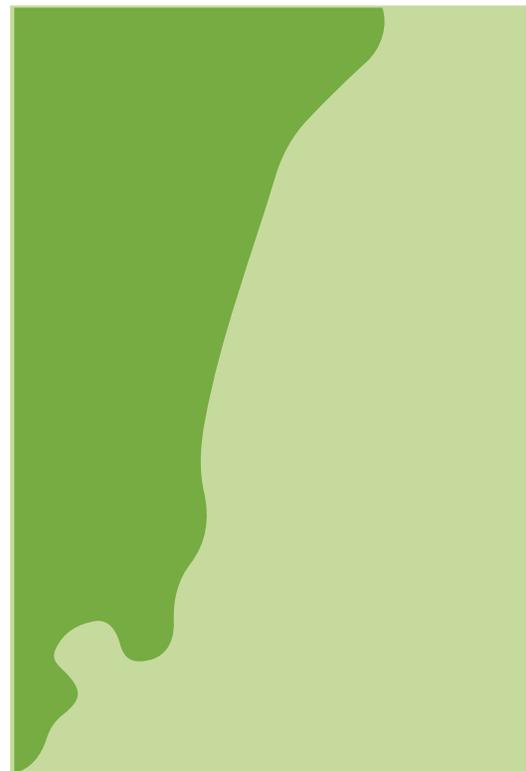


九州佐賀 総合政策研究

2017年
第1号



佐賀地域経済研究会

ISSN 2433-426X

九州佐賀 総合政策研究

佐賀地域経済研究会

第1号 2017年（平成29年）9月 目次

[寄稿論文]

第1次・第2次地方分権改革における国・地方間関係の変容と課題 — 行政法学の見地から —

早稲田大学大学院法務研究科 教授 人見 剛 …… 1

佐賀地域の公共交通

— 「交通まちづくり」による戦略 —

関西大学経済学部 教授 宇都宮 浄人 …… 29

[地域課題調査 報告書]

九州佐賀国際空港の利用者の特徴と旅行行動

— 上海便の聞き取り調査から —

公益財団法人アジア成長研究所 教授・研究部長 戴 二彪 …… 39

九州佐賀国際空港の利用者の特徴と旅行行動

— 仁川便の聞き取り調査から —

佐賀大学経済学部 教授 亀山 嘉大
佐賀大学経済学部 准教授 洪 延和 …… 57

佐賀市内における外国人旅行者の行動と宿泊施設の対応

— 佐賀駅周辺と古湯温泉の市内宿泊施設への調査を中心に —

佐賀大学経済学部 准教授 野方 大輔
東京一番フーズ 武富 良太 …… 77

[研究会 報告]

第206回 佐賀地域経済研究会

地方都市における中心市街地の現在と今後

…… 91

第207回 佐賀地域経済研究会

広域連携を活用したインバウンドの推進

…… 97

佐賀地域経済研究会 開催記録

佐賀大学経済学部地域経済研究センター 近刊紹介

第1次・第2次地方分権改革における国・地方間関係の変容と課題 —行政法学の見地から—★

早稲田大学大学院法務研究科 教授 人見 剛

1. はじめに

本稿の内容は、第1次・第2次地方分権改革の概要を紹介した上で（第2節・第3節）、機関委任事務の廃止後の課題や行政的・立法的関与の縮減に関する現在の課題（第4節）、そして市町村への事務移譲に関する課題（第5節）を検討するものである。最後に、関与に係る係争処理手続に関する現状と課題を辺野古訴訟に関する検討を中心として論じる（第6節）。

2. 第1次地方分権改革

2.1 第1次地方分権改革の概要

20世紀末の1995年に制定された地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会（1995～2001年）の主導の下行われた、いわゆる第1次地方分権改革によって、様々な制度改革がなされた。具体的には、①機関委任事務の廃止とそれの自治事務ないし法定受託事務への再編成、②国等による関与の縮減とそれに係る実体法的・手続法的ルールを整備、③一定の関与に対する地方公共団体からの国地方係争処理委員会への申立て等の係争処理制度の新設、④機関委任事務制度を前提としていた地方事務官制度の廃止、⑤市町村までの一定の権限委譲とその受け皿としての特例市制度の創設、⑥地方公共団体の組織・人事の自由を縛っていた職員・組織・施設等の必置規制

の一定の縮減、⑦一部の国庫補助負担金の廃止・一般財源化、⑧法定外地方税に係る制限・許可制の緩和や起債許可制の廃止による地方公共団体の財政自主権の拡大などである（人見、2009、pp. 16-17）。

以下では、これらの諸改革のうち最も重要な①から③について、その内容をより詳しく紹介しておこう。

2.2 機関委任事務の問題点^(注1)

第1次分権改革の最も重要な成果が機関委任事務の廃止であったことは、衆目の一致するところである。機関委任事務とは、法律又はそれに基づく政令により地方公共団体の執行機関に委任された他の行政主体の事務を意味し、特に国から地方公共団体の首長に委任された国の機関委任事務が量的にも質的にも重要である。

まず、機関事務を処理する限りで知事や市町村長は国の下級行政機関と位置づけられ、主務大臣や（国の機関としての）知事の包括的な指揮監督権に服することになる。また、行政上の不服申立ての制度においても、大臣や（国の機関としての）知事が、地方公共団体の長の上級庁たる審査庁として、住民からの不服申立てに対応して知事や市町村長の処分の適法性・妥当性の審査を行った。そして、これらのことは、大臣分担管理制の国の縦割り行政が、首長の下での地域行政にも貫徹することを意味した。

* 本稿は、2016（平成28年）5月25日（水）に、佐賀大学で開催された第205回 佐賀地域経済研究会での同名の報告原稿をもとに、その後の制度運用の動向等も踏まえて加筆・修正を行ったものである。

次に、機関委任事務は、法的には国の事務であるので、地方議会の条例制定権や調査権が及ばず、住民代表議会のコントロールを免れることにもなっていた。いわば住民自治の原則も、この限りで大きく制約されていたのである。

しかも、こうした機関委任事務が、都道府県の事務の7~8割（例えば、各種の営業許可、大気・水質汚染防止のための規制、道路法・河川法などの営造物管理、都市計画・開発許可など）を、市町村事務の3~4割（例えば、戸籍管理、外国人登録、建築確認、生活保護の決定と実施など）を占めるといわれるほど膨大な量であった。こうした機関委任事務の性格と量に規定されて、地方自治の保障を定めたはずの日本国憲法下の国・地方間関係は、あたかも国→都道府県→市町村という上下・主従の関係であるかのように観念されてきたのである。

このように、機関委任事務制度は、日本の地方自治制度の集権的分散システム（地方公共団体において処理されている事務の量が大きいという意味で分散的であるが、その実質的な決定権が中央政府に掌握されていて集権的であるシステム）の中核をなしてきた。この機関委任事務制度を廃止することにより、都道府県知事や市町村長は、国の下級機関としての性格を払拭し、完全に地方自治体の首長となるわけである。対等平等の並立関係としての国・都道府県・市町村関係を実質的にも確立する制度基盤が、戦後半世紀近くを経てようやく形成されたということができよう（人見、2009、p. 17）。この意味で、第1次地方分権改革は、第2次世界大戦後の戦後改革において不十分であった（国の総合的的地方出先機関の性格を帯有していた）都道府県の完全自治体化を成し遂げるものであるとも評されたのであった（西尾、1999、p. 39；pp. 102-117；pp. 154-167）。

2.3 機関委任事務の廃止と自治事務と法定受託事務への再編成

第1次地方分権改革の結果、機関委任事務は、その約7割が自治事務化された（例えば、各種営業許可、建築基準法に基づく事務、社会福祉施設の設置許可等 398件）。自治事務とは、旧地方自治法の下では、その本来的帰属を問わず（公共事務、行政事務、団体委任事務を包含する^{（注2）}）地方公共団体の事務を包括的に指す講学上の概念で、機関委任事務と対になる概念であった。そして、新地方自治法では、自治事務は、「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう」（自治法2条8項）と控除的に自治体の原則的な事務として包括的に定められることになった。

しかし、地方公共団体が処理している事務を全て国の自主・自立性が強く保障される自治事務にする訳にはいかないと考えられ、新地方自治法では、自治事務と並んで、新たに「法定受託事務」という事務類型が設けられた。法定受託事務は、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」（自治法2条9項1号）と定義され、機関委任事務の3割以上が、この法定受託事務とされた（例えば、国道管理、一級・二級河川の管理に関する事務、生活保護の決定・実施に関する事務等 275件）。なお、市町村選挙管理委員会が都道府県議会議員選挙を執行する場合のように都道府県・市町村関係にも国・地方間関係と同様の事務があることが意識され、これは第2号法定受託事務とされ、国・地方間のそれは第1号法定受託事務とされた。第2号法定受託事務は、量的にも質的にも小さなものであるので、法定受託事務としては、以下専ら第1号法定受託事務を念頭に論

じることとする。

法定受託事務は、もともと国政選挙の実施、旅券の交付などの明白な国政事務が想定され、それが自治体に委託されるものと観念されていた。しかし、最終的に新地方自治法に規定された法定受託事務は、上記のように国の事務が自治体に委託されたものではなく、自治事務と同様地方公共団体の処理する事務（自治体事務）であり、ただ、国によるその適正処理確保のための措置、すなわち関与が強く認められる事務ということになったものである^(注3)。したがって、かかる事務区分の主な意義は、両者に係る関与法制の違いに帰着するが^(注4)、これについては、後に詳しくみることにする。

法定受託事務は、その定義にもあるように、法律・政令に特にそれとして定められている。加えて、自治体の処理する事務の中で、どの事務が法定受託事務であるかの一覧性を確保するため、①法律の定める法定受託事務は、地方自治法の別表第1と第2に列挙され（自治法2条10項）、②政令の定める法定受託事務は、自治法施行令自体が定めるものは同令223条と224条に、それ以外の政令に基づくものは同令別表第1と第2に列挙されている（同令1条）。さらに、③自治法自体が定めている法定受託事務もあり、それについては、同法の第4編に第1号法定受託事務（自治法298条）と第2号法定受託事務（自治法299条）に分けて具体的に列挙されている。③の具体例を挙げると、市町村の事務処理について、国の各大臣が直接関与することは例外で（例えば、自治法245条の5第4項、245条の7第4項）、通常は都道府県の機関が自らの判断で（自治法245条の7第2項）、あるいは大臣の指示を受けて関与を行うが（自治法245条の5第2・3項、245条の7第3項）、このような関与主体としての都道府県機関の事務のかなりの部分は、法定受託事務と位置づけられ

ている。

2.4 国（及び都道府県）の行政的関与の実体法的ルール^(注5)の整備

関与とは、地方公共団体の事務処理に関し、国・都道府県の機関が、一定の行政目的を実現するため、固有の資格^(注6)にある自治体に対して具体的かつ個別的に関わる行為（自治法245条）である。地方自治法は、そうした関与の基本類型として、「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「是正の要求」、「同意」、「許可、認可又は承認」、「指示」、「代執行」（以上、自治法245条1号）及び自治体との「協議」（同条2号）を定め、これ以外の関与（同条3号）は自治事務・法定受託事務を通じて例外とされる（自治法245条の3第2項。自治関与典型主義^(注7)）。そして、地方公共団体は、「その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ」、関与を受けたり、関与を要することとされることはない（自治法245条の2）。従前の機関委任事務における包括的指揮監督権や自治事務に対する不透明な関与のあり方を改め、国等が地方公共団体に対して関与を行う際には法律・政令の根拠を要することとしたものである（関与法定主義^(注8)）。そして、関与は「その目的を達成するために必要な最小限度のものとするともに」、地方公共団体の「自主性及び自立性に配慮しなければならない」（自治法245条の3第1項）。

まず、自治事務の処理に関しては、国は、「代執行」、「同意」、「許可、認可又は承認」、「指示」にあたる関与をしないようにしなければならない（自治法245条の3第2項、第4～6項）。地方自治法のみならず個別法においても、これらの類型の関与を自治事務については定めないことが求められる。自治事務に対する関与は、助言・勧告、資料の提出の要求、協議などの「非権力的関与」が中心となる（自治事務に関する非権力的関与の

原則)。

もつとも、各大臣は、地方公共団体の自治事務の処理が、違法あるいは「著しく適正を欠き、かつ明らかに公益を害していると認めるとき」には、地方公共団体に対して自ら是正の要求をし、あるいは都道府県の執行機関に指示して是正の要求をなさしめることができる^(注9)(自治法245条の5)。是正の要求を受けたとき、地方公共団体は、違反の是正・改善のための措置を講じなければならないが(同条5項)、法定受託事務のような代執行(自治法245条の8)その他の実効性担保手段(行政強制や罰則)は与えられてはいない。また、いかなる改善措置を採るかについても、それは地方公共団体の判断にゆだねられていると解される。

これに対し、法定受託事務は、「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」であるがゆえに、自治事務については原則的には許されない権力的関与も基本類型に含められている。各大臣は都道府県に対し、都道府県知事は市町村に対し、地方公共団体の法定受託事務の処理が違法あるいは「著しく適正を欠き、かつ明らかに公益を害していると認めるとき」、是正・改善のため講ずべき措置に関する指示をすることができる(自治法245条の7)。これが法定受託事務に対する「是正の指示」である。自治事務に関する「是正の要求」とは異なり、改善措置の内容について、地方公共団体は、指示された是正・改善のための措置の内容に拘束されるとされている。さらに、この指示に従わない場合には、「代執行」(自治法245条の8)がなされ得る。「代執行」の手続は、かつての機関委任事務に係る「職務命令執行訴訟」手続と基本的に同様である。実体法上の要件は、私人に対する行政強制としての行政代執行法に基づく代執行に酷似しているが、執行側たる各大臣等が高等裁判所に訴訟を提起して勝訴しなければ代執行を行うことができず、その訴訟では、自治

体の事務執行の違法性等を含む是正の指示の関与の適法性も司法審査に服することになる^(注10)。

2.5 国(及び都道府県)の行政的関与の手続法的ルール^(注11)の整備

関与の手続については、国や地方公共団体が国民・住民に対して行う行政処分や行政指導に関する手続ルールを定めた行政手続法^(注12)に準拠した、公正・透明性担保のためのルールが、新たに設定されることとなった。

まず、助言・勧告・資料の提出の要求その他これに類する行為を書面によらずに行った場合、また自治体から申出に基づく協議について意見を述べた場合、当該助言・勧告、資料の提出の要求、協議に関する意見の趣旨・内容を記載した書面の交付を求められた場合はこれを交付しなければならない(自治法247条1項、248条、250条2項)。これは、行政指導の方式に関する行政手続法35条3項に倣ったものであろう。また、助言・勧告等には法的拘束力がなく、それに従うか否かは、自治体の任意に任せられているのであるから、国等の職員は、自治体の機関がそれに従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならない(自治法247条3項)。これは、行政指導に関する行政手続法32条2項に倣ったものであろう。

さらに、是正の要求・指示その他これに類する行為、及び申請等に対する拒否処分・許認可等の取消処分をするときには、その内容・理由を記載した書面交付義務が課されている(自治法249条、250条の4)。これは、行政手続法8条・14条の理由提示義務に書面義務を加えたものといえよう。また、国の行政機関等は、関与としての許可・認可・承認・同意その他これに類する行為をするための基準及び許認可等の取消しその他これに類似した行為をするための基準をできるだけ具体的に定め、原則としてそれを公表しなければならない

(自治法 250 条の 2)。これが、申請に対する処分
の審査基準、不利益処分の処分基準に関する設
定・公開義務に関する行政手続法 5 条及び 12 条を
範としたものであることは明らかであろう。この
他、行政手続法 6 条の申請処理に関する標準処理
期間の設定・公開義務、同 7 条の申請審査を遅滞
なく開始する義務、同 37 条の届出義務の履行に対
応した規定として、それぞれ自治法 250 条の 3、
250 条の 5 もある。

2.6 関与をめぐる国・地方間の係争処理手続の整備 (注 13)

国等の関与が前述の関与法制に従った適法・妥
当なものとなっているか否かを審査し、関与のル
ールの遵守を担保するために、国・地方公共団体
間の関与を審査する機関として、総務省に国地方
係争処理委員会が設置され (自治法 250 条の 7)、
また自治体間紛争・自治体内機関間紛争を処理す
るために総務大臣等が任命する 3 名の自治紛争処
理委員 (自治法 251 条) が都道府県による市区町
村に対する関与をも審査する制度が新たに設けら
れた (自治法 251 条の 3)。

委員会・委員は、関与のうち、①是正の要求、
許可の拒否その他公権力の行使に該当する行為、
②許可その他公権力の行使に該当する行為の不作
為、③協議について、自治体の執行機関からの審
査の申出に基づいて審査を行う (自治法 250 条の
13 第 1～3 項、251 条の 3 第 1～3 項)。審査の申出
は、関与があった日から 30 日以内にされなければ
ならず (自治法 250 条の 13 第 4 項、251 条の 3 第
5 項)、審査及び勧告は、審査の申出のあった日か
ら 90 日以内に行わなければならない (自治法 250
条の 14 第 5 項、251 条の 3 第 5 項)。委員会・委
員の審査権の範囲は、対象関与が自治事務に対す
るものであるか、法定受託事務に対するものであ
るかで異なっている。自治事務に対する関与につ

いては、その違法性にとどまらず、自治体の自主
性・自立性を尊重する観点からみての不当性にま
で及ぶが、法定受託事務に対する関与の審査の範
囲は、当該関与の違法性の有無にとどまる (自治
法 250 条の 14 第 1・2 項、251 条の 3 第 5 項)。

委員会・委員は、審査の結果、関与に改める点
があると認めるときは、関与を行った機関に対し
て、理由・期間を示して必要な措置を講ずべきこ
とを勧告すると共に申出人に通知し、かつ公表す
る (自治法 250 条の 14、251 条の 3 第 5 項)。勧告
を受けた機関は、勧告に示された期間内に、勧告
に即して必要な措置を講じなければならない (自
治法 250 条の 18、251 条の 3 第 9 項)。

係争処理制度の審査の申出を行った自治体の長
その他の執行機関は、①委員会・委員の審査の結
果又は勧告に不服があるとき、②委員会・委員の
勧告に対する国等の行政庁の措置に不服があるとき、
③審査の申出をした日から 90 日が経過しても
委員会・委員が審査又は勧告を行わないとき、④
国等の行政庁が委員会・委員の勧告に即した措置
を講じないとき、のいずれかの場合に当該審査の
相手方となった国等の行政庁を被告として違法な
関与の取消訴訟又は不作為の違法確認訴訟を、当
該自治体の区域を管轄する高等裁判所に対して提
起することができる (自治法 251 条の 5 第 1 項、
251 条の 6 第 1 項)。この訴訟には、一定の出訴期
間制限がある (自治法 251 条の 5 第 2 項、251 条
の 6 第 2 項)。

この訴訟で審査の対象となるのは、係争処理手
続の審査の申出の対象事項の中で、是正の要求、
許可の拒否その他公権力の行使に該当する関与の
違法性と自治体の行った申請に対する許可等の不
作為の違法性である (自治法 251 条の 5 第 1 項、
251 条の 6 第 1 項)。それゆえ、係争処理において
は審査の対象とされている協議の適否は訴訟の対
象とならず、また自治事務に対する関与の不当性

も、裁判所の審査には服さない。

3. 第2次地方分権改革

3.1 三位一体の改革、平成の大合併そして第2次地方分権改革へ

第1次地方分権改革において本格的に取り組み得なかった地方税財源の充実確保については、歳入歳出両面における自治体の自由度を高めることを目的として、2004～06年にかけて、いわゆる「三位一体の改革」、すなわち①地方税への税源移譲、②地方交付税の総額抑制、③国庫補助金の削減の一体的実施が行われた。しかし、行政のスリム化に重点が置かれたため、国からの税財源の移転が十分ではなく、地方交付税と補助金の削減のためにかえって地方公共団体の財政を圧迫する結果となってしまった。

他方で、分権改革の受け皿となる基礎的自治体、すなわち少子高齢化の進展・広域的な行政需要の増大を踏まえた行政サービスを十分に提供できる行財政能力を備えた市町村を構築することをスローガンとして、分権改革の最中から、国主導の市町村合併が全国的に大規模に実施された。とりわけ、上記の三位一体改革も一因となった地方財政危機下の市町村は、国の財政的優遇措置に誘導され合併へと追い込まれることになったのである。その結果、分権改革前には3,200余あった市町村の数は、2009年には1,700台まで半数近くに減少することになった^(注14)。

さらに、機関委任事務が全廃され、通達等による行政的関与が縮減されたとしても、法令に基づく事務事業の義務付け・枠付けはなお存続している。地方公共団体の活動の自由度を高め、自主的な決定権能をさらに拡大するためには、この立法的な関与の見直しが課題となっていたところ、2006年12月、地方分権改革推進法が制定され、

同法に基づいて設置された地方分権改革推進委員会を舞台に、法令等による事務事業の義務付け・枠付けの廃止・縮小等に関して改革に関する勧告がなされることとなった。これが、第2次地方分権改革と呼ばれている。

3.2 第2次地方分権改革の概要

1990年代後半に行われた第1次地方分権改革が、総じて「行政的関与」の縮減を目指し、それを一定程度達成したのに対し、世紀転換後の2000年代から今日まで続いている第2次地方分権改革の課題は、「立法的関与」の緩和すなわち法律や政省令による事務処理の義務付け・枠づけの廃止・緩和、そして事務移譲であった。第1次分権改革を担った地方分権推進委員会の最終報告（2001年6月）は、「第1次分権改革の主要な成果の1つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずで終わっている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある」と述べていた。実は、第1次分権改革の経過の中で、削減縮小の対象とされた所管省庁の通達等は、新地方自治法の下では技術的助言・勧告（自治法245条の4）に過ぎないとされたが、これに反発した省庁では、通達の内容を政省令で定めることによりその拘束力を維持・強化することすらあったといわれている。農振法の農用地区域の指定・除外、農地法の転用許可、自然公園法の行為許可などが、その例である（磯崎、2000、p. 161；pp. 167-168；pp. 171-172；p. 177）。

なお、第2次地方分権改革は、当初は地方分権改革推進委員会（2007～10年）、そして地方分権

改革有識者会議を経て、2014年からは、それまでの短期集中型の国主導の上からの改革ではなく、自治体からの権限移譲や義務付け・枠付けの緩和の発意を重視した改革を意図して自治体からの全国的な制度改革提案を募る「提案募集方式」が開始された^(注15)。自治体からの提案に基づく制度改革という点でいわゆる特区制度（構造改革特別区域法、総合特別区域法、国家戦略特別区域法、東日本大震災復興特別区域法）に類似するが、申請自治体に限らず全国的な制度改革がなされる点で、これと異なる。さらに、個々の自治体の発意に応じ選択的に事務移譲を認める「手挙げ方式」も地方分権改革の方式として新たに導入されている^(注16)。

こうして、第1次(2011年4月)から第7次(2017年4月)までの7回にわたる各地方分権一括法がこれまで制定され、各種の事務移譲や義務付け・枠付けの廃止・緩和がなされているので、その概要を以下にみておくことにしよう。

3.3 市町村への事務移譲

第1次地方分権改革は、法令上機関委任事務が多く付与されていた都道府県について、特にその自主自立性を高めることに繋がる改革でもあったといえることができるが、その改革の成果を市町村にも拡げるべく、第2次分権改革では、事務移譲、特に都道府県から市町村への事務移譲を進めることがなされた。実は、既に2000年の地方自治法改正によって導入された、各都道府県に都道府県条例によって市町村に事務移譲をする条例の事務処理の特例制度（自治法252条の17の2～4）によって相当程度の都道府県事務が既に市町村に移譲されている実態もあったのである^(注17)。第2次分権改革では、個別法律の改正によって、こうした事務移譲が全国的に一般化されることとなった。2014年の自治法改正によって(1999年に新設され

た)特例市制度が中核市に吸収・一本化されたのも、特例市への事務移譲が進んで両者の違いが解消されてきたからであろう。

その他の個別法に基づく事務移譲として具体的には、①国から地方への移譲として、4ha超の農地転用許可の都道府県・指定市町村への移譲、看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督権限の都道府県への移譲、商工会議所の定款変更認可の都道府県・指定都市への移譲、自家用有償旅客運送の登録・監査の希望する市町村・都道府県への移譲、医療用麻薬に係る小売業者間の譲渡許可の都道府県への移譲、食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督の都道府県・保健所設置市・特別区への移譲など、②都道府県から指定都市への移譲として、都市計画区域マスタープランの決定、区域区分・都市再開発方針等に係る都市計画決定権限、市街地再開発事業における事業認可、病院の開設許可、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定など、③都道府県から一般市までの移譲として、騒音防止法・振動規制法・悪臭防止法などの規制地域の指定権限、墓地・納骨堂・火葬場の経営許可など、④都道府県から市町村一般への移譲として、農地等の権利変動の許可、未熟児の訪問指導等、工場の緑地面積率に係る地域準則の制定、高齢者居住安定確保計画の策定などが例として挙げられる。

3.4 法律や政省令による事務処理の義務付け・枠付けの廃止・緩和

法律・政省令による立法的関与としての義務付け・枠付けの廃止・緩和として、①地方公共団体に対する事務の法令上の義務付けの廃止・緩和(山村振興計画・中小企業支援計画等の各種計画の策定義務の廃止や内容の例示化など)、②法定事務に関する法令上の基準等の枠付けや関与の廃止(例えば公立高等学校の収容定員の基準の廃止、各種

の大臣・知事の許認可・協議制の廃止や届出等への緩和、同意を要する協議制の単なる協議制への緩和)、③法定事務に係る法令上の基準等の設定の条例委任(福祉施設(児童福祉施設、老人ホーム、介護施設、障害者施設、障害者支援施設等)・公営住宅・公園・上下水道等の設備・運営に関する基準や道路構造の技術的基準など^(注18))、④法定受託事務の自治事務化(2ha超4ha以下の農地の転用許可)などが行われた。

また、こうした個別法の他にも、地方自治法が定める事務等の義務付け・枠付けがあり、これらの見直しもなされている。議員定数の法定上限(自治法旧90条、91条、281条の6)、議決事項の条例による追加の制限(自治法旧96条2項括弧書き)、市町村基本構想の策定義務(自治法旧2条4項)の撤廃、地方公共団体が審査請求を却下する場合における議会への諮問手続の事後報告への見直し(自治法206条、229条、231条の3、238条の7、243条の2、244条の4)などである。特に、前二者は、第1次分権改革の際に、改革の不徹底な点として指摘されていた問題であったので^(注19)、ある意味遅すぎた改正といえる。

3.5 自治体から国への関与の整備・強化

関与法制は、もっぱら国等から地方公共団体への関与を対象として論じられてきたが、これとは逆に、地方公共団体から国への関与ともいえるものが、いわゆる国の計画策定などの際の地方公共団体の意見聴取・意見申出などの手続である(人見、2008、pp. 10-13)。国の政省令の制定への参加として、例えば、総量規制の地域指定をする政令立案に際しての都道府県知事の意見聴取(大気汚染防止法5条の2第6項、水質汚濁防止法4条の2第3項)があり、国の計画策定への参加として、例えば、河川整備計画策定の際の関係都道府県・市町村の意見聴取(河川法16条の2第5項)や全

国森林計画の策定・変更の際の都道府県知事の意見聴取(森林法4条8項)などがある。行政処分を行う際の参加として、水利利用許可等に際しての関係都道府県知事と関係市町村長の意見聴取(河川法36条)などが挙げられる。

地方公共団体相互間についても、知事が市町村長の意見を聴いて策定する行政計画として、都道府県廃棄物処理計画(廃棄物法5条の5第3項)や指定ばい煙総量削減計画(大気汚染防止法5条の3)などがある。

これに加えて、地方自治に影響を及ぼす法律・政令その他の事項に関して、一般的に自治体の首長と議会の全国的連合組織(しばしば地方6団体と呼ばれる)が、内閣・国会に意見書を提出する国政参加制度もある(自治法263条の3)。1993年の地方自治法改正によって導入されたこの制度は、1999年の地方自治法改正により一般的な応答努力義務と一定の場合の内閣の応答義務が付加され(同条3・4項)、さらに2006年改正により地方公共団体に新たな義務や負担を義務付ける施策の立案に際しては当該施策に関する大臣の事前情報提供義務(同条5項)が定められるに至っている(人見、2008、pp. 5-9)。

その後、2011年には、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案・実施について関係大臣及び上述の全国的連合組織の代表者が協議を行う「国と地方の協議の場に関する法律^(注20)」も制定されているが、この制度は、以前の子ども手当の実施、消費税の国・地方間の配分、社会保障と税の一体改革などをめぐって活用された他は、目立った成果もなく、期待されたほどの機能を果たしているとはいえないようである。

これらの地方公共団体からの国への「関与」制度の拡充・強化も、国地方間関係における今後の重要な課題であるといえよう。

4. 機関委任事務の廃止・行政的関与・立法的関与の縮減に関する課題^(注21)

4.1 機関委任事務廃止の成果

機関委任事務の自治事務化は、機能的には国等の包括的な指揮監督権を排除し、拘束的な通達等を否定し、ひいては法定自治事務の事務処理の自治体の自由度の拡大を意味する。

例えば、建築確認、開発許可、用途地域の指定等のまちづくり権限の自治事務化と基礎自治体たる市町村への事務移譲、そして土地利用規制を排他的法律事項としているかの如く解されてきた旧地方自治法2条3項18号^(注22)の削除など、まちづくり行政の分野では地方分権は確実な進捗をみたと評価されている。その一つの現れとして、高度経済成長期、機関委任事務にがんじがらめにされた制度の下、目前の必要に迫られて市町村が苦肉の策として定め、地域社会の安定的発展に重要な役割を果たしてきたと評価されてきた宅地開発指導要綱やマンション建設指導要綱等のまちづくりに関する要綱の条例化がある。そこでは、良好な地域住環境の形成を目指して、都市計画法の改正による条例委任規定の拡大と柔軟化（例えば、開発許可に関する同法33条）を活用するだけでなく、そうした法律の実施条例と自主条例を組み合わせ合わせた総合的なまちづくり条例が各地で制定されてきている（内海、2008、pp. 98-101；内海、2010）。

また、機関委任事務が自治事務化されたことを契機に、法令と切り離された独自条例（自主条例・平行条例）としてではなく、法律上の事務の実施について独自の規定を設ける法律実施条例（法定事務条例）を制定する例も現れてきている（北村、2008、pp. 13-15）。法律上の許可要件が白地になっていた墓地経営許可（第2次一括法により中核市から一般市まで権限移譲されている）について自治体が独自の許可要件を付加する墓地埋葬法施行

条例^(注23)や、砂利採取法に基づく砂利採取計画認可について災害防止上必要な場合には採取跡地の確実な埋戻しを確保するための保証措置を同認可の要件とすること等を定めた同法施行条例^(注24)などである。そして、そうした条例の制定を一般的に認めようとする「自治事務に関する法令の規定の標準法説・標準規定説^(注25)」も精力的に説かれるようになっている。

教育行政の分野では、教育長の任命承認制度の廃止という重要な関与撤廃がなされ^(注26)、義務教育学校標準法の改正により都道府県教育委員会の判断で国の基準を下回る人数の学級編成基準を定めることができるようになり、また市町村立小中学校等の学級編成に関する都道府県教育委員会の認可制が協議・同意制へ、そして届出制に緩和され、少人数学級の導入が進んでいるとされている（竹内、2014b、pp. 79-82）。

さらに、法定外税にかかる関与の緩和や法定外目的税の承認に伴い、各地で多くの新税が開発され（多くの都道府県で導入されている産業廃棄物税、東京都のホテル税、岐阜県の乗鞍環境保全税、東京豊島区の狭小住戸集合住宅税、山梨県河口湖町の遊魚税、北九州市の環境未来税、太宰府市の歴史と文化の環境税など）、地域の状況に即した課税手段として活用されているといえよう^(注27)。

4.2 機関委任事務体質の存続

しかし、現場の職員からは、拘束的な通達に代わって国から発出される非拘束的な技術的助言が、実際には通達と変わらない通用性を有しているという指摘が見られることも事実である。例えば、「技術的助言の存在は、通達があったころの時代と機能的には同じであり、通達の廃止による『自治体の自由度の拡大』は、残念ながら第一次地方分権改革を経て10年以上たった現在においてもはっきりとは見えてこない（立岩、2012、p. 126）。」

という^(注28)。通達が廃止され、技術的助言としての「都市計画運用指針」に全て切り替えられている都市計画法の分野においても、「自治体現場においては、引き続き旧来の通達やこの運用指針に依存している場合が多く、実際に独自の条例や審査基準づくりを進めている自治体は多くない(内海、2008、p. 100)」とも指摘されている。また、このまちづくり行政の分野では、同時に進んでいる中央政府主導の規制緩和との関連で、本来、規制強化・ダウンゾーニング型の地区計画制度に多くの緩和型の地区計画制度が導入され、むしろ「中央管理型の強制的規制緩和」と呼ばれるような事態も進行しているとの指摘もある(野口、2015、pp. 44-45)。

機関委任事務が法定受託事務とされた場合には、その処理基準を法令所管大臣が定めることができるわけであるが、処理基準は、自治体が「事務を処理するに当たりよるべき基準」(自治法 245 条の 9 第 1 項)ではあっても、これに法的に拘束されるものと考えべきではない(塩野、2012、p. 245；宇賀、2017、p. 402)。にもかかわらず、地方自治体や裁判例では、かかる基準を情報公開条例におけるいわゆる法令秘情報に含めて解釈する例もみられるところである(鳥取地判平成 18 年 2 月 7 日判時 1983 号 73 頁、広島高裁松江支判平成 18 年 10 月 11 日判時 1983 号 68 頁、最判平成 19 年 2 月 22 日(判例集未登載))^(注29)。

このような裁判例が生み出されるには、もちろん裁判官の地方自治法理解の不十分さがあるのであるが、そうした解釈の手がかりとなるような地方公共団体の条例の規定にも原因があるといわねばならない。そのような意味で、第 1 次分権改革期からとみに注目されるようになった「自治体法務」の活性化、「政策法務」の必要性が強調されなければならない(人見、2007)。総務省関係者の手になる地方自治法のスタンダードな注釈書でも、

