

ホスピタリティ産業公共インフラ整備のための 特別地方税制度の考察と日本への導入戦略について －米国フロリダ州オレンジ郡における事例検証より

Analysis of Regional Special-Purpose Tourism Development Taxation System to
Finance Hospitality Public Infrastructure Development & Destination
Marketing and its Strategic Introduction in Japan:
Case Analysis of Orange County, Florida, USA

ホスピタリティ研究所
招聘研究員 原 忠 之

要 旨

2003年の観光立国宣言、2008年の観光庁設立と、日本政府は観光を産業として捉え、21世紀の輸出産業として域外客を誘致し、外貨獲得を図る事で、20世紀型の製造業中心の輸出産業の国際競争力低下や少子化高齢化による国内総生産への影響に対応せんとする確かな長期戦略を打ち出している。そして2013年は2011年の東北大震災及び福島原発の放射能漏れの報道による外国人客減少を2年ぶりに乗越え、政府悲願の年間1千万人も射程に入り、2020年の東京オリンピック誘致決定により、インバウンド客増加の傾向はより明確になっている。一方で、国家全体及び地方地域の観光地マーケティング関連資金については、一般予算からの割当という方式だと戦略的・機動的な重点予算配分が難しく、また観光需要の平準化の起爆剤となりえる会議関連産業（MICE）の公共インフラである国や地方自治体所有の大規模会議場・展示場は開発資金元利金返済の負担も十分に出来ない運営赤字状態になってしまう構造的な問題がある。

世界の複数国で導入済の地方特別目的税制度はこれら問題を中央政府の支援無しに一気に構造的解決が出来る潜在性がある。全米最高の年間訪問客数である5千5百万人を2012年に受入れた人口百万人強の地方都市に過ぎないオーランド（オレンジ郡）では宿泊代金につき6%の課税収入を中心に年間177億円（\$1＝100円換算）の「観光開発税」収入があり、その約40%は全米第二位の延床面積を持つ国際会議場開発関連の地方債元利金償還費用に、残りで地元観光地マーケティング組織の年間運営予算を中心としたマーケティング活動に充てている。日本において観光が産業として多額の資金を動かすようになる前に、しっかりと民間ホスピタリティ産業に必要な観光インフラ整備資金を確保するビジネスモデルを構築して置かないと、数倍の訪日客が来てからの制度導入はより困難になるため、実現可能な地方自治体から早急に同制度導入を研究すべき点について、オーランドの先進事例を検証する。

キーワード

観光立国、ホスピタリティ産業、会議関連産業、MICE、会議場、地方特別目的税、
観光インフラ開発資金、観光地マーケティング予算、地方選択税、観光開発税、
オフバランスシート資金調達、特別地方債、使途限定特別地方税、
宿泊税、オーランド、オレンジ郡、フロリダ州

英文要旨

Japanese government declared its strategic development of tourism in 2003, followed by the inauguration of the Japan Tourism Agency in 2008. Japan expects to have annual inbound visitors of 10 million for the first time in 2013, overcoming its huge drop in the aftermath of the tsunami and radiation leak from the Fukushima nuclear plants in 2011. The International Olympic Committee's decision to award the 2020 Olympics to Tokyo further solidifies the increasing trend of inbound visitors to the nation. In the meantime, destination marketing budgets of both central and regional governments are allotted from their general budget, leading to inflexibility to implement strategic allocation of budgets to promote inbound tourism. When huge tourism infrastructures, such as convention centers were built, the construction costs came from the general budget. However, it is known to be challenging to operate those huge infrastructures in operational profit, resulting in a shortage of cash flow to service debts.

The introduction of the special purpose tax at regional levels would present a viable funding solution for destination marketing activities and for developing of public infrastructures, based on the case analysis of Orange County, Florida, also known as Orlando, a mid-sized metropolitan area of 1.1 million residents attracting 55 million visitors, the highest number with any destinations in the U.S. The idea of tourism planning should envisage a successful regional business model in which special purpose tourism tax revenues would finance the needs of visitors without taxing the local community.

1. はじめに

日本は2003年の観光立国宣言、そして2008年の観光庁設立と観光を輸出産業として育成していく事をその戦略として打ち出すに至っている。その背景としては、20世紀後半に日本を太平洋戦争の敗戦から世界第二位の経済規模を誇るまでに成長させた、輸出産業主導型製造業による成功モデルが、近隣国への技術移転が進むにつれて相対的な国際競争力を失ってきている事と、居住者人口そのものが1億2千8百万人をピークに減少に転じている少子化高齢化という構造的要因がある。(総務省統計局, 2013)

居住人口が増えないということは、現状で年間観光総支出の約95%を占める(1)国内宿泊旅行支出、(2)国内日帰旅行支出及び(3)海外旅行の国内分支出(自宅から最寄の国際空港までの移動往復分)の規模そのものが大幅に増加する事は見込めず、今後は現時点では5%程度に過ぎない(4)外国人旅行者来日時国内観光支出に焦点を絞るという国の長期戦略は正しい。また経済効果ということで言えば、上記4部門のうち、外貨獲得という輸出産業と同様の経済効果が認められるのは(4)外国人旅行者来日時の国

内観光支出(いわゆるインバウンド客の支出)だけである点からも、21世紀の日本が次の外貨獲得ビジネスモデルを見つけるまで、国家を先導すべき牽引役としての産業セクターの一つとしての即戦力としての期待がかかっている。民間企業の目的を欧米流のコーポレートファイナンスの教科書に求めるならば、「株主価値の最大化」であり、その手段として「当期利益の最大化」となるが、では中央政府や地方自治体にとっての目的は何かというと、「域内納税者の生活水準の維持・向上」である。そのためには、雇用促進による失業率の低下が重要な戦術であり、外貨を獲得しつつ、且つ域内での雇用創出に繋がる輸出産業は理想的な産業セクターである。

しかしながら、観光を産業として捉えた場合、政府の関与によって枠組みを予め作っておかないと、産業セクターとして成長すればするほど、財政面で立ち回らないような構造的問題が露見化する。それら問題は大きく言って(1)観光インフラ開発費・維持費問題、と(2)観光地マーケティング費用問題の二分野である。

