

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

平成 29 年 9 月

菊森 淳文

目次

第1章 研究の概要

- 1. 1. 研究の背景
- 1. 2. テーマ選定の視点
 - 1. 2. 1. 地域振興政策の選択の在り方
 - 1. 2. 2. 地域経営の在り方
- 1. 3. 各章ごとのテーマ

第2章 地域振興における人口・観光・物産振興政策と相互の関係性

- 2. 1. 人口・観光・物産振興政策の内容・目的と手段
 - 2. 1. 1. 人口減少対策
 - 2. 1. 2. 観光振興政策
 - 2. 1. 3. 物産振興政策
- 2. 2. 人口・観光・物産振興政策の経済・経済外効果
 - 2. 2. 1. 政策の経済効果利用とその限界
 - 2. 2. 2. 人口増減の経済・経済外効果
 - 2. 2. 3. 観光の経済・経済外効果
 - 2. 2. 4. 物産の生産・流通の経済・経済外効果
- 2. 3. 人口減少対策と観光・物産振興政策の関係性
 - 2. 3. 1. 人口減少対策と地域経済（生産・産業）の関係
 - 2. 3. 2. 観光振興と地域経済（生産・産業）及び人口減少対策との関係
 - 2. 3. 3. 物産振興と地域経済（生産・産業）及び人口減少対策との関係
 - 2. 3. 4. 観光振興政策と物産振興政策の関係性

第3章 長崎県地域の課題と求められる政策形成

- 3. 1. 地域の課題整理
 - 3. 1. 1. 地域の課題から政策形成の流れ
 - 3. 1. 2. 長崎県地域の課題～産業連関表と SWOT 分析から
- 3. 2. 長崎県に求められる政策形成
 - 3. 2. 1. 長崎県における人口減少対応政策の形成
 - 3. 2. 2. 長崎県における人口減少対応政策のための地場産業振興政策と企業誘致政策
 - 3. 2. 3. 長崎県における観光振興政策の形成
 - 3. 2. 4. 長崎県における物産振興政策の形成
- 3. 3. 長崎県の地域振興政策としての離島政策
 - 3. 3. 1. 離島振興と離島振興法改正
 - 3. 3. 2. 離島経済・振興の現状と取るべき政策～マクロ経済データ分析を踏まえて

3. 3. 3. 離島振興政策の具体化と成功事例

第4章 人口・観光・物産振興政策における地域経営力の役割と戦略的地域経営

4. 1. 地域経営力の定義と具体的内容

4. 2. 人口減少対策における地域経営力

4. 3. 観光振興政策における地域経営力

4. 4. 物産振興政策における地域経営力

4. 5. 戦略的地域経営の新たな展開と手法の必要性

4. 5. 1. 地域経営力を発揮するための戦略的地域経営とは

4. 5. 2. 戦略的地域経営の手法～バランス・スコア・カードの導入検討

4. 5. 3. 地方創成・総合戦略にみる戦略的地域経営の萌芽とバランス・スコア・カード

4. 5. 4. 戦略的地域経営定着に向けた課題

4. 5. 5. BSC を戦略的経営に生かすために

第5章 長崎県における地域経営力と戦略的地域経営

5. 1. 長崎県における地域経営力の指標と評価

5. 1. 1. 長崎県の政策評価

5. 1. 2. 長崎県の地域リーダー（キーパーソン）の育成

5. 1. 3. 長崎県の官民協働の運営力

5. 2. 長崎県の人口減少対策と地域経営力

5. 2. 1. 人口減少対策のための施策と評価

5. 2. 2. 地域経営力を高めるための人口減少対策の施策

5. 3. 長崎県の観光振興政策と地域経営力

5. 3. 1. 観光振興政策についての施策と評価

5. 3. 2. 地域経営力を高めるための観光政策

5. 4. 長崎県の物産振興策と地域経営力

5. 4. 1. 物産振興政策についての施策と評価

5. 4. 2. 地域経営力を高めるための物産振興政策についての施策

5. 5. 長崎県における戦略的地域経営の可能性と手法

5. 5. 1. 政策評価の観点から見た戦略的地域経営の達成度

5. 5. 2. 戦略的経営に向けた課題

5. 5. 3. BSC 導入の可能性

第6章 研究の総括と今後の課題

6. 1. 研究の総括

6. 2. 今後の課題

第1章 研究の概要

1. 1 研究の背景

わが国が人口減少・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。政府は地方の経済低迷傾向を緩和するために、「地方創生」政策を打ち出している。地域振興の目的は「自立する地域」を作ることであり、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。本論文では、多くの地域振興策の中でも、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策をどのように進めるべきか、これら三つの政策にはどのような相互関係性があるのか、政策の経済効果と主な波及経路、経済外効果などを検討したい。さらに、これらの地域振興政策をバランスよく行うことにより、「地域経営力¹」を高めるための「戦略的地域経営」のあり方について検討したい。

ここで、「地域」が幾つかのレベルで定義される場合があるが、本研究では、経済統計数値で検証できる、県・市町村等「行政単位」としての地域を対象としたい。

1. 2 テーマ選定の視点

1. 2. 1 地域振興政策の選択の在り方

地域振興のための政策選択には、A.地域経済の成長のための政策と、B.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があると考えられる。

(1) 地域経済の成長のための政策

第一は、マクロ経済の手法を用いて政策選択を行うアプローチである。一般的に、地域経済の成長は、地域総生産(Gross Regional Product)の増加で定義される。地域の成長モデルには、需要主導型の成長モデルと、供給主導型の成長モデルがある。需要主導型の成長モデルでは、地域内の産業を2つに分ける²。一つは地域の外からの需要に応じて移出品を生産する産業、すなわち移出産業(export industry)であり、地域成長の基盤となる産業であるため、基盤産業(basic industry)と呼ばれる。もう一つは、地域内で発生する需要に応じて財やサービスを生産する産業であり、非基盤産業(non-basic industry)と呼ばれる。これは、移出産業の生産活動からの派生需要や、地域住民の生活に必要な財・サービスの供給を行うため、域内産業(local industry)とも呼ばれる。

需要主導型の成長モデルを考える際に、地域経済における基盤産業と非基盤産業を識別する方法として、特化係数(location quotient)³が用いられることが多い。地域の基盤産業は、産業連関分析を行う場合、実務的には、県民経済計算の13業種分類を用いることが一般的であるが、基盤産業が、製造業・観光業などの、業種分類上は広い業種にわたることも考えられる。

¹ 「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のこと。

² 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平（2008）、「都市と地域の経済学」（有斐閣）pp195-196.

³ 「特化係数」とは、地域の付加価値構成比を日本全体の付加価値構成比で割ったもの。

供給主導型の成長モデルを考える際には、外生的な成長と内生的な成長を見ることが必要である。外生的な成長とは、資本と労働による財・サービスの生産が行われていると考え、地域資本の蓄積と地域人口の増加から起こる成長である。内生的な成長とは、地域内で行われる技術進歩のための投資や移出需要の喚起によって起こる成長である。

このように、地域経済の成長は需要主導型・供給主導型の両方によって両面から考える必要があり、需要主導型政策の代表例として、観光振興(域外から人口が流入する)・物産振興(域外に財・サービスが移出される)・企業誘致(域外から人口が流入するとともに域外に財・サービスが移出される)があげられる。また、供給主導型政策の代表例としては、人口流入促進・人口流出抑制政策や、設備高度化等による資本投資促進政策があげられる。この点で、企業誘致政策は、需要主導型・供給主導型の両方の性格を持つ政策であると言える。

(2) 県民にとっての政策の満足度・重要度認識

第二に、民主主義の意思決定システムにおける地域経営を考える場合、地方自治体が行う住民世論調査等による政策の満足度・重要度認識は、政策選択にとって重要である。平成27年度長崎県県政世論調査によれば、県民にとって重要度の高い政策の順に、福祉の充実、保健・医療の充実、子供や子育ての支援、安全な暮らしづくり、雇用対策、教育の充実、公共交通機関の充実、商工業の振興などがあげられ、観光の振興は15位、物産の振興は19位となっている(図1. 1)。これは、県民にとって、より身近な政策に関心が高く、高齢者福祉・介護問題等の先行きが不透明であることを反映している。経済政策としては雇用対策に関心が高いが、平成24年度の同調査では1位であったことを考えると、アベノミクスによる経済対策により、雇用面で一定の効果が現れ始めていることが指摘される。福祉の充実、保健・医療の充実等の政策は、国の政策による部分が大きく、地域政策としてできる部分が限られていることも留意することが必要となる。

次に、各政策を「重要度」と「満足度」の平面で位置付けてみると、「満足度が低く重要度が高い分野」に、雇用対策、福祉の充実、教育の充実が位置づけられていて、雇用につながる経済政策が求められていることがわかる(図1. 2)。県民にとって、雇用確保・創出のために、どのような経済政策が必要であるかは必ずしも見えてないので、県民にとっての政策の満足度・重要度認識だけでは、政策を決定することが難しく、地方自治体の政策企画能力が問われている。

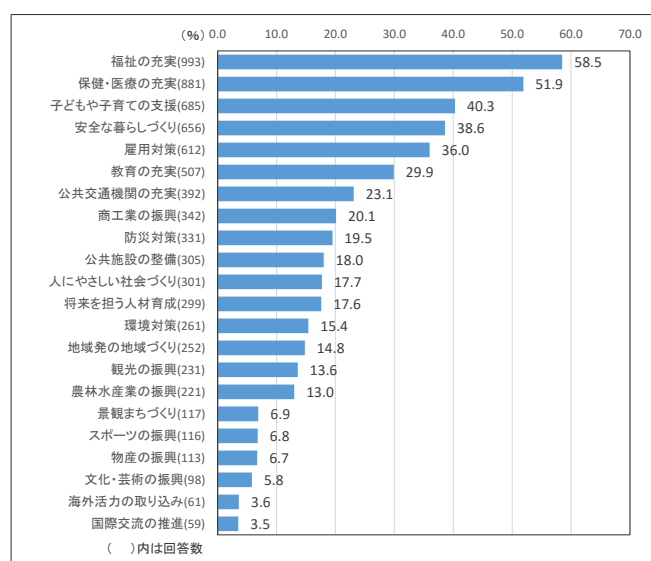
以上から、まず「地域経済の成長のための政策」の観点からは、需要主導型の成長モデルを考えることが必要であり、人口流入促進・人口流出抑制など人口減少対策を図りながら、観光振興・物産振興を図ることが重要であることがわかる。また、「県民にとっての政策の満足度・重要度認識」の観点からは、観光の振興・物産の振興ともに「満足度が高く重要度が低い分野」に該当するが、「雇用対策」が「満足度が低く重要度が高い分野」に該当するため、「雇用対策」に役立つ政策を考えると、「観光の振興」と「物産の振興」の二つも、全てではないがこれに該当し、これらの政策を支え、且つ目指すものとして、「人口減少対策」が位置付けられる。このような観点から、これ

ら三つの政策の経済効果等を本研究のテーマとした。

1. 2. 2 地域経営の在り方

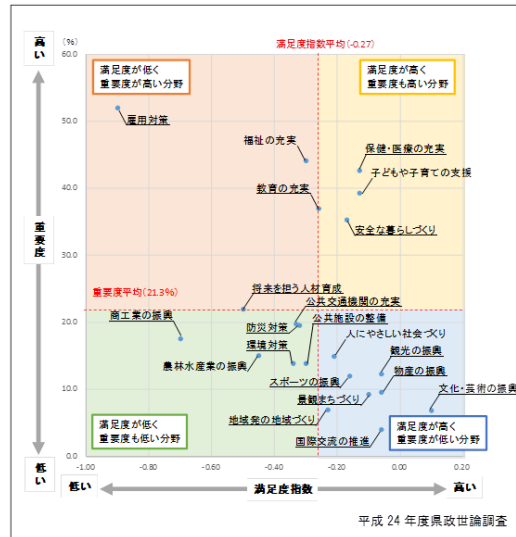
地域振興策を考える場合、政策選択と並んで、民主主義の意思決定システムにおける地域経営を効果的に行うには、「戦略的地域経営」を行うことが必要である。本論文では、戦略的地域経営とは、「予算制約下での効率的・効果的な政策形成・実行・評価を行うこと」と定義し、戦略的地域経営の具体的な手法として、バランス・スコア・カード(Balance Score Card)の地方公共団体での導入を提案し、その意義と具体的な活用方法、障害とその理由、活用に向けた課題、導入成功の条件を分析した。

我が国において、バランス・スコア・カードが、四国中央市のように、行政改革の手法として段階的に導入されてきた例もあるが、多くの地方自治体において、部門や独立行政法人等以外で現在全面的に導入されていないのはなぜか、バランス・スコア・カードを地方自治体に導入するにはどのようにしたらいいのか、と言った問題提起から研究を進めていった。



(資料) 長崎県「県政世論調査・調査結果報告書」(2016)

図1. 1 長崎県民の政策重要度認識



(資料)長崎県「県政世論調査・調査結果報告書」(2016)

図1. 2 長崎県民の政策の満足度・重要度認識

1. 3 各章ごとのテーマ

第2章「地域振興における人口・観光・物産振興政策と相互の関係性」では、まず地方公共団体が策定・実行している「2. 1. 人口・観光・物産振興政策の内容・目的と手段」を整理し、各地域振興政策の限界と課題についても検討した。次に、「2. 2. 人口・観光・物産振興政策の経済・経済外効果」で、人口増減、観光、物産の生産・流通のそれぞれの「経済効果」と「経済外効果」を整理した。さらに、「2. 3. 人口減少対策と観光・物産振興政策の関係性」で、人口増減が地域経済に与える影響の程度を「2. 3. 1. 人口減少対策と地域経済(生産・産業)の関係」に整理した。また、観光振興・物産振興政策が地域経済や人口に与える影響を検証するため、2. 3. 2. 観光振興と地域経済(生産・産業)及び人口減少対策との関係、2. 3. 3. 物産振興と地域経済(生産・産業)及び人口減少対策との関係に整理した。さらに、2. 3. 4. 観光振興政策と物産振興政策の直接の関係性を検証した。

第3章「長崎県地域の課題と求められる政策形成」では、「3. 1. 地域の課題整理」で、地域の課題(現状と政策目標とのギャップ)から政策を形成する流れをまとめ、実際の長崎県のSWOT分析を通じて、そこから導き出される長崎県地域の主要課題を整理した。次に、「3. 2. 長崎県地域に求められる政策形成」を、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策のそれぞれについて整理した。

第4章「人口・観光・物産振興政策における地域経営力の役割と戦略的地域経営」では、「地域経営力の定義と具体的内容」を検討したうえで、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策の各政策における地域経営力について、主要な施策を検討した。そして、地域経営力を高めたいうえで、「戦略的地域経営」を行うことが必要であることを検討したうえで、具体的な「戦略的地域経営の手法」として、これまで民間で行われてきた「バランス・スコア・カード(BSC)」の考え方を地方

自治体の経営に活用することの意義を検討している。そして、地方自治体における BSC の「住民の視点」、「行政活動の視点」、「財務の視点」、「学習と成長の視点」をバランスよく取り上げた経営を行うことを提案している。また、現在全国の市町村で進められている「地方創生・総合戦略」を「戦略的地域経営の萌芽」と捉え、理想的な戦略的地域経営に近づけることの必要性を検討している。また、BSC 導入検討を行った主要自治体について、導入の検討状況と課題を整理したうえで、戦略的地域経営の定着に向けた課題を検討している。

第5章「長崎県における地域経営力と戦略的地域経営」では、第4章で展開した地域経営力と戦略的地域経営が、長崎県でどの程度達成されているかの検討を行った。まず、5. 1. 長崎県における地域経営力の指標と評価で指標と評価を総括した後、5. 2. から5. 4. で、長崎県の人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策のそれぞれについて施策と評価、地域経営力を高めるための施策を検討した。次に、5. 5. 長崎県における戦略的地域経営の可能性と手法において、5. 5. 1. 政策評価の観点から見た戦略的地域経営の達成度の検討、5. 5. 2. 戦略的経営に向けた課題、BSC 導入の可能性の検討を行っている。

参考文献

1. 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平（2008）, 「都市と地域の経済学」（有斐閣）pp195-196, pp202-211.
2. 長崎県(2016), 「県政世論調査調査結果報告書」 p19, p25.

第2章 地域振興における人口・観光・物産振興政策と相互の関係性

2. 1 人口・観光・物産振興政策の内容・目的と手段

2. 1. 1 人口減少対策

(1)人口減少の現状と議論

わが国の人口は減少局面を迎えている。2060 年には総人口が 9,000 万人を割り込み 8,674 万人に減少し、高齢化率は 39.9%と、40%近い水準になると推計されている⁴。特に地方の人口減少・高齢化は、これまでも指摘されてきた⁵。地方の人口減少・高齢化は、自然減と社会減が同時並行して、近年急速に進んでいる。三大都市圏及び地方圏における人口移動(転入超過数)の推移を見ると、第一人口移動期(1960～1973)、第二人口移動期(1980～1990)、第三人口移動期(2000～)に分かれ、いずれも就職のための地方からの人口流入が見られた(図2. 1)。

この中で、長崎県の人口は、1910(平成 22)年で 142.7 万人だったが、1915(平成 27)年で 137.1 万人、2025(平成 37)年で 125.0 万人、2040(平成 52)年で 104.9 万人と推計されている⁶。平成 26 年 5 月、日本創成会議・人口減少問題検討分科会提言書「ストップ少子化・地方元気戦略」が公表され、若年層を中心に地方から大都市への地域間移動が今後も進み、人口移動が収束しない仮定を置くと、特に 20～39 歳の若年女性人口が 2010 年から 2040 年にかけて半分以下になる自治体数が 49.8%に上るという推計結果をあげている⁷。このような事態を避けるために、基本目標として、①国民の「希望出生率」が実現すること、②地方から大都市へ若者が流出する「人の流れ」を変えることを掲げ、戦略として、A.ストップ少子化戦略(若者が結婚し、子どもを産み、育てやすい環境をつくる)、B.地方元気戦略(地方を建て直し、再興を図る)、C.女性・人材活躍戦略(女性や高齢者など人材の活躍を推進する)を提言している。

これに対し、人口減少は直ちにその地域の衰退や消滅を意味するものではないとする意見もある。それは、「農林水産業のように一定のパイを分け合うことで経済が成り立っている地域では、分配に参加する人数の減少が一人当たりの取り分を増やすという状況が生じることがある。第一次産業に限らず、自然環境や史跡などの観光資源が稼ぎ頭となっている地域についても同様の現象が生じ得る。」とするものである⁸。しかし、特定の産業や、限定された地域・期間では成り立つ可能性があるものの、多くの地域で、中長期的に、経済全体で見た場合、人口減少は、経済規模を縮小させ、行政コスト負担に耐えられなくさせる可能性が大きいと言えよう。

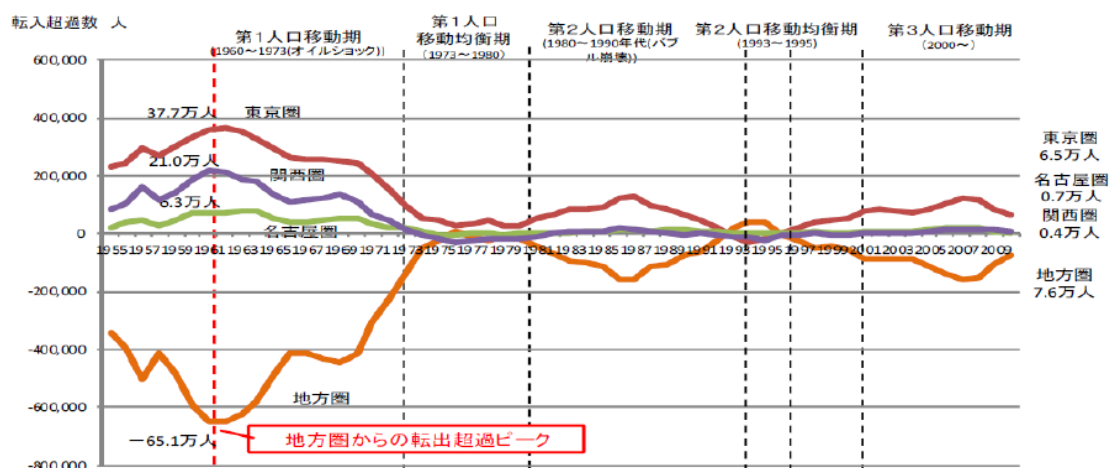
⁴国立社会保障・人口問題研究所；「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」

⁵松谷明彦(2004)；「人口減少の新しい公式」。

⁶国立社会保障・人口問題研究所；「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」

⁷日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014）；「ストップ少子化・地方元気戦略」,p16

⁸飯田泰之他（2016）；「地域再生の失敗学」,p184



(出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告」

(注)上記の地域区分は以下の通り

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県　名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県　関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県　三大都市圏：東京都、名古屋圏、関西圏　地方圏：三大都市圏以外の地域

(資料)日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」,2014

図2. 1 三大都市圏及び地方圏における人口移動

(2)人口減少対策の内容

地方の人口を増加させ、あるいは減少を抑制するためには、①人口の自然増加政策、②人口の社会増加政策、③高齢者移住政策を取ることが考えられる。

①人口の自然増加政策

人口の自然増加政策には、一般に(ア)医療福祉の充実、(イ)子育て支援政策があげられる。

(ア)医療福祉の充実

医療福祉の充実は、歴史的に世界の各国で行われてきたことであり、医療・福祉制度の充実、医療技術の向上等により、長寿化が進展してきた。今後も医療福祉の充実により、長寿化が進展すると考えられているが、同時に高齢化も進展することになる。国・地方公共団体の財政の負担も増加することから、高齢者の増加と社会保障費負担の増加が、財政的にどこまで許容できるかという新たな課題に直面することになる。

一方では、健康長寿人口を増加させることにより、社会参加を促し生産性を高めることにより、地域総生産を増加させることも可能である。

(イ)子育て支援政策

子育て支援政策は、現在、国・県・市町村のどのレベルでも行われている政策である。特に、子ども・子育て支援法(平成26年6月13日制定)後は、市町村の責務として、子ども及び保護者に対する援助や、施設・事業者による提供体制を確保することとなった。子育て支援政策は、比較的若い家族の子育てをA.経済面、B.経済外面から支援するものであり、A.経済面では、子育てに係る経済的負担を軽減することにより、より多くの世帯が子供を産み育てることができる環境を整

備するものである。具体的には、

- ・第二子・第三子に対する医療費の免除・軽減
 - ・自治体による出産費用の支援などがあげられる。B.経済外面では、(i)保育園・幼稚園・認定こども園といった子育て施設の充実
 - ・医師会等の協力による夜間診療所の設置
 - ・子育てに関する情報提供・相談窓口の設置
 - ・NPO 等による子育てサークルの組成
- などがあげられる。

(ウ)結婚支援政策

男女の出会いから結婚までを支援する民間の仕組として結婚相談所があるが、結婚相談所を使わない住民を含む幅広い住民に対し、行政として、

- ・出会いの機会の提供
- ・出会った男女の結婚に向けた支援

を政策として行っている地方自治体が増えている。結婚支援政策は(イ)の子育て支援政策と併せて、人口増加を目標とした、「切れ目のない(seamless)政策」として、地方自治体に取り入れられている。

②人口の社会増加政策

人口の社会増加政策には、大別すると、(ア)地域外からの流入促進政策と、(イ)地域外流出の減少(緩和)政策がある。

(ア)地域外からの流入促進政策

地域外からの流入促進政策には、自治体が行う、A.魅力ある政策・施策による住民満足度の高い行政運営がベースにあるが、B.UI ターン促進政策も重要である。

A.魅力ある政策・施策による住民満足度の高い行政運営

住民は、魅力ある政策・施策を実施する自治体に移動することができる。例えば、

- ・企業誘致等による雇用の場の提供
- ・子育て支援策の充実
- ・公共・民間の医療機関の充実など

生活利便性の高い自治体ほど人口が増加する(減少しない)傾向にあることがあげられる。

B.UI ターン促進政策

多くの自治体で、大都市から若者・生産年齢人口・若いファミリー層等の流入を促進することを目的とするUIターン促進政策が実施されている。しかし、その人数は、数百人程度と小さいか、自治体として把握できていないことが多い。

一方、高齢者のUIターンが、

- ・大都市の自治体側の要因
- ・現在大都市に居住する高齢者側の要因

で進行し、地方の自治体がこれらの高齢者を受け入れる可能性が出てきている。

ここで、「大都市の自治体側の要因」とは、大都市の自治体が、将来に亘って急速な高齢化の到来を受け、高齢者のための福祉施設を増設することの必要性が生じることである。東京都においてすら、高齢者の急増に対応するため、福祉施設を増設を計画しているが、高齢者のニーズを十分に満たすことができず、「住所地特例」を活用した移住を関東の周辺自治体と行っている例がある。また、「現在大都市に居住する高齢者側の要因」とは、国の社会保障制度によっては、年金の給付額が抑制され、今後は削減される可能性があり、一方、大都市での生活費は増加する可能性があるため、生活の維持が困難になることが考えられることである。さらに、地方の自治体がこれらの高齢者を受け入れる可能性が出てきている。すなわち地方では、2020 年をピークとして、人口だけでなく、高齢者人口も減少し、医療機関や福祉施設の経営が厳しくなり、これに起因して、若年層・生産年齢層の雇用の場を確保できなくなるという危惧があるのである。地方の自治体としては、介護保険・健康保険の負担が急増しない限り、大都市の高齢者の地方への移住を促進するインセンティブが働く。その際に、設置経費のかかる福祉施設を増設には限界があるため、「サービス付高齢者住宅(サ高住)」等の増設を推進する自治体もある。

(イ) 地域外流出の減少(緩和)政策

人口の社会的流入の促進にも増して、社会的流出を減少させることが地域の人口を維持するために重要である。地域外への人口流出を減少または緩和する政策には、大別すると、A.地域の地場産業における雇用の場の確保・創出、B.地域への企業誘致の推進があげられる。

A.地域の地場産業における雇用の場の確保・創出

地域の地場産業が成長し、雇用を増やすことが、生産年齢人口の流出を防止するうえで、重要な役割を果たす。ここで、地場産業とは、製造業の他、観光関連・医療福祉関連のサービス業、農林水産業等、地域で長期間にわたり基盤となってきた産業である。また、雇用を増やすためには、各企業が経営資源を有効に活用し、売上・利益の増強を図ることが必要となり、このためには、販路拡大・新商品開発等が必要となる。

B.地域への企業誘致の推進

地域の地場産業における雇用の場の確保・創出が難しい場合、あるいはこれと並行して、地域への企業誘致を図ることにより、新たな雇用を創出することができる。

③ 高齢者移住政策と成功の条件

ここで、人口の社会増加政策の一つとして、現在内閣府で具体化に向けて進められている。高齢者の地方移住の問題を検討したい。

(ア) 高齢者移住の現状と必要性

A. 高齢者移住の現状

全国的な高齢者移動の状況を見ると、国勢調査では、「5 年前の常住地」(過去 5 年間の居住移動)から、中期的な人口移動を把握しており、65 歳以上の高齢者の移動率は 9.5%で、ほぼ 10 人に一人が移動していることがわかる⁹。これを 5 歳ごとの年代別に見ると、高齢者の移動率は、65～69 歳で 7.9%であるが、70～74 歳で最低となり、その後上昇に転じて、75

⁹安藤孝敏 (2015) ; 「高齢者の移住を考えるー高齢者の移動とその影響」, 「都市問題」 2015 年 10 月号, pp.16-21.

～79 歳で 7.5%、80～84 歳で 10.4%、85 歳以上で 19.7%となる。男性に比べて女性の移動率が高いが、これは単身の女性高齢者が多くなり、子供や親族のところ、施設等に移動する機会が多いためであると推測できる。

次に高齢者移住の典型的な例として、東京圏を見てみる。まず、日本の 65 歳以上人口の移動数は、高齢者人口の増加を反映して増加しているが、市区町村間移動の移動率（住民基本台帳による 65 歳以上人口に占める転入者数及び転出者数の割合）は約 0.9%で安定している。このうち、他の都道府県への移動は、市区町村間移動の約三分の一を占めている。東京圏を出発地あるいは到着地とする移動が全国の移動数に占める割合は、市区町村移動の約 33%、都道府県間移動の約 40%である。東京圏における 65 歳以上人口が全国に占める割合が約 25%であることと比べると、東京圏における高齢者人口移動は、他地域と比較して活発である。この点から、日本全体の高齢者移住を考える場合、東京圏からの都道府県間移動が最も重要であると考えられる。

B. 高齢期の移動タイプと生活の満足度

高齢期の居住移動に関する先行研究を見ると、移動先、移動理由、移動者の特徴から移動を分類し、①快適さを求めている移動、②子供や親族の近くへの移動、③援助を求めている移動のタイプに分けることができる¹⁰。①「快適さを求めている移動」は、夫婦ともに健康であり、経済的に余裕がある場合の「自発的な」移動である。②「子供や親族の近くへの移動」は、健康状態がやや悪くなったとき、または（あるいはそれに伴って）経済状態に不安がある場合の「仕方ない」移動である。③「援助を求めている移動」は、健康状態が悪く自立した生活ができなくなる場合に、親族や福祉施設等に身を寄せる「余儀なくされる」移動である。

次に、これら三つの移動タイプごとの生活の満足度について、（財）東京都老人総合研究所の長期プロジェクト研究「中年からの老化予防・総合的長期追跡研究」の調査結果と考え合わせると、「快適さを求めている移動」は、移動後の生活満足度は高いが、「子供や親族の近くへの移動」、「援助を求めている移動」は、生活の満足度は相対的に低くなっている。この点から、高齢者移住は、健康で経済的にも余裕のある時点で、「快適さを求めている移動」を行っておくことが望ましいと考えられる。

C. 送り出す側（大都市圏の自治体）・移住者・受け入れる側（地方圏の自治体）の必要性・ニーズと障害

高齢者の大都市圏（特に東京圏）から地方への移住を考える場合、送り出す側（大都市圏の自治体）、移住者、受け入れる側（地方圏の自治体）の必要性・ニーズと障害について考えたい。

（a）送り出す側（大都市圏の自治体）の必要性・ニーズ

日本創生会議・首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略～一都三県連携し、高齢化問題に対応せよ」に述べられているように、（ア）東京圏（一都三県）の高齢化が急速に進展し、後期高齢者が今後 10 年間で 175 万人増加（全国の三分の一）すること、（イ）東京都より千葉県・埼玉県・神奈川県の高齢化率が高くなること、（ウ）東京圏の介護需要は埼玉県・千葉県・神奈川県で 2025 年には 50%増加し、東京圏全体で介護施設の不足が深刻化することが予想される。東京圏の高齢化率急上昇に伴う医療介護体制の増強は、国民経済的に負担が大きく、医療・介護施設整備費の安い地方への人口移動を促す必要性・ニーズが、送り出す側（大都市圏の自治体）に常に存在する。

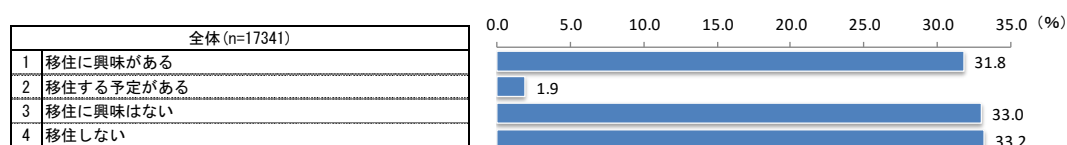
（b）移住者にとっての必要性・ニーズと障害

移住者にとっては、今後（ア）東京圏等大都市圏での生活費の上昇、（イ）介護施設への入所の困難さが顕在化することが予想され、大都市圏で居住することが困難な世帯にとって、高齢者の地方移住の必要性・ニーズが高まると考えられる。

¹⁰ 平井誠（2015）；「東京圏における高齢人口移動の実態」，「都市問題」2015 年 10 月号, pp.10-15.

次に、大都市圏の移住者にとって、移動タイプの②、③（親族等のところに移住する場合）は選択の余地はないが、①、③（福祉施設に移住する場合）の場合に、現住地の周辺県ならいいが、地方への移住について、自発的に移住するというニーズがどこまであるか、検討することが必要である。2014年8月に50歳以上の大都市圏在住者1,028人を対象に、地方への移住、長崎県への移住意向を調査した結果¹¹、（ア）地方への移住に興味がある人は全体の31.8%、「移住しない」と回答した人も33.2%であった（図2.2）。（イ）「移住に興味がある」「移住する予定がある」と回答した人の理由は、（i）豊かな自然環境の中で暮らしたいから、（ii）趣味や生きがいを大事にしたいから、（iii）生活にかかる費用が今よりも少なく済むから、という回答が多かった（図2-3）。一方、地方への移住の不安については、（i）移住当初にかかる費用、（ii）生計を営むために十分な収入が得られるか、（iii）地域の風土・慣習・行事などに溶け込むことができるか、という回答が多かった（図2.4）。また、長崎県への移住については、「長崎県にゆかりがある」「長崎県出身者」といった、長崎県との関係性の有無により、移住意向が大きく変わる。例えば、「長崎県に条件が整えば移住したい」と回答した人の割合は、「長崎県にゆかりはない」と答えた人の35.6%、「長崎県にゆかりがある」と答えた人の45.2%、「長崎県出身者」と答えた人の54.7%であった。

このように、（ア）移住希望者の移住理由としては、経済的・経済外的事項に分けられ、移住のプラス要因も不安要因も、両事項からくることが、（イ）移住希望者の移住意向は、長崎県出身者・長崎県にゆかりがある者がそうでない者に比べて高いこと、が読み取れる。高齢者の地方移住を推進するためには、（ア）からは、経済的・経済外的事項の双方についての支援策（意思決定の「背中を押す」策）が必要であり、（イ）からは、移住先地域について、当該地域の出身者（Uターンの場合）、または当該地域に親戚・知人がいる、働いたことがある（Iターンの場合）など、何らかの関わりがあることが決め手となる可能性が高いため、対象を絞った働きかけを行うことが効果的であることがわかる。

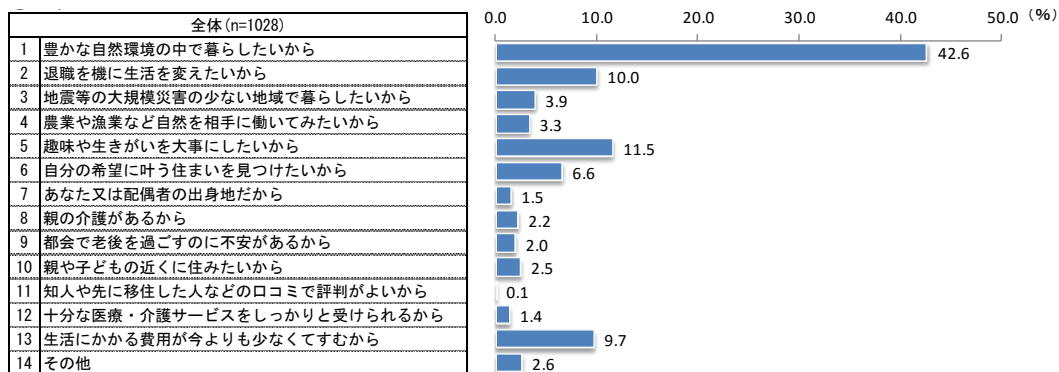


（資料）公益財団法人ながさき地域政策研究所（2014）

「高齢者をターゲットとした移住促進策調査検討事業業務報告書」

図2.2 問. 地方への移住に興味がある、もしくは将来移住するつもりがあるか。

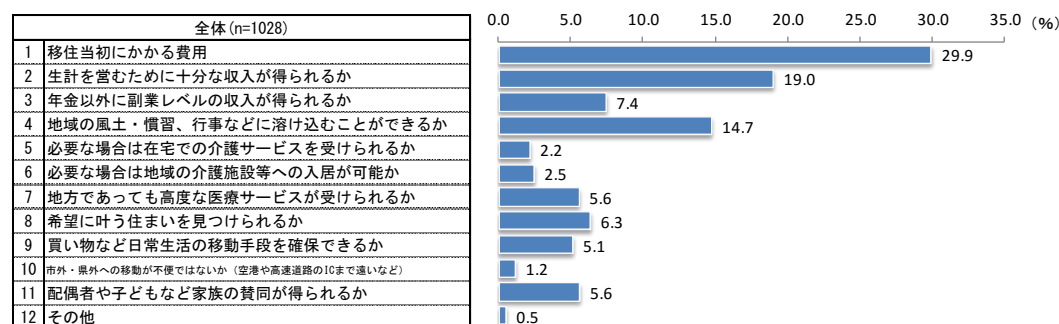
¹¹公益財団法人ながさき地域政策研究所（2014）；「高齢者をターゲットとした移住促進策調査検討事業業務報告書」。
・調査時期：平成26年8月20日～8月28日
・調査方法：インターネット調査
・調査対象：関東圏・関西圏・中京圏・福岡県在住で、将来移住を考えている、もしくは興味がある50歳以上の男女
・回収サンプル数：1,028サンプル（関東圏408、関西圏306、中京圏151、福岡県163）
長崎県との関係別では、「自分または配偶者が長崎県出身」163、「親族が住んでいる等長崎県によかりがある」249、「長崎県とは関係がない」616。
なお、調査対象全体3,050サンプルのうち、「移住に興味がある」「移住する予定」の合計が1,028サンプルとなる。



(資料) 公益財団法人ながさき地域政策研究所(2014)

「高齢者をターゲットとした移住促進策調査検討事業業務報告書」

図2. 3 問. 移住したいと考える理由



(資料) 公益財団法人ながさき地域政策研究所(2014)

「高齢者をターゲットとした移住促進策調査検討事業業務報告書」

図2. 4 問. 地方への移住にあたっての不安要素

(c) 受け入れる側（地方圏の自治体）にとっての必要性和障害

大都市圏からの高齢者を受け入れる側（地方圏の自治体）にとっては、人口減少・高齢化が急速に進展する中で、若年層・生産年齢人口の増加が見込めないため、現状以上にこれら世代の社会的流出を緩和するためにも、高齢者を受け入れる必要性がある。しかし、これまでは地方圏の自治体にとって、高齢者移住には消極的であった。それは、高齢者の医療費・介護費用の自治体負担分の増加や、高齢者が急増した場合の福祉施設等の増設を懸念していたからである。

したがって、大都市から地方圏へ的高齢者移住を進めるためには、(ア) 受け入れ側のメリットと財政負担増加度合を明確化し、(イ) 財政負担を軽減できる「住所地特例」(社会保険制度において、被保険者が住所地以外の市区町村に所在する介護保険施設等に入所等をした場合、住所を移す前の市区町村が引き続き保険者となる特例措置)¹²の拡充など、制度の手当てを行うことが必要となろう。

¹²住所地特例は、国民健康保険・介護保険・後期高齢者医療制度に設けられている。また、対象施設は、介護療養型医療施設・介護老人保健施設(老人保健施設)・介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)・養護老人ホーム・経費老人ホーム・有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅の一部(特定施設入居者生活介護の指定を受ける住宅・利用権方式の有料老人ホーム)である。

