

# 調査レポート

## 各地で導入の動きが広がる法定外税 ～法定外税の導入を地域力向上につなげるために～

人口減少や高齢化の進行などを背景に地域を取り巻く社会課題が顕在化するなか、地方自治体が地域の実情に応じて独自に課税することができる法定外税が注目されています。そこで今回は法定外税について、近年増加している宿泊税の導入状況を概観するとともに、法定外税の留意事項やそれを活用して地域力向上につなげていくための方向性等を考察します。

キーワード：地域課題、法定外税、宿泊税、地方財政、地域力向上、合意形成、透明性・公平性、ビジョン

### 1. 法定外税が注目される背景

#### (1) 地方財政の仕組み

人口減少や高齢化などわが国の地域社会を取り巻く環境が厳しさを増すなか、地域社会に様々な行政サービスを提供する地方自治体においても、その活動のベースとなる財政の強化や健全化が求められています。

自治体の財源には自ら財源を調達することができる「自主財源」と国や投資家など外部に財源を求める「依存財源」があり、前者には住民税や固定資産税などの地方税が、後者には地方交付税や国庫支出金などが含まれます。地方交付税は財政力の弱い自治体が一定水準の行政サービスを提供できるように、国が財源を配分するものですが、国の財政状況が悪化するなかで自治体が将来にわたって依存することに不安な側面もあります。こうしたなか、自治体の重要な自主財源である地方税のなかで、法定外税の存在が注目されています。

#### (2) 法定外税とは

法定外税とは、地方税法に定められた税目（法定税）以外の税金であり、自治体の条例に基づいて創設できる地方税のことです（図表1）。法定税とは異なり、各自治体が自主性に基づき課税するもので、全国一律では対応しきれない地域固有の課題や住民ニーズに応じた行政サービスの提供を可能にします。

法定外税は普通税と目的税に大別され、普通税は

税収の使途が特定されず、自治体が自主的に決定できることから、地域の幅広い行政ニーズに対応するために活用されます。一方、目的税は特定の目的に使途が限定されるものであり、その目的は条例で明確に定められることとなります。

図表1 地方税収の種類

種類	普通税		目的税	
	都道府県税	市町村税	都道府県税	市町村税
法定税	都道府県民税 事業税 地方消費税 不動産取得税 道府県たばこ税 ゴルフ場利用税 自動車取得税 軽油引取税 自動車税 鉱区税	市町村民税 固定資産税 軽自動車税 市町村たばこ税 鉱産税 特別土地保有税	狩猟税	入湯税 事業所税
法定任意税			水利地益税	都市計画税 水利地益税 共同施設税 宅地開発税 国民健康保険税
法定外税	法定外普通税	法定外普通税	法定外目的税	法定外目的税

（資料）総務省HPを基に三十三総研作成

自治体が法定外税を導入するためには、税目を定める条例を制定した後に、総務大臣との事前協議を行い、同意を得なければなりません<sup>※1※2</sup>。

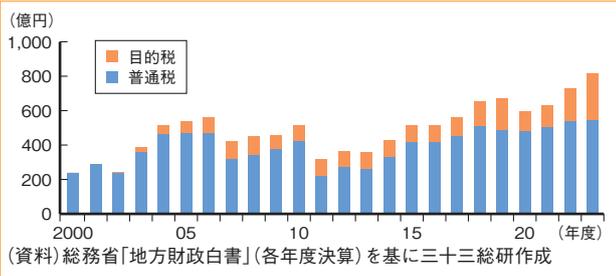
確保された財源は、特定の地域課題解決への充当や、地域の発展に重要な分野へ重点的に投資することができます。自治体の戦略的な政策展開を支える力となり、地方自治体の財政力を高めるなど自主的な地域運営にとって重要なツールとなることが期待されています。

