

PRI Review

国土交通政策研究所報 第72号 ～2019年春季～

パースペクティブ

建設分野での外国人材の活用についての一考察

調査研究から

高齢者の移動ニーズに対応した旅客輸送サービスに関する調査研究(中間報告)

CrossrailプロジェクトにみるWider Economic Impactsの評価プロセスと分野横断的な政策評価への展開の可能性

多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究(中間報告)

世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略(その5)
～豪州における新都市開発～

持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究(2018年度海外調査分)

投稿論文

「まちやど」の特性と可能性
～「観光と生活の調和的相互作用」に着目して～

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

PRI Review

第72号 ~2019年春季~

目 次

□パースペクティブ

建設分野での外国人材の活用についての一考察 2

前所長 神山 敬次

□調査研究から

高齢者の移動ニーズに対応した旅客輸送サービスに関する調査研究(中間報告) 10

主任研究官 岩元 崇宏、主任研究官 竹内 龍介、研究官 金子 希美、副所長 藤崎 耕一

高齢化が進展する中、営利を目的としない「互助」による輸送も注目されている。本調査研究は、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送を行う NPO 法人等の団体を対象にアンケート調査等を行い、その運営のあり方や課題を把握し、持続可能な取組となるための工夫等について示すことを目的としている。本稿では、研究の中間報告として、法的位置づけを基にした類型ごとの特徴について、アンケート調査の集計結果等を紹介する。

Crossrail プロジェクトにみる Wider Economic Impacts の 評価プロセスと分野横断的な政策評価への展開の可能性 32

研究官 小谷 将之

本研究は、英国運輸省が作成・公開している交通投資の事前事業評価のための分析ガイダンスである WebTAG の概要と分析プロセスを紹介し、英国都市鉄道プロジェクトである Crossrail を事例として、経済効果の一つである交通投資の広範な経済効果 (Wider Economic Impacts) がどのように分析されたかを整理する。また WebTAG の今後の展開として、交通のみならず住宅などを含めた分野横断的な政策評価の可能性について論じる。

多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究(中間報告) 48

主任研究官 竹内 龍介、主任研究官 岩元 崇宏
研究官 高久 真以子、研究官 中村 卓央、前研究官 尾崎 光政

本稿では、既往の地域公共交通に関するマニュアル・手引き及び、特色ある導入事例を基に、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で想定される論点を抽出し、既に地域公共交通としてデマンド交通及びコミュニティバスを導入している自治体へ実施したアンケート調査結果に基づき、全国市区町村の取組状況を報告する。

世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略（その5） ～豪州における新都市開発～	64
	主任研究官 石田 哲也

本稿では、「世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略」の5回目として、先進国でありながら今後も継続的に人口の増加が見込まれるため、新たに都市を作るための試みが始まったばかりのオーストラリア連邦ニューサウスウェールズ州の西シドニー臨空新都市について紹介するとともに、今後どのような都市づくりが行われようとしているのかにつき考察を行う。これにより今後の日本の海外における都市開発支援戦略策定の一助とする。

持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究（2018年度海外調査分）	76
	前主任研究官 井上 夏穂里、研究官 中村 卓央、研究官 奥井 健太 総括主任研究官 林 正尚、副所長 藤崎 耕一

近年の外国人観光客の急増等に伴い、様々な影響が一部の地域において意識され始めている中、我が国でも今後重要となる「持続可能な観光」を主題に、2017年度から実施している調査のうち、特徴的な取組みを行っている海外4国の地域(ベルリン（ドイツ）、コペンハーゲン（デンマーク）、タイ、ソウル及び水原（韓国）)における2018年度調査結果を紹介する。

□投稿論文

「まちやど」の特性と可能性 ～「観光と生活の調和的相互作用」に着目して～	120
	国土交通省 土地・建設産業局 総務課 十河 久恵 政策研究大学院大学 教授（工学博士） 家田 仁

□PRI Review投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集	128
---	------------

これらのコンテンツはすべて 国土交通政策研究所のホームページからダウンロードできます。

URL : <http://www.mlit.go.jp/pri>

本誌の内容を転載・引用される場合は、国土交通政策研究所までご連絡ください。
(連絡先は裏表紙を参照)

建設分野での外国人材の活用についての一考察

前所長 神山 敬次

1. はじめに～外国人材の建設分野での活用の経緯～

昨年12月に、外国人労働者の受入れ拡大に向けて、出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という。）が大幅に改正・公布された。建設分野においても高度なエンジニア・技術者とまでいえないレベルの外国人労働者の就労を、「特定技能」を有するという事で認める法的スキームは、過去の経緯からしてみると、画期的なことである。

そもそも、外国人労働者数146万人（全産業20業種、2018年10月）のうち、わずか5%を占めるにすぎない建設分野における動向がなぜ脚光を浴びるのだろうか。ここに至るまでの経緯を紐解くとその重要性がわかってくる。関連する調査研究や論文は少ないが、以下において、限られたデータであるが、経緯を踏まえつつ建設分野に係る課題等をごく簡潔にまとめてみたい。なお、本考察は研究所組織としての見解でなく、個人的な調査に基づくものであることを申し添える。

まず、建設分野に限らず過去を遡ってみると、1964年の東京オリンピックの後、日本が本格的な高度経済成長期を迎える中で、在日韓国籍の方やベトナム難民等の例外はあるものの、「外国人労働者は受け入れない」との口頭了解（1967年閣議時）を経て、1982年に入管法が創設された。この時期は、今では想像しにくい、明治以降それまで新天地を求めるブラジル等への開拓団が減少（1972年）することにより、国内での日本人労働者を確保する等で対応した。

その後も、外国人労働者の単純労働の受入れ禁止の動きは続き、例えば1988年には内閣官房に外国人労働者問題特別委員会が設置され、「単純な外国人労働者は受け入れない」ことが閣議決定される一方で、1990年になって入管法が改正され、初めて定住者ビザ制度が新設され、ブラジル等からの日系人の受入れが合法化し、いわば「唯一公認された合法的な非熟練外国人労働者」が認められた。併せて技能実習につながっていく研修生制度も創設された。その後のバブル経済期にあっても、単純労働の受入れ禁止は続くものの、日系人を例外としたほか、研修という名目で諸制限を加えながらも東南アジア等から来て働く人を受け入れることとしたものである。1991年には外国人研修制度の円滑な運営や適正な拡大に寄与することを目的として、(財)国際研修協力機構（以下「JITCO」という。）が設立された。JITCOは当初、出入国関連の4省庁（法務・外務・通産・労働）所管だったが、翌1992年には（他分野に先駆けて）早くも建設分野を所管する旧建設省が所管省庁に加わったことは興味深い。

2. 建設分野での受入れ

その後については、建設分野を中心に経緯をフォローしてみたい。

(1) 技能実習生としての受け入れ

1993年に、入管法の別表による在留資格である「特定活動（＝法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動）」の一類型として、技能実習制度が創設された（法務省告示による）。すなわち、外国人研修に

より一定水準以上の技術等を修得した外国人について、企業と雇用関係を締結した上で、研修で修得した技術等を駆使した活動を行うことができるようになったわけである。その後、2010年になって、「特定活動」とは「別の」在留資格類型として、「技能実習」が正式に位置づけられた。

技能実習は2017年末現在で77職種あるが、このうち建設分野関係は22職種を占めており、また技能実習生は全体で274,233人、うち建設分野は36,589人を占める(13%)。また技能実習生の中でいわゆる2号移行者数は全体で86,583人であり、うち建設分野では14,339人(約17%)を占める。なお、建設分野に携わる人材としては、これに後記(2)の建設就労者が別途加わることとなる。

ともあれ、技能実習の建前は、日本で習得した技術等を海外の祖国へ持ち帰って活かす(=国際貢献そして人材育成)という、理想的だが形式的なサイクルの枠組みをでることはできなかった。

(2)「特定活動」の暫定拡大版としての「建設就労」(=東京五輪に向けた緊急措置)としての受入れ延長(2015年4月)

少しややこしいが、2015年に、東京五輪(2020年)に向けた建設労働者不足を補うために、建設分野において2020年度までの緊急暫定措置として、「技能実習(1号・2号)」に付加する形で、「特定活動」の一つとして造船分野と共に「建設就労」が設けられたことは意義深い(最大受入れ期間は一定の再入国の場合なら技能実習期間と併せて6年間)。この措置は建設分野の24職種36作業(2016年時点)について、政府の迅速な決定のもとに、スピードをもって実行された。なお、その後、延長されて2022年度までの時限措置とされた。

これは、いわば、その他の多くの分野に先行する形で、建設分野において従来の技能実習の枠組みを延長し成果をはかろうとする取組みであり、上記メリット(=建設労働力不足への対応)がある一方で、国土交通省(以下「国交省」という。)として、模範的かつ効果的の制度としていく必要があった。そのような中で、従来の特定監理団体とは別に、巡回指導等を実施し、勤労者の賃金水準、労働時間、住環境等を確認するための「制度推進事業実施機関」を設けたことは評価に値するのではないかと。というのも、従来の特定監理団体は、実質的に、技能実習生を受入れ企業へ紹介し支援することに専念しており、「監理」する(訪問指導や監査等を行う)ことは二の次になっており、監理機能を十分果たしていないところが多かった。一方、公益財団法人とはいえ民間機関であるJITCOは一般的に巡回指導を行っているが、管理監督する法的権限がなく、建設分野に特化しているわけでもなく、きめ細かい指導が行われていなかったといえる。

これらに対し、この「制度推進事業実施機関」として位置づけられた、(一財)国際建設技能振興機構(以下、「FITS」という。)は2015年3月から国交省の委託を受け、巡回指導や母国語相談業務に取り組んできたが、受入れ建設企業に対し、いわば建設業法による指導監督権限を有する国交省をバックグラウンドにおくことにより、その業務の有効性を担保しているといえる。FITSの業務活動は、昨年末の国会論議(下記(4)の入管法改正時)でも、先駆的な取組みだということで、与野党からも一定の評価を受けているところである。

実際にこの特定活動としての「建設就労」者は4,333名であり(2018年12月)、暫定措置ながら今後も増える見通しだ。

(3)「技能実習」の充実・恒久化

2016年になり、前記(2)の暫定措置を半ば恒久化する意図を含め、技能実習にかかる諸課題(＝不適正な送出し機関の存在、国内監理団体の責務が不明確、不十分な実習生保護等)を解決するため、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律(以下「技能実習法」という。)の公布制定とあいまって、旧来の技能実習1・2号資格に加え、技能実習3号が設けられ、実習期間が最大5年間へ延長された。いわば、建設分野での先行措置(上記(2))に追随する形で、他分野も含めた在留資格の充実が恒久化されたといえる。なお、非常にややこしいが、建設分野では、上記(2)の措置との併せ技で、受入れ期間が最大8年間に延長された(2022年度までの措置)。

2017年11月の技能実習法の施行開始により、政府による認可法人である外国人技能実習機構(OTIT)の設立とともに、各種措置の充実が図られた。ただ、今後OTITの役割が十分果たされるのか不透明であるとともに、旧来の民間機関であるJITCOとの役割分担は不明確であるとの印象はぬぐいがたい。OTITの実際の能力発揮がなされる前に、後記(4)の特定技能制度が創設され、技能実習とのデマケーションをどうするかを含め、更に制度の複雑さが増し、OTITの存在そのものを含め将来の見通しが不透明となっている。

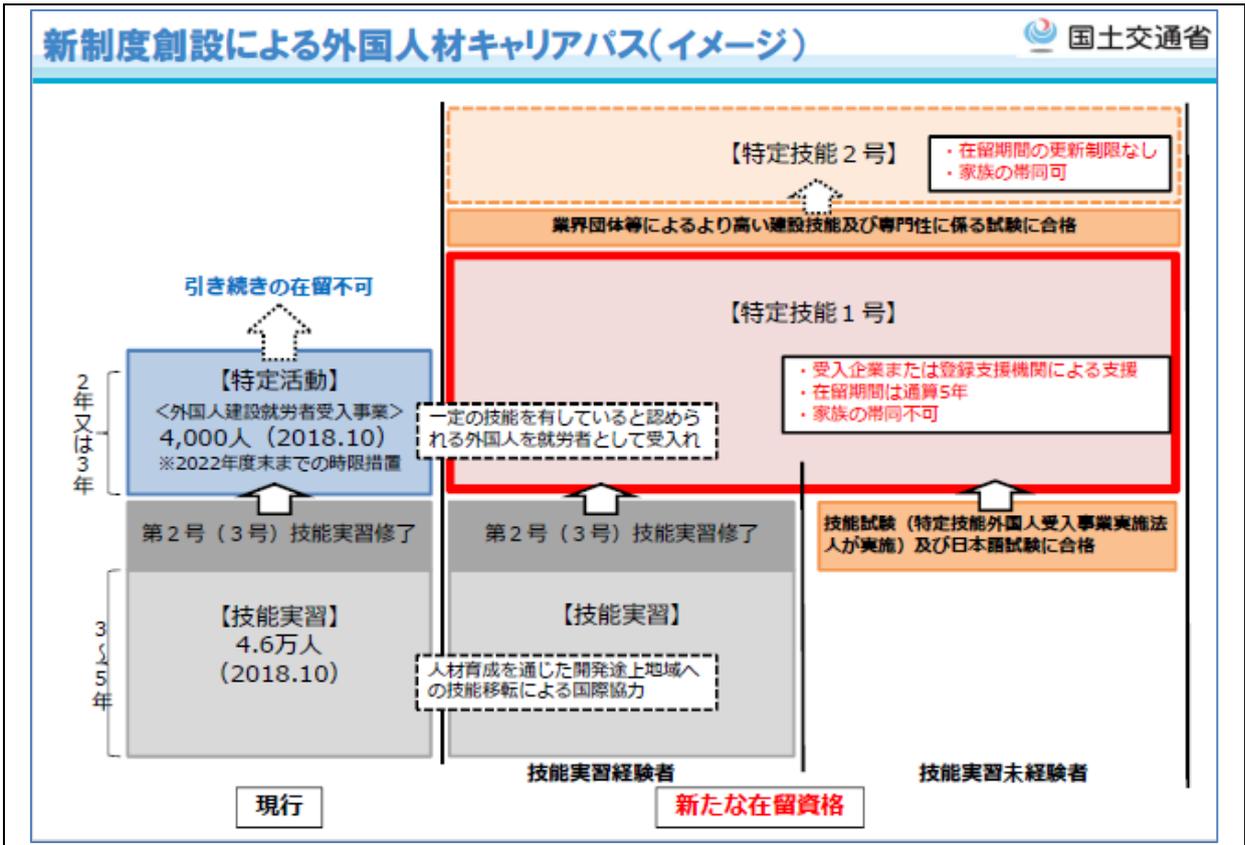
いずれにしても、建設分野においてはFITSの役割を引き続き堅持していくことは必要だ。