(イ) 高齢者移住成功の条件（経済的・経済外的条件）

上述のように、大都市圏から地方圏へ的高齢者移住の動機には、経済的事項と経済的事項が関わっており、両面の条件整備が必要となる。ここで、高齢者の移住タイプとして述べた上記①快適さを求めている移動、②子供や親族の近くへの移動（健康に不安はあるが、まだ要支援・要介護状態ではない）を「健常高齢者」、③援助を求めている移動を「要支援・要介護高齢者」と分類し、成功条件を整理したい。

（１）経済的条件

① 健常高齢者

健常高齢者に対しては、上述のアンケート調査結果を踏まえ、(a) 受け入れ側（自治体・民間）による住居・雇用・農地等紹介、(b) 受け入れ側による農林水産業等の職業訓練の場の提供が必要になる。移住先地域にとって、(a) については移住者による技術・ノウハウの獲得、(b) については、後継者難の地域生産活動への参画という経済的メリットが生まれる。大都市圏に比べて生活費もかからないことを考えると、地域産業の生産性に応じた収入が得られることで、年金受給世代以前でも経済的条件はおおむね満たされると考える。

② 要支援・要介護高齢者

要支援・要介護高齢者に対しては、(a) 送り出す側と受け入れ側の両方について、住所地特例の活用と拡充、(b) 受け入れ側（自治体・民間）による福祉施設・人材確保とサービスの向上が必要になる。

ここで (a) については、受け入れ側自治体は、大都市圏の高齢者を受け入れるメリットと財政負担の両方を検討することが必要である。従来、高齢者の地方移住に関して、地方の自治体が消極的であった理由として、高齢者が要支援・要介護に陥った場合の介護保険の負担に対する漠然とした不安があった。最近の長崎県における高齢者受け入れの場合の地方自治体財政に与える影響試算によれば、純財政効果は 70～74 歳世帯より高齢の世帯については、年齢が高くなるにつれ介護給付支払いが増えるが、収支（収入－支出）はいずれもプラスとなった（表 2. 1）¹³。

¹³ 菊森淳文（2015）；「長崎県へ的高齢者移住が自治体財政に与える影響」
・試算の前提は、次ページ脚注の通り。

表 2. 1 長崎県への高齢者受入の場合の地方財政収支に与える影響試算 (単位: 円/年)

	モデルA (65歳未満世帯)	モデルB (65～69歳未満世帯)	モデルC (70～74歳未満世帯)	モデルC (75～79歳未満世帯)	モデルC (80～84歳未満世帯)	モデルC (85歳以上世帯)
住民税	54,594	44,955	10,095	10,095	10,095	10,095
固定資産税	130,634	130,634	130,634	130,634	130,634	130,634
都市計画税	27,993	27,993	27,993	27,993	27,993	27,993
地方交付税基準財政需要額	6,353	152,182	178,327	216,327	216,327	216,327
収入(メリット)計	219,574	355,764	347,049	385,049	385,049	385,049
国民健康保険	0	0	0	0	0	0
介護保険	7,091	23,474	176,380	182,118	190,787	219,105
支出(デメリット)計	7,091	23,474	176,380	182,118	190,787	219,105
団塊世代のUターンにおける市町への効果	212,483	332,290	170,669	202,931	194,263	165,944

(資料) 菊森淳文(2015)「長崎県への高齢者移住が自治体財政に与える影響」

したがって、自治体にとっては、現在の介護保険制度の下では財政負担はおおむね問題ないと考えるが万全を期すために、(i) 受け入れ高齢者数に一定の制約を設ける、(ii) 健康高齢者数と要支援・要介護高齢者数のバランスをとる、といった運用面の工夫に加え、(iii) 要支援・要介護高齢者について、住所地特例の確保・拡充(地方財政負担の見直し、高齢者の受け入れが福祉施設に限られている点の拡充等)を要請する、などの政策要請が必要になる。

内閣府は、移住者の介護保険負担増大のリスクについて、(i) 移住した高齢者が全員要介護認定を受けて要介護状態になるわけではないこと(要介護認定を受けるのは、65～69歳: 3%、75～79歳: 14%、85～89歳: 50%)、(ii) 要介護認定を受けた高齢者全員が特別養護老人ホームに入所するのではなく、特養に入所するのは受給者全体の1割程度(9.8%)であることを述べている。次に、高齢者移住による経済効果を考えると、(i) 家計調査の

① モデル世帯の平均収入・消費支出

	モデルA (65歳未満の夫婦)	モデルB (65～69歳未満の夫婦)	モデルC (70歳以上の夫婦)
平均収入 (千円/年)	4,594	4,905	4,171
消費支出 (千円/年)	2,950		2,310

(出所) 収入は「平成23年度高齢年金受給者実態調査」、消費は「平成26年家計調査年報・長崎市」。

② モデルケースにおける住民税試算

(単位: 円)

	均等割	所得割	合計
モデルA (65歳未満の夫婦)	7,000	47,594	54,594
モデルB (65～69歳未満の夫婦)	7,000	37,955	44,955
モデルC (70歳以上の夫婦)	7,000	3,095	10,095

③ モデルケースにおける固定資産税試算

	建築費用(千円) (戸建て・マンション平均)	課税評価額(50%) (千円)	税率 (%)	固定資産税 (円)
モデルA (65歳未満の夫婦)	18,662	9,331	1.4	130,634
モデルB (65～69歳未満の夫婦)	18,662	9,331	1.4	130,634
モデルC (70歳以上の夫婦)	18,662	9,331	1.4	130,634

(出所) 平成26年度長崎県「高齢者をターゲットとした移住促進調査検討事業」。

④ モデルケースにおける都市計画税試算

	建築費用(千円) (戸建て・マンション平均)	課税評価額(50%) (千円)	税率 (%)	都市計画税 (円)
モデルA (65歳未満の夫婦)	18,662	9,331	0.3	27,993
モデルB (65～69歳未満の夫婦)	18,662	9,331	0.3	27,993
モデルC (70歳以上の夫婦)	18,662	9,331	0.3	27,993

⑤ 地方交付税基準財政需要測定単位・単位費用

経費の種類	測定単位	平成26年度 単位費用(円)	60～64歳人口1人当たりで増加する額	65～79歳人口1人当たりで増加する額	74歳以上人口1人当たりで増加する額
消防費	人口	11,200	69,212	138,512	157,512
都市計画費	都市計画区域人口	961	6,850		
公費費	人口	517			
下水道費	人口	94			
その他の土木費	人口	1,750			
その他の教育費	人口	4,910			
生活保護費	市町人口	9,300			
社会福祉費	人口	20,500			
保健衛生費	人口	7,680			
高齢者保健福祉費	65歳以上人口	69,300			
高齢者保健福祉費	75歳以上人口	88,300			
清掃費	人口	5,040			
商工行政費	人口	1,330			
地域振興費	人口	1,890			
徴収費	世帯数	4,850			
戸籍住民基本台帳費	世帯数	2,200			
その他の経費	人口	4,040			

(出所) 平成26年度普通交付税・地方特例交付金及び臨時財政対策債権発行可能額算出資料。

⑥ 基準財政需要額増加試算

(単位: 円)

モデル	需要の増額	控除後
モデルA (65歳未満の夫婦)	145,274	6,353
モデルB (65～69歳未満の夫婦)	283,874	152,182
モデルC (70歳以上の夫婦)	283,874	178,327

(注) 住民税・固定資産税の75%を控除。

⑦ 介護保険負担試算

	年間介護費	市町村負担率 (%)	介護保険負担額 (1人当たり)	介護保険負担前額 (世帯当たり)
モデルA	1,939,300	12.5	242,413	484,825
モデルB	1,972,400		246,550	493,100
モデルC(70～74)	1,998,100		249,763	499,525
モデルC(75～79)	2,063,100		257,888	515,775
モデルC(80～84)	2,161,300		270,163	540,325
モデルC(85～)	2,482,100		310,263	620,525

(出所) 平成26年度介護給付費実態調査。

⑧ 介護保険負担試算(年齢別人口按分計算)

(単位: 円)

	年間介護費	市町村負担率 (%)	介護保険負担額 (1人当たり)	介護保険負担前額 (世帯当たり)
1.50% モデルA	28,366	12.5	3,546	7,091
4.80% モデルB	93,898		11,737	23,474
35.30% モデルC(70～74)	705,521		88,180	176,380
35.30% モデルC(75～79)	728,473		91,059	182,118
35.30% モデルC(80～84)	763,147		95,393	190,787
35.30% モデルC(85～)	876,420		109,559	219,105

単身高齢者の平均消費支出（月額 15 万円程度）で約 100 人分の消費を考えると、年間 1.8 億円程度の地域消費の喚起が期待されること、(ii) これに加えて住宅等への投資や医療・介護サービスの需要なども考えられ、さらに直接の消費額等の 1.6 倍の波及効果を指摘する研究もあること、(iii) 医療や介護の給付費は年齢とともに上昇するが、移住者からの住民税や社会保険料、給付に対する国庫負担等が地方公共団体の収入となることを考慮すると、地方公共団体としての収支は、高齢期の中でも、比較的若い時期はプラス、後期高齢の時期はマイナスの要素が大きくなることを述べている。

また、介護保険の財源構成と規模を見ると、公費 50%（国庫負担金・調整交付金 5%、国庫負担金・定率分 20%、都道府県負担金 12.5%、市町村負担金 12.5%）、保険料 50%（第 1 号保険料・65 歳以上 22%、第 2 号保険料・40～64 歳 28%）となっているが、第 2 号保険料は全国でプールし、給付費で按分して配分している。高齢者移住受け入れにより給付が増加した市町村には多くの配分をすることになるが、さらに何らかの財政支援措置が求められる可能性が大きい。

(イ)については、住所地特例の対象となる医療・福祉施設の拡充を図ることが必要で、特に、高齢者のニーズの大きな特別養護老人ホーム・有料老人ホーム・サービス付き高齢者住宅の拡充が求められる。現在、内閣府・厚生労働省では、健常高齢者を対象とした、日本型 CCRC (Continuing Care Retirement Community) がサービス付き高齢者住宅を用いたスキームで導入検討されている。CCRC は、「継続したケア」という理念に基づき、住民が老化するにつれて変わっていくニーズに応じて、住居・生活サービス・介護・看護・医療サービスなどを総合的に提供する施設サービスのシステムのことである。CCRC に住所地特例を認めることで、高齢者移住の受け皿となる可能性が大きい。

(2) 経済外的条件

①健常高齢者

健常高齢者に対しては、上記アンケート調査結果を踏まえ、受け入れ側の地域コミュニティ・住民等との交流など、QOL (Quality of Life) の向上が望まれる。

②要支援・要介護高齢者

要支援・要介護高齢者（健常高齢者で潜在的要支援高齢者を含む）に対しては、介護サービスの質の向上と施設内ホスピタリティの向上が望まれる。

2. 1. 2 観光振興政策

人口減少を緩和し、または増加に導くためには、地域産業を活性化し、地域総生産を増加させ、雇用を増加させることが必要である。地域総生産を増加させるためには、地場産業の振興、企業誘致の推進と並んで、観光振興と物産振興を図ることが選択肢としてある。この節では、観光振興政策について考えたい。

観光振興とは、観光を振興（ふるいおこして盛んにする）ことである。それには、観光者の観光欲求の喚起、観光客誘致に必要な情報提供としての役割、観光地内部の住民に向けての情報提供、観光整備・組織化などがあげられる¹⁴。

(1)観光振興の現状

①我が国の観光

我が国の観光の動向を見ると、国内観光については、国内日帰り観光旅行延べ人数は、2011 年の東日本大震災により一旦減少したが、2011 年の 19,282 万人から 2013 年には 21,155 万人に

¹⁴山上徹・堀野正人（2003）；「現代観光へのアプローチ」（白桃書房）,p2

増加した¹⁵。国内宿泊観光旅行延べ人数も、同期間に 16,668 万人から 18,191 万人へと増加している。また、日本人の海外旅行者数は、2009 年の 1,545 万人を近年のボトムとして、2012 年には 1,849 万人へと増加してきたが、日中・日韓関係の影響や、円安により旅行代金が上昇したことなどにより、2013 年には 1,747 万人に減少している。

一方、インバウンド観光の状況を見ると、訪日外国人観光者数は、リーマンショック後の 2009 年と東日本大震災に見舞われた 2011 年には落ち込んだものの、増加基調にあり、2003 年の 521 万人から、2013 年の 1,036 万人へと、10 年間で約 2 倍となった。過去 20 年間の訪日外国人旅行者数の推移を見ると、VJ(ビジット・ジャパン)事業を開始した 2003 年以前・以後で年平均伸び率が、4.3%から 7.1%に高まった¹⁶。この要因としては、(i)東アジア・ASEAN 等の急速な経済成長と円安傾向、(ii)官民一体となった訪日プロモーション(VJ 事業)、(iii)ビザ要件の緩和、(iv)東アジア・ASEAN 向け中心に航空ネットワークの充実、などがあげられる。

②長崎県の観光

(2)観光振興政策の内容

地域の観光振興政策は、地域資源(ソフトパワー＝歴史文化・自然・食・景観・おもてなしの心等)を活かして、交流人口を拡大することである。

①観光振興政策の目標

マクロ経済面からみると、観光振興政策の数値目標は、観光統計で捉えられる(ア)観光客数の増加と、(イ)観光消費額の増加である。交流人口(観光客数)の増加だけでなく、観光消費額の増加があつて初めて、個人消費支出を増加させ、地域総生産(GRP)を増加させることができる。すなわち、「観光消費額＝観光客数×一人あたり観光消費額(単価)」という関係にある。

(ア)観光客数の増加

観光客数を増加させる政策としては、観光振興の動因と誘因をそれぞれ活用して観光客数を増加させる政策が求められる。

(イ)観光消費額の増加

観光消費額を増加させるためには、観光客数の増加に加え、一人あたり観光消費額を増加させることが必要となる。このためには、A. 滞在時間の長期間化(日帰り旅行から宿泊旅行へのシフト、着地型ツアーの開発等)、B. 宿泊・飲食・土産物等の消費拡大などが必要になる。

②観光振興の動因と誘因

(ア)観光振興の動因

観光振興の動因とは、(i)消費者の観光ニーズ、(ii)消費者のマクロ経済状況など、「発地」において、観光客を増加させる要因である。ここで、消費者とは、国内外の消費者を意味する。(i)消費者の観光ニーズとは、「消費者が時間とカネを消費し、観光地に赴く」ニーズである。(ii)消費者のマクロ経済状況とは、消費者が観光消費(財・サービス)を行うに適した、実質所得と消費マインドの状況である。

¹⁵観光庁(2014)；「平成 26 年版観光白書」

¹⁶社団法人日本観光振興協会(2011)；「平成 23 年度版観光の実態と志向、第 30 回国民の観光に関する動向調査」

(イ)観光振興の誘因

観光振興の誘因とは、(i)観光資源の魅力増加、(ii)新たな観光資源の開発、(iii)新しい観光形態の発展、(iv)観光情報発信など、「着地」の魅力を高め、観光客を呼び込む要因である。(i)観光資源の魅力増加とは、既存の観光資源の紹介や見せ方、ガイドの方法を工夫することなどにより、観光客にとっての魅力を高めることである。(ii)新たな観光資源の開発とは、文化財登録・世界遺産登録・リゾート開発等を機に、これまで観光資源とみなされてこなかった資源を観光資源に変えることである。(iii)新たな観光形態の発展とは、既存の観光資源を活かす形で、体験型観光、コンベンション型観光、国際観光船などを増加させることである。(iv)観光情報発信とは、観光地の情報を地域・国内外に適切な形で提供することにより、存在や魅力を訴求することである。

③観光の潮流変化

(ア)従来型観光からの変化

A.団体旅行から個人旅行の変化

国内旅行は、緩やかな回復傾向にあるが、旅行形態は近年、変化してきている。国内宿泊観光旅行の形態をみると、団体旅行から個人旅行へシフトしている傾向が見られ、2009 年以降は個人旅行の比率が 7 割を超えている¹⁷。個人旅行へのシフトとも関連するが、国内宿泊観光旅行の手配方法を見ると、「宿泊施設へ直接予約」、「旅行会社を利用」、「ネット専用旅行予約サイト」の順となっており、ネット専用旅行サイトの利用が急速に拡大している。

B.国際観光の拡大

緩やかな回復傾向にある国内観光と比較して、国際観光客は近年急増している。長崎県の外国人観光客推移を見ると、2007(平成 19 年)94.5 万人で一旦ピークを付けた後、落ち込んだが、2013(平成 25 年)には 83.8 万人へと回復している。また、国別にみると、2013(平成 25 年)には、アジアが 70.1 万人(うち韓国 37.3 万人、台湾 21.4 万人)、北アメリカが 47.9 万人、ヨーロッパが 44.7 万人であった。

(イ)新しい観光形態の発展

従来型観光からの変化を促す要素として、A. ニューツーリズム、B. コンベンション型観光(MICE・IR)、C. 国際観光船などがあげられる。

A.ニューツーリズム

ニューツーリズムは、「従来の物見遊山的な観光旅行に対して、これまで観光資源としては気付かれていなかったような地域固有の資源を新たに活用し、体験型・交流型の要素を取り入れた旅行の形態」である。¹⁸ 活用する観光資源に応じて、エコツーリズム、グリーンツーリズム、ヘルスツーリズム、産業観光等があげられ、地方創生・地域活性化につながる可能性が大きい。

B.コンベンション型観光(MICE・IR)

コンベンションとは、一般に、国内外の人たちが行う各種大会や会議、見本市、イベントなどの催しのことである。コンベンション型観光には、MICE(Meeting, Incentive tour, Convention, Exhibition)や

¹⁷公益財団法人日本交通公社(2011)；「旅行者動向 2011」

¹⁸観光庁「ニューツーリズムの振興」(<http://www.milt.go.jp/kankochou>)

IR(Integrated Resort、統合型リゾート)が含まれる。MICE は、一度に大人数が動くだけでなく、一般の観光旅行に比べ参加者の消費額が大きいことなどから、MICE の誘致に注力する国や地域が増えている。日本でも、国のインバウンド観光振興策に連動して自治体による海外向けの誘致活動が盛んになっている。IR は、「特定複合観光施設区域の整備に関する法律案」により設置される、「カジノ施設及び会議場施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設」(同法案第 2 条)である。IR には観光立国を指向する日本にとって、外国人観光客を誘致する一つの手段となり、MICE 同様、コンベンション型観光と位置づけることができる。

C.国際観光船

国際観光船は、元々欧米のクルーズ船(地中海・カリブ海等)として発展してきた海外旅行形態であり、近年では、中国をはじめとする東アジアクルーズの増加が見られる。長崎港への寄港も増加傾向にあり、平成 27 年 1～8 月の長崎港への国際観光船の入港予定数は 64 隻であるが、長崎県によれば、ここ 1～2 年の間に年間寄港数が 130 隻程度に増える可能性がある(表 2. 2)¹⁹。また、国際観光船の寄港による経済効果は大きく、平成 27 年 1～9 月の入港実績・予定数を前提にすれば、経済効果概算は、約 15 億円となる²⁰。

表 2. 2 国際観光客入港実績推移

港名 \ 年	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
長崎港	32	49	54	21	73	39	75	131	197
博多港	35	42	84	55	112	38	115	259	328
神戸港	97	100	103	100	109	102	100	97	102
横浜港	121	128	123	122	147	156	149	126	128
東京港	14	23	22	14	28	46	25	24	29

(資料)長崎県観光統計・長崎県港湾課 HP・神戸市 HP・横浜市港湾局 HP・東京都港湾局 HP

④長崎県の観光振興政策

長崎県の観光振興政策は、総合計画(2011～2015 年)に、「政策 6—地域の魅力を磨き上げ人と呼び集める」、「政策 7—アジアと世界の活力を呼び込む」として掲げられている。政策 6 は、(i)魅力ある観光地づくりの推進、(ii)観光客の誘致促進、(iii)歴史・文化などの魅力の向上、(iv)文化・スポーツイベントを活用した交流の拡大、(v)歴史的結びつきと文化的特性を活かした海外との交流の推進を施策として掲げている。また、政策 7 のうち、観光関係の施策としては、(i)アジアの観光客の誘客強化、(ii)クルーズ観光の拡大、(iii)外国人の受入環境の整備・向上を掲げている。すなわち、県内文化財の世界遺産登録が進む中で、上述の「観光振興の誘因」のレベルを引

¹⁹平成 26 年 7 月の国土交通省交通政策審議会第 56 港湾分科会では、平成 30 年代後半 129 隻の長崎港への寄港の見通しを想定していたが、近々これを上回る寄港数となる可能性も大きい。

²⁰公益財団法人ながさき地域政策研究所の推計による。1 隻あたりの経済効果は、小規模船(25,000 トン未満) 400 万円、中規模船(25,000 トン～50,000 トン) 2,100 万円、大規模船(50,000 トン以上) 2,900 万円、大規模船 41 隻、中規模船 14 隻、小規模船 9 隻の実績数値を用いて推計すると、15 億 1,900 万円。

き上げ、交流の対象を拡大すると同時に、近年急増している外国人観光客の誘致と対応体制を整備しようとしている。

(3) 地域の観光振興政策の限界と課題

① 国内観光の限界

長崎県における日本人を対象とした国内観光は、平成 20(2008)年に底を打ち、増加に転じているが、我が国の人口が減少する中で、国内観光客の増加は見込みにくい。日本人旅行者数の増減要因を分析すると、国内総人口がほとんどを占め、年末年始日数、実質所得がこれに続くが、三連休回数、ゴールデンウィーク日数は、多いほど国内宿泊旅行者数が少なくなるという傾向がある。これは、三連休回数やゴールデンウィークの休暇日数が長いと、海外旅行へのシフトを促すためであると考えられる。このような事実を背景として、日本人旅行者数を予測すると、東京オリンピック・パラリンピック等の大型イベントがない場合には、2010 年から 2020 年にかけて約 3 億人から、約 1 億人減少するという推計が出されている²¹。国内宿泊需要について、シニア層(特に団塊の世代)による需要拡大への期待があるが、宿泊旅行参加回数の多い 60～69 歳の人口は、団塊の世代(1947～1949 年生まれ)が 70 歳台になり始める 2017 年から減少に転ずることが予想され、同世代による宿泊旅行需要の下支えには限界があると言わざるを得ない。

したがって、地域の観光振興政策を考える場合、国際観光(インバウンド観光)に注力せざるを得ない。

② 国際観光客のニーズ調査と動向分析

(ア) 発地調査と受地調査の枠組み

国際観光客に関する調査・研究には、大別すると、①発地側(国際観光客の国・地域別旅行ニーズ等)、②着地側(国際観光客の日本での観光行動・評価分析等)がある²²。観光客が海外旅行を実施する場合、通常、「A. 海外の国・地域に対する観光対象としての認識→B. 海外旅行ニーズと旅行の意思決定→C. 旅行実行と観光地評価検証→D. 次の海外旅行の計画」といったプロセスをとる。現状実施されている多くの外国人観光客の日本への旅行誘致について、A. 海外の国・地域に対する認識、B. 海外旅行ニーズが十分に把握されて海外旅行が催行されているとは言えないことが多い。特に中国人観光客の誘致の場合、いまだに団体旅行主体で、中国側の旅行会社が旅行プランを販売することが多く、顧客の海外旅行ニーズに対する十分な調査が行われることは少なく、かつ日本及び地域の情報も中国に提供されていると言い難い面があるためである。本稿は、上海在住中国人について、日本・長崎に対する認識や海外旅行の興味事項・ニーズを調査したうえで、実際に旅行した中国人に対する観光地評価検証の結果と比較して、どのようなギャップ(かい離)があるかを洗い出し、地域がホスピタリティを高めるためのデザイン・フレーム(枠組み)と、それを推進するための政策について検討した。

(イ) 上海在住中国人の日本・長崎への認識度、情報収集、旅行ニーズ

財団法人ながさき地域政策研究所(以下、財団と略)は、上海在住の中国人約 1,000 人に対し、

²¹ みずほ総合研究所(2011)「国内観光市場の見通しと雇用への影響」

²² 菊森淳文(2010)；「長崎における国際観光客の観光行動とホスピタリティを高める地域政策」

年齢構成のバランスを取りながら、日本・長崎に対する認識度と、同地域を旅行する場合のニーズをインターネットによる調査を行った²³。その結果、次の点が明らかとなった。

(a)海外旅行先での楽しみ方:①旅行地での活動(アクティビティ)(38.0%)、②おいしい食べ物(21.8%)、③買い物(11.5%)である(表2.3)。中国人観光客は旅行先での住民との触れ合い、体験メニューを欲しがっている。

表2.3 海外旅行先での楽しみ方

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	美味しい食べ物	228	21.8
2	写真やビデオ撮影	78	7.4
3	宿泊施設の利用や滞在	28	2.7
4	気持ち良いものでなし	79	7.5
5	買い物	121	11.5
6	旅行地での活動(アクティビティ)	398	38.0
7	温泉	53	5.1
8	寺や神社など日本的なもの	53	5.1
9	その他	10	1.0

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(b)海外旅行の期間:①1週間程度(48.7%)、②10日間程度(26.0%)が多い。

表2.4 海外旅行の期間

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	3日本未満	6	0.6
2	3～5日	128	12.2
3	1週間程度	510	48.7
4	10日間程度	273	26.0
5	2週間程度	88	8.4
6	3～4週間	22	2.1
7	1ヶ月以上	21	2.0

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(c)海外旅行のための情報収集手段:①中国の旅行会社サイト(73.8%)、②ガイドブック(65.8%)、③友人・知人への相談(65.6%)であった。

²³ 財団法人ながさき地域政策研究所(2011)；「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」①目的：中国上海市在住者を対象に、訪日観光・長崎観光に対する意識や旅行形態等についての調査を行い、上海市民の視点から来崎までの課題や障壁を明らかにし、今後の中国人誘客の参考とするため。②調査実施日時：平成24年3月10日～6月30日。③調査方法：インターネットリサーチ。④調査対象者：中国上海市在住の20歳以上の男女(20代男性・女性各148、30歳代男女各155、40歳代男性158、40歳代女性152、50歳代男性61、50歳代女性51、60歳代男性16、60歳代女性4)。⑤サンプル数：1048サンプル。

表2. 5 海外旅行の情報収集手段

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	自国の旅行会社サイト	773	73.8
2	ガイドブック	690	65.8
3	友人・知人への相談	688	65.6
4	ブログ	306	29.2
5	雑誌	332	31.7
6	知人以外からの口コミ情報	330	31.5
7	旅行会社カウンター	448	42.7
8	日本の政府系サイト	201	19.2
9	日本の旅行会社サイト	296	28.2
10	宿泊予約サイト（自国運営）	284	27.1
11	宿泊予約サイト（海外運営）	204	19.5
12	（日本の）地方自治体のサイト	112	10.7
13	SNS（ツイッター、フェイスブックなど）	295	28.1
14	メルマガ	244	23.3
15	日本の政府機関へ相談	68	6.5
16	その他	32	3.1

（資料）財団法人ながさき地域政策研究所（2011）「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

（d）海外旅行の形態：①団体旅行（添乗員あり）（55.2%）、②ホテルや観光スポットに直接個人で手配（電話・インターネット）（19.8%）が多い。団体旅行形態での海外旅行が多く、個人旅行・フリープラン等の FIT（海外個人手配旅行）の意識は低い。

表2. 6 海外旅行の形態

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	ツアー・団体旅行（添乗員あり）（交通・宿泊・行先）	578	55.2
2	ツアー・団体旅行（添乗員なし）（いわゆるフリープラン）	201	19.2
3	ホテルや観光スポットに直接個人で手配（電話やインターネット）	208	19.8
4	インターネット旅行サイトを利用	56	5.3
5	その他	5	0.5

（資料）財団法人ながさき地域政策研究所（2011）「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

（e）海外旅行で使用する頻度が高い決済方法：①クレジットカード（71.2%）、②現金（15.4%）、③デビットカード（銀聯カード）（12.5%）であった。従来、主たる決済手段と考えられていた銀聯カードよりもクレジットカードの利用意向が圧倒的に多い。

表2. 7 海外旅行で使用する頻度が高い決済方法

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	現金	161	15.4
2	クレジットカード	746	71.2
3	デビットカード（銀聯カード）	131	12.5
4	トラベラーズチェック	5	0.5
5	その他	5	0.5

（資料）財団法人ながさき地域政策研究所（2011）「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(f)長崎県に対する認知度:知っているが、旅行したことはない(73. 2%)、知っており、旅行したことがある(17. 6%)、知らない(9. 4%)であった。

表2. 8 長崎県に対する認知度

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	知っており、旅行したことがある	183	17.5
2	知っているが、旅行したことはない	767	73.2
3	知らない	98	9.4

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(g)知っている日本の都市・観光スポット:①北海道(88. 5%)、②東京(83. 5%)、③富士山(78. 9%)で、長崎の認知度は51. 5%と福岡よりも高かった。

表2. 9 知っている日本の都市・観光スポット

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	北海道	928	88.5
2	東北地方(青森・秋田など)	251	24.0
3	東京	875	83.5
4	名古屋	822	78.4
5	京都	878	84.7
6	大阪・兵庫	681	65.0
7	四国地方(高知・香川など)	209	19.9
8	福岡	449	42.8
9	長崎	540	51.5
10	熊本	149	14.2
11	大分・別府	70	6.7
12	鹿児島	410	39.1
13	宮城ディズニーランド	697	66.5
14	ユニバーサル・スタジオ・ジャパン	413	39.4
15	旭山動物園	134	12.8
16	湯水寺	331	31.6
17	喜望峯公園	111	10.6
18	典ら海水浴場	384	36.6
19	関戸島	126	12.0
20	富士山	827	78.9
21	日光	117	11.2
22	天神・キャナルシティ	78	7.4
23	湯島院・別府温泉	193	18.4
24	阿蘇	73	7.0
25	グラバー園	121	11.5
26	出島	89	8.5
27	平和公園	157	15.0
28	ハウステンボス	94	9.0
29	六十九島	139	13.3
30	松島・松島砂浜	250	23.9
31	この中ではない	12	1.1

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(h)長崎の観光地で知っていたもの:①グラバー園(33. 4%)、②長崎バイオパーク(31. 9%)、③九十九島(30. 6%)で、ハウステンボスは18. 9%と低かった。

表2. 10 長崎の観光地で知っていたもの

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	グラバー園	350	33.4
2	出島	161	15.4
3	原爆資料館	259	24.7
4	軍艦島(廃島)	240	22.9
5	外海等の教会群	119	11.4
6	大浦天主堂	178	17.0
7	平和公園	309	29.5
8	ハウステンボス	198	18.9
9	九十九島	321	30.6
10	九十九島動物園(いしだけ動物園)	184	17.6
11	平戸オランダ商館	97	9.3
12	島原城	125	11.9
13	雲仙温泉地帯	309	29.5
14	雲仙震災資料館(がまだすドーム)	136	13.0
15	長崎バイオパーク	334	31.9
16	一文園(いきこく)博物館	105	10.0
17	原の辻遺跡	109	10.4
18	孔子廟	299	28.5
19	寺・神社	257	24.5
20	知っているものはない	192	18.3

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(i)長崎へ旅行する際の泊数:①2泊3日(29.9%)、②3泊4日(24%)が多かった。

表2. 11 長崎へ旅行する際の泊数

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	1泊2日	124	11.8
2	2泊3日	313	29.9
3	3泊4日	252	24.0
4	4泊5日	208	19.8
5	1週間～2週間	129	12.3
6	2週間以上	22	2.1

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(j)長崎へ旅行する際の決め手:①目的地までの所要時間の短さ(41.5%)、②治安の良さ(23.0%)、③金額の安さ(22.4%)であった。旅行先としての長崎の選択には、金額面よりも交通に係る所要時間の短縮の優先度が高く、船よりも飛行機を選択したい意識が高い。従って、国際観光船(クルーズ)に対するニーズもあるが低く(6.2%)、海路による誘客は、クルーズならではの楽しみを付加した訴求が必要になると思われる。

表2. 12 長崎へ旅行する際の決め手

		実数	%
	全体	1048	100.0
1	金額の安さ	235	22.4
2	目的地までの所要時間の短さ	435	41.5
3	治安の良さ	241	23.0
4	自国の言語が通じる環境	137	13.1

(資料)財団法人ながさき地域政策研究所(2011)「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

(ウ)長崎を来訪した中国人観光客の観光地評価と、旅行ニーズとのギャップ(かい離)

着地調査としては、同財団が2012年3月に行った外国人観光客の実態調査の中で、中国人観光客の部分を用いた²⁴。ここでは、中国人観光客は長崎を次のように観光地評価している。

(a) 長崎の観光に対する満足度: 満足・やや満足の回答が過半数を超えており、おおむね満足していることが解る。ただし、①インターネット・wi-fi 環境の整備、②クレジットカードが使用できる施設の数、③会話などのコミュニケーション、が課題であることが解った。

表 2. 1 3 長崎の観光に対する満足度

	満足	やや満足	普通	やや不満	不満	n
観光施設の設備やサービス(翻訳)	39	21	5	0	0	65
観光ガイド・まち歩きマップの内容	38	17	6	0	0	61
長崎の歴史・文化	36	23	3	0	0	62
宿泊施設の質やサービス	40	14	4	0	0	58
料理の味	34	19	7	1	0	61
お土産の豊富さ	30	23	7	0	0	60
両替場所の充実	26	18	9	0	0	53
長崎市内の交通の利便性	46	11	4	0	0	61
長崎市内までの交通のアクセス	44	12	3	0	0	59
標識・案内板のわかりやすさ	34	13	2	1	1	51
インターネット・wi-fi環境の整備	19	15	10	8	2	54
会話などの長崎の人とのコミュニケーション	25	25	8	2	1	61
クレジットカード(銀聯カード)が使用できる施設の数	22	19	9	1	6	57

(資料) 長崎市・財団法人ながさき地域政策研究所「長崎市外国人観光客実態調査」

(b) 旅行動機: ①長崎の歴史・文化への興味(34.3%)、②被爆地であること(19.4%)、③地理的に近い(14.8%)が多かった。「海外旅行先での楽しみ方」として、「旅行先での活動(アクティビティ)」や「美味しい食べ物」を上げているが、実際の旅行動機が「長崎の歴史・文化への興味」などであることとかい離がある。一方、「地理的に近い」ことは、「目的地までの所要時間の短さ」とほぼ一致する。

²⁴ 長崎市・財団法人ながさき地域政策研究所(2012)；「長崎市外国人観光客実態調査」①目的：長崎市を訪れる外国人観光客の国籍・地域別のニーズや消費行動等を正確に把握し、その調査・分析データに基づいて、外国人観光客が快適に長崎の滞在を楽しめるよう受け入れ体制の整備を図るため。②調査場所：観光施設調査(原爆資料館)、観光案内所調査(総合観光案内所)。③調査方法：アンケート用紙を用いた面接聞き取り方式。④サンプル数：1,078 サンプル。

表 2. 1 4 旅行動機

選択項目	人数	構成比
長崎の歴史や文化に興味があったから	37	34.3%
被爆地だから	21	19.4%
地理的に近いから	16	14.8%
長崎の食に興味があったから	13	12.0%
ツアーに入っていたから	7	6.5%
費用が手頃だった（安い）から	5	4.6%
ショッピング	3	2.8%
報奨旅行	1	0.9%
その他	5	4.6%
合計	108	100.0%

（資料）長崎市・財団法人ながさき地域政策研究所「長崎市外国人観光客実態調査」

- (c) 長崎で印象に残った観光施設：①稲佐山（44.6%）、②長崎歴史文化博物館（15.4%）、③商店街（8.1%）であった。発地調査の「長崎の観光地で知っていたもの」とは全く異なる観光施設が印象に残ったとの回答であり、ツアーに組み込まれていたり、限定された時間で訪問できる現実的な観光施設の中から回答せざるを得ない状況であることが解る。

表 2. 1 5 長崎で印象に残った観光施設

選択項目	人数	構成比
稲佐山	165	44.6%
長崎歴史文化博物館	57	15.4%
商店街（アーケード）	30	8.1%
グラバー園	29	7.8%
中華街	26	7.0%
大浦天主堂	21	5.7%
浦上天主堂	14	3.8%
孔子廟・中国歴史博物館	13	3.5%
原爆資料館・平和公園	7	1.9%
出島	1	0.3%
ショッピングモール	0	0.0%
その他	7	1.9%
合計	370	100.0%

（出所）長崎市・財団法人ながさき地域政策研究所「長崎市外国人観光客実態調査」

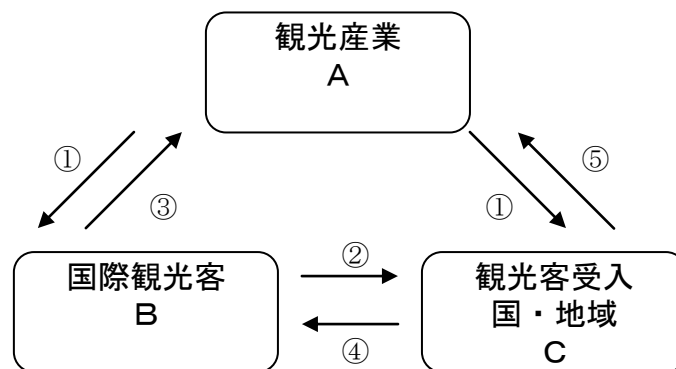
（エ） 海外観光客誘致に向けたホスピタリティ・デザインの枠組み構築

国際観光におけるホスピタリティ・デザインを考える場合、A. 観光産業（ホスピタリティの企画・提案者）、B. 国際観光客（ホスピタリティの需要者）、C. 観光客受け入れ国・地域（観光地・住民＝海外におけるホスピタリティの相手・双方向的提供者）が、「ステーク・ホルダー」として想定される²⁵。国際観光については、A. 観光産業には、発地である海外の旅行会社（A1）と、受け地である日本の国内旅行会社（A2）とが含まれる。

今回の調査の結果を見ると、現状では、国際観光について、A、B、C の間に情報流通や意思疎通が十分に図られているとは言い難い。具体的には、次の点である。

²⁵財団法人ながさき地域政策研究所（2012）；「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」

- ①A が、B、C の情報を十分に把握できていない。B のニーズに合わせた C の観光施設・宿泊・食事・交流企画等を提案できていない。
- ②A、B が C の情報を十分に把握できていない。A、B は、C が本来持つホスピタリティを十分には活かせていない。
- ③B が、A が C の情報を十分に持っているかどうか、評価できない。
- ④C が、B のニーズを十分に把握できていない。B が求めている観光施設・宿泊・食事・交流企画等を提案できていない。
- ⑤C は、A が B のニーズを十分に把握できているか、評価できない。



(注1) ①～⑤は本文に対応

(資料) 著者が作成

図2. 5 国際観光客のホスピタリティ・マネジメント

そして、B（国際観光客）と C（観光客受け入れ国・地域）が「主客同一の精神に基づく共創的相関関係」を築くことがホスピタリティ・マネジメントであるとする²⁶、理想的には B・C が相互に相手の情報を得ることが最善だとしても、国際観光の場合、相手の情報を得る限界（物理的・コスト的）が国内観光よりもはるかに存在する場合、A（観光産業）は B・C 間の情報ギャップを極力低下させることが大きな役割となる。すなわち、A は、B・C の情報・ニーズを把握して旅行の企画提案をすることが必要となる。従って、C は、直接的には B、間接的には A に対し、観光施設・宿泊・食事等の情報提供を行うことが必要であり、そのために、ホームページ、ガイドブック、マスコミ等の手段を用いることが必要となる。

次に、発地側の A が一社で B・C の情報・ニーズが把握できない場合、B のニーズを把握している A1 が、C の情報を把握している着地側の A2 と提携して、旅行商品の企画提案を行うことが、ホスピタリティのレベルを上げ、満足度の高い旅行商品を販売するために必要となる。

③ 国際観光の課題

国際観光の課題として、国内観光に求められる基礎的課題（観光資源の磨き上げ、観光情報の効果的な発信、リピーターの増加等）に加え、国際観光特有の課題として、次の 5 点があげられる。

(ア) 海外に対する地域（観光地）の観光情報の提供

²⁶ 服部勝人（2004）；「ホスピタリティ学原論」（丸善株）p.136.