この点が次のように述べられている。

「これまでは、地方公共団体における『法務』は、とかく、条例、規則等の立案に際しての法技術的処理、法規の解釈、法規の事務・事業への適用の際の法的な対応、争訟事務などといったことが中心であり、地方公共団体の政策を形成し、実現するための手段としての自主的かつ積極的な自治立法(自主法)の定立及び法令の自主的解釈などといった政策との結びつきが一般的に弱かったと言える。しかし今日においては、このような『政策法務』が地方行政における政策形成において、実体的にも手続的にも、極めて重要な課題となってきた。

『政策法務』は、法の解釈・運用に関する法務(しばしば『執行法務』とされる。)、立法(地方公共団体では自治立法)に関する法務(しばしば『立法法務』とされる。)、評価と争訟に関する法務(しばしば『評価・争訟法務』とされる。)などに分けられることが少なくない。

多くの地方公共団体においては、『政策法務』についての問題意識が格段に高まってきており、意欲的な取り組みがみられるようになってきた。これらの取り組みの進展とその成果が大いに期待される(松本、2015、pp. 224-225)。」

4.3 条例による法令の上書きの蹉跌と条例への基準委任

第 2 次地方分権改革においては、立法分権の手段として、条例による法令の「補正」、いわゆる条例による法令の上書き権も議論の俎上にあげられていた。しかし、前述の実際になされた義務付け・枠付けの緩和は、条例による法令の書き換えとは異なり、事務の義務付けを廃止し、あるいは(義務付けられた)事務処理に対する法令上の枠付けを廃止・緩和してその代わりにの定めを条例で規定するという方式にとどまることになった^(注30)。

また、2009～12年までの民主党政権下では、詳細すぎるとされる地方自治法による自治体の組織・運営に係る義務付け・枠付けの廃止・緩和を意味する地方政府基本法の制定なども構想されていたが（人見、2010）、現在ではこのような大きな構えの議論は完全に立ち消えとなっている。

5. 市町村への事務移譲に関する課題^(注31)

国から地方へ、あるいは都道府県から市町村への事務移譲よりも事務の性格の機関委任事務から自治事務への転換による地方公共団体の事務処理に係る自由度の拡大を目指した第1次地方分権改革と異なり、第2次地方分権改革では事務移譲が推進されていることを先にみた。しかし、第1次地方分権改革の成果であった都道府県の実務処理特例条例に基づく事務移譲（自治法252条の17の2）は、移譲を希望する市町村の意向に応じたきめ細かい移譲が可能であったが、第2次地方分権改革で進められている法律改正による事務移譲は、個々の市町村等の事情を抜きにした画一的なものになりがちであろう。したがって、「一方的な法律による権限移譲を行うことは、規模の小さい『町村』等、体力がない市町村にとって、事務執行が困難になる恐れ（岩崎、2012、p.122）」も指摘されている。

また、事務処理特例条例に基づく事務移譲の場合は、都道府県が当該事務処理の経費について必要な財源措置を講じなければならないが（地方財政法9条・28条1項）、法律による一般的な事務移譲となると、その財源も国の一般的な財源措置の問題（同法13条1項）に解消され、いわゆる交付税措置ということになる。かかる国による財源補填が十分になされるものか、市町村には大きな危惧があるといわれている。

地方公共団体における民間委託・民営化の進行

や非正規公務員の増大は、こうした「財源保障なき分権」の圧力によってもたらされている部分も多いのではないかとと思われる。総務省の調査によれば、2016年4月1日時点で、全国の自治体の臨時職員・非常勤職員の総数は64万3千人余で、正規公務員数263万5千人余と併せて、地方公務員の非正規率は約20%、5人に1人は、非正規公務員となっているという（上林、2017、pp.7-10）。教育行政の分野では、県費負担教職員の給与の種類や額を、国庫負担金総額の限度内で都道府県が決定できる総額裁量制が導入されたために、かえって正規教員の非常勤講師への置き換えが進行していると言われている（竹内、2014b、pp.82-83）。2005年には4万6千人余の非常勤講師は、2016年には9万2千人余に倍増している。

ちなみに、ドイツにおいても、事務・権限の剥奪による地方自治の侵害から事務・権限の押し付けによる地方自治の侵害へ、という問題局面の移行が注目されており、事務負担を生じさせたものがその財源を手当てするべきであるとする自治体財政にかかわる州憲法上の牽連性原則（Konnextätsprinzip）の強化改正が進んでいる^(注32)。日本においても地方財政法2条1項が定める「国は……地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」とする地方財政運営の基本原則に改めて着目すべきであろう。

6. 関与をめぐる係争処理手続の課題

6.1 係争処理制度の利用の低調

第1次地方分権改革の重要な柱として導入された国地方間、都道府県・市町村間の紛争処理制度としての係争処理制度の発動は、これまで数件の実例しかない。制度導入後10数年間で、国地方間の係争に関する利用は、地方税法669条に基づく法定外普通税の新設に係る総務大臣の不同意が争

われた横浜市勝馬投票券発売税事件＝国地方係争処理委員会勧告平成13年7月24日判時1765号26頁と全国新幹線鉄道整備法9条4項に基づく意見聴取の機会を与えられなかったとする新潟県知事による国土交通大臣に対する申出＝国地方係争処理委員会決定平成21年12月24日地方自治752号64頁の2件にとどまり、都道府県・市町村間の係争に関する利用は、農業振興地域の整備に関する法律13条4項に基づく農業振興地域整備計画の変更協議に係る千葉県知事の不同意に対する我孫子市の申出＝自治紛争処理委員勧告平成22年5月18日地方自治752号70頁、同事件＝自治紛争処理委員通知平成23年10月21日地方自治773号47頁の実質1件にとどまっていた。そして、高等裁判所への出訴に至った事案は、皆無であった。

こうした利用低調の理由としては、まず、係争処理制度の対象が法的に限定された関与に限られており、それ以外の国自治体間紛争が取り上げられないことが挙げられよう。実際、前述した北陸新幹線建設に関わる新潟県知事の申出は、不服の対象が地方自治法上の関与に該当せず、対象適格性を欠くとして審査されず、申出は却下されている（橋本、2010）。したがって、国と地方公共団体等の間に紛争があったとしても、係争処理手続の対象とならないため、地方公共団体が、係争処理手続ではなく、通常の訴訟を提起した自治体争訟として、次のような例がある。①別府競輪の場外車券売場の建設をめぐる地元の大分県日田市が建設認可処分を行った経済産業大臣を被告として提起した処分取消訴訟（大分地判平成15年1月28日判タ1139号83頁）、②住基ネットに参加していなかった杉並区が東京都を被告として提起した、住基ネット接続希望住民の住基情報の受信を求める受信義務確認請求訴訟（東京地判平成18年3月24日判時1938号37頁とその控訴審＝東京高判平成19年11月29日判自299号41頁^(注33)）、

③逗子市が国等との間で締結した合意書に基づき国を被告として米軍住宅の追加建設をしてはならない義務等の確認請求訴訟（東京高判平成19年2月15日訟月53巻8号2385頁^(注34)）、④現在継続中の青森県大間町に建設中の大間原発の原子炉設置認可処分に対する抗告訴訟などである^(注35)。

また、国地方係争処理委員会などの係争処理手続における審査機関が、紛争の裁定機関ではなく勧告機関にすぎない（地方自治法250条の14、251条の3第5・6項）、という点も、係争処理手続の利用の低調さの原因になっている可能性がある。もともと第1次地方分権改革の際の本制度の制度設計時の議論においては拘束力を有する裁定権限を有する機関として国地方係争処理委員会を設置する議論もあったのであるが、国の行政処分等の最終決定権限は原則として各主任の大臣であるとする大臣分担管理原則（内閣法3条1項、国家行政組織法5条1項）を根拠とする委員会の裁定権批判論が国の省庁から強く出されたため、結局、国地方係争処理委員会などは勧告権を有するだけの一種の諮問機関になったのである。

さらに、自治事務に係る是正の要求（自治法245条の5）についてはその内容を強制する手段が国等にはなく、代執行が認められている法定受託事務に係る是正の指示（自治法245条の7）については、代執行を行う国等の関与主体側から出訴しなければならないので（自治法245条の8）、いざにせよ自治体から敢えて申出をする必要性が認められない、ということが指摘されている（垣見、2006、pp. 81-92）。この点が特に顕わになったのが住基ネット不参加に関わる国立市や福島県矢祭町に対する知事からの是正の要求のケースである。2012年の地方自治法改正により国や都道府県が提起する是正措置の不作为の違法確認訴訟（自治法251条の7、252条）が導入されたのも、こうした事情が背景にあるのである。

6.2 辺野古公有水面埋立問題をめぐる国と沖縄県の争訟

6.2.1 第1次辺野古争訟

このような係争処理手続の低調状況に大きな風穴を開けたのが、米海兵隊の普天間基地の移設問題に関わって国と沖縄県の厳しい対立に至った辺野古公有水面埋立承認取消処分事件である^(注36)。前知事の行った埋立承認処分を現知事が職権で取り消したのに対し、辺野古基地建設を担う沖縄防衛局は、即座に国土交通大臣に審査請求と執行停止の申立てを行い（公有水面埋立法に基づく知事の埋立免許・承認の事務は法定受託事務であり、法定受託事務に係る処分に対する審査請求は、大臣等に審査を申し立てることとされていた。自治法255条の2第1項1号）、大臣は2週間後には執行停止決定を下して埋立工事が継続することになり、さらに法定受託事務の事務処理が違法であるとして初めての代執行訴訟（自治法245条の8）も提起した。これに対して、沖縄県知事は、大臣の執行停止決定が違法であるとして国地方係争処理委員会に申出をしたのであった。制度導入後3度目の申出であった。

国地方係争処理委員会決定平成27年12月28日^(注37)は、結論として、審査請求に付随してなされた申立てに対する執行停止決定は、地方自治法245条3号括弧書きの「審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為」に該当し、この規定により自治法上の「関与」から除かれているとして、知事の申出を却下する決定を下した。

確かに、地方自治法245条3号括弧書きの規定をそのまま読めば、そのような解釈になるであろうが、行政不服審査法に基づく審査請求等は「国民の権利利益の救済を図る」（同法1条1項）手段であり、国の機関等が一般私人とは異質の「固有の資格」にあるときには審査請求等を申し立てることはできない（同法7条2項）。そして本件で埋

立承認を申請した沖縄防衛局は、一般私人とは異質の「固有の資格」にあるので、本件審査請求は法的に許されず、本件執行停止決定には国民の権利利益の救済を考慮して、関与を限定した地方自治法245条3号の趣旨は妥当しない、というのが沖縄県知事の主な主張であった。この点について、国地方係争処理委員会は、形式的には自治法245条3号括弧書きの裁定的関与であっても、『固有の資格』に該当せず審査請求が可能であるとした審査庁の当該判断が、一見明白に不合理である場合には、そのような「判断に依拠してなされた執行停止決定は、国地方係争処理委員会の審査の対象になる国の関与に該当する」としつつも、「国土交通大臣の……主張は、国が一般私人と同様の立場で処分を受けるものであることについての一応の説明となっているということができるところから、国土交通大臣の判断が一見明白に不合理であるとまでいうことはできない。」「したがって、本件執行停止決定は、国地方係争処理委員会の審査の対象となる国の関与に該当するということができない」としたのであった^(注38)。

なお、こうした行政上の不服申立て手続を媒介とした審査庁の裁決という形をとった「裁定的関与」を、わざわざ地方自治法上の係争処理手続の対象となる「関与」から除外したところのそもそもの理由は、国地方間の紛争に、不服申立てを行った一般私人を巻き込むことによってその権利利益の救済を遅延させるべきではない、ということにあったはずである。とすれば、今回の審査請求が仮に私人と同質の国の地位に基づく請求であったとしても、請求人と審査庁が共に国であるという今回のケースは、やはり請求人の権利救済を重視する地方自治法255条の2の趣旨が妥当しない事案であって、むしろ国の露骨な関与の性格を帯びるので、本執行停止は地方自治法245条3号括弧書きが係争処理手続の適用除外とした関与では

ないと解すべきであったと考えられる。

この後、沖縄県知事は、係争処理手続の第2段階の高等裁判所への出訴を、この制度導入後初めて行ったが、先の国土交通大臣が提起した高等裁判所への代執行訴訟も同一の裁判所に係属し、そこで国・県双方が訴えや審査請求・執行停止の申立てを取り下げ、紛争の円満解決に向けた協議を行いつつ、国土交通大臣が改めて是正の指示をし、知事は国地方係争処理委員会への再度の申出をし、さらに高等裁判所への出訴という手続を踏むことの和解が、2016年3月4日に成立した。

6.2.2 第2次辺野古争訟

和解成立後も、国は、県との協議をまともにすることなく、直ぐに是正の指示を行い、沖縄県知事は、再度、国地方係争処理委員会にその取消の勧告を求めて審査の申出を行った。

国地方係争処理委員会決定平成28年6月20日^(注39)は、次のように述べて、国土交通大臣の是正の指示の適否について判断せず、国と地方とのさらなる真摯な協議を求める決定をしたのである。

「国と沖縄県の両者は、普天間飛行場の返還が必要であることについては一致しているものの、それを実現するために国が進めようとしている、辺野古沿岸域の埋立てによる代替施設の建設については、その公益適合性に関し大きく立場を異にしている。両者の立場が対立するこの論点について、議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な状態のまま、一連の手続が行われてきたことが、本件争論を含む国と沖縄県との間の紛争の本質的な要因であり、このままであれば、紛争は今後も継続する可能性が高い。当委員会としては、本件是正の指示にまで立ち至っているこの一連の過程を、国と地方のあるべき関係からかい離しているものとする。」

「ところで、国と地方公共団体は、本来、適切

な役割分担の下、協力関係を築きながら公益の維持・実現に努めるべきものであり、また、国と地方の双方に関係する施策を巡り、何が公益にかなった施策であるかについて双方の立場が対立するときは、両者が担う公益の最大化を目指して互いに十分協議し調整すべきものである。地方自治法は、国と地方の関係を適切な役割分担及び法による規律の下で適正なものに保つという観点から、当委員会において国の関与の適否を判断するものとすることによって、国と地方のあるべき関係の構築に資することを予定しているものと解される。しかしながら、本件についてみると、国と沖縄県との間で議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な現在の状態の下で、当委員会が、本件是正の指示が地方自治法第245条の7第1項の規定に適合するか否かにつき、肯定又は否定のいずれかの判断をしたとしてもそれが国と地方のあるべき関係を両者間に構築することに資するとは考えられない。」

「したがって、当委員会としては、本件是正の指示にまで立ち至った一連の過程は、国と地方のあるべき関係からみて望ましくないものであり、国と沖縄県は、普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道であるとの見解に到達した。」

このような内容の決定は、地方自治法の予定するところではなく（同法250条の14第2項）、国地方係争処理委員会は、国地方間の係争を解決するために「国の関与の適否を判断する」というその期待される役割をまたも果たさなかったという印象は拭えない。ただ、この決定は、本件是正の指示に至る一連の過程が、同委員会の審査の究極の存在意義である「国と地方のあるべき関係の構築」という観点から見た場合、そこから「かい離」

したいわば不当なものであると認定している。特に、「適切な役割分担の下、協力関係を築きながら公益の維持・実現に努める」という「国と地方のあるべき関係」を全く眼中に置かず、辺野古沿岸埋立による基地建設のみに邁進する国の強権的強圧的な手法に対する反省を迫る委員会の意見表明であるといえるであろう（人見、2016d）。

沖縄県知事は、この国地方係争処理委員会の見解にしたがって、国との協議を再三に求めたが、国は全くこれを意に介さず、先に紹介した 2012 年地方自治法改正によって新たに導入された国からの出訴、すなわち是正の指示に従わない地方公共団体の不作為の違法確認訴訟を直ぐさま提起した。

6.2.3 福岡高裁那覇支部判決

(1) 判決の概要と争点

国土交通大臣の提起したこの不作為の違法確認訴訟について、福岡高裁那覇支判平成 28 年 9 月 16 日（判時 2317 号 42 頁）は、周知のように、沖縄県知事の埋立承認取消処分を取り消さないことは違法であることを確認する判決を下した。

本件における争点は多岐にわたるが、本稿で注目する論点は、以下の 6 点である。①埋立承認処分のような授益的行政処分の職権取消は、原処分が違法の場合にのみ許されるのか、それとも原処分に不当の瑕疵がある場合も認められるのか。②埋立承認の要件である、公有水面埋立法 4 条 1 項 1 号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件の審査は、外交防衛に関する事項にも及ぶのか、また本件におけるこの要件の欠如の有無。③同じく埋立承認の要件である同法 4 条 1 項 2 号の「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件の本件における欠如の有無。④仮に埋立承認処分の職権取消が可能であるとした場合に、いわゆる行政処分の職権取消権

制限の法理によって制限されることになるのか。

⑤大臣の是正の指示の根拠である地方自治法 245 条の 7 第 1 項の意義と本件是正の指示の範囲。⑥仮に本件指示が適法であるとして、沖縄県知事が指示に従わないことが違法といえるか。

以下では、これらの争点についての高裁判決の判示の内容とその問題点をみていくことにしよう。

(2) 争点①について

一般論として、明文の規定がない場合の行政処分の職権取消の取消事由としては、当該処分の違法性に限られるとする学説^(注 40)もないではないが、通説・判例は、違法性のみならず不当の瑕疵も挙げている^(注 41)。しかし、本判決は、不利益の行政処分の場合とは異なり、授益的行政処分の場合の職権取消の根拠を法律による行政の原理に見出し、その帰結として原処分の違法性のみが職権取消事由であるとする。そして、仮に通説・判例のように原処分の不当事由も職権取消の根拠となると解したとしても、公有水面埋立法 42 条 3 項が、知事の監督権に関する同法 32 条を準用していないことも理由として、同法の埋立承認については、不当事由を根拠に処分庁が職権取消することはできないとした^(注 42)。この点は、後に紹介する本件の最高裁判決によって否定される論点である。

(3) 争点②について

まず、公有水面埋立法 4 条 1 項 1 号の要件審査において、外交・防衛という国家の安全保障上の問題が含まれるか否かについては、本判決は、このような問題の審査は、国土利用上の観点から埋立ての必要性と公共性と、埋立て自体及び埋立後の土地利用による自然環境・生活環境に及ぼす影響等とを比較衡量した上で、地域の実情を踏まえて総合的に判断すべきところ、この審査に当たっては、埋立てに係る事業の性質や内容の審査は不

可欠であるとし、また埋立承認が法定受託事務(自治法2条9項)とされているとしても(公有水面埋立法51条1号)、「地域における事務」(自治法2条2項)であることに変わりないとして、これを肯定している。とはいえ、知事は、外交・防衛についての国の判断が不合理とはいえない場合には、それを尊重すべきとして、結果として、「国の説明する国防・外交上の必要性について、具体的な点において不合理であると認められない限りは、そのような必要性があることを前提として判断する」ことに帰着している。

次に、埋立が認められるか否かに関する公有水面埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件認定については、免許・承認権者である知事に広範な裁量が認められることには争いはなく^(注43)、本判決は、小田急訴訟＝最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁を引用して、「当該判断が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により、重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるものと解するのが相当である」という司法審査の基準を定立している。その上で、裁量権の逸脱・濫用の違法はない、という結論に至っている。

なお、本判決は、この要件審査について、現知事の埋立承認取消処分は、前知事の承認処分には承認要件を充足しない違法の瑕疵があるという認識の下にされたが、その瑕疵が違法か不当かは程度の問題であって、「瑕疵があり、それが違法と評価される程度に至っていると判断した場合には、少なくとも不当の瑕疵があるとの判断が含まれる

(松永、2016、p.4)」とする被告県知事側の主張を裁判所なりに受け止めて、裁量権の逸脱・濫用に当たる「違法」の場合の他に、処分庁が法定の「要件を充足していないにもかかわらずその認定及び評価を誤り処分を行った」場合も違法と同様に扱うことを認め、これを「裁量内違法」と呼んで、この点の審査も行っている。そして、「普天間飛行場の移設先として、本件埋立事業の必要性があり、それに伴う公有水面の廃止、環境悪化等の不利益を考慮したとしても本件埋立事業には合理性が認められるとして第1号要件該当性を肯定できるとした判断が誤りであると認めることはできない」として、本件承認処分の裁量内違法の存在も否定している。

この「裁量内違法」の概念について考えてみると、判決が問題としている要件裁量において、「要件に関する裁量判断の結論は、要件を充足しているとするかしないかのいずれかである」ので、要件裁量に係る「不当」とは、結局「要件充足していないのに充足していると評価し、あるいは、要件充足しているのに充足していないとの判断が下される場合」に見出すことができる(稲葉、2013、pp.26-27)。したがって、判決のいう「裁量内違法」の問題は、結局「不当性」の問題に帰着するはずで、実際、判決も「不当(裁量内違法)」と表現しており、かかる独自の概念は不要であると考えられる。後にみる最高裁判決も、この問題に関説していない。

思うに、現知事の埋立承認取消処分の瑕疵事由は、先行処分たる前知事の埋立承認処分の無瑕疵には尽きず、前者固有の瑕疵事由はあり得るのであるが、本件では、埋立承認取消処分固有の瑕疵は争点とはなっておらず、もっぱら前知事の埋立承認処分の承認要件充足判断に誤りがあったので現知事が承認処分を取り消したとしている限り、現知事の取消処分の適否の審査がもっぱら問題と

なるとする本判決及び後にみる最高裁判決の判示は、その限りで理解可能である。とはいえ、判決も認めるように埋立承認・不承認の処分には処分権者たる知事に広範な裁量が認められているのであるから、前知事の要件充足を認めた判断と現知事の要件充足を否定した判断のいずれが妥当であるかの審査は、そうした知事の裁量判断そのものの適否の審査（裁量権の逸脱・濫用の審査＝適法性の審査にはとどまらない不当性の審査の対象）に踏み込まざるを得ない。そして、現に本判決は、この点にまで結局踏み込み、沖縄防衛局の埋立出願に際して提出した埋立必要理由書を自ら審査し、「埋立の必要があるものと認めるのが相当である」と述べたり、「普天間飛行場の被害を除去するには本件新施設等を建設する以外にはない。言い換えると本件新施設等の建設をやめるには普天間飛行場による被害を継続するしかない」と判示するなど、処分庁たる沖縄県知事と同様の立場で判断をしているのである。この点については、「前知事の判断に裁判所の判断を代置」し、「翁長知事の判断に裁判所の判断を代置する」という「二重の判断代置」という批判^(注44)を浴びているところである。確かに、埋立承認要件を充足しているとする前知事の判断と逆に充足していないとする現知事の判断があるとき、それぞれに相応の根拠と合理性がある場合には、現時点で終局的な処分権者の判断である後者の判断の裁量を尊重するのがこれまでの判例の裁量審査のあり方と整合的であったと考えられるのである。

(4) 争点③について

公有水面埋立法4条1項2号の「環境保全」の「十分な配慮」要件の認定についても、本判決は、「多方面にわたる専門技術的知見を踏まえた総合的判断が必要とされる」として、知事の裁量を認め、明示的には引用していないが、おそらく伊方

原発訴訟＝最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁を参照して、「現在の環境技術水準に照らし、①審査において用いられた具体的審査基準に不合理な点があるか、②本件埋立出願が当該具体的審査基準に適合するとした前知事の審査過程に看過しがたい過誤、欠落があるか否かを審査」という司法審査の基準を定立している。その上で、①沖縄県が行政手続法に基づいて定めた本件免許基準に「不合理な点は見出せない」、②本件審査内容は、護岸その他の工作物の施工、埋立土砂等の性質、土砂等の採取・運搬・投入、水面の陸地化において「現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられており、さらに災害防止にも十分配慮されている」として本件審査基準該当性を認めているものであり、本件承認処分における第2号要件審査について、その審査過程に誤りがあるとは言えない」と、ほとんど具体的な説明抜きで結論の提示にとどまっている。また、2号要件に係る「裁量内違法」の存否については、被告に主張立証責任があるとして被告の主張に理由があるか否かという形で審査し、「本件審査基準に不合理な点があるといえず、かつ、本件埋立出願が本件審査基準に適合するとした前知事の審査に誤りがあるとも言えないので、前知事の判断が誤りであるといえず、本件承認処分に裁量内違法があるとは言えない」という結論に至っている。

(5) 争点④について

本判決は、これまで紹介してきたように、前知事の行った埋立承認処分には違法性も（本判決の特殊な用語である）裁量内違法もないとして、現知事の承認処分の職権取消処分は違法であるとするのであるが、さらに「念のため」として、仮に原処分である埋立承認処分が裁量内違法であったとしても、いわゆる行政処分の職権取消制限の法

理によって、本件埋立承認処分を職権で取り消すことは許されない旨を説いている。

行政処分の職権取消制限の法理とは、「行政処分は適法かつ妥当なものでなければならぬから、いったんされた行政処分も、後にそれが違法又は不当なものであることが明らかになった場合には、法律による行政の原理又は法治主義の要請に基づき、行政行為の適法性や合目的性を回復するため、法律上特別の根拠なくして、処分をした行政庁が自ら職権によりこれを取り消すことができるというべきであるが、ただ、取り消されるべき行政処分の性質、相手方その他の利害関係人の既得の権利利益の保護、当該行政処分を基礎として形成された新たな法律関係の安定の要請などの見地から、条理上その取消しをすることが許されず、又は、制限される場合があるというべきである。」（東京高判平成16年9月7日判時1905号68頁）とするような行政処分に関する判例法理である^(注45)。

本判決は、授益的行政処分を取り消すには、行政処分の取消しを必要とする公益上の理由が、同取消しによってもたらされる既存の法秩序の破壊による不利益を上回らなければならないとし、その考慮要素として、①処分を取り消すべき公益上の必要、②取り消すことによる不利益、③処分の性質、④瑕疵の性質・程度、⑤瑕疵が生じた原因を含め、処分の根拠法令等に即して判断されるべきとした。その上で、③については、本件承認処分はその性質上法的安定性の確保の要請が強く、④については裁量内違法（不当）にとどまり、その程度は軽微である、⑤については瑕疵の発生原因は申請者側でない、とし、①と②について取り消すべき公益上の必要が取り消されることによる不利益に比べて明らかに優越しているとは認められないとした。結局、仮に本件埋立承認処分に裁量内違法（不当）の瑕疵があり、現知事が職権取消権限を有するとしたとしても、職権取消制限の法

理によってそれを行行使することはできない、というのである。

しかしながら、このような判示については、やはりいくつかの疑問が残されている。

まず、処分の性質について、「公有水面の埋立事業は多大な費用と労力を要し、様々な法律・利害関係が積み重なっていく性質を有」するというのであるが、このような事情は、なおさら、そのような法的安定性が覆されないように、早期の段階で（本件のようにまだ本格的な埋立工事に着手する前に）事業を中止する必要が認められるべきであるともいえるはずである。今の段階であれば、違法な埋立承認によって形成される法律関係が、後戻りできないほどに拡大・深化する前に適法状態を確保することができるといえるのである。その結果不測の被害を受ける工事関係者など第三者には補償をすれば足りるというべきである。判決は、知事が誤って違法に公有水面の埋立を承認してしまい、事後にその誤りに気付いたとしても、国土利用上適正性を欠き、貴重な自然環境を破壊してしまう埋立工事を手を拱いて傍観せざるを得ないとする議論に通じかねないものがあるといわざるをえない。

また、金銭補填になじむ損害ではないが、日米両国間の信頼関係が損なわれることによって国に生じる不利益は、今回の埋立承認処分によって新たに形成された信頼関係に基づくものではなく、同処分がなされる前から日米両政府が合意していたことによる信頼関係に基づくものである。したがって、仮にかかる信頼関係が損なわれたとしても、それによる不利益は、本件埋立承認取消処分によって生じたものとはいえない。法治国家である日本の体制を十分に知悉している米国政府は、国家事業であっても、日本においては法律の定める手続を履行し、法定の要件を充足しなければ実施し得ないことは十分に承知していたはずである。

さらに、本判決は、授益的処分の受益者が国（沖縄防衛局）である本件の特殊性の指摘についても、「取消制限の趣旨は法的安定性の確保にあるところ、国に対する処分の取消しであっても法的安定性の確保の要請はあるので」、私人に対する授益的処分の場合と同様に職権取消制限の法理が妥当するとするが、同法理は、授益的行政処分による授益に対する相手方私人の信頼利益を保護すべく発達してきた法理であり、その授益的処分が国や地方公共団体あるいはその機関を相手方とする場合にも援用できるものであるかは、法律による行政の原理の下、積極的に法令を遵守し適法な法状態を主体的に形成すべく義務付けられている国や地方公共団体の法的地位に鑑みて大いに疑問を呈さざるを得ない。

これは、自治体の違法な行為を信頼して行動したとき、信頼した主体が、法律による行政の原理に厳格に服すべき公益主体である国の行政機関である場合と、自身の私益を追求する自由を有する私人である場合とで、あるべき事後的対処に関し何らの差異もないという誠に粗雑な主張である。かかる主張の背景には、授益的行政処分による受益者相手方の信頼利益を法律による行政の原理よりも優先させて保護するという職権取消制限の法理の趣旨を正解せず、行政処分によって形成された法律関係の法的安定性の要請一般に同法理を解消して理解していることがあるものと思われる。

また、国の機関等が違法な授益的行政処分の相手方であるときも職権取消制限の法理を援用することが仮にできるとしても、この法理は、当該処分の相手方の受益を享受できるとの信頼が保護されるべきことを根拠とするものであるから、そうした制限法理を援用することができる者は、当該相手方である。本件では、埋立承認処分の相手方は、埋立事業者としての沖縄防衛局である。実際、沖縄防衛局は、本件埋立承認取消処分の名宛人と

して、国道交通大臣に審査請求をしており（自治法 255 条の 2 第 1 項 1 号）、また別に裁判所に同処分の取消訴訟を提起することもでき、それら争訟手続において承認取消処分の違法事由として上記法理違反の主張ができることになる（注 46）。実際、沖縄県知事は、本件承認取消処分において沖縄防衛局に取消訴訟の教示（行訴法 46 条）も行っている。授益的行政処分の職権取消制限の法理は、こうした争訟手続において主張されるべき法理である（注 47）。むしろ、本件訴訟の原告である国土交通大臣は、公有水面埋立法の所管大臣として、同法に基づく法定受託事務である埋立承認事務の管理・執行の適法性を確保すべく本件訴訟を提起しているものである。したがって、仮に、沖縄県知事の行った当初の埋立承認処分が違法であり、それを取り消すことが公有水面埋立法に適合するものであるとすれば、同法が保護しようとする適正な国土利用や環境保全・公害防止などの公益を確保するため沖縄県の立場を支援することこそあれ、同法に違反する埋立事業を推進しようとする（私人と同質の立場にあると主張する）埋立事業者である沖縄防衛局の主張すべき授益的行政処分の職権取消制限の法理を主張するのは背理というべきではなかろうか。

（6）争点⑤について

自治法上の関与としての是正の指示は、都道府県の法定受託事務の処理が違法である場合には一般的に行うことができるのであり、その違法性が「全国的な統一性、広域的な調整等の必要性という観点から看過しがたい違法」に限られるとする被告の主張には理由がないという本判決の判示は、地方自治法の解釈上首肯できよう。しかし、この点に関わって、「法定受託事務に関する是正の指示については自治事務に関する是正の要求よりも広く、都道府県が処理する法定受託事務に係る法令

を所管する大臣であることだけが要件とされており、自らの担任する事務に関わるか否かに関係なく、法定受託事務の処理が違法であれば、是正の指示の発動が許される趣旨と解される。」とする説明は、自治法の関与法制の仕組みに関する理解を誤っているものと思われる。地方自治法 245 条の 5 第 1 項が各大臣の「担任する事務に関し」都道府県の自治事務の処理について是正の要求をすることができるとしたのは、自治事務は極めて多様な自治体事務を包含しており、法令の根拠なしに自治体の条例・規則を根拠として、あるいはそもそも法的根拠なしに行われる事務もあるので、その事務処理の適法性を問題視して国の大臣が関与する場合の担当大臣は、当該大臣の所管法令と関係づけて定めることができなかつたことに由来するものである。これに対して、法定受託事務は「法律又はこれに基づく政令により」自治体が処理することとされる事務(自治法 2 条 9 項)であって、必ず法令の根拠があるので、法定受託事務の自治体の事務処理の是正を関与によって求めることができる大臣は、法令所管大臣として明確に定めることができるのである。

したがって、法定受託事務の処理については是正の指示をする大臣は、法令所管大臣としての地位において活動するものであるから、関与をめぐる係争処理制度(本件不作為の違法確認訴訟(自治法 251 条の 7)も係争処理制度の一環である)の中で、公有水面埋立法の制度を超越した日米安保条約や防衛・外交の事項を主張することはできないのではないか、という被告側側の主張は、なお聴かれるべき重要な論点であるというべきである。

なお、判決は、公有水面埋立法 4 条 1 項 1 号の要件の審査において防衛・外交にかかる事項を審査できることから、国土交通大臣も是正の指示において同事項を考慮できるとするが、地域の事務に係る広範な行政分野を所管する行政機関である

知事の地位と公有水面埋立法の所管大臣である国土交通大臣の地位の相違を踏まえない議論ではないかと考えられる。本判決は、「本件は、国の事業にかかる埋立承認が取り消されたことからその取消しを指示した事案であり、本来的には行政行為の効力に関する不服として抗告訴訟に類する利益状況にあるといえる」とも述べているが、こうした認識が無意識に上記のような解釈に混入している可能性も否定できず、また、そのような本件の事案の実質を踏まえるならば、米軍基地建設のために公有水面埋立を行おうとしている国(防衛局)が、埋立承認処分取消訴訟を提起すれば、防衛・外交に係る諸事項を主張するに何らの問題もなかつたのである(岡田、2016、p. 109)。