(4)今次の「特定技能」としての受入れ

技能実習制度を充実させたといっても、建前としての理想的サイクル(＝日本で習得した技術等を海外に戻って活用する)の枠組みをでることはできない。一方で、日本国内において中小企業をはじめとする人手不足は深刻化していることから、政府はそのサイクルにとらわれず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れる、という大決断をした(2018年12月入管法改正、施行は2019年4月予定)。

すなわち在留資格としての「特定技能」創設は、在留資格フレームの大きな変更であることから、出入国在留管理庁(以下「管理庁」という。)を設置し、管理庁自ら直接的に受入れ機関へのグリップを高め(届出、改善命令、調査・指導・助言)、万全を期すこととした。併せて、管理庁に、技能実習制度における監理団体に相当する「登録支援機関」をグリップし登録の抹消もできる権限を付与した。

また、分野別の運用方針を定めることを法定化していることも評価できる。建設分野においても、詳細な運用方針が定まり、今後の受入れが進むものと期待される。同分野において当面11職種(型枠施工、左官、コンクリート圧送、トンネル推進工、建設機械施工、土工、屋根ふき、電気通信、鉄筋施工、鉄筋継手、内装仕上げ)で今後5年間の受入れ見込数として最大4万人を目標としている模様だ。これは過去トレンドからすれば、かなり野心的であるが実現を期待したい。別途2019年から本格的な運用が開始された建設キャリアアップシステム(以下「CCUS」という。)と相まって、外国人労働者の適正評価と処遇改善にもつながることを期待したい。



＜国交省資料(2019年3月)より＞

3. 関連するピックアップ

以下においては、建設分野の外国人材活用について具体的なイメージを有してもらうため、筆者が多少関わった建設分野に関連する主な動きをベトナムの事例を中心にいくつか紹介してみたい。

(1) 向井建設(株)の取組み

躯体工事やとび工事を得意とする向井建設(大手サブコン)は、1989年以来中国・ベトナム等の研修生を受け入れてきたが、海外工事にも携わる中でベトナム人技術者の技能不足を痛切に感じたことから、(一社)日本機械土工協会の協力を得て、2012年からベトナム・ハノイから90km南にあるニンビン省内で、自前で日本語訓練を含めベトナム人労働者を育成している取組みを始めたことは、注目に値する。送出国での自前の施設の建設・運営には、大きなコストがかかる。向井敏雄会長のリーダーシップに負うところが大きいであろう。筆者も現地へ赴いたことがあるが、某ゼネコンOB等の講師のもと、熱心にベトナム人若手研修生が訪日直前の職業訓練にあたっていたのは印象深い。

(2) ベトナム・エスハイ社

建設分野に特化しているわけではないが、同社は、2006年以来、技能実習の枠組みにより日本の中小企業へベトナム実習生を派遣する業務を展開してきた。ロレンソン社長は自ら実習生としての経験もあり、若いながらリーダーシップを発揮している。同社が注目されたのはJICAが2011年に再開した海外投融資業

務の第一号として認定され、その資金融資によりホーチミンに新社屋兼校舎の建築がなされたことだ（最大で1,800人の学生収容が可能）。製造業中心から、現在では、建設分野での派遣にも取り組んでいると聞く。実習を終え帰国した生徒たちは現地企業に就職し、就職先の技術力向上に貢献したりベトナムの日系企業に就職したりしているが、同社はこうした就職支援も行っている、と聞く。こういった高い志とリーダーシップを有する優良な送出し機関が、継続的に育ってほしいものである。

(3) (公財) 国際人材育成機構(アイム・ジャパン)

建設分野に特化しているわけではないが、通称アイム・ジャパンは、1993年の技能実習生の受入れ開始以来、インドネシア、タイ、ベトナムなど延べ52,000人の技能実習生を受け入れている大団体であり、実習生は帰国後7,000人以上が母国で起業したという実績を持つ団体である。送出し政府の幹部ともつながりが深く、種々の噂も飛び交ったが、現在も精力的に活動中である。特定技能という新制度が稼働する中で、円滑に機能発揮していくことを期待している。

(4) (一社) 利根沼田テクノアカデミー

外国人労働者に特化しているわけではないが、2016年に開校した同アカデミーの取組みもユニークだ。地域の建設業の衰退に危機感を抱いた社長達がリーダーシップを発揮して、地元の廃校小学校等を活用し、即戦力となる若手建設人材を育成しようとする試みである。フィリピン・ベトナムからの外国人実習生を含め、板金・瓦コースを皮切りに短期間集中の訓練コースを設けている。ドローン技術習得など、メーカー連携という新機軸で、入職者の確保が厳しさを増す現状を打開していこうとしており、注目に値する。

(5) 富士教育訓練センター

外国人材育成に特化しているわけではないが、建設産業に携わる若手労働者の訓練機関としての同センターの歴史は古い。もともと1963年に旧建設省の建設研修所中央訓練所（産業開発青年隊の教育訓練施設）として富士山麓の朝霧高原に設置され、その後、1996年まで建設大学校静岡朝霧校として機能していた。1996年に、職業訓練法人としての許可を受け、建設産業団体の共同訓練組織としての協議会活動も本格的に稼働開始した。同センターは、建設産業の教育訓練受入れ数は延べ20万人に達する一大拠点であり、建設産業の各種専門団体とのつながりは深く、今のところ外国人実習生の受入れ人数は数千人と少ないものの、今後、建設就労としての特定技能制度が浸透してくれば、送出し団体・受入れ団体との連携を含め、同センターが果たす役割は格段に大きくなっていくものと見込まれる。COC（センターオブセンター）としての拠点強化のため、昨年3月に最新施設がリニューアル・オープンしたばかりだ。

(6) 優秀外国人建設就労者表彰制度

外国人労働者の負の側面（失踪や不法就労等）が取り沙汰される中で厳しい監理が求められる一方、推奨される事例や人物を紹介し、グッドプラクティスを横展開していく政策は重要である。国交省は、2018年3月から前記2(2)「建設就労」者について、優秀な建設技能やコミュニケーションスキルの習得により建設現場で模範的に活躍する外国労働者を表彰する制度を設けた。彼らの努力を積極化に評価し表彰することは、ベトナム人をはじめモチベーションを一層向上することにつながることから、今後は特定技能分野においても適用していくべきではないか。



<2019年3月表彰>

4. まとめ

(1) 建設分野での外国人材の活用の重要性

米国や欧州諸国と違い「移民政策」をとらない日本において、これまで、外国人労働者の受入れは、日系人、研修、特定活動、技能実習、特定技能という経緯をたどり拡大してきたが、この流れは、多様性 (Diversity) や包括性 (Inclusiveness) を受容する国際化社会のトレンドからすれば必然的な結果であったともいえる。

一方で、日本は、世界でも未曾有の高齢化社会をむかえ、生産年齢人口の減少に立ち向かうにあたって、この受入れがどの程度の経済効果や社会的影響を示すのか予測は難しくなっている。しかしながら、少なくとも、建設分野においては、既存労働力を補い一定の経済的・社会的効果を果たすことが可能ではないかと思う。実務においては、継続的にモニターし検証していくことが重要であり、時期を逸することなく必要な改善方策をとる必要がある。また、米国、欧州、韓国等の先進国における建設分野での外国人材活用方策の現状や課題等を絶えず調査研究のうえ比較検討し、日本の政策をより良いものとしていく努力も大切であるといえよう。

建設分野の外国人材が、都市部のみならず、全国的に広く受け入れられ地方創生に資するかどうかは、受入れ企業や関係する自治体の積極性にもよるかと思う。前記3の事例をみてきたように、強いリーダーシップが重要であり、関係者の共感が必要だ。なお建設分野の技能実習生の実績として、3大都市圏での受入れが多いことから、少なくとも大都市の再生につながる可能性は今後とも有している。

(2) 技能実習・建設就労と特定技能とのマッチング

技能実習・建設就労と特定技能の資格がどうマッチングしていくのかについては、今後の運用方針により更に明確化されることが望ましい。独立して存立させる場合、おのずと特定技能制度は普及していくだろうが、そちらを優先させるあまり、技能実習・建設就労制度のほうの運用が疎かになり質が落ちてしまうおそれがありうる（前記3(2)のエスハイ社ロレンソン社長の言）。どうすれば、両制度がうまく機能するのか、実務経験者の声に真摯に耳を傾けつつ、真剣に議論していることが望まれる。

なお、前述した4月からのCCUSの本格稼働により、外国人労働者が（特定技能者のみならず技能実習生も）登録されることになれば、外国人の処遇改善にもつながり、景気の単なる調整弁の域を脱することと

なる。特定技能に該当する外国人材についても、技能実習と同様に、巡回指導等を徹底することが大切であり、前述の FITS 等の組織の有効活用が望まれる。これについては、将来的には、国交省が委託として行うのではなく、コンプライアンスを自ら順守するという精神をもって、建設産業の専門業界団体が一丸となってガバナンス重視の観点から主体的・持続的に取り組むことが必要だ。

一方で、ベトナムなど海外における送出し機関との連携（協定締結や事前実習実施等）についても、日本の建設産業の専門団体による自らの取組み強化も必要だ。今後5年間で最大4万人の受入れという目標を真に達することが必要だと思うならば、先駆的な個別企業のリーダーシップにのみ頼るのではなく、少なくとも、受入れニーズの高い建設「業種」の専門団体等による一丸となった継続的な取組みが望まれる。

(3) 建設産業団体による一丸の取組みと FITS の機能強化の必要性

建設分野の外国人材の受入れについてこれまでは、少数の先駆企業以外、総論賛成・各論反対という立場の企業や団体が多かったと思っている。外国人材が、安価で首切りしやすい労働力でないとわかると、多大のコストをかけてまで、受け入れる必要があるのかどうか躊躇する観点もあるだろう。しかしながら大局的な見地から、建設業の魅力アップ、そして、若年労働者・女性活躍・高齢者活用施策を持続的に「補充」する制度として位置づけていかないと、東京五輪以降の建設業の振興は進まないと思う。

逆に言えば、建設分野は、JITCO 所管の経緯でも述べたように、外国人材育成では長年の伝統ある分野である。また、少数の建設企業リーダー達により、労働力不足を補い、地方創生や海外貢献に役立ちたいとのリーダーシップのもとに、受入れがなされてきた分野でもある。だからこそ、他分野に比べても注目されている分野なのだ。

また、これまでみてきたように、外国人材受入れ「制度」はその経緯からして複雑でややこしい。関連省庁、監理団体、受入れ企業の担当者ですら、特定実習、建設就労、特定技能の違いを明確に説明できる人は少ないのではないかと。日本で学び働きたい外国人そして受入れ企業の担当者が、これら制度の仕組みを正確に理解し納得したうえで、持続的に制度を活用できるよう切に願いたい。

最後に、繰り返しとなるが、今回の特定技能制度による外国人材の受入れにあたっては、その支援策とコンプライアンス強化を両立していかないといけない。出入国在留管理庁や登録支援機関の創設だけで十分に機能するかどうか不透明であり、既存組織である OTIT や JITCO の一層の活用が望まれるだろう。

そういった中で、建設分野特有の動きとして、外国人材の適正かつ円滑な受入れを図るため、本年4月に元請団体と専門工事団体が共同で団体を設立した（(一社) 建設技能人材機構、通称 JAC）。また、今後、他分野に先駆けて暫定的に発足している FITS の機能強化の検討を優先的に行うべきである（恒常的な適正就労監理機関としての位置づけ等）。建設専門「業種」ごとの各団体の積極的な取組みがなければ、受入れ目標4万人は絵に描いた餅にしか過ぎなくなる。ラストチャンスだと思って取り組む必要がある。他分野での模範となるよう一層期待したい。（了）