国際観光における誘客手段は、A. 海外の旅行会社・旅行サイト等による募集、B. 海外の個人の自己手配に大きく分けられる。A. 海外の旅行会社等による募集の場合は、我が国の地域（観光地）情報は、多くの場合、旅行会社・旅行サイト等を通じて得られる。また、A. B. いずれの場合でも、旅行目的地の情報を、観光客独自に入手することが行われている。そこで、海外でのガイドブック販売やパンフレット配布、外国語サイトによる地域（観光地）の観光情報提供が必要となる。

（イ）地域（観光地）の標識・案内板や観光関係者等の外国語対応力など受入体制の強化

我が国を訪問する外国人観光客にとって、限られた時間の中で、地域（観光地）を見て回ったり、体験して有意義な時間とするためには、外国語による標識・案内板や、観光関係者の外国語対応力など、受入体制の強化が不可欠である。

（ウ）wi-fi 環境や観光 ICT（情報通信技術）の整備

上記（イ）の受入体制の強化を図ることがなかなかできない場合でも、外国人観光客が携帯している端末・スマートフォン等で地域（観光地）情報を外国語で見ることができれば、自分で観光ができ、不満を感じることはないと思われる。また、観光エリアに入ると観光案内が自動的に行われるアプリや、観光施設に入るとスポットごとにガイドが音声・映像で現れたり AR（仮想現実）が現れる観光 ICT の整備も効果的である。

（エ）地域（観光地）での観光・購買のための両替・カード対応の充実

外国人観光客にとって、観光・購買のための両替・カード利用の利便性は重要な課題である。長崎市内での調査でも、国際観光客にとって、「クレジットカードが使用できる施設の充実」、「両替場所の充実」が、良い観光地となるために必要であることが分かる²⁷。

（オ）国際的な外交・経済情勢に左右されにくい国際観光の多様化

国際観光推進の最大の課題は、外国人観光客数が外交・経済情勢に左右されやすいことである²⁸。実際に、リーマンショックや東日本大震災時には、円高も相まって、中国・韓国からの観光客が激減した。このような、観光の外部要因の影響を最小限にするためには、普通の外国人ツアー以外に、前述のコンベンション型観光（MICE・IR）や国際観光船からの外国人観光客など、新しい形態の観光の発展を促し、国際観光を多様化することが必要となる²⁹。

これらのうち、長崎県の国際観光にとって喫緊の課題は、既に増加しつつある国際観光客に対応するために（イ）地域（観光地）の標識・案内板や観光関係者等の外国語対応力など受入体制の強化、（ウ）wi-fi 環境や観光 ICT（情報通信技術）の整備であり、中長期的な課題は、今後さらに国際観光客を誘致するために、（ア）海外に対する地域（観光地）の観光情報の提供、（オ）国際的な外交・経済情勢に左右されにくい国際観光の多様化であると考えられる。

（4）世界遺産登録と観光客誘致政策

日本の人口が減少する中でも、地域資源を有効に活用して観光客を誘致することができる「誘因」として、「世界遺産登録」があげられる。世界遺産登録は、有効な観光政策を打ち出すことが

²⁷長崎市・財団法人ながさき地域政策研究所（2012）；「長崎市外国人観光客実態調査」

²⁸山上徹（2010）：「観光立国へのアプローチ」（成山堂書店）、PP.78-79.

²⁹財団法人ながさき地域政策研究所（2008）「長崎市における外国人観光客誘致に向けたアンケート調査研究業務報告書」

できれば、官民挙げて大きな経済効果を上げることができ、国際観光客の誘致にもつながる点で意義が大きい。

① 明治日本の産業革命遺産～九州・山口と関連地域」の世界遺産推薦

政府は平成 25 年度の世界遺産推薦を「明治日本の産業革命遺産～九州・山口と関連地域」に決定した。政府は推薦の理由を「明治後期、日本が 20 世紀初頭に非西欧地域で最初の産業国家としての地位を確立したこと、そこに至るまでの幕末から僅か半世紀余での製鉄・鉄鋼、造船、石炭産業における急速な産業化を達成したことは、世界史的意義を有する出来事である。技術、産業、社会経済に関わる世界の歴史的発展段階において、極めて意義のある特筆すべき類稀な事象である。」と述べている。同世界遺産候補は、8 県にまたがる 28 資産から構成され、現在も稼働している八幡製鉄所（北九州市）、長崎造船所（長崎市）も含まれる。このうち、長崎県内の構成資産は、8 資産である³⁰。

一般に、世界遺産登録により観光客が増加すると考えられているが、本稿では、日本の世界遺産の集客効果を検証するとともに、アンケート調査とヒアリングが可能な 4 つの世界遺産登録事例（紀伊山地の霊場と参詣道、琉球王国のグスク及び関連遺産群、石見銀山遺跡とその文化的景観、白川郷・五箇山の合掌造り集落）を取り上げて、ホスピタリティ・マネジメント上の成功要因・懸念要因及び課題を抽出し、ホスピタリティ・マネジメントの観点から集客力を高めるための方策を検討した。

②日本の世界遺産登録の集客効果

世界遺産候補が実際に登録されることにより、一般的には日本人・外国人を問わず、観光客の増加が期待されている（集客効果）。しかし、地方自治体の観光統計が入手できる日本の世界遺産 15 遺産について、世界遺産登録後の観光客数の推移を分析すると、A. 登録後増加パターン、B. 一時的増加パターン、C. インパクトなしパターンに分類され（表 2. 16）、必ずしも観光客が増加するとは限らない。

A. 登録後増加パターン（登録を契機として、観光客が順調に増加するケース）には、屋久島、白川郷・五箇山の合掌造り集落、紀伊山地、平泉などがあげられる。登録前は知名度が低い観光地が多いのが特徴であるが、琉球グスクのように、世界遺産に影響なく観光開発やメディアの影響（NHK ドラマ等）の外的要因により観光客が増加する遺産もある。

B. 一時的増加パターン（登録年及び初年度に一時的な増加が見られたが、その後は減少に転じるケース）には、広島平和記念碑（原爆ドーム）、日光の社寺、厳島神社、石見銀山遺跡とその文化的景観などがあげられる。登録前から有名な観光地の他、世界遺産のメディア露出が増加した 2005 年以降の遺産が多い。

C. インパクトなしパターン（登録前からの減少に歯止めがかからないケース）には、法隆寺地域の仏教建造物、姫路城などがあげられる。登録前から有名な観光地が多い。

³⁰長崎県内の構成資産は、小菅修船場跡、長崎造船所第三船渠、長崎造船所旧木型場、長崎造船所ジャイアント・カンチレバークレーン、長崎造船所占勝閣、高島炭坑、端島炭坑、旧グラバー住宅の 8 資産である。

表 2. 1 6 観光客数推移パターンの分類

分類	該当事例
登録後増加パターン 登録を契機に観光客が順調に増加するケース。白川郷や屋久島、紀伊山地など登録前は知名度が低い観光地が多いのが特徴。一方、琉球グスクのように世界遺産の影響なく観光開発やメディアの影響（NHKドラマ等）の外的要因の影響により観光客が増加する遺産もある。	白神山地、屋久島、白川郷・五箇山の合掌造り集落、古都京都の文化財、古都奈良の文化財、琉球王国のグスク及び関連遺産群、紀伊山地、平泉
一時的増加パターン 登録年及び初年度に一時的な増加がみられたが、その後は減少に転じるケース。原爆ドームや日光、厳島神社など登録前から有名な観光地のほか、世界遺産のメディア露出が増加した 2005 年以降の遺産が多い。	広島の平和記念碑（原爆ドーム）、日光の社寺、厳島神社、斜里町（知床）、石見銀山遺跡とその文化的景観
インパクトなしパターン 登録前からの減少に歯止めがかからないケース。法隆寺や姫路城など、登録前から有名な観光地が多い。	法隆寺地域の仏教建造物、姫路城

（資料）長崎市の世界遺産実現による経済効果推計業務調査報告書 P. 38
 （2013 年（公財）ながさき地域政策研究所）

③ 長崎市の世界遺産候補構成資産の経済効果

「明治日本の産業革命遺産～九州・山口と関連地域」の構成資産のうち、長崎市内に存在する 8 資産の経済効果を、アンケート調査を基に推計した³¹。同推計では、「明治日本の産業革命遺産～九州・山口と関連地域」と、「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」の二つについて、低位のケース（「世界遺産に登録されたら必ず行く」かつ「登録初年度に行く」と

³¹ 財団法人ながさき地域政策研究所(2013);『長崎市の世界遺産実現による経済効果推計調査報告書』

アンケート調査は、長崎市への来訪経験や世界遺産登録後の来訪可能性などを把握するために、長崎市への観光来訪率が高い以下の都市を対象にインターネットアンケート調査として実施した。

①調査対象都市（合計 1,350 サンプル、回収ベース）

- ・東京都（300 サンプル）
- ・大阪府（300 サンプル）
- ・福岡県（300 サンプル）
- ・山口県（150 サンプル）
- ・熊本県（150 サンプル）
- ・長崎県（長崎市・佐世保市）（150 サンプル）

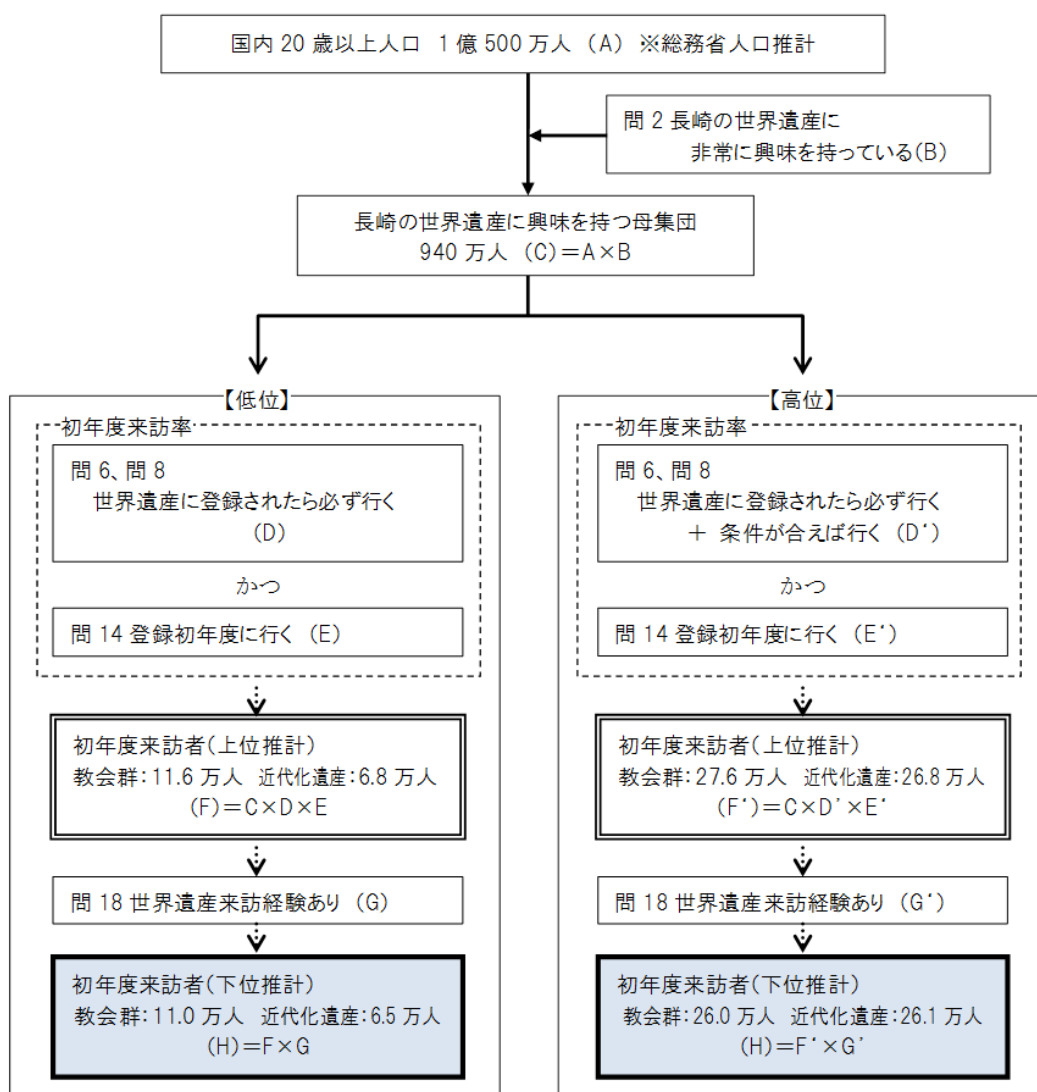
②調査対象者

- ・20 代～60 代の男女（サンプルは各年代均等割付）

③調査時期

- ・平成 25 年 3 月 15 日～平成 25 年 3 月 18 日

回答した人数)と、高位のケース(「世界遺産に登録されたら必ず行く+条件が合えば行く」かつ「登録初年度に行く」と回答した人数)に分けて推計した(図2-6)。その結果、「明治日本の産業革命遺産～九州・山口と関連地域」への初年度来訪観光客数について低位推計では6.5万人(県外客4.5万人、県内客2.0万人)、高位推計では26.1万人(県外客19.6万人、県内客6.5万人)となった。ここから導出される経済効果は、低位推計では24億円、高位推計では101億円となった。これに対し、国土交通省九州地方整備局・福岡県が行った調査によれば、長崎地域の直接効果は172億円、生産波及効果は267億円と推計されており、長崎の世界遺産構成資産が、長崎県内のみならず、九州地域に広く経済波及効果を生む可能性を示唆している³²。



(出所) 長崎市の世界遺産実現による経済効果推計業務調査報告書 P.49

(2013 年 (公財) ながさき地域政策研究所)

図 2. 6 世界遺産の経済効果推計フローと結果概要

³²国土交通省九州地方整備局・福岡県(2010);『産業遺産を活用した広域連携及び多様な主体の連携による地域活性化方策に関する調査』

④世界遺産登録を集客につなげるための地域経営～行政・観光産業・住民の役割

(ア) 世界遺産事例研究

このように、世界遺産登録により、大きな経済効果を生む可能性がある。ただ、そのためには、世界遺産登録を集客につなげるための計画策定や観光客（来訪者）受入に向けた準備が必要である。そこで、「明治日本の産業革命遺産～九州・山口と関連地域」など、世界遺産登録に向けて参考とすべき先進事例調査を、①紀伊山地の霊場と参詣道、②琉球王国のグスク及び関連遺産群、③石見銀山遺跡とその文化的景観、④白川郷・五箇山の合掌造り集落、の4ヶ所について行った³³。

①紀伊山地の霊場と参詣道

この世界遺産は、霊場「吉野・大峯」、霊場「熊野三山」、霊場「高野山」、参詣道（大峯奥駈道・熊野参詣道・高野山石道）の資産から構成され、「紀伊山脈の文化的な景色を構成する様々な拠点や一体的空間は、東アジアにおける宗教的な文化の交流と発達を物語る神道と仏教の間のユニークな融合である」こと他を評価基準として、平成16年7月、世界遺産に登録された。

世界遺産に登録されたプラス効果としては、「観光客の増加」・「地域住民の一体感の高まり」・「市民参加でガイドを行うなど、市民全体のまちづくり活動の活発化」など多かったが、「観光関連事業者の活発化」・「UIターン者など人口増加」は効果が現れなかった。プラス効果を生み出すプロセスとしては、平成6年に東紀州地域活性化事業推進協議会が設立され、熊野古道「伊勢路」の発掘・保存・活用による地域作り活動がスタートし、熊野古道の魅力を地域内外に発信するための様々な取組を実施すると同時に人材育成活動を実施してきたことがあげられる。

一方、マイナス効果としては、尾鷲市の林業者が、世界遺産登録により森林を自由に伐採できなくなるなどと主張し、自ら所有の森林の木竹に世界遺産登録に反対するとの文言を書くなど、妨害行為を行ったことがあげられる。こうしたマイナス効果の抑制策としては、地域遺産である「熊野参詣道伊勢路」と貴重な資産周辺の文化的景観や自然環境を保全することが必要な地帯の指定及びその優れた条件を活かした景観作りに必要な事項を定めることにより、住民の生活を豊かにするとともに良好な文化的景観を将来の世代に継承することを目的として制定された条例で、緩衝地帯（バッファゾーン）全体が区域として定められている。

②琉球王国のグスク及び関連遺産群

この世界遺産は、首里城跡（那覇市）・園比屋武御嶽石門（那覇市）・玉陵・識名園・今帰仁城跡・座喜味城跡・勝連城跡・中城城跡・斎場御嶽の資産から構成され、「数世紀もの間、琉球諸島は東南アジア、中国、韓国、そして日本との経済的・文化的交流の中心地として貢献してきた。」こと他を評価基準として、平成12年12月、世界遺産に登録された。

世界遺産に登録されたプラス効果としては、「観光客の増加」・「各市町村での文化財ガイ

³³ 財団法人ながさき地域政策研究所(2012);『世界遺産官民協働事例調査報告書』

「ド養成講座実施」があげられる。プラス効果を生み出すプロセスとしては、各市町村がガイド育成に取り組むことで、リピーターの確保を可能にしたこと、県と各構成資産の 7 市町村で世界遺産関係市町村担当者連絡会議を組織し、保護・活用について情報交換を行っていることが有効に機能している。

一方、マイナス効果としては、南城市では来園者数が登録前の 17 倍強に増加しており、オーバーユース（過剰利用）となり資産の劣化が進んでいる。このような事態を避けるために、各資産が所在する市町村で、ルールやマナー等を記載したチラシの配布、看板の設置を行っているが、共通したものがないため、保存管理計画の策定やルール等を作成した。

③石見銀山遺跡とその文化的景観

この世界遺産は、銀鉱山跡と鉱山町・街道・港と港町の資産から構成され、「16 世紀から 17 世紀初頭の大航海時代において、石見銀山の銀生産量は東アジア及び欧州の貿易国と日本との間における重要な商業的・文化的交流を産み出した」こと他を評価基準として、平成 19 年 7 月に世界遺産に登録された。

世界遺産に登録されたプラス効果としては、「観光客の増加」・「知名度の向上」があげられる。プラス効果を生み出すプロセスとしては、ヒアリング対象の全ての団体が、「市民の理解と気運を高める取組を行った」ことや、太田市では公募により「市民プランナー」を約 200 名募集し、市民と行政が対等な立場で参加する「石見銀山協働会議」を発足し、「石見銀山行動計画」を策定したことなどがあげられる。

一方、マイナス効果としては、観光客の増加によるゴミ問題・交通問題・マナー問題があげられる。マイナス効果の抑制策としては、県は「新たな規制・ルールを策定した」、「関係機関の取組を強化した」こと、市は「住民との対話の機会を増加した」、「事業者との対話の機会を増加した」、「地域住民などによるボランティア活動などの取組を強化した」との回答をしている。また、太田市では、行動計画の策定を行ったが、予想を超えた観光客の増加によるトイレの不足など、想定していなかった問題も発生している。

④白川郷・五箇山の合掌造り集落

この世界遺産は、荻町集落・相倉集落・菅沼集落の資産から構成され、「自然環境に完璧に順応し、社会的・経済的な存在理由を失うことなく存在し続けている伝統的な集落の顕著な事例である。」こと他を評価基準として、平成 7 年 12 月に世界遺産に登録された。

世界遺産に登録されたプラス効果としては、「観光客の増加」・「観光関連事業の活発化」・「知名度の高まり」・「地元を誇りに思う住民意識の高まり」などがあげられる。プラス効果を生み出すプロセスとしては、合掌造り屋根の葺き替え事業における市民参加（結い体験など）の場づくりなど、市民の理解と気運を高める取り組みを行ったこと、観光客の増加に対応したゴミの持ち帰りなど、関係事業者（観光事業者等）の意識啓発に取り組んだことなどがあげられる。

一方、マイナス効果としては、観光客の増加によるゴミ問題・交通問題・マナー問題が発生したこと、観光客数の急増に伴うガイドの不足などがあげられる。マイナス効果の抑

制策としては、登録後には、「事業者との対話の機会を増加した」・「観光客への意識啓発・モラル徹底を強化した」こと、ガイド育成の実施などがあげられる。

(イ) 事例研究から導かれる地域経営上の成功要因と懸念要因

(A) 世界遺産登録と地域経営

一般に、観光資源は、自然観光資源（自然景観・保養、気象条件、動植物）、人文観光資源（歴史・文化、伝統・芸能）、人的観光資源（故人、現代人）に分類される³⁴。世界遺産は、これらの観光資源のうち、顕著な普遍的価値を評価する世界遺産登録基準（文化遺産基準、自然遺産基準）を満たす資源で、各国政府の推薦に基づき、ユネスコ世界遺産センターが国際記念物遺跡会議または国際自然保護連合の調査と専門的な評価を経て、決定する。そして、各締約国は、「危機にさらされている世界遺産」を始め、修復が必要な遺産に対し、ユネスコから保護と援助を求めることができる。

世界遺産に関し、日本では世界遺産登録が観光振興策の一貫として推進されている場合が多いが、目先の利益よりも、むしろ世界遺産の原点は危機的な遺産の保護・保全にある³⁵。

しかし、世界遺産に登録された後は、登録前に比較して、より多くの国内外の注目を浴び、観光客（来訪者）が訪れる傾向にある。この観点から、適切な保護・保全をしながらも、より多くの観光客を受け入れることが必要になる。その際に、単に観光事業者として観光客対応をするのではなく、地域と観光産業全体の両方で、ホスピタリティ・マネジメントを実行することが、世界遺産の価値を活用した、観光客の満足度を向上させることにつながる可能性が大きい。

(B) 成功要因

日本の世界遺産の 4 事例の成功要因を整理すると、共通した要因が幾つか存在することが分かる。

(a) 観光振興・街作り・産業振興などの分野の事業を総合的に展開する団体の設立

「紀伊山地の霊場と参詣道」に見られる、観光振興・街づくり・産業振興などの分野の事業を総合的に展開する団体「東紀州観光街作り公社」の設立（世界遺産登録以前から）³⁶、「石見銀山遺跡とその文化的景観」に見る石見銀山協働会議の設置³⁷があげられる。

(b) 関係団体・住民による「行動計画」等の策定

「紀伊山地の霊場と参詣道」に見られる「熊野古道アクションプログラム」、「琉球王国のグスク及び関連遺産群」に見られる「世界遺産の保存・整備・活用に関する基本指針」（国・県・市町村・住民の役割分担を含む）、「石見銀山遺跡とその文化的景観」に見る「石見銀

³⁴山上徹(2010);『観光立国へのアプローチ』(成山堂書店), pp22-23

³⁵同上, p31

³⁶東紀州観光まちづくり公社は、三重県南部に位置する東紀州地域の観光と産業の振興、街作りの推進を目的として平成 19 年 4 月に設立された任意団体。構成団体は、尾鷲市・熊野市・紀北町・御浜町・紀宝町・三重県。

³⁷石見銀山協働会議は、地域住民を中心とするメンバーが、「石見銀山のめざすべき姿」について話し合いをするための会議として、世界遺産登録を目前にした石見銀山の将来像を見据え、石見銀山の保全と観光振興、人々の生活との理想的な共生を実現するために、平成 17 年 6 月に設立された。

山行動計画」があげられる。

(c) 世界遺産ガイド・地域人材の育成

「紀伊山地の霊場と参詣道」に見られる「トレイン・ザ・トレイナー」活動³⁸、「琉球王国のグスク及び関連遺産群」に見られる「那覇市史跡巡り案内講師」（「通称：案内親方」）や「識名園ボランティアガイド」があげられるほか、「石見銀山遺跡とその文化的景観」・「白川郷・五箇山の合掌造り集落」についてもガイド育成・ガイド体制を整備してきている。

(d) 観光関連事業者の意識啓発

「琉球王国のグスク及び関連遺産群」・「石見銀山遺跡とその文化的景観」・「白川郷・五箇山の合掌造り集落」について、観光関連事業者の意識啓発が行われてきた。

(C) 懸念要因

一方、世界遺産登録に伴い、次の懸念要因が発生したが、いずれも対応策がとられた。

- (a) 観光客の増加による資産の景観・雰囲気・趣等の悪化、ゴミ問題・交通問題・マナー問題
- (b) 高速道路等交通利便性の向上による環境の悪化
- (c) 「行動計画」で想定していない問題（トイレ不足など）
- (d) 観光客増加に対応できるガイドの数が不足

(ウ) 長崎県における世界遺産活用と地域経営の課題

前述の事例研究・成功要因・懸念要因の分析から、「明治日本の産業革命遺産」の世界遺産活用を地域経営に活かしていくための方策として、次の点があげられる。

(A) 地域をあげた世界遺産への取り組み

- ・ 行政・住民・民間企業等からなる総合的な推進団体の設立
- ・ 関係団体・住民等による「行動計画」の策定
- ・ 世界遺産ガイド・地域人材の育成
- ・ 世界遺産の国内外への情報発信

(B) 観光産業（旅行・ホテル・旅館、交通等）のホスピタリティ向上への取り組み

- ・ 世界遺産を見て体験する旅行商品の開発
- ・ 世界遺産の独自ガイド・地元との交流等旅行満足度を高めるホスピタリティの発揮
- ・ 他地域の関連資産等と組み合わせた広域観光の提案

(C) 外国人観光客向けの取り組み

- ・ 世界遺産の海外向け情報提供（多言語対応）
- ・ 外国語による世界遺産ガイド・地元との交流等旅行満足度を高めるホスピタリティの「発揮」
- ・ 外国人観光客受け入れに向けた施設料金割引制度（石見銀山の例）、エリアパスの

³⁸ トレイン・ザ・トレイナー（Train the trainer）活動は、訓練する人（トレイナー）を養成（トレイン）すること。現場の状況などを熟知した、より現場に近い人を対象に養成することが望ましいという学習方法（ユネスコも推奨）。

企画販売（熊野古道の例など）、国際観光客の利便性・満足度を高める制度設計

2. 1. 3 物産振興政策

（1）物産振興の概要

物産振興政策とは、基本的には地域の物産（農水産物・工業生産など）を地域外に移出して地域に収入をもたらすことである。移出するためには、地域に物産がなければならず、地域内・地域外向けともに商品開発を行い、生産することが必要となる。地域内向け販売を「地産地消」、地域外向け販売を「販売戦略」と呼ぶこともできる³⁹。

①物産振興の目標

物産振興の目標は、販売戦略と地産地消の販売（流通）金額を増加させることである。ただ、統計上、県内物産の販売（流通）金額は、商業統計以外にない。また、物産振興政策を進める場合、販売（流通）総額を増加させることも重要であるが、戦略的に特定の物産をブランドとして推進することも重要であるし、政策目標を明確化しやすい。

② 販売戦略（域外物産販売）

販売戦略は、主として「地域の商品を地域外で販売する」ことであり、対象は、市場流通に乗る商品、産直・契約栽培等である。ここで、一般に「市場流通」とは、大手流通業や生協・農協・漁協などを通じて販売される流通過程であり、これら流通業者から見て他地域と競争力を有することが条件となる。

③ 地産地消（域内物産販売）

地産地消は、主として「地域の商品を地域で消費する」ことであり、対象は、農協・漁協等を通じる規格品であるが、地域内で流通するもの、および市場流通に乗らない商品、すなわち規格外品である。ここで、「規格外品」とは、大きさ・形状・季節・魚種などの点で市場流通に乗らないものを言う。地産地消の地域経済における意義は、従来ならば、規格外のため廃棄され市場流通に乗らなかった商材の商品化により、地域総生産を高めることにあり、これにより、生産者の収入増加による個人消費の喚起につながることにある。

（2）物産振興政策の内容

①販売戦略（域外物産販売）

県・市町など、地域は、総合計画等に販売戦略を盛り込んでいるところが多い。長崎県では、「政策 4—力強く豊かな農林水産業を育てる」の「(1)「ナガサキブランド」の確立」の中に、(i)県産品のブランド化、(ii)農林産物の新たな販路・流通の開拓、(iii)付加価値の高いブランド水産物の育成強化、(iv)首都圏でのアンテナショップなど複合機能を有した営業拠点の設置検討が、施策としてあげられている。

②地産地消（域内物産販売）

地産地消については、長崎県総合計画の「政策 4」の中に、(v)県産品愛用運動の推進、(vi)地産地消の推進と水産物の県外への販路拡大が、施策としてあげられている。

³⁹ 菊森淳文（2007）；「こうすれば地域再生できる—長崎県における地域経営の戦略」

(3) 地域の物産振興政策の限界と課題

① 販売戦略の課題

販売戦略の課題としては、次の４点があげられる。

(ア) 付加価値の高い加工品の生産体制の構築と販売商品の多様化

地域総生産を増加させるために、農産品・水産品に加えて、これらの加工品の生産・販売を増加させる必要がある。そのためには、資本を投下して、機械設備等の生産体制を構築することが必要であり、また、設備の稼働率を上げるためにも、販売商品の多様化が必要となる。

(イ) 地域の販売商品の他地域への情報提供と流通経路の多様化

地域の商品を他地域に販売するためには、他地域での認知度を上げるための情報提供と、実際に商品を流す流通経路が複数必要である。

(ウ) 農産品・水産品の物流体制の確立

農産品(野菜・果実等)、水産品(鮮魚・活魚等)を大消費地に運ぶ流通の課題として、鮮度保持等、物流体制の確立が課題となる。

(エ) 農産品・水産品・加工品の輸出の推進

農産品・水産品・加工品の国内流通のみならず、昨今の日本食ブームの影響もあって、日本の食品の輸出の推進は、地域がグローバル経済に直接かわり発展するという点において、重要な課題である。

② 地産地消の課題

地産地消の課題としては、次の３点があげられる。

(ア) 規格外品を活用した商品開発

規格外品(大きさ・季節・魚種等)であっても、新しい市場・用途を開発することにより、市場価値を商品に与えることができる。例えば、これまで漁師が市場に出さなかったシイラの回転寿司チェーン大手への販売などがあげられる。

(イ) 地産地消を支える生産・販売拠点の整備と経営力

地産地消でもビジネスである以上、一定の生産・販売拠点と経営力が求められる。これは、継続的に販売するためには、一定以上の生産規模と、常設の販売拠点(道の駅・直売所・デパートの地下等)が必要となるためである。

(ウ) 販売価格の適正化

地域で売られている農産品・水産品・加工品等は、生産量が小さく、生産者が価格を決定することが多く、地域外から大量に仕入れた同等の商品よりも価格が高い場合がある。地産地消を拡大するためには、市場商品と比べて、物流・宣伝コストが乗っていないことから、価格の低い商品の開発は望まれる。

2. 2 人口・観光・物産振興政策の経済・経済外効果

2. 2. 1 政策の経済効果利用とその限界

地方自治体の総合計画や観光振興計画等各種計画、また地方創生総合戦略には、一般的に

は定量目標が設定されていて、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策の政策・施策評価を行う場合、これらの目標の達成度を尺度とすることが多い。また、これらの計画策定・予算化の際を含め、施策・プロジェクトの効果を数値化するために、「経済効果」を算出することがある。

施策・プロジェクトの経済効果については、産業連関表を用いて、直接効果・第一次間接効果・第二次間接効果を計算し、生産誘発効果・粗付加価値誘発効果・雇用効果・税収効果を算出することができる。一定の投資・支出を伴う施策・プロジェクトを行う意思決定の際に、経済波及効果との比較で、B/C(費用便益分析)を金融理論を用いて行うことがある。例えば、あるプロジェクトの経済波及効果が投資・支出額を上回れば、そのプロジェクトが承認されるということが見られる。この場合に重要なのは、施策・プロジェクトが補助金等単年度だけのお金で実行されて、継続性がないという事態を避けることである。

一方、これらの政策には、数値化できない「経済外効果」もあり、主要政策について、経済外効果も見ておくことが、政策を正當に評価することにつながる。

2. 2. 2 人口増減の経済・経済外効果

(1) 経済効果

人口増加(減少)は、地域総生産(GRP)を増加(減少)させ、経済成長(経済の縮小)をもたらす。人口の自然増加政策であれ、社会増加政策であれ、人口の増加により、供給面では付加価値生産が増加し、需要面では個人消費や住宅投資等の増加により、地域の経済規模が拡大する。自然増加の場合は、出産から生産年齢に達するまでに時間がかかるため、長期的な時間軸で経済効果を目指すことになる。一方、社会増加の場合は、地域外からの流入促進政策にしても、地域外流出の減少(緩和)政策にしても比較的短期間のうちに地域総生産(GRP)増加を実現することが可能である。

地域外からの流入促進政策については、A. 若者等生産年齢人口を増加させる場合と、B. リタイア世代を始めとする高齢者人口を増加させる場合とで、経済効果が異なる。A. 若者等生産年齢人口の増加により、地域の付加価値生産を担う人口が増加すれば、所得も増加し、経済成長につながり、自治体にとっては税収も増える。B. 高齢者人口を増加させる場合は、年齢によって異なり、年齢の若い世代(例えば 65 歳～75 歳など)ほど、生産活動に参画できる可能性が大きく、かつ自治体にとっての社会的コスト(介護給付負担、介護施設建設コストなど)が少なくていい。反対に、年齢の高い世代(例えば 85 歳以上など)は、生産活動に参画できる可能性が小さく、自治体にとっての社会的コストが大きい傾向が見られる。

地域外流出の減少(緩和)政策については、生産年齢人口の減少を緩和できることにより、人口の自然増加の可能性を高めることにもなる。

(2) 人口増減の経済外効果

人口増加が自然増加による場合と、社会増加による場合とで、経済外効果も異なる。①人口増加が自然増加による場合、若い年齢層が継続的に増加するため、地域社会の年齢バランスが取れ、家族を基盤としたコミュニティが長期的に維持できる可能性が大きい。②人口増加が社会

増加による場合で、移住者が生産年齢人口や前期高齢者である場合や、地域外流出が食い止められる場合は、地域社会において、生産活動等のスキルの伝承が行いやすく(手工業や農林水産業など)、短中期的には、コミュニティが維持される可能性が大きい。ただし、社会増加による人口増加の場合は、移住者を地域に定着させる努力が地域に求められる。

2. 2. 3 観光の経済・経済外効果

(1) 観光の経済効果

観光消費額の増減は、地域総生産(GRP)を増減させ、経済を拡大・縮小させる。観光消費額の増減は、観光客の増減と観光客単価の増減に分解することができ、観光客が増加したからと言って観光消費額が同等に増えるとは限らない。過去 10 年間の長崎県対馬市のように、観光客数は外国人観光客を中心に、大幅に増加したが、観光客単価はほとんど増加していない事例が見られる。

観光消費額の特徴は、観光客数・観光客単価が、時々の経済状況(好況・不況)や為替動向(外国人観光客の場合)等による影響を受けやすいことである。

観光消費額を長期にわたり増加させるためには、毎年行われる行事やイベント、博覧会のような一過性のイベントに頼ることでは難しい場合が多い。地域戦略・都市戦略として、観光主体別・観光形態別の観光振興戦略を策定し、実行することが必要である。その中で、観光客数と観光客単価を構造的・継続的に増加させる仕組みづくりを組み込む(ビルト・インすること)が必要である。博覧会のような一過性のイベントであっても、「長崎さるく博 2006」のように、イベント終了後も観光客が継続的に増加する仕組みや手法を確立させることが望ましい。

(2) 観光の経済外効果

観光客数・観光消費額の増加の経済外効果としては、①観光地のブランド化、②観光産業の拡大・重層化、③歴史・文化遺産等の保存・活用体制の強化、④観光地住民の意識高揚などがあげられる。

観光地のブランド化は、観光客数・観光消費額の増加に伴い、観光地の知名度と評価が高まることを意味する。これにより、新たな観光客が増加する可能性が高まる。

観光産業の拡大・重層化は、観光客数・観光消費額の増加により、観光関連サービスを担う観光産業が育成され、観光産業の裾野の拡大により、観光産業の重層化が図られることを意味する。例えば、A. 観光客数の増加により、既存のホテル・旅館ではない新しい業態のホテル・旅館などが参入されたり、既存のホテル・旅館の業態転換・多様化等により業界の多様化が図られ、業界の拡大につながる。また、B. 観光消費額の拡大により、既存の商業・サービス業以外に、新たな土産物開発販売会社や全国チェーンの参入が見られ、地域の商業・サービス業が多様化し、拡大する。最近の長崎市における世界遺産登録に伴う観光客の増加により、地域の内外から土産物販売のための小売業が新たに参入したり、観光バス・観光タクシーの利用が飛躍的に増加したり、全国配送のための宅配業の取り扱いが増加しており、観光関連産業の拡大が見られる。

歴史・文化遺産等の保存・活用体制の強化は、観光客数・観光消費額増加により、観光資源の

保存・維持に一定の財源が確保され、観光資源周辺の整備や情報発信等により観光資源の価値を高めることを意味する。例えば、長崎市の世界遺産の構成資産の保存・維持のために、入場料・上陸料(端島への上陸の場合)の一部を活用することにより(直接的)、または、ふるさと納税等他の税収の一部を活用することにより(間接的)、維持・保存のための費用を捻出することが可能であるし、一定の収入を得るために、歴史・文化遺産をただ維持・保存するのではなく、活用することにより、観光資源としての価値を高めることが可能になる。

観光地住民の意識高揚は、観光客数・観光消費額増加により、全国的・世界的に観光地としての評価が高まり、マスコミ等でも大きく取り上げられることにより、観光地住民の意識が高まることを意味する。観光地住民の意識が高まることにより、観光関連産業のみならず、一般住民も観光ボランティアガイド等の活動を通じて、観光への参画を促し、観光客の満足度を高め、観光客の更なるリピーター層を形成するという、経済的な好循環につながる事が予想される。

このように、観光客数・観光消費額の増加は、経済外効果を通じて、中長期にわたり、経済効果を多くの産業に及ぼす可能性が大きい。逆に、観光客数・観光消費額の減少は、これらの好循環を阻害する可能性が大きい。

2. 2. 4 物産の生産・流通の経済・経済外効果

(1) 物産の経済効果

物産の生産・流通の経済効果は、販売戦略(域外物産販売)・地産地消(域内物産販売)ともに、地域総生産(GRP)を拡大する効果がある。販売戦略・地産地消ともに、流通額の増加であるが、流通額が増加することにより、その前提としての生産額も増加しないと、流通額を増加させることはできないので、農産品・水産加工品等、時間差を生じても、生産額も増加する可能性が大きい。物産の生産から流通まで、第一次産業・第二次産業・第三次産業全てを地域で担うことにより(いわゆる六次産業化)、地域総生産の額は更に増加する。

