

SDGs で考える宮島の課題と宮島訪問税

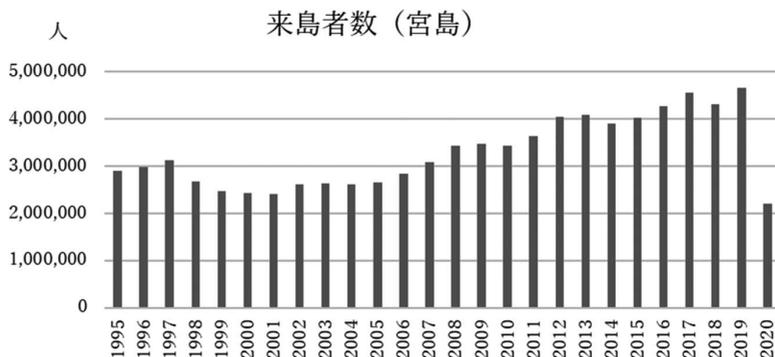
松原 淳一・中村明日香・新田 美優¹⁾

Problem Faced by Miyajima including a Tourism Tax from an SDGs Perspective

Junichi Matsubara, Asuka Nakamura and Miyu Nitta

1. 観光客が増えると地域は良くなるのか

宮島・厳島神社は日本三景の一つであり世界遺産でもある。宮島の観光客数は、過去20年ではほぼ倍増し、2019年は過去最大の465万人が訪れている。人口減少社会の日本では、観光により地域を盛り上げたいと思っている自治体は多く、そうした自治体から見れば、宮島は優等生である。なお、2020年と2021年の観光客数は200万人前後に減少しているが、新型コロナ禍対策による一時的な現象と考えており、この点は分析対象としていない。



出典：廿日市市「宮島来島者数一覧表」から筆者作成。

宮島を訪れる観光客は倍増したが、宮島には多くの課題があり、かつ悪化しているものが少なくない。例えば、住民の減少が続き宮島町は過疎指定地域となっている。宮島地域の税収は増加するどころか減少し財政収支は悪化している。宮島には杓子や宮島彫などの伝統工芸があるが、その多くが衰退・消滅の危機に瀕している。国道の交通渋滞は深刻化し、商店街ではごみのポイ捨てが増え、海岸には牡蠣養殖のプラスチックごみが漂着している。

経済・社会・環境に配慮した持続可能な開発目標（SDGs）の視点で考えると、問題山積みで、かつ悪化しているものが多い。宮島の実情を分析し問題解決の道筋を考察することが本稿の目的である。

2. なぜ住民は減り続けるのか

人口を維持することが重要課題であると考えている自治体は多い。宮島のある廿日市市の観光振興基本計画でも、「住んでよし、訪れてよし」として選ばれる地域を目指すとしているが、宮島地域では、若者の人口流出が止まらず、急激な高齢化と人口減少が進行している。第2次大戦直後の宮島地域（島内）には約5千人が住んでいたが、世界遺産登録直前の1995年は2,518人に半減、そして2021年は1,464人にまで減少している。また高齢化率が4割以上に上昇しており、人口減少はさらに進むとみられている。



宮島から転出する人が多いのは仕事がないからではない。観光関係を中心に仕事は多く働き手が足りない。昼間、島外から宮島に働きに来ている人は増えており、宮島で働いている人の6割以上に達している。

住民が減るのは、宮島が住みにくい街であることが影響している。例えば、コン

ピニがない、スーパーがない、夜間に医者がない、22時台のフェリーを最後に本土との移動手段がない。住みにくいのである。昼間、観光客で混雑している厳島神社の参道からは想像できないが、夜間はひっそりとしている。

一方、宮島への転入者が少ないのは、宮島に住みたい人がいても、住宅の確保が難しいことも影響している。人口が減少しているのだから空き家はあるはずなのだが、空き家が出てもゲストハウスに改装されるとか、旅館・ホテルの従業員宿舎や商店の倉庫などに転用される。住宅情報に宮島の空き家情報が出ることはまずない。

