

# 観光による地域づくりと入域料の導入

久銘次 美奈江<sup>1</sup>・井上 聡史<sup>2</sup>・家田 仁<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 社会システム株式会社 社会経済部 (〒150-0013 東京都渋谷区恵比寿 1-20-22)  
E-mail: m\_kumeji@crp.co.jp

<sup>2</sup>正会員 政策研究大学院大学 客員教授 (〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1)  
E-mail: s-inoue@grips.ac.jp

<sup>3</sup>フェロー会員 政策研究大学院大学 特別教授 (〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1)  
E-mail: ieda@jsce.co.jp

近年、観光振興は国の成長戦略及び地方創生の要として注目を集めており、地域の観光を巡る取組みの自主財源として利用者負担を導入する地域が増えている。本研究の目的は、地域自然資産法の入域料に着目し、入域料が果たす役割とあり方の諸課題を明らかにすることである。入域料の特徴の分析に加え、竹富島、知床五湖、屋久島、伊是名島の事例分析を行い、以下の点を明らかにした。(1)入域料の概念を対象とする資源・地域・活動の3方向に拡張する必要がある、(2)導入にあたっての主要課題は①適切な入域料の設計、②入域料の徴収、③入域料の円滑な導入、④安定的な財源の確保、⑤活動主体間の連携である。(3)入域料の導入には関係者間のビジョン共有が不可欠で、懸念をもつ関係者と入域料の細部について協議を重ね合意する柔軟な取組み姿勢が求められる。

**Key Words:** 入域料, 利用者負担, 地域自然資産法, 観光による地域づくり, 合意形成

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

近年、訪日外国人旅行者数は顕著な増加をみせており、コロナ禍前の2019年では年間3000万人を超え7年連続過去最高を更新した<sup>1)</sup>。観光立国推進基本法(2006年)では、国の成長戦略を支える産業として観光の重要性を示すとともに、観光立国の実現に関する施策を実施する際には、地域における主体的な取組みを尊重する必要性が示されている。

観光は地域に経済的メリットをもたらす一方、地域環境や地域住民に対して大きな負荷を与えている。旅行者の地域資源等へのサステナビリティに対する意識も高まっており<sup>2)</sup>、UNWTO(国連世界観光機関)が掲げる「持続可能な観光(sustainable tourism)」<sup>3)</sup>の実現に向けて地域全体で取り組むことが求められている。

観光振興に関する取組みは広範囲に及ぶだけでなく、他の産業に与える影響も大きいことから長期的な視点をもって実施する必要がある。活動を支える財源の中でも、行政による補助金は時限的なものであり未来永劫得ることはできない。安定かつ自立的な活動の実施・拡充を支

える自主財源を確保するため、利用者負担制度が導入・検討されている。

2015年には地域における自然環境保全や持続的な利用のため、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(以下、「地域自然資産法」)によって、法的根拠に基づいて利用者に取り組み費用の負担を求める入域料が設定可能となった。

### (2) 研究の目的

本研究では、観光を通じた地域づくりの自主財源として、利用者負担制度の中でも特に入域料が果たす役割とあり方についての課題を明らかにすることを目的とし、以下の4点を行う。

- 1) わが国の観光に関わる利用者負担の諸制度や導入状況を分析し、地域自然資産法における入域料の特徴と限界を明らかにし、新たな概念を規定する。
- 2) 入域料導入にあたって導入の経緯や地域が直面した課題を明らかにする。
- 3) 入域料導入地域における観光による地域づくりの現状を分析し、入域料が自主財源として果たし

ている実態と課題を明らかにする。

- 4) 入域料導入にかかる合意形成の実態を関係者へのインタビュー等を通して分析し、その課題について明らかにする。

### (3) 研究の構成

本研究は、「利用者負担の実態分析」と「地域づくりにおける入域料のあり方分析」の2部構成で実施する。

利用者負担の実態分析では、現在導入されている利用者負担制度を3章では徴収のあり方から、4章ではその用途に着目し、利用者負担の類型化に取り組む。5章では地域自然資産法における入域料の特徴と限界を明らかにした上で、入域料の概念拡張・再定義を行う。

地域づくりにおける入域料のあり方分析では、6章で前章までの分析結果を踏まえ異なるタイプの入域料導入事例を抽出し、入域料導入を巡る課題を明らかにするため詳細分析を実施する。7章では入域料導入における合意形成に着目し、関係者インタビューを通じて合意形成のあり方や課題について明らかにする。その上で、観光を通じた地域づくりの自主財源としての入域料の役割と課題について考察する。

## 2. 既往研究と本研究の位置づけ

利用者負担に関する研究は、制度論、導入事例、利用者負担の支払い意思額に焦点をあてたものに大別される。

利用者負担の制度論については、入湯税は梅川ほか(2015)<sup>4)</sup>、観光税は河口(2020)<sup>5)</sup>、宿泊税は飯田・前田(2019)<sup>6)</sup>、観光自主財源に着目した法定外税や協力金制は塩谷(2017)<sup>7)</sup>や高坂(2020)<sup>8)</sup>らが、法体制や変遷、用途や導入にあたっての課題について言及している。

実際の導入事例では、下地ら(2016)<sup>9)</sup>が環境協力税導入自治体と類似要素を持つ県内自治体で導入検討を行う際の検討事項を示し、柴崎(2015)<sup>10)</sup>は屋久島世界自然遺産地域入山協力金導入における経緯と協力金に関する課題から、地域の持続可能な発展に向けて提言した。

利用者負担の支払い意思額(WTP)では、吉田(2015)<sup>11)</sup>が日本の世界自然遺産と富士山を対象として、入域料導入目的が動植物の保護費用の確保である場合支払い対象者から評価されやすくWTPを高める要因となることを、五木田・愛甲(2019)<sup>12)</sup>では自然地域、山岳地域、文化財、展示施設におけるWTPの評価を行い、展示施設の観覧料金や文化財の拝観料に比べ、自然地域や登山地域の入域料への支払い抵抗が強いことを示した。

これまで利用者負担については、制度論や導入に関する研究は多くあるが、入域料の導入経緯や用途、自主財源としての効果、導入にかかる地域の合意形成等多面的に実態を分析した研究は極めて限られており、この点に

おいて、本研究の価値があると考えられる。

## 3. 利用者負担の現状と導入状況

### (1) 利用者負担の種類と特徴

図-1で示すように、観光においては様々な種類の利用者負担が導入されている。利用者負担とは、施設やサービス利用によって恩恵が生じる者が受益に応じて支払うものとされており、受益者負担とも言われる。内閣総理大臣を議長とする明日の日本を支える観光ビジョン構想会議が策定した「明日の日本を支える観光ビジョン」<sup>13)</sup>において、「次世代の観光立国実現のための財源」として「受益者負担による財源確保」を検討するとしており、国の財源としても、2019年に出国者を納税義務者と定める国際観光旅客税が導入されている。

財源の獲得手段について着目すると、日本における利用者負担は入湯税、宿泊税、法定外税、協力金の4種類に大別できる。徴収方式は、税に拠る徴収と税に拠らない徴収の2種類あり、入湯税、宿泊税、法定外税は税による強制的な徴収である一方、協力金は基本的に任意の徴収であり、支払い強制力にも幅がある。

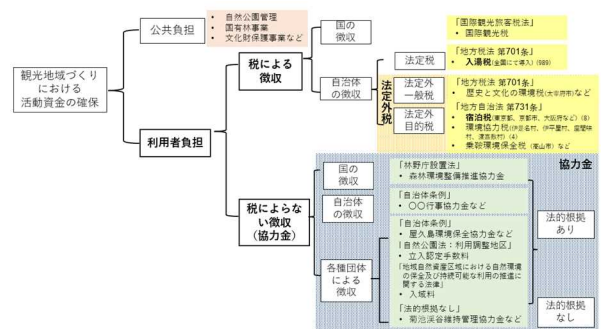


図-1 利用者負担の種類

### (2) 全国の導入状況

日本における利用者負担は、入湯税以外の利用者負担は、観光需要が急増した2000年代以降に導入が進んだ。

入湯税は、地方税法(1950年)に定められた法定目的税で、課税対象は鉱泉浴場の入湯客である。入湯税は少なくとも1948年には導入され、現在では989自治体(2019年度)<sup>14)</sup>に導入されている。標準課税額は1日1人150円で必要に応じて嵩上げが可能であり、北海道釧路市(250円)をはじめとした9自治体(2020年4月現在)<sup>15)</sup>にて超過課税が導入されている。