(2) 物産の経済外効果

物産の生産・流通の経済外効果としては、①大手流通会社を通じた販売の場合は、地域の隠れた物産を含めたブランド化、②地域が大都市圏にアンテナショップ設置または大都市の流通会社と販売提携する場合は、地域イメージの向上を通じた、「物産と観光の融合」を図りやすくなることなどがあげられる。

地域の物産のブランド化は、大手百貨店・スーパー・高級食材店・生活協同組合連合会等との取引を通じて、地域の物産の商品価値の証明や知名度・信頼性の向上により、ブランド化を図ることを意味する。

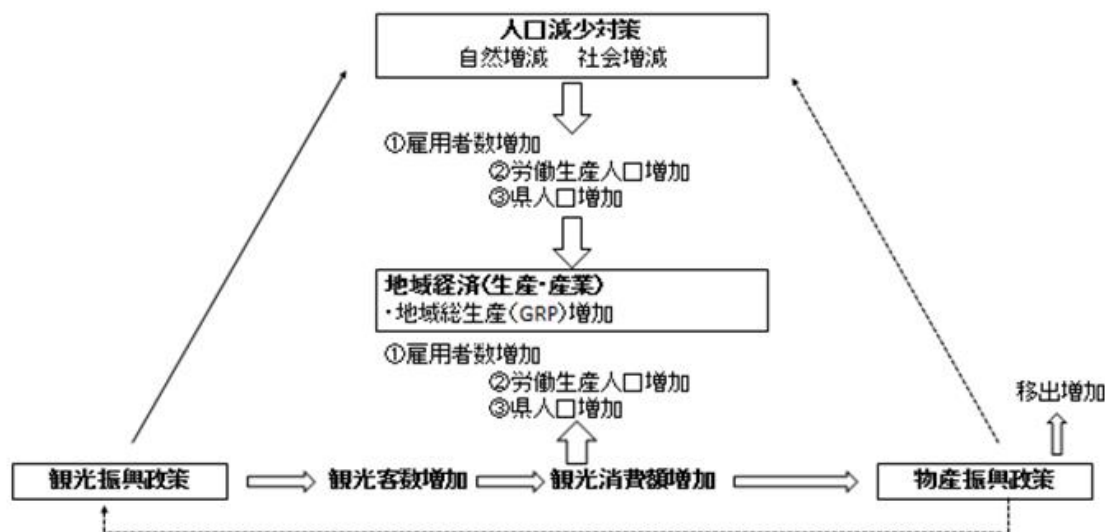
アンテナショップ等による地域イメージの向上・「物産と観光の融合」は、地域の物産について、地域イメージと一体となった商品のブランド化を図ることを意味し、「地域イメージ」の中には、物産面と観光面の両方が含まれる。そして、アンテナショップや大都市の流通会社との安定的な販売提携により、一時的な販売ではなく、大都市の消費者が欲しいときに当該地域の物産を購入できることを通じて、機会損失の回避を図ることもできる。

このように、物産の生産・流通の経済外効果としての商品・地域イメージ両方の「ブランド化」により、長期にわたり、地域の物産の安定的なブランド化を促進することができ、これが、生産額の増加と販売単価の上昇を通じて、更なる経済効果を生み出す可能性が大きい。逆に、物産の生産・流通が減少する場合には、これらの好循環を阻害する可能性が大きい。

2. 3 人口減少対策と観光・物産振興政策の関係性

人口減少対策・観光振興政策・物産振興政策は地域経済(生産・産業)に影響を及ぼし、その経路・大きさは政策によって異なる(図2. 7)。

人口減少対策(自然増減・社会増減)は、雇用者数の増加、労働生産人口の増加、県人口増加を通じて地域総生産(GRP)を増加させる。観光振興政策は観光客数の増加・観光消費額の増加を通じて需要面から地域総生産(GRP)を増加させるとともに、その経済波及効果による雇用者数の増加により、地域総生産(GRP)をさらに増加させる。また、観光消費額の増加により、物産販売額を増加させる効果もあるが、物産振興政策独自にも、移出(物産の域外への販売)の増加により、地域総生産(GRP)を増加させる。

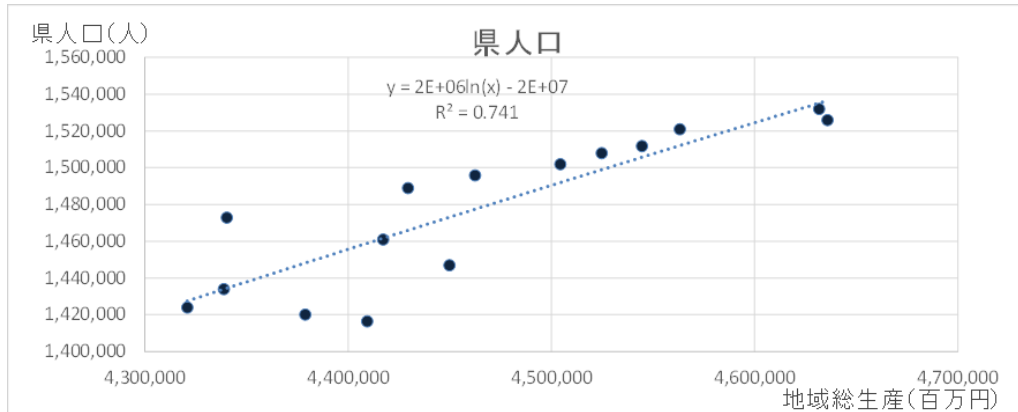
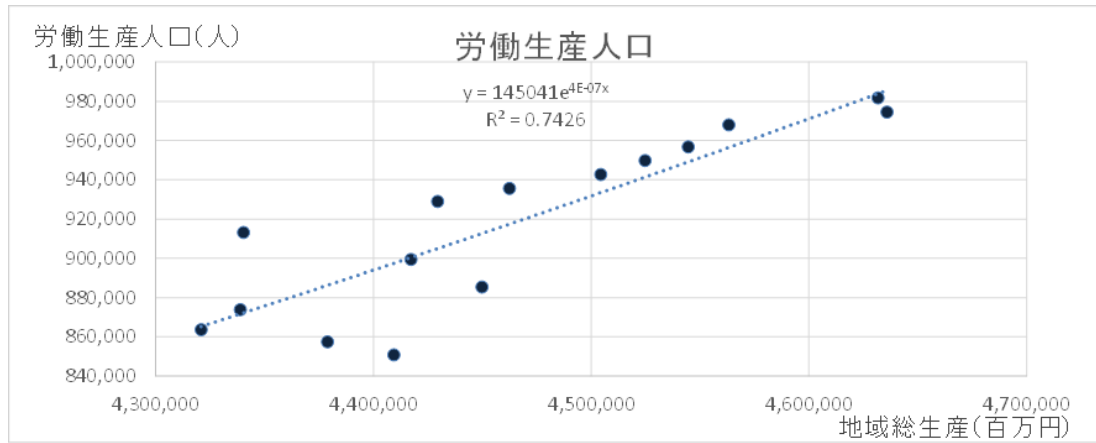
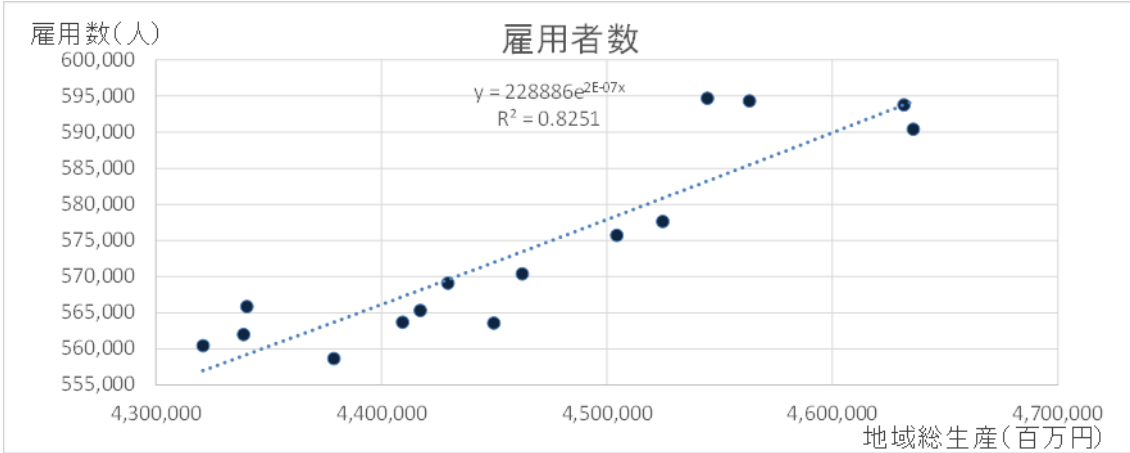


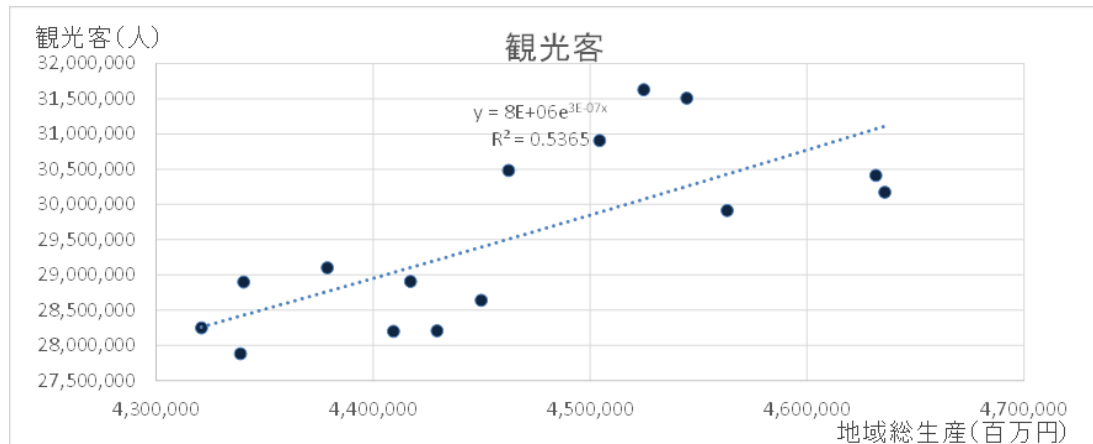
(資料)地域経済と人口・観光との回帰分析による地域振興計画の因果関係

図2. 7 地域振興策と地域経済(生産・産業)の関係

2. 3. 1 人口減少対策と地域経済(生産・産業)の関係

地域の人口減少対策は、人口の社会的増加、特に各産業での(製造業・農業・水産業・サービス業等)の雇用増加を通じて地域総生産を増加させる。地域総生産にとって、人口増加(自然増減と社会増減との合計)は大きな影響を及ぼす。しかし、地域総生産との関係を見ると、雇用者数・労働生産人口・県人口の順に相関度が大きい(図2. 8)。1997—2011 年の年次データで見ると、地域総生産と雇用者数の相関係数は、0.8251、労働生産人口の相関係数は 0.7426、県人口の相関係数は 0.741 であった。地域総生産を拡大させるためには、まず雇用者数を増加させ、次に労働生産人口や県人口を増加させる必要がある。





(資料)長崎県県民経済計算・観光統計を基に筆者が作成。

図2. 8 長崎県における地域総生産と雇用者数・労働生産人口・県人口の相関関係

2. 3. 2 観光振興と地域経済(生産・産業)及び人口減少対策との関係

観光振興により、観光客数・観光消費額を増加させ(直接効果)、次に第一次・第二次産業の生産額を増加させ(一次波及効果)、さらには雇用者数・県民所得を増加させ、個人消費を増加させる(二次波及効果)ことにより、地域総生産を増加させる。観光消費額の増加により、県総生産・県民所得・雇用者数が増加するが、それと比較して、労働生産人口や人口の社会増加の影響程度は小さい(表2. 17)。すなわち、観光消費額と県総生産・県民所得・雇用者数との相関係数はそれぞれ 0.8235, 0.8514, 0.8219 であるのに対し、労働生産人口・人口社会増減との相関係数は、それぞれ 0.6529, 0.6010 と小さい。観光振興の雇用創出効果は、労働生産人口よりも、地域内の広い範囲の雇用者に影響を及ぼしており、人口の社会増減の影響は比較的大きくない。人口の社会増減と国内総生産・国内可処分所得との相関係数は、それぞれ -0.4060, -0.5571 であり、国内景気がいい時には、むしろ長崎県から大都市圏への人口流出が増加し、人口流入が減ることを示している。したがって、人口減少対策で地域外部からの人口流入を促進することにより、観光振興のための人材活用にはつながるが、地域内の様々な年齢層の既存人材の活用の方が、より経済効果は大きい。

表2. 17 地域経済と人口・観光客の関係

相関表	県総生産	県人口	県民所得	労働生産人口	人口社会増減(県)	雇用者数(県)	観光客(県)	観光消費額(県)	国内総生産	国内可処分所得
県総生産	1									
県人口	0.860766835	1								
県民所得	0.953133573	0.799897426	1							
労働生産人口	0.868328727	0.998644896	0.806972351	1						
人口社会増減(県)	0.255505955	0.211656559	0.369922051	0.205316809	1					
雇用者数(県)	0.907211707	0.887652298	0.848802901	0.901468927	0.32117291	1				
観光客(県)	0.728380336	0.76572326	0.747694665	0.756054117	0.4509448	0.71484611	1			
観光消費額(県)	0.823511093	0.639406091	0.851388389	0.652934209	0.601018589	0.821938316	0.80375154	1		
国内総生産	0.645209795	0.747659067	0.577131612	0.751053986	-0.406046273	0.614818412	0.44974897	0.24886202	1	
国内可処分所得	0.489863286	0.588495768	0.419296119	0.585467982	-0.557115171	0.441250321	0.293679119	0.049260642	0.960319563	1

期間: 平成9年~23年

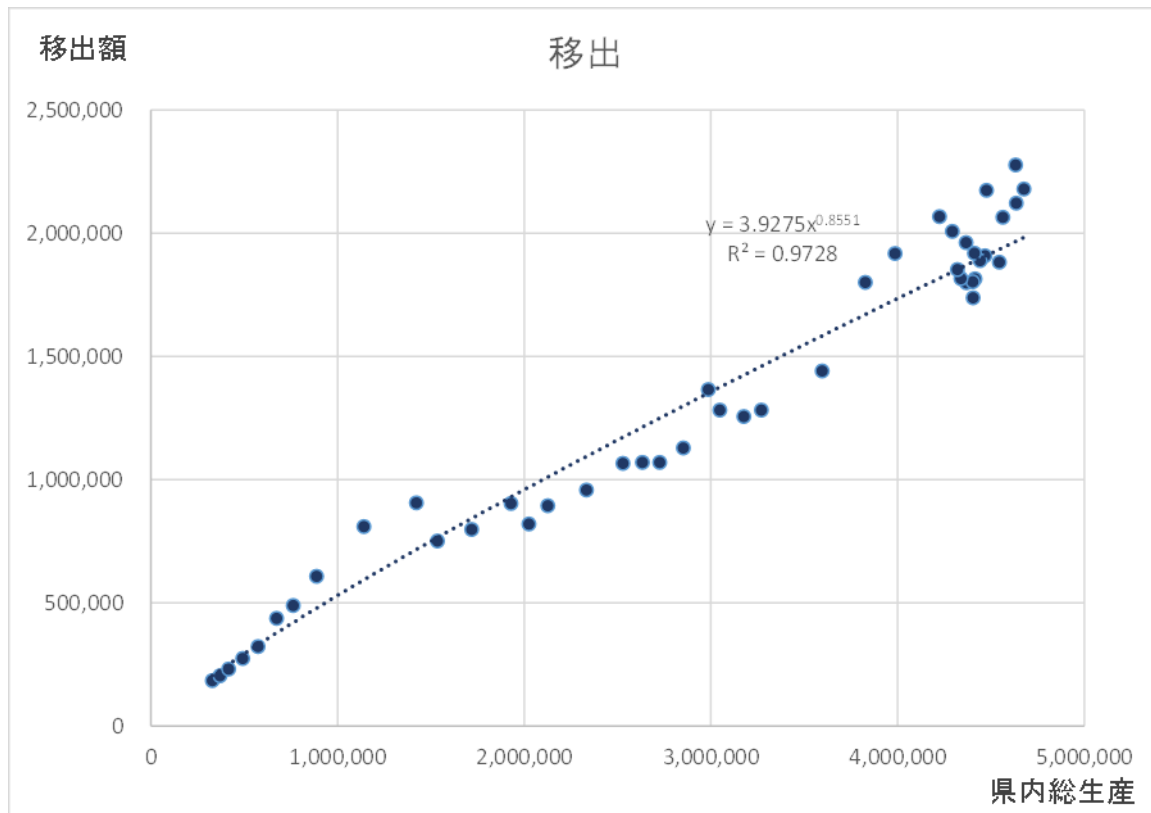
(資料)長崎県「県民経済計算」・内閣府統計を基に筆者作成。

2. 3. 3 物産振興と地域経済(生産・産業)及び人口減少対策との関係

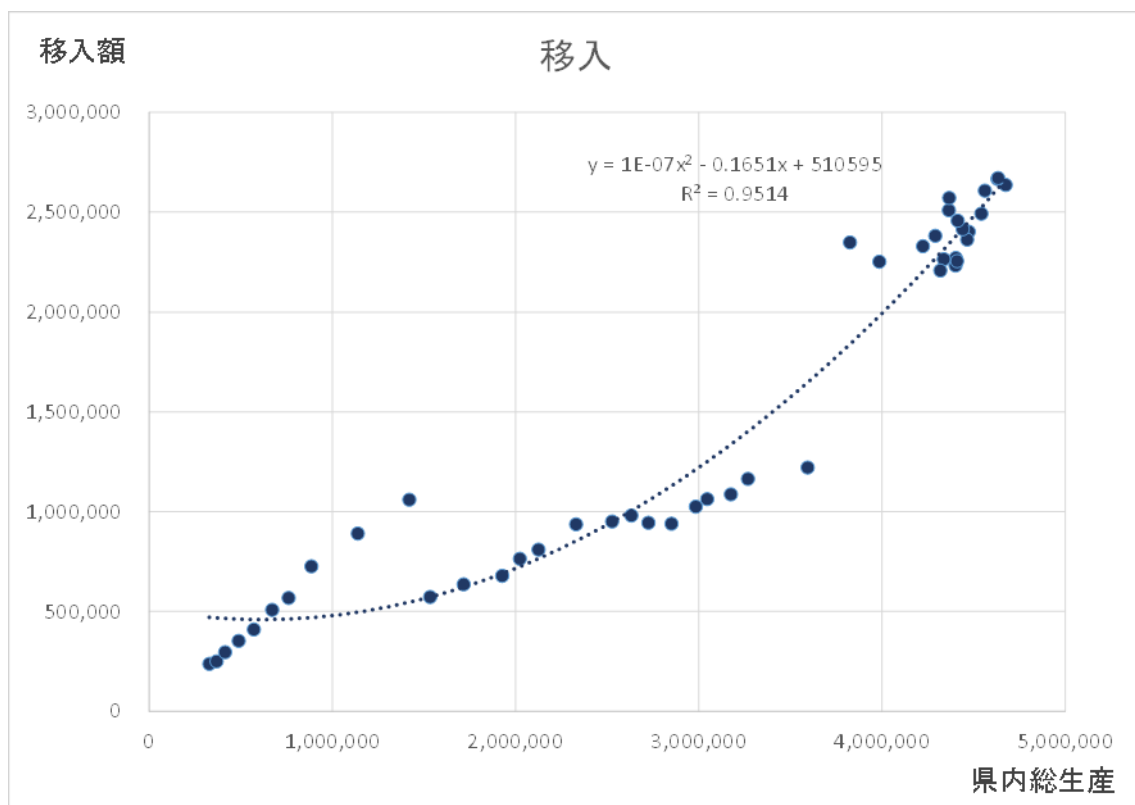
物産振興により、マクロでみると、移出・移入とも地域総生産に大きなプラスの影響を与える(相関性は高い)(図2. 9)。移出・移入とも、長崎県の地域総生産が 4 兆円を超えた近年、顕著な増加をみせるが、これは、大企業の誘致に伴い、原材料・中間材等の移入、完成品等の移出が大幅に増加したためと思われる。

長崎県は純移出(移出額－移入額)がマイナスである。移出依存度(移出額÷地域総生産)は、長崎県の場合 42.9%(2009 年度)、移入依存度(移入額÷地域総生産)は、51.1%であり、いずれも平成 9 年、平成 2 年に一旦上昇した後、やや下降傾向にある(表2. 18)。一般に、移出依存度は上位・中位・下位に分けることができ、長崎県は下位に属し、上位には大都市に隣接する県が多く、下位には大都市から遠隔地域に所在する県が多い⁴⁰。

物産振興を定量的に分析する一環したデータは少なく、また、個々の商品等のデータを見ても、地域総生産に占める割合が小さいため、経済効果を明確に推計することは難しい。しかし、物産振興のうち、農産品・水産品・加工品は、個々の商品の販売量・金額で捉えることができ、それぞれ地域の産業連関に組み込まれる。そして、物産振興による地域総生産の増加は、人口の社会的増加をもたらす可能性が大きい。



⁴⁰木村亮 (2007) ; 「県民経済計算データから見た地域経済の構造変化—移出入取引の変化に着目して—」



(資料)内閣府県民経済計算を基に筆者が作成。

図2. 9 長崎県における移出・移入と県内総生産(単位:百万円)

表2. 18 長崎県の移出・移入依存度の推移

(単位: %)

西暦	県総生産	移出	移入
1965 年	329,130	56.4	71.9
1966 年	369,391	55.4	67.6
1967 年	416,757	55.6	71.1
1968 年	490,777	55.9	71.9
1969 年	573,450	56.2	71.5
1970 年	672,850	65.0	75.4
1971 年	762,753	64.3	74.4
1972 年	887,643	68.5	81.8
1973 年	1,140,259	71.0	78.1
1974 年	1,421,580	63.8	74.6
1975 年	1,534,339	49.0	37.4
1976 年	1,717,584	46.5	37.0
1977 年	1,927,968	46.9	35.2
1978 年	2,024,399	40.5	37.7
1979 年	2,125,815	42.1	38.1
1980 年	2,332,525	41.1	40.1
1981 年	2,527,959	42.2	37.6
1982 年	2,632,941	40.7	37.2
1983 年	2,725,653	39.3	34.6
1984 年	2,852,055	39.6	33.0
1985 年	2,985,373	45.8	34.3
1986 年	3,046,616	42.1	34.9
1987 年	3,176,443	39.6	34.2
1988 年	3,270,071	39.2	35.6
1989 年	3,596,320	40.1	33.9
1990 年	3,826,532	47.1	61.4
1991 年	3,986,683	48.1	56.5
1992 年	4,224,845	48.9	55.2
1993 年	4,292,513	46.8	55.5
1994 年	4,366,444	44.9	57.5
1995 年	4,475,463	48.6	53.7
1996 年	4,676,292	46.6	56.4

1997 年	4,631,702	49.2	57.6
1998 年	4,635,912	45.8	57.6
1999 年	4,563,209	45.3	57.1
2000 年	4,544,549	41.4	54.8
2001 年	4,466,681	42.8	52.9
2002 年	4,441,714	42.5	54.4
2003 年	4,414,221	41.1	55.7
2004 年	4,367,822	41.2	58.9
2005 年	4,403,742	39.5	51.6
2006 年	4,402,641	41.0	50.7
2007 年	4,410,569	43.5	51.1
2008 年	4,338,216	41.9	52.2
2009 年	4,320,061	42.9	51.1

(資料)内閣府県民経済計算

2. 3. 4 観光振興政策と物産振興政策の関係性

観光振興政策と物産振興政策の間には、次の二つの関係が想定される。

(1)観光客数・観光消費額が増えることにより地域内外の物産の生産額・販売額が増え物産振興になること

この因果関係には、①観光客数が増えると、地域内での飲食・土産物等の観光消費額が増えること、②観光客数が増えると、地域の物産に対するファンが増え、地域外での物産販売が増えること、の二つを想定している。

(2)地域外での物産生産額・販売額が増えることにより観光客数・観光消費額が増え観光振興になること

この因果関係は、地域外でのアンテナショップや物産展(例えば、長崎県物産展を東京の伊勢丹で行うなど)で地域の物産の価値・多様性を知り、観光客が当該地域に行く場合を想定している。

これらのうち、「(1)観光客数・観光消費額が増えることにより地域内外の物産の生産額・販売額が増え物産振興になること」のうち、地域内の物産の生産額・販売額については、2008 年以降増加している長崎県の観光消費額の一定部分が、新たな物産販売増加額となっている(図2. 8)。しかし、マクロデータでみる限り、観光客数・観光消費額増加分が、人口減少に伴う小売業・対個人サービス業生産額の減少分を補えていないので、県民経済計算データが存在する平成 24 年度までは、正の相関関係が見られない(図表2. 9)。観光客数・観光消費額の大幅な増加を見ている昨今の状況を反映して、いずれは正の相関関係が見られることに期待したい。

「(1)観光客数・観光消費額が増えることにより地域内外の物産の生産額・販売額が増え物産

振興になること」のうち、地域外の物産の生産額・販売額については、観光客の一部が「長崎県の物産を購入したい」と回答しているので、購買意向があると考えられる。

また、「(2)地域外での物産生産額・販売額が増えることにより観光客数・観光消費額が増え観光振興になること」については、マクロデータで把握する方法がないが、長崎市が福岡市に設置した常設の観光・物産拠点などで、長崎市他三市の物産を購入した福岡市民が、長崎市他三市へのツアーに参加して観光客となった事例がある。

参考文献

1. 国立社会保障・人口問題研究所(2013),「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」
2. 国立社会保障・人口問題研究所(2014),「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」
3. 松谷明彦(2004),「人口減少経済の新しい公式」
4. 日本創生会議・人口問題検討分科会(2014),「ストップ少子化・地方元気戦略」
5. 日本創生会議・首都圏問題検討分科会(2015),「東京圏高齢化危機回避戦略～一都三県連携し、高齢化問題に対処せよ」
6. 安藤孝敏(2015),「高齢者の移住を考えるー高齢者の移動とその影響」,「都市問題」2015年10月号,pp16-21.
7. 平井誠(2015),「東京圏における高齢人口移動の実態」,「都市問題」2015年10月号,pp10-15.
8. 財団法人ながさき地域政策研究所菊森淳文・小川昭博(2007),「長崎県への団塊の世代移住による経済波及効果の推計について」・「長崎県への団塊世代移住政策の意義について」.
9. 公益財団法人ながさき地域政策研究所(2014),「高齢者をターゲットした移住促進策調査検討事業業務報告書」.
10. 菊森淳文(2015),「長崎県への高齢者移住が自治体財政に与える影響」.
11. 観光庁(2014),「平成26年版観光白書」
12. 観光庁「ニューツーリズムの振興」(<http://www.milt.go.jp/kankocho>).
13. 社団法人日本観光振興協会(2011),「平成23年度版観光の実態と志向、第30回国民の観光に関する同行調査」.
14. 公益財団法人日本交通公社(2011),「旅行者動向2011」.
15. 山上徹・堀野正人(2003),「現代観光へのアプローチ」.(白桃書房)
16. 山上徹(2010),「観光立国へのアプローチ」.(成山堂書店)
17. みずほ総合研究所(2011),「国内観光市場の見通しと雇用への影響」.
18. 長崎県・佐世保市IR推進協議会(2015),「長崎IR構想」.
19. 西九州統合型リゾート研究会 有識者委員会(2012),「日本を元気にする九州の提案 九州・アジア統合型リゾート構想」.
20. 財団法人ながさき地域政策研究所(2012),「中国上海在住者対象長崎の観光に関する発地アンケート調査」
21. 長崎市・財団法人ながさき地域政策研究所(2012),「長崎市外国人観光客実態調査」.

22. 財団法人ながさき地域政策研究所(2008),「長崎市における外国人観光客誘致に向けたアンケート調査研究業務報告書」.
23. 服部勝人(2004),「ホスピタリティ学原論」(丸善株)
24. 財団法人ながさき地域政策研究所(2013),「長崎市の世界遺産実現による経済効果推計調査報告書」.
25. 国土交通省九州整備局・福岡県(2010),「産業遺産を活用した広域連携及び多様な主体の連携による地域活性化方策に関する調査」.
26. 財団法人ながさき地域政策研究所(2012),「世界遺産官民協働事例調査報告書」.
27. 木村亮(2007),「県民経済計算データから見た地域経済の構造変化—移出入取引の変化に着目して—」.
28. 菊森淳文(2007),「こうすれば地域再生できる—長崎県における地域経営の戦略」.(長崎新聞社)
29. 菊森淳文(2016),「地域振興策としてのコンベンション誘致の意義と成果 札幌の街作りの事例を中心として」,長崎総合科学大学地域科学研究所「地域論叢」No.31,2016.3.
30. 茶谷幸治(2008),「まち歩きが観光を変える 長崎さるく博プロデューサー・ノート」.(学芸出版社)
31. 宮城弘岩(2003),「沖縄の物産革命」.(ポーターインク)

第3章 長崎県地域の課題と求められる政策形成

3.1 地域の課題整理

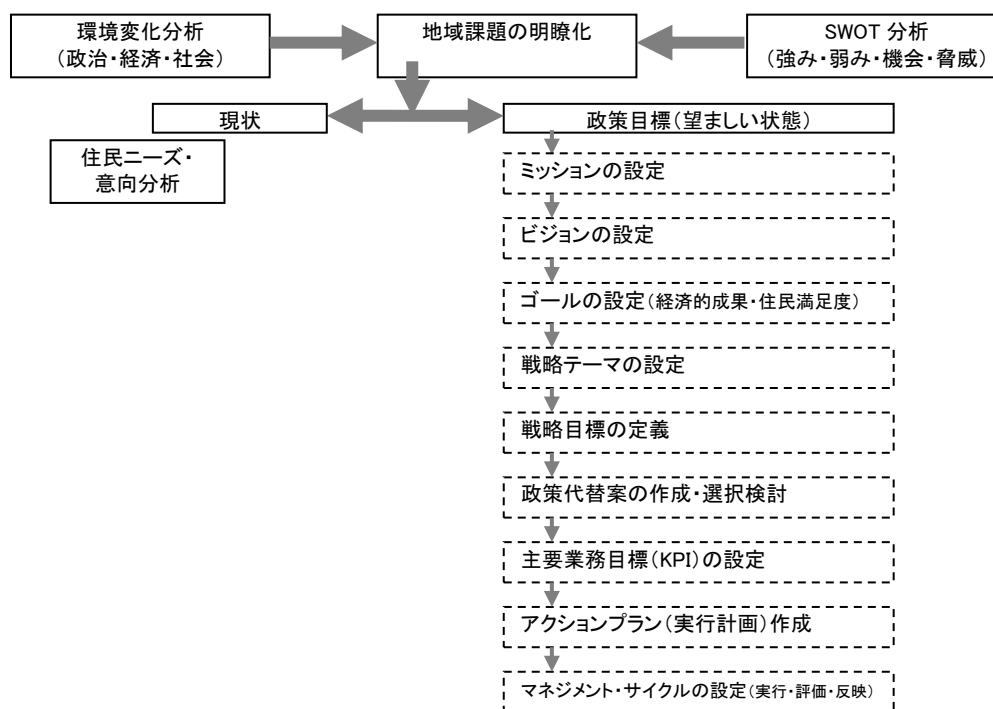
3.1.1 地域の課題から政策形成の流れ

戦略的地域経営を行うためには、地域の課題を定義し、その解決のための政策形成が求められる。

地域の課題とは、現状と政策目標(望ましい状態)のギャップである。政策形成の基礎には、「地域課題の明確化」が不可欠であり、地域課題は、地域を取りまく「環境変化分析」、「SWOT 分析」によって客観的に把握される。また、地域の政策のターゲットである住民の「住民ニーズ・意向分析」も副次的に必要となる。住民ニーズ・意向分析は、アンケート調査・ヒアリング調査等によって行われ、「住民満足度」を的確に知ることができるが、調査時点の経済社会環境や、マスコミ等の影響を受けやすく、その結果にはバイアスがかかることも理解しておくことが必要である。

「政策目標の設定」のレベルについては、県については九州の他県との比較、市町については、全国の類似団体との比較によって決められることが多いが、独自性のある政策を立案する場合には、高い目標が設定されることもある。

そして、地域課題の重要性の判断を前提として、地域のミッション、ビジョン、ゴールを設定し、戦略テーマの設定と戦略目標の定義を行う。次に戦略目標を達成できるような政策の代替案を複数作成し選択し、政策形成(政策・施策の立案)を行う。その後、主要業務目標(Key Performance Index)を設定し、その達成に向けたアクションプランを作成し実行し、マネジメント・サイクルを設定するという流れになる(図3. 1)。



(資料)筆者作成

図3. 1 地方公共団体(行政)における政策形成の流れ

3. 1. 2 長崎県地域の課題～産業連関表とSWOT分析から

(1) 産業連関表による長崎県経済・産業の現状と課題の分析

長崎県経済・産業の現状と課題を分析するために、産業連関表を見てみたい。

① 長崎県経済・産業の現状

産業連関表(平成 17 年)により、長崎県経済・産業の現状を分析すると、次の点が特徴づけられる(表3. 1)。

(ア) 投入構造・産出構造

産業連関表の投入構造は、内生部門(中間投入)3兆3,105億円、粗付加価値部門計が4兆2,518億円で、県内生産額が7兆5,623億円である。内生部門の中では、製造業が9,595億円と突出して大きく、サービス業7,636億円がこれに続く。また、産出構造は、中間需要3兆3,105億円、県内最終需要4兆8,061億円で県内需要合計は8兆1,166億円である。県内需要合計に移輸出を加えた需要合計が9兆8,502億円で、これから移輸入を差し引いた県内生産額は7兆5,623億円である。

(イ) 外生部門

外生部門は、粗付加価値と最終需要から構成される。粗付加価値4兆2,518億円のうち、雇用者所得が2兆2,938億円(約54%)を占める。最終需要6兆5,396億円のうち、移輸出が1兆7,335億円(約27%)を占める。純移輸出(移輸出―移輸入)を見ると、最大の移輸出業種は、電力・ガス・水道業2兆1,911億円、農林水産業771億円、運輸業482億円がプラスで、これらが域外供給元となっていることがわかる。反対に、純移輸出がマイナスとなっているのは、製造業△6,231億円、情報通信業△1,028億円、サービス業△443億円の順になっている。製造業は、純移輸出がマイナスであるが、移輸出が1兆221億円と最大であるので、外部から大量の部品・半製品等の供給を受け、移輸出していることがわかる。

(ウ) 県内生産額の業種別構成比

県内生産額に占める業種別構成比を見ると、サービス業2兆246億円(27%)、製造業1兆4307億円(19%)、商業6,684億円(9%)となっている。サービス業のうち、どれだけの割合が観光関連業かは不明であるが、ホテル・旅館、料飲その他サービスが観光関連として含まれている。

② 長崎県経済・産業の課題

産業連関表分析からわかる長崎県経済・産業の課題は次の通りである。

(ア) 製造業は県産業の大きな柱となっているが、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。これは、長崎県内の地域資源(産業基盤等)を活用した生産を促進することであり、具体的には、造船・機械産業の地域内調達を増やすことや、食品加工業を推進することなどがあげられる。

(イ) 付加価値部門に占める営業余剰など、雇用者所得以外の部分を増加させることが望ましい。長崎県の付加価値額に占める雇用者所得の比率は、54%と大きく、雇用を創出していることは歓迎すべきであるが、同時に、営業余剰も増やすことが必要である。営業余剰を増加させ

るためには、付加価値生産性の高い事業へのシフトを図ることが必要であると思われる。

表3. 1長崎県産業連関表(14 部門)

平成17年長崎県産業連関表(生産者価格評価表)

(地域内競争輪移入型・14部門)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	30	31
	農林水産業	鉱業	製造業	建設	電力・ガス・水道	商業	金融・保険	不動産	運輸	情報通信	公務	サービス	事務用品	分類不明	内生部門計	対外消費支出(円)	民間消費支出	一般政府消費支出	県内総固定資本形成	在庫増減	県内最終需要計	県内需要合計	輸出	最終需要計	需要合計	(対外)輸移入	最終需要部門計	県内生産額	県内総支出
01 農林水産業	29,838	0	99,030	1,378	0	85	0	-2	103	0	32	16,088	0	0	146,626	609	36,722	0	2,778	2,780	42,890	189,321	168,844	211,842	356,469	-91,040	120,787	267,423	120,188
02 鉱業	4	4	4,737	7,829	88,061	0	0	0	0	0	4	28	0	2	100,668	-52	-93	0	788	643	101,311	5,629	6,272	106,941	-91,240	-36,976	13,692	-86,924	
03 製造業	53,714	553	577,310	198,476	41,110	19,021	7,557	2,342	63,429	5,716	30,653	275,224	9,789	641	1,285,546	20,482	450,369	5,611	296,088	-4,213	768,298	2,053,844	1,022,086	1,790,384	3,075,930	-1,645,185	145,200	1,430,745	124,738
04 建設	874	87	3,590	15,949	2,827	1,990	10,385	2,955	1,387	7,037	13,141	0	0	0	60,795	0	0	0	541,248	0	541,248	602,943	0	541,248	602,943	0	541,248	602,943	541,248
05 電力・ガス・水道	2,057	244	25,294	4,691	23,917	15,979	1,903	1,376	6,376	3,951	20,446	15,714	0	116	161,255	55	71,154	20,939	0	9,746	292,973	232,794	324,454	465,576	-13,595	310,859	472,984	310,859	
06 商業	7,932	152	67,644	26,882	4,464	7,733	1,463	1,319	11,545	1,468	6,618	73,510	2,023	59	214,851	10,707	373,692	77	75,967	701	461,145	675,996	16,935	478,080	692,931	-24,921	453,557	668,408	442,940
07 金融・保険	4,817	1,023	27,211	9,931	17,472	24,551	32,495	29,759	22,105	3,764	1,364	32,838	0	17,364	224,489	3	94,463	0	94,466	318,955	19,343	113,859	338,298	-26,205	87,802	312,093	87,801		
08 不動産	123	78	4,097	2,203	2,749	17,815	4,412	4,368	7,422	3,899	894	18,686	0	14	66,536	0	500,167	864	0	500,831	567,367	7,565	508,395	574,931	-18,270	490,128	556,662	490,128	
09 運輸	12,789	4,437	48,171	43,518	15,625	25,291	5,377	1,041	57,177	4,527	14,299	48,434	809	822	283,181	3,765	105,915	-1,764	6,476	965	114,859	386,946	89,426	213,294	496,476	-93,551	163,087	446,219	159,273
10 情報通信	785	452	7,875	9,887	4,935	29,799	11,099	1,199	5,055	29,412	14,874	54,635	0	227	192,281	1,899	107,725	452	56,071	-33	165,041	327,631	2,848	168,888	539,278	-100,669	53,219	226,610	81,410
11 公務	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,467	1,467	0	5,149	493,061	0	498,810	500,278	0	498,810	500,278	0	498,810	500,278	498,810
12 サービス	3,316	340	85,446	45,747	40,501	36,932	34,211	14,001	67,286	25,769	29,346	160,582	0	435	544,123	93,199	603,838	799,409	28,321	0	1,524,764	2,068,887	158,868	1,683,632	2,227,755	-203,199	1,480,433	2,024,556	1,387,234
13 事務用品	176	10	1,285	292	917	2,059	1,099	81	1,015	425	1,020	4,644	0	9	12,631	0	0	0	0	0	12,631	0	0	12,631	0	0	12,631	0	12,631
14 分類不明	3,165	83	7,985	6,545	1,940	2,860	1,294	8,791	2,402	3,977	187	10,280	0	0	47,011	0	295	0	0	0	47,306	179	801	47,912	-14,658	-16,149	30,961	-16,149	
15 内生部門計	119,607	7,071	959,548	358,710	258,531	178,988	101,801	72,348	247,764	82,407	128,159	763,635	12,831	21,252	3,310,541	130,556	2,349,333	1,318,648	1,098,933	989	4,806,077	3,116,819	1,733,535	6,539,613	9,850,153	-2,287,049	4,251,765	7,562,268	4,121,208
17 対外消費支出(円)	3,769	582	23,821	9,495	4,189	12,846	9,169	1,321	7,952	15,418	6,141	32,762	0	168	130,556														
18 雇用者所得	37,324	2,886	255,409	170,323	48,892	365,220	103,097	13,643	127,879	67,172	230,858	889,869	0	1,014	2,293,764														
19 営業余剰	69,497	1,592	77,890	7,895	51,859	51,067	67,294	252,312	24,518	19,122	0	150,929	0	3,172	776,717														
20 固定資産減価償却費	25,596	939	87,189	39,205	89,955	21,682	28,937	186,043	25,257	33,334	136,335	172,465	0	4,885	943,944														
21 間接税(消費税・輸入品商品税)	12,159	640	37,020	22,235	27,602	29,494	11,311	32,164	14,690	7,246	685	53,542	0	371	249,165														
22 (対外)経常増減	-1,536	-6	-3,942	-1,814	-1,723	-895	-9,515	-1,187	-1,868	-89	0	-18,598	0	-4	-42,382														
23 県付加価値増加分	147,735	6,820	471,187	243,333	213,553	489,411	210,292	484,316	188,425	142,203	274,119	1,290,930	0	8,609	4,251,765														
30 県内生産額	287,423	12,692	1,620,765	482,943	472,084	688,408	312,893	556,985	446,219	224,910	500,278	2,024,939	12,831	30,862	7,562,268														
31 県内総生産(県費費用)	136,791	4,458	333,099	178,219	108,259	416,287	176,291	289,952	152,407	66,294	230,596	1,000,798	0	4,166	2,070,401														
32 県内生産	143,887	6,038	447,376	233,839	207,385	476,564	201,183	482,895	190,472	126,785	367,878	1,227,186	0	8,441	4,121,208														