経済的には、観光客数の大幅増加から観光消費額は増加しているものの、消費金額の大きい宿泊客数は伸びず、日帰り客ばかり増える。しかも最近では、その多くが食歩歩きで済ませてしまうため、一人当たり観光消費額3千円台へ減少している。それでも、観光客数の大幅増加から観光消費額全体としては増えているのだが、地域内で経済が循環しない。昔は宮島の住民が観光客を対応していたのだが、住民の減少から島内の従業員の6割以上が島外からの通勤者になった。このため、宮島に入ってきたお金が島内では循環せず島外に流出している。さらに、島民の減少により島民向けの商店の売上は減少し、閉店し、生活基盤が崩れ始めている。

3. なぜ伝統文化は衰退するのか

宮島には、厳島神社が主催している管絃祭や雅楽といった行事のほか、島民が担ってきた多くの伝統行事がある。また、杓子や宮島彫りなどの伝統工芸品も存在する。こうした伝統行事や伝統工芸品の多くが衰退・消滅の危機に瀕している。

伝統行事に関しては、地域住民が担っているものの中には、参加者が十分確保できず、規模が縮小したものや継統が困難なものが始まっている。

伝統工芸品に関しては、「宮島細工は宮大工や指物師の技術に由来し、優れた芸術性を持つ工芸品となりました。最盛期には、ロクロ師が200人、杓子づくりの職人が300人、彫刻師が50人程度いたといわれます。今日でも、杓子を「みやじま」と呼ぶ地域もあるほど全国的に有名です。木工品のほかにも、宮島土鈴や宮島張り子が伝統工芸品として製作されていますが、後継者の問題があります。以前は、寄木指物、竹細工、歯染籠細工、一角焼、鹿猿の焼物など様々な工芸品が製作されていましたが後継者難などにより途絶えています。……このままの状況が続くと、これらの衰退や消滅が懸念され、担い手を確保するための取組が必要です」という状況に陥っている。

また、宮島の街並みを復活させるために、町屋通りを中心に「重要伝統的建造物群保存地区」に指定された。宮島が一流の観光地であるためには、伝統文化や歴史的町並みを保存していくことが望ましいが、そのための費用も負担していかなければならない。

4. なぜ生活環境、自然環境が悪化するのか

観光シーズンになると宮島口を中心に国道2号線の交通渋滞が深刻化している。

商店街では焼き牡蠣、揚げもみじ、にぎり天などの食べ歩きが人気だが、ポイ捨てごみが問題となっている。実は、商店街にゴミ箱がない。あえて、探せば、商店街の中央付近にある市のおもてなしトイレの中にゴミ箱があるが、食べ歩いているだけの人は気づかない。商店街として、まとまって対応すべきではないかと思われる。

宮島海岸には、発砲スチロールや塩ビ管の漂着物が増加している。この問題は、広島湾全体の問題なのだが、広島県が行っている「海岸漂着物に関する実態調査ⁱⁱ⁾」(年4回実施)によると、漂着ゴミの半分が広島湾を中心に行われている牡蠣養殖の漁具である発砲スチロール性フロートや牡蠣養殖用パイプと分析されている。宮島では多くのボランティアが海岸清掃を定期的に行っていることで、観光客が立ち寄りエリアはあまり目立たないが、観光エリア以外の海岸では、多くの漂流物が堆積しているようだ。

広島湾の牡蠣筏から流出した海洋ゴミは、広島県内だけでなく山口県の周防大島にも漂着している。大量のカキ養殖用パイプが山口県の周防大島の海岸などに流れ着いていることから、山口県は2018年5月、流出防止対策の徹底を求める要望書を広島県に提出している。これに対し、広島県議会では2021年12月、国に対し「1. 使用済み漁具のリサイクルの取組に対する支援やリサイクル技術・システムの開発促進を図ること。2. 海洋プラスチックゴミ問題の解決に向けて、省庁横断的な支援策や予算措置を検討すること。」を求める意見書を提出している。広島の名産品である牡蠣の養殖に伴う海洋プラスチックゴミ問題は複雑・深刻化している。