1 2000年4月に施行された地方分権一括法により、法定外普通税の新設について許可制から、原則として国の同意を必要とする協議制へと変更されるとともに、新たに法定外目的税が創設された。これにより、自治体が主体的に独自の税を導入できる環境が整備され、地域社会のニーズや特性に合わせた独自課税が可能となった。  
2 総務大臣は、提案された法定外税が以下のいずれかに該当する場合を除き、原則として同意することとされている。① 国税または他の地方税と課税標準を同じくし、かつ住民の負担が著しく過重となる場合、② 地方団体間における物の流通に重大な障害を与える場合、③ 前記以外に、国の経済施策に照らして適当でないと思われる場合。

### (3) 注目されている背景

現在、わが国の地方税収に占める法定外税の割合は2023年度決算ベースでわずか0.19%に過ぎません。しかし、2011年度以降、法定外税の税収は増加基調で推移しており、足元で自治体における法定外税導入の動きが広がっていることを踏まえ、今後も増加する見通しです(図表2)。

**図表2 法定外税の税収の推移**



法定外税の導入や検討が各地の自治体に広がっている背景には以下のことが挙げられます。

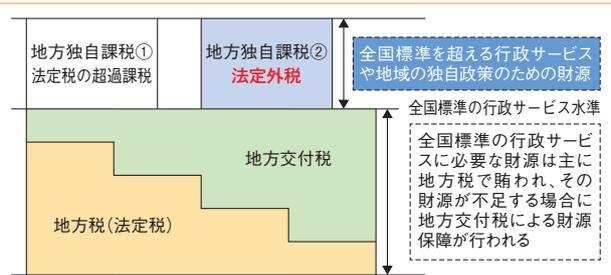
第1は多様な地域課題への対応という側面です。現在、地球温暖化、産業廃棄物などの環境問題、地域交通の維持、空き家対策など人口減少に伴う様々な問題が地域で目立ち始めています。また、主要な観光地を中心にオーバーツーリズム(観光公害)と呼ばれる新たな問題も生じています。自治体にとってはこれらの問題を発生させる要因となる事象について課税することで、例えば、森林開発の抑制や廃棄物の再利用を促したり、

空き家の発生を減らし利用を促すなど政策に課題を緩和させる行動を誘導することが可能となります。

第2は財源確保の側面です。人口減少は首都圏など一部を除き多くの地方で急速に進行しています。需要の減少や労働力不足などから将来的な地域経済の懸念も高まっており、今後も自主財源である地方税の増加は見通し難い状況です。さらに、国の財政状況をみると過度に補助金や交付金に依存した財政運営はリスクを伴います。

警察、消防、教育、福祉、生活など全国的に同じ水準で供給されるべき標準的な行政サービスについては、その必要な金額(基準財政需要額)が標準的な地方税収入の一定割合(基準財政収入額)で賄えない自治体に対して、地方交付税で補填する仕組みとなっています。

**図表3 地方の財政システムと独自課税のイメージ**



(資料) 青木宗明「宿泊税・訪問税の理論と実践」をもとに三十三総研作成  
(注) 地方税と交付税の部分が階段状になっているのは各自治体による財政力が異なるため

**図表4 法定外税の種類と導入状況**

法定外普通税					法定外目的税						
品目	件	決算額	件	決算額	品目	件	決算額	件	決算額		
<b>都道府県</b>			14	511.0	<b>都道府県</b>			31	156.0		
石油価格調整税	1	10.0	10	293.0	産業廃棄物税等	27	70.0	3	86.0		
核燃料税	10	293.0								1	0.0
核燃料等取扱税	1	12.0									
核燃料物質等取扱税	1	196.0									
再生可能エネルギー地域共生促進税	1	-	<b>市区町村</b>			16	119.0				
別荘等所有税	1	5.0	4	17.0	遊漁税	1	0.1	8	102.0		
歴史と文化の環境税	1	0.7			環境未来税	1	11.0				
使用済核燃料税	4	17.0	狭小住戸集合住宅税	1	3.0	使用済核燃料税	1	5.0	4	0.3	
空港連絡橋利用税	1	4.0	空港連絡橋利用税	1	4.0	環境協力税等	4	0.3			
宮島訪問税	1	2.0	宮島訪問税	1	2.0	環境協力税等	4	0.3	1	0.6	
非居住用住宅利活用促進税	1	-	非居住用住宅利活用促進税	1	-	開発事業等緑化負担税	1	0.6			
<b>合計</b>	<b>24</b>	<b>542.7</b>	<b>合計</b>	<b>47</b>	<b>275.0</b>						