高齢者の移動ニーズに対応した旅客輸送 サービスに関する調査研究(中間報告)

主任研究官 岩元 崇宏
主任研究官 竹内 龍介
研究官 金子 希美
副所長 藤崎 耕一

【調査研究の概要】

調査研究の背景と目的

近年の高齢化の進展等の中、高齢者の外出支援が必要な地域が拡大していくことが想定され、公共交通機関の維持や活性化を更に図っていくことが重要であるが、これを補完するボランティア団体や地域の助け合いによる輸送サービスの提供も今後重要性を増すと考えられる。このため、本調査研究は NPO 法人等が実施する旅客運送サービスに関して、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送の運営の実態や課題を把握し、持続可能なサービスを行うための工夫について検討するとともに、今後のニーズの拡大等を見据えた政策検討等に資する現状整理を行う。

今回のアンケート調査結果の範囲で見られる類型毎の特徴、課題と工夫(中間報告)

- ①市町村有償運送…地域住民などの要望により運行を開始し、行政からの「委託契約」に基づき輸送サービスを実施している傾向がみられる。
 - ②公共交通空白地有償運送…9割以上の団体がセダン等を用いて輸送サービスを提供しており、駅・バス停などを降車地点として設定している団体が過半数を超えている。行政や社会福祉協議会との金銭的な関係がない団体は1割に満たない。
 - ③福祉有償運送…降車場所を限定しないとする団体が約7割である。約半数が団体の発意として運行を開始し、行政や社会福祉協議会と金銭的な関係がない団体が半数近い。最も多い収入が「運送対価」である団体が6割以上である。
 - ④許可又は登録を要しない運送…組織形態が「法人格を持たない団体・個人等」である団体が約4割、1か月利用者数20人以下の団体が約4割で、これらは自家用有償旅客運送よりもその割合が高い。運転手が無償ボランティアである団体が約半数ある。
- 課題…②～④ではドライバーのなり手が最大の課題で、車両の確保・更新、責任者のなり手も共通して意識される傾向にある。また、②及び③にあつては輸送サービス収入、事務作業の繁雑さが、④にあつては事故時の対応・保険が意識される傾向にある。
- 工夫…②～④では、地域通貨等ポイント付与及び配車効率化(アプリ)に現在取組む団体の割合は極めて少ない。また、会費制度の導入及び相乗りを取組む団体の割合は相当ある。これらいずれの工夫についても、関心を表明する団体の割合は、各類型毎に相当ある。従って、これらの工夫について、類型に応じた好例情報を参考に、地域の実情に応じた導入を検討することへのニーズが想定される。

1. 調査の背景と目的

近年我が国では高齢化が進展し、運転免許の自主返納の件数も増加している。高齢者の移動手段として、バスやタクシーなどの公共交通機関は重要な役割を担っており、公共交通機関の維持や活性化のための支援、交通事業者と地方公共団体等との連携、貨客混載やスクールバス等への混乗、自家用有償旅客運送の活用などの取組が行われている。

介護や福祉の分野では、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を目指している。支援を必要とする軽度の高齢者が増加する中、外出支援を含む生活支援の必要性が増加し、ボランティア、NPO 法人、民間企業、協同組合等の多様な主体による生活支援・介護予防サービスに一定の役割が期待されている。高齢者の移動ニーズに対応するための営利を目的としない「互助」による輸送も注目されており、許可又は登録を要しない運送についてのルールの特典化、許可又は登録を要しない運送のモデルの例示、交通と福祉の事業制度及び関係性について整理された。

地域における移動手段の確保に際しては、まずは公共交通機関の確保・充実が基本であり、きめ細かな公共交通サービスの充実等を図る必要がある。一方で、歩行距離の制約など的高齢者の生活実態や公共交通の厳しい現状を鑑みると、従来の公共交通を補完するボランティア団体や地域の助け合いによる輸送サービスの提供も今後重要性を増すものと考えられる。

そこで本調査研究では、NPO 法人等が実施する旅客運送サービスに関するアンケート調査等を実施し、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送の運営の実態や課題を把握し、持続可能なサービスを提供するための工夫等について検討することを目的とする。あわせて高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する制度等（「道路運送法における登録又は許可を要しない運送」に係る取り扱いを含む。以下同じ。）について、NPO 法人等による制度等の活用状況及び活用にあたっての留意点・課題点等について整理し、今後のニーズの拡大等を見据えた、地域の活動主体における取組と自治体や政策当局における政策検討の両方に資する現状整理を行うことを目的とする。

本調査研究は、2 か年計画で 2018 年度に開始し、初年度は NPO 法人等を対象にアンケート調査及びヒアリング調査を行っている。本稿ではその中間報告として、旅客運送サービスを実施する NPO 法人等の団体を対象に実施したアンケート調査の結果の一部を紹介し、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送を行う団体の特徴等について紹介する。

2. 道路運送法の枠組み

本調査研究では、自家用有償旅客運送と許可又は登録を要しない運送を主な調査対象とする。それらの制度上の位置づけについて整理する。

(1) 自家用有償旅客運送

自家用有償旅客運送とは、市町村、NPO 法人等が国土交通大臣の登録を受け、例外的に自家用車を用いて有償で運送を行うことである。自家用有償旅客運送は大きく①市町村運営有償運送（交通空白）¹、②市町村有償運送（福祉）²、③公共交通空白地有償運送³、④福祉有償運送⁴の4つに分類される。

自家用有償旅客運送の登録を受けるには、地域公共交通会議又は運営協議会において、バス・タクシー事業者による運送が困難であること、地域住民の生活に必要な旅客運送を確保するため必要であることについて、地域における関係者の合意を得なくてはならない。また、公共交通空白地有償運送、福祉有償運送においては、運送の区域、運送する旅客の範囲、旅客から収受する対価⁵、複数乗車を行う福祉有償運送⁶にあってはその必要性⁸等についても運営協議会で協議が行われる。自家用有償旅客運送を実施するために必要な車両の保有がなされていない場合、施行規則に定める要件を備える運転者⁷の確保がなされていない場合、運行管理や整備管理の体制の整備がなされていない場合、自家用有償旅客運送の運行により生じた損害を賠償するための措置が講じられていない場合などは、登録が認められない。

(2) 許可又は登録を要しない運送

ボランティアや地域の助け合いといった活動において、運送の対価を得ないで輸送サービスを提供する場合は、道路運送法上の許可・登録を要しない運送であるとされている。「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」の中間とりまとめ（国土交通省, 2017）を受け、「道路運送法における許可又は登録を要しない運送の様態について（平成 30 年 3 月 30 日国自旅第 338 号）」は、許可又は登録が不要の場合の考え方の例を示している⁸。

¹ 市町村自らが、当該市町村内の交通空白地において、当該市町村内の住民等の運送を行うもの。

² 市町村自らが、当該市町村の住民等のうち、身体障害者等を対象に原則としてドアツードアの個別輸送を行うもの。身体障害者等とは、他人の介助によらずに移動することが困難であり、単独でタクシーその他の公共交通機関を利用することが困難な、身体障害者、要介護認定者、要支援認定者、その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害その他の障害を有する者を指す。

³ NPO 法人等が、交通空白地において、地域の住民の運送を行うもの。

⁴ NPO 法人等が、身体障害者等を対象に、原則としてドアツードアの個別輸送を行うもの。身体障害者等については市町村運営有償運送（福祉）に同じ。

⁵ 旅客から収受する対価について、運送の対価は当該地域におけるタクシーの上限運賃の概ね 1/2 の範囲内であること、運送の対価以外の対価にあっては実費の範囲内であること、が目安として示されている。

⁶ 福祉有償運送は、ドアツードアの個別輸送が原則であるが、透析患者の透析のための輸送、知的障害者、精神障害者の施設送迎等については、運営協議会で必要性が認められた場合には、1 回の運送で複数の旅客を運送することができるとされている。

⁷ 自家用有償旅客運送の運転手は、第二種運転免許を受けておりその効力が停止されていない者、又は第一種運転免許を受けており、かつ、その効力が過去二年以内において停止されていない者であって、国土交通大臣が認定する講習を修了している者である必要がある。さらに、福祉自動車以外の自動車を使用して福祉有償運送を行う場合には、介護福祉士の登録を受けているか、セダン等運転者講習を受講している必要がある。

⁸ 考え方の例として（1）サービスの提供を受けた者（以下「利用者」という。）からの給付が、「行為に対する任意の謝礼」と認められる場合（2）利用者からの給付が、金銭的な価値の換算が困難な財物や流通性の乏しい財物などによりなされる場合（3）当該運送行為が行われない場合には発生しないことが明らかな費用（同種の運送を行った場合には、運送目的、運送主体を問わず発生する費用に限る。）であって、客観的、一義的に金銭的な水準を特定できるもの（ガソリン代、道路通行料及び駐車場料金。以下、

3. アンケート調査の概要

(1) アンケート調査の配布先、回収数

アンケート調査票を配布した団体及び回収数等を表 1 に示す。許可又は登録を要しない運送の発送リストは、市区町村や社会福祉協議会からの紹介を受けて作成した。そのため、許可又は登録を要しない運送を行う団体の中でも市区町村等が把握している団体に限られ、市区町村等との関わりがある団体の回答が多い可能性がある点に留意が必要である。

表 1 アンケート配布先、回収数

	自家用有償旅客運送	許可又は登録を要しない運送
調査対象	自家用有償旅客運送の運営団体	許可又は登録を要しない運送の運営団体
発送リストの作成方法	全国の運輸支局 及び 権限移譲された市区町村から収集	全国の市区町村の企画・総務（公共交通担当）部署、市民活動担当部署、福祉担当部署及び社会福祉協議会を通じて紹介
配布数	3,003 件 市町村運営有償運送（交通空白）419 件 市町村運営有償運送（福祉）115 件 公共交通空白地有償運送 114 件 福祉有償運送 2,355 件	625 件
回収数	1,220 件（うち集計対象 1,130 件） ⁹	256 件（うち集計対象 197 件） ¹⁰
調査期間	2018 年 11 月 27 日～12 月 11 日	2018 年 12 月 19 日～2019 年 1 月 8 日

(2) アンケート調査の類型化の方法

自家用有償旅客運送と許可又は登録を要しない運送毎に類型化し、類型毎の特徴を見る。

自家用有償旅客運送については、法的位置づけ及び運行委託の有無や団体の中の位置づけに基づき、表 2 に示すとおり類型化した。許可又は登録を要しない運送については、上記の自家用有償旅客運送の分類を参考として、輸送サービスの現在の目的に基づき、表 3 に示すとおり類型化した。なお、類型欄の記述は、本調査の作業便宜のための名称である。

表 2 自家用有償旅客運送の類型

運行形態	運営	運行（委託先）	備考	類型	サンプル数
市町村運営有償運送（交通空白）	市町村	市町村（直営）	市町村が嘱託職員などを活用して直営で行うケース	市町村有償（交通空白）直営等	111
		バス・タクシー事業者	市町村が地元のバス・タクシー業者に委託するケース	市町村有償（福祉）直営等	23

「特定費用」という。)を負担する場合(4)市町村が公費で負担するなど利用者は対価を負担しておらず、反対給付が特定されない場合など、の4つが示されている。

⁹ 集計の対象外とした回答は、類型化に使用するため必須とした設問に無回答だった90団体である。

¹⁰ 「4条ぶら下がり許可」による運送を行う団体を発送リスト作成時には対象としていたが、今回の集計時には集計の対象外としている。集計の対象外とした回答は、法的位置づけについて「4条ぶら下がり許可」と回答した5団体、「整理・把握していない」と回答した19団体と、無回答等の35団体である。

白) (福祉)		NPO 法人等	市町村が運営主体として団体に運行委託しているケース。実質的に運営自体を社協や NPO 法人が担っていることもある	市町村有償 (交通空白) NPO 等	14
				市町村有償 (福祉) NPO 等	26
公共交通空白地有償運送		NPO 法人等	バス・タクシー等の公共交通が不便な地域で地元 NPO 法人等が行うケース	交通空白地有償	65
福祉有償運送		大規模な NPO 法人・社会福祉法人等	輸送サービス以外に、輸送サービスより収入の大きな事業がある団体	福祉有償 (より大規模の別事業有)	740
		小規模な NPO 法人・社会福祉法人等	輸送サービスのみ、若しくは輸送サービスが最も大きな収入の団体	福祉有償 (より大規模の別事業無)	151

表 3 許可又は登録を要しない運送の種類

運行形態	運営・運行	現在の目的	類型	サンプル数
許可又は登録を要しない運送	NPO 法人等	バス・タクシーがない・使いづらいことへの対応として運行しているケース	無償 (交通不便)	110
	NPO 法人等	身体障害者や要介護認定者などへの対応として運行しているケース	無償 (福祉)	43

4. アンケート調査の結果概要

各設問の集計結果について、自家用有償旅客運送を行う団体と、許可又は登録を要しない運送を行う団体の別に類型毎に比較した結果を本章にて示す¹¹。

なお、市町村運営有償運送のうち、表 2 に示す市町村 (直営) 及びバス・タクシー事業者への委託については、NPO 法人等が主体となる運送とは性質が異なると考えられることから、本調査の中心的な研究対象とはせず、参考データとして補足としての掲載をした¹²。