1.1 観光インフラ開発費・維持費問題

レジャー客という規模で言えば最大の観光需要

を生み出す個人・団体セグメントは季節変動が大きく、日本も含めて世界の多くの国で、夏季に需要が最大化するため、ホスピタリティ産業（ホテル等）がその季節の需要水準に合わせて設備投資を行うと、閑散期には十分な施設稼働率を確保出来ず、固定資産比率の高い運営形態故に固定負債比率も高く、当期利益確保が厳しい状況となる。そのため、夏季以外の閑散期に地域への集客を目指すために、安易な値引きによるレジャー客確保ではなく、レジャー客以外のセグメント、特にビジネス客を集客出来る観光インフラ施設を公共設備投資として域内に建設し、域内・周辺のホスピタリティ産業ビジネス（ホテル・レストラン・輸送業、娯楽施設等）への売上増によって繁忙期以外での季節変動に対応するというビジネスモデルが世界の多くの観光地で政策的に展開されている。典型的な公共観光インフラ投資施設としては国際会議場が上げられよう。区民町民市民センターのように居住者へのサービスを主眼として建設される施設とは異なり、国際会議場は域外からの参加者を集客する意味で輸出産業インフラである。但し、これら観光インフラ公共施設投資には地元住民の利用を主眼としない観光インフラ施設に、地元住民からの税収をベースとする一般財源を当該施設開発・建設に使う部分と、また開業後にこの手の施設は単体で黒字運営するのは困難なため、また一般財源で運営赤字を補填しなくてはならないという部分の二つで、投資者と利用者、そして受益者が正確にマッチしないという問題が生じる。観光公共インフラ投資者は納税者、つまり地域居住者だが、所有者は地方自治体、利用者は国際会議や展示会出席のビジネス客という域外居住者、そしてそのビジネスの受益者は、域内のホスピタリティ産業関連ビジネスとそこに雇用されている従業員ということになる。MICE（Meeting, Incentive, Conference（Convention）, Exhibition）と呼ばれる会議関連需要は、季節変動に悩む観光地にとっては、閑散期に自ら観光需要を掘り起こすビジネスであり、その恩恵はまず

直接にホスピタリティ産業に波及し、間接的にはそこで発生した法人税・従業員の所得税から政府は間接的に税収を得ることになる。但し、開発・建設にかかわる資金負担と、施設所有する政府・自治体の運営赤字負担というさしあたって発生する資金負担（Fenich 1992）を如何に全体の観光を産業・ビジネスとして回収・負担していくかという部分については、日本では財政的・構造的な解決策は提示されていない。

1.2 観光地マーケティング予算問題

セールスとは異なり、マーケティングとは顧客のニーズを調査し、自組織内外の資源を組み合わせ、顧客のニーズに合致した商品サービスを提供して、満足してもらい、願わくばリピーターになってもらうことである。それを個別のホテルやレストランで実施する場合よりももっとマクロレベルで、特定の国（例：日本）や特定の観光地（例：ハワイ、京都、東京、バリ島、ニューヨーク市）のマーケティングをすることをデスティネーションマーケティング（destination marketing）と呼ぶ。観光地マーケティングと言えよう。

観光地マーケティング、特にインバウンド客に対しては、ホテルやレストラン等が単体で行ってもあまり費用対効果は無いため、国レベルでのマーケティングならば、政府観光局、地方レベルでのマーケティングならば各地のコンベンションビジターズビューローが主導し、場合によってはそのマーケティングにホスピタリティ産業の民間会社が相乗りをして彼らのリーダーシップに付いて行くことになる。この観光地マーケティングの投資者は、政府・地方自治体の一般財源が原資である場合は、投資家は納税者、つまり地域居住者だが、その対象先は域外居住者、そしてこれが上手く行った際の受益者は域内のホスピタリティ産業関連ビジネスとそこに雇用されている従業員ということになる。デスティネーションマーケティングもMICE同様に、季節変動に悩む観光地にとっては、閑散期に自ら観光需要を掘り

起こして地域への来訪者を増加させるビジネスであり、その恩恵はまず直接にホスピタリティ産業に波及し、間接的にはそこで発生した法人税・従業員の所得税から政府は間接的に税収を得ることになる。但し、費用対効果が測定しにくいマーケティングの資金負担を如何に全体の観光を産業・ビジネスとして回収・負担していくかという部分については、MICE業務同様に日本では構造的な解決策は提示されていない。例えば、本来ならば温泉利用客から徴収する入湯税は、温泉地のマーケティングや温泉地の共通観光インフラ整備（外国語標識や案内板整備等）というように用途を限定して、温泉利用客の便宜向上に使われるべきであるが、これも地方自治体の一般財源に入ってしまう、本当に温泉観光に役立つ用途に使われたかは不明となってしまう。

2. 先行研究

まずは、国際会議場に関する恩恵と問題点についての先行研究を俯瞰し、その後、観光地マーケティング、そして観光地維持の資金源について調べる。

2.1 国際会議場に関して

米国においては、国際会議場は季節変動のある観光地での閑散期の観光需要を底上げする手段として建設され、また会議出席者の平均滞在日数、平均支出額、一行人数平均はいずれもレジャー客より高いため、その恩恵は大きい (Braun, Bradley 1992)。しかしながら、ほとんどの国際会議場は単体の営業成績を見るならば、赤字運営を余儀なくされている (Fenich 1992)。国際会議場と各種スポーツ競技場はそれだけの収支状況に着目するならば地域経済にとっては赤字の施設となってしまう (Ronald 2001)。国際会議場は単体では赤字運営となるが、周囲の観光ホスピタリティ産業により多くの売上を計上させる効果があり、そこで直接に徴収出来る税制度との組合せによる総合的な投資効果を考えないと、単体の財務諸表は経済効果を過

小評価してしまうことになる。(Kock et al 2008)

2.2 観光地マーケティング予算財源に関して

米国では1993年までは観光地マーケティングの予算は、一般財源からの拠出、つまり納税者の負担によってのみ確保されていたが、受益者である観光ホスピタリティ業界はそれら支出にタダ乗りをしているだけなのではという批判が高まり、ついに1993年にコロラド州議会にて州一般予算からの拠出を廃止する法案が通過した経緯がある (Bonhan, C and J Mak 1996)。コロラド州の場合はその後7年間、州政府の観光奨励予算が一切付かないという事態が継続した。