(資料)長崎県統計課

(2)SWOT 分析による長崎県の課題の分析

長崎県地域の課題を整理するために、SWOT 分析を行うと、(図3－2)の通りとなる。内的要因である強み(Strength)・弱み(Weaknesses)を、歴史、文化、風景・自然・景観、地理、産業、医療福祉、観光、都市基盤整備、交通体系、市民意識、人口、人材の12の分野について整理した。

内的要因である「強み」としては、アジアに近い立地、競争力のある歴史文化・自然の豊富さ(観光資源)、造船・重機産業の優位性などがあげられる一方、「弱み」としては、広域の交通手段の少なさ、産業構造における製造業比率の低さ、離島・半島の多さなどがあげられる。

また、外的要因である「機会」としては、アジア経済の発展に伴う国際観光客増加、新幹線開業、環境・再生可能エネルギーへの関心の高まりがあげられる一方、「脅威」としては、中国経済の落ち込み・円高への転換の可能性、国内の世界遺産登録地等他の観光地との競争激化、九州新幹線鹿児島ルート先行開業などがあげられる。

これらのSWOT 分析を踏まえると、地域経済・資源の特性から、次の四つの大きな課題が明確となる。

①離島・半島を多く抱える長崎県は、全国・九州の他地域と比較しても人口減少・高齢化が急速に進行しており、政策による人口減少対策が急務であること。

②全国・九州の他地域と比べて、造船・重機等はあるものの産業構造に占める製造業の比率が低く、第三次産業(公務・観光関連・医療介護を含む)に依存しているため、景気等の影響を受けやすく、安定雇用につながりにくいこと。

③現状、競争力のある歴史文化・自然等観光資源、アジアに近い立地と言った、観光振興にとって恵まれた環境にある一方、広域の交通手段の少なさ、慢性的な駐車場不足(特に長崎市)などのインフラ不足のため、観光振興に大きな制約があること。

④機会も脅威も両方存在する観光振興に依存する産業構造があり、環境の変化により観光に異

変があると、物産振興をはじめ、経済が落ち込みかねない脆弱性を地域が有していること。

表3. 2 長崎県の主要 SWOT 分析

内的要因	強み(Strength)	弱み(Weaknesses)
	(歴史)	
	・二つの世界遺産候補が存在	
	「明治日本の産業革命遺産」	
	「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」	
	・多様な歴史文化に根差した観光施設の存在	
	(孔子廟・神社仏閣等)	
	・被爆と復興(平和公園・原爆資料館)	
	(風景・自然・景観)	(風景・自然・景観)
	・多様な風景(島・海と山の近接・斜面・夜景)	・歴史的建築物の減少、国宝・文化財と近代建築が同居(長崎)
	(文化)	
	・国際色豊かな文化	
	・多い行事(くんち・精霊流し・ランタンフェス等)	
	・食(卓袱・ちゃんぽん・普茶料理・砂糖・鯨)	
	(産業)	(産業)
	・日本の産業革命を主導(石炭・造船・重機・水産加工)	・産業構造で製造業の比率が低い、第三次産業に頼る
	・高付加価値船(客船・LNG船・地球探査船)	
	・再生可能エネルギー技術(太陽光発電・洋上風力発電・地熱温泉熱利用)	
	(医療福祉)	
	・日本で初めての西洋式病院(長崎大学病院)	
	・先進医療(感染症・被爆者医療・精神医療)	
	(観光)	(観光)
	・観光発祥の地	・夜の観光資源の不足
	・外国人宿泊者が多い	・国際コンベンションの開催回数が少ない
	・宿泊施設の充実(九州では、長崎市は福岡市に次ぐ)	・慢性的な駐車場不足(自家用車・バス)
	・都市部の街歩き観光(長崎・佐世保)	
	・離島・半島での体験型観光の成功(松浦・小値賀等)	
	(都市基盤整備)	(都市基盤整備)
	・国際観光船埠頭整備(長崎・佐世保)	・民間の建築投資が少ない
	・新幹線と駅周辺整備	・建物が老朽化している
		・都市の敷地規模が小さい(長崎・佐世保)
	(交通体系)	
	・路面電車・コミュニティバスの運行(長崎)	・広域アクセス網が弱い
		・交通結節機能が弱い(長崎・各離島)
		・国内空路が限定的(三大都市のみ)
		・国際空路が弱い(中国・韓国、曜日限定)
		・バリアフリー化が遅れている
	(地理)	(地理)
	・アジアに近い県	・平地が少なく、山間部が多い
	・アジアクルーズに適した立地	・日本最西端で、三大都市から遠い
	(市民意識)	(市民意識)
	・地域活動・市民活動への参加意向の高さ	・地域コミュニティの希薄化・崩壊
		(人口)
		・人口減少、少子高齢化が顕著
	(人材)	
	・複数の大学が都市に集積、潜在能力の高い人材を擁する	
外的要因	機会(Opportunity)	脅威(Threats)
	・東アジア・ASEAN経済の発展に伴う海外観光マーケットの拡大	・円高(海外観光客の減少)
	・団塊の世代の退職に伴う国内観光市場の拡大(時間と購買力のある層の拡大)	・国内の他の観光地との競合(修学旅行・個人旅行)
	・新幹線の開通	・九州新幹線鹿児島ルートと全線開通
	・日本三大ブランド化(中華街・夜景・美港・祭)	
	・環境や再生可能エネルギーに対する関心・ニーズが高まっている	
		・観光客の自動車利用による交通渋滞・混雑

(資料)筆者作成

3. 2 長崎県に求められる政策形成

上記課題から、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策のそれぞれについて、長崎県地域特有の政策形成が求められる。

3. 2. 1 長崎県における人口減少対応政策の形成

(1)人口の自然増加(減少の緩和)政策

①二つの政策の必要性

地域の人口増加を促進するためには、A.合計特殊出生率を高めるとともに、B.婚姻数を増加させることが必要となる。長崎県地域においては、A.合計特殊出生率(2014 年度)は 1.66 と全国の 1.42 より高いため、人口の自然増加(減少の緩和)のためには、併せて B.婚姻数を増加させることが必要となる。

②合計特殊出生率を高める政策

(ア) 合計特殊出生率と社会・経済指標の相関関係

長崎県の合計特殊出生率は、平成 26(2014)年において 1.66 と、全国で第 4 位の高さである。

合計特殊出生率と社会・経済情勢の相関性を調査するため、全国 46 都道府県(沖縄県を除く)の合計特殊出生率と、(表3. 3)に示す 7 分野 43 指標との相関関係を分析した。

表3. 3 日本の合計特殊出生率との相関関係分析のための社会・経済指標

分 野	指 標
経済	黒字率／貧困率／可処分所得／実収入／生活保護世帯率／子育て世帯の相対的貧困率／貯蓄現在高／消費性向
雇用	労働時間(女・月間)／育児期間中の女性の有業率／共働き率／労働時間(男・月間)／就業率／完全失業率／雇用率／1人当たり雇用者報酬／非正規雇用率
家計	黒字率／貧困率／可処分所得／実収入／生活保護世帯率／子育て世帯の相対的貧困率／貯蓄現在高／消費性向／1人当たり年間消費額(県庁所在市)
人口・世帯	0～14 歳人口割合／65 歳以上人口割合／社会移動率／婦人人口比率(15～49 歳)／15～64 歳人口割合／父子・母子家庭率／三世帯世帯率／核家族率
住宅	戸建て比率／持ち家率／持ち家の延べ面積
結婚	離婚率／婚姻率／未婚率／女性初婚年齢／父親の育児参加率
保育・教育	待機児童数／保育園数／幼稚園数／教育費

(資料)公益財団法人ながさき地域政策研究所「長崎県少子化社会対策調査研究」(2016)

その結果、合計特殊出生率との強い相関が見られる指標は、「育児期間中の女性の有業率」(+0.53)、「住環境」(+0.54)、「産業構造」(+0.53)、「社会移動率」(-0.54)などであった(表3.4)。

表3.4 日本における合計特殊出生率との相関関係

	分野	指標	相関係数
	雇用	労働時間(女・月間)	0.55
	住宅	戸建て比率	0.54
	経済	第1次産業就業者割合	0.53
	人口	0~14歳人口割合	0.53
	雇用	育児期間中の女性の有業率	0.53
	雇用	共働き率	0.49
	人口	65歳以上人口割合	0.43
	世帯	父子・母子家庭率	0.42
	住宅	持ち家率	0.38
	住宅	持ち家の延べ面積	0.32
	家計	黒字率	0.31
	世帯	三世代世帯率	0.26
	雇用	労働時間(男・月間)	0.26
	家計	貧困率	0.23
	経済	第2次産業就業者割合	0.12
	家計	可処分所得	0.09
	雇用	就業率	0.09
	家計	実収入	0.08
	結婚	父親の育児参加率	0.05
	世帯	核家族率	0.03
	雇用	完全失業率	-0.01
	雇用	雇用率	-0.07
	結婚	離婚率	-0.08
	家計	生活保護世帯率	-0.11
	家計	子育て世帯の相対的貧困率	-0.15
	経済	1人当たり県内総生産	-0.20
	家計	貯蓄現在高	-0.29
	家計	消費性向	-0.31
	経済	1人当たり県民所得	-0.31
	家計	1人当たり年間消費額	-0.34
	結婚	婚姻率	-0.35
	雇用	1人当たり雇用人報酬	-0.40
	雇用	非正規雇用率	-0.42
	保育	待機児童数	-0.44
	教育	教育費	-0.46
	保育	保育園数	-0.46
	経済	第3次産業就業者割合	-0.49
	人口	社会移動率	-0.54
	保育	幼稚園数	-0.58
	人口	婦人人口比率(15歳~49歳)	-0.62
	人口	15~64歳人口割合	-0.65
	結婚	未婚率	-0.65
	結婚	女性初婚年齢	-0.70

※網掛けは相関係数±0.4~±1.0の強い相関

(資料)公益財団法人ながさき地域政策研究所「長崎県少子化社会対策調査研究」(2016)

また、都道府県別の傾向を見ると、合計特殊出生率上位は、婚姻率や初婚年齢の低さ、子育て中の女性有業率が顕著である(表3. 5)。一方、合計特殊出生率が全国最低の東京都は、一人当たりの雇用者報酬は高いものの、子育て中の女性有業率が低く、待機児童も極めて多いなど、就労と育児の両立が困難であることを示している。

表3. 5 合計特殊出生率が高い都道府県別の傾向

合計特殊出生率 上位 10 都道府県		社会経済環境との相関性
1 位	宮崎県	高い出生率から0～14歳人口割合が極めて高い。初婚年齢は全国で2番目に低く、子育て中の女性有業率も8番目と高い。
2 位	島根県	子育て中の女性有業率が全国で最も高い。また、未婚率が全国で2番目に低く、初婚年齢も低い特徴がある。
3 位	長崎県	未婚率の低さ、初婚年齢の低さは平均以上。転入から転出を差し引いた流出超過率が全国で3番目に高い。子育て中の女性有業率は平均以上。消費性向が全国で9番目に高いなど収入が消費に回る傾向が強い。
4 位	熊本県	未婚率の低さ、初婚年齢の低さは平均以上。長崎県同様に消費性向が高く、子育て中女性の有業率は全国11位と高い。
5 位	佐賀県	女性の労働時間が全国で最も長く、子育て中女性の有業率も全国平均を上回る。黒字率が高く消費性向が低いことから収入が貯蓄に回るなど家計が安定している傾向が窺える。
46 位	東京都	未婚率が全国で最も高く、初婚年齢も全国で最も遅く晩婚化が進行している。一人当たりの雇用者所得は全国トップクラスで高いが、子育て中の女性有業率は低く待機児童は極端に多い。就労と育児の両立の困難さが窺える。

(資料)公益財団法人ながさき地域政策研究所「長崎県少子化社会対策調査研究」(2016)

(イ)「子育てのしやすさ」と社会・経済環境の相関関係

「子育てのしやすさ」という定性的な評価を、定量的な数値(合計特殊出生率や、社会・経済指標等)との相関によって分析してみた。ここで、「子育てのしやすさ」という定性的な評価は、ソニー生命株式会社が実施した「47 都道府県別生活意識調査 2015」の結果を用いることとした。

「子育てのしやすさ偏差値」60以上の8都道府県での相関係数を見ると、同指標と、経済・家計の豊かさ、女性の就労環境、住環境の良さ、との相関関係が極めて強い結果となった(表3. 6)⁴¹。このことから、「子育てがしやすい」と感じる背景には、「女性が子育て中でも正規雇用で働くことができ、家計が豊かなこと」が不可欠であると推察される。

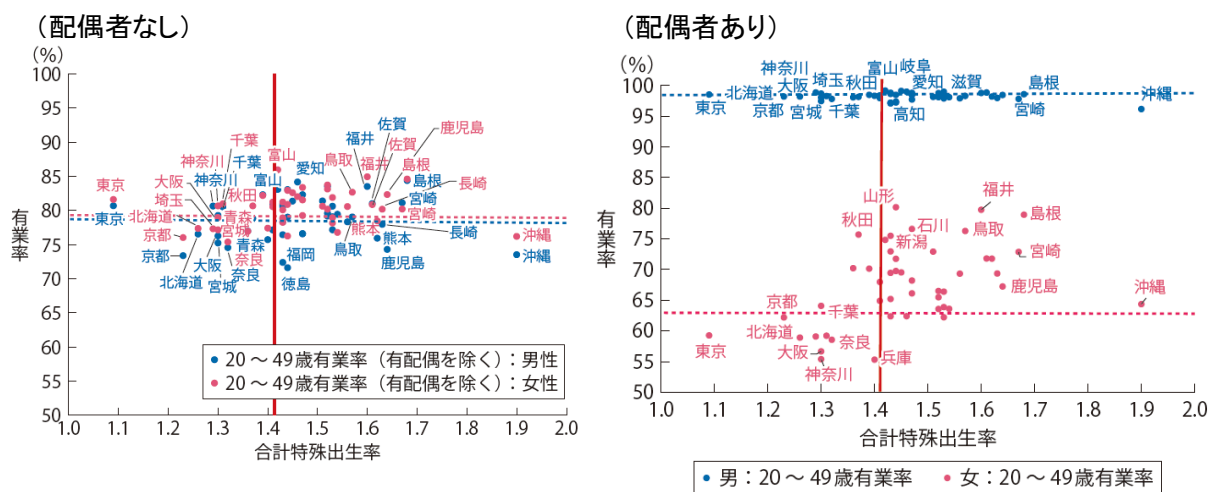
表3. 6 日本における子育てしやすさ偏差値 60 以上の相関

子育てしやすさ	1.00
産業構造第2次産業	0.83
共働き率	0.76
持ち家の延べ面積	0.72
黒字率	0.71
労働時間(女・月間)	0.67
0～14歳	0.66
育児中の有業率	0.65
三世帯世帯率	0.65
持ち家率	0.64
戸建て比率	0.58
可処分所得	0.52
合計特殊出生率	0.50
幼稚園数	-0.50
生活保護世帯率	-0.52
離婚率	-0.53
産業構造3次	-0.55
未婚率	-0.55
完全失業率	-0.61
教育費	-0.63
消費性向	-0.71
子育て世帯の相対的貧困率	-0.81
非正規雇用率	-0.86

⁴¹ ソニー生命(株)「47 都道府県別生活意識調査 2015」。(全国 2,350 サンプルによる調査)

(ウ) 女性の就業率と合計特殊出生率の関係

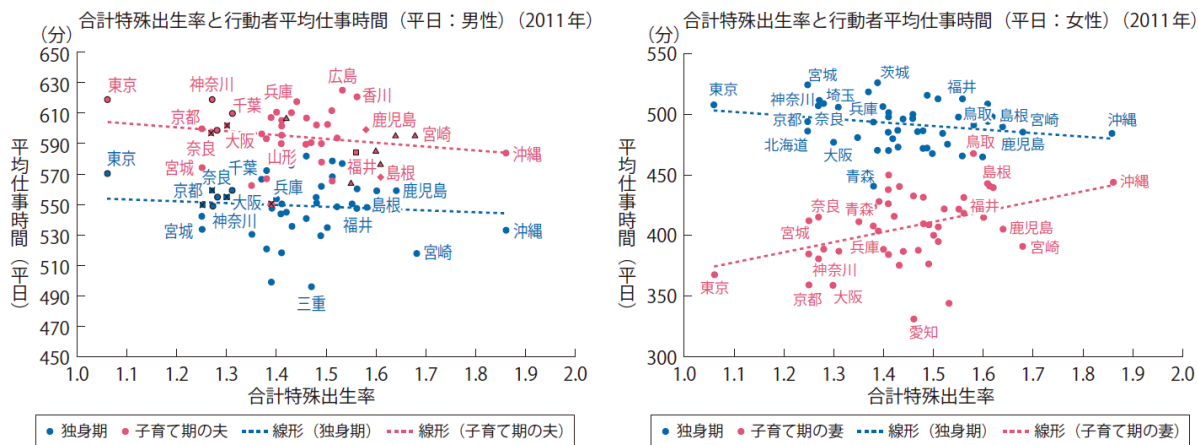
合計特殊出生率と女性の就業との関係を見てみたい。まず、20～49 歳男女の就業率を配偶者の有り・無しで比較すると、「配偶者無し」では男女ともに就業率は 70%を超え、全国値で見ると男女の就業率はほぼ変わらないが、「配偶者有り」では、男性の就業率は、一番低い沖縄県でも、96%以上となっている一方、女性では一番低い兵庫県の 55.3%と一番高い山形県の 80.2%とでは大きな開きがある。すなわち、出生率の低い地域において、女性の就業率が低い傾向となっている(図3. 2)。



(資料)国土交通白書 2015(総務省「就業構造基本調査」、
厚生労働省「人口動態統計」より国土交通省作成)

図3. 2 日本における合計特殊出生率と20～49 歳男女の就業率

次に、女性は「結婚」と「出産・子育て」の二つの局面において、ライフスタイルが大きく変わると考えられることから、これらの要素と就業率・出生率との関係について見る。15 歳以上有業者の平日における行動者平均仕事時間を男女別、ライフステージ別に見ると、男性では「独身期」より「子育て期」において仕事時間が長くなっているが、地域による平均仕事時間はあまり変わらない。一方、女性は逆に「独身期」より「子育て期」において仕事時間が短くなり、かつ、出生率の低い地域での仕事時間が大幅に減少している。すなわち、出生率の低い地域では、女性の多くが「結婚」や「出産・子育て」により、離職または就業時間の短い仕事へ転職している可能性が高いと考えられる(図3. 3)。

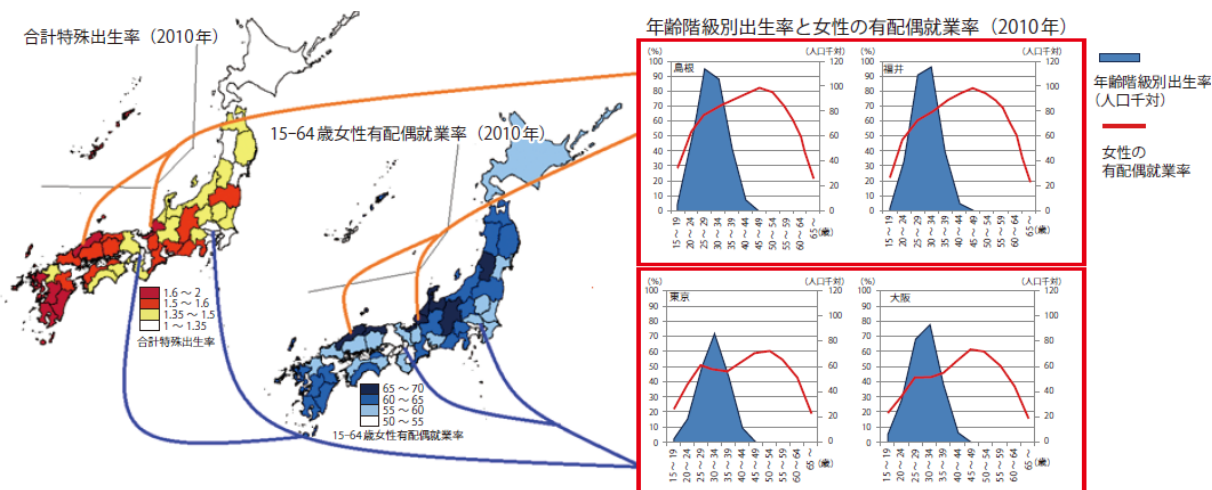


資料）総務省「社会生活基本調査」、厚生労働省「人口動態統計」より国土交通省作成

図3. 3日本における合計特殊出生率と15歳以上有業者の行動者平均仕事時間(平日男女・ライフステージ別)2011年

さらに、年齢階層別出生率と女性の雇用形態別の有配偶者就業率を都市部・地方部で比較するため、都市部の代表例として東京都・大阪府、地方部の代表例として島根県・福井県を取り、比較・分析してみる。

年齢階層別の出生率と女性の就業率の関係をみると、出生率・就業率ともに低い地域（ここでは、東京都・大阪府）では、出産・子育てに時間が費やされがちな20代後半～30代の就業率が低い、「M字カーブ」を描く傾向があるが、どちらも高い地域（ここでは、島根県・福井県）では、M字カーブを描いていない（図3. 4）。

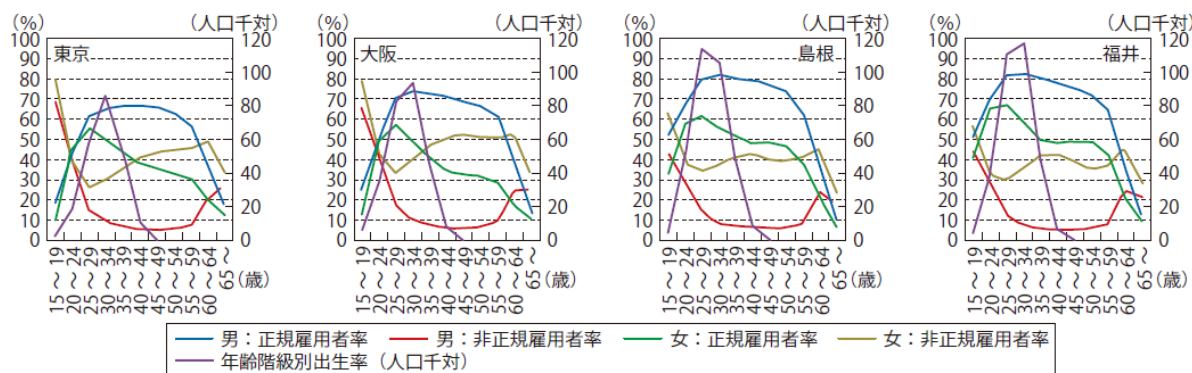


資料）総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計」より国土交通省作成

図3. 4 年齢別出生率と女性の有配偶者就業率の比較

次に、出生率と雇用形態別就業率の関係をみると、出生率の高い地域の方が、男女とも正規雇用者率が高い。また、出生率が低い地域では、女性が子育て期に入るとみられる30代後半から正規雇用者率と非正規雇用者率の反転が見られる一方、出生率の高い地域の高齢女性正規雇用者

率は、50代前半まで約50%前後の水準を保っている(図3. 5)。



資料) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計」より国土交通省作成

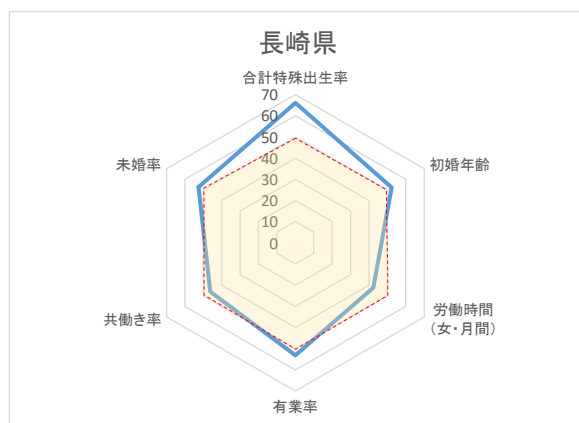
図3. 5 年齢階級別出生率と雇用状況の比較(2010 年)

以上の点から、出生率の高い地域では、出産・子育てのために離職する率が低く、女性が安定して仕事を続けられる環境があるため、就業率が高いことが読み取れる。一方、出生率の低い地域では、出産・子育てと仕事が両立できない理由があり、就業率が低いと考えられる。

(エ) 長崎県の合計特殊出生率を高める政策のあり方

上記(ウ)から、長崎県の合計特殊出生率を高める政策のあり方を検討したい。合計特殊出生率に影響を及ぼす指標(変数)として、初婚年齢、未婚率、共働き率、有業率、労働時間をとって分析してみる。

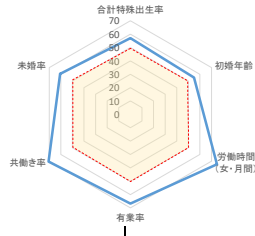
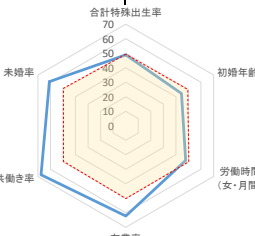
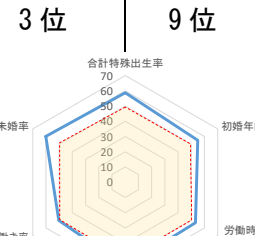
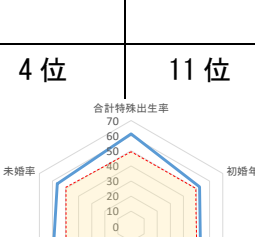
まず、長崎県のこれら指標を全国平均と比較すると、合計特殊出生率は全国3位と上位にあるが、初婚年齢・未婚率は全国平均並みで、女性の就労環境は労働時間・共働き率で平均以下となっている(図3. 6)。全国でもこれら指標が高い、福井県・富山県・香川県・鳥取県と比較しても、バランスを欠いていることが見て取れる。長崎県の合計特殊出生率が高いのは、農業や水産業などの第一次産業割合が高いことに加えて、人口流出による女性人口が占める割合が低下していることが主因と考えられる。これに対して、福井県・富山県・香川県・鳥取県は、それぞれ(図3. 7)のような子育てしやすく、出生率が高い要因が特徴としてあげられる。



(注) 青実線は長崎県、赤点線は全国平均。

(資料) 公益財団法人ながさき地域政策研究所「長崎県少子化社会対策調査研究」

図3.6 長崎県の出生率に影響を及ぼす指標の平均対比

	子育て の しやす さ	合 計 特 殊 出生率	特 徴
福井県	1 位 	7 位	本県と同様に人口減少を起因とした婦人人口割合の低下傾向はみられるが、女性の労働時間と共働き率の高さ、非正規率の低さは全国トップ。結果的に実収入や可処分所得が高く、黒字率は全国2位と家計的な豊かさが窺える。また、三世帯世帯率も全国2位で高く、戸建て率などの居住環境も良好である。未婚率も全国で5番目に低い。
富山県	2 位 	25 位	社会移動率はマイナスであるが、減少率は政令指定都市を抱える都道府県を除くと全国に4番目に低い。福井県同様に女性の就労環境が良好で、共働き率は全国2位。実収入や可処分所得が高いこと、住環境が良好なこと、未婚率が低い(4位)ことも福井県と同様の特徴といえる。
香川県	3 位 	9 位	社会移動率はマイナスであるが、減少率は政令指定都市を抱える都道府県を除くと全国に6番目に低い。本県同様に県内総生産や県民所得は低水準にあるが、女性の就労環境は良好で、貯蓄高も全国6位と高く、実収入、可処分所得も平均以上など家計的な豊かさは高い。住環境が優れており、未婚率も全国6位と低く結婚しやすい環境といえる。
鳥取県	4 位 	11 位	本県同様に県内総生産や県民所得は低水準にあるが、女性の就労環境は良好で、貯蓄高、黒字率が高く家計的に安定している。住環境が優れており、未婚率は全国2位と低く結婚しやすい環境といえる。

(資料) 公益財団法人ながさき地域政策研究所「長崎県少子化社会対策調査研究」

図 3. 7 4 県の出生率に影響を及ぼす指標の平均対比と特徴

これらの点から、一般的に出生率を高めるために目指すべき政策目標は、早婚の促進、未婚の解消、良好な住環境整備、女性の就労環境の向上及び就労と育児の両立支援、家計の安定の 5 点であると考えられる（表 3. 6）。

表 3. 6 出生率を高めるために目指すべき政策目標

- ・ 早婚の促進 →若くして結婚できる環境づくり（評価指標：初婚年齢の低下等）
- ・ 未婚の解消 →誰もが結婚できる環境づくり（評価指標：未婚率の低下等）
- ・ 良好な住環境整備 →住環境が優れていること
（評価指標：戸建て率、住宅面積、三世帯同居の向上等）
- ・ 女性の就労環境の向上及び就労と育児の両立支援
→女性が安心して働けること
（評価指標：共働き率、育児期間中の有業率の向上。非正規雇用率の低下等）
- ・ 家計の安定 →家計が安定していること（評価指標：黒字率や可処分所得の上昇等）

これらの中で、長崎県が特に注力すべきは、「女性の労働環境の向上・就労と育児の両立支援」であり、共働き率の向上や、就労時間の増加（非正規雇用率の向上等）である。

② 婚姻数を増やす政策

婚姻数を増加させるためには、(ア)経済的な政策として、20～30 代の女性の人口を増加させることであり、そのためには、当該年齢層の女性の流出を抑制し、流入を促進するために、

- ・女性の雇用増加・就労環境の向上及び就労と育児の両立支援
- ・良好な住環境整備
- ・家計の安定

また、(イ)経済外的な政策として、

- ・情報提供を含む、男女の出会いの場を増やす政策
- ・出会った男女が結婚に向けて取り組めるよう、両親・社会が支援する政策を取るなどが必要になる。

③ 長崎県の課題と今後の少子化対策の在り方

これらの議論から、長崎県の課題と今後の少子化対策の在り方を整理する。

(ア) 長崎県の課題

長崎県の課題として、次の 3 点があげられる。

- ・多様な出会いの場の創出・未婚の解消・早婚の促進
- ・若い世代における多子出産の促進
- ・子育てに関する経済的不安の解消(就労と育児の両立支援)

(イ) 今後の少子化対策の方向性

上記(ア)の課題解決に向けた政策・施策の方向性として、次の3点があげられる。

- ・戦略的な婚活支援策の展開～若い世代をターゲットとした包括的な婚活支援、広域的視点での婚活支援(転出者・県外在住者とのマッチング等)、マーケティング要素を取り入れた婚活支援(データマッチングシステム等の導入)
- ・若い世代や多子世帯を対象とした重点的なインセンティブ付与～第二子以降への重点的な支援、若い世代の出産間隔の短期化促進
- ・子育てに関する経済的不安の排除(就労と育児の両立支援)～子供の数や所得階層に応じたメリハリのある経済支援、女性にとって安定的で魅力的な労働環境の整備、就労と育児の両立支援(妊娠～育児期)

④ 重点的に推進すべき施策の提案

上記④の少子化対策の在り方を踏まえ、欧米・日本の市町村の先進事例等を参考にしながら、長崎県が今後取り組むべき施策を提案すると、次の通りである。

(ア) 戦略的な婚活支援策の展開

若い世代をターゲットとした包括的な婚活支援

- ・若年層向け婚活イベント開催
- ・同窓会などの開催支援(30歳の成人式プロジェクト等)
- ・年齢制限付き結婚祝い制度(20代限定、長崎県版育児パッケージ等の現物支給)
- ・住まい・仕事・結婚の包括的コンシェルジュ

広域的視点での婚活支援(転出者、県外在住者へのアプローチ)

- ・県外巡り合いイベント開催支援(県内女性×県外男性のイベント)
- ・県外出身の結婚相手同伴Uターン(通称:結婚Uターン)に対する結婚祝い制度
- ・Uターン連携型新型奨学金(Uターン後、県内で結婚した場合は返済免除等)
- ・県外大学・企業向け情報発信の強化

マーケティング要素を取り入れた婚活支援

- ・婚活センター機能強化
- ・婚活事業の総合PR
- ・ビックデータ活用型マッチングシステムの導入
- ・企業連携型婚活事業の推進
- (公的調達優遇などのインセンティブ、ワークライフバランス認証制度と連動)
- ・ながさき巡り合い観光の推進

(イ) 若い世代や多子世帯を対象とした重点的なインセンティブ付与

第2子以降への重点的な支援

- ・第2子以降を対象とした児童手当の上乗せ措置、減税措置等(所得制限、年齢制限付き)

若い世代の出産間隔の短期化促進

- ・期間限定での児童手当の上乗せ措置、減税措置等

(ウ)子育てに関する経済的不安の排除(＝就労と育児の両立支援)

子どもの数や所得階層に応じたメリハリのある経済支援

- ・子どもの数に応じた新たな給付制度の構築(家族手当)、税制優遇措置等の導入

女性にとって安定的で魅力的な労働環境の整備

(子どもを持つ、持たないに関わらない女性の労働環境の向上)

- ・女性の雇用・労働環境の向上に係る法令整備(正社員化、適正な報酬、社会的地位)
- ・ワークライフバランス認証制度と参加企業へのインセンティブ付与
- (公的調達に関するインセンティブなど含む)

就労と育児の両立支援(妊娠～育児期)

- ・安心して育児に専念できる育休条件の整備と意識醸成
 - 育休中の報酬保障、地位の保証等に関する関連法令・条例整備
 - ワークライフバランス認証制度と参加企業へのインセンティブ付与
- ・子育て中の多様な働き方をサポートする支援体制の強化
 - 保育施設、病児保育等の充実(民間企業の託児所整備に対する助成等)
 - 子育て支援員の確保(潜在保育士の発掘、活用等)
 - 子どもの居場所づくり(学童保育、放課後教室、遊び場整備の支援 ※民間企業助成)

(エ)その他

- ・出会い・結婚～子育てに関する包括的な情報発信(総合ポータルサイト構築)
- ・民間企業とのタイアップ事業(店舗における子どもづれ家族へのサービス付与等)

(2)人口の社会増加(流出の緩和)政策

2. 3. 1で見たように、地域総生産の増加にとって、雇用者数・労働生産人口・県人口がこの順に重要性が高い。したがって、人口の社会増加(流出の緩和)を実現するには、雇用者数・労働生産人口など、地域産業を支え、雇用につながる人口をまず増加させることが必要である。そのためには、人口の社会的減少の要因となっている、就職等による若年人口の県外への流出を抑制するとともに、生産年齢人口の流入を促進するため、①基幹産業を中心として地場産業の雇用吸収力を高めること、②企業誘致を推進することの両方が重要となる。そして、次に産業や生産に

直接かわらない年代(就学年齢の子供や高齢者など)の地域への流入を促進することが必要となる。

3. 2. 2 長崎県における人口減少対応政策のための地場産業振興政策と企業誘致政策

(1)地場産業振興政策

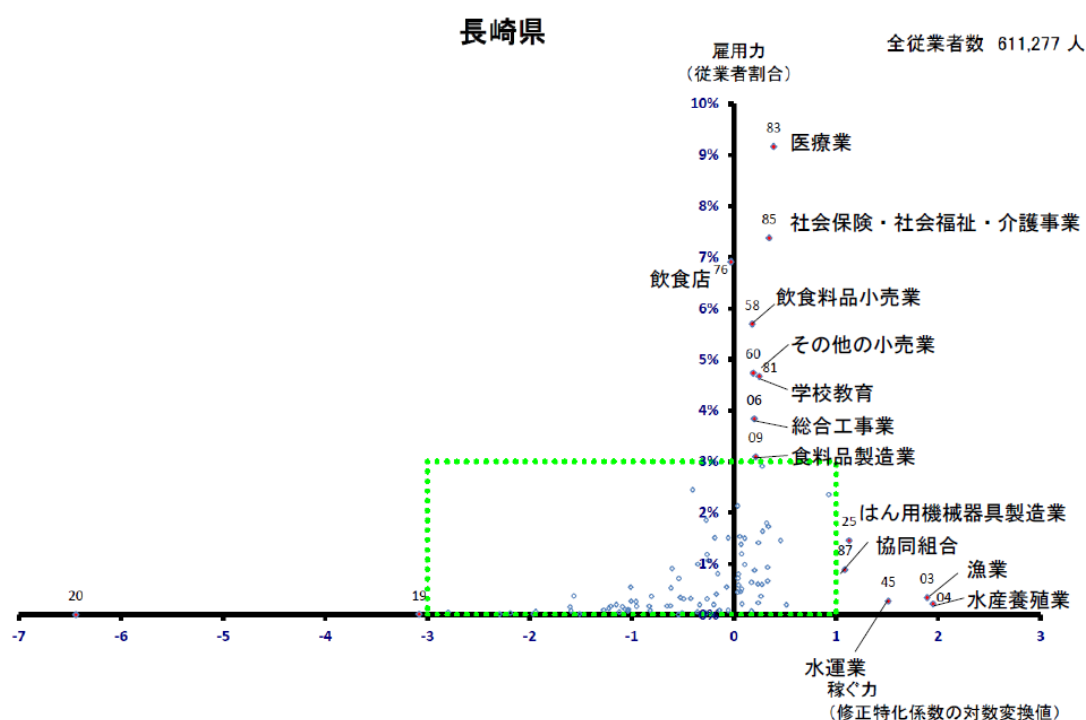
長崎県の地場産業振興政策を考える場合、地域産業構造を分析して、①基盤産業を振興すること、②雇用力のある産業を振興すること、の二つの方法がある。1. 2. 1. ①で述べた通り、地域の産業は、基盤産業と非基盤産業に分かれる。ここで、基盤産業とは、域外を主たる販売市場とした産業で、一般的に農林漁業・鉱業・製造業・宿泊業・運輸業等が該当する。非基盤産業とは、域内を主たる販売市場としている産業で、建設業・小売業・対個人サービス・公共的サービス・公務・金融保険業(支店・営業所)・不動産業等が該当する。そして、基盤産業が非基盤産業を牽引する。