(7) 争点⑥について

本判決が述べるように、地方自治法 251 条の 7 の不作為の違法確認訴訟にいう「不作為」とは、是正の「指示に係る措置を講じなければならないにもかかわらず、これを講じないこと」(同条 1 項)であり、国地方係争処理委員会への審査申出期間、同委員会の審査期間、および関与取消訴訟の出訴期間は、国の不作為の違法確認訴訟の提訴を制限する期間にすぎない。そして、2016 年 3 月 4 日の和解において「国地方係争処理委員会の決定が被告に有利であろうと不利であろうと被告において本件指示の取消訴訟を提起し、両者の協議はこれと並行して行うものとされた」ことも確かであろう。

しかし、先に見たように、国地方係争処理委員会の決定は、沖縄県にとって有利でも不利でもなく、おそらく誰も想定していなかった、「本件是正の指示にまで立ち至った一連の過程は、国と地方のあるべき関係からみて望ましくないものであり、国と沖縄県は、普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ

れ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道である。」とする見解を表明するものであった。この委員会決定は、大臣に対しても知事に対しても法的拘束力を元々有するものではなく、和解においてもそのことが前提とされていたのであるが、こうした異例の決定がなされた意味を、本判決は、もっとくみ取るべきであったと言える。本判決自身、「国にとって、防衛・外交上、県にとって、歴史的経緯を含めた基地問題という双方の意見が真っ向から対立して一歩も引かない問題に対しては、互譲の精神により双方にとって多少なりともましな解決策を合意することが本来は対等・協力の関係という地方自治法の精神から望ましいとは考える」とも述べているのである。

こうした委員会決定を前にしても、それを一顧だにせず「肅々と」不作為の違法確認訴訟を提起する国土交通大臣の振る舞いは、「地方自治法の精神に沿わない状態である」と認められるのではなからうか^(注48)。

6.2.4 最高裁判決

最判平成28年12月20日(判時2327号9頁)は、結論として原審判決の判断は、結論として是認することができるとして上告を棄却した。

まず、前述の職権取消事由に関する争点については、本判決は、これまでの通説・判例どおり、原処分が違法の場合のみならず不当の場合も認められた。

その上で、原処分に瑕疵があることを理由になされた職権取消処分について、「当該処分を職権で取り消すに足りる瑕疵があるか否かが争われたときは、」原処分に違法性・不当性があるか否かがもっぱら審査されることになり、原処分に違法又は不当の瑕疵がないときには、その原処分を取り消した職権取消処分は違法となるとされた。したが

って、「本件埋立承認取消しの適否を判断するに当たっては、本件埋立承認取消しに係る上告人(現知事)の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められるか否かではなく、本件埋立承認がされた時点における事情に照らし、前知事がした本件埋立承認に違法等が認められるか否かを審理判断すべきであり、本件埋立承認に違法等が認められない場合には、上告人(現知事)による本件埋立承認取消しは違法となる。」かかる判示は、その限りで妥当であろう^(注49)。

しかし、本判決は、前知事の埋立承認処分に違法等(=違法又は不当)があるか否かをしっかりと審査しているであろうか。この点が大いに疑問しいと思われる^(注50)。なぜなら、本判決は、まず、公有水面埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件については、次のように判示しているのみであるからである。

「本件埋立事業は普天間飛行場の代替施設(本件新施設等)を設置するために実施されるものであり、前知事は、同飛行場の使用状況や、同飛行場の返還及び代替施設の設置に関する我が国と米国との間の交渉経過等を踏まえた上で、……騒音被害等により同飛行場の周辺住民の生活に深刻な影響が生じていることや、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であることを前提に、①本件新施設等の面積や埋立面積が同飛行場の施設面積と比較して相当程度縮小されること、②沿岸域を埋立てて滑走路延長線を海域とすることにより航空機が住宅地の上空を飛行することが回避されること及び本件新施設等が既に米軍に提供されているキャンプ・シュワブの一部を利用して設置されるものであること等に照らし、埋立ての規模及び位置が適正かつ合理的であるなどとして、本件埋立事業が第1号要件に適合すると判断しているところ、このような前知事の判断が事実の基礎を欠くものであることや、その内容が社会通念に照ら

し明らかに妥当性を欠くものであるという事情は認められない。したがって、本件埋立事業が第1号要件に適合するとした前知事の判断に違法等があるということとはできない。」

「前知事の判断が事実の基礎を欠くものであることや、その内容が社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くものであるという事情」は、原処分たる埋立承認処分の違法事由にすぎず、不当事由ではなかろう。にもかかわらず、かような審査で、原処分に違法性と不当性の両方を意味する「違法等」がないとされた理由は、公有水面埋立法4条1項各号の埋立承認要件は、「承認等をするための最小限の要件を定めたものと解されるのであって、同項各号の規定はこのことを踏まえて解釈されるべきである。」と解することを根拠に、「第1号要件においては当該埋立てや埋立地の用途が当該公有水面の利用方法として最も適正かつ合理的なものであることまでが求められるものではないと解される。」からであろう。このことから、前知事の「総合的な考慮をした上での判断が事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠いたりするものでない限り、公有水面の埋立てが第1号要件に適合するとした判断に瑕疵があるとはいえない」というのである。

しかし、公有水面埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件が、埋立承認処分をするための最小限の要件に過ぎないとすれば、知事は、その裁量の範囲内で、より適正かつ合理的な埋立や埋立地の用途を承認の要件とすることができるわけであり、1973年の同法改正により追加された「法4条1項各号の基準は、これらの基準のすべてに適合している場合であっても免許の拒否はあり得るので、埋立ての必要性等他の要素も総合的に勘案して慎重に審査を行うこと^(注51)」が求められているのである^(注52)。したがって、前知事の裁量判断として最小限の要件を満

たしたとして埋立承認をしたとしても、現知事がより適切な国土利用のあり方の要素を考慮した結果、前知事が処分をした時点においても不当な判断であったと判断する可能性は否定できないはずである。したがって、前知事の「判断が事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠いた」場合のみが不当を含む瑕疵ある場合であるとは到底考えられないであろう。

次に、公有水面埋立法4条1項2号の「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」という要件については、「公有水面の埋立て自体により生じ得る環境保全及び災害防止上の問題を的確に把握するとともに、これに対する措置が適正に講じられていることを承認等の要件とするものと解されるころ、その審査に当たっては、埋立ての実施が環境に及ぼす影響について適切に情報が収集され、これに基づいて適切な予測がされているか否かや、事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置の有無や内容が的確に検討され、かつ、そのような措置を講じた場合の効果が適切に評価されているか否か等について、専門技術的な知見に基づいて検討することが求められるということができる。そうすると、裁判所が、公有水面の埋立てが第2号要件に適合するとした都道府県知事の判断に違法等があるか否かを審査するに当たっては、専門技術的な知見に基づいてされた上記都道府県知事の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであると解される。」

そして、本判決は、沖縄県が定めた審査基準及び前知事の判断過程及び判断内容には特段不合理な点があることはうかがわれぬ、として「本件埋立事業が第2号要件に適合するとした前知事の判断に違法等があるということとはできない。」という結論に至っている。

ここでいう専門技術的判断の不合理性の審査は、

伊方原発訴訟＝最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁の違法性審査の基準に酷似しており、ここでも前知事の判断の違法性の審査しかなされず、不当性の審査は等閑視されているように思われるのである。

こうして両判決をみると、両者の入り組んだ対照性が浮かび上がってくるように思われる。すなわち、高裁判決は、処分庁による職権取消は、原処分違法の瑕疵がある場合に限られるとしつつ、裁量内違法（不当）は違法事由と同一視できるとし、裁量内の過誤にあたる不当性審査に踏み込んで、あたかも処分庁に成り代わった判断代置的審査を行い、その内容は、国の外交・防衛上の判断をもっぱら基礎としたものであった。他方、最高裁判決は、処分庁による職権取消は、原処分違法の瑕疵のみならず不当の瑕疵がある場合にもなされ得るとし、実際には原処分の違法性しか審査せず、結果として、前知事の裁量判断を尊重することになった。

注

(注1) 詳しくは、人見（1998、pp. 10-11）を参照のこと。

(注2) 詳しくは、宇賀（2017、pp. 122-136）を参照のこと。

(注3) 法定受託事務の性質については、このような自治体事務説が通説であるが、「国から法律で対等な自治体に対して執行委託された事務」と捉える受託自治体事務説も唱えられている。兼子（2000、pp. 43-44）を参照のこと。

(注4) 関与法制上の相違以外にも、議会の議決事件（自治96条2項）、議会の検査・監査請求（自治98条）などに関して若干の異なった取扱いがみられる。

(注5) 人見（2011、pp. 61-63）を参照のこと。

(注6) 例えば、公営バス事業の経営者としての地方公共団体は、国土交通大臣等から許可制を通じた規制を

受けるが、これは民間事業者と同様の地位に基づくものであるので、「固有の資格」にある自治体に対する関与とはいえない。

(注7) なお、①地方公共団体に対する国等による支出金の交付・返還に係るもの、②「相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的としてされる裁定その他の行為」、③行政上の不服申立てに対する裁決等（いわゆる裁定的関与）は、地方自治法上の関与からは除外されている（自治法245条3号括弧書）。この③の問題が、後に第1次辺野古争訟において問題となることについて、本稿の6.2.1を参照のこと。

(注8) もっとも、技術的な助言・勧告、資料の提出要求、是正の勧告・要求・指示、代執行の関与類型については、自治法245条の4以下の規定が関与根拠規定となっているので、これ以外に個別法上の根拠規定が必要なわけではない。

(注9) 都道府県の執行機関は、市町村の自治事務の処理に対しては、独自には「是正の勧告」までしかできない（自治245条の6）。

(注10) 機関委任事務に係る職務執行命令訴訟に関する最判昭和35年6月17日民集14巻8号1420頁と最大判平成8年8月28日民集50巻7号1952頁を参照のこと。

(注11) 人見（2011、p. 63）を参照のこと。

(注12) 行政手続法4条1項は、「固有の資格」としての地方公共団体及びその機関に対する行政処分や行政指導について、同法を適用除外にする旨を定めている。

(注13) 人見（2011、pp. 64-66）を参照のこと。

(注14) 平成の大合併が地域にもたらした多くの課題を具体的に検証した文献として島田（2015）、災害対策に関する市町村合併の問題点を指摘した文献として室崎・幸田編（2013）、合併問題に関する筆者の検討として人見（2005a）を参照のこと。

(注15) 岩崎（2016）を参照のこと。

(注16) 適用例として、自家用有償旅客運送の登録・監査

- の希望する市町村・都道府県への移譲がある。嶋田(2016)を参照のこと。
- (注17) 地方分権改革推進委員会の第1次勧告(2008年5月)によれば、総計200以上の法律に係る事務について市町村への移譲が行われていた。
- (注18) こうして定められた第2次一括法までの地域の独自基準の具体例として、小早川監修・義務梓見直し条例研究会編(2013, pp. 106-286)を参照のこと。
- (注19) 例えば、人見(2005b, p. 190)、人見(2005c, p. 245)、大津ほか(2005, p. 52 [人見発言])を参照のこと。
- (注20) この法律について、岩崎(2012, pp. 179-190)、飛田(2012)を参照のこと。
- (注21) 人見(2016b, pp. 44-46)を参照のこと。
- (注22) その条文は、「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基づく地域等に関し制限を設けること。」であった。
- (注23) こうした条例の適法性が争われた事件として、さいたま地判平成21年12月16日判自343号33頁。小早川(2013)を参照のこと。
- (注24) 北海道のこの条例の適法性が争われた事件として、公調委裁定平成25年3月11日判時2182号34頁。人見(2013b)を参照のこと。
- (注25) 代表的なものとして、北村(2004, pp. 131-132)、斉藤(2012, pp. 262-264; pp. 292-295; pp. 299-308)を参照のこと。
- (注26) その意義と残された課題について、竹内(2014a, p. 137)を参照のこと。
- (注27) なお、横浜市の勝馬投票券発売税は、総務大臣の同意が得られず、国地方係争処理手続を経て結局導入が見送られた。神奈川県の特例企業税は、納税企業からの訴訟で最高裁まで争われ、最判平成25年3月21日民集67巻3号438頁において違法無効と判断された。自治体の自主課税権の保障について今後課題を残した判決である。最高裁判決に対する批判として、人見(2013a)を参照のこと。
- (注28) 保健衛生行政分野に関する同様の指摘として、田口・島田(2003, pp. 145-146)を参照のこと。
- (注29) 磯部(2013)を参照のこと。
- (注30) この点に対する批判として、例えば、磯崎(2010, p. 146)、出石(2010)、鈴木(2010, p. 19)などがある。
- (注31) 人見(2016b, pp. 46-47)を参照のこと。
- (注32) 武田(2004, pp. 110-114)、上代(2007)を参照のこと。
- (注33) この訴訟について、兼子・阿部編(2009)を参照のこと。
- (注34) この訴訟について、山本(2008)を参照のこと。
- (注35) もっとも、そうした国地方間の訴訟は、裁判所の本来的審判対象たる「法律上の争訟」(裁判所法3条1項)に関する宝塚市パチンコ店等規制条例事件=最判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁の判例法理(行政権の主体としての固有の資格の下で提起された自治体の訴訟は、「法律上の争訟」に当たらない)に照らして訴えが却下されてしまう結果にもなっている。この最高裁判決に対する批判として、人見(2016a)を参照のこと。
- (注36) 事件をめぐる複雑な法律問題について、紙野・本多編(2016)を参照のこと。
- (注37) 決定の全文は、紙野・本多編(2016, pp. 239-243)を参照のこと。
- (注38) こうした決定の判断に対する批判として、人見(2016c)がある。
- (注39) 決定の全文は、紙野・本多編(2016, pp. 258-262)を参照のこと。
- (注40) 例えば、宇賀(2013, p. 358)、高木(2015, p. 136)を参照のこと。
- (注41) 判例として、最判昭和43年11月7日民集22巻12号2421頁、東京地判平成9年2月27日判時1607号30頁、東京高判平成16年9月7日判時1905号68頁。学説として、塩野(2015, p. 189)、芝池(2006、

p. 166)、藤田 (2013, p. 231) をあげることができる。

(注 42) この点に関する批判として、岡田 (2016, p. 110)、大田 (2016, pp. 3-4) がある。

(注 43) 従来の裁判例として、高松高判平成 6 年 6 月 24 日判タ 851 号 80 頁、広島地判平成 21 年 10 月 1 日判時 2060 号 3 頁などをあげることができる。

(注 44) 例えば、松永 (2016, pp. 4-5)、岡田 (2016, p. 109) がある。

(注 45) 参照、最判昭和 28 年 9 月 4 日民集 7 卷 9 号 868 頁、最判昭和 31 年 3 月 2 日民集 10 卷 3 号 147 頁、最判昭和 33 年 9 月 9 日民集 12 卷 13 号 1949 頁、最判昭和 43 年 11 月 7 日民集 22 卷 12 号 2421 頁など。

(注 46) 実は、沖縄防衛局による審査請求の申立ては、その埋立事業者としての法的地位が、一般の国民とは異質な固有の資格に当たるので不適法であると考えられるが (行審法 1 条、改正行審法 7 条 2 項)、取消訴訟にはかかる制約はない。

(注 47) もっとも、本件の埋立事業者としての沖縄防衛局は、埋立免許 (公有水面埋立法 2 条) の相手方ではなく、埋立承認 (同法 42 条) の相手方であり、行政機関としての固有の資格にあるものであり、やはり職権取消制限の法理によって保護される信頼利益の主体とはいえないであろう。

(注 48) 同旨、白藤 (2016, p. 32)、大田 (2016, p. 3) を参照のこと。

(注 49) 本判決が、現知事の埋立承認取消処分 of 適否を直接の審査対象とせず、もっぱら前知事の埋立承認処分の適否を審査対象としたことを批判する論説として、武田 (2017, pp. 184-193) がある。

(注 50) 岡田 (2017, p. 98) は、「本判決は、前知事の…埋立承認に不当があるか否かの検討をしていないにもかかわらず、《本件埋立承認には違法等がない》と断定している。杜撰な判断だといわざるをえないであろう。」と述べている。同旨、杉原 (2017, p. 3) を参照のこと。

(注 51) 1974 年 6 月 14 日港管第 1580 号、建設省河政発第 57 号、港湾局長・河川局長から港湾管理者の長、都道府県知事あて「公有水面埋立法の一部改正について」を参照のこと。

(注 52) 詳しくは、亘理 (2016) を参照のこと。

参考文献

出石稔 (2010) 「義務付け・枠付けの見直しと条例による上書き権—自治体の条例制定権への影響—」『都市問題研究』62 (1)、pp. 63-78.

磯崎初仁 (2000) 「土地利用規制と分権改革」今村都南雄編『自治・分権システムの可能性』敬文堂、pp. 153-198.

磯崎初仁 (2010) 「法令の規律密度と自治立法権—地方分権改革推進委員会の検討を踏まえて—」『ジュリスト』1396、pp. 146-153.

磯部哲 (2013) 「法定受託事務に関する情報公開と国の処理基準」磯部力ほか編『地方自治判例百選 [第 4 版]』有斐閣、pp. 32-33.

稲葉馨 (2013) 「行政法上の『不当』概念に関する覚書き」『行政法研究』3、pp. 8-46.

岩崎忠 (2012) 『「地域主権」改革—第 3 次一括法までの全容と自治体の対応—』学陽書房

岩崎忠 (2016) 「地方分権改革と提案募集方式」北村喜宣編『第 2 次分権改革の検証—義務付け・枠付けの見直しを中心に—』敬文堂、pp. 324-342.

宇賀克也 (2013) 『行政法概説 I [第 5 版]』有斐閣

宇賀克也 (2017) 『地方自治法概説 [第 7 版]』有斐閣

内海麻利 (2008) 「指導要綱の条例化と住民の意向の反映—地方分権に伴う制度環境の変化とまちづくり条例による事前手続に着目して—」日本地方自治学会編『格差是正と地方自治』敬文堂、pp. 93-116.

内海麻利 (2010) 『まちづくり条例の実態と理論』第一法規

大田直史 (2016) 「国土交通大臣の是正の指示に対する知事の不作為の違法確認訴訟」『新・判例解説 Watch・

- 行政法』170、pp. 1-4 (LEX/DB 文献番号 z18817009-00-021701434).
- 大津浩ほか (2005) 「座談会・地方分権改革の意義と課題」小早川光郎・小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』有斐閣、pp. 4-57.
- 岡田正則 (2016) 「裁判所による法治主義・地方自治の破壊—辺野古訴訟高裁判決の問題点と上告審の課題—」『法律時報』88 (12)、pp. 106-111.
- 岡田正則 (2017) 『『政治的司法』と地方自治の危機—辺野古訴訟最高裁判決を読み解く—』『世界』891 (2017年2月号)、pp. 93-100.
- 垣見隆禎 (2006) 「地方分権改革の検証—国地方係争処理制度は機能するか—」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』敬文堂、pp. 79-106.
- 紙野健二・本多滝夫編 (2016) 『辺野古訴訟と法治主義—行政法学からの検証—』日本評論社
- 兼子仁 (2000) 「新地方自治法における解釈問題」『ジュリスト』1181、pp. 40-48.
- 兼子仁・阿部泰隆編 (2009) 『自治体の出訴権と住基ネット』信山社
- 上林陽治 (2017) 「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正 (上)」『自治総研』463 (2017年5月号)、pp. 1-30.
- 北村喜宣 (2004) 『分権改革と条例』弘文堂
- 北村喜宣 (2008) 『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社
- 小早川光郎 (2013) 「墓理法と同法施行条例」磯部力ほか編『地方自治判例百選〔第4版〕』有斐閣、pp. 62-63.
- 小早川光郎監修・義務梓見直し条例研究会編 (2013) 『義務付け・梓付け見直し独自基準事例集』ぎょうせい
- 斉藤誠 (2012) 『現代地方自治の法的基層』有斐閣
- 塩野宏 (2012) 『行政法 III〔第4版〕』有斐閣
- 塩野宏 (2015) 『行政法 I〔第6版〕』有斐閣
- 芝池義一 (2006) 『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』有斐閣
- 嶋田暁文 (2016) 「自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲をめぐる一考察」北村喜宣編『第2次分権改革の検証—義務付け・梓付けの見直しを中心に—』敬文堂、pp. 195-278.
- 島田恵司 (2015) 『だれが地域を救えるのか—作られた「地方消滅」—』公人の友社
- 上代備平 (2007) 「財政憲法原理としての牽連性—厳格化の傾向と財政立法による補完—」『法学政治学論究』74、pp. 193-227.
- 白藤博行 (2016) 「憲法の地方自治保障の原点と現点」『法と民主主義』513、pp. 30-33.
- 杉原丈史 (2017) 「国土交通大臣の是正の指示に対する県の不作為が違法であると認められた事例」『新・判例解説 Watch・行政法』175、pp. 1-4 (LEX/DB 文献番号 z18817009-00-021751472).
- 鈴木庸夫 (2010) 「地域主権時代の条例論」『ジュリスト』1413、pp. 14-21.
- 高木光 (2015) 『行政法』有斐閣
- 竹内俊子 (2014a) 「教育行政領域における『分権改革』の現状と課題」三橋良士明・村上博・榊原秀訓編『自治体行政システムの転換と法』日本評論社、pp. 129-163.
- 竹内俊子 (2014b) 「教育分野における『分権改革』の検証と課題」本多滝夫・榊原秀訓編著『どこに向かう地方分権改革』自治体研究社、pp. 75-99.
- 田口一博・島田恵司 (2003) 「衛生分野における分権改革の影響」北村喜宣編『ポスト分権改革の条例法務』ぎょうせい、pp. 121-147.
- 武田公子 (2004) 「ドイツにおける自治体間財政調整の動向—牽連性原則と州・自治体間協議—」『京都府立大学学術報告 (人文・社会)』56、pp. 105-119.
- 武田真一郎 (2017) 「沖縄県知事が公有水面埋立承認の取消しの取消しをしないことが違法とされた事例」『成蹊法学』86、pp. 177-201.
- 立岩信明 (2012) 「分権改革と政府間関係—技術的助言を運用するメカニズム—」日本地方自治学会編『「地域主権改革」と地方自治』敬文堂、pp. 113-131.
- 飛田博史 (2012) 「『国と地方の協議の場に関する法律』の制定過程と概要について」『自治総研』409 (2012年

- 11月号)、pp. 1-25.
- 西尾勝 (1999) 『未完の分権改革』 岩波書店
- 野口和雄 (2015) 「都市計画・まちづくりにおける分権—遅れる分権改革と『縮小時代』での危惧—」 嶋田暁文・木佐茂男編『分権危惧論の検証』 公人の友社、pp. 40-53.
- 橋本基弘 (2010) 「国と地方の紛争処理システムについて」 『法学セミナー』 665、pp. 42-45.
- 人見剛 (1998) 「機関委任事務制度」 『法学教室』 209、pp. 10-11.
- 人見剛 (2005a) 「最近の市町村合併促進論に関する一考察」 『分権改革と自治体法理』 敬文堂、pp. 81-94.
- 人見剛 (2005b) 「住民自治の現代的課題—地方議会・住民参加・住民投票—」 『分権改革と自治体法理』 敬文堂、pp. 187-201.
- 人見剛 (2005c) 「住民監査請求・住民訴訟に係る地方自治法改正案について」 『分権改革と自治体法理』 敬文堂、pp. 229-250.
- 人見剛 (2007) 「分権改革と自治体政策法務」 『ジュリスト』 1338、pp. 96-102.
- 人見剛 (2008) 「地方公共団体の国政参加権再論」 日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』 敬文堂、pp. 3-21.
- 人見剛 (2009) 「地方分権改革」 『法学教室』 351、pp. 16-17.
- 人見剛 (2010) 「『地方政府基本法』 制定と地方自治法の抜本的見直し」 『法と民主主義』 449、pp. 12-15.
- 人見剛 (2011) 「自治行政権と関与・係争処理法制」 『法学教室』 369、pp. 58-66.
- 人見剛 (2013a) 「法定外税条例の地方税法適合性」 『法学教室』 395、pp. 44-49.
- 人見剛 (2013b) 「北海道砂利採取計画の認可に関する条例の適法性」 『法学セミナー』 706、p. 109.
- 人見剛 (2016a) 「地方公共団体の出訴資格再論—『法律上の争訟』に関する私権保護ドグマー—」 磯部力先生古稀記念論文集『都市と環境の公法学』 勁草書房、pp. 199-237.
- 人見剛 (2016b) 「関与の見直しと国地方関係の変化」 『都市問題』 107 (5)、pp. 42-51.
- 人見剛 (2016c) 「国の機関が行った審査請求に係る大臣の執行停止決定の『関与』該当性」 『法学セミナー』 738、p. 121.
- 人見剛 (2016d) 「大臣の是正指示の適法性を国地方係争処理委員会が判断しないとした事例」 『法学セミナー』 742、p. 125.
- 藤田宙靖 (2013) 『行政法総論』 青林書院
- 松永和宏 (2016) 「辺野古訴訟高裁判決の問題点」 『法学セミナー』 743、pp. 1-5.
- 松本英昭 (2015) 『新版・逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』 学陽書房
- 室崎益輝・幸田雅治編 (2013) 『市町村合併による防災力空洞化』 ミネルヴァ書房
- 山本未来 (2008) 「行政主体間の争訟と地方自治—逗子市米軍住宅追加建設訴訟を契機として—」 『愛知学院法学部法経論集』 177、pp. 1-62.
- 亘理格 (2016) 「埋立免許・承認における裁量権行使の方向性」 紙野健二・本多滝夫編『辺野古訴訟と法治主義—行政法学からの検証—』 日本評論社、pp. 137-163.

佐賀の地域再生の戦略 —「交通まちづくり」というアプローチ—★

関西大学経済学部 教授 宇都宮 浄人

1. はじめに—交通まちづくりとは—

現在、日本では、本格的な少子高齢化社会の到来を迎え、地方都市の衰退が顕著になっている。地方都市では、“地方創生”に向けた様々な方策や手段が検討されており、実際に展開されている。本稿では、公共交通に焦点を当てて、公共交通を軸にした“交通まちづくり”の視点から、地方都市の活性化のあり方を検討したい。

公共交通に焦点を当てるのは、以下の理由からである。公共交通が衰退してしまうと、地方都市衰退の悪循環が加速してしまう。公共交通の衰退・過度な自家用車への依存・中心市街地の衰退というのはそれぞれがそれぞれに影響を与えてしまう。例えば、公共交通が衰退すれば、自家用車への依存が高まり、都市のスプロール化・道路渋滞のために道路を建設することになり、財政危機に陥る。そうするとまた、公共交通が衰退する。このまま悪循環が加速していくと、将来、買い物難民や引きこもりが増え、無縁社会となり、観光も衰退していつてしまう。この悪循環を好循環に変えるには、公共交通の再生をきっかけにまちづくりをすることが重要である。

それでは、“交通まちづくり”とはどのようなものであろうか。交通まちづくりとは、交通に関連した地域の課題への対応をもとに、市民と行政が協働して進めるまちづくりである。ヒトと環境にやさしいまちづくりのためには、公共交通と自家

用車の“棲み分けと共存”が必要であり、少子高齢化社会の到来を見据えたまちづくりになる。そして、豊かな時代のまちづくりには、賑わいも欠かせない。市民の移動に対して多様な選択を提供し、魅力を創出することで、賑わいのあるまちづくりになる。このような交通まちづくりによって、都市間競争で優位に立ち、国内外の観光客の取り込みも可能となるであろう。

本稿の構成は、以下の通りである。第2節では、日本各地の地域鉄道とまちづくりの事例を紹介する。第3節では、公共交通の意義と役割を説明する。第4節では、交通まちづくりの戦略として、佐賀のまちづくりへの示唆を提示する。第5節では結論である。

2. 日本における交通まちづくりの動き

まず、日本における交通まちづくりについて、新たな取り組みで、公共交通の輸送人員を増やしたり、賑わいを取り戻したりしている事例として、以下、富山市、福井市（武生市）、京都市の事例を紹介したい。

2.1 富山ライトレール

富山ライトレール（ポートルム）は、旧 JR 富山港線を LRT（Light Rail Transit）化し、低床車輛を全面的に導入している。全線 7.6 kmのうち 1.1 kmは併用軌道で新設している。この事業では、富

★ 本稿は、2016年（平成28年）12月21日（水）に、佐賀大学で開催された第209回 佐賀地域経済研究会で報告した「地域再生の戦略—「交通まちづくり」というアプローチ—」を論文にしたものである。

山ライトレールの沿線まちづくりとして、高齢者向けの住宅の建設、フィーダーバスとの結節点の整備（写真 1）を推進している。この他にも、電停のデザインを地域に委託したり、広告や支援のための基金など地域の応援を取り込む仕組みを設定したりして、一体感のある整備を実施している点も特徴である。トータルデザインにも優れており、2006 年にグッドデザイン賞を受賞している。2009 年には、富山ライトレールの環状線を公設民営のスキームのもと開業し、中心市街地の活性化にも繋がっている。



写真 1

運行頻度は、JR 富山港線の時代に 30～60 分間隔だったが、富山ライトレールの開業後 10～15 分間隔になった。始発の時間も早くなり、終発の時間も遅くなった。このような利便性の向上は、利用者の増加に現れている。平日の平均利用者数は、開業前の 2005 年 10 月で 2,266 人であったが、開業から 2016 年 3 月までで 4,793 人に増加している。休日の平均利用者数も同様で、開業前の 2005 年 10 月で 1,045 人であったが、開業から 2016 年 3 月までで 3,538 人に増加している。利用者が増加した背景をみると、自動車から富山ライトレールに切り替えたという人が利用者の 1 割であるが、注目すべきは、新規に移動するようになった人が

利用者の 2 割いることである。バリアフリーで利便性の高い交通機関は、特に高齢者の外出を促しているのである。

また、富山市の資料によると、環状線の利用者は、自動車の利用者と比べて、中心市街地への来訪回数、滞在時間、消費金額ともに大きくなっている。富山ライトレールや環状線の開業後には、富山市内鉄道市内線の利用者も増加しており、波及効果も見られている。

2.2 福井鉄道とえちぜん鉄道

福井駅一越前武生駅を結ぶ福井鉄道は、2007 年に経営危機に陥ったが、行政主導による事実上の上下分離方式を導入することで再生した。福井鉄道も、富山ライトレール同様に LRT 化を進め、低床車輦（Fukuram）を導入したことで、利用者が回復している。一方、えちぜん鉄道は、衝突事故によって廃止の意向だった京福電鉄を引き継いだ第 3 セクターの会社だが、こちらも利用者が V 字回復している。2016 年 3 月 27 日には、沿線自治体の支援により、福井鉄道とえちぜん鉄道は、福井市の南北を貫通する形で、路面電車と鉄道の相互乗り入れによる直通運転を開始した。写真 2 にあるように、路面電車と鉄道では、ホームの高さが違うが、スムーズな乗り換えができるようになっている。

直通運転による運行車輦の利用者は、3 ヶ月後の 2016 年 6 月には 3 倍となった。これを契機として、福井駅西口の広場や再開発ビルの整備事業、えちぜん鉄道の高架事業や北陸新幹線の延伸事業のための福井駅の整備事業が始まった。その効果は、福井駅周辺の老朽ビルの更新やリノベーションに対する民間投資を促進し、福井市の賑わいの創出を図る再開発プロジェクトに移行している。



写真 2

2.3 京都四条通の歩道の拡幅

3 つ目は、京都市の繁華街である四条通の歩道を拡幅した事例である。この事業は、歩行者の快適性と公共交通の利便性を同時に高め、中心地の商業施設へのアクセスを改善し、まちの賑わいの創出を図るというものである。具体的には、歩道を拡幅して、車線を減らした他、バス停を集約しながらテラス型のバス停を導入したり、沿道アクセススペースという車両の停車スペースを設置したりしている。

歩道の拡幅整備の後の2016年3月に京都市が来街者へ聞き取り調査を行ったところ、拡幅整備の前に四条通周辺を訪れたことのある回答者 1,321 人の約 6 割に当たる 830 人が以前よりも賑わいを感じているという回答になっている。賑わいを感じた理由は、「人が多くなった」、「歩道が広くなった」、「外国人や観光客、若者が増えた」といった回答に加えて、「施設や店舗の種類・数が多い」といった回答もあった。一方で、車道を削減したことは、当初の予想と異なり、周辺の御池通や五条通の自動車交通量を減少させている。四条通の自動車交通量は、2006 年と比較して、約 3~4 割減少しているが、御池通や五条通の自動車交通量も約 1 割減少している。

3. 公共交通の意義と役割

3.1 公共交通の意義

欧州では、交通は生活の基本という考え方になっている。独国では、近距離公共交通は“生存配慮”の対象となっている。仏国では、交通権が定められている。交通権とは、「国民のだれもが容易に、低コストで快適に、同時に社会的コストを増加させないで移動する」権利である。仏国では、交通権に関して、1982 年に「国内交通基本法」を制定し、2010 年には「交通法典」を制定している。

さらに、欧州の交通に対する考え方には、地球温暖化問題に対して、どのように社会の持続可能性を担保するかという問題意識もある。公共交通は、運輸事業者の収益のためだけに存在しているのではなく、都市や地域の“装置”、つまり、水平方向に動くエレベーターという考え方である。社会的便益を考慮した社会全体の“儲け”が重要なのである。本来、鉄道などの公共交通は、道路と同様の社会資本である。日本の場合、高速道路を 1,000 円に引き下げた際は、年間 5,000 億円にも及ぶ予算が計上された。LRT の総事業費が 1 km 当たり 20~30 億円程度であることを考えれば、いかに道路に偏った予算が配分されているかがわかる。

現代の都市のように、スプロール化した都市は、中心市街地の人口密度が低く、1 人当たりの行政コストが高くなるので持続可能なものではない。国土審議会 第 3 回長期展望委員会 配布資料にあるように、市町村の人口密度と行政コストを散布図に描くと、人口密度が高いほど行政コストは低く、人口密度が低いほど行政コストは高くなる。そのため、コンパクトシティの推進によって、中心市街地を中心に人口密度を高めていくことで、行政コストの効率化を図ることができる。2000 年代に富山市は、自らの都市施設の維持管理費用(除雪、道路清掃、街区公園管理、下水道管渠管理費

用)が、2005年のトレンドをもとに試算した場合、20年後には12%上昇するという見込みを立てていた。行政コストの上昇をカバーするためには、街をコンパクトにする必要がある。その意味でも、富山市は、富山ライトレールの導入や市内環状線の新設などをもとにコンパクトシティを推進し、その結果、市内の人口も自然減を除けば、増加に転じるという成果も現れている。