(資料) 総務省「法定外税の実施状況」(2025年3月21日時点、2023年度決算)を基に三十三総研作成  
(注1) 施行時期未定、(注2) ニセコ町は2024年11月1日、常滑市は2025年1月6日、熱海市は4月1日に施行のため2023年度の徴収実績なし

特定の地域課題を抱える自治体が、それらの課題に対して標準的規模を超える財政支出が必要な場合には、地域内で独自に課税を行う必要があります。その代表的な例が地方税法の枠内で税率を独自に引き上げる超過課税と地方税法で定められた税目以外の課税を創設する法定外税です（前頁図表3）。特に法定外税は特定の政策課題への対応とその用途が明確化されるため、近年、多くの自治体で導入が進んだ経緯があります（前頁図表4）。

#### (4) 主な法定外税の事例

法定外税は、それぞれの地域が抱える特定の課題や政策目的に結びついて導入されてきました。例えば、福岡県太宰府市における「歴史と文化の環境税」は、観光資源の保全や観光に適した環境整備を目的として、市内の一時有料駐車場の利用者に課税するものです。

岐阜県の「乗鞍環境保全税」は、乗鞍岳周辺の貴重な自然環境を保全することを目的とした、全国初の環境保全目的税です。

大阪府泉佐野市の「空港連絡橋利用税」は、関西国際空港の固定資産税の減収を補填するために導入されました。

東京都豊島区の「狭小住戸集合住宅税」は、ワンルームマンションの増加による地域課題に対応するために、建築主に対して課税されます。

広島県廿日市市の「宮島訪問税」は、宮島の環境保全や観光客の安全確保に必要な財源を確保することを目的としており、宮島を訪問するすべての人が対象となります。

以上のように、法定外税は環境保全、都市計画など地域課題の解決に向けて多岐にわたる分野で活用されています<sup>3</sup>。なかでも、近年、全国的に導入や検討が進んでいるものに宿泊税があります。

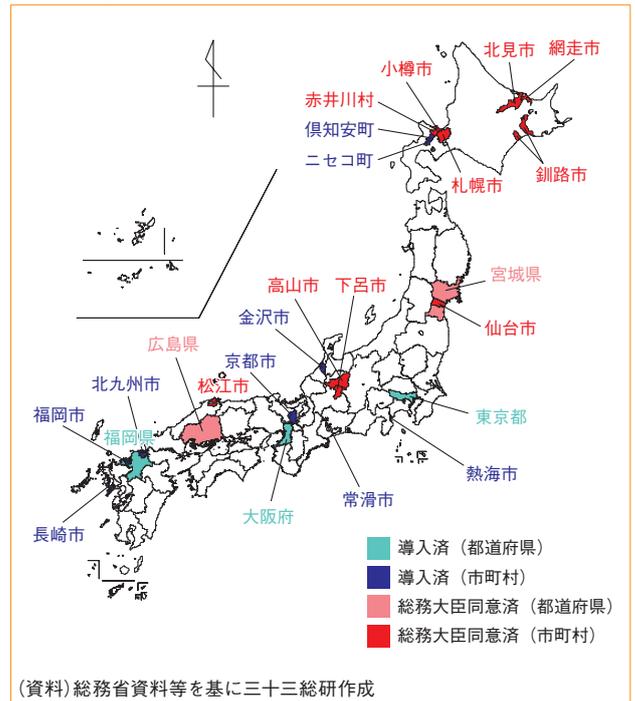
## 2. 全国で導入が進む宿泊税

### (1) 宿泊税の導入状況と導入が進む背景

宿泊税は東京都が2002年10月に初めて導入し、その後、2017年の大阪府、2018年の京都府と観光客が多い自治体での導入が続き、2025年4月1日時点では12の自治体で導入されています。その