宿泊税は、主として急増する観光需要への対応のために設けられた法定外目的税である。最も早く2002年に宿泊税を創設した東京都では、都内のホテル等の宿泊者に一泊あたりの宿泊代金に応じて100円もしくは200円を徴収することとした<sup>16)</sup>。東京都の宿泊税導入から十数

年経過し、現在では大阪府（100～200 円）、京都市（200円～1000円）を含む計 8 自治体（2021 年 9 月現在）において宿泊税が導入されている。

法定外税は、乗鞍環境保全税（岐阜県・法定外目的税）や歴史と文化の環境税（太宰府市・法定外普通税）、環境協力税（伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村、座間味村（座間味村では美ら島税）・法定外目的税）等、宿泊税以外の観光関連目的で導入された税を指す。上にあげた法定外税はいずれも 2000 年代に導入された。乗鞍環境保全税では乗鞍鶴ヶ池駐車場へ入り込む自動車運転者を対象として 300～3000 円<sup>18)</sup>、歴史と文化の環境税では一時有料駐車場利用者に対してその車種別に 50～500 円<sup>19)</sup>、環境協力税は当該地域に入域する者を対象として 100 円（課税免除者あり）<sup>20)</sup>を徴収している。

協力金は、国が導入した森林環境整備推進協力金制度（屋久島・レクリエーションの森<sup>21)</sup>、青森県・白神山地<sup>22)</sup>等）、地域が導入した富士山環境保全協力金<sup>23)</sup>（静岡県・山梨県・富士山、1000 円）、沖ノ島環境保全協力金<sup>24)</sup>（館山市・沖ノ島、1000 円）、入域料（竹富島・300 円<sup>25)</sup>、妙高山・火打山・500 円<sup>26)</sup>）等約 80 地域（2022 年 2 月現在）にのぼる。地域を訪れる観光客を対象とした協力金制度（任意徴収が多い）は、早くは 1990 年代から全国において確認できる。

#### 4. 使途から見た利用者負担

##### (1) 利用者負担の使途

3 (1) であげた観光における利用者負担の 4 分類について、その使途に着目して分析する。

入湯税の使途は、地方税法（701 条）に環境衛生施設の整備、鉱泉源の保護管理施設の整備、消防施設その他消防活動に必要な施設の整備、観光の振興（観光施設の整備を含む）と定められており、使途に観光目的が追加されたのは 1991 年と比較的新しい。入湯税の税収は一般財源化されるため、必ずしも観光目的で使用されるわけではない。

宿泊税を導入している地方自治体は、条例によって徴収対象や使途を定める。現在導入されている 8 自治体の使途を確認すると、観光資源の魅力向上、旅行者の受入環境整備、情報発信といった観光振興目的が中心であるが、自然環境の保全（倶知安町）<sup>27)</sup>、伝統的景観の保全や文化伝統産業の育成の担い手育成事業等（京都市）<sup>28)</sup>にも宿泊税収が充てられていることが確認できる。

法定外税も宿泊税と同様、条例によって使途を定めている。乗鞍環境保全税では乗鞍地域の環境保全に係る施策（環境影響評価や自然保護員活動等）<sup>18)</sup>、歴史と文化の環境税では、歴史的文化遺産及び観光資源等の保全と整備と環境にやさしい「歴史とみどり豊かな文化のまち」

を創造する事業を使途としており、景観美化や観光情報整備だけでなく、地域交通網形成計画策定や駐車場待ち車両抑制のための交通情報発信等多様である<sup>19)</sup>。

協力金は現在確認しているだけで 80 件近くあり、イベント・行事の運営が使途として最も多く<sup>29)</sup>、その他資源の保護・環境保全<sup>30)</sup>、安全対策<sup>31)</sup>、トイレ整備<sup>32)</sup>等使途は多岐にわたっている。

##### (2) 使途からみた利用者負担の類型化

図-2 に示すマトリックスを用いて、利用者負担についてその使途を元に類型化を行った。

横軸は、利用者負担を原資とする取組みにより恩恵を受ける主体が観光客か地域住民か、縦軸は取組みの対象が地域資源か観光活動かを表す。

使途をもとに類型化した結果から、利用者負担を①地域の自然・文化資源の活用による地域の振興、②地域の自然・文化資源の保全による地域の振興、③観光客の安全・衛生確保のための地域負担の軽減、④観光の利便性向上や国内外 PR による観光振興の 4 種に分類した。

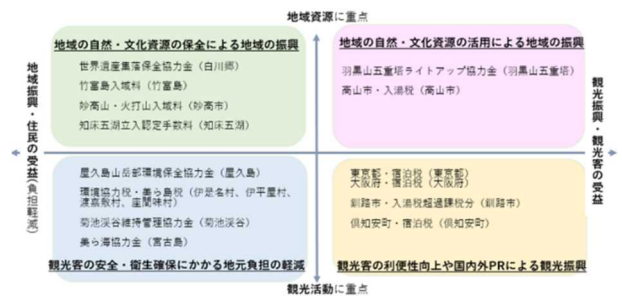


図 - 2 使途からみた利用者負担の類型化

#### 5. 持続可能な地域づくりと入域料

##### (1) 地域自然資産法における入域料

地域自然資産法は、都道府県・市町村が定めた保全すべき貴重な自然環境が存在する「地域自然資産区域」に立ち入る利用者に、保全活動等にかかる取組み費用負担を「入域料」として求めることができることとただだけでなく、その理念や枠組みを初めて規定した議員立法による法律である。

地域自然資産法においては、①入域料を経費として充当する「地域自然資産環境保全等事業」、②貴重な自然環境保全のため土地を取得し、維持管理を民間の手で行う「自然環境トラスト活動・自然環境トラスト活動促進事業」の事業を民間資金を用いて実施することにより、地域の健全な発展につなげることをねらいとしている。法律運用については国が基本方針を策定しており、基本方針に従って、様々な利害関係者からなる協議会を設置し「地域計画」を作成する中で対象区域や入域料の額、

徴収方法等について定めることができるとしている。

しかし、地域自然資産法施行後 7 年経過した現在においても、地域自然資産法を根拠とし地域計画を策定した自治体はいまだ 2 件（竹富町、妙高市）である。これは、①地域自然資産法が保全・継承すべき環境資源を自然環境に限定していること、②地域自然環境保全事業の実施に関する詳細を定めるいわゆる事業法の位置づけに留まっていることの 2 点が地域自然資産法の限界として考える。次節に述べるように、観光による地域づくりの取組みは多岐にわたるため、地域自然資産法が目的とする地域の持続的な発展を実現するためには現状では取組みの対象が限定されすぎていると言える。

## (2) 観光による持続可能な地域づくりと幅広い取組み

観光による持続可能な地域づくり取組みは多様であり、自然環境保全だけでなく、文化や暮らしといった様々な活動・取組みが必要であり、既に全国各地でこうした幅広い取組みが展開されている。例えば、岐阜県白川村においては、伝統的な合掌造りの屋根材として使用される茅の刈り取り（カヤ刈り）を観光客と住民が協力して実施することで、地元伝統文化への興味関心を喚起し、人材育成だけでなく茅の自給率向上も目指している<sup>33)</sup>。

また、地域自然資産法の事業対象は自然環境の保全であり、基本方針には「地域の自然環境を直接保全するものや適切な利用を推進するための普及啓発等、多様な取組み」とあるものの、環境モニタリングや人材育成等基礎的な取組みに対して入域料を充てることに利用者の同意が得られるかは定かではない。