3.2 公共交通の役割—社会的便益の視点から—

公共交通の充実は、宇沢(1974)が指摘している自動車の社会的費用を削減できる。

第1に、自動車事故による死者数(24時間以内)を見ると、2015年で年間4,117人である。2004年のデータになるが、内閣府試算による道路交通事故の経済的損失額は年間6兆7,000億円である。

第2に、公共交通の充実は、渋滞の解消にも貢献できる。道路建設は自動車交通の誘発を喚起し、渋滞を解消しない。道路の渋滞は、移動の定時制の確保を難しくする。さらに言えば、公共交通が充実し、その利用増加があると、自動車交通もスムーズなものになる。

第3に、自動車交通の利用減少と公共交通の利用増加は、自動車が排出する二酸化炭素や窒素酸化物を減少させるとともに、騒音や振動の抑制にも貢献できる点で、環境改善にも繋がるのである。安全性、混雑費用、環境汚染にかかる自動車の社会的費用を合計すると、年間24兆円になるという試算もある(兒山, 2014)。

第4に、公共交通の利用増加は、運輸事業者の収益の増加に繋がるので、補助金などの公的支援を減少させるため社会的便益になる。

さらに、国土交通省鉄道局(2012)にあるように、公共交通の存在そのものが、存在効果として利用者や地域社会に様々な価値をもたらす可能性があるのである。具体的には、オプション効果(い

つでも利用できる安心感)、代位効果(周りの人が利用できる安心感)、遺贈効果(後世に良い移動環境を残せるという安心感)、イメージアップ効果(地域のイメージが向上すること等による満足感)、間接利用効果(間接的に利用することによる満足感)として整理できる。

3.3 富山ライトレールに見る公共交通の社会参加促進効果

公共交通には、「社会的排除(ソーシャル・エクスクルージョン)」の排除という効果(社会参加促進効果)がある。鉄道の社会参加促進効果とは、例えば、自家用車の有無に関わらず、買物客を中心市街地に呼び込むことで、商店の活性化が期待できたり、高齢者の社会参加により、介護費、医療費の削減が期待できたりすることである。つまり、公共交通は、地域に住む人々の交流を促進し、ソーシャル・キャピタル^(注1)(「絆」)の苗床として、間接的に地域に貢献できるものなのである。このことを富山ライトレールの沿線で実施したアンケート調査から確認しよう^(注2)。

調査対象は、富山ライトレール開業以前から同沿線に居住している4,592世帯から無作為に抽出された1,300世帯である。有効回答数は471、回収率は36%で、回答者の平均年齢は66歳であった。なお、学生の回答は0であった。

表1aは、富山ライトレールが「自分の行動」をどのように変化させたのかを年齢別に示したものである。「何らかの変化あり」と答えた人は54.3%と半数以上を占め、その中でも“各種活動に積極的に参加するようになった”という人は23.4%であった。特に60歳以上の人を見ると、4人に1人以上が“各種活動に積極的に参加するようになった”と答えている(60~69歳は27.6%、70歳以上は26.7%)。また、25.3%の人が“自家用車に乗る機会が減った”と答えていることが注目される。

表 1a 富山ライトレールの開業で「自分の行動」は変化したか

	合計	年齢別			
		50歳未満	50～59歳	60～69歳	70歳以上
本項目回答者に占める構成比(単位:%)					
何らかの変化あり	54.3	64.1	46.3	52.6	56.8
（うち各種活動に積極的に参加するようになった）*	(23.4)	(12.8)	(11.9)	(27.6)	(26.7)
特に変化なし	40.8	28.2	47.8	44.7	37.5
その他(上記以外)	4.9	7.7	6.0	2.6	5.7
回収数に占める構成比(単位:%)					
a. 買い物回数が増えた	10.4	7.7	4.4	9.7	13.4
b. 習い事やクラブへの参加が増えた	4.2	0.0	1.5	1.3	8.0
c. 地元の祭や行事への参加が増えた	5.7	2.6	1.5	9.1	5.9
d. ボランティア、NPO・市民活動への参加が増えた	1.1	0.0	0.0	0.6	2.1
e. 観劇・スポーツなど娯楽に行く回数が増えた	15.3	10.3	8.8	20.1	15.0
f. 気分転換に外出する機会が増えた	18.5	20.5	11.8	14.9	23.5
g. 電車の中で本や雑誌を読む機会が増えた	3.0	5.1	10.3	1.3	1.1
h. 自家用車に乗る回数が増えた	25.3	33.3	26.5	26.6	24.6
i. 自家用車に乗せってもらう回数が増えた	9.3	10.3	10.3	7.8	9.1
j. 特に変化なし	39.3	28.2	47.1	44.2	35.3
k. その他	8.5	15.4	13.2	4.5	8.6

注：*は、b.～e.のいずれかを答えている人

出所：宇都宮（2015）

表 1b は、富山ライトレールが「他人との関わりあい」をどのように変化させたのかを年齢別に示したものである。“何らかの変化あり”と答えた人は、全体の 30.1%を占め、その中でも 70 歳以上が 38.2%であった。また、70 歳以上は、“友人や親戚などと会う機会が増えた”、“近隣とのお付き合いが増えた”や“新たな知り合いが増えた”とも回答している。近年、問題になっているお年寄りの孤独死などを防止する効果も期待される。

表 1c は、富山ライトレールが「他人との関わりあい」を変化させたかどうかを乗車頻度別・自分の行動別に示したものである。“何らかの変化あ

り”と答えた人は、富山ライトレールに週 1 回以上乗車する人の内 55.1%、月 1 回以上週 1 回未満の人の内 43.3%を占めている。これによれば、富山ライトレールの利用頻度が週 1 回前後であったとしても、利用者の約半数は「他人とのかかわりあい」の機会を増やしたということになる。また、回答者の 63.1%の人は、“各種活動に積極的に参加するようになった”と答えており、50.0%の人は、“自家用車の利用回数が増えた”ということである。“各種活動に積極的に参加するようになった”と答えた人の中で、新たな知り合いが増えたという人は 16.5%であった。

表 1b 富山ライトレールの開業で「他人との関わりあい」は変化したか

	合計	年齢別			
		50歳未満	50～59歳	60～69歳	70歳以上
本項目回答者に占める構成比(単位:%)					
何らかの変化あり	30.1	27.0	16.4	27.9	38.2
特に変化なし	66.5	67.6	83.6	70.7	56.2
その他(上記以外)	3.3	5.4	0.0	1.4	5.6
回収数に占める構成比(単位:%)					
a. 友人・知人と会う回数が増えた	20.0	20.5	5.9	18.2	26.7
b. 親戚・家族に会う回数が増えた	4.7	0.0	2.9	3.9	7.5
c. 近隣のお付き合いが増えた	3.6	2.6	0.0	4.5	4.8
d. 新たな知り合いが増えた	6.2	2.6	7.4	5.2	7.5
e. 特に変化なし	63.3	64.1	82.4	67.5	53.5
f. その他	4.5	10.3	0.0	3.2	5.9

出所：宇都宮（2015）

表 1c 富山ライトレールの開業で「他人との関わりあい」は変化したか（乗車頻度別・自分の行動別）

	乗車頻度別					自分の行動変化別	
	週1回以上	月1回以上週1回未満	うち無職	年に数回	ほとんど利用しない	各種参加活動等増加	自家用車利用減少
本項目回答者に占める構成比(単位:%)							
何らかの変化あり	55.1	43.3	47.8	17.6	0.0	63.1	50.0
特に変化なし	44.9	54.3	50.7	79.7	88.7	35.9	48.2
その他(上記以外)	0.0	2.4	1.4	2.6	11.3	1.0	1.8
回収数に占める構成比(単位:%)							
a. 友人・知人と会う回数が増えた	39.6	29.1	31.1	10.2	0.0	47.6	33.3
b. 親戚・家族に会う回数が増えた	7.7	7.5	9.5	2.5	0.0	8.7	10.3
c. 近隣のお付き合いが増えた	8.8	3.0	4.1	2.5	0.0	9.7	4.3
d. 新たな知り合いが増えた	12.1	7.5	5.4	5.1	0.0	16.5	12.8
e. 特に変化なし	44.0	51.5	47.3	77.7	80.9	35.9	47.0
f. その他	1.1	3.7	2.7	3.2	13.2	1.9	4.3

出所：宇都宮（2015）

富山ライトレールの沿線の調査結果は、利便性の高い公共交通が沿線住民のライフスタイルを変え、ソーシャル・キャピタルの醸成に影響を与えたことを示唆している。

4. 交通まちづくりの戦略—佐賀のまちづくりへの示唆—

4.1 交通政策の転換

経済学的に見ると、交通市場は固定費の負担が大きく、環境改善などの外部効果もあり、“市場の失敗”が発生する。この“市場の失敗”があるため、本来、一般の民間事業の収支ベースでは、交通市場で最適な資源配分は達成されない。しかし、日本では、高度経済成長期に公共交通が民間事業として成立してしまっただけで、ある種の“ガラパゴス状態”が常態化している。この状況のもと、日本では、道路事業に偏った交通政策が展開されてきたことで、全体最適が欠如してしまっているのである。

この状況の改善を図るために、国土交通省は、2013年12月に交通政策基本法を施行した。交通政策、さらに交通市場は、大きな転換点を迎えている。交通政策基本法では、「交通が、…国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、…交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという基本認識」であり「交通に関する政策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、…関係者が連携し、及び協働しつつ、行われなければならない」（第6条）と書かれている。

さらに、2014年9月と11月には「都市再生特別措置法」と「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（活性化・再生法）」の改正を施行し、公共交通を軸にしたコンパクトシティを推進する

ようになった。これによって、市町村は、住宅や医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の最適化に関する計画を作成することができるようになった。居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を設けることにより、生活サービス機能の計画的配置とまとまった居住の推進を図り、それらを公共交通で繋ぎコンパクトシティとしていくのである。

今後のまちづくりでは、国は目的や基本方針、特例制度や規制緩和などの認定を地方公共団体に伝える。それを受けて、市町村や都道府県が、地域公共交通網形成計画や地域公共交通再編実施計画を作る。その内容をもとに、協議会で検討したり、事業者などに同意を得たりし、地域にとって最適な公共交通ネットワークの実現を推進していくことになる。

4.2 交通政策の転換を佐賀で活かせるか？

これらの交通政策、さらに交通市場の転換を背景に、2015年8月に（新しい）国土形成計画が閣議決定された。キーコンセプトは、「コンパクト＋ネットワーク」であり、農山漁村地域、研究・教育地域、都市地域の3つの地域において対流と呼ばれる「様々な地域が相互に連携し生じる地域間のヒト、モノ、カネ情報の活発な動き」を起こし、地域に活力をもたらすイノベーションを創出することが目標に掲げられている。即ち、医療や福祉、商業などの機能をコンパクトに集約し、交通や情報通信、エネルギーのネットワークを形成することでコンパクトにまとめ、ネットワークで繋がっていくことになる。

佐賀地域でも、このような動きを取り込むことは可能であろうか。佐賀県（2016）をもとに、佐賀県の人々の移動手段と交通の実態を見てみたい。表2aは、佐賀県に住む人々の移動手段を示したものである。自家用車を自分で運転して移動する人

が78.2%、自家用車で家族の送迎をする人が9.8%である。送迎をする人も含めると87.9%が自家用車で移動しているということがわかる。一方、鉄道は2.7%、路線バスは1.9%に過ぎない。

表 2a 最も多く利用している交通手段

	度数	%
自家用車(自分で運転)	3,902	78.2
自家用車(家族の送迎)	487	9.8
鉄道	134	2.7
路線バス	95	1.9
高速バス	5	0.1
市町が運行するコミュニティバス	17	0.3
タクシー	56	1.1
NPO等の送迎サービス	24	0.5
自転車	272	5.4
合計	4,992	100.0

出所：佐賀県（2016）

表 2b は、佐賀県に住む人々のバスの利用頻度を示したものである。バスを週1回以上利用する人は3.6%、月1回以上利用する人は8.1%、年1回以上利用する人は16.1%である。利用頻度に関係なく、年に1回以上バスを利用する人は27.8%であり、残りの72.2%は全く利用しないと答えている。

表 2b バスの利用頻度

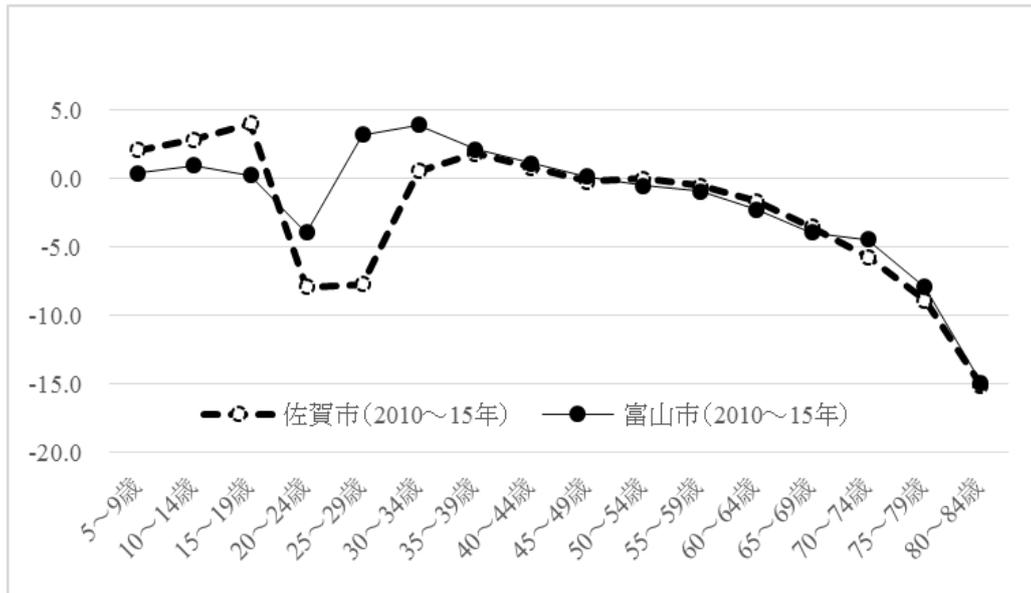
	度数	%
週に1回以上	187	3.6
月に1回以上	419	8.1
年に1回以上	834	16.1
まったく利用しない	3,731	72.2
合計	5,171	100.0

出所：佐賀県（2016）

この数字を見る限り、佐賀県で交通まちづくりを展開していくことが容易ではないことがわかる。図1は、2010～15年における佐賀市と富山市の人口変化を図示したものである。両市ともに、20歳台前半は、大学進学で市外に出る人口が多くなっているが、佐賀市の場合、20歳台後半になっても、なお減少(流出)が続いているところが気になる。富山市が交通まちづくりで、人口減少を食い止めてきたことを考えると、佐賀県という空間単位で交通まちづくりを展開していくことは厳しいかもしれないが、佐賀市という範囲で交通まちづくりを展開し、若い世代を中心に街に活気を取り戻すという可能性は検討すべきではないだろうか。

2016年度（平成28年度）予算の佐賀市の市税収入 (<https://www.city.saga.lg.jp/>) の内訳を見ると、市民税37.6%、固定資産税40.3%、都市計画税4.4%、その他17.7%となっている。税収の4割以上は、固定資産税や都市計画税であり、地価の高い中心市街地が貢献している。要するに、中心市街地が活性化すると税収が増えるということである。また、先にも述べたように、交通まちづくりには、高齢者の社会参加度を促進させることで得られる効果がある。高齢者が気軽に外出できることは、歩行障害の発生リスクを4分の1、老年性認知症の発生リスクを3.5分の1に減少させ、国民の1日平均歩数を3,000歩増やすことにより、糖尿病、脳卒中、心筋梗塞等の医療費を平均5.5%減少させるといった調査結果もある。もし、佐賀市で40～79歳の人が、今より5千歩/日多く歩けば、年間130億円以上の医療費削減になる^(注3)。このように公共交通の整備を整備することにより、人々が外出回数を増やしたり、自家用車の使用回数を減らし歩く時間が増えたりすると、社会保障関係費を抑制できるのである。

図1 富山市と佐賀市の年齢別人口動態の比較（単位：％）



出所：総務省統計局『国勢調査報告』（各年版）

最後に、佐賀市の交通まちづくりはインバウンド観光にも有用であることを述べておく。観光庁（2016）をもとに、訪日外国人旅行者の宿泊数を見ると、九州の県で外国人宿泊者数が一番多いのは福岡県の236万人である。以下、長崎県が87万2,000人、大分県が77万4,000人、熊本県が71万5,000人、鹿児島県が41万6,000人、宮崎県が20万2,000人であるが、一番少ないのは佐賀県の19万1,000人である^(注4)。宇都宮（2016）は、観光資源、交通インフラ、観光関連の職員数などが訪日外国人宿泊数の伸びに与える影響を分析し、観光関連の職員数（比率）が効果を発揮していることを示しているが、これは、インバウンド観光の促進には、行政がどれだけ政策的な優先順位を与えるかが重要ということを示している。訪日外国人旅行者の誘致には、佐賀県、佐賀市がさらに本腰を入れて取り組む必要がある。そのためには、交通面でいえば、レンタカーやレンタサイクルというものも有効であろうが、交通とまちづくりを一体化して、富山ライトレールのように、中心市街地への来訪回数、滞在時間、消費金額ともに大

きくしていく仕掛けを造っていくことが重要ではないだろうか。

5. おわりに

本稿では、日本各地の交通まちづくりの動きを見ながら、欧州における議論も踏まえて交通まちづくりの役割や意義を整理し、佐賀における交通まちづくりの戦略を提示した。

今後、人口減少のもと少子高齢化社会を見据えた豊かな成熟社会を創っていくためには、交通まちづくりによって、地方都市の衰退の負の悪循環を断ち切っていく必要がある。交通まちづくりの戦略では、公共交通と自動車の“棲み分けと共存”が必要であり、歩いても楽しく、観光客も滞在したくなる賑わいのある街であることが期待される。その際に重要なことは、都市（圏）内交通については、鉄道、バス、その他の交通手段と一体化していくとともに、都市（圏）内交通と都市間交通の連携を強化し、統合された交通システムを創り上げて利便性を高めることである。

公共交通は都市の装置であり、一定の公的支援によって、社会全体の最適化を図ることができる。そのためには、目先の収支に捉われるのではなく、中長期的な視野のもとで戦略を立て、戦術を実行に移していく必要がある。持続可能な社会のためには、市民と行政の役割分担に基づき、社会全体の最適化を目指す「統合的な交通政策 (Integrated Transport Policy)」が求められる。

注

(注1) ソーシャル・キャピタルは、社会関係資本とも呼ばれる。厚生労働省の定義によれば、人々の協同行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴のことである (厚生労働省、2012、p. 19)。

(注2) 以下の議論は、宇都宮 (2015) に基づいている。

(注3) 1人1歩当たり0.061円/日の医療費削減になるという筑波大学大学院人間総合科学研究科 久野譜也研究室の値をもとに試算している。

(注4) 2016年の数字を見ると、一番少ないのは宮崎県の22万1,000人である。佐賀県は24万2,000人で、九州内で1つ順位を上げている (観光庁、2017)。

参考文献

- 宇沢弘文 (1974) 『自動車の社会的費用』岩波新書
- 宇都宮浄人 (2015) 『地域再生の戦略―「交通まちづくり」というアプローチ―』ちくま新書
- 宇都宮浄人 (2016) 「インバウンド観光の地域間格差の実態と背景―「宿泊旅行統計調査」の実証分析―」『運輸と経済』76 (7)、pp. 128-136.
- 観光庁 (2016) 『宿泊旅行統計調査』
(<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>)
- 観光庁 (2017) 『宿泊旅行統計調査』

(<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>)

厚生労働省 (2012) 『地域保健対策検討会 報告書―今後の地域保健対策のあり方について―』地域保健保険対策検討会 (平成24年3月24日)

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000027ec0-att/2r98520000027ehg.pdf>)

国土交通省鉄道局 (2012) 『鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル 2012年改訂版』

(<http://www.mlit.go.jp/common/000224631.pdf>)

国土審議会 第3回長期展望委員会 配布資料
(<http://www.mlit.go.jp/common/000135833.pdf>)

兒山真也 (2014) 『持続可能な交通への経済的アプローチ』日本評論社

佐賀県 (2016) 『「平成27年度佐賀県移動手段と交通に関するアンケート調査結果」の概要』佐賀県新幹線・地域交通課身近な移動手段確保推進室

(http://www.pref.saga.lg.jp/kiji00348333/3_48333_5325_up_xo0zkv34.pdf)

九州佐賀国際空港の利用者の特徴と旅行行動 －上海便の聞き取り調査から－

公益財団法人アジア成長研究所 教授・研究部長 戴 二彪

1. はじめに

近年の日本において、経済成長の低迷と産業構造転換への模索が続く中、インバウンド観光産業の成長は大きく期待されている。日本政府は、2003年から「ビジット・ジャパン事業」を本格的に始め、2006年12月に「観光立国推進基本法」を成立させた。地域経済の活性化、雇用機会の創出、国際相互理解の増進等に資する「観光立国」戦略は、日本の21世紀の国づくりの柱として位置付けられている。

政府の「観光立国」戦略の本格的推進に伴い、各地方自治体も、訪日外国人旅行者の誘致を地域振興策・地域創生策の柱の1つとして重視しつつある。特に、14億の人口を有する新興経済大国中国をはじめ、急速な経済成長と所得上昇を続けてきたアジア諸国の観光市場としてのポテンシャルが注目を集めている。九州では、「総合特別区域法」に基づき、2012年9月に九州7県と福岡市、及び九州観光推進機構が「九州アジア観光アイランド総合特区」を共同申請し、2013年2月にこの「特区」が「地域活性化総合特区」の1つとして国（日本政府）に認定された。特区制度は日本政府が経済成長戦略として力を入れている制度革新で、九州がアジア観光特区として認定されることによって、規制緩和や九州とアジアの連携の促進によって、アジアの成長活力をより緊密な形で九州に取り入れることが期待できる。

こうした中央政府・地方自治体・民間関連企業の連携によって、最近の10数年間に、訪日外国人旅行者は着実に増加しつつある。特に、2012年以降、アベノミクスの「3本の矢」の1つである「大胆な金融緩和」政策の実施に伴う急速な円安の効果もあって、訪日外国人旅行者が急増するようになっている。しかし、三大都市圏や北海道など一部の地域と比べ、九州を含む多くの地方圏では、訪日外国人旅行者が増えつつあるとはいえ、期待されたほどの伸びはなく、その経済効果も十分に現れていない。九州は、日本の最大の観光市場となっている東アジアに近いにもかかわらず、宿泊ベースの統計では訪日外国人旅行者全体に占める九州訪問客の割合はまだ1割未満になっており、特に訪日中国人旅行者全体に占める訪九中国人旅行者の割合はまだ4%弱にとどまっている（国土交通省観光庁、2016）。その原因の1つは、アジア地域からの訪日外国人旅行者の旅行行動（目的地選択行動、交通選択行動、宿泊行動、買い物行動など）はまだ十分把握・理解されていないのではないかと考えられる。

本稿は、2016年11月に実施した佐賀空港の上海便の利用者を対象とした聞き取り調査に基づき、アンケートデータを集計した上で、訪日中国人旅行者の特徴と旅行行動の傾向を探り、佐賀地域、あるいは九州地域における効果的なインバウンドの推進策に繋げる足掛かりを得るものである。本稿は4節で

構成されている。次節では、訪日中国人旅行者の旅行先など旅行動向の特徴を考察する。第3節では、佐賀空港における上海便の利用者を対象とした聞き取り調査の集計結果を紹介する。最後に第4節では、本稿の考察をもとに、訪日中国人旅行者のさらなる誘致に向けて、佐賀地域、あるいは九州地域に提案を示したい。

2. 訪日中国人旅行者の動向

アンケートデータの集計に先立って、国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』に基づき、訪日中国人旅行者の動向を見ていく。表1は、2010年と2016年における国籍・地域別の訪日外国人旅行者の訪問先（宿泊先＝従業者数10人以上の施設）に関して、外国人延べ宿泊数、中国（中国本土を指す）、香港、台湾を取り上げて、運輸局別（九州は県別）にまとめたものである。なお、延べ宿泊者数＝宿泊者数×1人当たり平均宿泊数である。香港と台湾は、参考のために取り上げている。

表1a 訪日外国人旅行者の訪問先別の延べ宿泊者数（単位：100人）

	外国人延べ宿泊数		中国（本土）		香港		台湾	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
北海道運輸局	20,554	61,195	2,961	14,680	4,329	7,004	4,915	13,741
東北運輸局	5,054	6,410	438	858	653	298	1,346	2,429
関東運輸局	127,649	237,416	23,262	66,128	7,580	12,112	12,273	28,625
北陸信越運輸局	6,608	18,741	675	2,258	663	2,141	2,062	6,249
中部運輸局	20,106	47,437	6,226	23,714	704	2,695	2,869	5,666
近畿運輸局	51,798	164,298	9,442	44,637	3,492	14,555	5,789	27,839
中国運輸局	3,780	12,353	438	1,376	38	1,309	225	1,498
四国運輸局	1,248	5,264	122	792	35	886	217	1,367
九州運輸局	19,010	52,926	1,170	6,515	467	6,543	2,669	10,338
福岡県	6,173	25,738	591	3,200	224	3,089	947	4,983
佐賀県	383	2,416	34	472	8	157	31	336
長崎県	3,610	5,919	218	636	66	316	853	1,195
熊本県	3,313	5,079	115	802	67	628	288	1,243
大分県	3,632	7,195	114	693	34	577	131	1,024
宮崎県	640	2,206	15	94	18	494	202	478
鹿児島県	1,260	4,372	82	618	49	1,283	217	1,080
沖縄総合事務局	4,423	34,635	358	7,392	1,178	4,505	1,226	8,490
合計	260,230	640,675	45,091	168,349	19,137	52,046	33,590	106,240

出所：国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』（各年版）

表 1b 訪日外国人旅行者の訪問先別の延べ宿泊者数の比率（単位：％）

	外国人延べ宿泊数		中国（本土）		香港		台湾	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
北海道運輸局	7.90	9.55	6.57	8.72	22.62	13.46	14.63	12.93
東北運輸局	1.94	1.00	0.97	0.51	3.41	0.57	4.01	2.29
関東運輸局	49.05	37.06	51.59	39.28	39.61	23.27	36.54	26.94
北陸信越運輸局	2.54	2.93	1.50	1.34	3.47	4.11	6.14	5.88
中部運輸局	7.73	7.40	13.81	14.09	3.68	5.18	8.54	5.33
近畿運輸局	19.90	25.64	20.94	26.51	18.25	27.97	17.23	26.20
中国運輸局	1.45	1.93	0.97	0.82	0.20	2.51	0.67	1.41
四国運輸局	0.48	0.82	0.27	0.47	0.18	1.70	0.65	1.29
九州運輸局	7.31	8.26	2.59	3.87	2.44	12.57	7.95	9.73
福岡県	2.37	4.02	1.31	1.90	1.17	5.93	2.82	4.69
佐賀県	0.15	0.38	0.08	0.28	0.04	0.30	0.09	0.32
長崎県	1.39	0.92	0.48	0.38	0.35	0.61	2.54	1.12
熊本県	1.27	0.79	0.26	0.48	0.35	1.21	0.86	1.17
大分県	1.40	1.12	0.25	0.41	0.18	1.11	0.39	0.96
宮崎県	0.25	0.34	0.03	0.06	0.10	0.95	0.60	0.45
鹿児島県	0.48	0.68	0.18	0.37	0.26	2.46	0.65	1.02
沖縄総合事務局	1.70	5.41	0.79	4.39	6.15	8.66	3.65	7.99
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

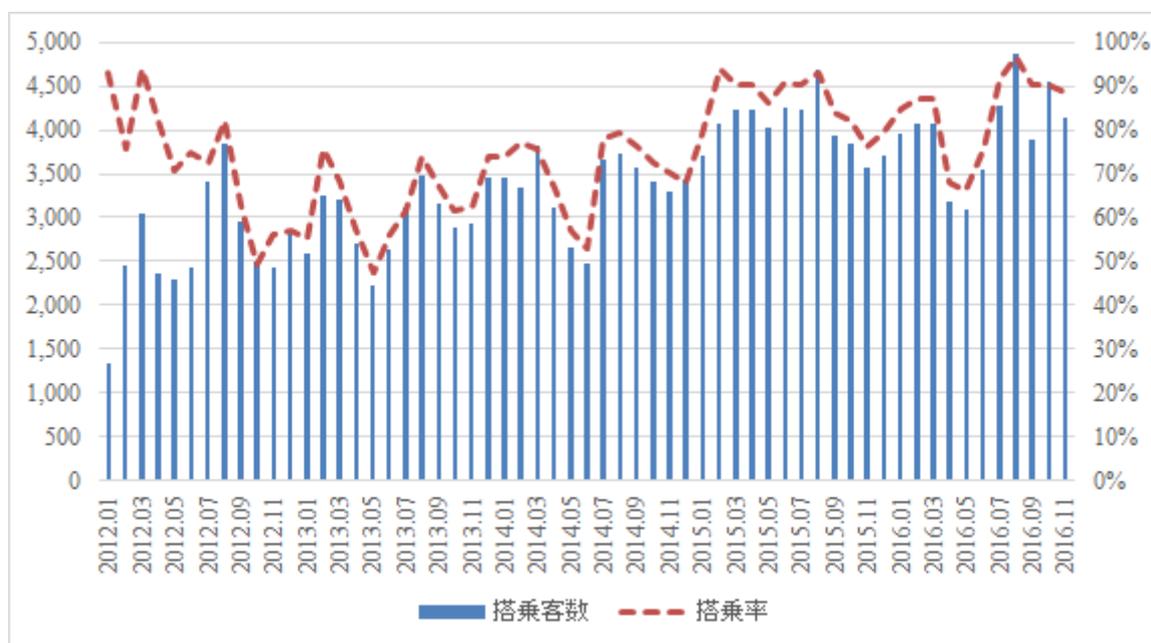
出所：国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』（各年版）

2010 年も 2016 年と同様で、大枠、旅行者の出発地に関係なく、関東や近畿に最も集中していることがわかる。訪日中国人宿泊者数は、もともと九州の値が低く、それでも沖縄を上回っていたが、2013 年以降、沖縄の値が九州の値を上回っている。九州地域の県別の傾向は、2010 年も 2016 年と同様で、大枠、旅行者出発地に関係なく、福岡県に集中していることがわかる。一方で、訪日中国人旅行者の宿泊者数は、福岡県の値が高くなっているのに対して、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県も値を上げている。2010 年時点で、佐賀空港に国際線（定期便）は就航していなかったため、2012 年 1 月からの春秋航空の就航が一定の効果を発揮しているものと考えられる。

図 1 は、佐賀空港における上海便（春秋航空）の搭乗客数と搭乗率の推移を示している。就航開始から 2014 年夏までの間に、日中間の政治的な緊張によって、搭乗客数、搭乗率ともに低迷していたが、日中首脳会談が行われた 2014 年秋以降は、熊本大震災が起きた 2016 年 4 月直後の 3 ヶ月を除けば、総じて上昇傾向で安定的に推移している。ただし、今後の訪日中国人旅行者の見通しは、両国間政治関係の不安定な状況が続いているため、その影響は無視できない。一方で、観光立国戦略のもと日本の観光開

連の官民一体の努力、さらには、中国の国民所得の持続的な上昇など内外の要因を総合的に考えると、外交摩擦、地震など自然災害、疫病などによる一時的なショックがあっても、沿海都市部の中高所得層を中心に訪日中国人旅行者は引き続き伸びる余地が大きいと考えられる。

図1 佐賀空港における上海便の搭乗客数と搭乗率（単位：人、％）



出所：佐賀県（九州佐賀国際空港）HP（<http://www.pref.saga.lg.jp/airport/kiji00313080/index.html>）

3. 調査概要

3.1 上海便の利用者の特徴

調査対象は、2016年11月時点で、佐賀空港に週3便（月、水、土）運航している中国の格安航空会社（LCC：Low Cost Career）の春秋航空のインバウンド旅行者である。運航ダイヤは、上海（浦東）8時45分発、佐賀11時20分着が折り返し、佐賀12時55分発、上海（浦東）13時50分着となっている。

今回の調査では、通常のインバウンド旅行者の動向を見るために、例年10月下旬から11月上旬に約1週間かけて開催される佐賀インターナショナルパルーンフェスタの時期を避けている。2016年11月19日（土）、23日（水・祝）に、佐賀空港の制限区域（搭乗待合室）において、佐賀ターミナルビル株式会社の協力のもと、筆者らと中国人留学生4名によって対面式の聞き取り調査を実施した。1回目の11月19日（土）に37票（搭乗客数167人、回収率22.2%）、2回目の11月23日（水・祝）に41票（搭乗客数134人、回収率30.1%）、合計78票の有効回答を得ることができた。1回目と2回目の年齢と職業を取り上げて、それぞれの平均の差の検定（t検定）を行ったが、1回目と2回目に差があるとはいえないことが確認できたため、以下、2回の調査をあわせて見ていく。

回答者の性別は、男性27名、女性50名で女性の方が多かった。表2～7は、アンケート回答者の（1）年齢分布、（2）職業分布、（3）中国国内の居住地分布、（4）訪日目的、（5）日本と佐賀への訪問回数、

及び、佐賀空港の利用回数、(6) 過去の日本旅行の訪問先 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、以下のことが読み取れる。

(1) 回答者の年齢分布は、30代が38人(48.72%)で最大であり、以下、60代の12人(15.38%)、40代と50代の10人(12.82%)が同数で続いている(表2)。平均年齢は40.7歳であった。

表2 アンケート回答者の年齢分布

	人数	%
10～20代	8	10.26
30代	38	48.72
40代	10	12.82
50代	10	12.82
60代	12	15.38
70代	0	0.00
80代以上	0	0.00
無回答	0	0.00
合計	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 回答者の職業分布は、民間企業が41人(52.56%)で最大であり、以下、退職者の11人(14.10%)、自営業者の7人(8.97%)が続いている(表3)。