他、条例制定を終え総務大臣の同意を経て施行に向けた準備を進める自治体が12、導入に向けて地域関係者などと協議を進める自治体は全国で50を超えるとみられます<sup>4</sup>。また、先行して導入した自治体では近年のインバウンドの増加を背景に税額を引き上げる動きがみられています（図表5、6）。

図表5 宿泊税の導入・検討状況



図表6 宿泊税の導入および導入手続きの状況

状況	自治体名	施行日(予定日)	方式	税額(税率)
導入済	東京都	2002/10/1	段階的定額制	100円～200円
	大阪府	2017/1/1	段階的定額制	100円～300円
	京都府(京都府)	2018/10/1	段階的定額制	100円～1,000円
	金沢市(石川県)	2019/4/1	段階的定額制	200円～500円
	倶知安町(北海道)	2019/11/1	定率制	宿泊料の2%
	福岡県	2020/4/1	定額制	200円 <sup>注</sup>
	福岡市(福岡県)	2020/4/1	段階的定額制	150円～400円
	北九州市(福岡県)	2020/4/1	定額制	150円
	長崎市(長崎県)	2023/4/4	段階的定額制	100円～500円
	ニセコ町(北海道)	2024/11/1	段階的定額制	100円～2,000円
	常滑市(愛知県)	2025/1/6	定額制	200円
	熱海市(静岡県)	2025/4/1	定額制	200円
総務大臣同意済	赤井川村(北海道)	2025/11/1	段階的定額制	200円～500円
	下呂市(岐阜県)	2025/10/1	段階的定額制	100円～200円
	宮城県	2025年秋以降	定額制	300円(仙台市内100円)
	仙台市(宮城県)	2025年11月目途	定額制	200円
	札幌市(北海道)	2026/4/1	段階的定額制	200円～500円
	広島県	2026/4/1	定額制	200円
	松江市(島根県)	2025年12月以降	定額制	200円
	小樽市(北海道)	2026/4/1	定額制	200円
	釧路市(北海道)	2026/4/1	定額制	200円
	北見市(北海道)	2026/4/1	定額制	200円
	網走市(北海道)	2026/4/1	定額制	200円
	高山市(岐阜県)	2025/10/1	段階的定額制	100円～300円

(資料) 総務省HP「報道資料一覧」を基に三十三総研作成

(注) 福岡県については福岡市、北九州市に宿泊する場合は50円。

<sup>3</sup> 京都府では、子育て世帯向けの住宅確保と空き家対策を両立させることを目的とした「非居住住宅利活用促進税」の導入を予定している。

<sup>4</sup> 三重県においても、伊勢志摩地域の伊勢市、鳥羽市、志摩市の3市でそれぞれ導入に向けた検討が進んでいる。なかでも、鳥羽市については2025年3月に議会で条例が可決し、2026年4月の施行に向けて総務大臣との協議を進めることになる。

観光は経済波及効果が大きく、地域にとって極めて重要な成長分野ですが、交通インフラや多言語表示などの受入環境の整備や景観の保全には新たな財政需要が生じます。

また、一部の観光地には多くの観光客が押し寄せることで市民生活への支障をもたらすなどオーバーツーリズムと呼ばれる状況を生み出しています。交通渋滞や違法駐車、騒音、ゴミなど生活環境の関わる部分への影響が生じているところもあり、その費用は税を通じて主に地域の住民が負担することになります。

宿泊税は観光地への滞在において恩恵を受ける観光客自身が、税を通じてその費用の一部を負担するという受益者負担の原則に基づいた仕組みを構築することを可能とするものと言えます。

## (2) 宿泊税の仕組み

宿泊税は、原則として宿泊者一人につき一泊ごとに課税されます。宿泊料金に上乘せする形で宿泊事業者が宿泊者から徴収し、自治体に納付する特別徴収という形が一般的です<sup>\*5</sup>。

宿泊税の課税対象となるのは、一般的に、旅館業法に規定されたホテルや旅館などの宿泊施設、そして自治体によっては簡易宿泊所や民泊施設なども含まれます<sup>\*6</sup>。