①基盤産業

地域の基盤産業は、修正特化係数が 1 を超える産業であると考えられる。ここで、修正特化係数とは、地域の産業の世界における強みのことであり、

$$\text{地域の産業 A の修正特化係数} = \text{地域の産業 A の従事者比率} \div \text{世界の産業 A の従事者比率}$$
と表される。

長崎県の修正特化係数が 1 以上で大きい産業は、水産養殖業・漁業・水運業・はん用機械器具製造業・協同組合である(図3. 8)。



(資料)総務省統計局「統計で見る稼ぐ力と雇用力」(平成 24 年経済センサス)

図3. 8 長崎県の業種別の稼ぐ力と雇用力

②雇用吸収産業

雇用吸収産業は、雇用力（従事者割合）から選定される。長崎県において雇用力が高い産業は、医療業、社会保険・社会福祉・介護事業、飲食店、飲食料品小売業、その他の小売業、学校教育、総合工事業、食料品製造業等である。

地域全体の従業者数は、基盤産業の従業者数にほぼ比例し、

地域全体の従業者数＝基盤部門従業者数×6.5

地域の人口＝地域全体の従業者数×2

であらわされる⁴²。

地場産業としては、これら基盤産業を振興することが一義的であり、次に雇用吸収産業を振興することが得策である。長崎県の場合は、基盤産業としては用機械器具製造業、漁業・水産加工業など、雇用吸収産業としては観光に関する飲食業・小売業、および医療・社会福祉・介護事業などの誘致を進めることが考えられる。

(2)企業誘致政策

このように、地場産業の振興には、基盤産業・雇用吸収産業の振興が必要であるが、さらに人口・地域総生産両方の拡大を目的として企業誘致が行われることが多い。

3. 2. 3 長崎県における観光振興政策の形成

(1)国内観光振興政策

現在、長崎県地域においては外国人観光客が急増しているが、観光客数・観光消費額のほとんどは、国内観光によってもたらされている。長崎県地域の平成 24(2012)年度の観光消費額は、2,933 億円と、地域総生産(GRP)4.4 兆円の約 6.7%を占めている。産業連関表を用いた観光の経済波及効果は約 1.6 倍であるため、観光産業は GRP の約 10.7%の重要な産業であると推計される。

長崎県地域において、観光振興政策は、持てる地域資源を活かして自立した地域を作るためには最短の政策であると言える。一方、上記の課題③で分析した通り、A. 広域の交通手段の少なさ、B. 慢性的な駐車場不足(特に長崎市)などの観光インフラ不足が観光の制約となっているため、これらの課題解決のための政策が求められている。

A. 「広域の交通手段の少なさ」という課題の解決のためには、航空・鉄道・道路の整備と、定期便の増便が必要である。但し、公共交通機関の経営は多くの場合、民間事業者が行うため、定期便の増便を図るためには、利用者数の増加が前提となる。そこで、官民一体となった観光資源磨き、街作り、全国への情報発信等によって、利用者数(需要)の拡大を行う事が先決となる。

B. 「慢性的な駐車場不足(特に長崎市)などの観光インフラ不足」という課題解決のためには、駐

⁴² 中村良平(2016)、「地域産業構造の見方、捉え方」。

車場需要の多い地域での駐車場設置を促進することが必要となる。

(2) 国際観光振興政策

次に、国際観光振興政策については、現在、外国人観光客数が、国際観光船・一般旅行者ともに急増しており、アジア経済の発展に伴う国際観光客の増加が将来にわたって見込まれることから、外国人観光客の想定人数・旅行形態(県内滞在日数・経由地等)の想定を置いて、A. 道路・交通機関等での標識・案内板等社会インフラの整備、B. 宿泊施設、小売り・外食産業・診療所等のインフラの整備を行うことが必要となる。

3. 2. 4 長崎県における物産振興政策の形成

(1) 観光と融合した物産振興政策

長崎県の経済は、機会も脅威も観光に依存する産業構造があり、物産振興も、観光客に対する販売すなわち「観光との融合」によって行うことが、効果的である。観光については SWOT 分析の「機会」に、「日本三大ブランド化(中華街・夜景・美港・祭り)を上げたように、国内については、知名度が高く、一定のブランド化が進んでいる。しかし、この政策が経済効果を発揮するためには、①観光客に販売する多様で十分な量の商品(土産物・加工品等)があること、②観光客が物産を購入できる多様な常設の販売施設が必要となる。現状、①については、観光客にとって、「ちゃんぽん・皿うどん」は全国的に知られており、一定のブランド化が行われていると考えられるが、その他の多様な物産・商品は知名度が低く、ブランド化の途上にあると考えられる。

今後は、「地域のブランド化」が進んでいる、「観光」が先行する形で、物産・商品と地域イメージが融合した形でのブランド化を図ることが必要である。この点で、長崎市・佐世保市・雲仙市の三市が共同で福岡・中洲に出店してきた、物産・観光の情報拠点「キトラス」の設置は、全国でも数少ない事例であるとする。

(2) ブランド化に注力した独自の物産振興政策

「観光と融合した物産振興政策」は、地域を訪れる観光客に向けた物産販売という点で、物産・商品作りと地域内出店(販売拠点)作りで実施することができる簡便性が高い政策である。しかし、観光は経済・社会環境の影響を受けやすく、安定した経済(生産・雇用・産業)を確保・育成するには課題が残されている。そこで、物産・商品自体のブランド化を図り、地域外への販売拠点を充実させ、販売額を増加させることが、課題解決のために必要となる。

3. 3 長崎県の地域振興政策としての離島政策

長崎県の課題と地域振興政策を議論する際に、本土とは異なった地域特性を有する離島の特性を考えることが必要である。ここでは、離島振興のとりべき政策としての定住促進政策・交流促進政策を取り上げたい。

3. 3. 1 離島振興と離島振興法改正

(1) 離島・離島振興・離島振興法等離島関係法

我が国の離島振興の必要性・あり方について、近年急速に関心が高まっている。まず、離島に関する基本事項を整理しておきたい。

第一に、「島」とは、「満潮時周囲 100 メートル以上の海面上の陸塊」（海上保安庁）である。

第二に、「離島」の根拠は、「離島航路整備法」（昭和 27 年制定）で、「離島航路」が定義された。同法平成 4 年改正時から「離島の役割」が明記され、平成 24 年改正法では、「無人島化防止対策」が明記された。

第三に、離島の後進性除去、離島と本土間の格差是正対策を目的として、「離島振興法」（昭和 28 年）が制定された。現在の領域確保の観点では、平成 4 年法改正時から「離島の役割」（領域確保等）が明記され、平成 24 年改正（平成 25 年 4 月施行）では、「無人島化防止対策」が明記されている。なお、今回の法改正の中で重要な点は、①離島振興計画の策定（第 4 条）及び住民意見の反映（第 4 条の 6）、②離島活性化交付金等（第 7 条の 2～4）、③離島特別区域制度の整備（第 18 条の 2）である。

第四に、沖縄県尖閣列島問題を機に、領土・海洋資源の保全の必要性が高まり、「特定国境離島保全・振興特別措置法案」、「無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案」が準備されてきた⁴³。

（２）離島振興の目的・目標

離島振興の目的は、「離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間の交流を促進し、もって居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進を図り、併せて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与すること」である（離島振興法第 1 条）。

したがって、離島振興の目標は、「島民の生活の安定・福祉の向上」、「離島における人口の著しい減少の防止」、「定住の促進」である。

（３）離島振興の手段

離島振興の目標を達成するためには、「離島の自立的発展」、「地域間の交流の促進」が基本的な手段である。具体的な手段として地方公共団体が取り組むべき事業は、大きく「守りの事業」と「攻めの事業」に大別される⁴⁴。

「守りの事業」は、①医療・福祉サービスの維持（施設・人材）、②防災・生活・経済産業基盤維持のための土木・建設インフラの維持（土木建設業・人材）、③本土・離島間の交通手段維持と適正な運賃維持である。

「攻めの事業」は、①地場産業の振興（水産業・農業・加工業など）、②物産振興（水産品・農産品・加工品など）、③観光振興（観光客などの離島への誘致）である⁴⁵。

3. 3. 2 離島経済・振興の現状と取るべき政策～マクロ経済データ分析を踏まえて

（１）マクロ経済的アプローチのフレームワーク

①マクロ経済的目標

離島振興の目標は「島民の生活の安定・福祉の向上」、「離島における人口の著しい減少の防止」、「定住の促進」であり、これをマクロ経済的に表現すると、①地域総生産（GRP＝Gross Regional Product、地域内における一定期間内の付加価値額の合計）、②一人あたり地域総生産（GRP per capita）を目標とすることになる。

ここで、
地域総生産（GRP）＝一人あたり地域総生産（GRP per capita）×地域人口（定住人口）
地域人口（定住人口）増減＝自然増減＋社会的増減（地域外からの流入―地域からの流出）

⁴³ 長崎新聞 2013 年 1 月 28 日 22 面記事。「特定国境離島保全・振興特別措置法案、対馬など 4 島先行施行検討」

⁴⁴ 菊森淳文（2013）；「離島の再生と活性化への期待～長崎県の事例を参考として」（財団法人日本離島センター「季刊しま」No.232、2013 年 1 月）

⁴⁵ 菊森淳文（2007）：「こうすれば地域再生できる」,p38-44

と定義される。

ここで、自然増減は、離島の場合、減少することが多いので、自然減と地域からの流出による人口減少を緩和するには、地域外からの流入を増加させることが必要である。

次に、地域外からの流入を増加させるには、(ア) 地域外からの移住促進、(イ) 地域への交流人口増加（観光客・ビジネス客）が必要となる。(イ) の場合、地域への観光客・ビジネス客の一定割合が定住者となり、「交流から定住へ」が進展することになる。「交流から定住へ」が成り立つようになるためには、(i) 交流人口の一定割合が、温暖な気候・風光明媚・温かみのある住民等地域に魅力を感じて直接移住する場合、(ii) 交流人口増加により、観光産業等が拡大し、地域内外を問わず新たな雇用を創出する場合が考えられるが、マクロ経済的には (ii) の方に因果関係がある。

②地域総生産（GRP）

地域総生産（GRP）は、一人あたり地域総生産（GRP per capita）と地域人口（定住人口）の積で表されるから、地域人口が増加していれば増加するが、多くの離島では急速に減少しているので、目標として地域総生産（GRP）を増加させることは現実的ではなく、一人あたり地域総生産（GRP）を増加させるか、その減少幅を小さくすることが必要となる。

③一人あたり地域総生産（GRP per capita）

一人あたり地域総生産（GRP per capita）を増加させることが、離島の目標としては妥当であり、増加させるには、

(ア) 地域産業全般に、財・サービスの付加価値を高めて、生産性を高めること（物産振興など）。

(イ) 競争力（比較優位性）のある地域産業を拡大させること。

(ウ) 地域資源に合致した新しい産業を起こすこと（企業誘致など）。

などがあげられる。

(2) 長崎県の主要5離島のマクロデータ分析による検証

長崎県の主要5離島のマクロ経済データ（平成12年～21年）から、①地域総生産（GRP）・一人あたり地域総生産（GRP per capita）の動向分析及び目標として経済運営・地域振興に取り組むことの可否、②定住政策・交流促進政策の効果検証を行いたい。

①地域総生産（GRP）・一人あたり地域総生産（GRP per capita）の動向分析及び目標として経済運営・地域振興に取り組むことの可否

(ア) 地域総生産（GRP）及び人口

地域総生産（GRP）は人口に概ね連動する（表3-7）。ただ、一人あたり地域総生産（GRP per capita）の増減に伴い、年によっては人口の大きな離島の地域総生産が大きいとは必ずしも言えない。人口動態を年齢構成別にみると、人口（定住人口）減少の大きな要因は、雇用の減少であることが分かる。

(イ) 一人あたり地域総生産（GRP per capita）

一人あたり地域総生産（GRP per capita）は地域住民の経済力を概ね表し、地域別県民所得にも反映され、地域住民の経済的満足度を表す。5離島の数値は、緩やかに右肩下がりの離島もあるが（例えば対馬市）、安定している離島（例えば製造業・農業が安定している壱岐市）や、下げ止まりから反転している離島（例えば新上五島町・小値賀町）もある（図3-9）。

一人あたり地域総生産（GRP per capita）の増減をみると、産業構成により異なるが、5離島に共通した特徴として、次の点があげられる。

(i) 水産業の生産減少

(ii) 建設業の低迷

(iii) 公務・サービス業はどの離島も比較的安定

②定住促進政策・交流促進政策の効果検証

(ア) 定住促進政策

定住政策の効果は、マクロ経済データに顕著に表れていないので、事例調査により定住政策の効果を検証することが必要となる。多くの離島では、定住政策は効果的に実施されていないが、鹿児島県種子島では、年間100人程度の移住実績がある(2013年3月、南種子町「種子島UIターンサポートセンター」へのヒアリング)。

(イ) 交流促進政策

観光客・ビジネス客の離島への交流促進は、統計上「観光客数」の推移と一人あたり地域総生産(GRP)の推移を比較することで趨勢を見ることができる。5離島における一人あたり総生産は、観光客の減少に伴い一人あたり地域総生産(GRP per capita)は減少しているが、観光客の増減によって影響を受けやすい離島と、影響をあまり受けない離島とで異なる。例えば、壱岐市では平成12年から21年の10年間で観光客数は19.7%減少したが、一人あたり地域総生産(GRP)は、1.3%増加した一方、対馬市では同期間に観光客数が18.2%増加したが、一人あたり地域総生産(GRP per capita)は、5.3%減少した(表3-8)。壱岐市は、地域産業として、製造業(焼酎製造等)・農業が地域経済を支えており、観光客数の減少が一人あたり地域総生産(GRP per capita)の減少に直結していない一方、対馬市は韓国観光客数が急増してきたが、観光産業が他産業に経済波及効果を及ぼすには至っておらず、一人あたり地域総生産(GRP per capita)が減少したと考えられる(図3-10)。

このように、交流人口の拡大は、離島経済に必ずしもプラスの効果を及ぼしていない現状があるが、この原因として、(i)観光客数の増加を観光消費額の増加につなげられないため、(ii)観光客数の増加が離島経済の拡大に貢献するレベルに達していないため、の二つが考えられる。しかしながら、離島経済にとって、人口(定住人口)の減少・高齢化が進む中で、地場産業だけでは限界があり、地場産業の活性化のためにも観光振興(交流人口の拡大)を図ることが必要になる。観光産業はすそ野が広く、第一次産業・第二次産業への経済波及効果も大きいので、地場産業や物産振興の起爆剤ともなり得る。

離島の現状を見ると、観光に一定の努力をしているものの、一人あたり地域総生産(GRP per capita)の顕著な増加は見られず、交流者(観光客・ビジネス客)を大幅に増加させ、観光消費額を増加させる政策が必要となる。

③離島経済振興へのインプリケーション

このように、長崎県の主要5離島の経済動態分析を踏まえると、離島経済振興政策へのインプリケーションは、次のようにまとめることができる。

(ア) 地域総生産(GRP)を増加させるため、人口減少を緩和し、定住者を増加させるための「定住促進政策」をとる。定住促進政策は、Uターン・Iターンいずれにせよ、定住希望者に対し、雇用または自営の場を提供して、離島に定住できるような支援を官民一体となっていく必要がある。

(イ) 離島の多くは人口が減少し、地域総生産(GRP)も減少するが、一人あたり地域総生産(GRP per capita)を増加させることで、住民の生活水準や満足度を維持することができる。

(ウ) 一人あたり地域総生産を増加させるには、地場産業の生産性を高めるとともに、「交流促進政策」をとることが必要である。交流促進政策は、観光客を誘致する「観光振興」

が中心となるが、離島の現状からは、交流者（観光客・ビジネス客）を大幅に増加させ、観光消費額を増加させる政策が必要となる。

3. 3. 3 離島振興政策の具体化と成功事例

自立に向けた離島振興政策をとる場合、各離島の特徴を活かして、上記「攻めの事業」すなわち、地場産業の振興、物産振興、観光振興に地方公共団体・住民が一体となって取り組み、大きな成果を上げている事例を上げたい。

（１）小値賀町

小値賀町は、五島列島の北端部、佐世保市から航路距離で約90kmに位置し、人口約3千人の島である。「平成の大合併」時にも、近隣自治体との合併を選択せず、島の特徴を活かした独自の街作りを推進することで、町の自立を目指して来た。特に観光振興による街作りは、内外で高い評価を得ている。その中で、（ア）体験観光、（イ）古民家再生事業を取り上げたい。

①体験観光：平成19年、NPO法人おぢかアイランドツーリズム協会（小値賀アイランドツーリズム協議会、自然学校、観光協会が合併）が設立され、小値賀本島と対岸にある野崎島（無人島）で展開した「自然体験活動ツアー」や民泊事業を行ってきた。役場・NPO・住民が協力した「もてなし」で、島ぐるみのアイランドツーリズム（島暮らし体験）が特徴で、野崎島での小中学生の自然体験合宿、農家・漁家での体験民泊が、PTP（アメリカの民間団体）満足度世界第一位獲得、「オーライニッポン内閣総理大臣賞」等多くの賞を受賞してきた。

②古民家再生事業：平成21年、「大人向けの旅」を演出するため、島に残る江戸末期の古民家などを再生したレストラン「藤松」や武家屋敷等を改築した宿泊施設を整備し、都会客に好評を博している。古民家改修に当たっては、京町家ステイの仕掛け人でもある東洋文化研究家のアレックス・カー氏の協力を得ている。

これらの取組により、観光客は、平成19年の11,446人から、平成22年には13,117人へと増加、観光収入も同期間に、約6,300万円から約1億1,000万円へと増加し、現在も増加を続けている。

このように、比較的順調に観光振興を進めて来た小値賀町であるが、冬期は観光客が伸び悩む離島特有の特徴があり、今後は、土産物を中心とする水産加工品・落花生加工品等の商品開発が望まれる。

（２）五島市

五島市は、平成21年4月、「五島市つばき振興計画」（五か年計画）を策定し、（a）椿の植栽の推進、（b）観光への活用、（c）加工品の開発促進を三本柱とする基本計画を策定し、五島市の特徴である椿による地域振興（地場産業・物産・観光）に取り組んできた。五島市には昔からヤブツバキの群生が見られ、戦前には島内に製油工場が多く存在し、濃紅地に白覆輪が美しい新種の「玉之浦椿」が発見され、世界の名花と称されるなど、住民

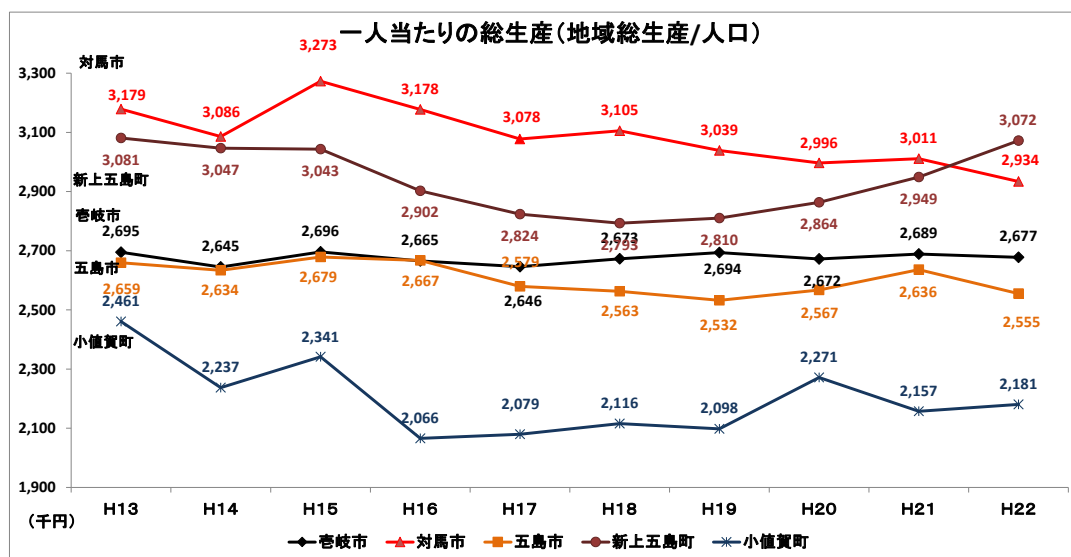
の間に椿が根付いている。(a) 植栽の推進では、耕作放棄地への椿植栽推進等、(b) 観光への活用では、世界遺産登録候補に選定された教会群にも椿がデザイン化されていることから、観光コース充実・体験メニュー開発等、(c) 加工品の開発促進では、食用油としてのブランド化の推進等を計画し、実行してきた。また、五島市・新上五島町・長崎県による地域活性化総合特区「椿による五島列島活性化特区」が、「椿を活用した地域密着型の6次産業化のモデルケース構築」を目標としている。期待される効果としては、5年後の経済効果約28億円、5年後の新たな雇用180人を見込んでいる。その後、大手化粧品会社、資生堂は、2011年6月、主力のヘアケアブランド「TSUBAKI」に五島市産のツバキ油を配合した新製品の販売を開始し、同市のツバキ油が全国ブランドとなった。

このように、離島が行政・民間が協働により、観光・物産・地場産業の振興に役立つ事業を戦略的に推進することにより、一人あたり地域総生産（GRP per capita）を中長期的に増加させる、または減少を緩和することができる。

表3. 7 長崎県主要5離島の人口・総生産の推移

		H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	対H12年比
壱岐市	人口	33,538	33,179	32,865	32,616	32,069	31,414	30,933	30,391	29,898	29,516	29,377	28,861	-13.9%
	増減	—	-359	-314	-249	-547	-655	-481	-542	-493	-382	-139	-516	
	観光客数	689,901	708,786	693,410	659,260	653,393	641,219	614,126	608,952	589,466	554,098	550,219	547,468	-20.6%
対馬市	人口	41,230	40,865	40,463	39,978	39,554	38,481	37,468	36,473	35,508	34,726	34,407	33,628	-18.4%
	増減	—	-365	-402	-485	-424	-1,073	-1,013	-995	-965	-782	-319	-779	
	観光客数	583,977	632,072	676,853	714,284	697,323	697,321	724,419	768,527	794,831	690,125	730,818	655,615	12.3%
五島市	人口	48,533	47,940	47,328	46,578	45,859	44,765	43,742	42,624	41,729	40,824	40,622	39,919	-17.7%
	増減	—	-593	-612	-750	-719	-1,094	-1,023	-1,118	-895	-905	-202	-703	
	観光客数	1,000,352	1,060,197	1,021,258	1,060,237	971,177	1,070,819	1,020,490	1,022,532	400,928	402,560	391,334	406,514	-59.4%
新上五島町	人口	27,559	27,117	26,624	26,230	25,792	25,039	24,334	23,665	22,991	22,407	22,074	21,612	-21.6%
	増減	—	-442	-493	-394	-438	-753	-705	-669	-674	-584	-333	-462	
	観光客数	219,788	229,879	240,600	238,687	223,670	211,160	204,888	203,885	191,044	196,103	197,591	200,101	-9.0%
小値賀町	人口	3,765	3,710	3,592	3,500	3,455	3,268	3,163	3,039	2,922	2,880	2,849	2,805	-25.5%
	増減	—	-55	-118	-92	-45	-187	-105	-124	-117	-42	-31	-44	
	観光客数	50,765	43,450	41,256	39,916	38,456	36,185	36,062	36,137	41,625	41,797	42,897	39,967	-21.3%
	増減	—	-7,315	-2,194	-1,340	-1,460	-2,271	-123	75	5,488	172	1,100	-2,930	
合計人口		154,625	152,811	150,872	148,902	146,729	142,967	139,640	136,192	133,048	130,353	129,329	126,825	-18.0%

(出所) 内閣府県民経済計算・長崎県統計課資料



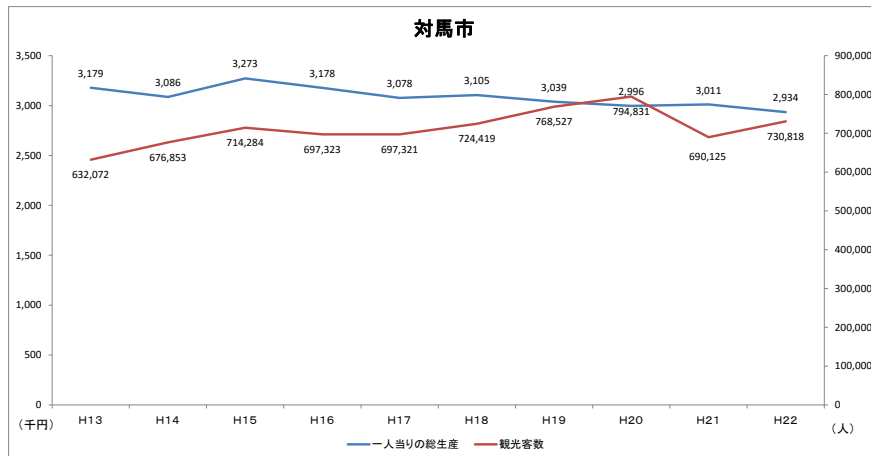
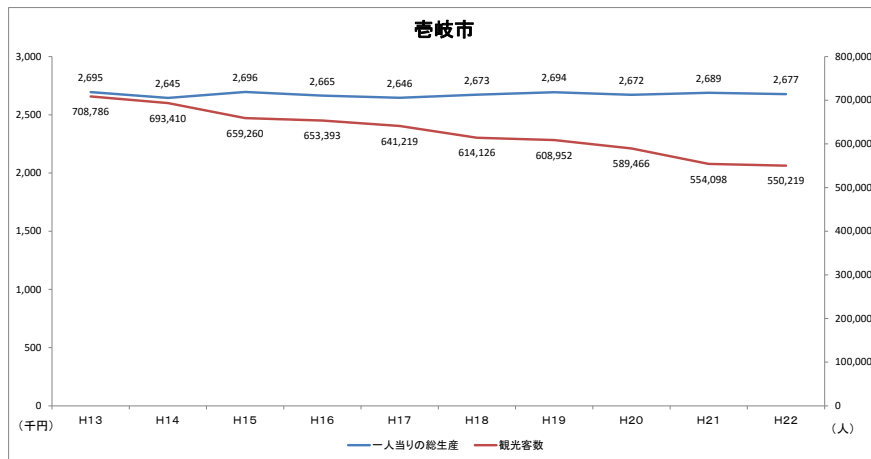
(出所) 内閣府県民経済計算・長崎県統計課資料

図 3. 9 長崎県主要 5 離島の観光客数・一人当たりの総生産の推移

表 3. 8 長崎県主要 5 離島の観光客数・一人当たりの総生産の推移

		H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	対H13年比
壱岐市	観光客数(人)	708,786	693,410	659,260	653,393	641,219	614,126	608,952	589,466	554,098	550,219	-22.4%
	増減(人)	18,885	-15,376	-34,150	-5,867	-12,174	-27,093	-5,174	-19,486	-35,368	-3,879	
	一人当り総生産	2,661	2,605	2,633	2,607	2,539	2,590	2,659	2,611	2,632	2,677	0.6%
	増減(千円)	—	-56	28	-26	-68	51	69	-48	20	46	
対馬市	観光客数(人)	632,072	676,853	714,284	697,323	697,321	724,419	768,527	794,831	690,125	730,818	15.6%
	増減(人)	48,095	44,781	37,431	-16,961	-2	27,098	44,108	26,304	-104,706	40,693	
	一人当り総生産	3,168	3,079	3,252	3,169	3,032	3,093	3,056	2,987	3,013	2,934	-7.4%
	増減(千円)	—	-88	173	-83	-138	61	-37	-68	26	-79	
五島市	観光客数(人)	1,060,197	1,021,258	1,060,237	971,177	1,070,819	1,020,490	1,022,532	400,928	402,560	391,334	-63.1%
	増減(人)	59,845	-38,939	38,979	-89,060	99,642	-50,329	2,042	-621,604	1,632	-11,226	
	一人当り総生産	2,658	2,628	2,652	2,646	2,518	2,525	2,528	2,531	2,603	2,555	-3.9%
	増減(千円)	—	-30	24	-5	-129	7	3	2	72	-47	
新上五島町	観光客数(人)	229,879	240,600	238,687	223,670	211,160	204,888	203,885	191,044	196,103	197,591	-14.0%
	増減(人)	10,091	10,721	-1,913	-15,017	-12,510	-6,272	-1,003	-12,841	5,059	1,488	
	一人当り総生産	3,045	3,039	3,045	2,949	2,846	2,855	2,897	2,943	3,029	3,072	0.9%
	増減(千円)	—	-7	6	-96	-103	8	43	46	86	43	
小値賀町	観光客数(人)	43,450	41,256	39,916	38,456	36,185	36,062	36,137	41,625	41,797	42,897	-1.3%
	増減(人)	-7,315	-2,194	-1,340	-1,460	-2,271	-123	75	5,488	172	1,100	
	一人当り総生産	2,422	2,198	2,296	2,018	1,996	2,034	2,020	2,189	2,083	2,181	-10.0%
	増減(千円)	—	-224	98	-278	-22	37	-14	169	-106	98	
合計	観光客数(人)	2,674,384	2,673,377	2,712,384	2,584,019	2,656,704	2,599,985	2,640,033	2,017,894	1,884,683	1,912,859	-28.5%
	増減(人)	129,601	-1,007	39,007	-128,365	72,685	-56,719	40,048	-622,139	-133,211	28,176	
	一人当り総生産	2,858	2,806	2,870	2,817	2,706	2,738	2,751	2,735	2,780	2,764	-3.3%
	増減(千円)	—	-52	63	-53	-111	32	13	-17	46	-17	

(出所) 内閣府県民経済計算・長崎県統計課資料



(出所) 内閣府県民経済計算・長崎県統計課資料

図 3. 10 壱岐市・対馬市の観光客数と一人当たりの総生産

参考文献

1. 阿部孝夫（1998）,「政策形成と地域経営」（学陽書房）.
2. 長崎県統計課（2005）,「長崎県産業連関表」.
3. 入谷貴夫（2012）,「産業連関分析入門」.
4. 総務省統計局（2012）,「統計で見る稼ぐ力と雇用力」.
5. 九州経済産業局地域経済部（2016）,「地域経済分析システム（RESAS）で見る長崎県」.
6. 公益財団法人ながさき地域政策研究所（2016）,「長崎県の産業構造や産業人材育成の現状の調査・分析報告書」.
7. 公益財団法人ながさき地域政策研究所（2016）「長崎県少子化社会対策調査研究」.
8. 国土交通省（2015）,「国土交通白書 2015」.
9. ソニー生命(株)（2015）,「47 都道府県別生活意識調査 2015」.
10. 中村良平（2016）,「地域産業構造の見方、捉え方」.
11. 菊森淳文（2013）,「離島の再生と活性化への期待～長崎県の事例を参考として」,財団法人日本離島センター「季刊しま」No. 232, 2013 年 1 月.
公益財団法人日本離島センター（2013）,「季刊しま」No. 234, 2013 年 6 月.
12. 飯田泰之・木下斉・川崎一泰・入山章栄・林直樹・熊谷俊人（2016）,「地域再生の失敗学」（NHK 出版）.

第4章 人口・観光・物産振興政策における地域経営力の役割と戦略的地域経営

4. 1 地域経営力の定義と具体的内容

第2章から第3章において、有効な人口減少対策・観光振興政策・物産振興政策をとることにより、一定の経済効果・経済外効果を上げることができることを見て来た。第4章では、経済効果・経済外効果を上げるために欠かせない「地域経営力」を取り上げ、より効率的・効果的な政策を形成・実行するための「戦略的地域経営」について考えたい。

(1) 地域経営力とは

①経営とは

経営とは、「ヒト、モノ、カネ、情報と言った経営資源を使って企業等組織の目的を達成すること」である。経営には、経営理念があり、それに基づいて経営戦略と経営管理がある。経営理念とは、「経営者が企業経営によって何を実現しようとするのかを明確にすること」である。

経営戦略とは、「企業がその置かれた環境での生存領域（ニッチ）に適応するための行動様式」であるとされる⁴⁶。これを別の観点から見ると、「経営環境の変化に対応するために、中長期的な視点に立って、『顧客』と『商品・サービス』の組み合わせを決定する考え方」であると言える。また、経営管理とは、「経営目標を達成するために、経営戦略に沿って、経営資源を有効に活用しながら運営すること」であり、ここで「管理」とは、「計画→実行→チェック→アクション」のサイクルのことである。

②地域経営とは

地域経営とは、「企業経営と同様、経営者である地方公共団体が、顧客である住民を対象として経営を行うこと」と考えることができる⁴⁷。「住民を対象として」経営を行うものにはあるが、民主制の下では、「住民のために」経営を行うことにもなる。この点に関し、阿部（1998）は、「地域経営という場合には、独立的な生産経済単位を『地域』にまで広げて考えなければならない。この場合、地域住民は、企業という職員なのか株主なのかという問題が生じてくる。（中略）地域づくりへの住民の参画をも考慮し、住民は単に株主であるだけでなく同時に職員でもあるという位置づけを考えざるを得ない。つまり、住民を経営の外部の者としてではなく内部の者として位置づけることが必要になる。」との指摘がある⁴⁸。

地域経営にとって、経営戦略とは、「住民の行政ニーズの拡大・多様化や厳しい財政や人員制約の中で、最大の成果を上げるために政策の選別を行うこと」である。また、地域経営における経営管理とは、「政策過程」と言われる「政策形成→政策執行→政策評価」のサイクルと、一連の過程（特に政策形成と政策評価）で、住民の意思を反映させることである。

近年、NPM（New Public Management＝新しい公共経営管理）、すなわち「米国等で行われ

⁴⁶ 奥村昭博（1989）；「経営戦略」（日本経済新聞社）,p.24.

⁴⁷ 菊森淳文（2007）；「こうすれば地域再生できるー長崎県における地域経営の戦略」,p.139-140

⁴⁸ 阿部孝夫（1998）；政策形成と地域経営」（学陽書房）,pp237-238.