表3 アンケート回答者の職業分布

	人数	%
①民間企業	41	52.56
②自営業	7	8.97
③大学・研究機関	0	0.00
④公務員(公的機関を含む)	4	5.13
⑤自由職業者	4	5.13
⑥学生	1	1.28
⑦退職者	11	14.10
⑧その他	7	8.97
⑨無回答	3	3.85
合計	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 回答者の居住地分布は、出発空港所在地の上海が 62 人 (79.49%) で最大であり、以下、内陸の河南省の 4 人 (5.13%)、上海に隣接する江蘇省の 4 人 (5.13%) と浙江省の 2 人 (2.56%) が続いている (表 4)。江蘇省と浙江省は、いずれも日本への直行便が就航する空港 (南京国際空港、杭州国際空港) があるとはいえ、両省からの国際旅行客の多くは、上海浦東空港を利用している。本調査では、この両省の居住者の比率が予想より低い。一方、人口大省河南省 (総人口約 1 億人) は、上海から離れているが、同省居住者の比率が上海居住者に次ぐ 2 位になっている。偶然の可能性もあるが、九州を訪問したい河南省の住民にとっては、もともと上海浦東空港を経由する選択がベストで、上海—福岡線と比べて、上海—佐賀線は少なくとも「コストが安い」というメリットがあると考えられる。

表 4 アンケート回答者の居住地分布

	人数	%
上海市	62	79.49
江蘇省	4	5.13
浙江省	2	2.56
福建省	1	1.28
安徽省	0	0.00
山東省	1	1.28
北京市	1	1.28
遼寧省	1	1.28
河南省	4	5.13
湖南省	1	1.28
無回答	1	1.28
合計	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 回答者の訪日目的は、観光 (個人旅行) が 52 人 (66.67%) で最大であり、以下、観光 (団体旅行) の 12 人 (15.38%)、家族・友人訪問の 7 人 (8.97%) が続いている (表 5)。観光 (個人旅行) と観光 (団体旅行) を合わせると 64 人 (82.05%) となることから、回答者の訪日目的の大部分は観光であることがわかる。国際的な企業、大学・研究機関、さらには行政機関が集中している三大都市圏を訪問する訪日中国人旅行者と比べて、今回のアンケート調査の回答は、ビジネス出張の比率がかなり低くなっている。

表5 アンケート回答者の訪日目的

	人数	%
①観光（団体旅行）	12	15.38
②観光（個人旅行）	52	66.67
③ビジネス出張	4	5.13
④家族・友人訪問	7	8.97
⑤その他	2	2.56
⑥無回答	1	1.28
合計	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(5) 表6にあるように、回答者の日本への旅行回数は、5回以上が17人(21.79%)で最大であり、以下、2回の15人(19.23%)、3回と1回(初めて)の14人(17.95%)が同数で続いている。即ち、回答者の約8割が初めての訪日旅行ではないと読み取れる。一方、佐賀への旅行回数は、1回(初めて)が62人(79.49%)で最大であり、以下、2回の7人(8.97%)、3回の4人(5.13%)が続いている。即ち、回答者の8割近くが初めて佐賀を訪問したことが読み取れる。

佐賀空港の利用回数は、1回(初めて)が52人(66.67%)で最大であり、2回の14人(17.95%)、3回と4回の3人(3.85%)が続いている。ただし、「2回以上利用した」と答えた者の比率が3割近くになっており、先述した「回答者の8割近くが初めて佐賀を訪問した」という回答結果と整合的ではない。おそらく、一部の回答者は、佐賀空港への「離」、「着」を別々で利用回数として数えたかもしれない。

表6 アンケート回答者の日本と佐賀への訪問回数、及び、佐賀空港の利用回数

	日本		佐賀		佐賀空港	
	人数	%	人数	%	人数	%
1回	14	17.95	62	79.49	52	66.67
2回	15	19.23	7	8.97	14	17.95
3回	14	17.95	4	5.13	3	3.85
4回	5	6.41	2	2.56	3	3.85
5回以上	17	21.79	0	0.00	1	1.28
10回以上	8	10.26	1	1.28	1	1.28
20回以上	1	1.28	0	0.00	0	0.00
無回答	4	5.13	2	2.56	4	5.13
合計	78	100.00	78	100.00	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(6) 表6で見たように、78人の内14人が、今回、初めての日本旅行である。無回答を含む残りの60人に関して、(今回の旅行先を除く)過去の日本旅行の訪問先を見てみると、関西の53人が最大であり、以下、九州の43人、関東の33人、北海道と沖縄の11人が同数で続いている(表7)。九州の43人の内訳は、福岡県が18人で最大であり、以下、熊本県の11人、長崎県の7人、大分県の5人が続いている。ただし、注意すべきことは、「九州」を訪ねたことのある地域として選択した答えの中に、間違っって今回の訪問も含まれている可能性がある。

表7 過去の日本旅行の訪問先(複数回答)

地域	延べ人数
北海道	11
東北	1
関東	33
北信越・東海	6
関西	53
中四国	7
九州	43
沖縄	11

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.2 日本旅行における交通手段と観光経路の選択行動

3.1節で見たように、佐賀空港における78人の調査対象者の内、過去に佐賀を訪問したことがあるのは2割程度であるが、日本を訪問したことがあるものは約8割に達している。今回、佐賀空港の制限区域(搭乗待合室)における聞き取り調査なので、78人ともに出国空港は佐賀空港である。78人の入国空港を見ると、佐賀空港が66人で最大であり、以下、福岡空港の5人、東京(成田空港か羽田空港)と茨城の2人が同数で続き、3人は無回答であった。

それでは、なぜ佐賀空港を選択したのであろうか。日本旅行において、彼ら(彼女ら)はどのような観光経路や交通手段を選択したのであろうか。表8~11は、アンケート回答者の(1)佐賀空港を利用した理由、(2)今回の旅行先、(3)今回の佐賀県内の旅行先、(4)交通選択 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、次のことがわかる。

(1) 佐賀空港を利用した理由(複数回答)は、「航空運賃が安い」と答えるものが48人で最大であり、以下、「佐賀空港から目的地へのアクセスが便利」の19人、「フライトスケジュールが便利」の10人が続いている(表8)。これらの答えから、低価格・地域密着型のLCC事業を積極的に誘致している佐賀空港の主な魅力がわかる。

表 8 アンケート回答者が佐賀空港を利用した理由（複数回答）

	延べ人数
①航空運賃が安いから	48
②フライトスケジュールが便利だから	19
③佐賀空港から目的地へのアクセスが便利だから	30
④パッケージプランに含まれているから	10
⑤佐賀空港の居心地の良さ	1
⑥その他	8

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 回答者の今回の旅行先は、ほとんど九州地域内各県である。特に佐賀空港と福岡空港から入国した 71 人の内、九州地域外（四国）を訪問したのは 2 人しかない。両空港は「九州」の国際空港であるという性格が明らかである。なお、九州各県への延べ訪問者数は、空港・駅を含むと佐賀が最大であるが、空港を除くと、福岡県が 67 人で最大である。以下、大分県の 55 人、熊本県の 29 人、佐賀県の 20 人が続いている（表 9）。九州の商業・文化の中心地である福岡県と 2 つの国際的に著名な温泉の町（別府・湯布院）を持つ大分県は突出している他、2016 年に大地震が発生した熊本も健闘しているといえる。一方、空港所在地の佐賀県は、まだ“通過地”に過ぎないと見られる。また、空間距離と交通アクセスの影響で、佐賀空港を利用した 78 人の訪日中国人旅行者の内、宮崎県と鹿児島を訪問したものはそれぞれ 1 人と 0 人となっていた。

表 9 九州 7 県における旅行先の延べ人数（複数回答）

	空港を含む	空港を除く
福岡県	72	67
佐賀県	164	20
長崎県	17	17
大分県	64	55
熊本県	29	29
宮崎県	1	1
鹿児島県	0	0

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表 10 は、今回の旅行で訪問した佐賀県内の地域（訪問地）を集計したものである。今回の旅行期間中に、全回答者 78 人の内、63 人が佐賀県内（7 つの主要観光地など）を訪れている。訪問地別を見ると、佐賀市（JR 駅・バスセンターと佐賀城など）が 35 人で最大であり、以下、武雄市（温泉）の 12 人、嬉野市（温泉）の 9 人が続いている。ただし、全回答者 78 人の内、25 人は佐賀県内のど

こも訪問しなかったと答えている。総じて、市の中心部と温泉町の人気が比較的に高いが、他の市内観光地の集客力はまだかなり弱いとみられる。

表 10 アンケート回答者の訪問地（複数回答）

訪問地（主要な観光資源）	延べ人数
①佐賀市（佐賀城など）	35
②唐津市（唐津城・呼子など）	7
③武雄市（温泉）	12
④嬉野市（温泉）	9
⑤鹿島市（祐徳稲荷神社など）	3
⑥吉野ヶ里町（遺跡）	1
⑦有田町	2
⑧その他	14
⑨訪問していない	25

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 表 11 は、日本到着後、今回の旅行で利用した交通機関を集計したものである。電車が 53 人で最大であり、以下、路線バスの 41 人、貸切・観光バスの 20 人、タクシーの 18 人が続いている。全回答者 78 人の内、約 8 割が個人旅行なので（表 5）、団体客向けの貸切・観光バスの利用者の割合は 4 分の 1 程度にとどまっているに対して、電車など他の交通手段の利用者の割合が高くなっている。ちなみに、電車の利用者の内、JR 九州レールパスの利用者は 23 人であった。また、レンタカーを利用した者も 6 人いることは、個人旅行の割合の上昇に伴う興味深い変化である。

表 11 アンケート回答者の移動手段（複数回答）

移動手段	延べ人数
①電車	53
②貸切・観光バス	20
③高速バス	12
④路線バス	41
⑤タクシー	18
⑥レンタカー	6
⑦レンタサイクル	2
⑧その他	14

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.3 日本旅行における宿泊行動と買物行動

観光において宿泊行動と買物行動は、旅行先の経済に直接的な消費効果を与える選択である。表 12～14 は、アンケート回答者の (1) 今回の旅行の宿泊地、(2) 今回の旅行の宿泊期間、(3) 今回の旅行における購入品 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、次のことがわかる。

(1) 表 12 は、今回の旅行の宿泊地を集計したものである。宿泊場所（所在県）は、全回答者 78 人の内、佐賀県（佐賀市を含む）の 53 人が最大であった。以下、福岡県の 42 人、大分県の 32 人、熊本県の 24 人が続いている。この結果は、回答者の今回の旅行先分布とほぼ一致している。

表 12 アンケート回答者の宿泊地（複数回答）

宿泊地	延べ人数
①佐賀市	37
②佐賀県（佐賀市を除く）	16
③福岡県	42
④長崎県（ハウステンボスなど）	13
⑤大分県（別府、湯布院など）	32
⑥熊本県（阿蘇、黒川など）	24
⑦その他	7

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 表 13 は、今回の旅行の宿泊期間を集計したものである^(注1)。回答者の宿泊期間は、5～9 泊の 31 人（39.74%）が最大であった。以下、4 泊の 18 人（23.08%）、3 泊の 13 人（16.67%）が続いている。10 泊以上の回答者も 12 人（15.38%）いる。九州は豊かな自然観光資源を有し、宿泊コストも三大都市圏と比べて安いので、滞在期間の長い体験型観光の成長の余地が大きいと考えられる。

表 13 アンケート回答者の宿泊期間

	人数	%
2 泊	3	3.85
3 泊	13	16.67
4 泊	18	23.08
5～9 泊	31	39.74
10～19 泊	7	8.97
20 泊以上	5	6.41
無回答	1	1.28
合計	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表 14 は、今回の旅行における購入品を集計したものである。旅行期間中に購入した商品の種類は豊富多様であるが、安全性と効能が評価されている「薬品、化粧品」の購入者が 59 人で最大であった。以下、食料品の 48 人、地域特産品の 41 人、雑貨品の 40 人、衣料品の 28 人、電化製品の 14 人が続いている。購買欲は依然旺盛であるが、人気商品は明らかに電化製品から薬品、化粧品などへ転換しているとみられる。

表 14 アンケート回答者の購入品（複数回答）

購入品	延べ人数
①電化製品	14
②薬品、化粧品	59
③衣料品	28
④食料品	48
⑤雑貨品	40
⑥地域特産品	41
⑦その他	1

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.4 九州（佐賀）観光における上海便の利用者の要望から見る課題

本小節では、佐賀地域の観光における仁川便の利用者の要望から課題を見ていく。表 15～19 は、アンケート回答者の (1) 情報収集に役立ったもの（訪日前）、(2) 情報収集に役立ったもの（訪日後）、(3) 旅行中に不便を感じたこと、(4) 旅行中に印象に残ったこと・良かったこと、(5) 佐賀地域への再訪意向 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、次のことがわかる。

(1) 表 15 は、今回の旅行にあたって、訪日前に母国で旅行先の情報収集を行った際、役に立ったものを集計したものである。

1 番目に役立ったものを見ると、インターネット検索（日本の行政など公共機関の HP）が 12 人で最大であり（「その他」を除く）、以下、友人・知人の紹介の 10 人、母国の旅行会社の 9 人、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 9 人が続いている。2 番目に役立ったものを見ると、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 17 人が最大であり、以下、友人・知人の紹介の 10 人、SNA の 7 人が続いている。3 番目に役立ったものを見ると、SNS が 8 人で最大であり、以下、友人・知人の紹介の 6 人、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 5 人が続いている。

訪日前の情報ソースは、大きく出発地（母国）側からのものと目的地（日本）側からのものに分けることができるが、個人旅行者が約 8 割を占めている回答者たちにとって、訪日前の旅行行動では、目的地（日本）側の行政など公共機関の HP、JR やホテルなど民間企業の HP を通じて、旅行関連の情報収集を行っているため、これらの HP からの情報発信が重要な役割をはたしていることがわかる。加えて、

友情を重んじる訪日中国人旅行者にとって、友人・知人の紹介も重要な情報源になっていることがわかる。

表 15 情報収集に役立ったもの（訪日前）

	人数			%		
	1 番目	2 番目	3 番目	1 番目	2 番目	3 番目
①TV やラジオ	5	0	0	6.67	0.00	0.00
②ガイドブック	8	3	1	10.67	5.66	4.17
③母国の旅行会社	9	2	1	12.00	3.77	4.17
④インターネット検索 （日本の行政など公共機関の HP）	12	4	0	16.00	7.55	0.00
⑤インターネット検索 （日本の JR やホテルなど民間企業の HP）	9	17	5	12.00	32.08	20.83
⑥SNS	4	7	8	5.33	13.21	33.33
⑦友人・知人の紹介	10	10	6	13.33	18.87	25.00
⑧その他	18	10	3	24.00	18.87	12.50
合計	75	53	24	100.00	100.00	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 表 16 は、今回の旅行にあたって、訪日後（滞在中）に日本で旅行先の情報収集を行った際、役に立ったものを集計したものである。

1 番目に役立ったものを見ると、出発前に用意されたガイドブックが 12 人で最大であり、以下、インターネット検索（日本の行政など公共機関の HP）と友人・知人の紹介の 10 人が同数で、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 7 人が続いている。2 番目に役立ったものを見ると、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）が 13 人で最大であり、以下、インターネット検索（日本の行政など公共機関の HP）の 5 人、友人・知人の紹介、観光案内所、観光パンフレットの 3 人が同数で続いている。3 番目に役立ったものを見ると、SNS が 5 人で最大であり、以下、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）と友人・知人の紹介の 3 人が同数で続いている。

これらのことから、訪日後の旅行行動でも、目的地（日本）側の行政など公共機関の HP、JR やホテルなど民間企業の HP を通じて、情報収集を行っているため、これらの HP からの情報発信が重要な役割をはたしていることがわかる。加えて、ガイドブックや友人・知人の紹介、観光案内所、観光パンフレットを媒介とした情報発信も重要な役割をはたしている。受け入れ側（日本側）としては、信用力が高いとみられる公共機関や民間企業の HP からの情報発信に意義があることが確認できた。

表 16 情報収集に役立ったもの（訪日後）

	人数			%		
	1 番目	2 番目	3 番目	1 番目	2 番目	3 番目
①ガイドブック	14	1	0	19.18	2.56	0.00
②観光パンフレット	5	3	1	6.85	7.69	6.67
③観光案内所	3	3	1	4.11	7.69	6.67
④インターネット検索 （日本の行政など公共機関の HP）	10	5	1	13.70	12.82	6.67
⑤インターネット検索 （日本の JR やホテルなど民間企業の HP）	7	13	3	9.59	33.33	20.00
⑥SNS	2	2	5	2.74	5.13	33.33
⑦友人・知人の紹介	10	3	3	13.70	7.69	20.00
⑧その他	22	9	1	30.14	23.08	6.67
合計	73	39	15	100.00	100.00	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表 17 は、今回の旅行中に不便を感じたことを集計したものである。「言語（案内表記）」が 32 人で最大であり、以下、「交通機関」の 11 人、「手荷物預かり所」の 7 人、「通信環境（Wi-Fi）」の 5 人が続いている。多言語表記については、福岡市や別府市など観光先進都市を除くと、確かに九州各地は若干遅れている。ただし、他の各項目について、総じて不便と感じている訪日中国人旅行者がかなり少ないといえる。特に通信環境（Wi-Fi）について、以前の訪日中国人旅行者の間に不便を感じたものが多かったが、最近では、九州を含む日本各地が様々な改善策を実施している他、上海空港など中国の国際空港では、海外 Wi-Fi レンタルサービスを展開しており、観光者の不便感の解消に寄与したのではないかと考えられる。

表 17 アンケート回答者が旅行中に不便を感じたこと（複数回答）

項目	延べ人数
①交通機関	11
②言語（案内表記）	32
③通信環境（Wi-Fi）	5
④観光情報	2
⑤手荷物預かり所	7
⑥その他	12

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 表 18 は、今回の旅行で印象に残ったもの・良かったものを集計したものである。「サービス（親切）」を評価する回答者が 42 人で最大であり、以下、「景色」の 37 人、「空気」と「日本の社会秩序」の 36 人が同数で、「食事がおいしい（グルメ）」の 34 人が続いている。この結果は、訪日中国人旅行者の一般的な感触とほぼ一致しているといえる。ただし、「日本文化」や「有名な店」、「都市や農村での体験」などは、あまり回答者の印象に残っておらず、九州旅行におけるこうした体験機会はまだ少ないことを示唆している。

表 18 アンケート回答者の印象に残ったもの・良かったもの（複数回答）

項目	延べ人数
①景色	37
②空気	36
③食事がおいしい	34
④有名店	5
⑤サービス（親切）	42
⑥日本文化	15
⑦日本の社会秩序	36
⑧都市や農村での体験	14
⑨その他	0

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(5) 最後の表 19 は、佐賀地域への再訪意向の回答を集計したものである。「来たい」が 33 人（42.31%）で最大であり、以下、「やや来たい」の 20 人（24.53%）、「どちらとも言えない」の 9 人（11.54%）、「あまり来たくない」の 3 人（5.13%）が続いている。「来たい」と「やや来たい」を合わせると 53 人（全体の 67.95%）が佐賀地域への再訪意向を示している。

表 19 アンケート回答者の佐賀地域への再訪意向（複数回答）

	人数	%
①来たい	33	42.31
②やや来たい	20	25.64
③どちらとも言えない	9	11.54
④あまり来たくない	4	5.13
⑤来たくない	4	5.13
無回答	8	10.26
合計	78	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

表 20 は、国土交通省観光庁が実施した訪日中国人旅行者の再訪意向に関する調査の抜粋である。この調査では、全体の約 9 割強が再訪意向を示しているが、これと比較してみると、佐賀への再訪意向は幾分低いといえる。

表 20 訪日中国人旅行者の訪日旅行に関する意識 (2016 年 (平成 28 年) 暦年)

調査項目	満足度／再訪意向	回答数	選択率 (%)
訪日旅行全体の満足度	大変満足	2,865	46.5
	満足	2,757	44.6
	やや満足	405	6.6
	普通	103	1.7
	やや不満	15	0.2
	不満	14	0.3
	大変不満	8	0.1
	合計	6,167	100.0
日本への再訪意向	必ず来たい	3,666	59.7
	来たい	1,938	31.6
	やや来たい	245	4.0
	何ともいえない	219	3.6
	あまり来たくない	30	0.5
	来たくない	30	0.5
	絶対来たくない	4	0.1
	合計	6,132	100.0

出所：国土交通省観光庁 (2017a)

もちろん、一般的には、訪問先の地域範囲が狭いほど、観光資源の多様性が減り、観光客の「再訪したい」意欲は低くなるが、佐賀県は空港後背地の九州各県と連携して、域内の観光魅力を高め、もっと積極的に海外へ PR しなければならない。

4. おわりに

本稿では、2016 年 11 月に実施した佐賀空港の上海便の利用者を対象とした聞き取り調査 (アンケートデータ) に基づき、訪日中国人旅行者の特徴と旅行行動を考察してきた。

佐賀地域を旅行した訪日中国人旅行者は、大枠、旅行中に不便を感じたことは少ないようである。しかし、特別に満足しているという評価も多くない。“良い旅行”だと評価しながらも、再び佐賀地域を訪問したいと答える訪問者の割合は、やや低いとみられる。今回の調査結果を踏まえて、佐賀空港にお

ける訪日中国人旅行者の旅行行動を佐賀県の経済活動に繋げていくためには、以下の5点を押さえていく必要があるのではないだろうか^(注2)。

(1) 佐賀地域の観光資源のPR方法を工夫し、主要な観光スポットの知名度を上げる必要がある。国際観光の旅行先選択行動において、目的地の知名度は常に決定的な影響を与えている。三大都市圏と比べて、佐賀地域を含む九州地域の国際的な知名度はかなり低い(戴、2012; 戴、2016)。佐賀地域には、温泉・海・山の他、古代中国から日本への壮大な人的交流を想像させる「徐福上陸遺跡」(佐賀市徐福長寿館(2012))があり、映画やドラマのロケ地にもなり得るところがある。佐賀地域へのインバウンド旅行者を増やすために、佐賀地域でしか見ることができないこと、体験できないこと、そして、美しい自然環境をキーワードに、インパクトの高い観光広告を考案する必要がある。

さらに、効果的なPRを行うためには、亀山・侯(2016)でも指摘されているように、信用力が高いとみられる行政などの公共機関が先頭に立ち、中国をはじめとする海外市場国へ情報発信を積極的に行うことも重要であろう。それと同時に、佐賀と九州を訪問する中国人客の多くが訪日リピーターであることを考えると、国内の三大都市圏の空港、駅、人気観光スポットおよびこれらの地域の関連ホームページにおいても、佐賀と九州をPRする広告を出すことも重要であろう。

(2) 訪日中国人旅行者をはじめとするアジアからの訪日外国人旅行者に共通する根強いお土産文化とショッピング需要に沿って、多言語の表記を増やして、買い物しやすい環境を整備する。今後、県内主要地域で日本製の人気商品と地域特色を反映できる観光記念品を集中的に購入できる商業施設の増設と効果的な運営が必要である。また、海外の金融機関と提携し、中国の「銀聯」カードなど外国クレジットカードが利用できる施設を増やす必要がある。

(3) 「爆買い」旅行から体験型旅行へ変化しつつある流れに沿って、アジアからの訪日外国人旅行者に九州で長く滞在してもらうために、九州の独特な観光資源と美しい自然環境、そして、低い人口密度・低い滞在コストなどの地域特性を活かして、九州修学旅行、ホームステイ、九州グルメめぐり、スポーツ合宿、医療観光といった体験・滞在型観光の海外市場を積極的に開拓し、魅力の高い観光拠点・観光コースを造成する必要がある。

(4) 滞在・体験型観光客の大幅な増加を見据え、個別な観光スポット・観光コースだけでなく、地域全体の対応が必要とされる「全域観光戦略」を構築する必要がある。観光客を積極的に誘致するだけでなく、法規・交通ルール・文化慣習の違いなどに起因する観光客と住民の摩擦の増加への対応も強化する必要がある。

(5) 旅行者の訪日形態が「団体観光が中心」から「個人観光が中心」への転換に伴い観光客への定期的な聞き取り調査や観光客の旅行行動に関するビッグデータを活用し、旅行者の個人属性別による観光行動への影響を重視し、観光市場を細分化して効果的に開拓する。

国土交通省観光庁の発表によると、2016年に訪日外国人旅行者が2,400万人を超え、2015年の2,000万人弱から20%の大幅増となった(国土交通省観光庁、2017b)。国際観光市場を取り巻く環境の変化と近年訪日外国人客の増加トレンドを踏まえ、日本政府は訪日外国人旅行者の人数目標を引き上げ、「2020年に4,000万人に、2030年に6,000万人とする」ことを決めている(日本政府、2016)。挙国体制で「観光立国」戦略が推進される中、九州や佐賀地域を訪問しようという訪日中国人旅行者の規模はさらに拡

大していく可能性が高い。ただし、注意すべきは、過去の動向からわかるように、中国や韓国などからの訪日外国人旅行者の規模は、外交摩擦、災害、疫病といったショックに大きく影響されてきた。好調なインバウンド観光産業の持続的な成長を確保するためには、各分野の人的国際交流と相互理解を引き続き推進するとともに、突発事件に対する危機管理を重視しなければならない。

注

(注1) 1泊の回答者は0人であった。

(注2) この辺りの議論の詳細は、戴 (2012)、戴 (2016) をあわせて参照されたい。

参考文献

- 亀山嘉大・侯鵬娜 (2016) 「インバウンドの拡大と地方公共団体の情報発信—中四国・九州地域の事例から—」『経済地理学年報』62 (3)、pp. 191-209.
- 国土交通省観光庁 (各年版) 『宿泊旅行統計調査』 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>)
- 国土交通省観光庁 (2016) 『訪日外国人消費動向調査 2015 年年間値 (確報)』 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shouhidoukou.html>)
- 国土交通省観光庁 (2017a) 「国籍・地域 (21 区分) 別訪日旅行に関する意識 (満足度など)」『訪日外国人消費動向調査』 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/syouthityousa.html>)
- 国土交通省観光庁 (2017b) 『訪日外国人消費動向調査 2016 年年間値 (確報)』 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shouhidoukou.html>)
- 佐賀市徐福長寿館 (2012) 「徐福百科」 (<http://www2.saganet.ne.jp/jyofuku/>)
- 戴二彪 (2012) 「訪日アジア観光客の旅行先選択行動からみた九州の医療観光戦略の課題と対策」『海峡圏研究』12、pp. 187-208.
- 戴二彪 (2016) 「訪日アジア観光客の観光地選択行動」『東アジアへの視点』27 (1)、pp. 1-20.
- 日本政府 (首相官邸) (2016) 「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議の公表資料」(議長・安倍晋三首相) 2016 年 3 月 31 日.

九州佐賀国際空港の利用者の特徴と旅行行動 —仁川便の聞き取り調査から—

佐賀大学経済学部 教授 亀山 嘉大
佐賀大学経済学部 准教授 洪 廷和

1. はじめに

1998年7月に開港した佐賀空港^(注1)は、当初、赤字が続く経営であり、空港と周辺地域を結ぶ定期路線バスの廃止も相次いだ。1990年代以降に開港した福島空港(1993年開港)、神戸空港(2006年開港)、静岡空港(2009年開港)、茨城空港(2010年開港)といった空港は、どこも厳しい状況に陥っており、高速道路とともに無駄な公共事業として揶揄されていた。北部九州地域を見てみると、福岡空港の脇を固めるように、約100km先に北九州空港、約70km先に佐賀空港、約120km先に熊本空港がある。福岡空港の混雑は1990年代から警鐘が鳴らされており、新空港の議論と合わせて、北九州空港や佐賀空港に補完的な役割が期待されていたが、近年まで、その役割を担うことはなかった。

2003年のビジットジャパンキャンペーン(VJC: Visit Japan Campaign)以降、全国的に訪日外国人旅行者が増加したこと、さらに、2000年代の半ばに設立が相次いだ韓国の格安航空会社(LCC: Low Cost Career)が日本路線を就航させLCCが定着したことで、各地の空港の様相が変わってくる。訪日外国人旅行者は2016年10月に2,000万人を超えたが、ここに至る流れをキャッチした地方空港の1つが佐賀空港である。佐賀空港では、2012年1月に春秋航空の上海便が就航し、2013年12月にティーウェイ航空(tway航空)の仁川便が就航した。さらに、2017年6月にはプログラムチャーターであるがタイガーエアの桃園便が就航の予定である。ここに来て、佐賀空港はLCCを軸にして、福岡空港の補完的な役割を担うようになっている。

しかし、佐賀空港に降り立った訪日外国人旅行者の旅行行動は定かではなく、大部分が佐賀市を素通りして、佐賀県外に流れている可能性が危惧されている。これが実態であるなら、佐賀市はもとより、佐賀県への経済効果は皆無に近くなる。この原因を探り、対策を講じていくためには、佐賀空港を利用している訪日外国人旅行者の実態を把握しておく必要がある。その一助として、佐賀空港から出国しようとしている訪日外国人旅行者の特徴や旅行行動に関して、旅行先選択行動、交通選択行動、宿泊行動、買物行動などを聞き取り調査によって調査した。

本稿は、2016年11月に実施した佐賀空港の仁川便の利用者を対象とした聞き取り調査に基づき、アンケートデータを集計した上で、訪日韓国人旅行者の特徴と旅行行動の傾向を探り、佐賀地域、あるいは九州地域における効果的なインバウンドの推進策に繋げる足掛かりを得るものである。本稿は4節で構成されている。次節では、訪日韓国人旅行者の旅行先など旅行動向の特徴を考察する。第3節では、

佐賀空港における仁川便の利用者を対象とした聞き取り調査の集計結果を紹介する。最後に第4節では、本稿の考察をもとに、訪日韓国人旅行者のさらなる誘致に向けて、佐賀地域、あるいは九州地域に提案を示したい。

2. 訪日韓国人旅行者の動向

アンケートデータの集計に先立って、国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』に基づき、訪日韓国人旅行者の動向を見ていく。表1は、2010年と2016年における国籍・地域別の訪日外国人旅行者の訪問先（宿泊先＝従業者数10人以上の施設）に関して、外国人延べ宿泊数、韓国、シンガポール、タイを取り上げて、運輸局別（九州は県別）にまとめたものである。なお、延べ宿泊者数＝宿泊者数×1人当たり平均宿泊数である。シンガポールとタイは、参考のために取り上げている。

表1a 国・地域別の訪日外国人旅行者の訪問先別の延べ宿泊者数（単位：100人）

	外国人延べ宿泊数		韓国		シンガポール		タイ	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
北海道運輸局	20,554	61,195	3,028	8,981	1,720	3,009	314	3,920
東北運輸局	5,054	6,410	1,251	600	90	86	78	298
関東運輸局	127,649	237,416	13,276	14,016	4,231	6,571	3,087	10,312
北陸信越運輸局	6,608	18,741	962	909	135	549	98	760
中部運輸局	20,106	47,437	2,277	2,104	308	579	994	1,946
近畿運輸局	51,798	164,298	8,892	20,276	953	3,230	1,304	4,839
中国運輸局	3,780	12,353	674	1,300	34	146	61	253
四国運輸局	1,248	5,264	303	616	9	56	4	28
九州運輸局	19,010	52,926	10,433	19,200	211	741	307	1,578
福岡県	6,173	25,738	2,827	9,609	77	364	186	921
佐賀県	383	2,416	247	1,075	6	15	2	58
長崎県	3,610	5,919	1,724	1,706	35	76	53	150
熊本県	3,313	5,079	2,441	1,416	35	97	40	149
大分県	3,632	7,195	2,241	3,856	23	86	21	249
宮崎県	640	2,206	347	960	6	33	0	9
鹿児島県	1,260	4,372	606	579	29	71	5	43
沖縄総合事務局	4,423	34,635	382	9,989	18	223	15	108
合計	260,230	640,675	41,477	77,991	7,709	15,188	6,260	24,044

出所：国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』（各年版）

表 1b 国・地域別の訪日外国人旅行者の訪問先別の延べ宿泊者数の比率（単位：％）

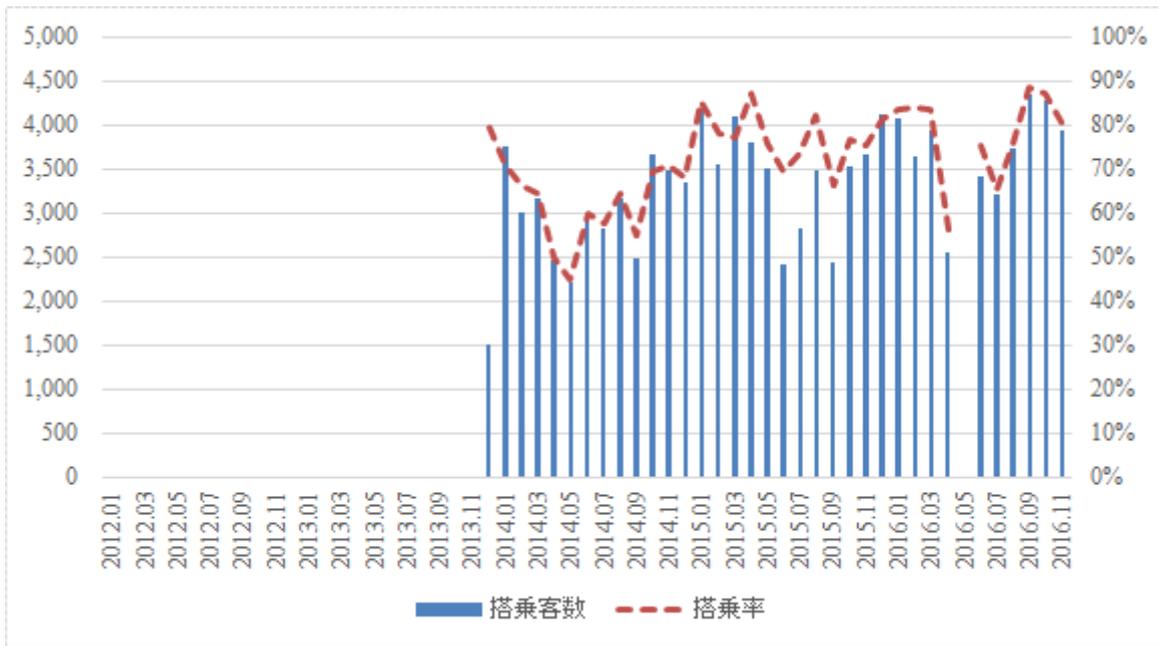
	外国人延べ宿泊数		韓国		シンガポール		タイ	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
北海道運輸局	7.90	9.55	7.30	11.52	22.31	19.81	5.01	16.30
東北運輸局	1.94	1.00	3.02	0.77	1.17	0.56	1.25	1.24
関東運輸局	49.05	37.06	32.01	17.97	54.88	43.26	49.31	42.89
北陸信越運輸局	2.54	2.93	2.32	1.17	1.75	3.62	1.57	3.16
中部運輸局	7.73	7.40	5.49	2.70	3.99	3.81	15.87	8.09
近畿運輸局	19.90	25.64	21.44	26.00	12.37	21.27	20.82	20.13
中国運輸局	1.45	1.93	1.63	1.67	0.44	0.96	0.97	1.05
四国運輸局	0.48	0.82	0.73	0.79	0.11	0.37	0.06	0.11
九州運輸局	7.31	8.26	25.15	24.62	2.73	4.88	4.90	6.56
福岡県	2.37	4.02	6.82	12.32	1.00	2.40	2.97	3.83
佐賀県	0.15	0.38	0.60	1.38	0.08	0.10	0.04	0.24
長崎県	1.39	0.92	4.16	2.19	0.46	0.50	0.84	0.62
熊本県	1.27	0.79	5.89	1.82	0.45	0.64	0.64	0.62
大分県	1.40	1.12	5.40	4.94	0.30	0.56	0.33	1.04
宮崎県	0.25	0.34	0.84	1.23	0.07	0.21	0.00	0.04
鹿児島県	0.48	0.68	1.46	0.74	0.37	0.46	0.08	0.18
沖縄総合事務局	1.70	5.41	0.92	12.81	0.24	1.47	0.23	0.45
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