## (3) 入域料の概念拡張の必要性

観光による持続可能な地域づくりを実施するためには、自然分野に限らず幅広い取組みが必要である。例えば、地域自然資産法適用第 1 号である竹富島の地域計画においては、現在生じている問題に対処するごみ問題への対応や白砂道の補修だけでなく、外来種駆除、動植物の生態系調査やモニタリング、祭祀に用いる供物の再耕作や伝統的建築・耕作技術の継承、島民の暮らしに利用されてきた動植物の保全活用といった地域自然資産法を越えた幅広い取組みが計画されている<sup>34)</sup>。

現状の入域料の対象とする地域は、入域料による事業の実施地区として限定されており、地域づくりに一体的に取り組む地域全体をカバーしないことは問題である。持続可能な観光による地域づくりには、地域自然資産法の入域料の概念を拡張することが必要不可欠である。

## (4) 入域料の概念拡張の再定義

入域料の概念拡張は、対象とする資源・地域・地域づくり活動を以下のように定義する。

- 1) 対象となる資源を、自然資源（法第 1 条）のみならず文化資源や暮らし（いわゆる「風土」）まで拡張する。
- 2) 対象となる地域を、入域料を充当する地域環境保全事業を実施する地区（法第 2 条 4 項）から、風土の保全と地域の持続的な振興のために一体的に取り組む地域に拡大する。
- 3) 対象となる地域づくり活動を、入域料を充当する地域環境保全事業（法第 2 条 1 項）のみならず長期的な視点にたった基礎的取組み等多様な取組みにまで拡張する。

以降、本研究においては再定義した入域料を「入域料」として論じる（図 - 3 参照）。

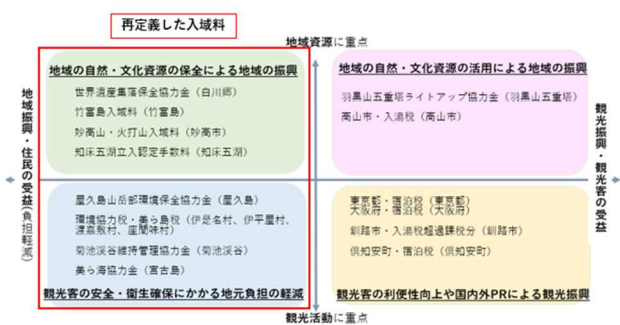


図 - 3 再定義した入域料

## 6. 事例分析：入域料導入を巡る課題

### (1) 事例分析の対象地域

入域料の支払い方法と導入経緯や調整について着目し、詳細な事例分析を行う事例として、竹富島、知床五湖、屋久島、伊豆名島を例として抽出した（表-1 参照）。

竹富島は、沖縄県の八重山列島に位置する面積 5.41 km<sup>2</sup>、外周 9 km の平坦で楕円形の島である。島全域と世界有数のサンゴ礁域である石西礁湖を含む周辺海域は西表石垣国立公園（1972 年指定）に、集落は国の重要伝統的建造物群保存地域（1987 年指定）に指定されている。竹富町では、2019 年に自然環境と伝統文化を貴重な財産として次世代に継承するため「竹富島地域自然資産地域計画」を策定した。入域料は、任意の協力金として 300 円/人の支払いを求め（原則徴収免除者あり）、主な用途は、地域自然環境保全等事業、収受の主体である法人の運営費、収受事業に係る費用である<sup>34)</sup>。

知床五湖は、北海道斜里町の知床連山のふもと、知床国立公園内の原生林の中にある 5 つの湖を指す。国立公園特別保護地区（1964 年指定）、国指定鳥獣保護区特別保護地区（1982 年指定）のほか、世界自然遺産（2005 年登録）の国立公園区域 38,954 ha（陸域）のうち知床五湖エリア 282 ha では、2002 年自然公園法改正で創設された

「利用調整地区」制度を用いて貴重な自然資源の適正利用が図られている。これは、国立・国定公園内の定められたエリア内（知床五湖では 56.4 ha）において立入り人数等を調整するものであり、立入りには環境大臣又は都道府県知事（もしくは指定認定機関）の認定を受ける必要がある。立入り認定業務は利用者負担と定められている手数料をもって行われ、知床五湖では認定手数料として 250 円/人（植生活動期）、500 円/人（ヒグマ活動期）を徴収している<sup>36)</sup>。

屋久島は、鹿児島県本土の南方約 60 km の海上にある面積 504.8km<sup>2</sup>、周囲約 130km のほぼ円形の島である。1993 年にわが国初の世界自然遺産に登録されたほか、国立公園やユネスコエコパークに指定され、自然環境・自然資源の稀少性は国内外に知れ渡っている。屋久島では複数地区において異なる協力金制度が導入されているが、本研究においては、2017 年導入の世界自然遺産屋久島山岳部環境保全協力金を取り上げる。これは屋久島の山岳地域に立ち入る者に対して、任意の協力金として日帰り 1000 円/人、宿泊 2000 円/人の支払いを求めるもので、主な使途として山岳トイレの維持管理や登山道の点検修繕、啓発活動や徴収業務があげられている<sup>37)</sup>。

伊是名島は、沖縄本島北部東シナ海海上に位置している伊是名村唯一の有人島であり、面積 14.12km<sup>2</sup>、周囲約 16km のほぼ円形の島である。琉球王朝第二尚氏の始祖である尚円王ゆかりの地として知られているほか、登録有形文化財の銘苅家住宅（1977 年登録）、玉御殿（2017 年登録）をはじめとする歴史・文化資源、海ギタラ・陸ギタラやマツテラの浜といった自然資源に恵まれている。伊是名村では 2005 年に環境の美化・環境の保全及び観光施設の維持整備を目的とし、入域行為へ課税する全国初の法定外目的税として環境協力税を導入した。旅客船、飛行機等により伊是名村へ入域する者（納税義務除外者あり）から 1 回の入域につき 100 円を徴収している。

表 - 1 事例対象地域の入域料概要

	竹富島（沖縄県）	知床五湖（北海道）	屋久島（鹿児島県）	伊是名島（沖縄県）
資源の種類	自然+文化	自然（世界自然遺産）	自然（世界文化遺産）	文化
入域料の種類	入域料（任意徴収）	事務手数料（強制徴収）	協力金（任意徴収）	法定外税（強制徴収）
徴収形態	・観光船ターミナル（石垣・竹富）内 ・自然環境 ・竹富島内の民船、飲食店での販売	・知床五湖フェードロードハウス内販売 ・ガイドツアーに含まれる形で販売	・観光船や登山口設置の協力金種での徴収 ・バスチケットに含まれる形で販売	・船着き場で上乗せ
一人当たりの金額	300円	250～500円	1000円～2000円	100円
入域料徴収率	10.5%（2020年度） 12.2%（2019年度）	-	65.6%（2020年度） 53.8%（2019年度）	-
入域料収入（寄付金除く）	約600万円（2020年度） 約960万円（2019年度）	約1,156万円（2020年度） 約1,928万円（2019年度）	約1,870万円（2020年度） 約2,700万円（2019年度）	約276万円（2020年度） 約410万円（2019年度）
導入時期	2019年9月1日	2011年5月10日	2017年3月1日	2005年4月25日
徴収根拠	地域自然資産法	自然公園法（利用調整地区） 第一日の立入り人数制限設定あり	地域自然遺産屋久島山岳部環境保全協力金条例	地方税法、伊是名村環境協力税条例