ミズーリ州では1994年に観光収入に直接課税するという特別税を実施し、同時に一般財源からの予算を漸進的に減少させるという試みが実施された。(Bonham, C. and J. Mak 1996)

また、オクラホマ州では対象産業を幅広く設定し、ホテル、レストラン、バー、レンタカー会社、ツアーバス、観光用輸送業者、観光施設入場券等で売上げに課税する方式が導入された。ワシントンDCでは市議会がホテル宿泊税導入を決議し、アーカンソー州ではホテルモーター、マリナーレンタル、その他観光施設での売上げに対する2%の特別税が導入されている。

2.3 公共自然公園維持費問題について

観光施設の維持費を一般財源に求めるのではなく、次第に観光施設利用に際してのフィー収入に転嫁していくという動きはカナダの自然・国立公園で実施された。カナダには多くの自然・国立公園があるが、利用者数増加で施設維持に必要な費用は増加傾向にある時期に、運営維持予算が削減されて、公園の管理能力が低下した時期が在った。その時期に、公園側は中央・地方政府からの一般予算割当を増加させるのが困難な点に直面したため、実際の公園内のサービスや施設利用に対しての利用料金徴収という形で、一般予算への依存度を低減させた。(Van Sickle, Kerry 1998)

これらを見ると、観光財源の研究は実証的な定性的な事例研究が過半数であり、それは研究対象数が少なく、実際のデータを取得するのが困難な事と統計解析を実施するほどの第二義的なデータが存在しない事に起因すると思われる。

3. 理論フレームワーク

当研究論文は先行研究同様に、ケース検証の形を取る。故に、直接データを収集してそれを仮説検定に基づき統計解析して対外的普遍性を確保する、定量的解析の形は取らない。他の都市にて実行されているケースを分析し、その枠組みが如何に地域経済に対して、観光公共インフラ開発・維持費問題と観光地マーケティング予算問題を解決しているのかを調べていく。

3.1 検証地の選択について

検証対象地としては、米国フロリダ州オーランドを選択する。その理由としては（１）当該観光地への訪問客は2012年度実績で55百万人と、全米第一位の集客数を誇る（２）地域規模は120万人と、中規模都市であり、居住者の50倍の訪問客が来訪するため、観光を産業として地方経済を回していくための仕組みが整備されている、の二つがある。

3.1.1 フロリダ州、オレンジ郡とオーランド市について

フロリダ州は19百万人の人口を持ち、農業に関しては、全米の2/3のオレンジを生産し、世界中の40%のオレンジジュースを供給している。観光業に関しては、州全体で2011年には過去最高の87百万人が来訪し、670億ドル（\$1=100円として、6兆7千億円）が観光支出としてフロリダ州で消費されている。（VisitFlorida 2013）オーランドと一般に呼称される地域は、ほぼオレンジ郡と地域が同一であり、オレンジ郡の中にオーランド市が内包されている。オレンジ郡はフロリダ州に

67存在する郡の一つである。オレンジ郡は、元々はオレンジの栽培が盛んで郡の名前が付いたが、かつて発生した冷害によるオレンジへの壊滅的な被害とWalt Disney World開業後の観光産業ブームで人口増加が始まり、現時点では120万人の居住者を抱える地域となっている。テーマパークやアトラクションが集積する地区故、居住人口の数十倍である、年間55百万人の訪問客という全米第一位の年間来訪客数を誇る地域となっている。

オーランド市はオレンジ郡の中に位置し、面積としてはオレンジ郡の約1/7を占め、人口は約25万人である。フロリダ州、オレンジ郡、オーランド市を比較すると、オレンジ郡、オーランド市のあるセントラルフロリダ地区の特徴が見えてくる。州平均と比較して、高齢者比率が低く、若年層が多く、ヒスパニック（スペイン語を母国語とする中南米出身者）が多く、教育水準がより高く、持ち家比率が低く、多層構造のアパート居住者が多く、また人口当たり小売店売上高が週平均より高い。これは全米第二位の学生数（6万人）を持つ州立大学がある事も反映されている。比較表についてはTable 1を参照されたい。

3.1.2 オレンジ郡開発の歴史背景とホスピタリティ産業のニーズ

フロリダ州は南北に伸びる半島部分と米国大陸を西に伸びるその付け根の部分からなるが、歴史的には、半島部分の臨海部に鉄道が開通した後で、多くの退職者が温暖な気候を求めて沿岸部に移住してきた経緯がある。半島の中央部分は沼地や湿地帯が多く、大規模な農業には適しない地域も存在し、開発は後発であったため、未開の土地が豊富に残った。デイズニー社がWalt Disney Worldを開発するためのまとまった土地を1960年代に買収出来た背景である。その後、1971年10月にWalt Disney Worldが開業したことで、スペースシャトル打ち上げ基地であった臨海部のケーブカナベラルから車で30分程度のオーランド地区に集積していた軍需産業が研究開発用に保有してい

Table 1 : Selected Facts at Glance of City of Orlando Orange County, and State of Florida