ている企業経営の手法を公共部門に応用しようとするもの」が、わが国でも一般的なものとなり、企業経営と行政経営とが手法の点で近い存在になってきた。政策形成分野では、事前評価、公募委員による審議、市民提案、コンペ、ワークショップなど、政策実施分野では、民営化、独立行政法人化、民間委託、公設民営、目標による管理、ベンチマーキング、PFI（Private Finance Initiative）など、政策評価分野では、発生主義会計の導入、バランスシート、行政コスト計算書、行政評価（事務事業・施策・政策の各レベル）、外部監査、時のアセス、行政オンブズマンなどの手法が採用されてきた。これらの手法に共通しているのは、政策過程や行財政の状況を住民に分かりやすく情報提供し、行政と住民との共同経営（協働）を行う点である。

③ 地域経営力とは

地域経営力とは、上記の「地域経営を遂行して成果を出す能力」であると定義できる。すなわち、地域経済を発展させ（経済的効果）、地域住民の満足度を高めること（経済外的効果）を目的として、政策形成・政策執行・政策評価を適切に行うことである。

④ 地域経営と企業経営

このように、地域経営と企業経営とは、対象とする構成主体は異なるものの、主体間の機能は類似した点が多い。すなわち、企業経営では、経営者と従業員が、顧客に対して商品・サービスを提供し、対価を受け取ることが社会的な役割であり、そのために必要な経営戦略を経営者が策定し、企業組織で経営管理が行われる。これに対して地域経営では、地方公共団体の首長（知事・市町村長）と行政職員が、住民や民間企業・団体等に対して行政サービスを提供し、対価（税・料金等）を受け取ることが社会的な役割であり、そのために必要な経営戦略（例えば、地方創生総合戦略・総合計画等）を、首長を中心とする地方公共団体が策定し（政策形成）、行政組織で経営管理（政策執行と行政評価）が行われる（図4. 1）

このように、地域経営と企業経営は共通点が多いが、異なる点は、地域経営には、政策の実行に伴う予算について、議会の承認を得ることが必要である点である。

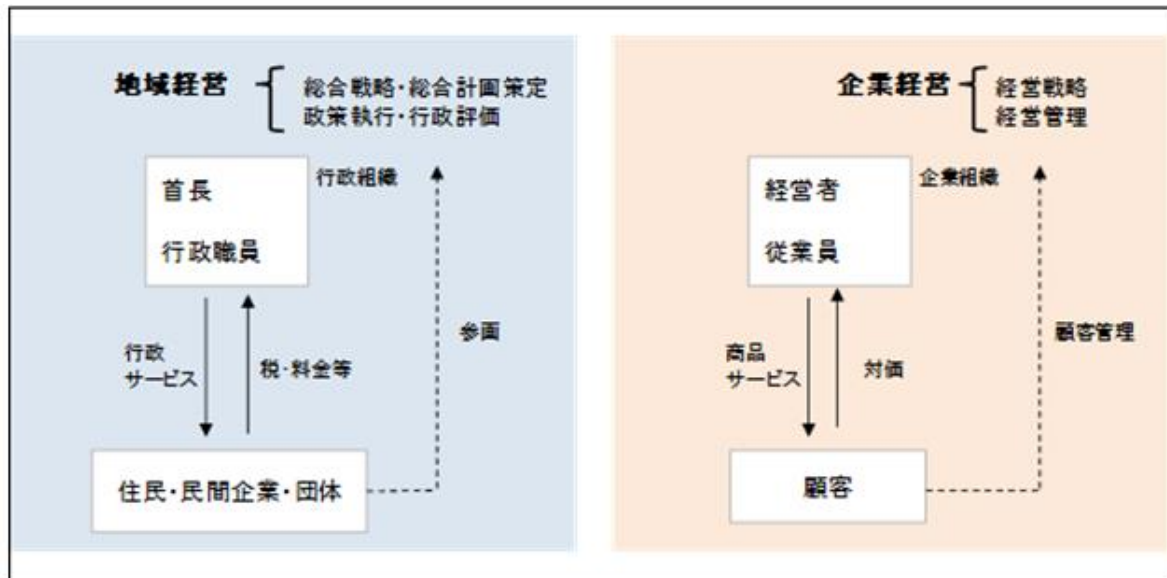


図4. 1 地域経営と企業経営の比較

（２）地域経営力の具体的内容

地域経営力を大きく左右する要素として、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⁴⁹。

① 行政の政策形成能力と実行力

地域経営の方向性を決める経営戦略を行政が策定（政策形成）し、実行する（経営管理）能力が求められる。特に、人口減少・少子高齢化が進展する中で、地域の将来像を描き、政策を立案し、政策の優先順位を決める「政策形成能力」の重要性が高まっている。政策形成とは、「問題発見→課題設定→問題分析→政策立案→政策決定」の過程である。これは、企業経営にあてはめると、「戦略形成」、「企画」にあたる。企画には、（ア）発想力（着想力と構想力）、（イ）論理力（論理的な詰め）、（ウ）表現力（自ら作成した企画を多くの人に理解・賛同してもらうため）が求められる。

② 地域リーダー（キーパーソン）の存在

地域のマクロ経済面では、地域総生産（GRP）を増加させる政策が必要であるが、政策の形成・実行だけでは、实体经济は拡大しにくく、政策効果を増幅させるために、地方自治体が行う地域経営の一部として、各地域におけるリーダーの役割が、地域活性化には必要である。ここで、「地域活性化」の基準とは、（ア）地域が自主的・積極的に、活性化に向けた取組を継続して実施していること、（イ）地域に雇用創出や創業・起業が行われ、地域に経済的な効果がもたらされていること、（ウ）地域の取組として、地元資源を発掘し、有効活用していること、（エ）地域の取組として、多くの住民の参加を得ていること、（オ）産・官・学など、地域のアクターが上手く連携していること、（カ）キーパーソンや人的ネ

⁴⁹ 菊森淳文（2007）；「こうすれば地域再生できるー長崎県における地域経営の戦略」 pp61-69

ットワークが地域活性化に寄与していることである⁵⁰。

③ 官民協働の運営力

地域経営力の定義に照らし、地域経営には、地方公共団体と、その住民との官民協働が求められている。行政が政策過程を行う場合にも、一方的に行うことはできず、政策の相手側である住民側の内発性・自発性を尊重することが必要である。民主主義社会においては、住民は、本来は単なる住民ではなく、公的人間としての自覚と責任を持ち、内発的・能動的に参画する「市民」であることが必要であり、「市民と行政の新しいパートナーシップ」が求められている。しかし、全ての住民が政策過程に関与するだけの余裕を持っているとは限らず、現在では、NPO（民間非営利団体）やボランティア団体など組織的活動を行う主体が、行政の対象（相手方）とする住民・市民となることが増えてきている。

（３）地域経営力を測る手法・成果指標

①手法

地域経営力を測る手法としては、地方自治体の総合戦略・総合計画等で用いられている政策評価・施策評価・事務事業評価があげられる。これまで多くの地方自治体では、これらの「評価」が自治体組織内部のみで行われていたり（内部評価）、ほとんど行われていない事例が多かったが、近年、住民や有識者等から成る外部評価委員会を設置して外部評価を加えて、内部評価・外部評価を行い、住民に情報開示する自治体が増えている。そして、政策・施策・事務事業の各レベルにおいて、成果指標の達成度が点検され、成果指標の達成割合を算出する手法がとられる自治体もある。

②成果指標

次に、その際に用いられる成果指標としては、（ア）マクロ経済指標（アウトカム）、（イ）中間指標（アウトプット）、（ウ）住民満足度調査に基づく指標などがあげられる。

（ア）マクロ経済指標

マクロ経済指標は、県民経済計算等統計や経済状態を表す指数であり、地域全体の経済状態を客観的にとらえられるために、成果指標として最も有力であるが、反面、統計が公表されるまでに時間がかかり、政策に活かせないこともある。例えば、県民経済計算は地域総生産・県民所得など３年前以前の数値しか得られないので、毎年の政策評価には適さないことが多い。そこで、人口動態・観光客数・鉱工業生産・新規雇用者数等、県民経済計算以外の経済指標が用いられる。ただ、マクロ経済指標は、政策の実行による成果以外（例えば、世界・日本の経済状況の影響、国の政策や税制等制度変更の影響など）の影響を受けやすく、政策の成果を適切に表しているとは言えない場合も多い。

（イ）中間指標（アウトプット）

中間指標は、政策実行によってもたらされる結果目標（アウトカム）ではないが、政策の実行がどこまで進んだかを表す指標である。政策・施策の実施の成果が、マクロ経済指標に表れるまでに時間がかかることもあり、毎年や５年ごとの政策評価に適さないことも

⁵⁰ 財団法人関西情報・産業活性化センター（2007）；「地域の人材育成と地域再生に関する調査研究」

あるので、政策の実施状況によって成果指標を代替することが一般に行われている。

(ウ) 住民満足度調査に基づく指標

地域経営の成果を客観的に評価するためには、数定量目標による管理が望ましいが、行政にとって地域経営のパートナーである住民の生活や政策・施策に関する満足度は、定性的要因をできるだけ数値化・客観化する手法として有効である。地方自治体が行う、5年毎の世論調査や各種アンケート調査などの例がある。

④ 地域経営力と住民参画

このように、地域経営における経営管理の「政策形成→政策執行→政策評価」のサイクルの中で、政策形成過程と政策評価過程のみが、住民・有識者等の外部が関与できる数少ない機会であり、特に、政策評価は、住民の関心が高い政策体系全般を知り、検証できるほとんど唯一の機会であるため、重要である。

4. 2 人口減少対策における地域経営力

(1) 人口の自然増加政策における地域経営力

人口減少対策には、自然増加政策と社会増加政策があり、それぞれに、行政が住民、民間企業・団体等と協力して政策を進めていくことが求められる。このうち、自然増加政策における地域経営力を高めて成果をあげる試みとして、①結婚支援政策（出会いから結婚までの環境づくり）、②子育て支援政策（安心して子供を産み育てられる環境づくり）、について取り上げたい。

①結婚支援政策

出会いから結婚までの環境づくりを行うため、結婚支援政策を採用する地方自治体が多い。この政策には、(ア) 婚活サポートセンターの設置・運営、(イ) 総合的な情報発信サイトの立上げ、(ウ) 各種交流・出会いイベントの開催のように、行政が事業主体となっていく政策もあるが、その場合でも、NPO・ボランティア団体等に一部委託したり、協働で行う場合が多い。また、効果的な政策とするために、(エ) 婚活事業に取り組む関係団体のネットワーク化のように、農協・漁協・商工会・社会福祉協議会等、婚活事業に取り組む各種団体の参画が必要な事業も多い。

②子育て支援政策

安心して子供を産み育てられる環境づくりのため、(ア) 経済的負担軽減策（保育料助成等）、(イ) 特定不妊治療費助成事業、(ウ) 総合情報発信・相談体制の充実（子育てコンシェルジュ）のように、行政が事業主体となっていく事業もあるが、(エ) 子育て人材・団体の育成と育児支援、(オ) 一時預かり保育・病児病後児保育等の推進、(カ) 産後ケアの充実のように、医療機関・NPO・ボランティア団体等との協働が求められる事業が多い。

(2) 人口の社会増加政策における地域経営力

人口の社会増加政策における地域経営力を高めて成果をあげる試みとして、①地域外からの流入促進政策、②地域外流出の減少（緩和）政策があげられる。

①地域外からの流入促進政策

地域外からの流入促進政策には、前述の「魅力ある政策・施策による住民満足度の高い行政運営」が基本となるが、「UI ターン促進政策」が即効性のある政策として実行されることが多い。この政策には、(ア) ワンストップ窓口機能の強化、(イ) 定住・移住を支える住まいの確保、(ウ) 定住・移住を支える仕事の確保、(エ) 起業・企業誘致の強化、(オ) サテライトオフィス・先端企業の誘致強化、(カ) シティ・プロモーションの強化、(キ) 地元出身者の定住・リターン支援、などが含まれることが多い。このうち、(ア)(カ)(キ)は、行政独自でもできるが、(イ)(ウ)(エ)(オ)は、官民の協働、特に民間企業や専門性を持った外部アドバイザーとの協働が必要となる。

②地域外流出の減少（緩和）政策

地域外流出の減少（緩和）政策には、前述の「地域の地場産業における雇用の場の確保・創出」と、「地域への企業誘致の推進」が含まれる。上記①の(エ)(オ)は、同様に、官民の協働、特に民間企業や専門性を持った外部アドバイザーとの協働が必要となる。

4. 3 観光振興政策における地域経営力

観光振興政策には、国内海外共通の政策として、①観光プロモーション強化（情報提供・営業）、②地域資源を活用した各種プログラムの充実、③受入基盤・体制の整備・充実があげられ、海外からの観光客誘致について、④インバウンド対策の強化があげられることが多い。

①観光プロモーション強化（情報提供・営業）については、(ア) WEB プロモーション強化、(イ) 多様なメディアと連携したプロモーション活動、(ウ) エージェント向け営業強化、(エ) 修学旅行向け営業強化など、行政が観光協会・民間旅行会社・交通関連事業者等と協働することが必要な施策が多い。

②地域資源を活用した各種プログラムの充実については、(ア) 世界遺産関連プログラムの充実、(イ) 民泊プログラムの充実、(ウ) グリーンツーリズム関連プログラムの充実、(エ) スポーツ関連プログラムの充実などがあげられ、いずれも、住民・NPOと協働したツアーコースや体験メニューの開発等の協働が必要となる。

③受入基盤・体制の整備・充実については、(ア) ICT の活用と基盤整備、(イ) 道路・施設等への誘導サインの整備のように、行政のみでできる施策もあるが、(ウ) 古民家等を活用したレストランや宿泊機能等の整備、(エ) ガイド育成・ガイドツアーの整備、(オ) 土産品開発、(カ) 直売所など販売拠点の整備のように、自治体内の協働が必要な施策も多い。さらに、(キ) 海上交通による広域ネットワークの構築、(ク) 観光列車の整備検討のように、当該自治体外である他の自治体や民間企業・団体との協働により、地域における観光の魅力を高めることができる施策もある。

④インバウンド対策の強化については、(ア) 多言語化・ガイドの育成、(イ) 外国人向け宿泊施設・民泊の準備、(ウ) 海外セールス強化、(エ) 「九州オルレ」による誘客強化など、

観光協会・旅行会社・住民・NPO等との協働が必要となる施策が多い。

4. 4 物産振興策における地域経営力

物産振興策（特に農産品・水産品・加工品等）には、①商社機能の構築によるブランド化と販路拡大、②六次産業化による経営活性化の支援、③新技術や作物等の発掘と活用、④ICT活用による経営力・販売力の向上、⑤生産基盤の整備・充実、などがあげられる。

①商社機能の構築によるブランド化と販路拡大については、（ア）物産振興組織の立上げ（物産マネジャーの登用を含む）、（イ）地域ブランドの構築、（ウ）大都市圏への営業活動強化などがあげられ、いずれも、民間流通企業・農業者・漁業者等の知恵・経験を活かした協働が求められる。

②六次産業化による経営活性化の支援については、（ア）農水産加工品開発への総合的な支援（各種助成・技術的支援）、（イ）六次産業化拠点整備、（ウ）地産地消拠点（海産食堂・農家レストラン等）経営支援などがあげられ、いずれも民間製造・流通企業、農協・漁協関連団体、NPO等、生産・流通を担う企業・団体との協働が求められる。

③新技術や作物等の発掘と活用については、（ア）大学連携事業（農学部・水産学部との協定による調査・商品開発・新技術開発等）、（イ）耕作放棄地を有効活用した新たな作物等の発掘、（ウ）商品価値が高い養殖業の強化・拡充などがあげられ、いずれも、実証するために大学・民間企業・農協・漁協等との協働が求められる。

④ICT活用による経営力・販売力の向上については、（ア）ICTを活用した生産管理・販売システムの導入促進、（イ）ICTを活用したプロモーション強化（情報発信・販売チャネル）があげられ、IT企業・研究所等との協働が求められる。

⑤生産基盤の整備・充実については、（ア）集落営農組織の育成、（イ）養殖施設等の整備などがあげられ、いずれも、農業者・漁業者・民間企業・農協・漁協等との協働が必要である。

4. 5 戦略的地域経営の新たな展開と手法の必要性

4. 5. 1 地域経営力を発揮するための戦略的地域経営とは

地域経営力を実践的に高めるためには、行政の政策形成能力と実行力、地域リーダー（キーパーソン）の存在、官民協働の運営力が必要であるが（4. 1（2）①～③）、地方自治体側の手法として、従来の政策体系（総合計画・施策・事務事業体系）だけでなく、企業経営と同様、予算制約下での効率的・効果的な政策形成・実行・評価を行う、「戦略的地域経営」の必要性が高まっている。

地方自治体は、これまで、1980年代半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に国レベルで行われてきたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）の行政運営理論・実務を部分的に導入して、行政部門の効率化・活性

化を行ってきた。その要点は、次のA～Dの4点である⁵¹。

A. 経営資源の使用に関する裁量を広げる代わりに、業績/成果による統制（Management by Results）を行うこと。

B. 市場メカニズムを可能な限り活用すること（民営化手法、エイジェンシー、内部市場等の契約型システムの導入）。

C. 統制の基準を顧客主義へ転換すること（住民をサービスの顧客とみる）。

D. 統制のしやすい組織に変革すること（ヒエラルキーの簡素化）。

これらの手法は、行政経営を企業経営に近づけるために、行政評価・業績マネジメント・目標管理等の面で有効であった。そして、ニュー・パブリック・マネジメントは、日本の地方自治体においても、民営化・コスト削減等一定の成果を収めてきた。

しかし一方、ニュー・パブリック・マネジメント手法による経営管理ツールの導入は、次の課題を抱えていることが指摘されている⁵²。

（ア）行政マネジメントの個別ツールを導入しても、総合的な管理はできないこと。NPM手法は、個別の政策・事務事業評価は行いやすいが、個別政策・事務事業の集積であり、政策全体の評価は行いにくいこと。

（イ）新たなシステムの全体像・将来像が見えず、庁内では負担感・不安感が増加していること。

これらに加え、

（ウ）上記（ア）（イ）の結果、NPMの地方自治体の財務面に与える影響がわからないこと。

（エ）NPMを実行し、成功に導くためのプロセスや人的側面がわからないこと。

などの制約がある。

そこで、地方自治体の総合的な経営を進めるために、部分的な経営管理やコスト削減に留まらない、「戦略的地域経営」が必要となる。

4. 5. 2 戦略的地域経営の手法～バランス・スコア・カードの導入検討

（1）バランス・スコア・カードの導入

このようなNPMの弱点を克服し、戦略的地域経営を具体化するための手法として、バランス・スコア・カード（以下BSCと略）の考え方を導入することが考えられる。BSCは、1992年にハーバードビジネススクールのキャプラン氏と、コンサルティング会社のノートン氏によって紹介された、一枚の表である。BSCは民間企業経営のために用いられてきたもので、次の四つの特徴がある。

A. 経営全体の現状を一枚の表で鳥瞰・俯瞰できること。BSCは組織全体の戦略目標の展開という仕組みでつくられており、経営管理の業績評価を財務的な目標だけでなく（特に民間企業の場合重要）、他の側面（視点）を含め、バランスのとれた全体像で捉えることができ

⁵¹ 大住荘四郎（1999）；「ニュー・パブリック・マネジメントー理念・ビジョン・戦略」

⁵² INPM バランス・スコア・カード研究会（2004）；「自治体バランス・スコア・カード」

る。

B. 経営指標と事業戦略が整合されている表であること。

C. 戦略テーマや戦略目標と経営指標の整合が取れること。BSC では、財務、顧客（社会も含まれる）、業務プロセス、学習と成長という四つの視点に分けて戦略目標を作っていくためである。

D. 先行指標と結果（事後的指標）とが明確に関係づけられて記載されること。

そして、BSC は民間企業の経営を全体として行う際に用いられるツールであるが、同様に地方自治体経営にも使える点に特徴がある。

（２）地方自治体における BSC 導入の意義

我が国の地方自治体では、これまで BSC があまり取り上げられてこなかった。その理由は、地方自治体の場合は、民間企業と比較して、次の三点に特徴があるためであると考えられる。

A. 民間企業と比較して、地方自治体（行政）では、これまで戦略・ミッション・ビジョンが明確に定義されて来ず、ビジョン達成のゴールと現状とのギャップを埋めるための戦略を定義することが困難であったこと。

B. 民間企業の場合は、財務的視点を頂点として、四つの視点の関係を整理することが一般的であるが、地方自治体（行政）の場合は、四つの視点の間の関係が、民間企業とは異なり、財務的視点よりも、「顧客の視点」（すなわち住民の視点）が頂点に立つことが多いこと。

C. 民間企業の場合は、「顧客の視点」の「顧客」とは何かが明確であるが、地方自治体（行政）の場合は、「住民」は行政サービスの受益者としての立場であると同時に、納税者・主権者・協働者（パートナー）であるという性格を有すること。したがって、住民を単純に顧客として一元的に定義することが難しいこと。

一方、地方自治体における BSC 導入の意義は、次の二点に集約できると考える。

A. 地方自治体（行政）は、一定の財政制約の下で、地域経営の中心となることが求められており、そのためには、戦略・ミッション・ビジョンを明確化し、政策・プロジェクトの「選択と集中」を行う必要があること。

B. 地方自治体（行政）は、とすると、「業務プロセスの視点」を最優先する可能性が大きいこと。地方自治体は、短期的には、縦割り組織の施策・チームの事業ごとに最適解を求めることもあるが、トップ・マネジメントの立場に立って、「顧客の視点」、「財務の視点」、「学習と成長の視点」をあわせて勘案し、バランスのとれた、長期的な最適解を求めることが、地域経営にとって必要となることが多い。

ここで、「戦略」とは、「その遂行により独自の価値ある立場を状況のなかに築き得る他者と異なる一連の活動を選ぶこと」である⁵³。行政や非営利組織は、全ての人の役に立ちた

⁵³ Michael E.Porter, "What Is Strategy?" Harvard Business Review, November-December 1996.

いという誘惑から逃れられないので、ともすると総合計画にみられるように、膨大な政策体系を作り上げてしまい、総花的になりがちである。したがって「選択と集中」を行うことには大きな意義がある。

また、「ミッション」とは、「組織の根本的な目的、そのレゾナードル、つまり存在理由」である⁵⁴。ミッションは、「どのような組織なのか、誰を相手にしているのか、何のための組織か、このような極めて重要な議論に答えることでもあり、業務に携わる従業員のモチベーションにも反映される。この点は、民間企業にとっても重要であるが、公共性・公益性の大きい地方公共団体にとっては、不可欠な経営要素でもある。

さらに、「ビジョン」とは、「組織が究極的に目指す姿」であり、「ミッションは抽象的になりがちだが、ビジョンは望ましい状態をできる限り具体的に描いた図を含み、戦略と目的を構築するための基礎を備える」ものである⁵⁵。

（３）地方自治体における BSC の活用例とその障害

BSC は、我が国の地方自治体においては、横浜市（一部）・四国中央市で導入されており、過去には千代田区・練馬区・姫路市等や、山形県・東京都・三重県の病院事業部門で導入されていた。また、福岡市・札幌市・名古屋市等で導入の検討や試行が行われていた。

これらのうち、東京都千代田区の街づくり推進部は、組織ミッションに「安全で安心できる、いつまでも住み働き続けられる街作り」を掲げ、各視点の合計 13 の指標を目標として、その達成度で評価して総合得点を算出する方式を採用して、バランス・スコア・カードを導入した（表 4. 1）。その結果、千代田区の重点戦略の明確化・区民への戦略達成度等の情報開示が行われた。

⁵⁴ ポール・R・ニーヴン著、吉川武男監訳、柿崎平訳（2006）「行政・非営利法人組織のバランス・スコア・カード」, p155.

⁵⁵ 同上, pp178-179.

表 4. 1 地方自治体における BSC の活用方法

1. BSCの項目・形式

視点	目標	指標	現状値	目標値	視点 ウェイト	ウェイト 配分①	総合得点 実績値	評価 (②)	総合評価 得点	未達状況・未 達成理由
顧客										
財務										
業務プロセス										
学習・成長										

・指標ごとに③=①×②で特典が算定

2. 事例：千代田区バランススコアカード（街づくり推進部）

総合得点340/500 総合評価 A

	目標	指標	現状値	目標値	視点 ウェイト	ウェイト 配分①	総合得点 実績値	評価 (1-5) ②	得点 ①×②	未達状況・未 達成の理由
顧客	街の将来像の共有に向けた街づくりの展開を図る	地区整備プラン等の策定、区民等への公表	3地区	6地区	55	15	6地区	5	75	達成
	住み続けられる街のありかたを地区計画に定める	地区計画策定地区数	9地区	11地区	55	15	10地区	1	15	1地区達成済み 地区全体の把握意向
	自律的発展のための基礎作りを地区計画に定める	駐車場案内誘導計画	-	3月	55	10	3月	5	50	達成
	多様な世代が居住できる住宅の供給を図る	リンケージ及びコープラティブ住宅	3地区兼	6件	55	15	4件	1	15	1件合意済み
財務	補助金等の拡大確保	新規事業の補助金の拡大確保・増額	-	1件	10	5	1件	5	25	1件合意に向け調整中
	区営・区民住宅空室率	区営・区民住宅空室率	2.60%	2.00%	10	5	0.85%	5.00%	25.00%	達成
業務プロセス	ファミリー向け住宅の供給誘導に向け説明会を開催する	取り組み件数	-	1件	20	5	1件	5	25	達成
	地区計画地域の拡大に向け説明会を開催する	開催回数	7回	21回	20	5	30回	5	25	達成
	駐車場案内誘導のための仕組みを各関係団体との協力のもとに実現する	駐車場案内誘導検討協議会	-	4回	20	5	2回	1	5	駐車場案内誘導システムの方向性と基本方針の案を作成した
	NPO・大学・企業・街づくり組織との共同事業を増やす	増加件数	4件	8件	20	5	7件	3	15	大学等と共同事業を7件実施 目標未達成
学習と成長	職員のプレゼンテーション能力を高める	担当事業についての発表会開催回数	-	12回	15	5	10回	3	15	発表会を10回実施 目標未達成
	田機関の事例研究及び意見交換によりスキルアップを図る	意見交換の回数	7回	12回	15	5	13回	5	25	達成
	説明資料の作成、説明技術の向上	検討会の開催回数	-	7回	15	5	10回	5	25	達成

（資料）東京都千代田区資料より筆者作成。

BSC があまり多くの地方自治体で導入されてきていない理由としては、（ア）行政組織自体の要因、（イ）組織で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、などがあげられる。

（ア）行政組織自体の要因

行政組織自体の要因としては、A. 単年度主義のため、「顧客の視点」による成果があげにくいこと、B. 行政組織自体に内部統制ルール等による自己規制が働くほか、組織・権限の縦割りのため、業務プロセスの視点にも組織横断的な協調的・革新的な取り組みがやりにくいこと、があげられる。

この点について、佐藤（2013）は、「行政組織一般には、目標のすり替え等、Merton(1957)の言うビュロクラシーの逆機能がある。一般的によくいわれる縦割り組織によるセクト主義の弊害は、行政組織ではとりわけ顕著で、協調や革新を嫌うことは否めないであろう。」⁵⁶としている。

⁵⁶ 佐藤幹(2013);「自治体・非営利組織のマネジメント・コントローラー・バランス・スコアカードの効用と限界」,p110.

(イ) 組織でなく地域を対象とすることによる要因

本来、地方自治体の戦略を示した総合計画・総合戦略は、組織ではなく地域を対象としており、組織の管理手法として開発された BSC にはなじみにくい面がある。これは、地域を対象とすると、多くの住民や利害関係者を包摂するため政策が総花的になりがちである一方、BSC は統一的な組織体の評価・管理手法であるという、根本的な違いがある。

この点について、佐藤（2013）は、「先行事例である姫路市や稲生（2004, 2010）では、バランス・スコアカードの適用を自治体組織にではなく、その自治体の管轄する行政区域という地域に適用しようとする傾向がみられる。」⁵⁷としている。

(ウ) 財務の視点の具体化の困難さ

政府・地方自治体にとって、少なくともこれまでは、財務指標は組織体が自らのミッションを果たしていることについての適切な指標ではなかった。財務指標の鍵は、財政の健全性指標や効率性・コストであるが、行政全般にコスト意識が希薄であり、この点からの財務の視点の位置付けは低い。また、財務の視点のうち税収面は、国・県と異なり、BSC を作成・活用する主体である多くの基礎的自治体で、自由度が低い。

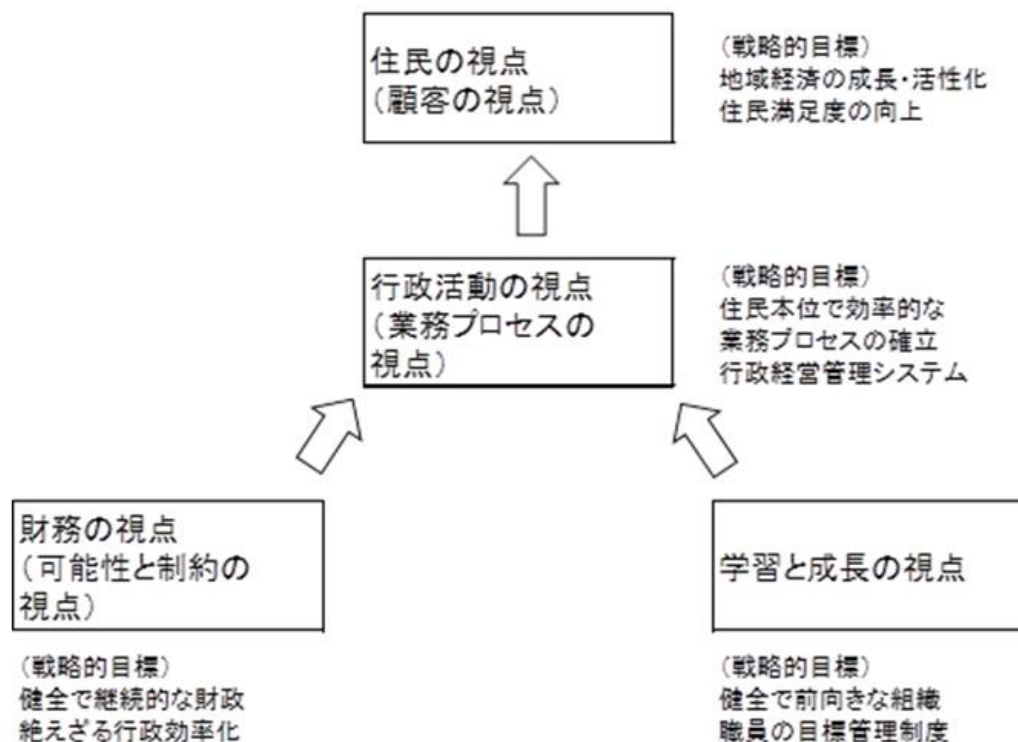
地方における税収の特徴は、次の2点に整理され、税収を上げるインセンティブが働きにくい制度となっている。

- A. 国と異なり、地方の税収には、地方交付税交付金の制度があり、基準財政需要額（国が規定する最低限の行政サービスにかかる経費）のうち、税収の75%（基準財政収入額）で調達できない部分が補助される仕組みとなっていること。
- B. 日本の市町村税収の約半分は固定資産税であるが、OECD 諸国の税制と異なり、固定資産税の課税対象が、小規模宅地の減免等の制度があるため、固定資産の3~4割程度にとどまること。

(4) 地方自治体における BSC の活用方法

地方自治体が BSC の意義を活かして導入するには、四つの視点それぞれに戦略目標を明確化することが必要である。地域経営を効率的・効果的に進めるには、例えば、(図4. 2)のような四つの視点ごとの戦略目標と成果指標を決め、それぞれの進捗を管理することが必要となる。ここでは、「住民の視点」について、地域経済の成長・活性化と、住民満足度の向上を戦略的目標に掲げている。

⁵⁷佐藤幹（2013）；「自治体・非営利組織のマネジメント・コントローラーバランス・スコアカードの効用と限界」, p111.



(資料)「自治体バランス・スコア・カード」p.121 の図に筆者が加筆修正

図4. 2 地方自治体におけるバランス・スコア・カードと戦略目標の例

4. 5. 3 「地方創生・総合戦略」に見る戦略的地域経営の萌芽とバランス・スコア・カード

内閣府は、全国の市町村に対し、2015 年度に「地方創生・総合戦略」を策定することを要請してきた。国の総合戦略の基本目標は、A. 地方における安定した雇用を創出する、B. 地方への新しい人の流れを作る、C. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望を叶える、D. 時代に合った地域を作り、安心な暮らしを守るとともに地域と地域を連携する、であり、市町村も、基本的にはこれらの目標を地域に達成できる総合戦略を策定してきている。そして、地域の総合戦略には、A. 人口ビジョンと基本戦略、B. 重要業績評価指標 (KPI) の設定、C. PDCA サイクルの実施による管理、が盛り込まれている。

この「地方創生・総合戦略」は、地域における本格的な「戦略的地域経営」の萌芽とも言える位置付けであると考えられる。地方自治体は、これまで総合計画 (10 年間の計画) を策定してきたが、その内容や活用方法については、各地方自治体によって差異があった。また、総合計画は総花的にならざるを得ない面があり、政策の「選択と集中」を決定して実行することが難しかった。これに比べて、「地方創生・総合戦略」は一歩進んだ形態の実効性を伴った計画といえることができる。しかしながら、総合戦略と BSC を比べてみると、

多くの地方自治体（行政）の総合戦略は、「住民の視点」に沿った、経済諸政策・人口減少対策・住民満足度の向上や、「行政活動の視点」に沿った、住民本位で効率的な業務プロセスの確立・行政経営管理システムの確立は盛り込まれているものの、総合戦略を長期的に支える、「財務の視点」（可能性と制約の視点）としての「健全で継続的な財政」・「絶えざる行政効率化」や、「学習と成長の視点」としての、「健全で前向きな組織」・「職員の目標管理制度」などは明示的に盛り込まれていない。

4. 5. 4 戦略的地域経営定着に向けた課題

戦略的地域経営の定着に向けて、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（行政）の経営に大いに役立つと思われるが、現時点では、BSCを導入したことがある、あるいは導入を検討している地方自治体は、比較的大きな市に限られている。また、BSC導入を行った市でも様々な課題が認識されている（表4. 2）。課題の中には、「経営戦略と従来の行政計画との違いが組織的に理解されにくい」、「経営管理ツールは導入したが、総合的なマネジメントの視点に欠けている」などの、根本的なものもあり、BSCを単なる経営手法としてとらえるのではなく、「戦略的地域経営」の思想そのものを具体化したものであることの理解と発想の転換が、地方公共団体の首長・職員に求められている。

表4. 2 市の事例に見るバランス・スコア・カードの導入検討状況と課題

	導入検討状況	課題
福岡市	<ul style="list-style-type: none"> ・ DNA改革の一環として、福岡市経営管理委員会を設置して実施。平成13年度から、局レベルの「戦略計画」の考え方をベースに、経営戦略を策定。 ・ 市民の視点、財務の視点、業務プロセスの視点、組織・人材の視点で、戦略的課題を整理。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経営戦略と従来の行政計画との違いが組織的に理解されにくい。 ・ 政策推進・財政健全化・行政経営改革を三位一体で策定し、人材育成プラン作成・予算編成システム改革の形で解決の道筋が課題。
札幌市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2008年8月「札幌市バランス・スコアカード研究会」を設置 □1994年度から、組織の活性化、事務事業の効率化、市民サービスの向上をテーマとした職員参加型の全庁運動（ダイナミック・リファイン・プログラム：DR運動）を展開 ・ 1998年9月から「新時代に向けた行政運営体制再構築のための局機能強化等の私心」を策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経営管理ツール導入したが、総合的なマネジメントの視点に欠けている ・ 「長期総合計画」は具体的な成果指標を盛り込まず、総花的・抽象的で、BSCで戦略化することが必要。 ・ 局として、部間の総合調整機能が不十分。 ※ ①局のマネジメント補佐機能としての、局・区・庶務のスキルアップ、②組織のミッションが明確な都レベルでのノウハウ蓄積を進める、③これらの基礎の上に立って、市全体のBSCを検討すべき。
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「名古屋新世紀計画2010」、「財政健全化計画」、「行財政改革計画」、目標管理制度、行政（事務事業）評価システムの実施により、①市民への説明責任、②職員の意識改革、③事務事業の効率性の向上、④事務事業の見直し、で一定の成果をあげた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務事業評価では解決できない、①「局戦略計画」の策定、②「目標管理制度」の充実、③施設の経営改善、④行政評価の進化等に取り組むことが課題。

(資料) INPM バランス・スコア・カード研究会著「自治体バランス・スコア・カード」を基に筆者作成

4. 5. 5 BSC を戦略的地域経営に生かすために

戦略的地域経営を実現するために、地方自治体における BSC 導入の意義、BSC 活用の障害、BSC の活用方法、BSC 活用に向けた課題について整理してきた。最後にまとめとして、(1) BSC 導入を促す環境変化、(2) BSC 導入成功の条件についてみておきたい。

(1) BSC 導入を促す環境変化

これまでは、我が国の地方公共団体において、BSC を導入した事例は少なかったが、今後 BSC 導入を促す環境変化として、(ア) 地方自治体財政状況の悪化、(イ) 住民及び住民団体（オンブズマンを含む）からの地方公共団体に対するサービス要望の多様化・高度化などがあげられる。

(ア) 地方自治体財政状況の悪化については、人口減少・高齢化等により、財政が悪化する地方自治体が増加することが予測されており、その場合、政策・施策や事務事業について、「選択と集中」が行われ、また、「財務の視点」、「学習と成長の視点」がより必要となることが予想される。

(イ) 住民及び住民団体（オンブズマンを含む）からの地方公共団体に対するサービス要望の多様化・高度化については、ともすれば財政の拡大を招く可能性があり、財政均衡に近づけるためには、上記（ア）と同様、政策・施策・事務事業の「選択と集中」が求められる。

(2) BSC の導入成功の条件

これまで見てきた 4 つの視点を踏まえ、BSC の導入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（表 4. 3）。

そして、地方自治体を「地域」としてだけでなく「組織体」として見て、評価・管理を行うことにより、「地域経営」が可能となり、次に政策の「選択と集中」を行うことにより、「戦略的地域経営」へと変化させていくことが可能である。

本来は、地方公共団体の首長が「戦略的地域経営」を行い、企画部門長が事務方として首長を支援することが組織的に妥当であり、その際に、BSC の枠組みを活用することにより、4 つの視点から、地方公共団体という組織体の評価・管理を効果的・効率的に行うことができる。BSC は、組織体の経営を統一的に評価・管理するための有力なツールといえることができる。

表 4. 3 地方自治体における BSC の視点別制約と活用の方策

視点	戦略的目標の例	自治体に導入する際の制約	制約打破の手法
顧客の視点	経済の発展、安全で便利な交通の提供、地域社会(コミュニティ)の提供、魅力的な税率、サービスの向上等	戦略目標に対する複数の指標が設定されにくい	適切な目標値の設定
業務プロセスの視点	顧客サービスの向上、インフラの基盤向上、社会的問題の協働的解決の促進、各種産業の育成、生産性の向上等	小さいが総花的になるリスクがある、縦割りの政策記述になり政策の相互関係が見出しにくい	縦割り組織を越えた政策の相互関係・全体的な把握
財務の視点	費用便益比の最大化、外部資金の調達、課税ベースの拡大、地方債格付けの維持等	費用便益額・比の算定がしにくい、企業の財務の視点と比べて財務は目標ではなく制約と考えられる基礎的自治体は税財源の自立性	便益額の算定手法の改善財務的目標の設定
学習と成長の視点	スキルのある多様な人材の採用・育成、積極的な組織文化の醸成、ナレッジ・マネジメント能力の強化	自治体職員の業績評価手法が確立していない	目標管理制度(MBO)等業績評価制度の導入

(資料) Kaplan and Norton(1996), 佐藤 (2013) などから筆者作成。

参考文献

1. 奥村昭博 (1989), 「経営戦略」(日本経済新聞社)。
2. ジョアン・マグレッタ・櫻井祐子訳, 「マイケル・ポーターの競争戦略」(早川書房)。
3. 大住荘四郎 (1999), 「ニュー・パブリック・マネジメントー理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
4. 上山信一 (1998), 「行政評価の時代ー経営と顧客の視点からー」(NTT 出版)。
5. 上山信一 (1999), 「行政経営の時代ー評価から実践へー」(NTT 出版)。
6. 白川一郎・(株)富士通総研経済研究所 (2001), 「NPM による自治体改革ー日本型ニュー・パブリック・マネジメントの展開ー」(経済産業調査会)。
7. ロバート・S・キャプラン, デビッド・P・ノートン, 櫻井通晴監訳 (2001), 「キャプランとノートンの戦略バランス・スコアカード」(東洋経済新報社)。
8. INPM バランス・スコア・カード研究会 (2004), 「自治体バランス・スコア・カード」。
9. Michael E. Porter, “What Is Strategy?” (1996), Harvard Business Review, November–December.
10. ポール・R・ニーヴン, 吉川武男監訳, 柿崎平訳 (2006), 「行政・非営利法人組織のバランス・スコア・カード」(生産性出版)。

- 1 1. 吉川武男（2006）,「バランス・スコアカードの知識」（日本経済新聞社）.
- 1 2. 吉川武男, ベリングポイント(2003),「バランス・スコアカード導入ハンドブック」（東洋経済新報社）.
- 1 3. 佐藤幹（2013）,「自治体・非営利組織のマネジメント・コントロールーバランスト・スコアカードの効用と限界―」（株創成社）.
- 1 4. 四国中央市（2007）,「行政評価・バランス・スコアカード導入方針」.
- 1 5. 姫路市総務局（2007）,「姫路市の BSC（バランス・スコアカード）の取り組み」
- 1 6. 福岡市（2014）,「福岡市基本計画に係る実施状況の報告」.