入域料導入事例を確認した結果、入域料を持続可能な地域づくりに活用するためには、以下の 5 つの主要な課題に取り組む必要があることが明らかになった。

- ・課題① 適切な入域料の設計

例：入域料の金額設定

- ・課題② 入域料の徴収方式の選択

例：徴収方式の選択

- ・課題③ 入域料の円滑な導入

例：入域料導入にあたっての合意形成

- ・課題④ 安定的な財源の確保

例：関連事業の予算において入域料が占める割合

- ・課題⑤ 活動主体間の連携

例：多様な活動主体を束ねる中核組織の存在

そのため、これらの課題に着目し、詳細な事例分析を行うこととした。

## (2) 課題① 適切な入域料の設計

入域料導入を検討する際、徴収の対象とする資源や活動について検討を重ね定める必要があるが、現状では地域資源の価値を考慮するよりも、支払い抵抗や他地域との競争力、先行導入事例での設定金額が優先されている。

屋久島においては、縄文杉をはじめとした自然資源が注目された 1990 年代以降、観光客が増加し、登山道の踏み荒らしや山岳トイレのし尿処理問題が本格化したため入域料導入が検討された。町予算の投入やボランティアによるし尿運搬<sup>38)</sup>を実施し、自己処理型トイレや水洗トイレの普及が進んだものの、登山口のトイレには時に 1 時間待ちの長蛇の列が形成されたり<sup>39)</sup>、し尿処理が追い付かず悪臭が立ち込め長期間故障中のものであるなど<sup>40)</sup>、観光資源価値を保つためにも対応が急がれた。2008 年には、縄文杉エリアにおいて 500 円/人の入域料を徴収し主に山岳トイレのし尿処理に充てるとしたが、必要とする処理に見合う金額が徴収できず、2016 年には入域料が値上げ（1000 円/人）された。増額検討では、日帰りを想定し 2 種の金額で（1000 円・1500 円）検討された。1000 円徴収では、9 割の徴収率としても予定事業全ての実施は困難という指摘があったものの、紙幣 1 枚で支払いが済むという支払いやすさや釣銭が不要であるという徴収の簡便性、先行導入事例を考慮し決定された<sup>40)</sup>。

入域料の使途が特化した目的に限定されている場合（例：山岳トイレ整備）、コスト・リカバリー（必要な費用を受益者から徴収する）の考え方で対応可能である。だが、概念を拡張した入域料では対象とする活動の範囲は上記に留まらない。

地域自然資産法における地域計画作成段階では、活動費用の検討と入域料額の設定が十分に連動していない。金額設定については、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に関する基本方針（以下「基本方針」）にて、具体的根拠をもつことと、人々が豊かな自然を親しむ機会を奪うことがないように高額設定を避ける必要性が示されているだけである。

しかしながら、地域は、自らの地域が観光資源として

どのくらい金銭的な価値があるかということ認識し、入域料の設計を行うべきでないか。竹富島では、入域料額を環境協力税額（100 円）と同額として検討していたが、入域料をもととして実施する事業について検討を重ね、最終的に 300 円で決着した。入域料額を設定する際、いくらなら払ってもらえるかという観光客指向ではなく、地域の独自性を守り価値を育みながら持続可能な地域づくりが可能であることをアピールするツールとしての入域料といったブランディング発想も必要となる。

### (3) 課題② 入域料の徴収方式の選択

税に代表される強制徴収か支払い者の好意に委ねる任意徴収とするかは、事業の実現性に大きく影響するため、徴収方法について関係者間で合意が得られるか、入域料を原資とする活動費用が賄えるのかを考慮し選択すべきである。4 事例のうち、強制徴収は知床五湖・伊是名島、任意徴収は竹富島・屋久島であり、徴収率は表 - 1 で示すように竹富島では 12.2%（2019 年度）、屋久島では 53.8%（2019 年度）と大きく差がある。

地域自然資産法における入域料では、徴収方法に指定はなく自治体の裁量に任されている。任意徴収を採用した場合、原則として金額や用途の制約はなく自由に設定できるものの、徴収率への影響を懸念し、先行導入事例の金額を踏襲したり、低額に設定されがちである。

強制徴収では 100%徴収は確実である一方、法定化の要件や用途の制約について懸念がある。そのため、現行の法定外税の法定化要件及び用途について確認した。

法定化（法定外目的税として導入）にむけては、地方税法で示す要件を満たし総務大臣の同意を得る必要がある。これまで総務省の同意が得られなかったと確認できたのは、勝馬投票券発売税（横浜市）のみであり、地元議会で新たな税導入の合意がとれていれば法定化のハードルは必ずしも高いと言えない。

観光関連目的で導入された法定外税の用途について各条例の記載から確認したところでも、「金沢の歴史、伝統、文化など固有の魅力を高めるとともに、市民生活と調和した持続可能な観光の振興を図る施策に要する費用に充てる」（金沢市・金沢市宿泊税条例）にみられるように、幅広い用途に用いることができると解釈可能な記載がされており、法定外税における用途の制約は想定よりも小さいことが示唆される。

方式の違いによる手続きやコストは実態上大差ないことが確認できた。任意徴収を採用している竹富島や屋久島でも、税導入が検討されたことはあるが、竹富島では、地域の実情を踏まえたきめ細やかな対応が必要となる活動に地域が主体となって取り組むとした地域自然資産法に共感して<sup>39)</sup>、屋久島では課税対象、金額等に制約が生じ、賦課徴収コストが大きくなるため税方式での導入は

難しいと判断されたこと<sup>39)</sup>から現在の形で導入された。

### (4) 課題③ 入域料の円滑な導入

知床五湖では、観光客増加の影響から知床を象徴する野生生物のヒグマが頻繁に確認され、観光客らによる餌付けや不用意な接近が生じ、安全確保のため対策が急がれており、自然公園法による利用調整地区制度導入が検討された。導入検討の議論では、立入り制限を実施し地域資源保全を優先したい行政と、人数制限を緩め入域料を低額とし観光に与える影響を最小化したい観光関係者の意見は対立していたが、用途の再検討による価格設定の見直し、人数制限や期間の緩和、同行ガイドの要件等協議を重ねて入域料が導入された。結果、ヒグマ活動期では安全確保を第一とするため当初案が、植生保護期には地元の声や以前からの協議でもあがっていた 1 日あたり 3000 人案が採用された<sup>40)</sup>。概ね 5 年毎に利用適性化計画が見直され、現在は、立入り人数をヒグマ活動期においては 1 時間あたり滞在可能チーム数を 7 に、1 日あたりの利用者数を 500 人までとしている<sup>40)</sup>。知床五湖での関係者との合意形成では、貴重な自然資源としての知床五湖の認識や自然公園法による利用調整地区設定について経験を有する国の行政官の存在、入域料導入前から活動する自然保全のスペシャリストである知床財団からの入域料導入に向けた強い後押しが有用であった<sup>40)</sup>。

竹富島では、入域料導入にあたって最も議論が交わされたのは徴収方法であった。船舶チケットに上乗せする形での入域料徴収が最有力視されていたものの、徴収を担うこととなった船会社の態度は協議途中から硬化し、協議は決裂した結果、入域料導入延期を余儀なくされた。地元紙報道によると船会社が入域料徴収を断った理由として「任意の協力金ではなく、強制であれば船賃に上乗せしやすい」「郷友会などの徴収対象者の分別が難しい」をあげている<sup>40)</sup>。最終的には、船舶チケットとは別の旅客船ターミナル内に設置される券売機で発売することとなったが、入域料徴収率は想定を大きく下回っている。徴収率向上にむけ、広報活動のほか、カプセルトイレ形式でお土産とともに入域料チケットを販売するなど工夫を行っている。

入域料導入は、新たな自主財源が確保できるという利点がある一方、観光客に支払いを求めることから他の観光地との観光客争奪競争に負けてしまうのではないかと観光関係者の心配が常に付きまとう。屋久島では、2011 年に自然資源保全のための立入り人数制限と入域料徴収（400 円）を規定した「屋久島町自然観光資源の利用及び保全に関する条例」案が町議会で全会一致にて否決された<sup>40)</sup>。入域料導入による屋久島の基幹産業の観光業に与える影響への懸念を払拭できなかったためである。地域は、観光客が旅先を決定する要因は価格だけな