People QuickFacts	City of Orlando	Orange County	State of Florida
Population, 2012 estimate	249,562	1,202,234	19,317,568
Population, percent change, April 1, 2010 to July 1, 2012	4.70%	4.90%	2.70%
Persons under 5 years, percent, 2012	7.10%	6.30%	5.50%
Persons under 18 years, percent, 2012	21.90%	23.10%	20.70%
Persons 65 years and over, percent, 2012	9.40%	10.20%	18.20%
Female persons, percent, 2012	51.40%	50.80%	51.10%
White alone, percent, 2012 (a)	57.60%	69.80%	78.30%
Black or African American alone, percent, 2012 (a)	28.10%	21.80%	16.60%
Asian alone, percent, 2012 (a)	3.80%	5.30%	2.70%
Native Hawaiian and Other Pacific Islander alone, percent, 2012 (a)	0.10%	0.20%	0.10%
Two or More Races, percent, 2012	3.40%	2.40%	1.90%
Hispanic or Latino, percent, 2012 (b)	25.40%	28.20%	23.20%
White alone, not Hispanic or Latino, percent, 2012	41.30%	44.80%	57.00%
Living in same house 1 year & over, percent, 2007-2011	70.90%	79.30%	83.50%
Foreign born persons, percent, 2007-2011	18.80%	19.40%	19.20%
Language other than English spoken at home, percent age 5+, 2007-2011	32.30%	33.00%	27.00%
High school graduate or higher, percent of persons age 25+, 2007-2011	86.70%	86.90%	85.50%
Bachelor's degree or higher, percent of persons age 25+, 2007-2011	31.90%	30.00%	26.00%
Veterans, 2007-2011	13,116	67,052	1,637,466
Mean travel time to work (minutes) , workers age 16+, 2007-2011	24.7	26.3	25.7
Housing units, 2011	121,254	492,209	9,026,965
Homeownership rate, 2007-2011	40.60%	59.60%	69.00%
Housing units in multi-unit structures, percent, 2007-2011	57.30%	32.50%	29.90%
Median value of owner-occupied housing units, 2007-2011	\$199,600	\$211,100	\$188,600
Households, 2007-2011	98,067	408,605	7,140,096
Persons per household, 2007-2011	2.37	2.72	2.56
Per capita money income in the past 12 months (2011 dollars) , 2007-2011	\$25,864	\$25,494	\$26,733
Median household income, 2007-2011	\$42,755	\$49,731	\$47,827
Persons below poverty level, percent, 2007-2011	17.30%	14.90%	14.70%
Retail sales per capita, 2007	32,493	\$18,005	\$14,353
Accommodation and food services sales, 2007 (\$1,000)	1,514,522	6,645,089	41,922,059
Land area in square miles, 2010	102	903.43	53,624.76
Persons per square mile, 2010	2,327	1,268.50	350.6

Source: U.S. Census Bureau - <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/12/1253000.html>

た土地が、テーマパークやホテル等の観光関連産業に転売されていった経緯がある。

Walt Disney World 開業後に観光ブームとなり、1973年のオイルショックを乗り越えて、レジャー

客の観光需要に応えるべく、ホテル等の設備投資が行われたが、子供連れ家族客が主な客層であったため、学校の夏休み時期に需要がピークを迎え、ピーク時の観光需要を目論んで投資した施設

では閑散期との需要差による季節変動が深刻な経営問題となった。観光を産業として育成し、地域経済を観光需要に依存して開発していく場合に、世界のどの観光地でも避けることの出来ない問題である。ホテル等のホスピタリティ産業としては、(1) 閑散期に来訪可能性のある新規客層の開拓 (2) 新規客層のニーズを満たす観光商品・施設の開発を進めなくてはならないが、どちらもホスピタリティ産業、例えば一つのホテルの資金と労力で一気に解決できる問題ではない。

3.1.3 本件分析の対外的普遍性について

オレンジ郡という研究対象を一つに絞るケース式の分析では、当然に、科学的手法で多数の良質なサンプルを回収し、仮説検定をする手法に比べて、対外的普遍性は弱くなる。当該研究対象である、オレンジ郡がホスピタリティ産業における季節性問題を如何に解決して行ったのか、そこで如何に観光を産業として育成するための財源問題をどう対応したのかが、日本を含む別の地域に対して、普遍的な価値や理論的枠組みを少しでも供給出来るかは、その別の地域における問題が、オレンジ郡の問題とどの程度類似性があるかによる。その観点で日本及び日本の観光地を見てみる。

3.1.4 日本の観光・ホスピタリティ産業

日本においても、全体の傾向としては季節変動が見られる。特に既存の大多数の観光需要を支える日本人観光客の宿泊・日帰り需要に関しては、夏休み・及び週末に需要が上昇するが、その他の夏休み時期以外と平日は閑散期となるパターンが存在する。

都市型立地においては季節変動がより少ないことを実証した研究が存在する。(大井 2011) 日本人観光客に関しては大井によると「季節変動指標 ω 、ジニ係数とタイルの季節変動指標 ω 、3つの指標を使用して、全国または都道府県の季節変動を分析した場合、一部の指標では異なった動きをみせたが、おおむね景気後退局面になれば、

季節変動が大きくなり、逆に景気が回復すれば、季節変動が小さくなる」故、日本の景気に左右されず、日本の閑散期にも連続滞在が見込まれる顧客層や、繁忙期以外の需要が期待出来る顧客層を拡大すべきニーズがある点で、日本の観光・ホスピタリティ関連産業の状況はかつてのオーランドが面した状況と類似している。

特に、ラグビー世界選手権2019年、東京オリンピック2020年開催に向けて、増加傾向にあるインバウンド客と会議出席客(MICE分野)を現状以上増加させて、観光立国の実現を図る場合、観光地マーケティングと国際会議場等の観光インフラの開発・運営が必須となるが、一方でその財源を何処に求めるか、既に国民総生産額対比で政府部門借入残高が多い政府に更なる負担を求める以外に資金調達方法はあるのかという議論は盛り上がりを見せていないように見受けられる。故に、観光・ホスピタリティ産業を産業として捉える際に、観光地マーケティング予算財源と観光インフラ施設開発維持予算財源について、研究対象地オレンジ郡・オーランドがどのように対応したのかを検証するのは、日本及び日本国内の観光地計画に一つの選択肢を増やすこととなると思われる。

4. 観光インフラ施設開発維持と観光地マーケティング予算財源分析

4.1 国際会議場と観光地マーケティング組織の経緯

4.1.1 オレンジ郡国際会議場の歴史的背景

オレンジ郡が最初に行動をしたのは、1977年に州議会が「観光開発税」(Tourism Development Tax: TDT) については今後各郡にて、使途目的が限定され、住民投票にて承認を得る事を条件にこの地方特別税を導入出来ることとする」という法案を通してからである。オレンジ郡では同年に委員会を立ち上げ、翌年1978年4月に「観光開発税導入により観光奨励のために国際会議場・市民

センターとアリーナを建設する」という住民投票が可決された。翌月1978年5月には、早速、観光開発税が導入され、当初の税率は2%であった。この年約7ヶ月で\$3百万ドルが特別目的地方税として徴収された。

