

学 位 論 文 要 旨

題 目 地域振興における効果的な人口・観光・物産振興政策のあり方～長崎県の事例を踏まえて

氏 名 菊森 淳文

我が国が人口減少・高齢化に直面する中で、東京・大阪など大都市を除き、全国の各地域が経済の停滞・活力の低下に見舞われ、長期的な衰退が危惧されている。このような事態を極力回避するために、経済的には効果的な地域振興が必要であるが、併せて、政策を実現するために、行政・住民が協力した地域経営を進めることが必要になる。地域振興策には、人口減少を極力緩和する政策（人口減少対策）、交流人口を増加させる政策（観光振興政策）、物産の域内・域外での流通を盛んにする政策（物産振興政策）などがある。

本研究では、第2章・第3章で、多くの地域振興策の中でも、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策の各進め方、相互関連性、経済効果と波及経路、経済外効果などを主として経済的観点から検討した。第4章・第5章では、これら地域振興政策を成功に導くための経営的枠組みとして、「地域経営力」と「戦略的地域経営」を提示して、「行政経営」の効果測定としての政策評価・効率化から、より全体的な「地域経営」への転換と「戦略的地域経営」への進化、これを実現するための具体的な手法としての「バランス・スコア・カード（Balance Score Card）」の活用について検討した。

第1章では、研究の概要として、地域経済の成長のための政策、県民にとっての政策の満足度・重要度認識の二つのアプローチから、人口減少政策を図りながら、観光振興・物産振興を図ることが重要であることから、これら三つの政策を経済効果等検討の対象とした。地域振興政策を選択する場合には、①地域経済の成長のための政策、②県民にとっての政策の満足度・重要度認識の、二つの視点が必要になる。また、地域振興策を考える場合、政策選択と並んで、民主主義的意思決定システムにおける地域経営を効果的・効率的に行うために、「戦略的地域経営」が必要であることを問題提起した。

第2章では、地域振興策の中で、人口減少政対策・観光振興政策・物産振興政策の3つの政策カテゴリーを取り上げ、マクロ経済的手法を用いて、政策の有効性を検討した。人口減少政策は、人口の自然増加政策と社会増加政策の両方が重要で、後者の中で、大都市圏・地方圏双方のニーズが大きいUIターン推進政策の一つである「高齢者の地方移住政策」の有効性を取り上げた。高齢者の地方移住政策は、移住者家族自身のニーズが現状では大きくないこと（まだ顕在化していない可能性があること）、高齢者を受け入れる側の地方圏の自治体の財政負担の増加という課題はあるものの、例えば、日本型 CCRC（Continuing Care Retirement Community）に住所地特例を広く認めること等により、地方圏の人口増加に資するものと思われる。観光振興政策については、国内観光客・国際観光客双方の増

加が重要な課題であり、日本の人口が減少する中で、特に後者の国際観光客の誘致が期待される。国際観光客の誘致には、外国人の日本への観光ニーズを調査したうえで、国際観光船・MICE（Meeting, Incentive, Conference, Exhibition）・一般観光客などのターゲット別に政策を打ち出すことが必要であることが分かった。

経済外効果としては、人口増減については、地域コミュニティの維持や生産活動のスキルの伝承など、観光・物産については、地域の「ブランド化」・地域の誇りを高めることにより、再度経済効果に波及することを指摘した。

次に、人口減少対策・観光振興政策・物産振興政策の相互関係を分析した。①人口減少対策が、雇用者数・労働生産人口を通じて地域総生産（GRP=Gross Regional Product）を高めること、②観光消費額の増加は、労働生産人口の増加よりも広い範囲の雇用者の雇用を創出すること、③物産振興により、移出・移入とも経済にプラスの影響を与えること（大企業の誘致が増加の要因となることがある）、④観光客数と小売り販売額・対個人サービス業の間には、正の相関関係がみられることなどが分かった。

第3章では、長崎県地域の課題（現状と政策目標のギャップ）と求められる政策形成を分析した。まず、長崎県地域の課題を、①産業連関表による経済・産業の現状と課題の分析、②SWOT分析による課題の分析、の二つに分けて行った。①産業連関表による分析では、（ア）製造業は県産業の大きな柱であるが、部品・半製品等の域外調達比率が高いと考えられ、内生部門を強化することが必要であること、（イ）付加価値部門に占める営業余剰を高めるため、付加価値生産性の高い業種へのシフトを図ることが必要であること、がわかった。②SWOT分析については、長崎県の置かれた現状を、強み（Strength）・弱み（Weakness）・機会（Opportunity）・脅威（Threat）に分け、定量面では捉えにくい定性面の分析から、人口減少対策、安定雇用の創出、観光等サービス業における産業構造変革が課題としてあげられる。