く、地域を構成する自然や文化、その地域に息づく風土そのものも大きく影響することを認識する必要がある。風土の醸成には、地域の目指すべき姿・ビジョンの共有が不可欠であり、その旗の下に集った関係者による主体的な行動が望まれる。それゆえ、関係者が利害を乗り越えて、譲歩できる点・できない点を明らかにしながら丁寧に対話を重ねる必要がある。

#### (5) 課題④ 安定的な財源の確保

入域料を用いた活動を安定して実施するために、使途として想定する事業の活動資金に占める入域料の割合を高める必要がある。

伊是名島では、観光による地域活性化を図るため、観光関連施設の維持管理や美化・道路整備の必要性が認識されたものの財政難のため関連事業の予算化が難しく、入域料導入が検討された。入域料収入は 409.6 万円（2020 年度）であり、入域料が関連事業に占める割合はわずかではあるが、「人口規模が小さな村において（毎年一定額を見込める）財源として貴重なもの」<sup>49</sup>である。

入域料を主たる原資として活動する一般財団法人竹富島地域自然財団（以下、「竹富島財団」）では、徴収率の低迷により、入域料収入が財団の活動資金に占める割合は 37%（2020 年）と当初想定した入域料を用いた活動が十分に行える水準に至っていない。現在は、環境省補助事業など他の財源を確保し事業継続を図っている。

ここで重要なのは、入域料を用いた活動は必ずしも全額を入域料で賄う必要はないが、自由度の高い自主財源の割合が低くなると、当初意図した活動から離れてしまうことがあるということである。特に、入域料を任意徴収する場合、当初想定と現状の使途の乖離が大きくなると支払い意思にも影響を与え、入域料徴収率が低下するという悪循環につながることも考えられる。一方で、入域料の詳細な使途や定期的な事業報告は、支払い抵抗を低減させるだけでなく、入域料の認知度を高め、関係者の結びつきを強くすることもできるだろう。

コロナ禍の影響から、どの地域においても入域料収入は減少しており、資金面でも活動に制約が生じている。各地域では、収入増に向けた取組み（徴収方式・方法の再検討）、支出減に向けた取組み（人件費削減、地元割引の廃止）を実施し、安定した財源確保のため模索を続けている。

#### (6) 課題⑤ 活動主体間の連携

入域料を活用して実施する活動は幅広く、様々な活動主体が関与している。また、財源が入域料に依存するか否かにかかわらず、それぞれの活動主体は時に協同・連携して取組みを実施している。

例えば、竹富島における自然資源、文化資源、暮らし

に関する活動主体と活動内容を分析したところ、以下が確認できた。自然資源保全に関する活動は、15 以上の組織が関与しており、竹富島財団は海浜清掃、耕作放棄地の再生、環境保全リーダー育成等幅広く取り組んでいる。サンゴの保全や海洋外来種の駆除等海洋保全活動は、比較的大規模で参画団体数が多いダイビング組織や漁協等が中心となり取り組んでいる一方で、海洋ごみ清掃については関係者間で活動への熱量に差があるとの声もある。文化資源保全についても、15 以上の組織が関与しており、自然資源保全と比較すると文化庁や沖縄県、竹富町教育委員会等の公的資金を財源として活動が行われている。公的支援制度対象から外れる技術の伝承等の活動は、入域料を原資とする財団が活動を実施している。近年では、星のや竹富島を運営する星野リゾートが竹富島財団とパートナーシップ協定を締結し<sup>40</sup>、自治組織である竹富公民館らと協力して、島の景観や畑文化の継承に取り組んでいる。暮らしにおいては、竹富島では住民の努力により生活環境を保つ取組みが行われているが、観光客の増加や暮らしの変化といった環境変化に追いついていないように思われる。竹富島財団は、それらの取組みを強化する生活環境の再生・回復を支援する活動を実施している。

知床五湖、屋久島の事例においても、環境保全を始めとした活動には、公的・私的問わず活動主体が存在し、それらが協働して活動に取り組んでいることが確認できた。協働して活動を行う際には、活動主体や活動をつなぐコーディネーター的存在である中核組織があり、竹富島、知床五湖、屋久島の 3 事例においては財団が全体のまとめ役として機能している。地域自然資産法における入域料においては、コーディネーター機能に対して入域料を充てることはできないが、実際に活動を実施するだけでなく、個々の活動がうまく機能するよう調整を図るコーディネーター機能こそが重要であり、入域料を充てた持続的な活動の実施につなげる必要があると考える。

## 7. 事例分析：入域料導入にかかる合意形成の実態と課題

### (1) 事例分析からみる合意形成の実態

近年では、従来の行政主導による政策展開ではなく、幅広い関係者が集まって取組み内容や実施方法について意見を交わす中で調整を行い、実行を目指す合意形成のあり方が新たなスタンダードとなっている。前章でとりあげた 4 事例では、いずれも入域料導入にあたって幅広い関係者の意見を交わす場を設けており、その中で合意形成が入域料導入に影響を与えていると見受けられる。本章では、入域料導入にあたっての課題と解決策の合意形成過程に着目し、詳細分析を行った。

4 事例で着目する入域料導入にかかる課題と合意形成過程は以下の通りである。

- ・合意形成が比較的スムーズに進んだ例：知床五湖，伊是名島

知床五湖では，立入り制限によって資源保全を優先したい行政と，立入り制限による観光への影響を最小化したい観光関係者の意見が対立したが，行政と観光関係者双方で金額・同行ガイドの要件等について柔軟に協議し，制度設計が行われた。

伊是名島では，当初観光客対象としたビーチに設置しているシャワーや駐車場の使用料を想定していたが，住民も徴収対象に含めた入域行為に課税へと対象を変更，船舶チケットに上乗せし徴収する形で実施している。

- ・合意形成が難航した例：竹富島，屋久島

竹富島では，当初入域料を船舶チケットに上乗せして徴収することを想定していたが，入域料徴収を委託する船会社との調整が難航し，旅客船ターミナルで船舶チケットとは別に入域料チケットを販売する方式となった。

屋久島では，島内複数エリアにおける協力金制度の存在と入域料導入による観光客減を危惧する観光業界との調整に苦慮した。支払い強制力をもつ入域料と入域者数制限を定める条例制定が試みられたものの，町議会での全会一致で否決され<sup>49</sup>，断念している。

## (2) 事例分析からみる合意形成の構造と課題

表 - 2 で示すように，入域料導入には様々な関係者が関与する。その中でも入域料導入に向けた議論で対立しやすいのが，観光事業者，交通事業者，議会である。

表 - 2 入域料導入にかかる主な関係者

関係者	例
地域社会	住民、自治会等
NPO等・ボランティア団体	環境保全・環境美化団体、観光関連NPO団体等
観光関連事業者	宿泊業、飲食業、観光資源管理者、土産物販売、観光協会等
産業（観光関連業以外）	農業、林業、水産業、工業、商業等
交通事業者	鉄道、バス、船舶、タクシー、レンタカー等
議会	政界、政治家
行政	市区町村
関係官庁	国、都道府県

観光事業者は，観光客数増減で最も影響を受けやすい関係者の一つであり，滞在時間や消費額への影響も懸念されることから，入域料導入に反対の立場を取りやすい。宿泊税では，観光事業者が特別徴収義務者（指定事業者が納税義務者となる宿泊客から税徴収し地方公共団体に納める）となることから，導入手続きや方法についての懸念を払拭できない場合，歴史と文化の環境税（太宰府市）や古都観光税（京都市）のように導入決定後も特別徴収義務者との調整が難航，廃止となる例もある。

交通事業者も観光事業者と同様に，観光客数が収入に大きな影響を与えるため懸念が生じやすい。さらに，交通事業者が入域料徴収を担う場合，支払い対象者の支払い利便性を高めながらも，交通事業者の業務を安全かつ円滑に行えるよう配慮することが重要であるため，支払い方式に関わらず徴収システムや負担分担についても具体的な検討が必要となる。

議会は，地域を構成する住民や事業者・団体の多様な民意が尊重される，地方公共団体の最終的な意思決定の場であり，関係者との調整を強引に進めると最終判断の場である議会において制止がかかる場合もある。