その後、開発計画が策定され、1980年10月に第一フェーズ着工し、1983年2月に\$54百万ドルの建設資金にて展示場147,510平方フィート、会議場29,603平方フィートの施設が完成。1985年6月に第二フェーズ・拡張案（展示場344,790平方フィート、会議場73,179平方フィート）が提示され、1986年5月にはオレンジ郡の観光開発税税率を2%から1%上乗せして3%とする法案が通過。1989年1月に第二フェーズが完成すると、その後の第二フェーズA、第三、第四フェーズの会議場拡張の財源として更に1%を観光開発税に上乗せして、合計4%とすることを郡議会承認。1990年12月に第二フェーズAが\$13百万ドルにて完成。更に100,000平方フィートのロビーと受付場所を拡張。1992年12月に組織使命書を見直し、Civic（市民の）という名称が省かれ、観光インフラ施設としての位置づけが強調された。1996年1月に219百万ドルの総コストで第三フェーズ完成。展示場は383,400平方フィート、会議場その他で149,019平方フィートが追加され、展示場スペースは総床面積728,190平方フィートとなり、また会議場は総面積で213,457平方フィートとなった。

第四フェーズは更に\$199百万ドルのコストで更に展示場を367,200平方フィート、会議場を99,683平方フィート増床させた。1994年11月に観光開発税はまた1%が上乗せによる税率4%が決議され、1995年2月より実施された。1997年には防災設備強化に\$32百万ドルで改装が実施された。この時点で、オレンジ郡会議場は展示場床面積1,103,538平方フィートとなった。1998年6月に、将来の増床に備え、観光開発税を更に上乗せし5%の決議採択。オーランド地区への会議・展示場需要が継続的に増大したため、2000年8月に第5フェーズの別館を近隣地に着工。2003年9月

に完成し床面積は展示場950,282平方フィート増加。現在、総計で展示場は2,053,820平方フィート、会議場は313,140平方フィートとなり、全米第二位の規模となっている。（Orange County Convention Center 2005）

4.1.2 オーランド観光地マーケティング組織の歴史的背景

オーランド観光地マーケティング組織は、観光開発税導入6年後、オレンジ郡国際会議場・市民センターの第一期が完成した1年後である1984年7月に「オーランド・オレンジ郡コンベンション・ビジターズビューロー」との名称で発足した。このような観光地マーケティング組織については、観光開発税導入の2年前の1976年にOrlando Tourist Trade Associationが発足した時点から議論は出ていた。同時期にオーランド商工会議所は、観光地マーケティング組織はどのような法人形態にしてどう運営したらよいかの議論を続けていたが、結論として、民間活力を導入した民営の非営利団体にすべきとの提案が提示され、オレンジ郡と年間契約を結び、オーランド・オレンジ郡を観光地としてマーケティングするという形態が生まれた。またこの非営利団体は法人会員奨励、ホテル等のホスピタリティ産業販売・紹介仲介、テーマパーク等の入場券代理販売による手数料収入、出版業、会議準備運営補助業等を含む自己努力による現金収入計上にも力を入れている。

なお、収入側は大きく区分すれば「オレンジ郡との年間契約で受領する、観光開発税を財源とする収入が約60%、自己努力で計上する収入が約40%」（VisitOrlando 2013）であり、オレンジ郡納税者からの収入を財源とする一般会計予算からは一切の資金供与を受けていない。

4.2 地方選択税としての観光開発税

米国の場合、州法でまず特別地方税に関する規定を整備合法化し、そこに幾つかの特別地方税を列挙する。フロリダ州の場合、「立法により

許可された地方選択税」という題目下に、地方特別裁量追加売上税、地方選択燃料税、観光レンタル税/観光開発税、観光インパクト税、会議場開発税、地方選択料理飲食税、地方自治体リゾート税が記載されている。全ての地方特別税が全ての郡で適用可能という訳ではなく、例えば、料理飲食税はマイアミデード郡のみで導入可能、会議場開発税はヴォルーシャ郡のみで導入可能、というように州法で規定がされている。(Florida Department of Revenue, 2013)

4.2.1 観光開発税

フロリダ州法では、「6ヶ月以内の滞在期間でホテル、モーター、アパート、下宿、モービルホームパーク（注：トラックで運び込まれる、プレハブ住宅を並べた簡易宿泊施設）、RVパーク、コンドミニウム、タイムシェア施設をレンタル又はリースする場合に、地方政府の選択でレンタル税を導入できる」とある。そして、州法には、階層に分かれた観光開発税の記述がある。

- ・ 1～2%税－レンタル代総額の1から2%で課税。この税収は観光関連施設の資本建設、観光奨励、及び海岸と臨海部の維持に利用出来る。
- ・ 追加の1%税－上記と同じ
- ・ 観光産業高影響税追加1%－その他観光開発税に加えて、観光産業の影響が高い郡ではもう1%が課税出来る。それら郡はBroward, Monroe, Orange, Osceola, Walton 郡に限られる。
- ・ プロスポーツフランチャイズ施設税1%－各郡は上記に加えて1%を課税出来る。その税収はプロのスポーツフランチャイズ施設、春季キャンプ施設及び会議場の開発資金調達のために発行した地方債の元利金償還原資として利用出来、またこれら税収はフロリダ州内、州外、及び海外での観光奨励に利用出来る。
- ・ 追加的プロスポーツフランチャイズ施設税1%－上記と同じ

つまり、州法で観光開発税を規定して、後は税率も含めて各郡議会で法案通過させれば税率、適用先、使途も全て自由という訳ではなく、その枠組みは州法で規定されており、それに従ってどの階層の税を適用するかは郡議会に任されているという仕組みである。現状では、オレンジ郡では全てを適用したフロリダ州法上限の6%となっている。(Florida Department of Revenue, 2013)

4.2.2 使途限定特別地方税としての観光開発税

上記法令にも記載があるように、観光開発税は使途が限定されており、郡政府の一般財源には入らない。「観光関連施設の資本建設、観光奨励、及び海岸と臨海部の維持」、または「プロのスポーツフランチャイズ施設、春季キャンプ施設及び会議場の開発資金調達のために発行した地方債の元利金償還原資、及びフロリダ州内、州外、及び海外での観光奨励」に利用出来る。ここが日本における入湯税の処理と異なる部分である。観光客から受け取った特別地方税収は、観光奨励と会議場建設資金及び建設資金調達した地方債の償還に使えると明記されている。つまりこれら特別地方税収が観光地奨励と国際会議場建設資金又は関連借入金返済に利用出来るという枠組みの法的根拠が存在するのである。