出所：国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』（各年版）

2010 年も 2016 年と同様で、大枠、国籍に関係なく、関東や近畿に集中していることがわかる。訪日韓国人旅行者の宿泊者数は、もともと九州の値が高く、10 年近く関東の値と僅差であったが、2015 年以降、九州の値が関東の値を上回っている。九州地域の県別の傾向は、2010 年も 2016 年と同様で、大枠、国籍に関係なく、福岡県に集中していることがわかる。一方で、訪日韓国人旅行者の宿泊者数は、福岡県の値が高くなっているのに対して、長崎県、熊本県、大分県、鹿児島県で値を下げている。例外的に、佐賀県と宮崎県が値を上げている。2010 年時点で、佐賀空港に国際線（定期便）は就航していなかったため、2013 年 12 月の tway 航空の就航が一定の効果を発揮しているものと考えられる。

図 1 は、佐賀空港における仁川便（tway 航空）の搭乗客数と搭乗率の推移を示している。就航以来、搭乗客数、搭乗率ともに上下動を繰り返しており、日韓間の政治的な緊張にもかかわらず、2015～16 年第 1 四半期にかけて、ある程度、安定的に推移していた。しかし、2016 年 4 月の熊本大地震の影響によって、搭乗客数、搭乗率ともに低迷し、搭乗率 60% を割り込んだこともあり、翌月の 5 月に運休となった。2016 年 7 月の再開以降、搭乗客数、搭乗率ともに安定的に推移している。

図1 佐賀空港における仁川便の搭乗客数と搭乗率（単位：人、％）



出所：佐賀県（九州佐賀国際空港）HP（<http://www.pref.saga.lg.jp/airport/kiji00313080/index.html>）

3. 調査概要

3.1 仁川便の利用者の特徴

調査対象は、2016年11月時点で、佐賀空港に週3便（火、金、日）運航している韓国のLCCである tway 航空のインバウンド旅行者である。運航ダイヤは、ソウル（仁川）14時50分発、佐賀16時10分着が、折り返し、佐賀17時10分発、ソウル（仁川）18時35分着となっている。なお、佐賀空港において tway 航空は、2017年3月26日（日）から週2便追加し週5便、2017年5月11日（木）からさらに週2便追加し1日1便で運航している。

今回の調査では、通常のインバウンド旅行者の動向を見るために、例年10月下旬から11月上旬に約1週間かけて開催される佐賀インターナショナルバルーンフェスタの時期を避けて日程を調整した。2016年11月^(注2)22日（火）、29日（火）に、佐賀空港の制限区域（搭乗待合室）において、佐賀ターミナルビル株式会社の協力のもと、筆者らと韓国人留学生3名によって対面式の聞き取り調査を実施した。1回目の11月22日（火）に45票（搭乗客数144人、回収率31.3%）、2回目の11月29日（火）に61票（搭乗客数172人、35.5%）、合計106票の有効回答を得ることができた。1回目と2回目の年齢と職業を取り上げて、それぞれの平均の差の検定（t検定）を行ったが、1回目と2回目に差があるとはいえないことが確認できたため、以下、2回の調査をあわせて見ていく。

回答者の性別は、男性40名、女性66名で女性の方が多かった。表2～7は、アンケート回答者の（1）年齢分布、（2）職業分布、（3）韓国国内の居住地分布、（4）訪日目的、（5）日本と佐賀への訪問回数、及び、佐賀空港の利用回数、（6）過去の日本旅行の訪問先、（7）佐賀空港を利用した理由 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、以下のことが読み取れる。

(1) 回答者の年齢分布は、50代が25人(23.58%)で最大であり、以下、10～20代の18人(16.98%)、30代と40代の16人(15.09%)が同数で続いている(表2)。平均年齢は46.8歳であった。

表2 アンケート回答者の年齢分布

	人数	%
10～20代	18	16.98
30代	16	15.09
40代	16	15.09
50代	25	23.58
60代	10	9.43
70代	10	9.43
80代以上	2	1.89
無回答	9	8.49
合計	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 回答者の職業分布は、その他が30人(28.30%)で最大となっている。その他の回答の詳細を見ると、10人が主婦と回答していた。以下、民間企業の23人(21.70%)、退職者の17人(16.04%)、自営業の13人(12.26%)、学生の10人(9.43%)が続いている(表3)。

表3 アンケート回答者の職業分布

	人数	%
①民間企業	23	21.70
②自営業	13	12.26
③大学・研究機関	2	1.89
④公務員(公的機関を含む)	6	5.66
⑤自由職業者	3	2.83
⑥学生	10	9.43
⑦退職者	17	16.04
⑧その他	30	28.30
⑨無回答	2	1.89
合計	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 回答者の居住地分布は、仁川国際空港がある仁川広域市を含む京畿道が47人(44.34%)で最大であり、以下、ソウル特別市の36人(33.96%)、忠清道の11人(10.38%)、その他の6人(5.66%)が

続いている。京畿道とソウル特別市を合わせると 83 人 (78.3%) になり、仁川国際空港の周辺から訪日していることがわかる (表 4)。その他の内訳は、6 人の全員が米国人であり、現在、佐世保市が居住地の 4 人は韓国へ旅行に行くところであり、フロリダ州が居住地の 2 人は旅行中であった。

表 4 アンケート回答者の居住地分布

	人数	%
①ソウル	36	33.96
②京畿道	47	44.34
③忠清道	11	10.38
④江原道	1	0.94
⑤全羅道	3	2.83
⑥慶尚道	1	0.94
⑦プサン	0	0.00
⑧その他	6	5.66
⑨無回答	1	0.94
合計	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 回答者の訪日目的は、観光 (団体旅行) が 57 人 (53.77%) で最大であり、以下、観光 (個人旅行) の 38 人 (35.85%)、家族・友人訪問の 4 人 (3.77%)、無回答の 8 人 (7.55%) が続いている (表 5)。観光 (団体旅行) と観光 (個人旅行) を合わせると 95 人 (89.62%) となることから、回答者の訪日目的の大部分は観光であることがわかる (注 3)。

表 5 アンケート回答者の訪日目的

	人数	%
①観光 (団体旅行)	57	53.77
②観光 (個人旅行)	38	35.85
③ビジネス出張	0	0.00
④家族・友人訪問	4	3.77
⑤その他	0	0.00
⑥無回答	7	6.60
合計	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(5) 表 6 にあるように、回答者の日本への訪問回数は、1 回 (初めて) が 33 人 (31.13%) で最大であり、以下、2 回の 26 人 (24.53%)、5 回以上の 13 人 (12.26%)、3 回と 10 回以上の 10 人 (9.43%) が

回数で続いている。即ち、回答者の7割弱が初めての訪日旅行ではないことが読み取れる。次に、佐賀への訪問回数は、1回（初めて）が81人（76.42%）で最大であり、以下、2回の10人（9.43%）、3回と4回の3人（2.83%）が回数で続いている。日本への訪問回数と対照的に、回答者の7割強が初めて佐賀を訪問したことが読み取れる。

佐賀空港の利用回数は、1回（初めて）が93人（87.74%）で最大であり、以下、2回の8人（7.55%）、3回の2人（1.89%）、5回以上の1人（0.94%）が続いている。佐賀への訪問回数と同様に、回答者の8割強が初めて佐賀空港を利用したことが読み取れる。過去に、佐賀を訪問した回答者の中に、佐賀空港を利用したことがなかった回答者がいたことも読み取れる。

表6 アンケート回答者の日本と佐賀への訪問回数、及び、佐賀空港の利用回数

	日本		佐賀		佐賀空港	
	人数	%	人数	%	人数	%
1回	33	31.13	81	76.42	93	87.74
2回	26	24.53	10	9.43	8	7.55
3回	10	9.43	3	2.83	2	1.89
4回	9	8.49	3	2.83	0	0.00
5回以上	13	12.26	2	1.89	1	0.94
10回以上	10	9.43	2	1.89	0	0.00
20回以上	1	0.94	1	0.94	0	0.00
無回答	4	3.77	4	3.77	2	1.89
合計	106	100.00	106	100.00	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(6) 表6で見たように、全回答者の106人の内33人が、今回、初めての日本旅行である。無回答を含む残りの73人に関して、(今回の旅行先を除く)過去の日本旅行の訪問先を見てみると、九州の59人が最大であり、以下、関西の44人、関東の19人、北海道の14人が続いている(表7)。九州の59人の内訳は、福岡県が26人で最大であり、以下、大分県の16人、長崎県の7人、沖縄県の5人、熊本県の3人が続いている。なお、これ以外に、“九州”という回答が6人あった。個別の県ではなく、“九州”として認識している訪日外国人旅行者がいることがわかる。

表7 過去の日本旅行の訪問先（複数回答）

地域	延べ人数
北海道	14
東北	2
関東	19
北信越・東海	4
関西	44
中四国	10
九州	59
沖縄	5

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.2 日本旅行における交通手段と観光経路の選択行動

3.1 節で見たように、佐賀空港における 106 人の調査対象者の内、過去に佐賀を訪問したことがあるのは 2 割弱であるが、日本を訪問したことがあるものは 7 割強に達している。今回、佐賀空港の制限区域（搭乗待合室）における聞き取り調査なので、106 人ともに出国空港は佐賀空港である。佐世保市が居住地の 4 人を除く 102 人の入国空港を見ると、佐賀空港が 78 人で最大であり、以下、福岡空港の 8 人、長崎空港の 1 人と続き、15 人は無回答であった。

それでは、なぜ佐賀空港を選択したのであろうか。日本旅行において、彼ら（彼女ら）はどのような観光経路や交通手段を選択したのであろうか。表 8～11 は、アンケート回答者の（1）佐賀空港を利用した理由、（2）今回の旅行先、（3）今回の佐賀県内の旅行先、（4）交通選択 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、次のことがわかる。

（1）佐賀空港を利用した理由（複数回答）は、「パッケージプランに含まれているから」が 52 人で最大であり、以下、「航空運賃が安いから」の 33 人、「佐賀空港から目的地へのアクセスが便利だから」の 19 人、「フライトスケジュールが便利だから」の 12 人、その他の 7 人、「佐賀空港の居心地の良さ」の 3 人が続いている（表 8）。先に見たように、旅行目的は観光（団体旅行）が 56 人（52.83%）、観光（個人旅行）が 38 人（35.85%）であったが、団体旅行＝パッケージプランと推察できるので整合的な回答になっている。その他の内訳は、「空港からレンタカー（車）で移動できる」の 3 人を除き、記入がなかったため不明である。

表8 アンケート回答者が佐賀空港を利用した理由（複数回答）

	延べ人数
①航空運賃が安いから	33
②フライトスケジュールが便利だから	12
③佐賀空港から目的地へのアクセスが便利だから	19
④パッケージプランに含まれているから	52
⑤佐賀空港の居心地の良さ	3
⑥その他	7

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 回答者の今回の旅行先は、九州7県である。表9は、今回の旅行先を県別に集計したものである。九州各県への訪問者数は、(入国時の)空港を含めると佐賀県が202人で最大であり、空港を除いても佐賀県が124人で最大である。以下、大分県の101人(101人)、福岡県の49人(41人)、長崎県の12人(11人)、熊本県の11人(11人)が続いている。先述したように、団体旅行(=パッケージツアー)の参加者は、別府や湯布院を軸に博多や大宰府を訪問しているグループ、嬉野や伊万里を軸に長崎を訪問しているグループがあるが、これらの傾向と整合的な集計結果になっている。前者のグループは、佐賀空港を利用しているが、県内観光は行っていないものと推察できる。

表9 九州7県における旅行先の延べ人数（複数回答）

	空港を含む	空港を除く
福岡県	49	41
佐賀県	202	124
長崎県	12	11
大分県	101	101
熊本県	11	11
宮崎県	3	3
鹿児島県	2	2

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表10は、今回の旅行で訪問した佐賀県内の地域(訪問地)を集計したものである。武雄市の51人が最大であり、以下、嬉野市の41人、佐賀市の33人、有田町の21人が続いている。周知のように、韓国人の特性として、“温泉”、“山登り”、“釣り”、“ゴルフ”を求めて旅行に出る傾向がある。このことを鑑みると、武雄市、嬉野市、さらに、佐賀市(古湯温泉)という県内有数の温泉がある3市が上位に来ているのは頷ける。通常、国際的にメジャーな地名でもない限り、初めて訪問した地域名は覚えにくい(覚えていない)ものであるが、アンケート票に選択肢があったこと、さらには、団体旅行

やパッケージプランの参加者が多かったこともあり、武雄市や嬉野市の地名があがったものと推察できる。その他の内訳は、伊万里の7人が最大であり、以下、鳥栖市、小城市が各1人であった。なお、佐賀県内の観光地を訪問していないという回答は8人であったが、調査地が佐賀空港であるため、佐賀市の回答にバイアスがかかっている可能性は否定できない。

表 10 アンケート回答者の訪問地（複数回答）

訪問地（主要な観光資源）	延べ人数
①佐賀市（佐賀城など）	33
②唐津市（唐津城・呼子など）	9
③武雄市（温泉）	51
④嬉野市（温泉）	41
⑤鹿島市（祐徳稲荷神社など）	13
⑥吉野ヶ里町（遺跡）	4
⑦有田町	21
⑧その他	9
⑨訪問していない	8

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 表 11 は、日本到着後、今回の旅行で利用した交通機関を集計したものである。団体旅行やパッケージプランの参加者が多かったことから、貸切・観光バスが 67 人で最大であり、以下、電車の 24 人、路線バスの 11 人、高速バスの 10 人が続いている。ちなみに、電車の利用者の内、JR 九州レールパスの利用者は 5 人であった。その他の内訳は、無料シャトルバスの 3 人を除き、記入がなかったため不明である。

表 11 アンケート回答者の移動手段（複数回答）

移動手段	延べ人数
①電車	24
②貸切・観光バス	67
③高速バス	10
④路線バス	11
⑤タクシー	6
⑥レンタカー	7
⑦レンタサイクル	1
⑧その他	10

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.3 日本旅行における宿泊行動と買物行動

観光において宿泊行動と買物行動は、旅行先の経済に直接的な消費効果を与える選択である。表 12～14 は、アンケート回答者の (1) 今回の旅行の宿泊地、(2) 今回の旅行の宿泊期間、(3) 今回の旅行における購入品 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、次のことがわかる。

(1) 表 12 は、今回の旅行の宿泊地を集計したものである。ここでも、団体旅行やパッケージプランの参加者が多かったこともあり、佐賀県 (佐賀市を除く) の 44 人が最大であった。以下、大分県 (別府、湯布院など) の 40 人、佐賀市の 25 人、福岡県の 18 人が続いている。その他の内訳は、記入がなかったため不明である。

表 12 アンケート回答者の宿泊地 (複数回答)

宿泊地	延べ人数
①佐賀市	25
②佐賀県 (佐賀市を除く)	44
③福岡県	18
④長崎県 (ハウステンボスなど)	8
⑤大分県 (別府、湯布院など)	40
⑥熊本県 (阿蘇、黒川など)	4
⑦その他	2

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 表 13 は、今回の旅行の宿泊期間を集計したものである^(注4)。回答者の宿泊期間は、2泊の 85 人 (80.19%) が最大であった。以下、3泊の 8 人 (7.55%)、4泊の 5 人 (4.72%)、5～9泊の 1 名 (0.94%) が続いている。今回の団体旅行やパッケージプランは、2泊3日のものであったのであろう。

表 13 アンケート回答者の宿泊期間

	人数	%
2泊	85	80.19
3泊	8	7.55
4泊	5	4.72
5～9泊	1	0.94
10～19泊	0	0.00
20泊以上	0	0.00
無回答	7	6.60
合計	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表 14 は、今回の旅行における購入品を集計したものである。最近、ドラッグストアで韓国人の“爆買い”に遭遇した経験をもつ日本人も少なくないと思うが、それを反映したように、「薬品・化粧品」が 54 人で最大であった。以下、食料品の 49 人、雑貨品の 38 人、地域特産品の 40 人が続いている。その他の内訳は、記入がなかったため不明である。

表 14 アンケート回答者の購入品（複数回答）

購入品	延べ人数
①電化製品	1
②薬品、化粧品	54
③衣料品	17
④食料品	49
⑤雑貨品	38
⑥地域特産品	40
⑦その他	6

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.4 九州（佐賀）観光における仁川便の利用者の要望から見る課題

本小節では、佐賀地域の観光における仁川便の利用者の要望から課題を見ていく。表 15～19 は、アンケート回答者の (1) 情報収集に役立ったもの（訪日前）、(2) 情報収集に役立ったもの（訪日後）、(3) 旅行中に不便を感じたこと、(4) 旅行中に印象に残ったこと・良かったこと、(5) 佐賀地域への再訪意向 に関して簡易集計を行った結果である。これらの表から、次のことがわかる。

(1) 表 15 は、今回の旅行にあたって、訪日前に母国で旅行先の情報収集を行った際、役に立ったものを集計したものである。

1 番目に役立ったものを見ると、インターネット検索（日本の行政など公共機関の HP）が 35 人で最大であり、以下、母国の旅行会社の 21 人、TV やラジオと友人・知人の紹介の 10 人が同数で続いている。2 番目に役立ったものを見ると、インターネット検索（日本の行政など公共機関の HP）が 19 人で最大であり、以下、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 12 人、母国の旅行会社の 10 人が同数で続いている。3 番目に役立ったものを見ると、母国の旅行会社の 11 人が最大であり、SNS と友人・知人の紹介の 10 人が同数で続いている。

訪日前の情報ソースは、大きく出発地（母国）側からのものと目的地（日本）側からのものに分けることができるが、訪日前の旅行行動では、目的地（日本）側の行政など公共機関の HP を通じて、旅行関連の情報収集を行っているため、これらの HP からの情報発信が重要な役割をはたしていることがわかる。その他の内訳は、大部分がインターネットによるブログ検索であった。一時期、日本各地で、パワーブロガーの誘致が盛んであったが、ブログ検索自体は、未だに有効な情報源になっているものと考えられる。

表 15 情報収集に役立ったもの（訪日前）

	人数			%		
	1 番目	2 番目	3 番目	1 番目	2 番目	3 番目
①TV やラジオ	10	7	9	9.62	8.75	14.29
②ガイドブック	4	8	9	3.85	10.00	14.29
③母国の旅行会社	21	10	11	20.19	12.50	17.46
④インターネット検索 （日本の行政など公共機関の HP）	35	19	3	33.65	23.75	4.76
⑤インターネット検索 （日本の JR やホテルなど民間企業の HP）	9	12	9	8.65	15.00	14.29
⑥SNS	9	7	10	8.65	8.75	15.87
⑦友人・知人の紹介	10	8	10	9.62	10.00	15.87
⑧その他	6	9	2	5.77	11.25	3.17
合計	104	80	63	100.00	100.00	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 表 16 は、今回の旅行にあたって、訪日後（滞在中）に日本で旅行先の情報収集を行った際、役に立ったものを集計したものである。

1 番目に役立ったものを見ると、インターネット検索（日本の行政など公共機関の HP）が 27 人で最大であり、以下、ガイドブックの 22 人、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 13 人が続いている。2 番目に役立ったものを見ると、観光パンフレットと友人・知人の紹介が 14 人の同数で最大であり、以下、観光案内所の 11 人、ガイドブックとインターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 10 人が同数で続いている。3 番目に役立ったものを見ると、ガイドブックが 13 人で最大であり、以下、観光パンフレットの 12 人、インターネット検索（日本の JR やホテルなど民間企業の HP）の 8 人が続いている。

これらのことから、訪日後の旅行行動でも、目的地（日本）側の行政など公共機関の HP を通じて、情報収集を行っているため、これらの HP を通じた情報発信が重要な役割をはたしていることがわかる。加えて、ガイドブックや観光パンフレットを媒介とした情報発信も重要な役割をはたしている。その他の内訳は、（訪日前と同様に）大部分がインターネットによるブログ検索であった。受け入れ側（日本側）としては、インバウンドの誘致にあたって、（訪日前後ともに）行政など公共機関の HP からの情報発信に意義があることが確認できた。

表 16 情報収集に役立ったもの（訪日後：複数回答）

	人数			%		
	1 番目	2 番目	3 番目	1 番目	2 番目	3 番目
①ガイドブック	22	10	13	21.57	12.99	20.63
②観光パンフレット	8	14	12	7.84	18.18	19.05
③観光案内所	6	11	7	5.88	14.29	11.11
④インターネット検索 （日本の行政など公共機関の HP）	27	8	7	26.47	10.39	11.11
⑤インターネット検索 （日本の JR やホテルなど民間企業の HP）	13	10	8	12.75	12.99	12.70
⑥SNS	7	7	7	6.86	9.09	11.11
⑦友人・知人の紹介	8	14	7	7.84	18.18	11.11
⑧その他	11	3	2	10.78	3.90	3.17
合計	102	77	63	100.00	100.00	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表 17 は、今回の旅行中に不便を感じたことを集計したものである。言語（案内表記）が 48 人で最大であり、以下、通信環境（Wi-Fi）の 32 人、その他の 13 人、観光情報と手荷物預かり所の 8 人が同数で続いている。言語（案内表記）の課題は、そもそも多言語化が不十分であったり、できていなかったりということもあるが、さらに、小柳（2011）の指摘にもあるように、多言語化できていても表記が不統一であることで、それらの整備の効果を削いでいることもある。亀山・侯（2016）の指摘にもあるように、例えば、同じ場所のバス停でも、運行主体によってバス停の名前自体が違ったり、バス停の名前は同じでも英字表記が違ったり、旅行者に混乱を生じさせていることがある。こうした混乱は、地方自治体がイニシアティブをとって多言語化のガイドラインを定め、表記を統一させることで回避できる。しかし、総務省九州管区行政評価局（2017）に基づき、九州地域の観光地では、道路標識や観光情報にかかる英語表記に統一感がなく、訪日外国人旅行者にわかりにくいとして、総務省九州管区行政評価局が九州運輸局と九州地方整備局に改善意見を通知している（産経新聞、2017 年 3 月 20 日版；西日本新聞、2017 年 3 月 20 日版）。多言語化の推進とその表記の統一は、早急に改善を図る案件であるといえる。次に、日本と比較して、アジア各国、特に韓国や中国は、通信環境（Wi-Fi）が整っているため、この点の不便も高くなっており、通信環境（Wi-Fi）も、早急に改善を図る案件であるといえる。その他の内訳は、「免税店が少ない」、「免税店の案内が不十分」、「宿泊や食事が合わなかった」というものであった。免税店の案内は、職員が知らないといったものと標識が出されていないためわからないといったところまで言及されており、これらは改善できる点であろう。

表 17 アンケート回答者が旅行中に不便を感じたこと（複数回答）

項目	延べ人数
①交通機関	2
②言語（案内表記）	48
③通信環境（Wi-Fi）	32
④観光情報	8
⑤手荷物預かり所	8
⑥その他	13

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 表 18 は、今回の旅行で印象に残ったもの・良かったものを聞いた自由回答^(注5)を集計したものである。「景色」が 40 人で最大であり、以下、「サービス（親切）」の 39 人、「食事がおいしい（グルメ）」と「体験型観光」の 26 人が同数で続いている。「都市や農村での体験」の回答は、体験型観光といえるものではないが、その内 22 人が「温泉」と回答している。「日本の社会秩序」の回答は、交通に関係したものが目立っており、「クラクションを鳴らさない」、「交通マナーが良くて快適」と回答している。

表 18 アンケート回答者の印象に残ったもの・良かったもの（複数回答）

項目	延べ人数
①景色	40
②空気	13
③食事がおいしい	26
④有名店	1
⑤サービス（親切）	39
⑥日本文化	11
⑦日本の社会秩序	10
⑧都市や農村での体験	26
⑨その他	2

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(5) 最後の表 19 は、佐賀地域への再訪意向の回答を集計したものである。「来たい」が 57 人 (53.77%) で最大であり、以下、「やや来たい」の 26 人 (24.53%)、「どちらとも言えない」の 18 人 (16.98%)、「あまり来たくない」の 3 人 (2.83%) が続いている。「来たい」と「やや来たい」を合わせると 83 人 (全体の 78.3%) が佐賀地域への再訪意向を示している。

表 19 アンケート回答者の佐賀地域への再訪意向

	人数	%
①来たい	57	53.77
②やや来たい	26	24.53
③どちらとも言えない	18	16.98
④あまり来たくない	3	2.83
⑤来たくない	0	0.00
無回答	2	1.89
合計	106	100.00

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

表 20 は、国土交通省観光庁が実施した訪日中国人旅行者の再訪意向に関する調査の抜粋である。この調査では、全体の約 9 割強が再訪意向を示しているが、これと比較してみると、佐賀への再訪意向は幾分高いといえる。

表 20 訪日韓国人旅行者の訪日旅行に関する意識（2016 年（平成 28 年）暦年）

調査項目	満足度／再訪意向	回答数	選択率 (%)
訪日旅行全体の満足度	大変満足	4,354	27.6
	満足	9,300	59.0
	やや満足	995	6.3
	普通	955	6.0
	やや不満	106	0.7
	不満	56	0.3
	大変不満	15	0.1
	合計	15,781	100.0
日本への再訪意向	必ず来たい	5,349	33.9
	来たい	8,903	56.7
	やや来たい	847	5.4
	何ともいえない	525	3.3
	あまり来たくない	63	0.4
	来たくない	42	0.3
	絶対来たくない	13	0.1
	合計	15,742	100.0

出所：国土交通省観光庁（2017）

4. おわりに

本稿では、2016年11月に実施した佐賀空港の仁川便の利用者を対象とした聞き取り調査（アンケートデータ）に基づき、訪日韓国旅行者の特徴と旅行行動を考察してきた。

今回の調査における訪日韓国旅行者の基本的な特徴をあげると、訪日目的は大部分が観光であり、その半数以上が団体旅行（＝パッケージツアー）で来ていること、佐賀への訪問回数や佐賀空港の利用回数は大部分が初めてであること、宿泊期間は大部分が2泊であることである。団体旅行（＝パッケージツアー）の参加者の回答を見ると、大きく2つの傾向があり、別府や湯布院を軸に、博多や大宰府を訪問しているグループ、嬉野や伊万里を軸に、長崎を訪問しているグループがあった。前者のグループは、佐賀空港を“通過点”としているため、佐賀県への経済効果は小さいといえるだろう。一方で、後者のグループは、嬉野や伊万里の観光を享受しており、佐賀県への経済効果も大きいといえるだろう。今回の調査結果を踏まえて、佐賀空港における訪日韓国旅行者の旅行行動を佐賀県の経済活動に繋げていくためには、以下の3点を押さえていく必要があるのではないだろうか。

(1) 佐賀地域の情報発信のあり方：3.4節の(1)と(2)でも述べたように、インバウンドの誘致にあたっては、(訪日前後ともに)行政など公共機関の情報発信に意義があることが確認できた。亀山・侯(2016)、酒井・湧口(2016)でも論じられているように、観光にかかる情報発信は、(地域にとっては)公共財・サービスと認識できるので、市場メカニズムに任せておくと、市場の失敗によって過小供給になってしまう。過少供給による不利益は、消費者(旅行者)に転嫁され、消費者が自らの負担で情報収集を行うことになる。インバウンドの誘致のために、地方自治体が情報発信を行うことで、過少供給を抑制できる^(注6)。情報発信にあたっては、インターネットの時代になったとはいえ、発地でのものと着地でのもので役割が異なるため、この点を考慮して情報発信を行っていく必要がある。例えば、日比野・森地・島田(2011)や菱田・日比野・森地(2012)は、居住地(発地)の違いが訪日外国人旅行者の着地の選択にどのような影響を与えているのかを分析し、訪日旅行にとって中国が同質な市場ではなく、居住地域別の施策が必要であると指摘している。戴(2013)は、居住地(発地)における日本の地域の知名度の違いが訪日外国人旅行者の着地の選択に影響を与えていることを示している。亀山(2017)は、地方自治体の海外展開の長短や濃度の違いが訪日外国人旅行者の着地に影響を与えていることを示している。これらのことから、佐賀地域の情報発信のあり方として、どのような内容を、どのどのような人々に向けて、どのように情報発信していくのかを検討し、決定していく必要があるであろう。

(2) 統一感をもった案内・看板・標識・アナウンスの多言語化：3.4節の(3)でも述べたように、多言語化の推進とその表記の統一は、地方自治体のイニシアティブのもと、早急に改善を図る案件である。言い換えると、地方自治体にも、顧客(旅行者)を観察しながら、マーケティング・ミックス^(注7)を組み合わせて、全体をコントロールしていくマーケティング・マネジメントが必要になっていることである。あるいは、地域のホスピタリティが問われているのではないだろうか。

(3) 体験型観光のための環境整備：一般的に、国の経済発展とともに、消費者(旅行者)の旅行形態は団体旅行から、徐々に個人旅行に変化していく。尾家(2010)も指摘しているように、消費者(旅行者)は、旅行先で“見る・食べる・遊ぶ”で構成されるマストツーリズムで満足しているが、徐々にそう

いったスタイルに満足しなくなり、参加型・体験型のニューツーリズムに価値を見出していく。最近、佐賀市では、体験型観光（ニューツーリズム）の1つとして、サイクルツーリズムのあり方を模索している。マスツーリズムでは、大都市圏の方が地方都市よりも有利な立場にある。しかし、ニューツーリズムでは、五島列島の小値賀島のように、地方都市でも可能性はある。佐賀市のサイクルツーリズムにも期待がかかるが、サイクルコースの充実を図るためには、周辺の地方自治体と連携した取り組みも必要になってくるであろう。

最後に、今後の課題をあげておく。本稿は簡易集計に基づき、訪日韓国人旅行者の特徴と旅行行動を考察してきたが、個々の旅行行動の選択を結果とした場合、その旅行行動を引き起こしている要因が何であるのかを解明できた訳ではない。変数相互間の因果関係が解明できたなら、何を政策的にコントロールしたら良いのかを知ることができる。そのためには、知見の記述・蓄積に基づく考察を超えて、個々の旅行行動にかかる経済モデルを構築した上で、仮説検証のための計量分析を行っていく必要がある。インバウンドと地域発展の関係において、輸送インフラの整備以外で地方公共団体の役割や課題を取り上げたものは少ないが、近年、宇都宮（2016）や亀山（2017）のように、計量分析を行ったものも出てきている。今後は、このような科学的な手続き（分析）のもと、旅行行動の意思決定にかかる変数相互間の因果関係を解明していくことが重要である。

注

（注1）現在の愛称は九州佐賀国際空港である。

（注2）2016年11月の仁川便の乗降客数は3,929、搭乗率は80.0%であった。

（注3）団体旅行（＝パッケージツアー）の参加者の回答を見ると、大きく2つの傾向があり、別府や湯布院を軸に博多や大宰府を訪問しているグループ、嬉野や伊万里を軸に長崎を訪問しているグループがある。

（注4）1泊の回答者は0人であった。

（注5）本稿と同様のアンケート調査票を使用して、2016年11月19日（土）、11月23日（水・祝）に、当時、佐賀空港に週3便（月、水、土）就航していた中国のLCCである春秋航空のインバウンド旅行者を対象に聞き取り調査を行なった。アンケート調査票で異なっている点は、今回の旅行で印象に残ったもの・良かったものが、上海便では選択肢になっていたことである。ここでは、上海便のアンケート調査票の選択肢をもとに集計している。

（注6）一方で、個々に地方自治体が情報発信を行うことで、組織編制や職員配置を含む過剰投資を引き起こしていることもある。これらは政府の失敗であり、二重行政に起因した同一空間のものと縦割り行政に起因した同一組織のものに分類できる（亀山・侯、2016）。

（注7）マーケティング・ミックスは、4Pとも言われ、製品（Product）、価格（Price）、流通経路＝プレイス（Place）、コミュニケーション＝プロモーション（Promotion）で成り立つ。

参考文献

宇都宮浄人（2016）「インバウンド観光の地域間格差の実態と背景－「宿泊旅行統計調査」の実証分析－」『運輸と経済』

76（7）、pp. 128-136.

尾家建生（2010）「ニューツーリズムと地域の観光産業」『大阪観光大学紀要』10, pp. 25-37.