4 事例においては，入域料導入のため会議体の設置や，住民説明会や導入アンケートの実施等幅広い意見を取り入れる工夫を行っているが，協議の中で生じた導入に対する懸念への対処に違いが見られた。

知床五湖では，6(4)で示す通り協議を主導する国と観光事業者において意見の対立があったが，関係者間で譲歩しつつ現実的な対応案を探ることによって，伊是名島では，環境美化の必要性を地域住民が理解していたことにより，合意形成がスムーズになされたと言える。

利用者負担を導入したい推進派と，観光客数減少を危惧する観光事業者では対立が生じやすい。屋久島では，関係者間で自然環境への負荷軽減や環境保全の必要性は認識されていたものの，入域料導入と同時に導入検討していた立入り者数制限が観光業に与える影響への懸念は大きく，その結果，条例制定は見送られ，当初想定よりも支払い強制力が低い協力金として入域料が採用された。ここに，観光業が地域の主要産業となっている場合のジレンマがみてとれる。

観光が基盤産業となる地域では，地域資源保全は地域の魅力向上だけでなく，他地域との差別化を図るためにも必須となる。人口や地理的な制約を抱える多くの地域において，観光資源となる自然・文化資源の保全に加え，活用することにより持続可能な観光による地域づくりが可能となると考えられる。

## (3) 徴収方式の違いと合意形成

強制徴収であれ，任意徴収であれ，関係者間で合意がとれなければ入域料は導入できない。行政が主導し導入しようとする場合，税方式を採用することが多いことから，徴収方式の違いが合意形成に与える違いについて確認した。

徴収根拠として，税では地方税法に基づき地方議会の合意を得て条例制定が不可欠である一方，任意徴収は必ずしも法的な根拠を必要としないものの，条例を定める場合，議会の承認が必要となる。よって，条例を制定する場合は，強制・任意に関わらず徴収方式の違いによる導入手続きに大きな差はない。加えて，任意徴収でも使

途が多岐にわたる入域料の場合、徴収根拠を定めるため関係者間協議が必須であり、ルール作りは容易ではない。

関与する関係者数の大小や用途に対する合意形成の難しさについて比較しても、導入に対する必要な手続きや関係者間協議は徴収方式に関わらず関係者に一定の負担が生じるため、合意形成という観点では徴収方式による大きな違いはない。一般に、強制徴収では、関係者の役割と生じる負担・責任がより明確になることから反発が生じやすいと考えられるが、徴収額の見込みが立てやすいことから、事業だけでなく徴収コストも含んだ年間活動計画が立てやすく、より具体的な調整・協議を行いやすいという利点もある。任意徴収を選択している竹富島、屋久島においては、過去には強制方式を検討しているものの、関係者の合意が得られず任意徴収を選択している。

#### (4) 地域のビジョンと合意形成

合意形成には地域におけるビジョンの共有が重要であることは7(2)で示したところである。事例でとりあげた4地域では、いずれも地域ビジョンは策定されているが、地域ビジョンが策定されていても、必ずしもビジョンが共有されているとは限らない。

特に、地域自然資産法に基づく入域料を導入した竹富島は、住民主導で検討を進めたにも関わらず、徴収業務を委託する船会社との間で入域料導入に関する合意形成が上手くいっていない。これは、ビジョンの「有無」よりもビジョンの「共有」が合意形成に与える影響が大きいことを示す一例であると考えられる。

地域のビジョンは将来ありたい姿を示し、その目標に向かって現状の課題に対してどう取り組むかを具体化するものである。課題への解決策の一つとして、入域料導入が検討されるのであって、入域料導入は目標ではない。検討が長期化すれば、社会情勢の変化によって課題の質や関係者の顔ぶれが変化することもある。その際に、関係者を繋ぐものこそが地域のビジョンではないか。

地域のビジョンを具現化するためには、関係各者が何らかの行動を起こす、あるいは行動をやめる必要がある。しかしその行動の結果は一朝一夕にして成果が出ないものも多い。そのため、合意形成を主導するものは、関係者の継続参加がビジョン達成にどの程度寄与しているかを定期的に明らかにし共有することに意識して取り組む必要がある。それは、協議の場に参加する代表者以外の関係者に対する啓発と理解にも繋がるだろう。

#### (5) 合意形成へのアプローチ

合意形成には地域ビジョンが不可欠と考えられているが、ビジョンの理念や方策づくりに焦点が置かれ、ビジョンの共有は広報活動に終始しがちである。ビジョン策定は、現状を認識し、将来のありたい姿を見据えた上で

実施されるものの、真にビジョンを共有し浸透させるためには、地域に関わる関係者一人ひとりが課題を自分ごとと捉え、地域の将来のかじ取り役としての意識を持ち、責任を自覚する必要がある。ビジョンに反発が生じたり、当事者意識が芽生えない場合、それはビジョンの根底に流れる地域のありたい姿や価値観の共有に失敗していると言えるだろう。理念を具体化する、ありたい将来像・目標ともいえるビジョンへの合意が得られないままに関係者間の利害調整にかかると、近視眼的な調整に終始しがちであり、仮に導入が実現したとしても、関係者間でのずれが生じると次第にその歪みは大きくなる。

近年では、多様な意見を反映した意思決定を行うために、検討時だけでなく導入後も定期的に見直し協議を行うなど、よりよい方向に向かう努力が各地で続けられている。入域料導入にあたって必ず生じる関係者の不安や懸念を乗り越え、合意に到達するには、ビジョンの共有と利害調整を戦略的に取り組む必要がある。協議の中での最優先事項は死守しながらも、細部については柔軟に協議する取り組み姿勢が肝要である。

## 8. 結論と考察

### (1) 結論

本研究では、わが国で導入されている観光における利用者負担を対象として、観光を通じた地域づくりの自主財源として、利用者負担制度の中でも特に入域料が果たす役割とあり方についての課題を明らかにすることを目的として観光に関わる利用者負担の中から入域料の特徴を分析するとともに、竹富島、知床五湖、屋久島、伊是名島の事例分析を行い、その結果、以下の主たる結論を得た。

- ①地域自然資産法が定義する入域料は限界があるため、対象とする資源、地域、活動の3方向について拡張し、再定義する必要がある。
- ②適切な入域料の設計(課題①)では、現状では入域料額設定は地域の資源価値を考慮するよりも、観光客の支払い抵抗や他地域との競争力が考慮された設計がなされていることが明らかになった。入域料が持続可能な観光による地域づくりに資するためにも、入域料の対象となる事業の位置づけや範囲を明確にすることが重要である。
- ③入域料の徴収方式の選択(課題②)では、徴収方式による入域料徴収に与える影響及び実効性の違いを確認した結果、方式の違いによる導入にかかる手間やコスト、用途の制約は大差ないものの、任意徴収では、徴収率が試算と大きく乖離することもあるため事業実効性を考慮して方式を選択すべきである。強制徴収では、関係者の合意に加え、