4.3 観光開発税収とその使途の検証

ここでは、オレンジ郡の観光開発税が過去数年どのように推移しているか、そして地方特別税としての税収が、オレンジ郡の一般税収規模に比較してどの程度の大きさが在るのかを検証したい。

4.3.1 観光開発税収の推移

観光開発税の年間税収額を見ると、オーランド地区への観光産業の成長と共に、ほぼ順調に推移しているのが見える。例外としては9/11同時テロが発生した2001年といわゆるリーマンショックに付随した景気後退が起こった2009年は前年比二

桁の税収減収を記録しているが、それ以外はほぼ順調に推移し、直近の2012年には177百万ドル（\$ 1 = 100円として、約177億円）の税収を確保している。

Table 2 : Orange County, FL Tourism Development Tax Revenues

	Orange*	tax %	Increase %
1995	\$68,257,785	5.0%	--
1996	\$81,059,719	5.0%	18.76%
1997	\$92,862,345	5.0%	14.56%
1998	\$97,935,188	5.0%	5.46%
1999	\$100,539,325	5.0%	2.66%
2000	\$109,411,700	5.0%	8.82%
2001	\$97,932,100	5.0%	-10.49%
2002	\$94,701,200	5.0%	-3.30%
2003	\$94,512,900	5.0%	-0.20%
2004	\$114,317,500	5.0%	20.95%
2005	\$122,151,700	5.0%	6.85%
2006	\$137,204,800	6.0%	12.32%
2007	\$165,661,400	6.0%	20.74%
2008	\$165,064,400	6.0%	-0.36%
2009	\$140,202,100	6.0%	-15.06%
2010	\$153,276,500	6.0%	9.33%
2011	\$176,533,100	6.0%	15.17%
2012	\$177,607,100	6.0%	0.61%

Source: Orange County, FL, Comptrollers' Offices

4.3.2 観光開発税の支出概要

2011年の観光開発税の年間徴収総額は176百万ドル（\$ 1 = 100円として、約176億円）であったが、その税収の約4割はオレンジ郡国際会議場の建設時に発行した地方債の元利金返済に充てられている。オレンジ郡会議場の運営赤字補填額は相当少なくなって来ており、観光開発税の5%が会議場の運営補助・赤字補填に割り当てられているのみである。（Table 3 参照）

4.3.3 観光開発税の相対的な規模と財政的意義

それでは、オレンジ郡の観光開発税はオレンジ郡の一般総予算と比較してどの程度の規模である

かを検証したい。2011-2012年のオレンジ郡一般予算は3,251百万ドル（\$ 1 = 100円として、約3,251億円）であるので、177百万ドルの観光開発特別地方税収は郡政府予算と照らし合わせると約5.4%の規模となっている。

Table 3 : Allocation of Tourism Development Tax Usage, Orange County, FL

Expenditure Items	Percentages
Convention Center Debt Service	41%
Visit Orlando (DMO) Contract	20%
Renewal & Replacement	13%
City Venue	13%
Capital Outlay	5 %
Convention Center Operations	5 %
Arts and Cultural Funding	2 %
History Center & Others	1 %
TOTAL (\$175.3 Million)	100%

Source: made by authors based on Orange County Comptroller's Office

この特別地方税の意義は大きい。オレンジ郡は観光を産業として計画するに際し、この産業育成のニーズは十分認識しつつも、その育成に必要な観光地マーケティングと観光インフラである国際会議場建設資金については、観光産業を利用する訪問客（地元に住居せず、郡議会の投票権も無い、「代表無くして課税される」が、観光産業インフラやマーケティングの消費者）に課税した使途限定地方税収だけで地方債の元利金返済をしたり、年間活動資金を供給したりと、郡政府の一般予算負担無しで全体を回す仕組みを構築している。

オレンジ郡は、地元納税者からの一般財源を原資とする資金一切無しでその観光地マーケティングを実行していることになる。観光地マーケティングを実行する Visit Orlando の年間予算を見ると収入側には観光開発税から34百万ドルを受け取り、MICE 関係マーケティングに10百万ドル、観光客向けに10百万ドル、国内外のマーケティングに26百万ドルを利用している。（Table 4 参照）

なお、オレンジ郡の場合は、ホスピタリティ産業セクター、特にホテル産業が、季節変動リスク

Table 4 : Visit Orlando (DMO) Annual Budget in 2012

Support, revenues and gains:	amount	%
Tourist development tax funding (Note 9)	34,969,775	62.4%
Convention sales and marketing	1,838,901	3.3%
Destination meeting services	939,222	1.7%
Visitor services	9,740,105	17.4%
Member services	2,836,047	5.1%
Domestic and international marketing	5,529,157	9.9%
Investment income (Note 2)	135,089	0.2%
Other	37,337	0.1%
Total support, revenues and gains	56,025,633	100.0%
Program expenses:		
Convention sales and marketing	10,882,333	19.1%
Destination meeting services	1,754,455	3.1%
Visitor services	10,042,676	17.6%
Member services	1,067,481	1.9%
Domestic and international marketing	26,470,056	46.5%
Public relations	2,629,090	4.6%
Research	1,188,358	2.1%
Total program expenses	54,034,449	94.8%
Supporting services:		
Management and general administration	2,936,933	5.2%
Total expenses	56,971,382	100.0%

Source: Made by Authors Based on Data from Visit Orlando

を軽減するためにオレンジ郡に行動を促し、その財源として使途限定の特別地方税導入へのロビー活動を行ったという経緯がある点に意義がある。日本で同様の特別税を導入する際には、十分に海外での成功事例、特に観光インフラ開発・償還と観光地マーケティング向けと使途限定とすることで恩恵を被るのは季節変動の閑散期に非レジャー客の増加を享受できるホテル等のホスピタリティ産業である点を十分に業界に理解してもらい、法案に反対しないどころか、むしろ、オーランドの事例のように、産業界が売上季節変動対策として新規目的税導入を政府に求めて陳情し、それを受けて中央政府・都道府県・地方自治体で関連法案や税制度を整備していく必要がある。