(1) 団体の組織形態

自家用有償旅客運送の回答結果を図 1 に示す。交通空白地有償では「NPO 法人」が 53.8%、「社会福祉法人 (社会福祉協議会)」が 21.5%である。福祉有償 (より大規模の別事業有) では「NPO 法人」が 39.3%、「社会福祉法人 (社会福祉協議会)」が 30.8%、「社会福祉法人 (社会福祉協議会以外)」が 22.6%である。福祉有償 (より大規模の別事業無) では「NPO 法人」が 72.2%と最も多く、「社会福祉法人 (社会福祉協議会)」が 14.6%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 2 に示す。無償の両類型とも、「法人格を持たない団体・個人等」が約 3~4 割で最も多い。また、無償 (交通不便) では、「町内会・自治会」が 21.8%、「社会福祉法人 (社会福祉協議会以外)」が 10.9%、無償 (福祉) では、「社

¹¹ 自家用有償旅客運送を行う団体と許可又は登録を要しない運送を行う団体で異なる質問票を送付しているため、集計結果のグラフは、自家用有償旅客運送と許可又は登録を要しない運送を分けて示す。また、複数回答の設問において、グラフ中に無回答は表示していない。

¹² 一部の設問では、回答の対象外としている。

会福祉法人（社会福祉協議会）」が 32.6%、「NPO 法人」が 11.6%である。

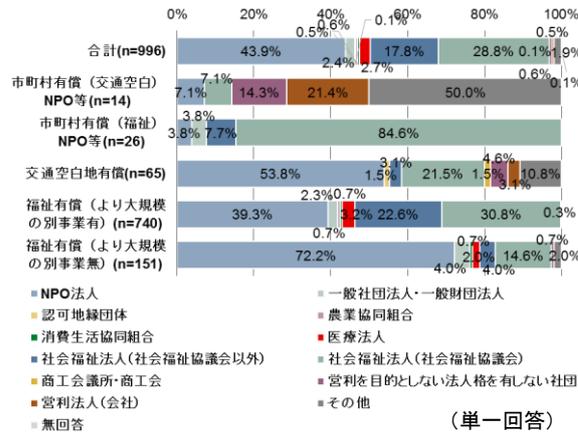


図 1 組織形態
(自家用有償旅客運送)

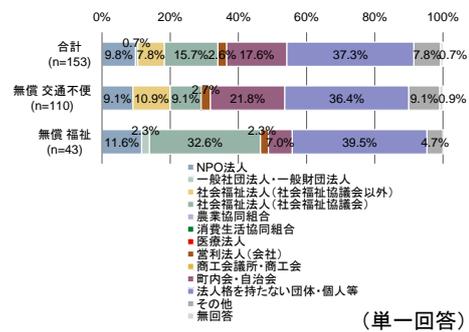


図 2 組織形態
(許可又は登録を要しない運送)

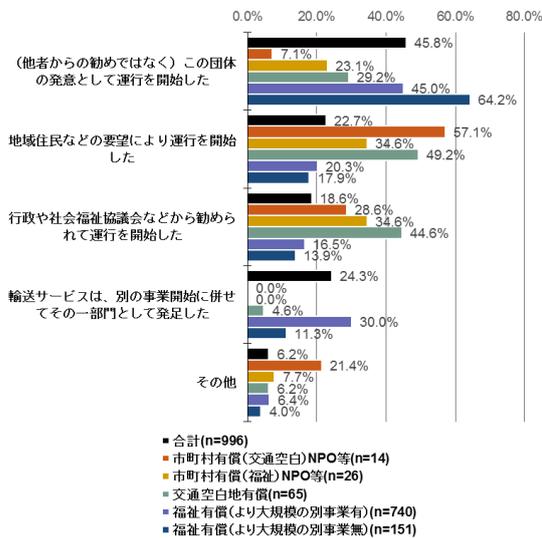


図 3 設立経緯
(自家用有償旅客運送)

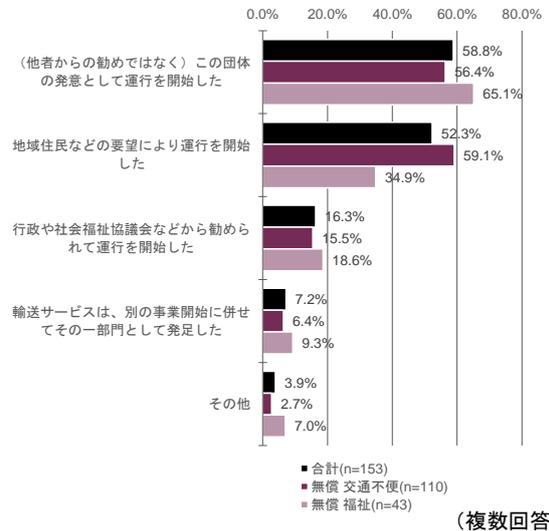


図 4 設立経緯
(許可又は登録を要しない運送)

(2) 団体の設立経緯

自家用有償旅客運送の回答結果を図 3 に示す。交通空白地有償では、「地域住民などの要望により運行を開始した」が 49.2%、「行政や社会福祉協議会などから勧められて運行を開始した」が 44.6%、「この団体の発意として運行を開始した」が 29.2%である。

福祉有償(より大規模の別事業有)では、「この団体の発意として運行を開始した」が 45.0%、「輸送サービスは、別の事業開始に併せてその一部門として発足した」が 30.0%、「地域住民などの要望により運行を開始した」が 20.3%である。福祉有償(より大規模の別事業無)では、「この団体の発意として運行を開始した」が 64.2%で最多、「地域住民などの要望により運行を開始した」が 17.9%、「行政や社会福祉協議会などから勧められて運行を開始した」

が 13.9%である¹³。

許可又は登録を要しない運送の結果を図 4 に示す。無償（交通不便）では、「地域住民などの要望により運行を開始した」が 59.1%、「この団体の発意として運行を開始した」が 56.4%である。無償（福祉）では、「この団体の発意として運行を開始した」が 65.1%、「地域住民などの要望により運行を開始した」が 34.9%である。両類型とも、「行政や社会福祉協議会などから勧められて運行を開始した」が 15%超ある。

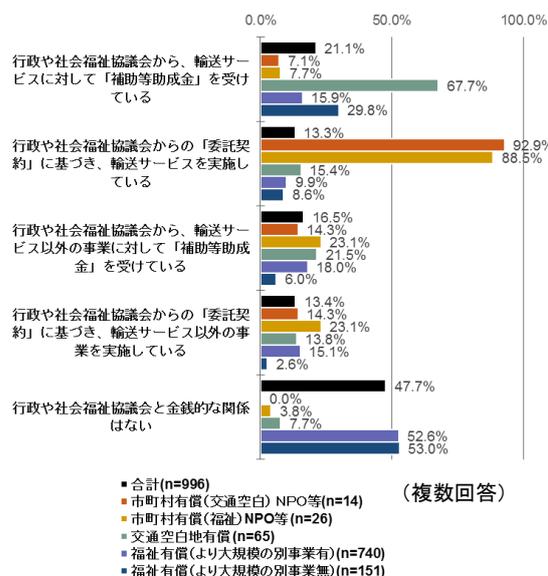


図 5 行政や社会福祉協議会との関係 (自家用有償旅客運送)

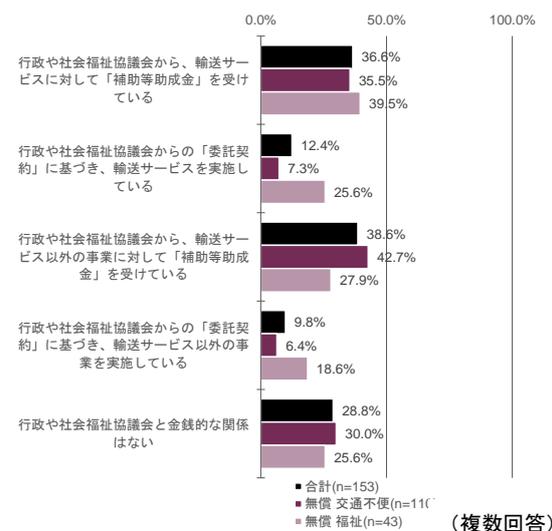


図 6 行政や社会福祉協議会との関係 (許可又は登録を要しない運送)

(3) 行政や社会福祉協議会との関係

自家用有償旅客運送の回答結果を図 5 に示す。交通空白地有償では、「行政や社会福祉協議会から輸送サービスに対して「補助等助成金」を受けている」が 67.7%で最多、「行政や社会福祉協議会から輸送サービス以外の事業に対して「補助等助成金」を受けている」が 21.5%である。

福祉有償は両類型とも、「行政や社会福祉協議会と金銭的な関係はない」が約 5 割と最も多い。福祉有償（より大規模の別事業有）では「行政や社会福祉協議会から輸送サービス以外の事業に対して「補助等助成金」を受けている」が 18.0%、「行政や社会福祉協議会から、輸送サービスに対して「補助等助成金」を受けている」が 15.9%、「行政や社会福祉協議会からの「委託契約」に基づき、輸送サービス以外の事業を実施している」が 15.1%と続く。福祉有償（より大規模の別事業無）では、「行政や社会福祉協議会から、輸送サービスに対して「補助等助成金」を受けている」がその次に多く、29.8%である¹⁴。

¹³ なお、市町村有償（交通空白）NPO等では、「地域住民などの要望により運行を開始した」が 57.1%と最も多い。

¹⁴ なお、市町村有償（交通空白）NPO等及び市町村有償（福祉）NPO等では、「行政や社会福祉協議会からの「委託契約」に基づき、輸送サービスを実施している」と回答した団体が約 9 割である。

許可又は登録を要しない運送の結果を図 6 に示す。半数近い団体について、選択された回答はなかった。無償（交通不便）では、「行政や社会福祉協議会から輸送サービス以外の事業に対して「補助等助成金」を受けている」が 42.7%、「行政や社会福祉協議会から輸送サービスに対して「補助等助成金」を受けている」が 35.5%、「行政や社会福祉協議会と金銭的な関係はない」が 30.0%である。無償（福祉）では、「行政や社会福祉協議会から輸送サービスに対して「補助等助成金」を受けている」が 39.5%、「行政や社会福祉協議会から輸送サービス以外の事業に対して「補助等助成金」を受けている」が 27.9%、「行政や社会福祉協議会からの「委託契約」に基づき、輸送サービスを実施している」「行政や社会福祉協議会と金銭的な関係はない」が 25.6%である。

(4) 輸送サービスのサービス内容

輸送サービスを利用するにあたっての予約の必要性について、自家用有償旅客運送の結果を図 7 に示す。交通空白地有償では、「予約なし（定時定路線型）」が 29.2%、「予約あり（デマンド型・ドアツードア型）」が 70.8%である。福祉有償運送では、両類型とも「予約あり（デマンド型・ドアツードア型）」が約 95%、「予約なし（定時定路線型）」が約 3%である¹⁵。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 8 に示す。無償（交通不便）では、「予約なし（定時定路線型）」が 24.5%、「予約あり（デマンド型・ドアツードア型）」が 73.6%である。無償（福祉）では、「予約なし（定時定路線型）」が 4.7%、「予約あり（デマンド型・ドアツードア型）」が 88.4%である。

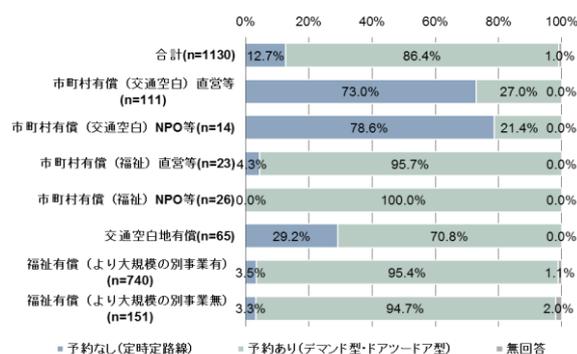


図 7 予約の必要性 (自家用有償旅客運送) (単一回答)

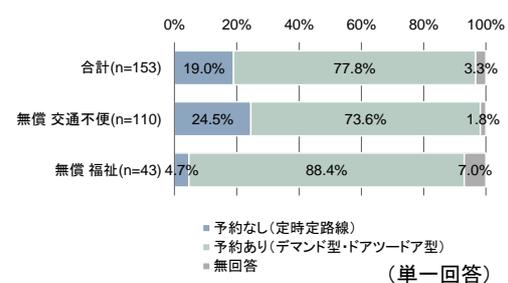


図 8 予約の必要性 (許可又は登録を要しない運送) (単一回答)

輸送サービスの利用者が限定されているかについて、単一回答でたずねた。市町村有償（交通空白）直営等、市町村有償（交通空白）NPO等の類型では、約 8 割が「誰でも利用

¹⁵ なお、市町村有償（福祉）直営等、市町村有償（福祉）NPO等ではほぼすべての団体が、「予約あり（デマンド型・ドアツードア型）」であった。市町村有償（交通空白）直営等、市町村有償（交通空白）NPO等では「予約なし（定時定路線型）」が 7 割を超える。

できる（観光客等来訪者含む）」である。一方、それ以外の類型では、許可又は登録を要しない運送も含めほぼすべての団体で「利用者が限定されている（会員・登録者など）」である。