次に、課題分析を踏まえて、長崎県に求められる政策形成の中で、重要なテーマとして、①人口減少対策としての（ア）合計特殊出生率を高める政策（子育てに関する経済的不安の解消、早婚の促進、若い世代における多子出産の促進など）、（イ）婚姻数を増やす政策、②人口減少対策のための雇用創出政策としての（ア）地場産業振興政策（特に基盤産業である水産養殖業・はん用機械器具製造業など）、（イ）企業誘致政策が重要であることを指摘した。

さらに、長崎県地域特有の課題として、離島政策を取り上げ、離島という特殊な地域において、①定住促進政策、②交流促進政策の両方が必要であることを指摘した。

第4章では、第3章までに述べた、三つの地域振興政策の成否を左右するものが、「地域経営力」と、地域における「戦略的地域経営」であることを説明した。「地域経営力」とは、「行政が民間・住民をマネージし、地域経営を遂行して成果を出す能力」であり、具体的

内容として、①行政の政策形成能力と実行力、②地域リーダー（キーパーソン）の存在、③官民協働の運営力があげられる。「戦略的地域経営」は、企業経営とのアナロジーで、予算制約下での効率的・効果的な政策形成・実行・評価のことである。この具体化のために、1980年代半ばにアングロサクソン系諸国で、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）が国レベルで開発・実行されてきた。しかし、ニュー・パブリック・マネジメントは、あくまでも個別の行政効率化ツールを導入するにとどまり、行政のあるべき全体像・将来像が見えないことが指摘されてきた。

そこで、地方自治体の総合的な経営としての「戦略的地域経営」を進めるための具体的な手法として、当初は民間企業経営のために用いられてきた、バランス・スコア・カード（Balance Score Card, BSC）を取り上げ、BSC導入の意義、活用の障害、地方自治体におけるBSCの活用方法を整理し、BSCの手法を活用することは、長期的にバランスのとれた地方自治体経営、地域経営に大いに役立ち、その重要性が高いことが分かった。

一方、BSCが多くの地方自治体で全面的には導入されてきていない理由として、（ア）行政組織自体の要因、（イ）組織ではなく地域を対象とすることによる要因、（ウ）財務の視点の具体化の困難さ、があげられる。しかしながら、過去のBSC導入や試行の例を見ると、全庁的にBSC導入はされていないが、部局ごとにBSCの行政管理手法が取り入れられている場合も多い。

そして、BSC導入の成功の条件としては、（ア）顧客の視点については、適切な目標値の設定、（イ）業務プロセスの視点については、縦割り組織を越えて政策の相互関係・全体的な把握、（ウ）財務の視点については、財務的目標の設定、便益額の算定手法の改善、（エ）学習と成長の視点については、目標管理制度（MBO）等業績管理制度の導入があげられる。

第5章では、第4章で述べた戦略的地域経営について、長崎県での地域経営力と戦略的地域経営への取り組み、戦略的地域経営の課題とBSC導入の可能性について検討した。長崎県の戦略的地域経営に向けたBSC導入の可能性は、（ア）長崎県では政策評価手法を順次改良してきており、多くの重要な施策・事務事業が管理できていること、（イ）政策評価以外に、人材育成計画・中期財政計画等があり、「財務の視点」・「学習と成長の視点」について計画が存在することから、十分にある。

一方、長崎県がBSCを戦略的地域経営の手法として採用する場合、他の自治体と同様、次の課題を解決していくことが必要である。（ア）戦略的地域経営を担う行政組織は、政策体系が多岐にわたり、それが縦割り行政を背景として作成されたものであるため、政策の柱や優先度を明確にすることが必要であり、そのための統括部署の存在と機能（役割）が重要となる。（イ）BSCの導入は段階を追って進めることが必要であり、現実的には、他の自治体の導入試行例にもあるように、大きな部局のくくりで行うことが進めやすい。（ウ）BSCの導入に当たっては、多くの組織的・技術的障壁を乗り越えることが必要となり、戦略的地域経営を進めるといふ首長の意思決定と指導力が求められる。

本研究で取り扱った、前半の効果的な「地域振興策の政策形成（立案）」と、後半の「その政策の実行と評価」を通じた「戦略的地域経営」は、いわば車の両輪である。前者については、経済的な豊かさの獲得、住民満足度の向上などの目標を達成するための政策立案として、手法が確立しつつある。一方後者は、政策評価等の手法により、一定の管理は達成されてきたが、自治体の住民や首長から見た場合の、全体的な管理が行われにくく、BSCは有力なツールとして使うことにより、首長から見た場合の実効的な全体管理、住民から見た場合の「わかりやすさ」を提供できる。組織横断的な BSC の活用は、戦略的地域経営の残された課題である。