4.3.4 地方債発行による資金調達手法

4.3.4.1 観光インフラ建設時の資金調達とリスク分散手法

観光を産業として育成するオレンジ郡の取組みの中で、日本ではまだ実現されていない手法がある。それは、観光インフラ建設時の資金調達手法とリスク分散手法に関してである。通常の観光インフラ建設においては、国所有施設の場合は国が、地方自治体所有施設の場合は地方自治体が事業主体となり、一般財源からその資金を拠出する。建設に際して借入を行った場合は、その借入は国なり地方自治体の債務として計上され、その金利費用負担と元本償還の債務を負う。それに加えて、過去論文検索で確認出来たように、会議場や競技場のような毎日稼働しない施設の場合は、単体での黒字経営は難しいため、元利金返済負担に加えて、運営資金補填ニーズも発生してしまう。会議場や競技場の存在で、周囲のホスピタリティ産業（宿泊施設、飲食施設等）は季節変動による閑散期の売上増加効果があり、それは雇用や域内他産業への間接効果にも繋がることは多くの実証研究があるが、他方、それら観光インフラ施設単体の収支状況は赤字となり、その開発費用と運営費用負担は政府一般予算に負担がかかるようになる。観光が産業として納税者の雇用、所得、政府の税収に効果があるという居住者向けのマーケティングを普段から地道に継続しておかないと、遅かれ早かれ、納税者の一部が「域外から遊びに来る観光客施設のために何故、我々納税者の資金を赤字施設開発のツケや維持費に流用するのか。もっと納税者に直接恩恵のある、学校・図書館・消防・治安等に使うべきだ」と質問を行うような発想に繋がってしまう危険がある。オレンジ郡の場合は、会議場開発時に銀行借入でなく、地方債を発行して開発資金調達をしている。米国地方債は、連邦政府からの方針で、投資家の受取利息分が免税となっている。それは、地方政府が連邦政府債と比較して、より低利な資金調達が

客が増えそうだから、観光地奨励予算を20%予算増やせとは傲慢である。域外から遊びに来る観光客はマーケティングなどしなくても勝手に来るだろう。」という居住者の意見に繋がる可能性がある。

オレンジ郡の場合は、観光地マーケティング組織を民間の非営利団体として設立している故、資本関係は無い故に、連結決算の対象にならない。但し、オレンジ郡・オーランドという観光地マーケティングの恩恵は当然にオレンジ郡とその居住者に行き着くわけで、その部分、安定的に地元のためになる仕事をしてもらう必要がある。資本関係無しで運命共同体としての規範と期待を如何に構築するかに関しては、オレンジ郡は年間業務委託契約を結び、地域を観光地としてマーケティングさせ、その対価として観光開発税の一部を支払う形態としている。Table 4 を見てもわかるように、この地方特別・用途限定の観光開発税を原資とする収入は当組織の62%の収入源であり、残りは組織の自助努力による収入計上である。オレンジ郡政府側から見た場合、資本関係を持たない年間業務委託契約先であり、理論的には、オレンジ郡は1年を越える債務や支払義務を一切持たないため、政府子会社、関連組織として自ら観光地マーケティング組織を持って予算をつける場合と比較してリスクはほぼ無い。オレンジ郡が財政危機に陥った場合に、年間契約を更新しなければ、それで当該組織との関係は終わりであり、6割の収入を失っては、おそらく存続は困難となる。但し、オレンジ郡の一般会計から一切の資金も受領しておらず、地域納税者からの財源を一切使わずに、訪問客から徴収した特別地方税で活動資金の6割を賄うという構造は、地域の観光地マーケティングを効果的に行って結果が出れば、来年度以降の年間業務委託契約の委託費決定に上昇圧力を行使出来る。また、地元政府の一般財源や税収動向からは独立して、自組織活動の効果が来訪客数と宿泊料金動向という客観的な指数で計測されて、そちらの市場動向指標の方が来年度の予算

に影響を及ぼすため、より民間組織に近い、成功へのインセンティブが働く組織構造になっている。

5. 結論、限界と将来の研究示唆

5.1 結論

オレンジ郡においては、観光を産業として捉え、その産業を育成・利用する事で、更にその産業を育成していくための財政・税制・政治面での社会システムが存在することを確認した。一般財源から観光関連インフラ開発に予算を割当て、開業後の赤字も一般財源から補填していく、そして観光地マーケティング組織の予算も一般財源から拠出するという方法は、産業としての観光ホスピタリティ産業の地位が低い時代には自然であった構造である。域内総生産の中での貢献度合や産業雇用者数が低い時期に、その産業だけのために地方特別税を導入するという発想にはならない点は理解出来るが、国家や地方自治体の命運を賭けてこの産業を育成するという場合には、産業が成長し多くの矛盾が露呈した後で基本的な制度を変更したり新税を導入する事はより困難になるため、時代を先取りした社会財政制度を早めに構築する方が労力は少なくて済む点は政府・産業界に対して理解を促したい。

宿泊料に対して、固定の金額を徴収する制度、或いは温泉利用の入湯税制度は存在するが、日本では宿泊料に対してあるパーセントの課税をして、その税収を観光奨励と観光インフラ開発資金返済にのみ用途を限定するという税は現状無い。オレンジ郡・オーランドのように地元ホスピタリティ産業、特にホテル業界が季節変動に苦しみ自産業への構造的支援を要求し、その財源として特別地方税導入のロビー活動を行った経緯があるのに比較し、日本のホスピタリティ産業にはこの用途限定地方税、観光開発税の意義と恩恵受益者が誰がまだ十分に理解されていないように見受けられる。内容は同じでも、名称を徴税対象行為に焦

点を当てて「宿泊税」と呼ぶのと、その社会的意義や戦略性のある使途目的に沿って「観光開発税」と呼ぶのでは、一般納税者の印象も異なる点、世界事例で何故この名称が多いのか確認する価値がある。