第5章 長崎県における地域経営力と戦略的地域経営

5. 1 長崎県における地域経営力の指標と評価

5. 1. 1 長崎県の政策評価

(1) 長崎県の政策評価制度の概要

第4章では、地域経営力を測る手法として、地方自治体の総合戦略・総合計画等で用いられている政策評価・施策評価・事務事業評価を上げた。長崎県では、平成10年10月から、一定の事業について政策評価を導入し、平成13年度に、長崎県長期総合計画のスタートに合わせて、原則として県のすべての業務を対象に、政策評価制度を本格的に導入している(表5. 1)。

表5. 1 長崎県における政策評価の改善・充実

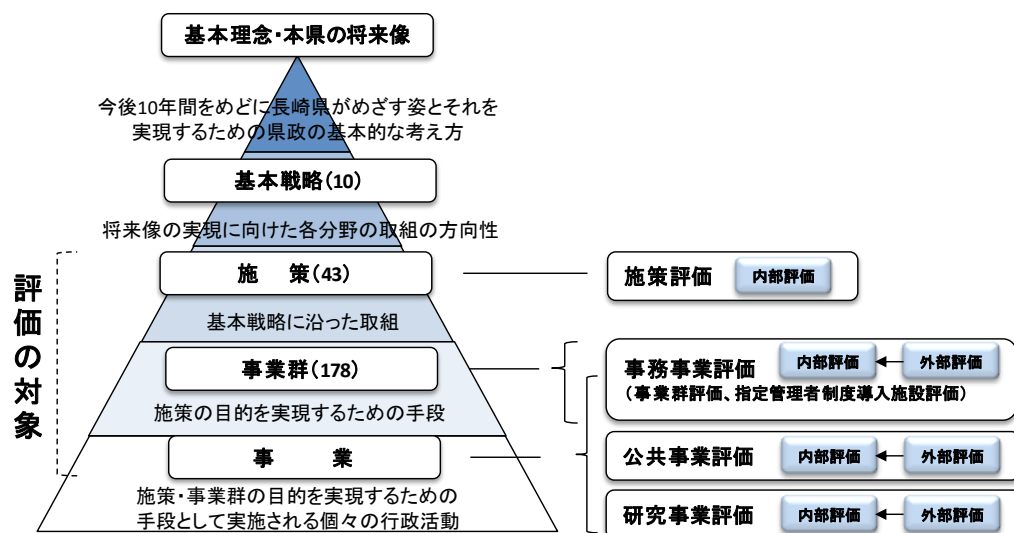
年 度	取組内容
平成13年度	○政策評価制度の本格導入 ○事務事業において、新規事業の事前評価、継続事業の途中評価を実施
平成14年度	○事務事業において、終了事業の事後評価を実施
平成15年度	○施策評価を実施 ○会館等公共施設の評価を実施
平成16年度	○長崎県政策評価システム改善委員会より、評価制度の改善等を提言
平成17年度	○システム改善委員会の提言を踏まえ、見直しを実施(条例の制定、評価調書の改善、ホームページのリニューアル、評価指標の総点検等)
平成18年度	○長崎県政策評価条例を施行(施行日:平成18年4月1日) ○事務事業の外部評価実施 ○指定管理者制度導入施設の評価を実施
平成20年度	○各部局が、より自立的に、かつ主体性を持つ事務事業評価を実施 ○施策評価を実施
平成23年度	○長崎県総合計画のスタートにあわせ、事務事業評価の対象を長崎県総合計画を推進する事業を実施
平成28年度	○長崎県総合計画のスタートにあわせ、個別の事務事業単位での評価から、総合計画の施策の下に位置づけられる事業群単位で、構成する事業をひとまとめにして評価する事業群評価制度へ見直し

(資料) 長崎県「政策評価」・「政策評価に関する基本指針」

(2) 評価の対象

長崎県においては、「長崎県総合計画チャレンジ2020」における「戦略」・「施策」・「事業群」・「事業」の体系の中で、施策を対象とした「施策評価」と、事業を対象とした「事業評価」を行っている。事業評価には、「公共事業評価」・「研究事業評価」と、これら以外の

すべての事業を対象とする「事務事業評価」が含まれる（図5. 1）。



（資料）長崎県「政策評価」・「政策評価に関する基本方針」

図5. 1 長崎県総合計画チャレンジ2020の体系と政策評価の関係

表5. 2 長崎県における政策評価の対象と種類

政策評価の対象と種類					
	区 分	施策評価	事務事業評価 (事業群評価)	公共事業評価	研究事業評価
内部評価	評価の対象	総合計画に掲げる施策を対象	総合計画を推進する事業(群)(公共事業及び研究事業を除く)を対象	道路、河川、港湾、漁港、土地改良等社会資本整備のための公共事業箇所を対象	県の研究機関が行う研究事業を対象
	評価の種類	途中評価 事後評価	事業群評価 途中評価(指定管理者制度導入施設)	事前評価 途中評価〔再評価〕	事前評価 途中評価 事後評価
	評価の実施時期	途中：概ね3年に1度 事後：施策終了の翌年度	毎年度	毎年度	毎年度
外部評価	有識者による評価の実施		事業群評価の結果について、長崎県政策評価委員会において調査審議	途中評価及び事後評価の結果について、長崎県公共事業評価監視委員会において調査審議	事前・途中・事後の評価結果について、長崎県研究事業評価委員会において調査審議
所管部署	担 当 課	企画振興部 政策企画課	総務部財政部	事前： 総務部財政部 途中・事後： 土木部建設企画課	産業労働部 企業振興課

（資料）長崎県「政策評価」・「政策評価に関する基本方針」

（３）評価の主体

長崎県においては、評価の主体は、内部と外部の両方である。内部評価は、施策や事業（群）を所掌する各課（室）自らが、「必要性」・「効率性」・「有効性」等の観点から評価を行い、必要に応じ、自ら見直しを検討するものである。施策評価や事業群評価については、所掌する各課（室）の評価結果のうち、県政の統一性を確保し、または総合的な推進を図る観点から必要があるものについて、知事による評価も行うこととなっている。外部評価は、政策評価の客観性・信頼性の向上を図るため、各課（室）が行った内部評価の結果について、有識者で構成する委員会に諮問するもので、評価の適切性・事業内容の適切性といった観点から意見を聴取し、事業に反映させるとともに、共通的な意見については他の事業についても適用を図っている。

（４）評価結果の公表

条例で公表が義務づけられている評価調書、政策評価結果の関係資料、基本方針、実施計画など、政策評価に関する情報を公表している。公表方法は、県民センター（本庁）・行政資料コーナー（長崎を除く各振興局）において全情報を公開するとともに、政策評価ホームページにおいて全情報を公開している。

また、政策評価に関する県民からの意見は、インターネット等により随時受け付けるとともに、政策評価の結果について、積極的に意見を募集する期間を設け、期間中に寄せられた意見については、県の考え方（対応）も併せて、県民センター等や政策評価ホームページで公表している。

さらに、政策評価の結果について、原則として、結果を取りまとめた直後に行われる議会（施策や事業を所管する各常任委員会）へ報告されることとなっている。

（５）地域経営力の重要指標としての政策評価

地域経営力の重要指標として、政策評価結果が利用されているが、本章で長崎県の地域経営力を検討するうえで、平成 28 年 11 月にまとめられた「長崎県総合計画の施策評価結果の概要」を活用した。これは、施策評価を県民に分かりやすくまとめて公表された資料であるからである。

5. 1. 2 長崎県の地域リーダー（キーパーソン）の育成

第 4 章では、政策の実行段階において、行政だけでなく、地域リーダー（キーパーソン）や人的ネットワークの育成が地域経営に必要であることを述べた。長崎県においては、いくつかの地域においては、地域リーダー（キーパーソン）が現れ、行政や他の団体との協働によって、地域経営が効果的に行われている事例が多くみられる。例えば、小値賀町の高砂樹史氏による NPO 法人おぢかアイランドツーリズム協会設置と、野崎島「自然学塾村」運営やアレックス・カー氏の支援を得た古民家再生による体験型観光振興があげられる。地域リーダー（キーパーソン）の育成方法については、行政主催の研修を座学で行うことが多かったが、長崎県においては、「次世代リーダー・ステップアップセミナー」や、特に

観光振興人材育成のための「ながさき観光大学講座」などが実施されてきた⁵⁸。「プロジェクト型人材育成システム」（プロジェクトを通じて、地域おこし人材や地域活性化市民プロデューサーを育成するシステム）などの実践的・体験的人材育成システムも開発されている。

5. 1. 3 長崎県の官民協働の運営力

第4章では、地域経営には、地方公共団体と、その住民との官民協働が求められることを述べた。長崎県には、現在 655 件の NP0 法人が活動しており、行政との官民協働事業も活発に行われている。また、住民運動を背景として、行政と民間企業・団体が協働により 15 年以上かけて地域経営を行ってきた例として、波佐見町の「来なっせ 100 万人」をスローガンとした街づくりがあげられる。民間資金の導入により波佐見温泉を復活させた「湯治楼」や陶器と農業を融合させた陶農レストラン「清旬の郷」、「ブリスヴィラ波佐見」・「AZ ホテル」の開業による滞在型観光への転換を図るなど、官民挙げた取り組みが行われている。

長崎県の官民協働による地域づくりは、施策評価に、「政策 8：地域発の地域づくりを進める」「施策 1：自発的な地域づくりの推進」として掲げられている。この施策には 9 つの数値目標が設定されており、これらの平均達成度は 96%で「おおむね達成」となっている。この背景には、「自治会・子供会など『支援を求める地域』と地域づくり団体とのマッチングを行い、地域の活性化に向けた活動に結びつけたほか、NP0 団体による提案型協働事業や大学等の研究成果・人材等を活用した連携事業の実施、および市町・民間団体が実施する地域づくり、景観整備等のまちづくりに対する支援を行った」ことがある。

一方、この中でも達成率が比較的低い数値目標は、「地域づくりに関する支援事業においての目標を達成した事業数の割合」が 83%であったが、「ノウハウを蓄積することができたことにより更なる改善を行い、継続的な事業の実施に向けた基礎づくりにつながった」としている。

5. 2 長崎県の人口減少対策と地域経営力

5. 2. 1 人口減少対策のための施策と評価

第4章では、人口減少対策における地域経営力として、人口の自然増加政策と人口の社会増加政策に分け、人口の自然増加政策として、①結婚支援政策、②子育て支援政策、人口の社会増加政策として、①地域外からの流入促進政策、②地域外流出の減少（緩和）政策を挙げた。長崎県の人口減少対策の政策評価を見ると、「政策 1：未来を託す子供たちを育む」「施策 1：子供の伸びやかな育ちへの支援」は、数値目標が 85%の達成率で「未達成」となっている。特に、「子育てについて楽しいと感じることの多い人の割合」が 48.6%と、目標未達であるだけでなく、平成 22 年度の 49.2%をも下回っている。また、「待機児童の解消」は達成率 55%と低いものの、平成 21 年度の 94 人よりは減少している。

⁵⁸ 菊森淳文（2007）「こうすれば地域再生できる―長崎県における地域経営の戦略」.p.65.

5. 2. 2 地域経営力を高めるための人口減少対策の施策

この評価結果に対応するため、「子育てについて楽しいと感じることの多い人の割合」については、子育てにかかる各種の経済的支援による負担軽減や、育児の情報交換の場の提供を含めた総合的な子育て支援に取り組むことになっている。また、「待機児童の解消」については、雇用情勢の改善による就業機会の拡大や、入所要件の緩和等を含めた定員増や施設整備等を進めるとともに、保育人材の確保を行うこととしている。

人口減少対策を進めて地域経営力を高めるためには、施策レベルで、合計特殊出生率の向上に加えて若年女性の人口を増加させることも併せて必要となることが指摘されているが、施策として明示的には盛り込まれていない。政策評価はあくまでも総合計画に盛り込まれた施策・事務事業の評価を行うことになるので、政策立案段階で施策として取り上げることが必要になる。また、現在の政策体系の中では、「施策5」の「次世代を担う産業と働く場を生み育てる」の中に雇用創出のための施策は盛り込まれているが、女性の雇用創出についての項目はない。これは、総合計画が、行政の縦割り組織の中で、部局ごとに施策が立案されたものを取りまとめるという政策形成手法をとっているためであると考えられる。

5. 3 長崎県の観光振興政策と地域経営力

5. 3. 1 観光振興政策についての施策と評価

第4章では、観光振興政策に関する地域経営力として、国内外共通の政策として、①観光プロモーション強化（情報提供・営業）、②地域資源を活用した各種プログラムの充実、③受入基盤・体制の整備・充実、海外からの観光客誘致について、④インバウンド対策の強化を挙げた。

「政策6：地域の魅力を磨き上げ人を呼び集める」は5つの施策から成る。長崎県の観光政策の政策評価を見ると、「施策4：文化・スポーツイベントを活用した交流の拡大」、「施策5：歴史的結びつきと文化的特性を活かした海外との交流の推進」が「達成」、「施策2：観光客の誘致促進」、「施策3：歴史・文化などの魅力の向上」が「概ね達成」、「施策1：魅力ある観光地づくりの推進」が「未達成」となっている。

「政策7：アジアと世界の活力を呼び込む」のうち、観光政策にかかわる施策は3つある。このうち、「施策2：クルーズ観光の拡大」、「施策3：外国人の受入環境の整備・向上」は、「達成」、「施策1：アジアの観光客の誘客強化」は「未達成」となっている。

これらの評価結果から、観光政策全般の達成度は高く、この背景には国が推進する観光立国（インバウンド観光の推進）による、観光客誘致の全国的な底上げが必要であると思われる。

5. 3. 2 地域経営力を高めるための観光政策についての施策

ここで、達成度が比較的低調な施策を見ると、「政策6：地域の魅力を磨き上げ人を呼び

集める」では、「県内入込観光客のうち、2 地点以上訪問した人の割合」の達成率が 87%であり、今後の取り組み方針を「さらなる周遊観光の推進が必要」としているが、より具体的な対応策が必要になるものと思われる。次に、「県管理国・県道の無電柱化延長」の達成率 73%であり、その原因として「想定外の支障が発生し計画より遅れたため、目標未達成となった。」としている。「政策 7：アジアと世界の活力を呼び込む」では、「国際定期航空路線の利用者数」の達成度が 75%、「国際定期航空路線数」の達成度が 33%であり、「施策 1：アジアの観光客の誘客強化」が総じて低調である。これについて、「観光地としての長崎の認知度について課題がみられる」と総括しており、中国・韓国・台湾等国別戦略を具体的に立て、課題解決に向けた取り組みを行うとしている。

現状では長崎県の弱点である観光政策の地域経営力を高めるためには、インバウンド観光客の誘致体制を強化することが必要となる。そのためには、受け身としての国際観光客誘致ではなく、国別顧客分析に基づく戦略的な誘致体制を作ることが必要であり、そのためには、全国で設置されつつある DMO (Destination Management Organization) の整備と実効性のある実施体制の確立が必要である。

5. 4 長崎県の物産振興策と地域経営力

5. 4. 1 物産振興政策についての施策と評価

第 4 章では、物産振興政策に関する地域経営力として、①商社機能の構築によるブランド化と販路拡大、②六次産業化による経営活性化の支援、③新技術や作物等の発掘と活用、④ICT 活用による経営力・販売力の向上、⑤生産基盤の整備・充実を挙げた。

物産振興政策は、生産面と流通面（販売面）から構成され、農林水産業など、縦割りの行政組織に合わせて、生産面の施策が重視されるきらいがある。流通面（販売面）の施策としては、「政策 4. 産業が輝く長崎県」では、「施策 1：ナガサキブランドの確立」、「施策 6：第二次産業や第三次産業との連携」、「政策 7：アジアと世界の活力を呼び込む」では「施策 4：県産品の輸出強化と企業の進出支援」が物産振興政策の中核部分である。

「政策 4：力強く豊かな農林水産業を育てる」の「施策 1：ナガサキブランドの確立」全体では未達成で、特に、「事業関与による生産・出荷団体、メーカーとの新規流通企業等との取引件数」が達成率 22%、「グルメフェア参加店舗数」が達成率 49%と低い。また、「第二次産業や第三次産業との連携」は総じて達成率が高い。この背景には、長崎県の各地域で、農商工連携や六次産業化に取り組んできた歴史があるものと思われる。

「政策 7：アジアと世界の活力を呼び込む」「施策 4：県産品の輸出強化と企業の進出支援」は、達成率が「概ね達成」となっている。これについては、近年、中国・東アジア向けの水産品・農産品の輸出を長崎県が戦略的に進めてきたことの成果が上がってきていると考えることができる。

5. 4. 2 地域経営力を高めるための物産振興政策についての施策

これらの施策のうち、達成率が低かった「施策 1：ナガサキブランドの確立」について

は、農林水産業の加工産業（二次産業）・流通業（三次産業）との連携があまり進んでいないことを意味すると思われる。この背景には、農林水産業といった生産面（一次産業）によって縦割り組織となっており、加工面（二次産業）・流通面（三次産業）が相対的に振興対象となっていないことが懸念される。「水産加工品出荷額」の達成度が、77%、「県産品かどうかを重視して買い物する人の割合」が同 68%といずれも未達成であり、これへの取り組み方針を、「事業者への生産体制への支援や県民に対する県産品の愛用推進の機運醸成などに課題がみられる。」としている。農水産品のブランド化を図るには、生産面だけでなく、加工面・流通面を含めたトータルなマーケティング戦略が求められる。

5. 5 長崎県における戦略的地域経営の可能性と手法

5. 5. 1 政策評価の観点から見た戦略的地域経営の達成度

長崎県の政策評価の中で、人口減少対策、観光振興政策、物産振興政策の達成度を見てきた。各政策の達成度は総じて高いが、一方、達成率の低い施策もある。

第4章で述べた通り、戦略的地域経営とは、「従来の政策体系（総合計画・施策・事務事業体系）だけでなく、企業経営と同様、予算制約下での効率的・効果的な政策形成・実行・評価を行う経営」のことである。ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）は、業績・成果による統制、市場メカニズムの活用（民営化手法等）、顧客主義（住民をサービスの顧客とみる）について、戦略的地域経営を進めることになった。長崎県の政策評価についても、業績・成果による統制、顧客主義の面で、施策・事務事業を評価している。政策・施策・事務事業を着実に実行することにより、観光振興政策のようにマクロ経済指標の改善につながりやすいものもあるが、政策効果がマクロ経済指標に表れるのに時間を要する政策もある。

5. 5. 2 戦略的地域経営に向けた課題

戦略的地域経営を行うにあたって、政策評価では十分には達成されない経営の側面として、財務と人材育成の側面がある。

（1）財務の側面

財務の側面とは、①個別事業にかかる費用便益比の最大化や外部資金の調達、②財政全般にかかる収入確保・地方債格付けの改善などの側面である。「個別事業にかかる費用便益比の最大化」については、当該地方自治体の総予算に比して大きな建設プロジェクトの例が想定され、長崎県の場合も、新幹線をはじめとする建設投資や道路・トンネルへの投資と経済効果の比較が行われて来た。「外部資金の調達」については、国等の補助金・交付金活用や、長崎市図書館・同市民病院で導入されてきた PFI（Private Finance Initiative）/PPP（Public Private Partnership）、既存施設の再建築のためのコンセッションなどの民間資金導入の手法が取りうる。また、「財政全般にかかる収入確保・地方債格付けの改善」は、地方自治体の財務セクションで検討・実施はされているが、政策形成過程は、結果以

外公表されていないことが多い。

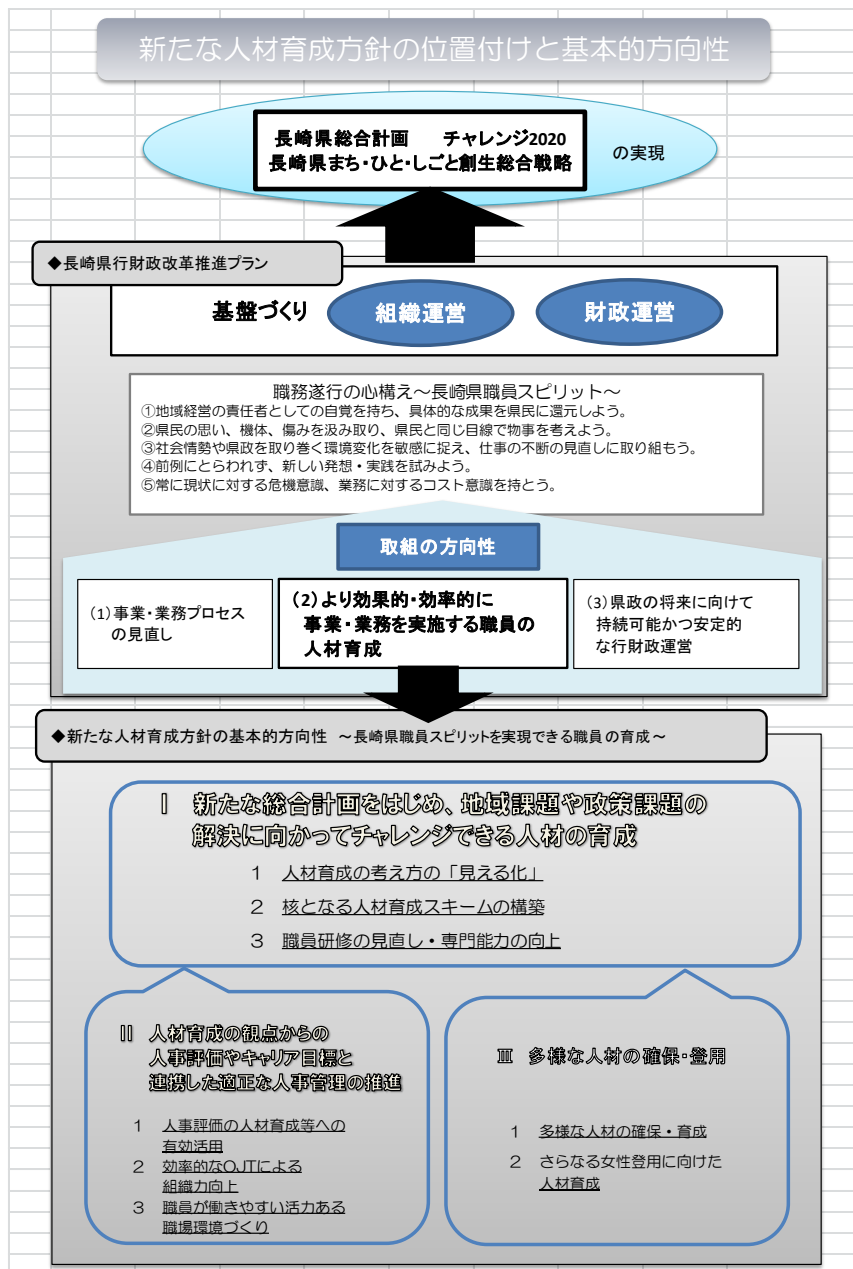
長崎県の「財務の視点」を評価するためには、一般会計における「長崎県中期財政見通し」が最も重要である。歳入・歳出、差し引き（収支）、年度末県債残高、主な社会保障関係費、公共事業費等の増減が、県の財政状態を最も表現しているからである。その一部分を形成する、大規模プロジェクト（新幹線・港湾整備・都市再開発等）は、費用便益比や投資額・建設後の維持管理費等を評価することが必要であり、政策評価の中の「公共事業評価」で、個別に行われている。

（２） 人材育成の側面

人材育成の側面とは、①スキルのある多様な人材の採用・育成、②積極的な組織文化の醸成や公務員意識の改革、③ナレッジ・マネジメント能力の強化などの側面であり、これらも人事セクションでは、「人材育成計画・指針」などの形で検討・実施されているが、その政策形成過程は、結果以外公表されていないことが多い。一方、地方公務員に対しても、人材育成と並んで、国家公務員同様に、人事評価制度の導入が求められており、各地方自治体において、「目標管理制度（Management by Objectives：MBO と略）」などが検討・試行されている。MBO は、民間企業等が先行して実施しており、目標設定等の困難性も指摘されている。地方自治体では、現状の人事評価は能力評価に主眼が置かれており、実績が問われていないことから、成果にコミットするという点で一定の意義はあるものとする。

人事評価制度は、総合計画の実現に向けた、職員ごとの業務目標を設定し、実現に向けて努力させ、これが人材育成に資することになる。この観点から、総合計画—政策評価—人事評価は関連し合った一連の制度であるともいえる。

長崎県においては、人材育成方針として、平成 28 年 3 月に「新・ながさき人材育成プラン 21」が策定されている（図 5. 2）。これは、総合計画における取組の柱として、政策形成や事業執行における業務プロセスの見直しや持続可能かつ安定的な行財政運営とともに掲げられている「より効果的・効率的に業務を実施する職員の人材育成」に向け、人材育成への取り組みの充実・強化を図っていくものである。その柱は、①人材育成、②人事評価と適正な人事管理、③多様な人材の確保・登用から成っている（図 5. 2）。この中で、人事評価の人材育成等への有効活用が掲げられている。新しい人事評価制度が管理職（課長級以上）に対して行われてきており、これを全職員に広げることが検討されていることから、人事評価に基づき、各職員の長所等を活かしたキャリア開発が行われることが、人材育成を通じた行政サービスの向上につながるものと考えられる。



(資料) 長崎県「新・ながさき人材育成プラン 21」

図 5. 2 長崎県における新たな人材育成方針の位置付けと基本的方向性

5. 5. 3 BSC 導入の可能性

(1) 長崎県における BSC の視点から見た戦略的地域経営の現状

第 4 章では、「戦略的地域経営」の具体化のための手法として、BSC の考え方を導入することを上げている。BSC の特徴は、①経営全体の現状を一枚の表で鳥瞰・俯瞰できること、②経営指標と事業戦略が整合されている表であること、③顧客・業務プロセス・財務・学習と成長の 4 つの視点で戦略目標の整合が取れること、④先行指標と結果（事後的指標）

が関係づけられていること、などがあげられる。そして、顧客の視点と業務プロセスの視点は政策評価に相当程度盛り込まれているが、財務の視点と学習と成長の視点は、施策・事務事業との関係で考慮されておらず、地方自治体の住民にも政策形成過程が見えないという課題がある。

長崎県の場合、財務の視点、学習と成長の視点について、それぞれ独立した部署で個別に検討・実施されている。

(2) 長崎県における BSC 導入の可能性と課題

長崎県の地域経営の現状を見ると、戦略的地域経営に向けた BSC 導入の可能性は、次の観点から十分にある。

- ① 長崎県では政策評価の手法について順次改良してきていること。これによって、多くの重要な施策・事務事業が管理できており、達成・未達成の整理が行われていること。
- ② 政策評価以外に、人材育成計画・中期財政計画等、地方自治体全体として「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。ただし、これらが部署ごとの縦割り組織に沿った計画・意思決定となる傾向にあり、政策体系と必ずしも結びついていないこと。
- ③ 現状では、4つの視点を結び付けて、施策・事務事業を効率的・効果的に進めるというインセンティブが働かない。「誰のための、何のための地域経営か」という位置づけを首長が示すことが必要である。

一方、長崎県が BSC を戦略的地域経営の手法として実行する場合、他の地方自治体と同様、次の課題を解決することが必要となる。

- ① 民間企業と異なり、対象とする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、政策の柱や軽重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が重要となる。また、これを進めるための企画人材の育成が不可欠である。
- ② 4つの視点を一つの表にまとめることは必要であるが、段階を追って進めることが必要であり、現実的には、他の地方自治体の導入試行にもあるように、大きな部局のくくりで行うことが必要となる。この点で、組織が大きな県・市よりも、中規模以下の市町の方が、BSC による経営を進めやすい。
- ③ BSC を実施するには、多くの組織的・技術的障壁を乗り越えることが必要となることが予想される。そのため、戦略的地域経営を進めるという首長の意思決定と指導力（リーダーシップ）」が求められる。
- ④ BSC を実施するためには、誰のために何故実施するのかなど、地方自治体内のコンセンサスと職員の意識改革が求められる。

このように、長崎県においては、行政経営の一環として BSC を導入する可能性は十分にあり、上記課題を解決しながら、BSC 導入について、首長のリーダーシップの下で進めてい

く必要がある。

参考文献

1. 長崎県（2016）,「政策評価」・「政策評価に関する基本指針」.
2. 長崎県（2016）,「長崎県総合計画の施策評価結果の概要」.
3. 長崎県（2016）,「平成 28 年度施策評価の結果について（事後評価）」.
4. 長崎県（2016）,「長崎県中期財政見通し（平成 29 年度～平成 33 年度）」.
5. 長崎県（2016）,「新・ながさき人材育成プラン 21」.
6. 長崎県（2016）,「長崎県総合計画チャレンジ 2020」.
7. 斎藤達三（1999）,「自治体政策評価」（ぎょうせい）.
8. 新世紀自治研究会（2000）,「行政評価のツボ 市町村のための行政評価導入」（ぎょうせい）.

第6章 研究の総括と今後の課題

6. 1 研究の総括

現在、我が国の地域経済は、人口減少・少子高齢化というマクロ経済の構造要因の影響を強く受け、大都市圏とは異なり、地域経済成長の制約を受けている。長崎県もその例外ではなく、おおむね日本全体よりも経済成長率が低い状態が続いている。そのような環境下にあって、地域振興策の重要性が高まっており、有効な政策として、人口減少対策・観光振興政策・物産振興政策を取り上げ、それぞれの経済的・経済外的効果を分析し、相互関係を検討した。また、政策によって地域振興が図られるためには、個々の政策の立案・実行だけでなく、それらの政策を行政と住民が協働して総合的に実施し、効率的・効果的な地域振興を行う「戦略的地域経営」が重要であることを述べた。そして、戦略的地域経営を確実に実行するための手法として、不完全さは残るものの、バランス・スコア・カードを利用する方法と、その限界・課題について検討した。

第2章では、地域振興政策の中で、マクロ経済的手法を用いて政策の有効性を検討するため、人口減少政策・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た。人口減少対策については、人口の自然増加政策と社会増加政策の双方が重要で、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」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強いこと（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、日本型 CCRC（サービス付き高齢者住宅を活用することが基本）に住所地特例を広く認めることにより、地方圏の人口増加には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・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わかった。国際観光客の受け入れには、ホスピタリティ（おもてなし）精神の発揮など、日本人の強みを生かせる部分もあるが、現段階では、観光情報の世界への発信・観光 ICT・外国語対応能力などのインフラ面の充実が求められることを論じた。

次に、人口減少対策・観光振興政策・物産振興政策の経済効果と経済外効果を上げたうえで、施策・プロジェクトの意思決定のために、産業連関表に基づく経済波及効果を算出し、投資・支出と比較する B/C（費用便益分析）の限界と、事業開始後の継続性の担保の重要性を指摘した。

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。

第2章の後半で、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・移入ともプラスの影響を与え、特に移出は地域総生産の大きな増加をもたらすこと（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、正の相関関係が見られること、を上げている。

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事業へのシフトを図ることが必要であること、を上げている。②SWOT分析については、長崎県の置かれた現状を、強み・弱み・機会・脅威に分けて、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、観光等サービス業からの産業構造変革を課題として上げている。

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について政策提示を行った。

第一に、人口減少対策については、（ア）合計特殊出生率を高める政策と、（イ）婚姻数を増やす政策を行うことが必要であり、この二種類の政策は、相互に関連している。特に、合計特殊出生率と社会・経済指標（43指標）の相関関係を46都道府県について分析すると、合計特殊出生率は、女性就業率・住環境・産業構造等と強い正の相関が見られた。その結果、具体的な課題解決に向けた政策としては、多様な出会いの場の創出・未婚の解消・早婚の促進、若い世代における多子出産の促進、子育てに関する経済的不安の解消（就労と両立支援）が整理される。これらの課題を踏まえ、効果的な政策として、（ア）戦略的な婚活支援策の展開、（イ）若い世代や多子世帯を対象とした重点的なインセンティブ付与、（ウ）子育てに関する経済的不安の排除（就労と育児の両立支援）の方針に沿った政策立案を提示した。

第二に、人口減少対策のための雇用創出政策として、地場産業振興政策と企業誘致政策を、業種の雇用力・稼ぐ力を基礎として検討し、修正特化係数が1を超える、水産養殖業・漁業・水運業・はん用機械器具製造業・協同組合が基盤産業として位置づけられ、これらを基盤産業として振興することが得策であると結論づけた。

次に、長崎県地域特有の課題として、地域振興政策としての離島政策を取り上げ、離島という特殊な地域における①定住促進政策、②交流促進政策を検討し、最後に離島振興政策の県内の成功事例として、小値賀町と五島市を上げた。

第4章では、第3章までに述べた各カテゴリーの政策を進めた結果成功するかどうかは、地域経営力と、地域における「戦略的地域経営」が鍵を握ることを述べている。まず、地域経営力を定義し、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官民協働の運営力を上げた。次に、地域経営力を測るための

行政評価・政策評価の手法と、成果指標としての（ア）マクロ経済指標（アウトカム）、（イ）中間指標（アウトプット）、（ウ）住民満足度調査に基づく指標を上げた。また、このような地域経営力の具体化を図るため、人口減少政策・観光振興政策・物産振興政策における地域経営力の要点を整理した。

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・評価が求められており、その具体化のために、1980年代半ばにアングロサクソン系諸国で、国レベルで行われてきたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）の手法が開発・実行されてきたことを上げている。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」を進めるために、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の活用方法について整理した。そして、我が国で平成27年度以降に立案されてきた「戦略的地域経営」の萌芽ともいえる「地方創成・総合戦略」を例にあげ、総合戦略を長期的に支える、BSCの4つの視点のうちの、「財務の視点」（可能性と制約の視点）、「学習と成長の視点」が総合戦略には盛り込まれておらず、総合的に地域経営を捉えるための、BSC導入の意味を指摘した。

一方、BSCが多くの地方自治体で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導入や試行の事例を見ると、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。

戦略的地域経営の定着に向けて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、その重要性は高まると思われる。その背景には、（ア）地方自治体財政状況の悪化、（イ）住民及び住民団体（オンブズマンを含む）からの地方公共団体に対するサービス要望の多様化・高度化があげられる。

最後に、BSC導入の成功の条件を整理した。各視点を見ると、（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を上げた。そして、地方自治体を「地域」としてだけでなく、「組織体」として見て、政策評価・管理を行うことにより、効果的な「地域経営」が可能となり、政策の「集中と選択」を行うことにより、「戦略的地域経営」へと変化させていくことが可能となる。

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。まず、長崎県における地域経営力の指標と評価について、長崎県レベルの政策評価を中心に、

地域リーダー（キーパーソン）の育成、官民協働の運営力についても検討した。人口減少対策については、政策評価結果を見る限り、少子化対策について不十分であるだけでなく、合計特殊出生率・若年女性の人口を増加させる施策も不十分である。観光振興政策については、政策評価を見る限り、これまで行ってきた観光集客はおおむね達成しているが、観光インフラ整備や、外国人観光客対応が大きな課題である。物産振興政策については、農商工連携や六次産業化や、県産品の輸出強化はおおむね達成している一方、農水産品のブランド化や生産と流通の連携が大きな課題である。

このように見ていくと、第2章～第3章が、地域振興における効果的な政策カテゴリー、特に、人口減少対策・観光振興・物産振興がマクロ経済的にも、地域の課題解決という定性的にも重要であることを述べたうえで、第4章で、それら政策を、地方自治体と住民が協働して、長期にわたる実行・評価を通じて改革を進めていくための仕組み・体制作りを述べている。この前半・後半の関係は、「地域を豊かにするための経済・産業政策」（経済）と「経済政策を効果的・効率的に使った地域経営」（経営）の関係にあると言える。

6. 2 今後の課題

以上の研究に関して残された今後の課題について検討する。

6. 2. 1 経済・産業の定量分析の改善（経済分析自体の課題）

第2章で見てきたように、地域の経済産業分析、特に定量分析については、産業連関表を含む数値データが必要である。ところが、地域のマクロデータは、「県民経済計算」が基本であり、統計が発表されるまでにタイムラグがあり、すぐに政策立案に生かすことが難しい。また、産業連関表に用いられる業種分類も、「サービス業」の範囲が広く、しかも、観光業など、複数の業種にまたがることは明確であるが、どの程度観光業としての経済活動が行われているかの判断が難しい。さらに、観光実態（観光客数・観光消費額）を表す指標も頻度とスピードの点で困難に直面している。もちろん、これらの一部は、内閣府が進めている RESAS やビッグデータ解析で解決される部分があり、従来の統計データに代わる、経済・産業データが求められる。

6. 2. 2 戦略的地域経営の手法の改善（地域経営手法の課題）

第5章で見てきたように、戦略的地域経営の重要性は理解されても、それを住民にもわかるように表現し、評価する仕組みが必要となる。バランス・スコア・カードは、営利・非営利組織を問わず、わかりやすく、優れたツールであるが、これを定着させるための仕組みが必要となる。その方策は、①従来から策定されている総合計画や27年度から策定されている総合戦略のエッセンスだけを抽出した BSC 作成と、既存計画・戦略との併用、②既存の計画・戦略ではない、「財務の視点」、「学習と成長の視点」の数値化による BSC 試行、③活用しやすい IT ソフト・ツールの導入、などがあげられる。また、政令指定都市など、過去の BSC 試行の評価を踏まえ、数値目標の導入数、対象とする部局等の段階的導入など、円滑な導入に努めることが必要となろう。また、BSC 導入の成果が現れやすい比較的小さな

地方自治体での導入を、大学・シンクタンク等との協働によりモデルとして進めることも円滑な導入のためには効果的であると考ええる。

6. 2. 3 地域経営における政策と実行力の関係（相対的優位性）

地域経営において、数値目標の達成や経済的な豊かさの獲得、住民満足度の向上など、成功と考えられる地方自治体で、地域経済分析等を踏まえた政策立案、政策の実行と評価の二つのうち、いずれが相対的により重要かなどの研究が必要である。企業経営の場合、戦略・計画策定や商品開発に長けた企業と、販売・製造等で実行力に長けた企業のいずれが高い業績（パフォーマンス）を上げることができるか、が注目される。同様に、地方自治体の場合も、総合戦略・総合計画等の策定段階で、いかに具体的な事業プロジェクトの企画を想定しておくかという、計画・企画能力と、その戦略・計画・企画を、首長をトップとする組織で実行し、成功に導くかという能力の両方が問われることが多い。バランス・スコア・カードは、特に後者、すなわち政策の実行・評価段階で必要な手法として重要性を増すと考えられる。

6. 2. 4 地方と大都市の戦略的発展を支える国家的な仕組みの検討

地方において、戦略的地域経営の取り組みが行われているが、大都市と比べて、地方府の政策立案能力や官民協働体制の面で遜色ないと仮定しても、人口減少・高齢化の進展に伴い、地域経済の規模、地場産業を中心とする産業集積、経済を支える人材の量と多様性の面などで、地方が劣位に立たされることは十分にありうる。これは、人口の社会的移動で、戦後から、地方が大都市への人材の供給基地であり、今後も大都市への人口流入傾向が続く可能性が高いことから、止めることが難しい現象であると考えられる。例えば、地方でよく議論される、「地方で高校までの教育を行っても、多くの人材が大都市に流出してしまう」という地方政府の悩みが聞かれる。そこで、このような傾向の存在を是認したうえで、地域経済の維持・拡大を目指して地方政府が官民協働で戦略的地域経営に効果的に取り組む場合に、国から地方に対し、より多くの交付税の傾斜配分を行うなど、地方の発展を助ける国富の配分を行うような制度上の仕組みを考えることが求められる。このような課題を解決することにより、効果的な戦略的地域経営を推進し、地域経済の発展、ひいては国家経済の発展につなげることが可能となると考える。

謝辞

本論文は、長崎総合科学大学大学院工学研究科 杉原敏夫教授の多大なご指導とご鞭撻を賜って実施した研究結果を取りまとめたものです。ここに謹んで心からの感謝の意を表します。

また、本研究を行うにあたり、同大学院ブライアン・バークガフニ（Brian F. Burke-Gaffney）教授には、有益なご助言、ご指導を賜りました。ここに記して深甚なる謝意を表します。さらに、同大学院田中俊彦教授、長崎大学大学院経済学研究科西村宣彦教授には本論文の審査において有益なご助言、ご指導を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

最後に、本論文を取りまとめる研究の期間中支えてくれた公益財団法人ながさき地域政策研究所の皆様、および家族に感謝します。