輸送サービスの利用者となるための条件について¹⁶、自家用有償旅客運送の回答結果を図9に示す。交通空白地有償では、「特にない」が56.9%で最多、「高齢者」が27.6%、「障害者」が10.3%、「要介護認定者」が5.2%、「要支援認定者（総合事業対象者含む）」が3.4%である。福祉有償は両類型とも、「障害者」が8割以上と最多、「要介護認定者」が約7～8割、「要支援認定者（総合事業対象者含む）」が約5～6割と続く。「高齢者」については福祉有償（より大規模の別事業有）では29.4%、福祉有償（より大規模の別事業無）では41.7%である¹⁷。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図10に示す。無償の両類型とも、「高齢者」が6割を超え、最も多い。無償（交通不便）では、「特にない」が27.0%、「障害者」が22.0%、「要支援認定者（総合事業対象者含む）」が10.0%、「要介護認定者」が8.0%である。無償（福祉）では、「障害者」が69.8%、「要支援認定者（総合事業対象者含む）」が44.2%、「要介護認定者」が39.5%、「特にない」が2.3%、「その他」が41.9%である。

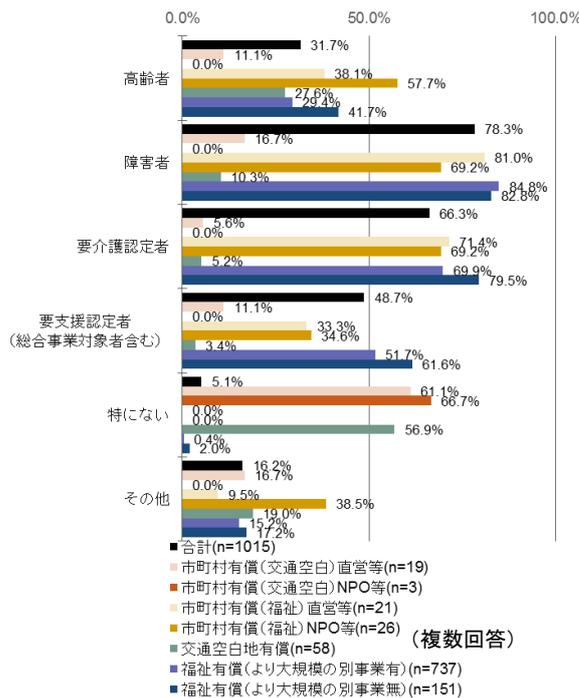


図9 利用者となるための条件
(自家用有償旅客運送)

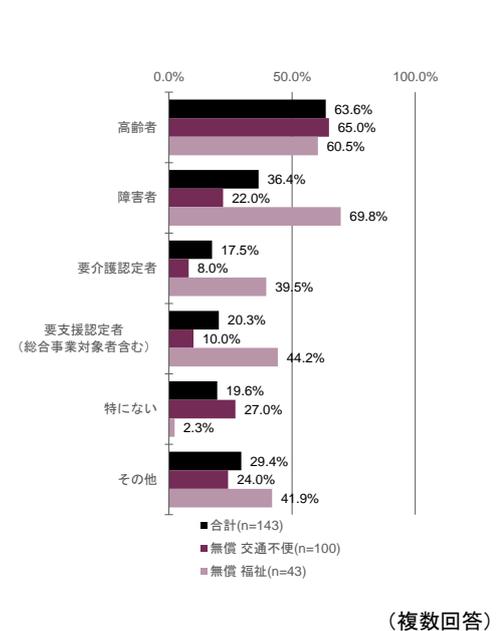


図10 利用者となるための条件
(許可又は登録を要しない運送)

¹⁶ この設問は利用者が限定されていると回答した団体のみが回答することとしている。

¹⁷ なお、市町村有償運送（交通空白）は「特にない」が約6割、市町村有償運送（福祉）は「障害者」及び「要介護認定者」が約7～8割と多くなっている。

(5) 輸送サービスの降車場所

輸送サービスの降車場所が限定されているかについて、自家用有償旅客運送の回答結果を図 11 に示す。交通空白地有償では、「降車場所は特定の地点に限定している」が 46.2%、「限定していない」が 53.8%である。福祉有償運送では、「降車場所は特定の地点に限定している」が約 3 割、「限定していない」が約 7 割である¹⁸。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 12 に示す。両類型ともに「降車場所は特定の地点に限定している」「限定していない」がそれぞれ約半数である。

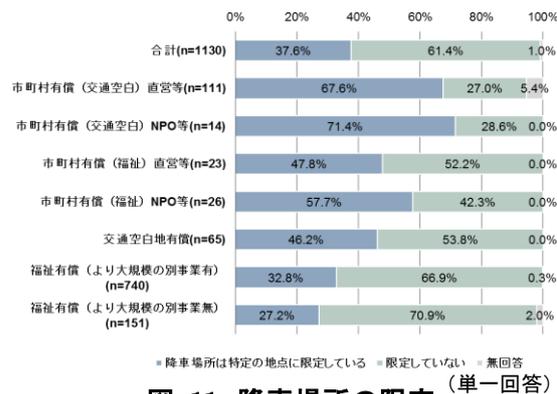


図 11 降車場所の限定 (自家用有償旅客運送)

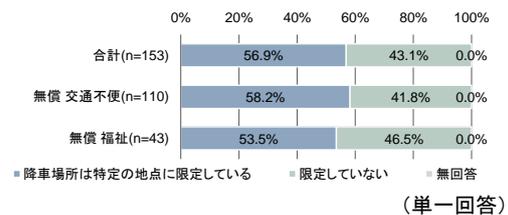


図 12 降車場所の限定 (許可又は登録を要しない運送)

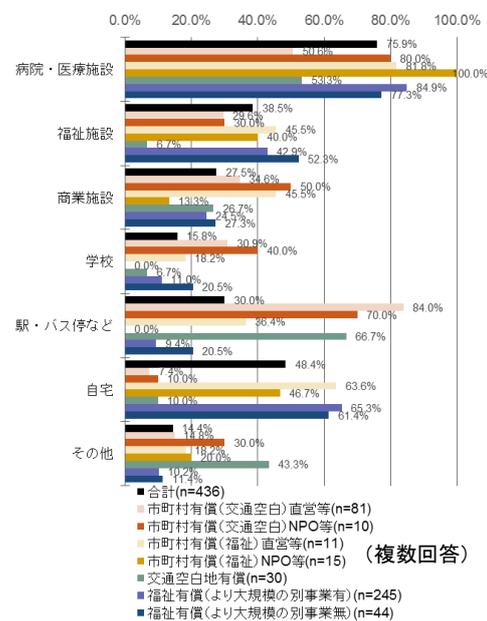


図 13 降車場所として設定した地点 (自家用有償旅客運送)

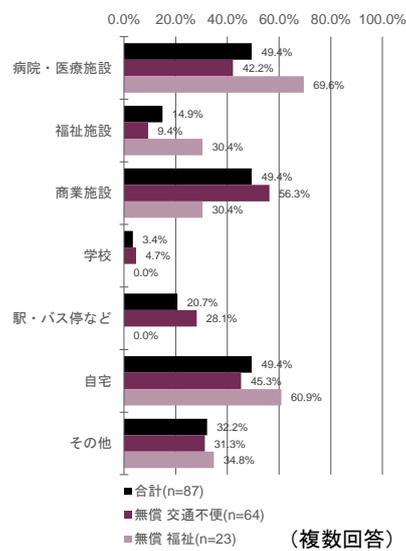


図 14 降車場所として設定した地点 (許可又は登録を要しない運送)

¹⁸ なお、市町村有償 (交通空白) では約 7 割が「降車場所は特定の地点に限定している」である。

降車場所として設定した地点について¹⁹、自家用有償旅客運送の回答結果を図 13 に示す。交通空白地有償では、「駅・バス停など」が 66.7%で最も多く、「病院・医療施設」が 53.3%、「商業施設」が 26.7%、「自宅」が 10.0%、「福祉施設」「学校」が 6.7%、「その他」が 43.3%である。福祉有償（より大規模の別事業有）では「病院・医療施設」が 84.9%、「自宅」が 65.3%、「福祉施設」が 42.9%、「商業施設」が 24.5%、「学校」が 11.0%である。福祉有償（より大規模の別事業無）では、「病院・医療施設」が 77.3%、「自宅」が 61.4%、「福祉施設」が 52.3%、「商業施設」が 27.3%、「学校」「駅・バス停など」が 20.5%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 14 に示す。無償（交通不便）では、「商業施設」が 56.3%、「自宅」が 45.3%、「病院・医療施設」が 42.2%、「駅・バス停など」が 28.1%、「福祉施設」が 9.4%、「学校」が 4.7%、「その他」が 31.3%である。無償（福祉）では、「病院・医療施設」が 69.6%、「自宅」が 60.9%、「福祉施設」「商業施設」が 30.4%、「駅・バス停など」が 28.1%、「その他」が 34.8%である。

(6) 使用する車両

輸送サービスで使用する車両の種類について、自家用有償旅客運送の回答結果を図 15 に示す。交通空白地有償では、「セダン等（定員 10 人以下）」が 92.3%で最も多く、「車いす車」が 16.9%、「バス（定員 11 人以上）」が 10.8%である。福祉有償運送では、両類型とも「車いす車」が約 7～8 割で最も多く、「セダン等（定員 10 人以下）」が約 6 割、「回転シート車」が約 2～3 割、「兼用車」が約 2 割である²⁰。

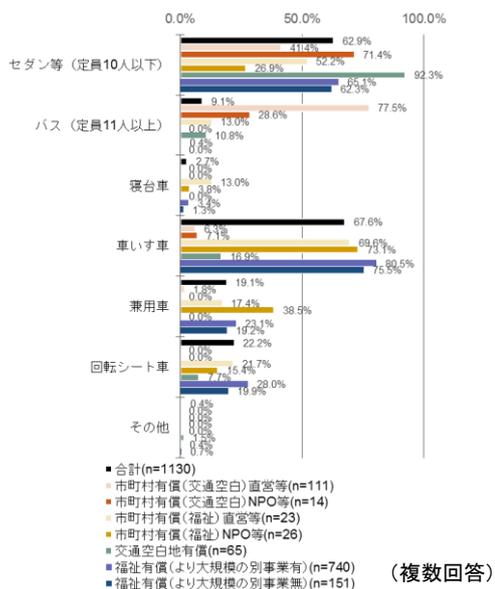


図 15 使用する車両の種類
(自家用有償旅客運送)

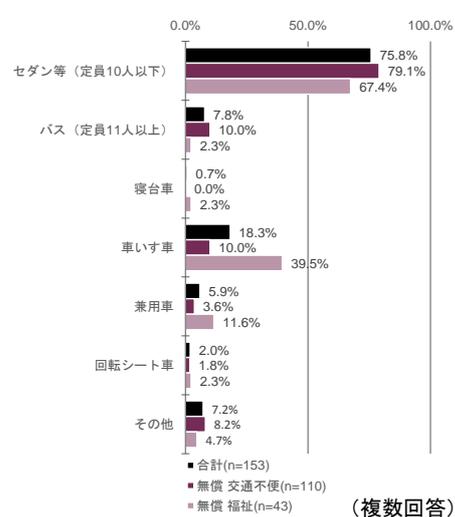


図 16 使用する車両の種類
(許可又は登録を要しない運送)

¹⁹ この設問は降車場所を特定の地点に限定していると回答した団体のみが回答することとしている

²⁰ なお、市町村有償（交通空白）直営等では「バス（定員 11 人以上）」が 77.5%と多く、市町村有償（福祉）では「車いす車」が約 7 割と多い。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 16 に示す。両類型とも「セダン等（定員 10 人以下）」が約 6～8 割で最も多い。また、無償（交通不便）では「バス（定員 11 人以上）」「車いす車」が 10.0%、無償（福祉）では「車いす車」が 39.5%、「兼用車」が 11.6%である。

車両の保有者について、自家用有償旅客運送の回答結果を図 17 に示す。交通空白地有償では、「輸送サービスを提供する団体」が 53.8%、「運転手（マイカー）」が 33.8%、「市町村など行政」が 24.6%、「社会福祉協議会」が 18.5%、「その他」が 15.4%である。

福祉有償運送では両類型とも「輸送サービスを提供する団体」が約 7 割で最も多い。また、福祉有償（より大規模の別事業有）では「社会福祉協議会」が 21.8%、「運転手（マイカー）」が 19.9%、福祉有償（より大規模の別事業無）では「運転手（マイカー）」が 35.1%、「社会福祉協議会」が 12.6%である²¹。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 18 に示す。無償（交通不便）では、「輸送サービスを提供する団体」が 33.6%、「運転手（マイカー）」が 22.7%、「市町村など行政」が 20.0%、「社会福祉協議会」が 11.8%、「その他」が 35.5%である。無償（福祉）では、「運転手（マイカー）」が 39.5%、「社会福祉協議会」が 32.6%、「輸送サービスを提供する団体」が 18.6%、「市町村など行政」が 4.7%、「その他」が 30.2%である。