今後中央政府が財政健全化のために地方政府に対する交付金を減少させていくという状況は日本だけでなく世界各地で起こりえる問題であろう。その際に、観光ホスピタリティ産業の成長余地が大きい観光立地で観光で地域経済を回していく能力がある地方自治体にとっては、オレンジ郡の資金調達手法の事例研究はその資金調達手法の選択肢を増やす事が出来る。オレンジ郡のように、オーランドという国際的なブランド名を持つ地域の場合は特別地方債を発行して投資家に起債地の観光産業のリスクを評価させて資金調達出来る事がわかった。日本ならばオリンピック招致成功した東京、年間5千万人の訪問客を誇る京都、地域的に特別地方税が導入しやすく観光地としての認知度が高い北海道・沖縄等の名前は、国際市場で投資家にその観光地の説明をある程度省けるほどに世界での認知があるため、より当制度の成功可能性が高いと思料される。

最後に、実際に導入を目論む際の課題としては、第一に、導入前には米国事例のように州政府（日本だと都道府県レベル）で特別目的税に関する包括法案を通して、具体的な税率は各郡（又は市町村）議会に任せるのか、或いは中央政府レベルでの立法その他関与が必要なのかの点、そして第二に、導入後、特別目的税化した場合には、オレンジ郡の例ではその性格上徹底的な使途（予算と実績）の透明化が実施されている点を指摘したい。特に後者は、ホテル業界が高い当事者意識を持つ事により、「自分たちが代理徴税した資金が本当に完全に自分たちや観光業のために使われているか」という特別税に対する当事者意識が高まるため、郡政府側では一切の疑念を払拭するために郡政府・観光地マーケティング組織の予算・実績・税申告書まで全てウェブにて開示する状況と

なっている。このような納税者への徹底的な情報開示が始まると、当然に一般財源に関しても同様の透明性要求が波及する可能性がある点は想定しておくべきである。

5.2 限界

当研究には相応の限界が存在する。まず、ケース式の手法を取った事で、この一対象地域で発生した事象がそのまま、世界の他地域で発生するかについては検証が出来ない。またケース手法であることで、既成事実や過去研究結果の引用内容には主観は入らないものの、事実や論文の取捨選択に関しては、研究者の主観が侵入する可能性がある。

5.3 将来の研究示唆

今後、特別地方税や入場料徴収により、訪問客の観光インフラのタダ乗りを是正出来る可能性があるのは、都市型観光地だけではなく、UNESCO世界遺産や国立公園、そして大型の総合型リゾート施設、特に高い集客と売上げが見込まれるカジノ関連施設付開発がある。観光開発税は、宿泊施設宿泊者1室当り単価、稼働率、そして域内総客室数がわかれば、どの程度の%でどの程度の観光開発税が徴収出来るかという数値が試算出来る。

オレンジ郡の場合は2012年数値で、総客室数：80,000室、稼働率：68.8%、平均客室単価：\$96.8、観光開発税率：6%、であるので、ホテル・モーテルの宿泊施設だけでも1億ドル（100億円）超の税収があることは算出できる。またホテル・モーテルの利用率は、来訪客の60%であり、残りの18%は貸別荘・貸アパート・貸コンドミニアム、13%はタイムシェア施設、9%がその他（友人知人宅を含む）であるので、2012年の観光開発税収入の内訳も見えてくる。観光開発税導入により幾らの使途限定特別地方税収が見込めるか、それを原資とすればどのような水準で観光インフラ開発及び観光地マーケティング活動が出来

るのかについては、国や各地方自治体が産業育成戦略計画の一環として、観光立国戦略案が本格的に機能し始める前に試算・研究すべきであろう。日本国内には好例は無いが、世界を見渡せば観光を産業として育成するための財政や社会制度の例は複数ある。特に2013年には日本は史上初の外国人訪日客年間1千万人を達成出来るかという水準まで観光需要が盛り上がっており、2020年の東京オリンピックまでに同数値が2千万人に増加させるには、7年間の複利計算で年間11%の成長率を保てば実現可能という、達成出来る可能性が十分ある数値である。

<著者所属>

早稲田ホスピタリティ研究所・招聘研究員
Associate Dean of Finance and Administration, Rosen College of Hospitality Management, University of Central Florida
国連世界観光機構観光統計局コンサルタント、国連世界観光機構地域支援事務所アドバイザー

<主要参考文献>

- Bonham, C. and J. Mak (1996). "Private versus Public Financing of State Destination Promotion." *Journal of Travel Research* 35(2): 3-10.
- Braun, B. M. and B. Rungeling (1992). "The relative economic impact of convention and tourist visitors on a regional economy: a case study." *International Journal of Hospitality Management* 11(1): 65-71.
- Fenich, G. G. (1992). "Convention center development: pros, cons and unanswered questions." *International Journal of Hospitality Management* 11(3): 183-196.

Florida Department of Revenue (2013). "Local Option Taxes Authorized by the Legislature." Retrieved September 10, 2013, from http://dor.myflorida.com/dor/taxes/local_option.html.

Kock, G., Breiter, D., Hara, T., DiPietro, R.. (2008). "Proposing a Regional Impact Based Feasibility Studies Framework for Convention Centers: A Quantitative Analysis of the Orange County Convention Center (OCCC)." *Journal of Convention & Event Tourism* 9(4): 309-340.

Orange County Convention Center (2005). History of the Orange County Convention Center 1969-2005. Orlando, Florida, Orange County Convention Center.

Orlando, V. (2013). "How We are Funded." Who We Are. Retrieved September 10, 2013, from <http://corporate.visitorlando.com/who-we-are/how-we-are-funded/>

Ronald A. Wirtz (2001) Stadiums and Convention Centers as Community Loss Leaders. *fedgazette*

Van Sickle, K. and P. F. J. Eagles (1998). "Budgets, pricing policies and user fees in Canadian parks' tourism." *Tourism Management* 19(3): 225-235.

VisitFlorida (2013). "Governor Scott Announces Record Year for Tourism Spending." Retrieved 9/10, 2013, from <http://www.visitflorida.com/en-us/media/2013/governor-scott-announces-record-year-for-tourism-spending.html>.

総務省統計局 (2013). "人口の推移." Retrieved 9/10, 2013, from <http://www.stat.go.jp/data/nihon/02.htm>.

大井達雄 (2011) 宿泊旅行統計調査による季節変動に関する一考察. 観光統計を活用した実証分析に関する論文、観光庁