- 亀山嘉大 (2017) 「東アジア地域からのインバウンドと地方公共団体の海外展開」『交通学研究 (2016 年研究年報)』60、pp. 55-62.
- 亀山嘉大・侯鵬娜 (2016) 「インバウンドの拡大と地方公共団体の情報発信—中四国・九州地域の事例から—」『経済地理学年報』62 (3)、pp. 191-209.
- 国土交通省観光庁 (各年版) 『宿泊旅行統計調査』 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>)
- 国土交通省観光庁 (2017) 「国籍・地域 (21 区分) 別訪日旅行に関する意識 (満足度など)」『訪日外国人消費動向調査』 (<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/syouthityousa.html>)
- 小柳淳 (2011) 「交通事業者と観光—鉄道事業者を題材として—」『交通学研究 (2010 年研究年報)』54、pp. 11-20.
- 酒井裕規・湧口清隆 (2016) 「外港クルーズ客船誘致活動における現状と課題」『海運経済研究』50、pp. 31-40.
- 総務省九州管区行政評価局 (2017) 『九州における外国人旅行者の受入環境の整備に関する実態調査—多言語による情報提供等を中心として—』平成 29 年 3 月、総務省
- 戴二彪 (2012) 「訪日中国人観光客の旅行先分布構造と影響要因」『東アジアへの視点』23 (1)、pp. 1-12.
- 菱田のぞみ・日比野直彦・森地茂 (2012) 「訪問地選択の多様性に着目した訪日中国人旅行者の居住地別観光行動の時系列分析」『土木学会論文集 D3 (土木計画学)』68 (5)、pp. 667-677.
- 日比野直彦・森地茂・島田貴子 (2011) 「居住地域別訪日中国人旅行者の日本国内における観光行動—インバウンド戦略検討のための基礎的分析—」『交通学研究 (2010 年研究年報)』54、pp. 55-64.

佐賀市内における外国人旅行者の行動と宿泊施設の対応 —佐賀駅周辺と古湯温泉の宿泊施設への調査を中心に—

佐賀大学経済学部 准教授 野方 大輔
東京一番フーズ 武富 良太

1. はじめに

近年、日本における国際線の増便や格安航空会社（LCC : Low Cost Career）就航等の航空インフラの整備が行われ、訪日外国人旅行者が増加している。その傾向は佐賀県においても例外ではない。佐賀空港には、東アジア地域からの国際線 LCC である春秋航空（中国）、ティーウェイ航空（韓国）の定期便が就航し、佐賀市を訪れるためのインフラも整備されている。このことは、佐賀県および北部九州地域に訪日外国人旅行者を誘致する大きなきっかけとなるだろう。

訪日外国人旅行者は中国や韓国などの経済成長が目覚ましいアジア各国が中心であり、彼らの所得水準の向上によって、インバウンド需要は今後も増加していく可能性がある。そうした潜在的なインバウンド需要をうまく取り込むことは、佐賀県の経済成長の原動力になり得る。佐賀空港（さらには北部九州の空港）を利用する旅行者に対しては、佐賀県を単なる通過点としてではなく、佐賀地域での滞在を促すことが、訪日外国人旅行者の需要の取り込みに繋がるであろう。そのためには、宿泊施設の利用実態や受け入れ態勢を把握することが急務である。そこで、本調査では佐賀市内の宿泊施設を調査対象として、外国人旅行者に対する印象や受け入れ方を把握するためのアンケート調査を行う。本調査が、訪日外国人旅行者の受け入れ環境整備とインバウンド需要の取り込みへの一助となれば、佐賀県の地域活性化が期待される。

本調査の構成は次の通りである。第2節では訪日外国人旅行者と宿泊施設に関するマクロ的な傾向をまとめ、第3節では宿泊施設に対して行ったアンケート調査の概要と結果を説明する。第4節は調査結果のまとめである。

2. 訪日外国人旅行者と宿泊施設利用の近況

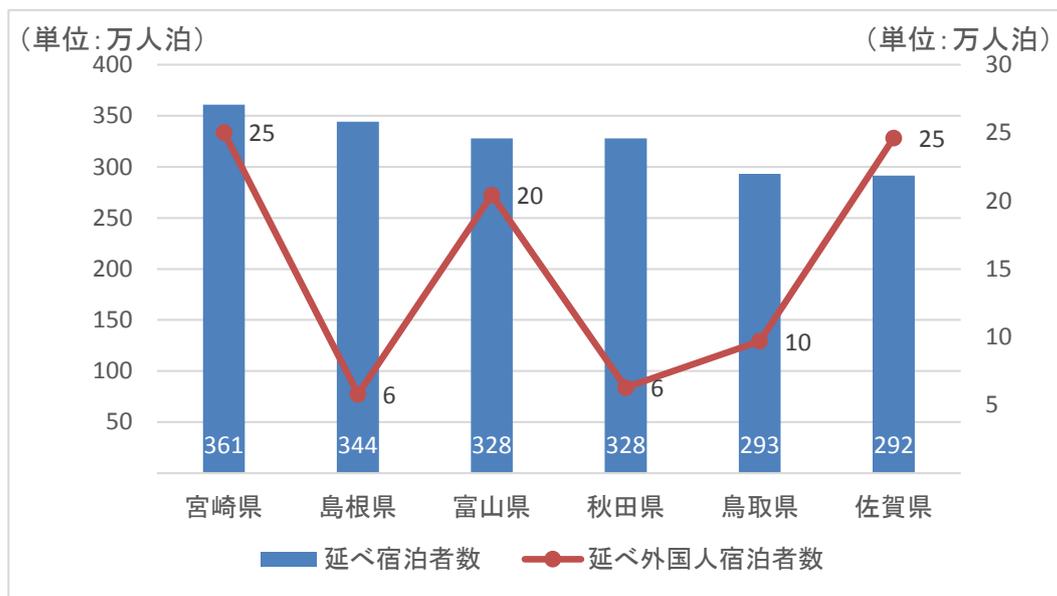
2.1 2016年における宿泊施設の利用状況

まず、佐賀県における宿泊施設の利用状況を把握するために、2016年中の延べ宿泊者数（日本人と外国人を含めたトータルの利用数）とともに延べ外国人宿泊者数（外国人のみの利用数）を概観する。佐賀県の延べ宿泊者数はおよそ 292 万人泊で、延べ外国人宿泊者数は 25 万人泊であった。したがって、佐賀県の総宿泊者に占める外国人宿泊者割合は、およそ 8.5%ほどである。しかしながら、この数値が高い

のか否かを判断するには、他県との利用状況の比較が必要になる。

そこで他県との比較を行うが、比較対象の県の選定にあたっては、2016年の延べ宿泊者数を基準にして5県を選ぶこととする。これは、佐賀県と同程度にその5県の宿泊施設が利用されているという点で、条件が近いと考えたためである。この利用規模によるマッチングを行った結果、佐賀県の比較対象として、宮崎県、島根県、富山県、秋田県、鳥取県が選定された^(注1)。このプロセスを経て選ばれた県について、2016年の宿泊施設の利用状況を図1で観察する。

図1 2016年の佐賀県および他5県における宿泊施設の利用状況



出所：国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』に基づき筆者作成

6県の中で延べ宿泊者数が最も多いのは、宮崎県の361万人泊であり、島根県、富山県、秋田県、鳥取県、佐賀県の順に続く。一方、延べ外国人宿泊者数に注目すると、宮崎県ではその値は25万人泊である。したがって、宮崎県の宿泊者に占める外国人宿泊者割合はおよそ6.9%ほどである。また、島根県では、延べ外国人宿泊者は6万人泊で、外国人宿泊者割合が1.7%ほどである。さらに、富山県における延べ外国人宿泊者は20万人泊で、外国人宿泊者割合が6.2%ほどである。秋田県、鳥取県それぞれの外国人宿泊者割合を同様に算出すると、およそ1.9%、3.3%となる。これらの5県と佐賀県を比較すると、旅行者に占める外国人割合は佐賀県が最も大きいことが明らかである。

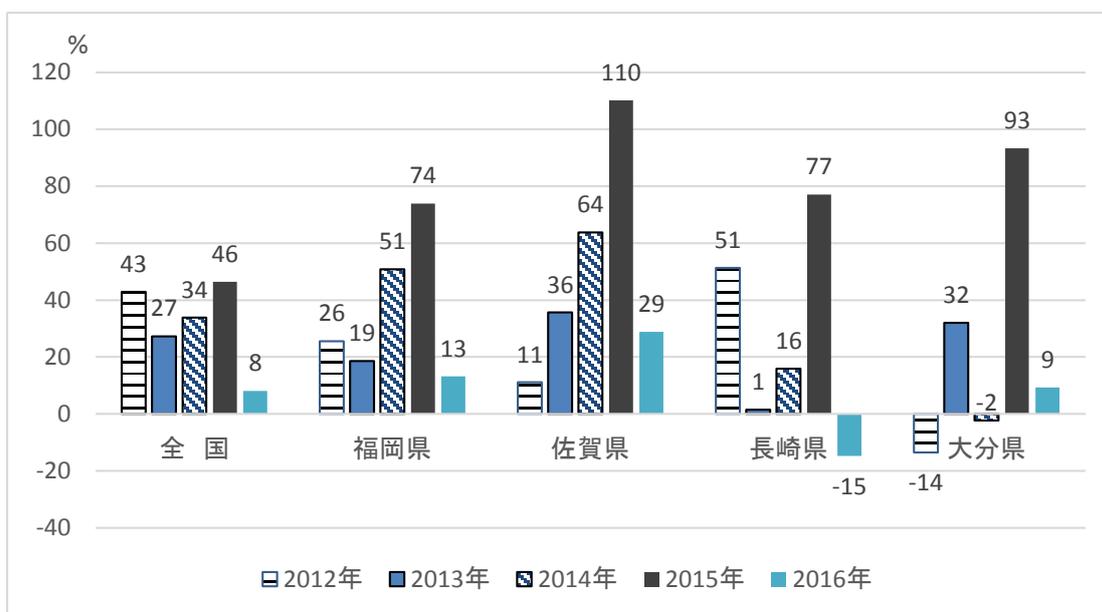
以上の結果から、近年における宿泊施設利用の1つの重要な特徴として、佐賀県は日本人と外国人の延べ宿泊者数が多くはないものの、同程度の宿泊利用者規模の県の中では、とりわけ外国人宿泊者の割合が大きいという点が指摘できる。また、図1において延べ宿泊者数で見ると宮崎県、島根県、富山県・秋田県、鳥取県、佐賀県の順で施設利用がなされているが、外国人旅行者にフォーカスをあてて宿泊エリアをみた場合は、日本人を含めたものと傾向を大きく異にしており、宮崎県・佐賀県、富山県、鳥取県、秋田県、島根県の順に宿泊施設の利用が多い。このように日本人と外国人の利用する宿泊エリアに

はあまり相関がないという点も興味深い。こうした日本人と外国人の宿泊動向の差を踏まえて、より訪日外国人旅行者のニーズに合う環境整備がなされるようになれば、さらなるインバウンド需要の増加を狙うことができるかもしれない。

2.2 外国人宿泊者の推移

先ほど佐賀県における外国人宿泊者割合が相対的にみて高いことを確認したが、こうした傾向は2016年だけのことなのであろうか、それとも以前から高い傾向にあったのであろうか。また以前から外国人宿泊者が多かったとすればいつ頃から宿泊者の増加がみられようになったのであろうか。この点を把握するにあたって、本節では近年の訪日外国人宿泊者の推移をみることにする。図2に2012～16年までの全国、北部九州4県（福岡県、佐賀県、長崎県、大分県）^(注2)における外国人延べ宿泊者数の対前年比推移を示している。

図2 全国、北部九州における外国人宿泊者数の対前年比推移



出所：国土交通省観光庁『宿泊旅行統計調査』に基づき筆者作成

全国的にみても、外国人宿泊者は、2012～15年まで毎年安定的に伸長してきたことがわかる。北部九州においてもこれと同様の傾向がみられるが、その中で2013年以降に高い伸び率が続いているのが佐賀県である。2013年は対前年度比で36%、2014年では64%、2015年では110%（2倍以上）の伸び率となっている^(注3)。LCC各社（2013年にティーウェイ航空、2014年に春秋航空）が佐賀空港に就航した時期もちょうどこの宿泊客の伸び率の高い時期に重なることから、佐賀県での外国人宿泊客が特に多くなってきたのは2013～14年頃と推察される。

しかしながら、外国人宿泊者の増加率は2015年をピークとして鈍化しており、2016年には全国的な宿泊者の伸び率が対前年比8%程度まで低下している。その傾向は、北部九州の各県でも同様に表れて

おり、長崎県に至っては宿泊者が前年より減少する事態となっている。これに関しては、いくつかの影響が複合的に絡み合っていると思われるが、なかでも最も大きな理由として、2016年4月14日に発生した熊本地震の影響があげられる。事実、2016年対前年比の熊本県における宿泊者数の減少率が47都道府県の中で最も大きかった^(注4)。ただ、2016年に入って九州だけでなく、全国的に宿泊者数の伸び率が低下しているところをみると、その傾向は単純にインバウンドの動きがやや落ち着いてきたことを意味するのかもしれない。

3. 調査概要と結果

調査対象は、佐賀市内に存在する宿泊施設で、佐賀市観光協会ポータルサイトの宿泊施設^(注5)に掲載されている佐賀市に立地する宿泊施設35社である。調査票の質問項目選定にあたっては、国際交流サービス協会(2010)『外国人旅行者受け入れについての調査』の報告書を参考とした。今回の調査では、外国人旅行者の動向と受け入れ側のホテル・旅館から可能な限り多くの示唆を得るために、アンケートの形式は郵送調査と対面式の聞き取り調査の2種類の方法で実施した。なお聞き取り調査は、2017年5月18日(木)、30日(火)、31日(水)に、各宿泊施設において実施した。1回目の5月18日(木)に、古湯温泉組合・湯守会の協力のもと、筆者らによって古湯温泉エリアでの調査を実施し、予定していた宿泊施設全5社から回答を得ることができた。また、2回目の5月30日(火)、3回目の5月31日(水)に、筆者によって佐賀駅周辺エリアでの調査を実施し、予定していた宿泊施設全3社から回答を得ることができた。郵送調査と聞き取り調査の結果、佐賀駅周辺エリアと古湯温泉エリアのそれぞれの宿泊施設13社から回答を得ることができ、合計26社からの回答を得た(調査票回収率74%)。以下、これらの調査をあわせて見ていく。

3.1 佐賀市内に宿泊する外国人旅行者の動向

表1～5は、宿泊施設の回答者から得られたデータをもとに(1)2016年度に宿泊した日本人と外国人の平均宿泊人数、(2)宿泊の多い外国人旅行者の出身国・地域、(3)旅行者の出身国・地域別の平均宿泊日数、(4)外国人旅行者の宿泊予約方法 に関して簡易集計を行った結果である。これらの集計結果によって、佐賀市内に宿泊する外国人旅行者の動向を概観する。

(1)2016年度に宿泊した日本人と外国人の総数をそれぞれ各宿泊施設に尋ね、その結果に基づいて、宿泊施設の客室数ごとに日本人と外国人の平均宿泊日数を算出した。その結果を表1に示している。10室未満の宿泊施設では、日本人の平均宿泊人数が1,609人に対して外国人のそれは191人であり、外国人の宿泊割合はおよそ10.6%である。10室以上50室未満の客室の宿泊施設においては、日本人の宿泊数が大幅に上昇し、平均8,380人宿泊しているが、外国人の割合は10室未満の客室のケースとほとんど変わらない。それゆえ、当該施設における外国人の宿泊割合は2.4%と低い。同様の傾向は、50室以上100室未満の比較的大きな規模の施設でもみられる。しかし、客室数が100を超えると、再び外国人宿泊者割合が上昇する(およそ16%)傾向が表れる。

表1 2016年度における日本人、外国人の平均宿泊日数

客室数	平均宿泊人数	
	日本人	外国人
10室未満	1,609	191
10室以上 50室未満	8,380	201
50室以上 100室未満	17,388	919
100室以上	45,864	8,817

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 各宿泊施設に対して、宿泊者数の多かった国・地域を1～3位まで順位付けしてもらい、それぞれの回答数をカウントしたものを表2に示している。表2より、韓国からの旅行者が多いと回答した宿泊施設は合計24社であり、その中でも11社は、韓国からの旅行者が最も多いとの認識を持っていることがわかる。この傾向は、LCCのティーウェイ航空が佐賀空港に就航したことで韓国からの旅行者数が増加し、彼らの佐賀市での宿泊機会を増やしていることを意味しているかもしれない。次に多いと認識されている宿泊者の国・地域は中国である。これについても、佐賀空港のLCCの春秋航空の佐賀－上海便の就航が、中国からの旅行者数の拡大を後押ししていることが考えられる。その他の宿泊者の多い国・地域として、米国、オーストラリア、ドイツといった幅広い国・地域からの旅行者が佐賀市内の施設に宿泊しているとの意見もあった^(注6)。

表2 2016年度に宿泊者数の多かった外国人旅行者の出身国・地域

	1位	2位	3位	合計
韓国	11	9	4	24
中国	7	9	4	20
台湾	1	3	6	10
香港	4	3	5	12
シンガポール	0	1	0	1
タイ	0	0	1	1
その他	3	1	5	9

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

また、佐賀駅周辺と古湯温泉が地理的に離れていることに鑑みると、外国人旅行者の動向が宿泊施設の立地によって異なる可能性もある。そこで、先ほどの表2に関してさらに宿泊施設をエリアごとに大きく2つに分けて、宿泊者数の多い国・地域をみることにする。集計結果を表3に示している。表3では佐賀駅周辺エリアと古湯温泉エリアに立地する宿泊施設は両者とも、韓国からの旅行者が多いとの認識を持っている。それに加えて駅周辺エリアの施設は、中国からの旅行者について韓国と同程度に多い

との認識を持っている。他方で、佐賀駅周辺と古湯温泉エリア間で大きく異なるのは、香港およびその他の国・地域から訪れた旅行者の宿泊動向である。香港からの旅行者は、古湯温泉に宿泊する傾向が強い。一方、その他に分類される国・地域からの旅行者は佐賀駅周辺に宿泊先が偏っている。この外国人旅行者の動向の違いをとらえて、佐賀でのインバウンド需要増加を図る必要がある。

表3 立地別（佐賀駅周辺ホテルと古湯温泉）にみる
2016年度に宿泊者数の多かった外国人旅行者の出身国・地域

	佐賀駅周辺	古湯温泉	合計
韓国	12	12	24
中国	12	8	20
台湾	4	6	10
香港	2	10	12
シンガポール	0	1	1
タイ	1	0	1
その他	8	1	9

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 各宿泊施設から回答のあった宿泊者の多い国・地域に関して、平均宿泊日数を回答してもらい、さらにその結果を平均することにより、佐賀市全体としての国、地域別（日本人も含めて）の平均宿泊日数を算出した。その結果を表4に示している。韓国からの宿泊客は表3で多かったものの、表4をみると宿泊日数としては平均1.4日と日本人のそれとそれほど変わらない。これは多くの宿泊施設からの回答の最頻値が1日であったことに起因している。ただし、その他の国・地域に関しては傾向が異なり、平均宿泊日数が3.7日と比較的長期の滞在となっている。

表4 出身国・地域別の平均宿泊日数

	平均宿泊日数
日本	1.2
韓国	1.4
中国	1.4
台湾	1.2
香港	1.3
シンガポール	2.0
タイ	N/A
その他	3.7

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(4) 宿泊施設からは、外国人旅行者の主要な予約方法として①他社の予約サイト、②自社ホームページ、③電話 の3つから選択回答してもらった。その結果を表5に表している^(注7)。最も多かった回答は圧倒的に他社の予約サイトである(回答数 22)。予約サイト名として多く挙げたのは国内では「楽天トラベル」(回答数 12)、「じゃらん」(回答数 10) および「JTB」(回答数 3)、海外サイトで利用頻度が高いのは「Booking.com」(回答数 6) や「Expedia」(回答数 4) である。また、電話予約が主要な手段として用いられている施設も多い。

表5 予約方法

	回答数
①他社の予約サイト	22
②自社ホームページ	2
③電話	5

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

3.2 宿泊施設の外国人旅行者への受け入れ方・印象

国土交通省観光庁(2016)は、訪日外国人旅行者を調査対象として、受け入れ環境へのニーズ、満足度等についてのアンケートを実施している。そこでは旅行者の主要な意見として「施設等スタッフとのコミュニケーションがとれない」、「多言語表示の不足、わかりにくさ」、「無料公衆無線LAN環境の不足」といった点が挙げられている。一方、インバウンド施策をスムーズにすすめていくには、旅行者目線の意見(旅行者のニーズ)だけではなく、サービス提供や環境整備を行っていく側、いわば宿泊施設の視点も考慮されるべきである。そこで、本節では、外国人旅行者の受け入れ方や印象等に関して佐賀市内における宿泊施設から集約した意見を示す。

表6～12は、(1) 感じている課題、(2) 今後自社で強化したい部分、(3) 行政側からのサポートの必要性、(4) 佐賀県のインバウンド施策に不足しているもの、(5) 定期的に情報共有している団体、(6) 重視する情報網、(7) 地域特性を体験できるプランの有無 に関して簡易集計を行った結果である。

(1) 表6は外国人宿泊者を増やすにあたって、感じている課題を集計したものである。佐賀市の宿泊施設の課題として最も多く挙げたのは、従業員の外国語対応の充実(回答数14)である。次いで、宿泊施設内の多言語表記および自社のPRの充実(回答数11)である。このうち従業員の外国語対応の充実、宿泊施設内の多言語表記の2点は、国土交通省観光庁(2016)で挙げられていた旅行者のニーズ(施設スタッフとのコミュニケーションがとれない。多言語表示の不足、わかりにくさ)とも整合している。よって、サービス供給側と需要側の両方が不足していると感じているこの2点の解決は、まさに急務といえるだろう。そして周辺地域へのアクセス・交通案内に関しても課題と感じる施設は多い(回答数9)。この点について、佐賀駅周辺エリアの宿泊施設への聞き取り調査では、「観光場所を聞かれたときに古湯温泉を紹介し、旅行者自身も古湯温泉を知っていることが多いものの、アクセスの点であきらめられることがある」との意見があった。古湯温泉エリアの施設への聞き取り調査では「宿泊客に対して、古湯温泉へのアクセスの仕方を電話口で教える際に困ったことがある」といった意見があった。

さらに、佐賀駅周辺と古湯温泉をエリア別にみると、1 つの特徴が浮き彫りになる。先ほど挙げた従業員の外国語対応の充実、宿泊施設内の多言語表記の充実、自社の PR の充実の項目に関しては 2 つエリアの間で回答の傾向に大きな差がみられないものの、佐賀の観光資源 PR の充実については、主に佐賀駅周辺エリアの宿泊施設が課題として考えているという点である。聞き取り調査においても「佐賀駅周辺で観光する場所を聞かれたときに、どこを案内すればよいのか悩む」という意見があった。

一方、課題はないという宿泊施設もあり、「すべての施設がインバウンドに積極的というわけではない」といった意見があった。

表 6 外国人宿泊者増加にあたって感じている課題（複数回答 3 つまで）

項目	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
①自社の PR の充実	11	5	6
②佐賀の観光資源 PR の充実	8	7	1
③周辺地域へのアクセス・交通案内	9	4	5
④宿泊施設内の多言語表記の充実	11	5	6
⑤映像通訳サービスの充実	2	2	0
⑥従業員の外国語対応の充実	14	8	6
⑦接客マナーの向上	2	1	1
⑧課題はない	3	1	2

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(2) 表 7 は外国人宿泊者を増やすために自社が今後強化したい部分を集計したものである。最も多かった回答は、多言語による周辺地域のガイドマップ作成および宿泊施設内の多言語表記であった。先ほど表 6 でも言語に関する課題が多く挙げられていたことから、多くの宿泊施設では、言語に関わる課題を優先的に解決しようと考えていることがわかる。エリア別にみると、佐賀駅周辺においては、多言語ホームページや自社 PR パンフレットの作成を考えている宿泊施設が比較的多い。古湯温泉エリアでは、先述した宿泊施設の多言語表記に加えて、Wi-Fi 環境の整備も進める必要があると考えられている。

また、強化したい項目はないとする宿泊施設は 5 社あり、先ほどの表 6 の課題はないという回答数を上回っている。これには、外国人宿泊者に対して消極的な宿泊施設があることが関係している可能性がある。

表7 外国人宿泊者増加にあたって強化したい部分（複数回答 3つまで）

項目	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
①SNS（Twitter、Facebook、ブログ等）による情報発信	7	4	3
②多言語による自社PRパンフレット作成	5	4	1
③多言語による周辺地域のガイドマップ作成	9	5	4
④多言語ホームページの作成	7	5	2
⑤Wi-Fi環境の整備	3	0	3
⑥宿泊施設内の多言語表記	9	4	5
⑦映像通訳サービス等の利用	1	0	1
⑧外国人従業員の雇用	3	2	1
⑨従業員への語学教育	4	3	1
⑩従業員への接客教育	4	2	2
⑪強化したい項目はない	5	2	3

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(3) 表8は佐賀市に外国人旅行者を呼び込むにあたって行政のサポートの必要性があるか否かを示したものである。非常に多くの宿泊施設が行政のサポートが必要と回答しており（回答数20）、特に古湯温泉エリアすべての宿泊施設がサポートの必要性を感じている。加えて、宿泊施設に必要とする具体的なサポートを尋ねたところ、古湯温泉エリアで最も多かった内容としては「九州佐賀国際空港からのアクセス手段の整備、リムジンバスによる送迎」で、アクセス・交通手段の不便さに関わる問題が指摘されている。また、交通手段に関しては「バスの定期便で10時代を増やしてほしい」との意見もあった。このことは、宿泊施設のオペレーション（多くの施設が10時チェックアウト）とバスの発着時間帯が対応していないことを示唆している。

その他にも「風呂の入り方のマナーガイド等（1枚の紙のようなものでもいい）があると良い」、「外国人従業員雇用のサポート」、「インバウンド目線での地域の魅力の再発掘」等といった回答があった。今後の外国人旅行者の増加を踏まえると、マナーに関しては、時として旅行者受け入れの消極的な姿勢にもつながってしまう可能性もあるだろう。

表8 行政のサポートの必要性

	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
必要	20	7	13
不要	4	4	0

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

一方、佐賀駅周辺エリアでは、宿泊施設の7社からサポートが必要であるとの回答を得ている。佐賀市内観光にあたっての交通手段の面でのサポートとして「レンタサイクルの借り場所、借りやすさ等のアピール」、「駅から各地・ホテルへの循環バスの充実」といった意見が挙げられた。また、旅行者が佐賀に訪れる機会を増やす仕掛けとして「イベント企画」、「観光情報・PRの充実」といった意見もあった。

(4) 表9は佐賀県のインバウンド観光施策に不足している項目を集計したものである。最も多かったものは、佐賀の観光情報発信の充実であった(回答数12)。次いで、新たな観光資源の開拓である(回答数11)。先に宿泊施設自身の課題として「佐賀の観光資源PRの充実」(表6参照)があることに触れたが、それとほぼ同様の問題が佐賀県のインバウンド観光施策としても懸念されているといえるだろう。なお、当該項目に関して宿泊施設のエリアを分けて回答数を比べると、どちらかといえば佐賀駅周辺エリアの宿泊施設の回答比率が高い。このため、駅周辺にある宿泊施設の方が観光情報発信や観光資源開拓といったインバウンド観光施策の不足を感じる傾向にあるのかもしれない。

その他に、佐賀県には観光案内所・公共交通における多言語対応の充実も強く望まれているようである。これに関して宿泊施設のエリアを分けて回答数を比べると、どちらかといえば古湯温泉エリアにおいてインバウンド観光施策の不足を感じる傾向にある。

表9 佐賀県のインバウンド観光施策に不足しているもの(複数回答 3つまで)

項目	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
①佐賀の観光情報発信の充実	12	7	5
②国際会議・イベント等の充実	6	3	3
③観光案内所・公共交通における多言語対応の充実	8	3	5
④既存観光資源の利用	6	4	2
⑤新たな観光資源の開拓	11	6	5
⑥災害時における外国人旅行者のセーフティネットの充実	5	3	2
⑦不足している点はない	1	1	0

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(5) 表10は定期的に有益な情報共有ができていると思う団体について集計したものである。最も多い回答は観光協会で14社であった。また、エリアごとに分けてみても、佐賀駅周辺と古湯温泉エリアのいずれにおいても回答数の多さから当該団体と有益な情報共有ができていると考えられていることがわかる。また、行政や県内のみで展開しているホテル・旅館とは、主に古湯温泉エリアの宿泊施設で、有益な情報共有があると考えられる傾向にある。

表 10 有益な情報共有ができていると思う団体（複数回答 3つまで）

項目	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
①チェーン展開しているホテル	2	2	0
②県内のみで展開しているホテル・旅館	6	1	5
③観光協会	14	6	8
④行政	9	2	7
⑤運輸業者	1	0	1

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(6) 表 11 はチェーン展開している宿泊施設に対して重視する情報網を尋ねた結果を集計したものである。県内・県外でチェーン展開する宿泊施設 6 社からの回答があり、チェーン展開する佐賀駅周辺エリアの宿泊施設は、地域内の情報網を重視する傾向にある。なおグループ内の情報網を重視する施設はいずれのエリアでもみられず、情報網のバランス（地域内およびグループ内の情報網の両方）を重視する施設も多い。この他に聞き取り調査によって、「佐賀市では、旅行代理店からの情報が非常に速い」という意見があった。実際、佐賀市では JTB、近畿日本ツーリスト、東部トップツアーズといった大手旅行代理店が多数存在していることから、これら代理店からの情報網が充実していることが伺える。

表 11 重視する情報網

	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
①地域内の情報網	3	3	0
②グループ内の情報網	0	0	0
①②のどちらも重要	3	2	1

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

(7) 表 12 は佐賀県の地域特性を体験できるプランの有無を尋ね、その内容をまとめたものである。大半の施設は独自のプランを用意していないが、佐賀駅周辺と古湯温泉エリアでそれぞれ 1 社が独自のプランを提案している（あるいは今後計画している）との回答があった。佐賀駅周辺エリアの宿泊施設においては、「着物の着付け体験を含めたプランを計画している」とのことであった。また聞き取り調査の際に、予め報告書への施設名の掲載の了承を得ている古湯温泉の宿泊施設“河畔の宿 千曲荘”のプランを紹介する。「当施設では、独自のプランを口頭で適宜提案している。提案内容としては 1 時間で行ける場所を案内することが多く、具体的には陶芸、紙すき等の体験がそのプランに該当する」。インバウンド旅行者への体験型観光への対応としてこうした取組が今後進んでいくかもしれない。

表 12 地域特性を体験できるプランの有無

	全体	佐賀駅周辺	古湯温泉
あり	2	1	1
なし	16	6	10

出所：アンケートデータに基づき筆者作成

4. おわりに

佐賀市内の宿泊施設を対象として、訪日外国人旅行者に対する印象や受け入れ方を把握するための調査を実施した。その結果、次のようなことが明らかとなった。(1) インターネットの予約サイトを通じての宿泊が多く、韓国、中国からの外国人宿泊者が多いこと。(2) 佐賀市内の宿泊施設では、多言語化や従業員の外国語対応が課題として考えられており、今後はそれらの課題を解決するための対策が優先的に検討されていること。(3) 古湯温泉の観光資源を活かすためにも、行政側のサポートとして、アクセス・交通手段の問題が解決される必要があると多くの宿泊施設の間で共通認識があること。(4) 佐賀県に求めるインバウンド観光施策として、観光情報発信や観光資源開拓の面の強化が広く求められていること。(5) 観光協会との情報共有が有益と捉えられていること である。

近年では、訪日外国人旅行者の増加にともなって、しばしば宿泊施設不足が指摘されることがある。例えば、加藤（2016）では都市部における宿泊施設の不足が指摘されている。宿泊施設不足への懸念はインバウンド観光に深刻な影響を及ぼすため、今後のインバウンド需要の取り込みを進めるためには、こうした過熱気味な外国人宿泊者を地方に分散させるとともに、地方でも宿泊施設を増加させるといった取り組みが求められる。そこで今後、北部九州においては、都市部（福岡県）から地方部（例えば、佐賀県）への外国人宿泊者の分散も必要となろう。それを踏まえると、佐賀県は、潜在的なインバウンド需要の取り込める可能性を持っている。いずれにしても、今後の訪日外国人旅行者の動向には注視すべきで、佐賀県のみならず北部九州全体で彼らを誘致するための環境整備を進めていく必要がある。

注

(注 1) 2016 年における延べ宿泊者数順位は、宮崎県 39 位、島根県 40 位、富山県 41 位、秋田県 42 位、鳥取県 43 位、佐賀県 44 位となっている。

(注 2) 北部九州の区分方法に関しては、国土交通省の 14 地域区分に従った。北部九州は福岡、佐賀、長崎、大分の 4 県で、南部九州は熊本、宮崎、鹿児島 の 3 県となっている (<http://www.mlit.go.jp/common/001121787.pdf>)。

(注 3) 前年（2014 年）の 2 倍以上に外国人宿泊客数が増えている都道府県は、静岡県、三重県、茨城県、滋賀県および佐賀県の 5 県のみである。

(注 4) 熊本県は南部九州に分類されるため図には記載していないが、2016 年対前年比で熊本県における宿泊客数の減少率は -28% となっており、その割合は 47 都道府県の中で最も大きい。

(注 5) 佐賀市観光協会公式ポータルサイト宿泊施設検索 (<http://www.sagabai.com/main/?cont=conv&search=shukuhaku>) を参照されたい。

(注 6) その他に、フィリピン、ヨーロッパ、インドネシアからの宿泊者が多いとの回答があった。

(注 7) 複数回答があった場合には、選ばれた予約方法が同程度に利用されているものとみなして回答数をカウントしている。

参考文献

加藤隼 (2016) 「訪日外国人旅行者に係る宿泊施設の過不足についての試算－「明日の日本を支える観光ビジョン」における政府目標の考察－」『経済のプリズム』(参議院事務局企画調整室) 150、pp. 23-41.