5. なぜ地元自治体の税収は減るのか

宮島の観光客は大幅に増加しているが、宮島地域の税収はむしろ減少している。市町村の税収の中心は住民税と固定資産税である。宮島地域は人口が減少しているため住民税は増えない。宮島の土地の96%は国有地で非課税、寺や神社は非課税、世界遺産の街のため各種規制が厳しく新しい旅館・ホテルの建設は簡単には認められないため、固定資産税も増えない。観光客は増えているが、廿日市市の税収増加には結びついていない。

その一方、観光客が増えるとゴミが増える、公衆トイレが足りない、外人向けに看板を設置することになるが、こうした支出は市町村の住民サービスの一環として支出される。財政赤字を補填する国からの交付税は、あくまで住民をベースに計算されており、観光客の増加による支出増は勘案してもらえない。観光客が増えると



市町村の財政は悪化するという現象が生じる。

廿日市市の観光振興基本計画は、観光シーズンの観光客数をこれ以上増やさない計画となっている。その理由として、同計画では「観光シーズンにはゴミやトイレなどの受け入れ環境面やロープウェーの待ち時間等において観光客の不満が顕在化しやすい現状にある」ⁱⁱⁱためとしているが、観光客の受け入れ負担を感じているのではないかと推察してしまう。なお、実際の観光客数は計画を大きく上回って増加している。

京都、金沢、福岡などでは、こうした財政課題を解消するため、宿泊税を導入することで税収の拡大を図っているが、宮島はそもそも旅館ホテルが少なく、宿泊税では大きな税収が期待できない。そこで、廿日市市では、宮島に訪問する観光客から一人100円ずつ徴収する「宮島訪問税」を計画した。

6. 観光客の増加を良い社会・環境の改善につなげる方策

宮島では、住民数の減少、伝統文化の衰退、交通渋滞やゴミのポイ捨てなど社会・環境面を中心に多くの問題があることが分かった。廿日市市では、「宮島まちづくり基本構想」(令和2年3月)を策定している。その中で、宮島には多くの課題があり、長期的に解決を図っていくとしている。

しかし、そうした課題解決に当たる上で最大の課題が財源である。宮島地区の税収は減少している。廿日市市としても、少子高齢化の下で財政余力は低下傾向にある。どのような解決策が取りうるのか難しい課題となっていたが、2021年度に大きな前進が見られた。

宮島のある廿日市市では10年以上前から、宮島を訪れる観光客から税金を徴収す

ることを検討してきた。令和5年（2023年度）より観光客一人当たり100円を徴収する「宮島訪問税」という独自税制（法定外普通税）を策定、2021年度7月に国に認められたのである。年間400万人の来島者を前提とすると年間3億円もの税収となる。宮島地域の税収は年間2～3億円のため、税収が2倍以上に増加することになる。宮島が社会・環境面での各種課題を解決していくために必要となる大きな財源が確保されたことになる。

宮島訪問税の概要

項目	内容
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）
税率	・訪問者が訪問するごとに1人1回につき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
徴税開始時期	令和5年春を目途に徴収開始の準備を進めていくが、新型コロナウイルス感染症の収束状況等を考慮した上で施行期日を決定する
税収見込	（初年度）約2億円（平年度）約3億円
納税義務者	訪問者 ただし、宮島町の区域の住民および宮島町の区域内にある事務所又は事業所に通勤する者、宮島町の区域内にある学校、保育所等に通う児童、幼児等を除く。
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
課税を行う期間	条例施行後5年を目途に見直しを行うこととする規定あり

出典：総務省「宮島訪問税制度の概要」¹⁹ から筆者作成

宮島訪問税の注目すべき点は、

- ① 多額の税収が見込まれる。現在の廿日市市宮島地域の税収は年間2～3億円だが、宮島訪問税は、これを上回る年間3億円程度（注）の税収が見込まれる。注。年間観光客数400万人が前提。観光客数がこれを上ると一人100円の割合で税収が拡大する。年間観光客数500万人で約4億円、600万人で約5億円の税収となる。
- ② 廿日市市議会では、資金用途を観光対策に限定すべきという意見もあったが、宿泊税のような法定外目的税ではなく法定外普通税のため、税法上の資金使