税率は、自治体によって異なり、宿泊料金に応じて定額または定率で課税されるのが一般的です。定額制でも宿泊料金に応じて段階的に税額が設定されることがあります。

## (3) 宿泊税導入の影響

宿泊税の導入は主に自治体、宿泊事業者、宿泊客に影響を与えることとなります。

自治体については、これまで一般財源に頼らざるを得なかった観光施策に対して、特定の目的を持った資金を充てることが可能となります。また、目的税であることから税収はさらなる観光振興に向けた施策に加え、観光によって生じるインフラ負担や環境負荷を軽減するための財源としても活用できます。さらにその効果も可視化されやすく、持続可能な観光の推進にも寄与します。

宿泊事業者については、宿泊税分が宿泊料金にプラスされることにより、宿泊税を導入していない

地域との間で価格面での優位が損なわれます。また、宿泊税の徴収や納付などの事務は、人手不足が深刻な宿泊業界において新たな負担となる可能性があります。もっとも、長期的な視点で見ると、宿泊税の財源が観光地としての魅力向上や課題の解消などに効果的に活用されることで、観光客の増加につながることも期待されます。

宿泊者については、宿泊税分が費用増加に直結する一方、税収が観光地の魅力向上や受入環境整備に活用されることで、交通アクセスや多言語対応の進展、トイレの美化なども期待でき、快適な観光を楽しむことにつながります。

## (4) 宿泊税の主な論点

現在、各地で宿泊税の導入に向けた動きが広がるなか、主に議論されるポイントとして以下の事項が挙げられます。

### ① 税率(税額)

税率の設定については、負担が一律である定額制か宿泊料金に応じて負担が変わる定率制や段階的定額制のどちらが適切かという議論があります。一般に宿泊金額に関わらず一定となる定額制の方が宿泊事業者にかかる事務負担は軽減され、宿泊者にとっても分かりやすい制度といえます。一方、定率制や段階的定額制など宿泊金額に応じて税額の負担割合を変えることについては、小規模な旅館やビジネス客には負担を抑えつつ、高額の施設に宿泊できる人には応分の税収を負担してもらうという意図があります。しかし、定額制と異なり、定率制や段階的定額制は宿泊料金分を明確にする作業や帳簿作成の必要があるなど、宿泊事業者にとって負担が増加するという側面もあります。

### ② 税収の使途の共有

宿泊事業者にとっては、宿泊者への説明や徴収事務など新たな負担の発生に加え、税の導入による宿泊者負担金額の増加により、観光客に地域が敬遠されるのではないかと懸念もあります。そのため、税収を「何のために、何に使うか」という目的と使途を明確化し地域内で共有することで、宿泊事業者にとっても税の効果を認識することができるようになります。

5 修学旅行生や一定年齢以下の幼児など、特定の条件に該当する場合には課税が免除されるケースもある。  
6 宿泊料金が一定額以下の場合には非課税、修学旅行生などは課税免除とするケースもある。

### ③ 関連する自治体間の調整

都道府県と市町村がそれぞれ宿泊税を導入することは可能ですが、税額や用途、徴収方法などで調整が必要となります<sup>※7</sup>。同じ地域で既にどちらかが先行して宿泊税を導入している場合には税額等で様々な調整を要します。また、税収の用途に関しても、都道府県と市町村の特性を踏まえたうえで調整が必要になります。