国土交通省観光庁 (2016) 『訪日外国人旅行者の国内における受入環境整備に関するアンケート』

(<http://www.mlit.go.jp/common/001171594.pdf>)

国際交流サービス協会 (2010) 『外国人旅行者受け入れについての調査』

(<http://inboundcafe.ihcsa.or.jp/bindata/upfile/00000016.pdf>)

地方都市における中心市街地の現在と今後

佐賀地域経済研究会は、平成 28 年 7 月に鹿島市の中心市街地に立地する鹿島市民交流プラザかたらいにおいて、「地方都市における中心市街地の現在と今後」と題した公開シンポジウムを開催した。これは、同研究会が平成 26～27 年度の地域課題調査として、「中心市街地の活性化」をテーマに鹿島市と連携して実施した調査・研究にかかわるものである。

第一部では、佐賀大学経済学部の戸田順一郎 准教授が「鹿島市における中心市街地問題」に関して、同 宮崎卓朗 教授が「地方都市における商業集積」に関して、同 亀山嘉大 教授が「鹿島市中心市街地の“街なか回遊性と公共施設の利用”に関する消費者の評価」に関して、それぞれ研究成果を報告した。

第二部の講演では、大阪市立大学大学院創造都市研究科の松永桂子 准教授から「ローカル志向と地方創生」という演題のもと、島根県江津市における街づくりの事例をお話いただいた。続けて、熊本学園大学商学部の宇野史郎 教授には「まちづくりによる地域流通の再生」という演題のもと、福岡県大牟田市をはじめとする九州各地の街づくりの事例をお話いただいた。どちらも、ご自身がかわってきた事例に基づいており、示唆に富む講演であった。

第三部では、第一部と第二部の講演者全員の登壇のもと、鹿島市をはじめとする佐賀県各市の中心市街地の活性化について、パネルディスカッションを実施した。

以下では、第二部の講演の概要を紹介する。

<プログラム>

【第一部 研究成果報告】

- ①戸田順一郎（佐賀大学経済学部 准教授）
「鹿島市における中心市街地問題」
- ②宮崎 卓朗（佐賀大学経済学部 教授）
「地方都市における商業集積」
- ③亀山 嘉大（佐賀大学経済学部 教授）
「鹿島市中心市街地の“街なか回遊性と公共施設の利用”に関する消費者の評価」

【第二部 講演】

- ①松永 桂子（大阪市立大学大学院創造都市研究科 准教授）
「ローカル志向と地方創生」
- ②宇野 史郎（熊本学園大学商学部 教授）
「まちづくりによる地域流通の再生」

【第三部 パネルディスカッション】

パネリスト（50 音順）：

宇野 史郎
亀山 嘉大
松永 桂子
宮崎 卓朗

コーディネーター：

戸田順一郎

【日時】平成 28 年 7 月 21 日（木）15:00～17:00

【会場】鹿島市民交流プラザかたらい

【主催】佐賀地域経済研究会

（参加者：108 名）

■第二部 講演

報告 1

松永桂子「ローカル志向と地方創生」

◇人口減少下の「地域創生」

昨今、「地方創生」というキーワードのもと、人口減少社会においてどのように地域を持続させるのかが、大都市を含めた日本全体の課題となっている。鹿島市の中心市街地の活性化に向けて、どのように賑わいを創出していったら良いのか。その問題解決の糸口となるべく、同じく地方都市である島根県江津市の事例を紹介したい。



江津市のある島根県は、過去 50 年にわたって、人口減少が最も急速に進行する都道府県であった。現在は、秋田県で人口減少が最も急速に進行中である。江津市では、こうした状況を嘆くのではなく、行政・住民・大学が連携して様々な試みを仕掛けている。江津市の人口は約 2 万 5,000 人、高齢化率は約 35%である。「過疎」という言葉の発祥地は島根県であるとされているが、その中でも江津市では医療機関、教育機関、商業施設のいずれもが「過疎」状態に陥っていた。

さらに、島根大学が 1996 年に実施した人口動態調査において、桜江町（現在の江津市の一

部）の人口が 2023 年にはゼロになるという予測が発表された。これに危機感を持った行政は、当時、注目されていなかった空き家を活用して定住化を進める取り組みを始めた。

◇仕事を創ることの意義と難しさ

当初の誘致活動は、田舎暮らしが好きな人をターゲットにして行われた。しかし、なかなか定住には至らなかった。定住には、単に暮らしの場を提供するだけではなく、仕事を創するという産業振興がセットになっていなければならない。失敗を繰り返しながら、行政はこのことを学んでいった。この地域（旧桜江町、現江津市）は中山間地域であるため、マツダの自動車関連以外の仕事は多くはなかった。どのように仕事を創っていったら良いのかを考えた結果、地域資源を活用した「6 次産業化」に取り組むことになった。なお、6 次産業化とは、1 次産業である農林水産業の生産に留まるのではなく、それらを原材料とした加工食品の製造・販売、さらには、これらの地域資源を活かした観光サービスなどのように、第 2 次産業や第 3 次産業に至る一貫した流れを作ること、新商品・サービスを創出することである。 $1 \times 2 \times 3 = 6$ で 6 次産業である。

この地域はかつて養蚕業が盛んであったが、近年は、放置された桑の木の葉があちこちで生い茂っていた。そこに、I ターンで移住してきた夫婦が、この桑の葉を地域資源として活用し、桑茶を製造・販売する地域資源型のベンチャー企業を立ち上げた。島根県の支援もあって、この企業は順調に経営を続けており、今日では 60 人を雇用するまでに成長している。

1 つの成功事例が生まれたことで、行政は、第 2、第 3 の移住者プラス仕事創りをテーマに掲げて取り組みを進めることになった。もっとも、このように眠っていた地域資源を宝に変えることができる起業家が簡単に現れるもので

はなかった。そうした中、2004年10月に1市1町（旧江津市、旧桜江町）の合併によって、現在の江津市が誕生した。

◇中心市街地における地域資源の活用

江津市が直面するもう1つの大きな問題は、中心市街地の衰退であった。当時の江津市の中心市街地のさびれ方は、人口2万5,000人の町でこれほど衰退するところはないのではないかと驚くほどの状況で、銀行までもが撤退するなど、街の中心的な機能はほとんどなくなり廃墟同然となっていた。

そこで、中心市街地の再生のために、先に述べた中山間地域における空き家の活用と産業振興・起業支援を組み合わせた定住化対策（Iターン、Uターン支援）の取り組みを応用しようとする試みが始められた。まずは大学生などの若い人に街に興味を持ってもらうことを目的に、NPO法人てごねっと石見によって、「江津市ビジネスプランコンテスト（Go-con）」が企画された。このビジネスプランコンテストの特徴は、地域課題の解決に特化したことにある。コンテストの優勝者には、空き店舗の貸与と活動資金100万円が提供された。

地域型であるが出身地や居住地を問わず、年齢や経験も不問とされた。実際、東京からのUターン者が、地場産業の石州瓦のデザインを変えて食器などのインテリアとして活用する取り組みでビジネスプランコンテストに優勝し、起業している。また、初代の優勝者である女性は、空き店舗に飲食店も兼ねたワイン販売店を開業した。地域に居着き、熱心に取り組む彼女の姿を見て、やがて地元の人はこのままではダメだと気づき、自分たちも商売をおこそうとする流れに繋がっていった。IがUを呼ぶ。つまり、Iターン者の活動がUターン、さらには地元の人との取り組みへと拡大していくこととなったのである。

このビジネスプランコンテストはその後毎年開催され、現在までのわずか6年間で15店舗が再生された。ハード整備に多額の資金をかけることなく、廃墟と化していた中心市街地は大きく変化した。再生された店舗の半分は飲食店であった。特に若い人たちや、外から来た人、地元のやる気のある人、地元の大学生たちのたまり場が、商店街に生まれることになった。

撤退した島根銀行の空き店舗はリノベーション物件として利用されている。1階の窓口はカウンター、金庫は個室のバーに改築され、2～3階は、デザインオフィスとして生まれ変わった。また、これを手がけたのは、ニューヨークでデザイナーとして働いていた地元出身のUターン者である。先述の東京からのUターン者の起業には、このデザインオフィスもかかわっており、様々な相互作用がもたらされている。

このように江津市の中心市街地の再生では、人が相互作用的・連鎖反应的に繋がり、巻き込まれていく様子、つまり「まちづくりの生態系」を見てとることができる。人口減少・少子高齢化が進む中での中心市街地問題解決には、地域内だけで考えるのではなく、地域の外の力をいかにして活用できるのかが大切である。

報告 2

宇野史郎「まちづくりによる地域流通の再生」

◇今なぜ、地域流通の再生が必要なのか

東京一極集中が進む中で、地方都市における地域流通は衰退の危機に陥っている。特に1980年代半ば以降、その傾向は非常に強まった。

日本の小売店舗数は、ピーク時の1982年に172万店であったものが、直近の2014年には102万店にまで減少した。鹿島市においても、ピーク時の1991年に615店であったものが、2014年には301店にまで減少している。

このような状況のもと、地域流通は大きく2

つの課題を抱えている。第1に、中心市街地の空洞化で、まちの賑わい（活力）が失われている。第2に、少子高齢化により、買い物弱者（難民）が増加している。このような人口減少と消費市場の縮小によって、これまでの市街地の拡大ではなく、いくつかの拠点に機能の集約化を図ったまちづくり（コンパクトシティ・プラス・ネットワーク）が求められている。



こうした問題に対処するために、まちづくりの理念と手法に依拠した商店街の活性化・再生に向けて、まちづくり三法が1998年に制定、2006年に改正されるなど、新たな流通政策の取り組みが見られた。しかし、中心市街地の空洞化はさらに進み、地域商業の衰退傾向は顕著となっていった。

◇地域流通を担う2つの産業

都市経済のあり方を考える上では、地域の産業構造を考慮して、所得の発生と循環システムの関係に着目することが重要である。ともに100万都市である福岡市と北九州市の都市発展の差異はその証左であると言えよう。

北九州市は、かつては鉄鋼の町として発展し100万都市となったが、現在は100万人を割っている。これに対して、福岡市は、150万人を

超えるまでに発展した。鉄鋼の生産は北九州市でなされるが、その流通は東京本社や福岡支社でなされるため、その分の所得が域外へ流出する。一方で、九州全体の50%近くの卸売取引を占める福岡市には、その分の所得が流入することになる。このことが、両者の違いとして表れているのではなかろうか。

都市とは、域外からの所得を稼ぎ、都市の発展を主導する「都市を形成する産業」と、域内での所得の循環にかかわり、住民の豊かな生活を支援する「都市に奉仕する産業」から成り立っている。地域流通を担う小売業は「都市に奉仕する産業」であるが、「都市に奉仕する産業」の発展には「都市を形成する産業」として域外から所得を稼ぐ産業の育成が必要となる。

鹿島市の場合、「都市を形成する産業」として考えられるのは、1人当たり付加価値額が県平均を上回っている農林水産業と観光業であろう。これらの産業を域外から所得を稼いでくる産業として育成し、そのうえで小売業の振興を図っていくべきだと考えられる。

◇都市発展段階と小売流通システムの形成・発展メカニズム

都市の発展段階には、「都市化」、「郊外化」、「逆都市化」、「再都市化」の4段階がある。「都市化」とは、人口や産業が中心部に集積し都市が発展していく段階である。「郊外化」とは、人口や産業が郊外部に分散しつつ都市が発展していく段階である。そして、「逆都市化」とは、人口や産業が郊外部に分散し過ぎ中心部が空洞化し、都市が停滞・衰退していく段階である。最後に、「再都市化」とは、行政や民間資本による中心部の再生により人口や産業が再集積し、都市が再発展していく段階である。

この視点で見ると、地方都市の中心市街地は「逆都市化」の段階にあると言える。かつては大型小売店舗と中小小売店舗との対立があった

が、現代では都心と郊外との対立という形に変化してきている。

これまでの国の流通政策には、商業施設の立地という視点が薄かったと考えられる。確かに、いわゆる大店法による調整政策には中小小売店舗の事業機会確保という視点はあった。しかし、競争の維持促進という視点から、市場メカニズムに依拠して大型店には自由な立地が認められてきた。大型小売店舗は、地価が高く交通が混雑した中心市街地よりも、モータリゼーションの進展にあわせて地価の安い郊外に立地する傾向がある。その結果として、中心市街地の空洞化に拍車がかかってきた。

このように「逆都市化」の段階にある多くの地方都市が、「再都市化」を進めることは可能なのか。大都市の場合は可能かもしれないが、地方都市の場合、行政主導でも民間主導でもかなり難しい状況にある。

◇地域流通再生の方向－商店街活性化－

それでは、地域流通をどのように再生したらよいだろうか。商業施設の適正配置を進めるには、住民、行政、事業者による協働のまちづくりが重要である。そのためには、住民自らが都市（まち）を構想し、自らが目指す住みよいまちづくりに参加し、それに見合った買い物環境を構築しようとする意識を醸成していく息の長い対応が必要となる。

このような取り組みの1つとして、2015年度に始まった大牟田市の「街なかストリートデザイン事業」を紹介したい。これは、大牟田市と商工会議所による、中心市街地の空き地・空き店舗のオーナーと新規出店者とのマッチング事業である。これまで30年近く、私は大牟田のまちづくりにかかわってきた。かつて20万人都市として栄えた都市も、炭鉱閉山以降衰退の一途をたどり、現在では12万人に減っている。振興計画の策定に関与する過程で、商店街

の振興計画が、現在の人口規模に合う形に集約されていないことに気付いた。振興計画の策定から事業の実施までにかかわることの重要性を感じ、今回この事業に取り組むこととなった。

この事業では、事業方針の決定モデル地区の設定やストリートデザインの取りまとめ、事業の評価・検証の実施と次の展開への方策を検討する事業推進委員会、事業の根幹となるワークショップの企画運営やマッチング事業実施のための専門的知識を有する専門家チーム、そして、“街ストわくわく応援隊”として結成された市民チームの3者の協働により、作戦会議と称する意見交換会、ワークショップ、発表会等の取り組みが重ねられてきた。

その後、総合プロデューサーの働きかけにより、大牟田市出身のレストラン出店希望者と交渉し、専門家チームとの個別相談後、資金面のアドバイスや不動産オーナーとの交渉等のサポートを実施し、2016年7月にイタリアン・レストラン（トラットリア・ニド〈故郷の食堂〉）がオープンした。こうした空き店舗再生事業は今年度も続けていく予定となっている。

この事業のメリットとして、意見交換会やワークショップを通して開業前から市民の中に仲間やファンができたこと、専門家集団による事業計画作成の支援ができたこと、日本政策金融公庫等からの融資相談がスムーズにできたこと、市民がボランティアでリノベーションの支援を行ったことなどが挙げられる。

この事例からわかるように、これからのまちづくりに求められているのは、当事者である事業者の役割はもとより、市民が主体的にかかわりを持つこと、また行政や経済団体がそれをサポートしたり、関与したりする仕組みを考えていくことである。それはまさに、市民と行政と事業者による協働のまちづくりである。

（戸田順一郎）

広域連携を活用したインバウンドの推進

佐賀地域経済研究会では、平成 28 年度の地域課題調査として、佐賀市と連携して「九州佐賀国際空港を利用したインバウンド旅行者の動向調査」をテーマに調査・研究を推進している。これに関連して、平成 28 年 10 月 1 日（土）に開館を控えた佐賀バルーンミュージアムにおいて、標記の「広域連携を活用したインバウンドの推進」と題した研究会を開催した。

第一部の報告では、広域連携によるインバウンドの推進を共通課題として、国の視点から、国土交通省観光庁の玉石宗生 ニューツーリズム推進官に日本版 DMO（Destination Management Organization）の枠組みと国内の広域連携の事例を説明いただき、九州の視点から、九州観光推進機構の高橋誠 事業本部長に九州の広域連携の事例を紹介いただいた。

第二部のパネルディスカッションでは、佐賀市観光振興課の宮津哲郎 観光・コンベンション推進室長に、観光振興に関係した佐賀市の広域連携の事例を紹介いただいた上で、ディスカッションに参加いただいた。ディスカッションでは、それぞれの立場から九州各県や佐賀県内の広域連携によるインバウンド誘致の進め方や課題を議論いただいた。

以下は、研究会の概要をまとめたものである。

<プログラム>

【第一部 報告】

- ①玉石 宗生（国土交通省観光庁 観光地域振興部観光地域振興課
地域競争力強化支援室 ニューツーリズム推進官）

「観光に関する最近の話題」

- ②高橋 誠（九州観光推進機構 専務理事 兼 事業本部長）

「九州観光の取り組みについて」

【第二部 パネルディスカッション】

パネリスト（50 音順）：

玉石 宗生

高橋 誠

宮津 哲郎（佐賀市観光振興課 観光・コンベンション推進室長）

コーディネーター：

亀山 嘉大（佐賀大学経済学部 教授）

【日時】2016 年 9 月 28 日（水）15:00～17:00

【会場】佐賀バルーンミュージアム 3 階 佐賀市青少年センター大会議室

【主催】佐賀地域経済研究会

（参加者：40 名）

■第一部 報告

報告 1

玉石宗生「観光に関する最近の話題」

観光地域づくりを推進する国土交通省観光庁は、その舵取り役を担う存在として、日本版 DMO（Destination Management Organization）の形成・確立を目指している。これは「多様な関

係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人」のことである。各地域に DMO を形成・確立し、そのイニシアティブのもと、地域の多様な関係者を巻き込みながら、科学的アプローチに基づいてブランド力を

高める仕組みを確立し、効率的なプロモーションを展開することを目指す。これにより、これまでの観光地域づくりの課題であった「関係者の巻き込みが不十分であったこと」、「データの収集・分析が不十分であったこと」、「民間手法の導入が不十分であったこと」の克服が期待されている。



日本版 DMO では、多様な関係者間での役割分担と連携が重要である。例えば、交通事業者には、二次交通の確保や周遊企画乗車券の設定などが求められ、宿泊施設には、個別施設の改善や品質保証の導入などが求められる。また、農林漁業者には、体験プログラムや6次産業化による商品開発などが、商工業者には、ふるさとの名物の開発や免税店許可の取得などが、さらに飲食店には、“地域の食”の提供、多言語化やムスリムへの対応が求められる。そして、行政には、観光振興計画の策定・プロモーションを含む観光振興事業の実施やインフラの整備（道路・空港・港湾、さらには景観）、文化財の保護・活用、観光教育、各種支援などが求められる。最後に、地域住民には、観光地域づくりへの理解や市民ガイドの実施などが求められる。こうした多様な関係者と連携し、内外の人材やノウハウを取り込みながら、魅力的な観光地域づくりを地域一体となって推進して

いくために存在するのが DMO である。

日本版 DMO には、“広域連携 DMO”、“地域連携 DMO”、“地域 DMO”の3種類がある。広域連携 DMO は、複数都道府県にまたがる地域（地域ブロック）を対象とするものであり、2016年（平成28年）8月31日時点で4法人が候補登録されている。“地域連携 DMO”は、県全域もしくは県内の複数の地方公共団体の区域を対象とするものであり、同じく45法人が候補登録されている。“地域 DMO”は、原則として基礎自治体である単独の市町村の区域を対象とし、同じく52法人が候補登録されている。各 DMO は、地域の比較優位を活かした誘客活動を行うため、想定される客層は地域ごとに異なることとなる。

また、観光先進国を目指す国の施策「明日の日本を支える観光ビジョン」では、①「観光資源の魅力を極め、地域創生の礎に」、②「観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に」、③「すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる環境に」という3つの視点に基づいた観光地域づくりが求められている。その中での新しい取り組みとして、これまで保存や保全に重きが置かれていた公的施設や国立公園、文化財の観光目的での積極的活用が挙げられる。これは、自然、文化、気候、食を観光振興の4条件として、観光資源を真に開花させていくことを目指すものである。これによって、訪日外国人旅行者数、訪日外国人旅行消費額、地方部での外国人延べ宿泊者数、外国人リピーター数、日本人国内旅行消費額を伸ばしていくことが期待されている。

報告 2

高橋 誠「九州観光の取り組みについて」

九州観光推進機構が推進する広域連携では、“九州はひとつ”という理念を掲げている。また、県境の壁は確かに存在するが、来訪者にと

っては意味のないものであり、そうした来訪者の立場に立った視点が重要であると考えている。機構では、九州7県の協力のもと、そのための環境づくりに取り組んでいる。



九州7県合同で行った機構の活動の代表例を2つ挙げておく。1つは、国内の大都市（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡）で、九州各地の観光“素材”を旅行会社・メディア向けに紹介した説明会である。もう1つは、韓国・中国で、東日本大震災以降の安全・安心情報を韓国人や中国人に提供した街頭PRである。

これらのPR活動以外にも、機構では、人材育成のために、ボランティアガイド九州大会や観光案内所スタッフの研修会・交流会を開催している。それを踏まえて、2012年には、九州アジア観光アイランド総合特区を内閣府に申請し、翌年に特区指定を受けており、今はマルチビザの発給などの規制緩和が進められている。観光ルートの開発では、温泉アイランド九州として、広域観光周遊ルートを策定している。“温泉アイランド九州”というブランドのイメージを広く認知させるために、マーケティングを実施し、海外メディアを活用した情報発信に取り組んできた。

また、韓国の社団法人済州オルレと協定を締結し、“九州オルレ”を立ち上げて、九州全県

で17コースを開発し、韓国人旅行者の誘致を進めている。九州オルレを通じて、従来の観光地ではない地域を観光客が訪れるようになり、地域の良さの再認識が進んでいる。九州オルレは、宿泊施設や温泉をはじめとする九州にしかない観光地を組み合わせることで、付加価値の高い九州トレッキングコースとしてイメージの定着を図っている。

九州を中心とした半径1,000km圏内には約3億人が暮らしており、さらに九州はアジアの玄関口である。これを九州の強みとして活かしていく必要がある。九州には8つの空港があり、各県に国際線が飛んでいること、九州にクルーズ船が寄航できる港が20カ所あること、九州に1,000kmに及ぶ高速自動車道や九州を縦断できる九州新幹線があることなど、輸送インフラも充実している。これらを活かしていくためにも、広域連携のスキームの確立が急がれている。

一方で、インバウンドには繁忙期と閑散期がある。組織運営の安定化を図るためにも、閑散期（平日）の対策が必要であろう。さらに、観光産業の従事者の有給休暇取得率は他の業種と比較して低く、全国で見ても九州で見ても最下位である。これを改善することによって、人材の確保や育成、さらには、経済効果も見込めるのではないだろうか。

最後に、広報戦略におけるSNSの有効性について述べると、例えば、北九州市の河内藤園で10万2,976リーチ、垂水市の千本銀杏で23万2,064リーチ、佐賀市のインターナショナルバルーンフェスタで44万6,227リーチを記録しており、これらの口コミ情報の効果で相当数の観光客が集まっている。

■パネルディスカッション

パネリスト：玉石宗生

高橋 誠

宮津哲郎

コーディネーター：亀山嘉大

パネルディスカッションの冒頭では、宮津氏から佐賀市が関与している広域連携の紹介がなされた。例えば、シュガーロード連絡協議会は、旧長崎街道沿線の情報発信のために、製菓事業者、菓子組合、商工会議所、飲食店などの民間事業者と沿線の地方自治体が連携事業を展開している。連携自治体は、西から長崎市⇄諫早市⇄大村市⇄嬉野市⇄小城市⇄佐賀市⇄飯塚市⇄北九州市となっており、長崎県、佐賀県、福岡県の3県を跨ぐ広域連携である。また、佐賀広域圏観光等推進委員会では、佐賀県南東地域における旅行者の誘致のために、県内4市1町が域内観光の周遊や域内商品の流通に関連した連携事業（施策）を展開している。連携自治体は西から多久市⇄小城市⇄佐賀市⇄神崎市⇄吉野ヶ里町である。

佐賀市は、九州佐賀国際空港から入ってくる旅客を対象にして、佐賀市を拠点に周辺地域や他県を周遊できる仕組みを検討しているが、それにはいくつかの課題が残されている。その1つが、インバウンド旅行者の持つ大きな荷物である。彼らは大きな荷物を持って広範囲を移動しなければならない。これを広域連携でなんとか克服できないかという問題提起が宮津氏からなされた。

玉石氏からも、広域観光周遊ルートなど長期間の旅行では、大きな荷物を持つ移動が課題となるとの共通認識が示された。抜本的な解決策はまだ見つかっていないが、観光庁では、駅に手荷物預かりのカウンターを設置するなど手ぶら観光を促進しており、カウンター設置を補助事業の対象とするなどの支援を行って

いるとの説明がなされた。

高橋氏からは、大きな荷物の取り扱いは、本来、ビジネスチャンスであり、運輸事業者が鉄道や駅でなんらかのサービスを提供可能であろうとの意見が出された。ただ、ハードの作りが古くスペースに問題があるため、地域で協力していく必要があるという指摘がなされた。また同氏は、これ以外にも課題が残されていることを指摘した。例えば、ある街の観光協会などで別の街について尋ねても情報が得られないという問題は依然として解消されていない。時間をかけた広域連携の推進によって、こうした問題が徐々に克服されていくことが望まれる。

さらに宮津氏からは、佐賀市民にとって普段見ているなんともない景色であっても、訪日外国人旅行者にとっては素晴らしい景色であることも多く、これを活かしたいという意見が出された。現在、佐賀市特有の取り組みを企画しているが、近隣の自治体との連携による企画も重要な突破口になり得ること、そのためには公共交通などアクセスの問題を克服するために様々な工夫が必要であることが指摘された。

パネルディスカッションの総括として、少子高齢社会のもと、資金的にも人材的にも、個々の地域や都市でできることは限られてきているので、それを広域連携でカバーしていくことが重要であるということが示された。例えば、公共交通は観光にも欠かせない事業になっているが、広域連携を活用し規模の経済が働くようなスキームを構築していくことが重要であろう。一方で、九州オルレのように公共交通に頼らない企画を育てていくことも重要である。いずれにしても、地域が一体となった観光地域づくりのためには、一定の時間も必要であり、長期的に取り組んでいく覚悟も必要であろう。

(亀山 嘉大)

佐賀地域経済研究会 開催記録

佐賀地域経済研究会では、佐賀県内 10 市から提案された調査課題の中から、毎年、地域課題と連携自治体を選出し、そこで設定された地域課題調査に対して、調査・研究を実施しています。同時に、地域課題調査に関連した内容のもと、研究会(講演会)を開催し、産学官で意見交換を行っています。

平成 28 年度

■第 204 回 2016 年 4 月 20 日 (水) 15 : 00~16 : 30

- ・佐賀大学経済学部 第 1 会議室 (参加者 20 名)
- ・行政部会「平成 28 年度 地域課題調査について」

平成 28 年度 地域課題調査 地域課題 : 「九州佐賀国際空港を利用したインバウンド旅行者の動向調査」 連携自治体 : 佐賀市 調査期間 : 2016 年 7 月~2017 年 6 月 運営体制 : 佐賀大学経済学部 教授 亀山嘉大〔主幹〕 佐賀大学経済学部 准教授 洪 廷和 佐賀大学経済学部 准教授 野方大輔 公益財団法人アジア成長研究所 教授・研究部長 戴 二彪
--

■第 205 回 2016 年 5 月 25 日 (水) 16 : 00~18 : 00

- ・佐賀大学教育学部多目的室 (参加者 20 名)
- ・「第 1 次・第 2 次地方分権改革における国・地方間関係の変容と課題ー行政法学の見地からー」

早稲田大学大学院法務研究科 教授 人見 剛

■第 206 回 2016 年 7 月 21 日 (水) 15 : 00~17 : 00

- ・鹿島市民交流プラザ「かたらい」4 階多目的室 (参加者 108 名)
- ・公開シンポジウム「地方都市における中心市街地の現在と今後」

第 1 部 講演

大阪市立大学大学院創造都市研究科 准教授 松永桂子
熊本学園大学商学部 教授 宇野史郎

第 2 部 パネルディスカッション

パネリスト : 宇野史郎、松永桂子、
亀山嘉大 (佐賀大学経済学部 教授)、宮崎卓朗 (佐賀大学経済学部 教授)
コーディネーター : 戸田順一郎 (佐賀大学経済学部 准教授)

■第 207 回 2016 年 9 月 28 日 (水) 15 : 00~17 : 00

- ・佐賀バルーンミュージアム 3 階佐賀市青少年センター大会議室 (参加者 40 名)
- ・公開シンポジウム「広域連携を活用したインバウンドの推進」

第 1 部 報告

国土交通省観光庁観光地域振興課地域競争力強化支援室 ニューツーリズム推進官 玉石宗生
一般社団法人九州観光推進機構 専務理事 兼 事業本部長 高橋 誠

第 2 部 パネルディスカッション

パネリスト : 高橋誠、玉石宗生、
宮津哲郎 (佐賀市観光振興課観光・コンベンション推進室 室長)
コーディネーター : 亀山嘉大 (佐賀大学経済学部 教授)

■第 208 回 2016 年 12 月 21 日 (水) 16 : 00~18 : 00

佐賀大学経済学部 4 号館 5 番教室 (参加者 70 名)
「地域再生の戦略ー『交通まちづくり』というアプローチー」

関西大学経済学部 教授 宇都宮浄人

佐賀大学経済学部地域経済研究センター 近刊紹介

CRES Working Paper Series

2017年9月時点

地域経済研究センター(CRES:Center for Regional Economic Studies)では、経済学部教員の個人研究や共同研究に基づく、新しいアイデアや知見の迅速な発信による活発な議論の喚起を目的として、学会誌などへ投稿前の論文草稿を Working Paper の形態で公開しています。論文の内容は、CRES HP (<http://cres.eco.saga-u.ac.jp/>)でご覧いただけます。なお、執筆内容は個々の執筆者の見解であり、当センターの見解を示すものではありません。

平成 28 年度

- FY2016-01 学術論文の蓄積は産業集積の形成に寄与しているのか
亀山嘉大
- FY2016-02 インバウンドの拡大と地方公共団体の情報発信—中四国・九州地域の事例から—
亀山嘉大・侯鵬娜
- FY2016-03 FinTech が地域経済にもたらすインパクト—その展望と課題—
竹村敏彦・野方大輔・児玉弘・羽石寛志
- FY2016-04 電力自由化と株価に関する一考察
野方大輔
- FY2016-05 佐賀県における ICT 利活用促進活動の実証研究
羽石寛志
- FY2016-06 地域産業政策の成果に関するパネルデータ分析
岩橋培樹・亀山嘉大
- FY2016-07 Web アンケート調査から見た情報セキュリティ意識・行動についての一考察—地域間比較—
竹村敏彦
- FY2016-08 東アジア地域からのインバウンドと地方公共団体の海外展開
亀山嘉大
- FY2016-09 情報セキュリティインシデント被害と組織コミットメントの関係についての実証分析
竹島健人・竹村敏彦

平成 29 年度

- FY2017-01 個人投資家の株式保有比率に関する要因分析
竹村敏彦・末廣徹・神津多可思・武田浩一
- FY2017-02 個人投資家が好ましいと考える物価環境と将来の物価変動率予想の関係
神津多可思・竹村敏彦・武田浩一・末廣徹
- FY2017-03 大規模地震とリスクについての一考察—電力会社とその他企業の分析—
野方大輔
- FY2017-04 経済成長と所得格差—包摂的成長と SMI による分析—
谷晶紅・中村博和
- FY2017-05 経営学・法学における FinTech に関する研究の第一歩
羽石寛志・児玉弘・野方大輔・竹村敏彦
- FY2017-06 新聞記事とニュースリリースから見る地方銀行の FinTech への取組みについての動向分析
竹村敏彦・神津多可思
- FY2017-07 中四国・九州地域における自動車部品供給企業の生産性と輸送の関係—マーケットポテンシャルのデータ分析—
亀山嘉大

『九州佐賀 総合政策研究』 2017 年 第 1 号

KYUSHU SAGA POLICY STUDIES

ISSN 2433-426X

佐賀地域経済研究会は、「佐賀県内における地域経済問題に関する情報交換、研究を行うことにより地域の振興に寄与すること」を目的に 1989 年（平成元年）に発会しました。2017 年（平成 29 年）9 月現在、佐賀県及び県内に所在する全 10 市（佐賀市、唐津市、鳥栖市、多久市、伊万里市、武雄市、鹿島市、小城市、嬉野市、神埼市）の企画担当課、民間団体、佐賀大学の教員などで構成されています。佐賀大学経済学部地域経済研究センターは、2006 年度（平成 18 年度）より本会の事務局を担当しています。

佐賀地域経済研究会では、県内 10 市の提案による地域課題の中から、毎年、地域課題と連携自治体をあわせて選出し、そこで設定された地域課題調査に対して、調査・研究を実施し、同時に関連のテーマのもと研究会（講演）を開催しています。2016 年度（平成 28 年度）は佐賀市と連携し、「九州佐賀国際空港を利用したインバウンド旅行者の動向調査」に関する調査・研究を実施しました。2017 年度（平成 29 年度）は武雄市と連携し、「武雄市の魅力度の評価とシティプロモーションー交流人口の増加に向けてー」に関する調査・研究を実施しています。調査・研究成果は、『九州佐賀 総合政策研究』で情報発信していきます。

『九州佐賀 総合政策研究』は、従来、毎年の刊行であった『佐賀地域経済研究会報告書』、隔年の刊行であった『地域課題調査報告書』を一本化し、装いも新たに電子ジャーナルとして刊行していきます。

『九州佐賀 総合政策研究』編集委員会

・編集委員長

亀山 嘉大（佐賀大学経済学部 教授）

・編集委員

児玉 弘（佐賀大学経済学部 准教授）

瀧井 貞行（西南学院大学経済学部 教授）

・編集協力

立山 愛梨（佐賀大学経済学部経済学科 3 年生）

・表紙デザイン

山内 誠也（佐賀大学経済学部経済学科 3 年生）

編集・発行：

佐賀大学経済学部地域経済研究センター
佐賀地域経済研究会事務局

住 所：〒840-8502 佐賀市本庄町 1 番地

電 話：0952-28-8474

発行人：亀山 嘉大

発行日：2017 年 9 月 30 日

* 本誌掲載の記事や写真などの無断転載を禁じます。

KYUSYU
SAGA
POLICY
STUDIES



ISSN 2433-426X