特別徴収義務者との調整も必須となる。

- ④入域料の円滑な導入（課題③）では、入域料額や徴収方法を決定する際に関係者の合意形成が必須であり、特に影響が大きいと考えられる関係者には導入検討の初期段階から参画を促す必要がある。観光が基幹産業となる地域では、入域料導入の必要性が認識されていても関係者間で意見衝突が生じることはままある。地域の目指す姿・あり方を定める地域ビジョン策定段階から共に考え、その旗のもと協議を重ねることによって不安や懸念を払拭する努力を重ねる必要がある。
- ⑤安定的な財源の確保（課題④）では、入域料を原資とした活動を安定させるため、徴収率向上にむけた取組みが実施されている。事例でもキャッシュレス決済導入や強制徴収への転換など、支払いやすさや収入増にむけた検討が確認できた。入域料の用途や成果をわかりやすく継続的に伝える取組みも各地にて採用されており、観光客・関係者双方にむけた入域料の理解促進と支払意思を高める工夫がなされている。
- ⑥活動主体間の連携（課題⑤）では、入域料を用いて実施する活動は幅広く、様々な活動主体が関与しており、財源が入域料に依存するか否かに関わらず、各活動主体は、時に協同・連携して取組みを実施していることも明らかとなった。活動のまとめ役としてコーディネーター的存在（中核組織）があるが、現在の入域料ではコーディネート機能に入域料を充てることはできない。入域料収入の有効性を高めるためにも、中核組織を設置し入域料を用いて運営を支える必要がある。
- ⑦入域料導入に関する合意形成では、4 事例いずれも導入に対する反発が大小あったものの、関係者の不安や懸念を払拭できたかどうかは円滑な合意形成に影響した。合意形成には関係者間でのビジョンの共有と利害調整が必須であるが容易ではない。関係者毎の役割と責任を自覚させ協働を促すためにも、地域ビジョンを共有した上で譲れない優先事項を確認すること、入域料の細部については柔軟に協議する取組み姿勢が肝要となる。

## (2) 考察

### 1) 入域料：新時代の観光客と地域をつなぐ「絆」

入域料を導入して主体的に地域づくりに取り組む事例は国内では極めて限られている。地域の持続的な発展を支えるためにも、自主財源として入域料を活用し、地域が主体となって多様な取組みを展開することは不可欠であり、観光客の姿勢にも変化が求められる。観光客は、支払い対価として地域資源を消費・利用す

るのではなく、行動が住民や地域資源に与える影響を自覚しなければならない。

入域料は、観光で生まれた観光客と地域の接点を一過性のものに留めるのではなく、その地の未来について考え、想いを共有する「絆」となり、これまでより重要かつ大きな役割を果たすことができる。しかし、コロナ禍以降再び需要が急増する観光や地域づくりの潮流の変化に対応するには、現状の地域自然資産法が規定する入域料では限界がある。本研究で定義した概念拡張された入域料こそ、観光による持続可能な地域づくりに有用なものである。これまで、離島や法的に定められた区域といった地理的・空間的制約が大きい区域にて入域料が導入検討されることが多かったが、入域料を活用した地域づくりはこれらの地域だけに限定されない。また、差し迫った課題への対処として入域料が検討されることが多いものの、観光による負の影響が見え始めた地域だけが入域料を検討する必要はない。観光による負担軽減であれ、今後の地域のあり方を戦略的に考えるという視点であれ、入域料の議論を契機として、持続可能な地域づくりという観点から地域が一体かつ主体的に協議を重ね、取り組むことこそが重要である。

### 2) 持続可能な観光を支える利用者負担

これまで観光資源を考える場合、地域生活とは分けて考えられてきた。しかし、観光の場と生活の場は地続きであり、地域の自然・文化資源の保全や観光客の安全・衛生面の確保は、地元住民のたゆまぬ努力により守られてきた。だが、これから先も地元の努力に任せたままでいいのだろうか。高齢化や人口減少が進む現在において、地域の自助努力に依存した地域資源の保全・継承は限界が近付いている。地域に負担を押し付ける観光のあり方では、真の観光立国の実現は不可能であり、今こそ観光客は地域資源やその安全・衛生対策の受益者として、応分の利用者負担を積極的に担う必要がある。

観光客に意識転換を促すと同時に、地域においても、地域資源を維持し魅力向上できるよう、観光客数増加に向けた取組みに拘泥することなく、持続可能な観光による地域づくりのための意識変革が肝要である。地域は、観光客から少額をいただくという消極的な姿勢をとるのではなく、入域料は地域への想いや財源を活用して地域の実現したい姿を示すツールとして十分に機能することを自覚する必要がある。

### 3) 「観光による地域づくり」と新たな時代の到来

観光にも新たな時代が訪れており、団体観光から個人旅行へ、スピード重視の通過型観光から滞在型・

探索型の観光へ、観光によるオーバーユースが発生しながらも効率性を求めたマス・ツーリズムから、地域環境や文化への負荷軽減とともに過度の商業化を避けた持続可能な観光へと、観光のトレンドや観光客の趣向も変化している。観光による地域づくりも、地域がもつ自然や文化・暮らしへの誇りと継承が重要視され、それを実現できる地域が観光地として選ばれるという好循環をも生み出しつつある。

新たな時代の到来は、観光者と地域の間をこれまでの「地域への来訪者と受入れる者」から、「協働して地域の良さを磨きまもり継承していくもの」へと変化させると考える。

#### 4) 地域を見つめ直す好機

コロナ禍によって観光業は苦境に立たされたが、同時に、観光に関わる全ての人に観光のあり方について再考する時間をもたらし、これまで観光客に左右されていた「観光による地域づくり」の手綱を地域に取り戻す機会を与えた。

入域料は、地域のあり方を地域で決める、まさに地方自治を体現するものであり、入域料導入の議論は観光を通して地域のあり方を考え直すまたとないチャンスである。地方分権が進み、地域の実情に合わせた取組みは展開しやすくなったもの、地域では安定した財源確保に腐心している。入域料は、地域の規模によらず自主財源確保を叶えるものであり、自主財源確保の安定性を高めるためには、地域間の経験や課題について意見を交換する交流プラットフォームの開設に加え、国や県の指導・支援なども重要となる。なぜなら、地域だけでは難しい手続き面での支援だけでなく、上位計画との整合性の確認など、入域料の実効性を高める支援が期待されるためである。

国内外の観光需要が本格的に回復する前の今こそが、入域料を通じて地域への愛着・誇りを育み、自分たちの地域のあり方を自分たちで決める好機である。

**謝辞：**本論文執筆にあたり、森地茂客員教授、日比野直彦教授には多くのご支援を賜った。また、入域料を導入されている以下の地方公共団体及び関係者の方々には本研究にあたってご協力いただいた。沖縄県（観光政策課 呉屋 陽慈氏、本木 沙和氏、交通政策課 小浜守善氏）、伊是名村（総務課 諸見直也氏、郷友会 西江一馬氏）、竹富町（政策推進課 横目欣弥氏）、一般財団法人竹富島地域自然財団（鈴木祥浩氏）、水圏科学コンサルタント（吉田勝美氏）。ここに記し深く感謝と敬意を表すものである。