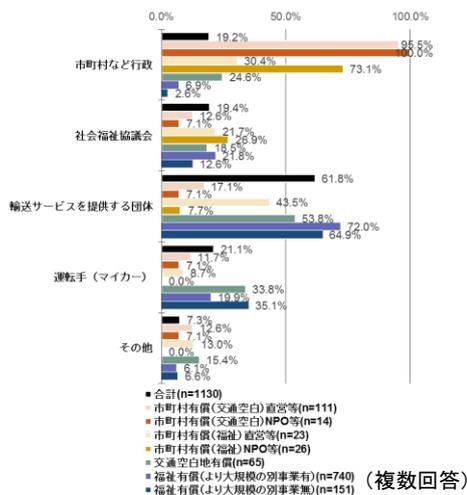


図 17 車両の保有者
(自家用有償旅客運送)

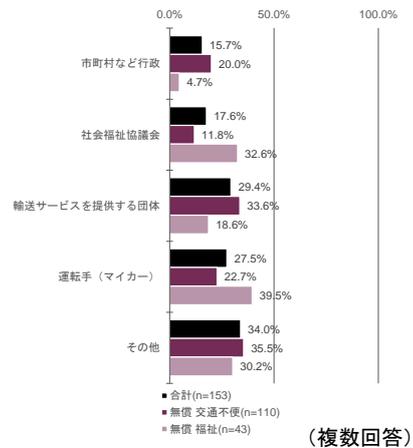


図 18 車両の保有者
(許可又は登録を要しない運送)

(7) 運転手の雇用形態

自家用有償旅客運送の回答結果を図 19 に示す。交通空白地有償では、「有償ボランティア」が 58.5%、「団体で雇用する職員」が 41.5%、「無償ボランティア」が 7.7%である。福祉有償（より大規模の別事業有）では、「団体で雇用する職員」が 85.5%で最多、「有償ボラ

²¹ なお、市町村有償（交通空白）直営等及び市町村有償（福祉）直営等では、ほぼすべての団体が「市町村など行政」の車両を利用している。

ンティア」が 17.2%、「無償ボランティア」が 3.2%である。福祉有償（より大規模の別事業無）では、「有償ボランティア」が 49.0%、「団体に雇用する職員」が 42.4%、「無償ボランティア」が 9.9%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 20 に示す。両類型ともに、「無償ボランティア」が約 54%で最多、「有償ボランティア」が約 23%、「団体に雇用する職員」が約 20%、その他が約 4%である。

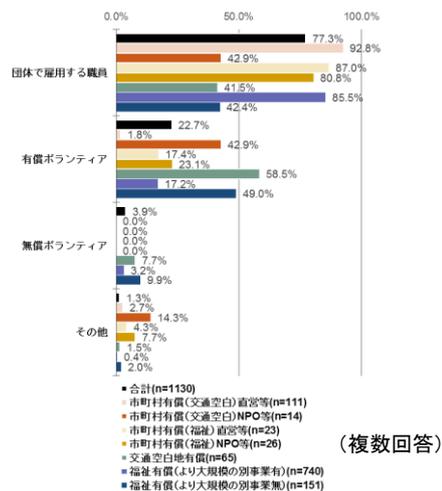


図 19 運転手の雇用形態
(自家用有償旅客運送)

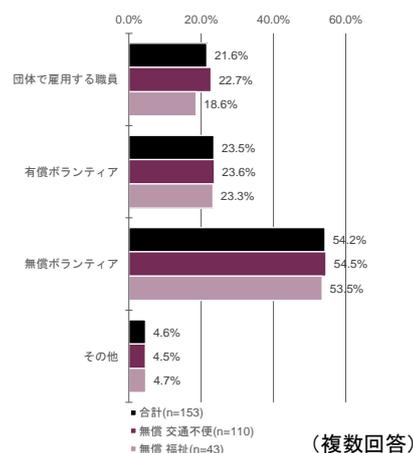


図 20 運転手の雇用形態
(許可又は登録を要しない運送)

(8) 収入

輸送サービスの収入費目の有無について²²、自家用有償旅客運送の回答結果を図 21 に示す。交通空白地有償では、「運送対価」が 83.1%、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 61.5%、「会全体の運営安定化のための会費」が 47.7%、「寄付金」が 16.9%、「行政や社会福祉協議会からの委託契約に基づく委託費」が 15.4%である。

福祉有償（より大規模の別事業有）では、「運送対価」が 90.9%で最も多く、「会全体の運営安定化のための会費」が 27.8%、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 17.3%である。福祉有償（より大規模の別事業無）では、「運送対価」が 90.1%で最も多く、「会全体の運営安定化のための会費」が 49.7%、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 33.8%、「寄付金」が 19.9%である²³。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 22 に示す。無償（交通不便）では、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 29.1%、「会全体の運営安定化のための会費」が 23.6%、「寄付金」が 16.4%、「町内会費・自治会費」が 15.5%であ

²² 許可又は登録を要しない運送では、選択肢に「運送対価」は含まれない。

²³ なお、市町村有償（交通空白）NPO等では、「運送対価」と回答した団体の割合が 35.7%と他の類型に比べ低い。また、市町村有償（交通空白）NPO等、市町村有償（福祉）NPO等では、「行政や社会福祉協議会からの委託契約に基づく委託費」が約 9割と他の類型に比べ、多くなっている。

る。無償（福祉）では、「会全体の運営安定化のための会費」、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 34.9%、「行政や社会福祉協議会からの委託契約に基づく委託費」が 25.6%、「寄付金」が 20.9%、「管理者・運転手等の自己負担」が 11.6% である。

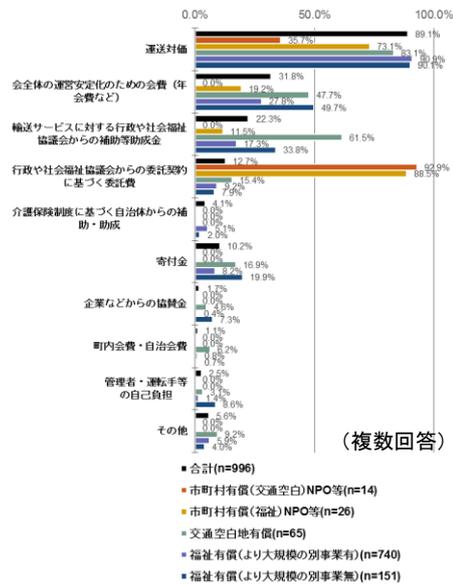


図 21 収入費目の有無 (自家用有償旅客運送)

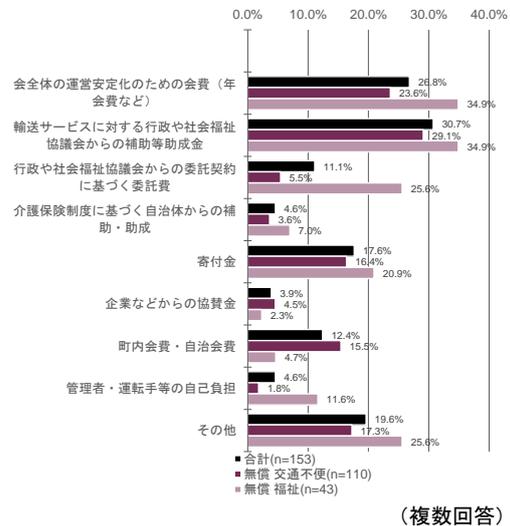


図 22 収入費目の有無 (許可又は登録を要しない運送)

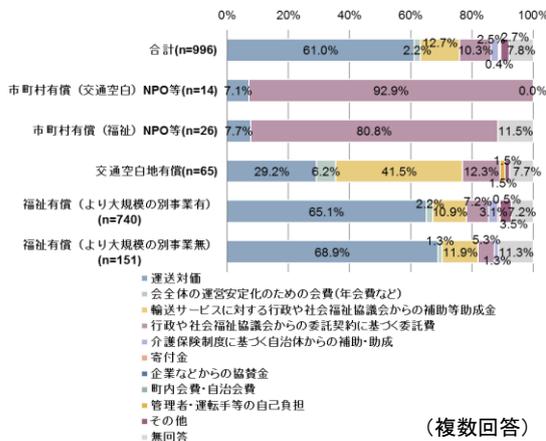


図 23 最も大きい収入費目 (自家用有償旅客運送)

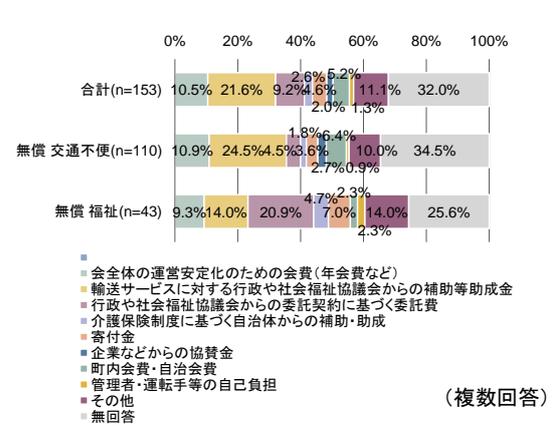


図 24 最も大きい収入費目 (許可又は登録を要しない運送)

輸送サービスの収入費目のうち最も大きい費目について²⁴、自家用有償旅客運送の回答結果を図 23 に示す。交通空白地有償では、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 41.5%、「運送対価」が 29.2%、「行政や社会福祉協議会からの委託契約に基づく委託費」が 12.3%、「会全体の運営安定化のための会費」が 6.2%、「寄付金」「その

²⁴ 許可又は登録を要しない運送では、選択肢に「運送対価」は含まれない。

他」が 1.5%である。

福祉有償運送では、両類型とも「運送対価」が約 7 割で最も多く、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が約 1 割である²⁵。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 24 に示す。無償（交通不便）では、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 24.5%、「会全体の運営安定化のための会費」が 10.9%である。無償（福祉）では、「行政や社会福祉協議会からの委託契約に基づく委託費」が 20.9%、「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が 14.0%、「会全体の運営安定化のための会費」が 9.3%である。

(9) 運行実績(平成 30 年 6 月の 1 か月間の利用者数)

自家用有償旅客運送の回答結果を図 25 に示す。交通空白地有償では、「181～」が 32.3%、「41～60」が 16.1%、「21～40」が 11.3%である。福祉有償（より大規模の別事業有）は「1～20」が 32.6%、「21～40」が 18.3%、「181～」が 14.6%である。福祉有償（より大規模の別事業無）は「180～」が 35.1%、「1～20」が 20.9%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 26 に示す。無償（交通不便）は「1～20」が 37.5%、「21～40」が 14.6%である。無償（福祉）は「1～20」が 45.9%、「21～40」が 13.5%、「41～60」が 16.2%である。

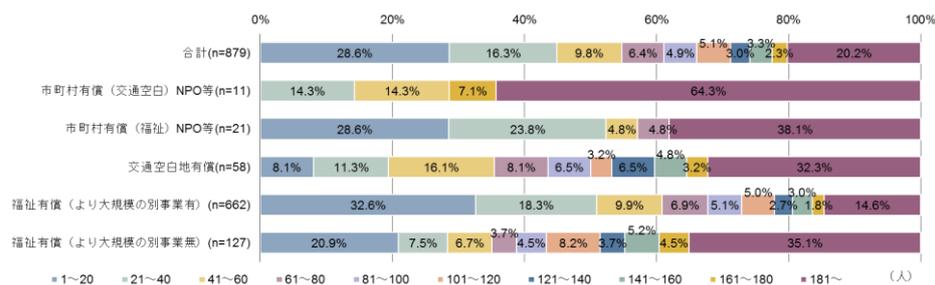


図 25 平成 30 年 6 月の利用者数（自家用有償旅客運送）

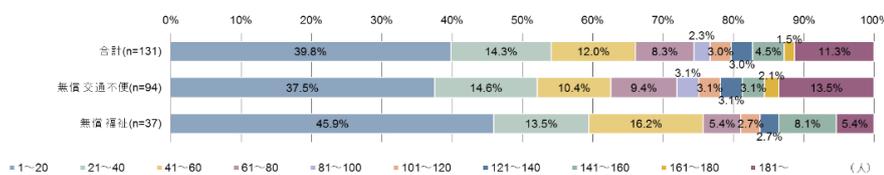


図 26 平成 30 年 6 月の利用者数（許可又は登録を要しない運送）

(10) 輸送サービスの課題（団体内部の状況）

自家用有償旅客運送の回答結果を図 27 に示す。自家用有償旅客運送では、交通空白地有償、福祉有償の両類型とも、「ドライバーのなり手」が約 6～7 割で最多、「輸送サービスの

²⁵ なお、市町村有償（交通空白）NPO 等、市町村有償（福祉）NPO 等では、最も大きい収入が「行政や社会福祉協議会からの委託契約に基づく委託費」である団体がほとんどである。

収入」が約 5 割、「車両の確保・更新」が約 3～4 割、「事務作業の繁雑さ」が約 2～3 割である。「代表者や運行管理等の責任者のなり手」については、交通空白地有償で 33.8%、福祉有償（より大規模の別事業無）で 23.2%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 28 に示す。両類型とも「ドライバーのなり手」が約 7 割で最も多く、「事故時の対応・保険」が約 3 割、「車両の確保・更新」が約 2～3 割、「代表者や運行管理等責任者のなり手」が約 2 割である。