途制限はなく、宮島の各種課題に使うことが可能である。

- ③ この税金の最大の特徴は、課税対象を観光客に限定し、宮島の住民を課税対象から除外している点である。この点で日本最初の税制と言える。宮島の人口は約1,500人しかおらず、生活基盤の多くを本土側に依存し頻繁に行き来しているため、本土と行き来するたびに課税されるのでは住民の納得が得られない。今回、住民を外す制度設計で総務省の同意を得たことで、実現に向けて大きく前進した。課税対象から住民を外す理論的な根拠として、廿日市市にアドバイスをを行った神奈川大の青木（2021）は、課税の根拠を応益課税ではなく原因者課税へ方向転換したことで可能となったと説明している。

7. 世界の取り組み

宮島と同様の税制を検討している世界的な観光地がある。イタリアのヴェネチアである。ヴェネチアと宮島はいずれも歴史的な観光地であり世界遺産でもある。ヴェネチアは住民約5万人に対し年間観光客は3,000万人に上るが、宮島は住民約1,500人に対し年間観光客は400万人に上る。ヴェネチアにはかつて約15万人が住んでいたが、今では約5万人に減少しているが、宮島にはかつては5千人が住んでいたが、今では1,500に減少している。観光客数や住民数は一桁違うが、似ている点が多い。

この二つの観光地で導入が検討・予定されているのが、観光客から徴収する訪問税である。ただし、相違点もある。ヴェネチアでは、観光客の少ない閑散期は3ユーロ、繁忙期は10ユーロといったように、季節によって徴収税率を変え、観光客数の平準化を図ることを考えている。一方、宮島訪問税は一律100円を予定しており、ヴェネチアのような季節変動を行うことは議論されていない。もっとも、繁忙期と閑散期で金額を変えることは可能なので、将来は季節により変動される可能性はある。

8. ま と め

宮島はここ20年で観光客数が倍増しており、観光立国を目指す日本の優等生であるが、観光客が大幅に増えたことで地域は良くなったのか。SDGs（経済・社会・環境に配慮した持続可能な開発目標）の視点で考えると、多くの問題を抱えていることが分かった。

こうした問題は宮島だけではなく、京都・金沢・鎌倉といった人気の歴史的・伝統的観光地では同様にみられている。こうした問題を解決するための財源として、京都市や金沢市では宿泊税という法定外目的税を導入し税収の増加を図っている。しかし、宮島には宿泊施設が少ないため、宿泊税では税収が限られている。そこで、宮島に来た人に課税する入島税を10年以上前から検討してきたが、2023年度から「宮

島訪問税」が実現できることになった。

これまで宮島では、観光客が増えるほど財政が悪化するという問題に直面してきたが、「宮島訪問税」の導入により、観光客が増えるほど税収が拡大することになる。観光客の増加による経済効果だけでなく、増加する税収により社会・環境問題への取り組みを強め、SDGs（持続可能な開発目標）の視点で見ても、宮島が一流の観光地となることを期待したい。

注

- 1) 松原淳一は広島文教大学グローバルコミュニケーション学科教授、中村明日香および新田美優は同学科4年で松原研究室ゼミ生。中村がSDGsからみた問題点を調査、新田美優が宮島訪問税を調査、松原が作成指導および監修を行った。

引用文献・参考文献

- i) 廿日市市「宮島まちづくり基本構想」（2020年3月）
- ii) 広島県「広島県海岸漂着物実態調査業務結果報告書」（令和2年度）
- iii) 廿日市市「観光振興基本計画」（平成27年）
- iv) 総務省「広島県廿日市市『宮島訪問税』の新設」（令和3年7月）https://www.soumu.go.jp/main_content/000761092.pdf
- v) 青木宗明（2021）「地方独自財源の展望～応益から原因者課税へ転換した『宮島訪問税（仮）』～」『税研』No 215, 2021-01, pp 54-60