## 3. 法定外税の導入と地域力向上への可能性

### (1) 法定外税と地域力向上の好循環

上記のように、宿泊税を中心に法定外税の導入は各地で広がりを見せていますが、今後、法定外税を検討するうえで意識すべきはどのようなことでしょうか。

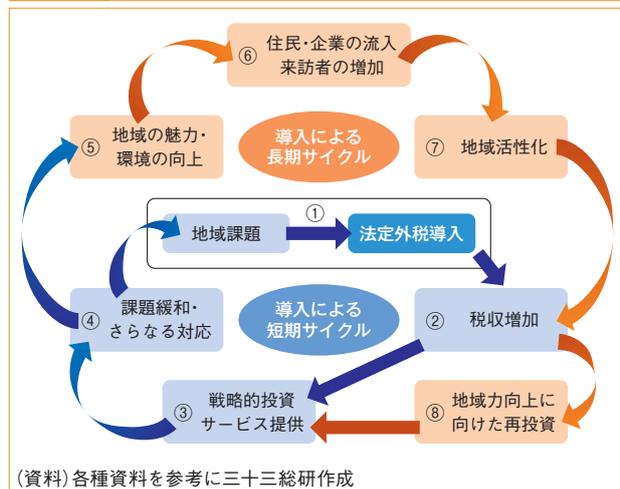
それは、法定外税を短期的な地域課題の解決に向けたツールとしてだけ考えるのではなく、長期的には「地域力向上」につなげていくことです。

ここで言う「地域力向上」とは、行政、住民、事業者など「地域内の主体が連携して地域課題解決や価値創造」に取り組み、「地域活性化」や「住民の満足度向上」などにつなげる力のことです。

地域の課題に対して独自の税制を活用することで、短期的には課題の緩和を図るための有効なサイクルが形成されるとともに、長期的には地域の魅力を向上させて持続可能な長期のサイクルを形成させることが望めます。

この短期、長期のサイクル形成のイメージ(図表7)とプロセスは以下のようなものです。

図表7 法定外税導入による地域課題緩和と地域力向上のサイクル



### <法定外税を契機とした地域力向上のサイクル>

#### ① 地域課題への対応に向けた法定外税の導入

地域課題への対応に向けて法定外税を導入するにあたっては、地域の経済状況、産業構造、課題の程度、住民ニーズなどを詳細に分析し、地域の実情に踏まえた税目、税率、課税対象を検討することが不可欠です。画一的ではなく、地域特性に応じた税制の設計が求められます<sup>※8</sup>。

#### ② 税収増加

既にみたように法定外税は全国の標準的な行政サービスを超越するサービスに要する財源として徴収されるものであり、増加した税収については自治体固有の課題等に政策的使用できる財源となります。

#### ③ 戦略的投資・サービス提供

税収を持続的な地域力向上に繋げるためには、地域の明確なビジョンに基づく目標の設定とそれを実現するための適切な投資やサービスの提供が重要です。事業実施後は効果測定と評価を行い、改善に繋げるPDCAサイクルも有効です<sup>※9</sup>。

#### ④ 政策効果による課題緩和とさらなる対応

政策効果の発現により、地域課題の緩和が期待できるとともに、さらなる対応も求められます。

#### ⑤ 地域の魅力・環境の向上

課題の緩和により、生活の質(インフラ、環境、福祉、公共サービス)、経済的な機会(雇用市場、ビジネス環境)など住民や事業者の環境が向上し、地域全体の魅力が高まります。

#### ⑥ 新たな住民・企業の流入や来訪者増加

地域の魅力向上は観光客など来訪者の増加をもたらすと同時に、地域内へ新たな住民や企業の流入を促すことが期待されます。

#### ⑦ 地域活性化と税収の増加

新たな住民・企業の流入は、消費や生産活動などを通じて地域経済に多岐にわたる影響をもたらす、住民税、法人税、事業税、固定資産税など地域税収にも貢献します。

#### ⑧ 地域力向上に向けた再投資

強化された経済基盤から得られる税収は、さらなる地域改善と公共サービスへの再投資を可能にします。

7 福岡県では県全体の基本税額を200円とし、独自に宿泊税を課税する福岡市、北九州市では県税を50円、市税を150円としている。

8 観光分野であれば、宿泊税以外にも、鳥・山・自然公園等への入域、駐車場利用、別荘所有、レジャー行動などに対する課税の事例もある。

9 福岡県・市では、宿泊税を観光振興に活用するにあたり、その効果を3年ごとに見直し、評価結果を次期方針に反映させる仕組みを導入している。

## (2) 必要な方向性

上記のプロセスを実現し、法定外税の導入を地域力向上の好循環につなげていくために必要なポイントとして、以下の4点が挙げられます。

### ① 地域性を踏まえた導入の検討

法定外税の導入にあたっては、その地域ならではの「地域性」の視点から、各地域の経済状況、産業構造、観光資源、住民ニーズなどを詳細に分析し、地域の実情に合致した税目、税率、課税対象を検討することが不可欠です。画一的ではなく、地域ごとの特性を最大限に踏まえた税制度の設計が求められます。