#### 参考文献

- 1) 観光庁：令和 3 年版観光白書,2021.
- 2) Booking.com：サステイナブルトラベルレポート 2021,2022.
- 3) UNWTO（国連世界観光機関）駐日事務所：持続可能な観光の定義,<<https://unwto-ap.org/why/tourism-definition/>>,(入手 2022.2.1)
- 4) 梅川智也,吉澤清良,福永香織：温泉地における安定的なまちづくり財源に関する研究—入湯税を中心として—,観光研究,Vol.27,No.1,pp.91-100,2015.
- 5) 河口雄司：持続可能な観光の在り方に関する考察—観光税を中心に—,運輸と経済,Vol.80,No.7,pp.100-107,2000.
- 6) 飯田泰之,前田順一郎：観光関連税制の現状と経済学的論点—宿泊税・入湯税を中心に—,PHP Policy Review,Vol.13,No.79,2019.
- 7) 塩谷英生：自治体における観光自主財源の導入に関する研究：法定外税と協力金制度を中心に,首都大学東京大学院都市環境科学研究科観光科学域博士論文,2017.
- 8) 高坂晶子：持続可能な観光振興に向けた地域独自財源の在り方—財源のベストミックスを—,JRIレビュー,Vol.6, No.78,pp.25-58,2020.
- 9) 下地芳郎,内山愉太,藤平祥考,香坂玲,松本晶子,平野典男：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,観光科学,Vol.8,pp.1-13,2016.
- 10) 柴崎 茂光：入山料を取れば、入山規制を行えば、屋久島の山岳利用問題は解決するのか？,観光文化,Vol.1226,pp.19-25,2015.
- 11) 吉田謙太郎：日本の世界自然遺産及び富士山への入域料に関する支払意志額と規定要因,環境情報科学論文集,Vol.29,pp.201-206,2015.
- 12) 五木田玲子,愛甲哲也：観光地における入域料等の支払い抵抗感と資源タイプ及び徴収方法との関連性,ランドスケープ研究,Vol.82, No.5,pp.579-582,2019.
- 13) 内閣官房 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議：明日の日本を支える観光ビジョン—世界が訪れたくなる日本へ—,2016.
- 14) 総務省：地方財政状況調査（政府統計の総合窓口(e-Stat)）<<https://www.e-stat.go.jp/statistics/00200251>>,(入手 2021.12.21)
- 15) 総務省：超過課税の状況,<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000755801.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000755801.pdf)>,(入手 2022.2.1)
- 16) 東京都主税局：宿泊税 15 年間の実績と今後のあり方,2018.
- 17) 総務省：令和 4 年度地方税に関する参考計数資料,<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/ichiran06\\_r04/ichiran06\\_r04\\_15.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_r04/ichiran06_r04_15.pdf)>,(入手 2022.2.1)
- 18) 岐阜県：乗鞍環境保全税の概要,<<https://www.pref.gifu.lg.jp/page/3255.html>>,(入手 2021.12.13)
- 19) 太宰府市：歴史と文化の環境税,<<https://www.city.dazaifu.lg.jp/life/1/2/9/>>,(入手 2021.12.13)
- 20) 沖縄県：沖縄県市町村における法定外税の概要,<[https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/top/documents/r1houteigai\\_gaiyou.pdf](https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/top/documents/r1houteigai_gaiyou.pdf)>,(入手 2021.12.13)
- 21) 屋久の旅：森林環境整備推進協力金について,<<http://y-rekumori.com/?s=%E5%8D%94%E5%8A%9B%E9%87%91&x=0&y=0>>,(入手 2021.12.13)

- 22) 中野 かおり：入域料、ナショナル・トラスト活動の法定化— 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案 一、立法と調査、No.356,2014.
- 23) 富士登山オフィシャルガイド：富士山保全協力金,<<http://www.fujisan-climb.jp/manner/kyoryokukin.html>>, (入手 2021.12.8)
- 24) 館山市：沖ノ島環境保全協力金について,<<https://www.city.tateyama.chiba.jp/shoukan/page100267.html>>, (入手 2022.1.24)
- 25) 竹富町：竹富島における入域料（入島料）収受について,<<https://www.town.taketomi.lg.jp/topics/1567153227/>>, (入手 2021.11.7)
- 26) 生命地域妙高環境会議：入域料,<<https://www.myokokankyokaigi.jp/category/fee/>>, (入手 2021.11.7)
- 27) 倶知安町：宿泊税を財源とした事業,<[https://www.town.kutchan.hokkaido.jp/town\\_administration/AccommodationTax/3474/](https://www.town.kutchan.hokkaido.jp/town_administration/AccommodationTax/3474/)>, (入手 2021.12.13)
- 28) 京都市：宿泊税の用途について,<<https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000275019.html>>, (入手 2021.12.13)
- 29) 藤岡市：桜山公園ライトアップ,<<https://www.city.fujiooka.gunma.jp/soshiki/onisisogoshisho/nigiwaikanko/1/2/1/sakurayamakouenraitoappu.html>>, (入手 2021.12.18)
- 30) 唐津観光協会旅 Karatsu：河津さくらまつり,<<https://www.karatsu-kankou.jp/events/detail/405/>>, (入手 2021.12.18)
- 31) 大杉谷登山センター：美しい大杉谷を後世に,<<https://www.oosugidani.jp/donate/>>, (入手 2021.12.18)
- 32) 花見山観光振興協議会,花見山観光整備協力金のお願い,<<https://www.hanamiyama.net/>>, (入手 2021.12.18)
- 33) 観光庁：持続可能な観光の実現に向けた先進事例集, 2021.
- 34) 沖縄県竹富町：竹富島地域自然資産地域計画,2019.
- 35) 日本経済新聞：屋久島「入島料」に壁 課金方式や金額、町が検討, 2021.1.27 付.
- 36) 環境省：自然公園制度のあり方検討会 利用のあり方分科会（第 1 回）会議資料,<[http://www.env.go.jp/nature/np/parkarikata/riyou01/post\\_121.html](http://www.env.go.jp/nature/np/parkarikata/riyou01/post_121.html)>, (入手 2021.12.18)
- 37) 屋久島山岳部保全利用協議会：協力金について,<<http://yakushima-tozan.com/kyouryokukin/>>, (入手 2021.12.13)
- 38) 環境省：屋久島山岳部保全募金とし尿搬出の経緯,平成 28 年度第 2 回屋久島世界自然遺産・国立公園における山岳部利用のあり方検討会会議資料,<<https://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/wh/arikata/2/170204-2-1.pdf>>, (入手 2021.12.13)
- 39) 朝日新聞デジタル：「降ってわいた」国内初の世界遺産 屋久島が投じる一石,2021.7.26 付,<<https://digital.asahi.com/articles/ASP7T6SJSPT7RTLTB00B.html>>, (入手 2021.12.13)
- 40) 環境省：屋久島山岳部利用対策協議会（実務担当者会議）における新たな入山協力金制度の詳細検討の結果について,平成 27 年度第 2 回屋久島山岳部利用対策協議会会議資料,<[https://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/tozan/sangaku\\_kaigi/10/nyuzan.pdf](https://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/tozan/sangaku_kaigi/10/nyuzan.pdf)>, (入手 2021.12.13)
- 41) 田中俊徳：自然観光資源の管理をめぐる順応的ガバナンスの研究—知床五湖利用調整地区導入における合意形成過程の事例—,人間と環境,Vol.40,No.3, pp.20-36,2014.
- 42) 環境省知床データセンター：知床五湖利用調整地区利用適正化計画(第 3 期),<[http://shiretoko-whc.com/data/management/kanri/goko\\_riyou\\_R2.pdf](http://shiretoko-whc.com/data/management/kanri/goko_riyou_R2.pdf)>, (入手 2021.12.18)
- 43) 八重山毎日新聞：任意の協力金に難色 船会社、線引きが難しい, 2019.7.31 付
- 44) 深見聡：環境保全と観光振興のジレンマ：屋久島を事例として,地域総合研究,Vol.39,No.1-2, 2011.
- 45) 担当者インタビュー時の発言
- 46) 星野リゾート：【星のや竹富島】竹富島地域自然資産財団と「パートナーシップ協定」を締結しました,<<https://www.hoshinoresorts.com/information/release/2021/03/140412.html>>, (入手 2021.12.13)

(2022.09.30.受付)

## TOURISM-LED SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT THROUGH INTRODUCING AREA-ENTRANCE-FEES

Minae KUMEJI, Satoshi INOUE and Hitoshi IEDA

In recent years, tourism demand has been increasing. The importance of tourism promotion has been increasing as a critical element of the national growth strategy and regional development. In addition, more and more regions are introducing "area entrance fees" as a self-financing source for various tourism-related activities of the region. This study aims to clarify the role of user fees and issues involved in their introduction, focusing on the *area entrance fees* stipulated in the *Local Natural Assets Act* enacted in 2015 as a financial resource for sustainable regional development through natural environment conservation and tourism.

The following points were clarified by analyzing the characteristics of "area entrance fees" among user fees related to tourism and by analyzing case studies of Taketomi Island, Okinawa; Shiretoko Goko, Hokkaido; Yakushima, Kagoshima; and Izena Island, Okinawa. (1) It is necessary to expand and redefine the concept of user fees in three directions: resources, regions, and activities. (2) The main issues to be addressed in the introduction of area entrance fees are (a) design of appropriate fees, (b) collection method, (c) smooth introduction of area entrance fees, (d) securing stable financial resources, and (e) coordination among entities involved in the activities. (3) The introduction of an area entrance fee requires a shared vision among parties concerned, and patient approach to parties against *area entrance fees* that allows for flexible design of details of the fees as mutually agreeable.