抽象的な議論にとどまっております。具体的な内容については同会議の外で詳細に詰められているものと推察される。使途の考え方で法文化されていることに鑑み、個々の事業が使途の考え方とどのように合致しているかなど、検討過程の透明性を確保することが求められる。

第3に、将来的な国際観光旅客税の使途が挙げられる。政府は将来的に訪日外国人旅行者数2030年6,000万人との目標を掲げている。目標を達成した際の日本人の出国者数を仮に年間2,000万人とすると、2030年度には800億円もの観光財源が活用できることとなる。10年後の具体的な使途までは明確にできないにしても、政府目標の達成に向けて目標年度までにどのような観光施策に観光財源を充当していくかを示すことは、各地域で計画的に観光地域づくりを進める上で、重要である。国際観光振興法改正案の議論の中では観光分野に関して一旦整備されると、以後多額の税収額が使い切れない事態にもなるのでは

³¹ 第196回国会衆議院国土交通委員会議録第5号11頁(平30.3.20)

ないかとの指摘に対し、やるべきことは山積しており、高次元の観光施策を実施するために政府全体として必要となる財政需要は十分に大きく見込まれると答弁されている³²。必要な施策を着実に実行していくとも答弁されているが、具体的な内容までは示されていない。例えば、前述した観光立国推進基本計画の計画期間は令和2年度までである。次期基本計画の策定の際に、観光財源を充当する施策を大まかに示すことも考えられるのではないか。観光財源の有効活用といった観点から、次期基本計画においては、新たな目標とともに、目標達成に向けてどのように観光施策が整理されるかにも留意が求められる。

最後に、国際観光振興法改正案に付された衆参の国土交通委員会の附帯決議に盛り込まれた国会報告についてである。附帯決議の第4項では、「国際観光旅客税の税収の用途については、本法施行後三年を目途にその在り方について検討を加え、結果を公表するとともに国会に報告すること」と明記されている。政府がどのような体制で検討を行うのか、観光財源を充当する分野についてどのように検証が行われるのか、費用に比して日本人と訪日外国人旅行者双方にどの程度効果があったかも検証されるのかなど、今後の政府の対応が注目される。法施行から約2年となるが、今後国際観光旅客税の用途に関して国会において更に議論が深められることを期待したい。

(はすぬま そうた)

³² 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第6号20頁(平30.4.3)