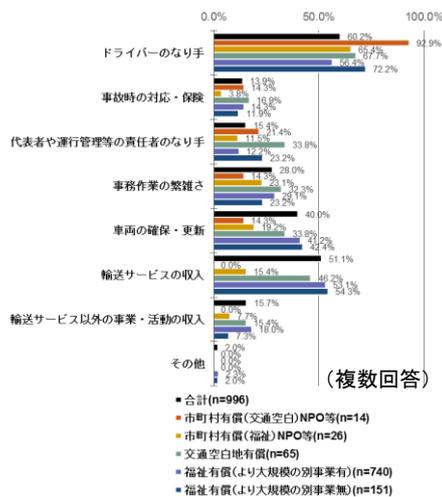


図 27 輸送サービスの課題(団体内部の状況)
(自家用有償旅客運送)

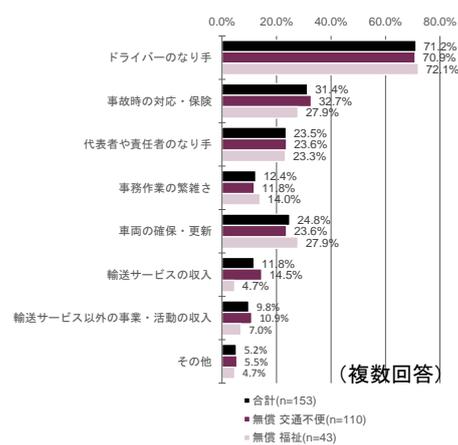


図 28 輸送サービスの課題(団体内部の状況)
(許可又は登録を要しない運送)

(11)3年後の見通し

自家用有償旅客運送の回答結果を図 29 に示す。交通空白地有償では、「継続は十分に可能であると思う」が 26.2%、「継続は何とか可能であると思う」が 63.1%、「継続はやや困難であると思う」が 3.1%、「継続はかなり困難であると思う」が 4.6%である。

福祉有償（より大規模の別事業有）では、「継続は十分に可能であると思う」が 18.4%、「継続は何とか可能であると思う」が 49.3%、「継続はやや困難であると思う」が 17.0%、「継続はかなり困難であると思う」が 10.3%である。福祉有償（より大規模の別大事業無）では、「継続は十分に可能であると思う」が 16.6%、「継続は何とか可能であると思う」が 45.7%、「継続はやや困難であると思う」が 19.9%、「継続はかなり困難であると思う」が 12.6%である²⁶。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 30 に示す。無償（交通不便）では、「継続は十分に可能であると思う」が 29.1%、「継続は何とか可能であると思う」が 51.8%、「継続はやや困難であると思う」が 7.3%、「継続はかなり困難であると思う」が 7.3%である。無償（福祉）では「継続は十分に可能であると思う」が 41.9%、「継続は何とか可能であると思

²⁶ なお、市町村有償運送はほぼすべての団体が、「継続は十分に可能であると思う」若しくは「継続は何とか可能であると思う」である。

思う」が 34.9%、「継続はやや困難であると思う」が 14.0%、「継続はかなり困難であると思う」が 2.3%である。

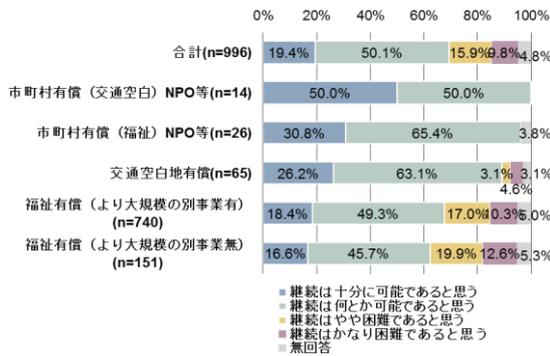


図 29 3年後の見通し (単一回答)
(自家用有償旅客運送)

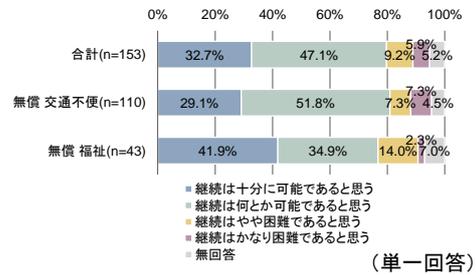


図 30 3年後の見通し (単一回答)
(許可又は登録を要しない運送)

(12) 特定の工夫について

① 地域通貨等ポイントの付与に関する団体の考え

自家用有償旅客運送の回答結果を図 31 に示す。交通空白地有償では、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 30.8%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 66.2%である。福祉有償(より大規模の別事業有)では、「現在取り組んでいる」「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 0.9%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 27.7%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 65.8%である。

福祉有償(より大規模の別事業無)では、「現在取り組んでいる」が 1.3%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 0.7%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 39.1%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 53.6%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 32 に示す。無償(交通不便)では、「現在取り組んでいる」が 2.7%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 34.5%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 60.9%である。無償(福祉)では、「現在取り組んでいる」が 7.0%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 39.5%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 48.8%である。

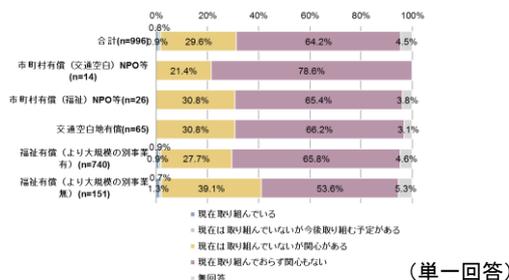


図 31 地域通貨等ポイントの付与 (単一回答)
(自家用有償旅客運送)

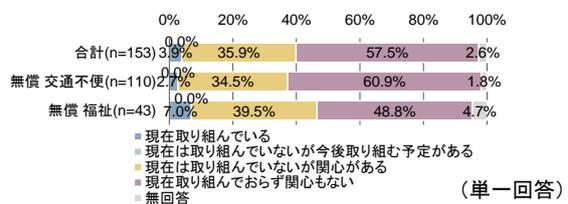


図 32 地域通貨等ポイントの付与 (単一回答)
(許可又は登録を要しない運送)

②会費制度の導入に関する団体の考え

自家用有償旅客運送の回答結果を図 33 に示す。交通空白地有償では、「現在取り組んでいる」が 47.7%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 18.5%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 30.8%である。

福祉有償（より大規模の別事業有）では、「現在取り組んでいる」が 26.8%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定である」が 0.9%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 18.5%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 49.3%である。福祉有償（より大規模の別事業無）では、「現在取り組んでいる」が 36.4%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定である」が 2.0%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 25.2%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 31.8%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 34 に示す。無償（交通不便）では、「現在取り組んでいる」が 20.9%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 3.6%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 22.7%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 50.9%である。無償（福祉）では、「現在取り組んでいる」が 37.2%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 2.3%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 9.3%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 44.2%である。

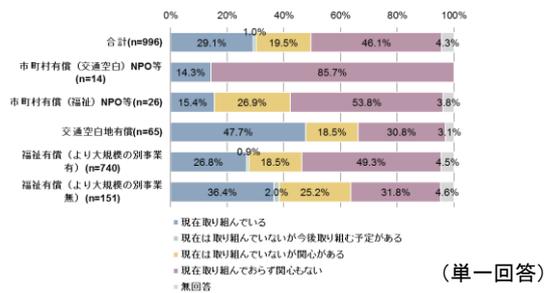


図 33 会費制度の導入
(自家用有償旅客運送)

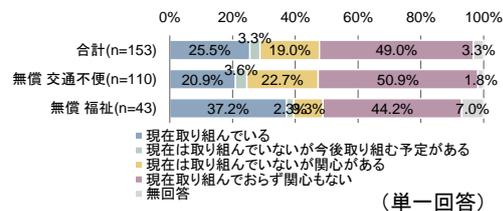


図 34 会費制度の導入
(許可又は登録を要しない運送)

③相乗りに関する団体の考え

自家用有償旅客運送の回答結果を図 35 に示す。交通空白地有償では、「現在取り組んでいる」が 61.5%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 15.4%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 18.5%である。

福祉有償（より大規模の別事業有）では、「現在取り組んでいる」が 17.2%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 2.7%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 34.1%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 42.0%である。福祉有償（より大規模の別事業無）では「現在取り組んでいる」が 19.9%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 3.3%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 37.7%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 34.4%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 36 に示す。無償（交通不便）では、「現在取り組んでいる」が 40.9%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 14.5%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 39.1%である。無償（福祉）では、「現在取り組んでいる」が 34.9%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 25.6%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 32.6%である。

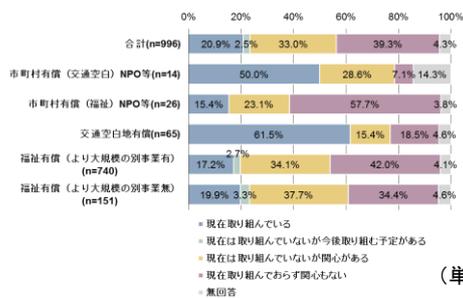


図 35 相乗り
(自家用有償旅客運送)

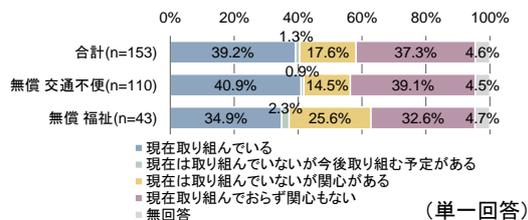


図 36 相乗り
(許可又は登録を要しない運送)

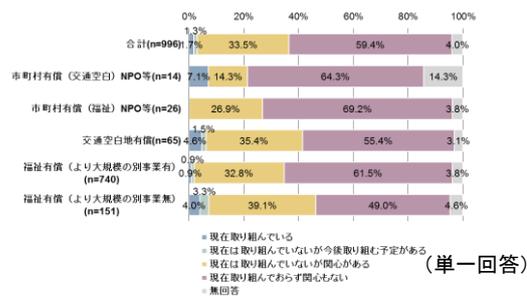


図 37 配車効率化(アプリ)
(自家用有償旅客運送)

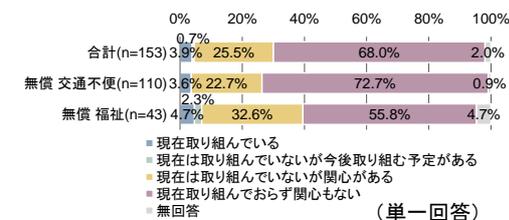


図 38 配車効率化(アプリ)
(許可又は登録を要しない運送)

④配車効率化(アプリ)に関する団体の考え

自家用有償旅客運送の回答結果を図 37 に示す。交通空白地有償では、「現在取り組んでいる」が 4.6%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 1.5%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 35.4%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 55.4%である。

福祉有償(より大規模の別事業有)では、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 32.8%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 61.5%である。福祉有償(より大規模の別事業無)では、「現在取り組んでいる」が 4.0%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 3.3%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 39.1%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 49.0%である。

許可又は登録を要しない運送の回答結果を図 38 に示す。無償（交通不便）では、「現在取り組んでいる」が 3.9%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 0.7%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 25.5%、「現在取り組んでおらず関心もない」

が 68.0%である。無償（福祉）では、「現在取り組んでいる」が 4.7%、「現在は取り組んでいないが今後取り組む予定がある」が 2.3%、「現在は取り組んでいないが関心がある」が 32.6%、「現在取り組んでおらず関心もない」が 55.8%である。

6. まとめ

(1) 類型毎の特徴

アンケート調査結果の範囲では、法的位置づけを基にした類型毎に次の傾向がみられた。

① 市町村運営有償運送

市町村運営有償運送では、行政の「委託契約」に基づき輸送サービスを実施しているケースがあり、最も多い収入が「行政からの委託費」である団体が多い。輸送サービスの3年後の見通しについて、ほぼすべての団体が「継続は十分に可能であると思う」又は「継続は何とか可能であると思う」と回答している。

② 公共交通空白地有償運送

組織形態は、「NPO 法人」が 5 割強と最も多く、次に「社会福祉法人（社会福祉協議会）」が 2 割強である。設立経緯は「地域住民などの要望により運行を開始した」が約 5 割と最も多く、次に「行政や社会福祉協議会などから勧められて運行を開始した」が 4 割強である。行政や社会福祉協議会との関係では「行政や社会福祉協議会から輸送サービスに対して「補助等助成金」を受けている」が 7 割弱で最も多い。

サービス内容と提供方法について、利用者となる条件は「特にない」が 6 割弱で最多、降車場所として設定した地点は「駅・バス停など」が 7 割弱で最も多い。使用する車両は「セダン等（定員 10 人以下）」が 9 割以上で、車両の保有者は「輸送サービスを提供する団体」が約半数である。運転手の雇用形態は「有償ボランティア」が 6 割弱、「団体に雇用する職員」が 4 割強である。

収入の種類については「運送対価」が 8 割強と最も多く、次に「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」が約 6 割であった。一方、額が最も多い収入を「輸送サービスに対する行政や社会福祉協議会からの補助等助成金」とする団体の割合が約 4 割である。利用者数が 1 か月あたりの 181 人以上の団体が約 3 割である。輸送サービスの課題は「ドライバーのなり手」が 7 割弱と最も多く、次に「輸送サービスの収入」が 5 割弱である。

③ 福祉有償運送

組織形態は、福祉有償（より大規模の別事業有）で「NPO 法人」が約 4 割と最も多く、以下「社会福祉法人（社会福祉協議会）」が 3 割、「社会福祉法人（社会福祉協議会以外）」が 2 割強である。福祉有償（より大規模の別事業無）では、「NPO 法人」が 7 割強と最も多い。設立経緯は「この団体の発意として運行を開始した」が両類型とも約半数であり、福祉有償（より大規模の別事業有）では、「別の事業開始に併せてその一部門として発足した」