### ② 合意形成と公平性の確保

法定外税の導入については、その目的、使途、影響について住民や事業者など地域関係者間での理解と合意形成を図ることが極めて重要です。税の導入が住民の生活や地域事業者に影響を与える場合は、所得の低い層や特定の事業者に過度な負担とならないような配慮や、税収の使途が地域の住民や事業者にもたらすような制度の設計を行うことで地域内の公平性確保につながります。

### ③ 透明性・効果検証・柔軟性

法定外税の使途や成果を地域関係者に分かりやすく情報公開し、透明性を高めることが制度への信頼を生みます。また、投資の効果を第三者機関などがチェックし、その結果を開示していくこともより効果的な政策のために有効となります。

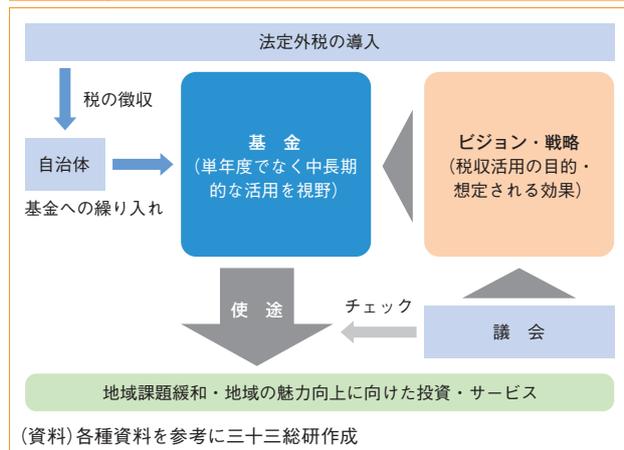
住民ニーズや社会情勢など状況の変化に応じて税制度や投資計画を見直す「柔軟な最適化」も求められます。

### ④ 長期視点・ビジョン・ベクトル合わせ

法定外税を一時的な財源確保の手段とするのではなく、持続可能な地域発展のための長期的な計画に組み込むことが重要です。加えて、長期的な目標の達成をより効果的なものとするためには、単年度の事業予算の範囲で使途を検討するのではなく、基金等の創設により長期的な対応ができるようにしていくことも有効です(図表8)。

また、税収を活用してどのような地域づくりを行っていくかというビジョンや戦略も必要になります。地域の魅力向上が住民や事業者に与える影響や、地域内に新たな産業や雇用を生み出すことでさらなる税収の増加につながる可能性などを示せるような地域ビジョンを策定し、地域内の多様な主体で共有し、ベクトルを合わせていくことが求められます。

図表8 法定外税活用のための基金のイメージ



## 4. まとめ

法定外税は、自治体にとって地域独自の課題に対応し、地域力を向上させるための重要なツールとなる可能性を有しています。自主的な財源を確保し、それを地域の実情に合わせた事業に投資することで、国等からの財源に依存するだけでなく、自立した地域運営につながります。

法定外税の導入・検討の議論を進めるにあたっては、環境問題や観光客増加による行政負担など、目の前で生じている課題の解決や目的の達成を第一義的に考えることはもちろんですが、中長期的な視点からその効果が広く地域力の向上につながるという目線も踏まえたうえで取り組んでいくことも重要です。

導入の入口において、地域の実態把握、関係者間での十分な協議、透明性・公平性の確保を図るとともに、出口においても効果検証や柔軟な最適化、地域内の多様な主体でのベクトルの共有を図ることで、法定外税の導入を通じて中長期的な地域力向上につながることを期待されます。

三十三総研 調査部長 別府 孝文  
(三重大学大学院非常勤講師・皇學館大学非常勤講師)