も3割である。行政や社会福祉協議会との関係は、両類型とも「行政や社会福祉協議会と金銭的な関係はない」が約5割で最も多い。

サービス内容と提供方法について、利用者となるための条件は両類型とも「障害者」が8割以上と最も多く、「要介護認定者」が約7～8割、「要支援認定者（総合事業対象者含む）」が約5～6割と続く。降車場所として設定した地点は「病院・医療施設」が約7～8割で最も多い。使用する車両は「車いす車」が約7～8割で最も多く、「セダン等（定員10人以下）」が約6割である。車両の保有者は「輸送サービスを提供する団体」が約7割で最も多い。運転手の雇用形態は、福祉有償（より大規模の別事業有）では「団体で雇用する職員」が8割強、また福祉有償（より大規模の別事業無）では「有償ボランティア」が約5割と最も多く、次に「団体で雇用する職員」が4割強である。

収入の種類については、両類型とも「運送対価」を得ている団体が9割以上であり、額が最も多い収入を「運送対価」とする団体が約7割である。輸送サービスの課題は「ドライバーのなり手」が福祉有償（より大規模の別事業有）で6割弱、福祉有償（より大規模の別事業無）で7割強と最も多く、「輸送サービスの収入」が両類型ともに5割強である。

④許可又は登録を要しない運送

組織形態は、「法人格を持たない団体・個人等」が約3～4割で最も多い。設立経緯は、交通不便の類型では「住民などの要望により運行を開始した」が約6割、「この団体の発意として運行を開始した」が6割弱で最も多い。福祉の類型では「この団体の発意として運行を開始した」が6割強で最も多い。

利用者となるための条件は「高齢者」が6割以上で最も多い。降車場所として設定した地点は「商業施設」が6割弱で最も多い。使用する車両は「セダン等（定員10人以下）」が約6～8割で最も多い。運転手の雇用形態は「無償ボランティア」が過半数である。

1か月あたりの利用者数が20人以下である団体が約4割である。輸送サービスの課題は「ドライバーのなり手」が約7割、「事故時の対応・保険」が約3割である。

(2)輸送サービスの課題(再掲)

交通空白地有償、福祉有償及び許可又は登録を要しない運送ともに「ドライバーのなり手」を課題として意識する団体の割合が約6～7割で最多である。また、いずれの類型ともに、「車両の確保・更新」、「代表者や運行管理者等責任者のなり手」も2～3割が課題として意識している。また、交通空白地有償及び福祉有償にあつては「輸送サービスの収入」が約5割、「事務作業の繁雑さ」が約2～3割、許可又は登録を要しない運送にあつては、「事故時の対応・保険」が約3割で課題として意識されている。

(3)特定の工夫方法

地域通貨等ポイントの付与、配車効率化（アプリ）について、すでに実施している団体の割合は極めて小さいが、関心を表明する団体の割合は、交通空白地有償、福祉有償及び許可又は登録を要しない運送ともに、約3割ある。会費制度の導入については、交通空白地有償

の約半数が、また、福祉有償及び許可又は登録を要しない運送ともに約 2～3 割がすでに実施しているとしており、現在実施していなくても関心を表明する団体も約 1～2 割ある。相乗りについては、交通空白地有償の約 6 割、福祉有償の約 2 割、許可又は登録を要しない運送の約 4 割がすでに実施しており、現在実施していなくても関心を表明する団体は約 1～4 割ある。

このため、比較的实施割合の多い会費制度及び相乗り、実施割合が少ない地域通貨等ポイント及び配車効率化（アプリ）のいずれについても、各類型に適した取組の好例を探求して特定するとともに、類型に応じた好例情報を参考に、地域の実情に応じて導入を検討することが望ましい。この場合、配車効率化（アプリ）及び相乗りについては、費用面や技術面で負担が少なく持続可能に導入・運用していける方法について、実証実験の結果を含めた好例情報が含まれる。また、許可又は登録を要しない運送にあっては導入を予定する取組について道路運送法上の取扱いを踏まえた検討が必要である。

(4) 今後の展開

本報告では、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送を行っている団体に対するアンケート調査の結果をもとに、法的位置づけに基づく類型別にその特徴をみた。

今後は持続可能となる取組の特徴について、アンケート回答者による 3 年後の見通しを軸に分析を行い、定量的なアンケート調査では把握しきれない点について団体に対するヒアリング調査から補足をする。さらに、許可又は登録を要しない運送が自家用有償旅客運送に転換する際の課題等についても考察し、報告書としてまとめて公表する予定としている。

参考文献

厚生労働省老健局振興課（n.d.）「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」 厚生労働省サイト 2019 年 3 月 18 日 閲覧 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000192996.pdf>

国土交通省（2017）「高齢者の移動手段の確保に関する検討会 中間とりまとめ」 国土交通省サイト 2019 年 3 月 18 日 閲覧 <http://www.mlit.go.jp/common/001190834.pdf>

国土交通省自動車局旅客課（2018 a）「道路運送法における許可又は登録を要しない運送の様態について（平成 30 年 3 月 30 日国自旅第 338 号）」 国土交通省サイト 2019 年 3 月 18 日 閲覧 <http://www.mlit.go.jp/common/001231103.pdf>

国土交通省自動車局旅客課（2018 b）「自家用有償旅客運送ハンドブック」 国土交通省サイト 2019 年 3 月 18 日 閲覧 <http://www.mlit.go.jp/common/001233264.pdf>

Crossrail プロジェクトにみる Wider Economic Impacts の評価プロセスと分野横断的な政策評価への展開の可能性

研究官 小谷 将之

【本稿の概要】

国土交通政策研究所では、英国運輸省（Department for Transport, 以下 DfT）によって開発された、交通投資のユーザー便益以外に生じる便益を評価するための手法である広範な経済効果（Wider Economic Impacts, 以下 WEI）について調査を行っている。WEI は DfT が作成・公開している事前事業評価の手引きである交通分析ガイダンス（以下、WebTAG）に含まれる評価項目の一つであり、小谷（2018）では WEI によって推定される 3 つの経済効果についての概要を紹介した。しかし、WebTAG 全体の評価体系やプロセスについては触れておらず、これらを改めて俯瞰しておくことは、他にありうる様々な評価項目との関連や評価の妥当性についての理解が深まると考えられる。

そこで本稿では、はじめに WebTAG の概要と、英国における交通投資の事前事業評価の分析プロセスを紹介し、WebTAG 内での WEI の位置づけを確認する。また、投資判断の意思決定に用いられる、各分析結果を統合した交通ビジネスケース（Transport Business Case）についても触れる。続く 2 章で、2018 年の WEI の改定に伴って導入された経済的記述（Economic Narrative）の考え方を確認し、経済効果の分析に関する補助的なモデルを紹介する。3 章では事例紹介として Crossrail を取り上げ、3 段階の評価プロセスを経て WEI がどのように分析が深められたのかを、公開されている最終報告書を基に整理し、4 章で WebTAG の次のステップとして、交通インフラ投資以外の事業（例えば住宅供給）との分野横断的な政策における WebTAG の応用可能性について論じる。

なお、本稿の一部は、筆者が DfT 担当者に対して行ったヒアリング¹から得た情報を踏まえている。

1. WebTAG の評価プロセスと Wider Economic Impacts

(1) WebTAG の構成

WebTAG²は交通投資の総合的な評価ガイダンスであり、従来のユーザー便益はもちろん環境への影響や社会的な変化、政府財政への影響などを含んでいる。その中でも経済的評価の一項目として WEI がある。WEI は WebTAG の中で A2 というカテゴリーで導入され、従来の費用便益（B/C）である A1 や、交通投資による環境（A3）、社会（A4）、財政（A5）

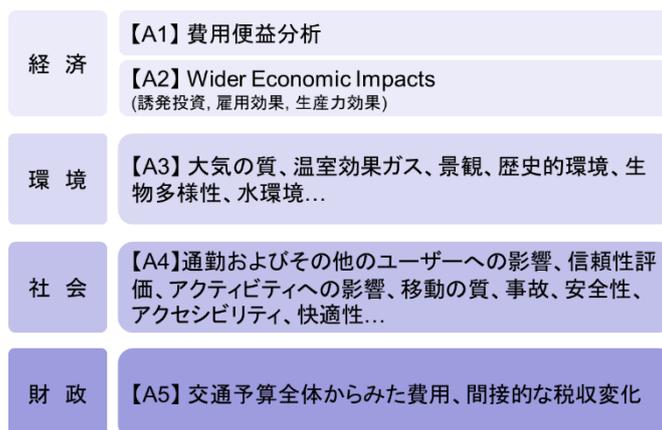
¹ DfT Transport Appraisal and Strategic Modelling, Economic Advisor 2 名を対象に実施。（日時・場所：2019 年 1 月 29 日 10:30～11:30 於 Windsor House, London UK）

² WebTAG ホームページ <https://www.gov.uk/guidance/transport-analysis-guidance-webtag>

への影響評価とは独立して、評価手法が確立されている（図 1 参照）。

交通インフラ投資の便益は、価格調整に非効率性がない場合、その事業がもたらす追加的なユーザー便益ですべて捕捉できることから、事業の意思決定の判断として使われる費用便益分析（B/C）の便益においても、原則ユーザー便益が用いられてきた。一方で、非交通市場において価格体系の歪み（distortion）や市場の失敗（market failure）が想定されるケースでは、その交通インフラ以外の部分でも（間接的に）便益が生じることがわかっており（例えば Venables et al. (2014)）、それらの間接便益を計測するための手法として DfT が作成し、WebTAG の中で解説している手法が WEI である。

WebTAG における WEI（広範な経済効果）は、追加的な便益が発生する根拠となる効果として①誘発投資（Induced investment）、②雇用効果（Employment effects）、③生産力効果（Productivity effects）の 3 つを評価する手法である。それぞれの効果は排他的ではなく、ある交通事業がどのような効果を発揮しうるかは、文脈依存的（Context specific）である点には注意が必要である。また価格の歪みや市場の失敗の種類や、それらが存在する市場は様々あり、経済理論的に正当化される追加的な便益をすべて WEI で捕捉できているわけではない³。



（出典）DfT WebTAG ウェブサイトより筆者作成。

図 1 WebTAG の構成（概略）

(2) 事業の意思決定に求められる交通ビジネスケース

交通インフラ投資の意思決定は、その事業にかかる金銭的な費用や利用者の便益だけでなく、WEI や環境などの多面的な評価によって判断がなされるが、英国の場合、それらの評価項目に関する分析結果を統合し、取りまとめた文書を Transport Business Cases^{4,5}と呼

³小谷（2018）にて WEI 手法の概要や、想定される価格体系の歪みや市場の失敗等を紹介している。

⁴ Transport Business Case の説明は DfT(2013) “The Transport Business Cases”

<https://www.gov.uk/government/publications/transport-business-case> に依る。

⁵ ここで言うケース (case) は「根拠」や「理由」といったニュアンスと考えられる。DfT の Transport Business Cases は、当該交通プロジェクトを様々な側面から評価した結果を取りまとめ、事業実施の根拠として情報

び、この文書を基に最終的に大臣が決定を下すこととなる。Transport Business Cases は、Five case model アプローチ⁶と呼ばれるフレームワークに則って作成されることが推奨されており、以下の5項目に整理される。

● **戦略的ケース (strategic case) : より上位の公共目的に沿っているか**

当該交通投資が本当に必要なものかどうかを見極めるための根拠を提示する。投資を行うための合理的な説明や政策目標との合致、事業主体の目的遂行のために必要な投資であることを提示することが求められる。投資実行の判断をするうえで、事前事業評価の初期段階において最も重要視されるのが戦略ケースであり、いくつかの選択肢 (options) もここで提示されることが望ましい。

● **経済的ケース (economic case) : Value for money は達成されるか**

個々の選択肢について、それらがもたらすあらゆる影響・効果や、結果として生み出される Value for Money (投資額に対して生み出されるであろう価値の大きさ、VfM) を特定し、納税者の税金を使って行われる投資に対する価値の側面について論証することが求められる。通常のコスト便益分析や Wider Economic Impacts の評価は、Transport Business Cases の中の経済ケースにおいて評価・報告されることになる。また事業の VfM の査定のため、環境や社会的側面への影響についても、経済ケースにおいて定量的・定性的に分析され、総合的に便益が費用を上回っているかどうかを評価する。

● **商業的ケース (commercial case) : 商売として成り立つか**

検討されている事業が商売として成立するのかどうかを、資材調達 (procurement) の面も含めて論証される。計画している事業者間のリスク分担や契約・実行のタイムスケジュール、さらには事業体の職員の能力やスキルなどといった面から提案内容の妥当性を検証する。

● **資金的ケース (financial case) : 資金的なめどは立つか**

事業の資金的なめどやファンド組成、会計上の技術的な問題について検証される。また提案されている資金調達手段が DfT の財政にどう影響するかについても明示される。

● **運営的ケース (management case) : 達成可能な事業か**

提案事業が提供可能なものかどうかについて、事業計画やガバナンス体制、リスク管理、

(出典) DfT(2013)より筆者作成。

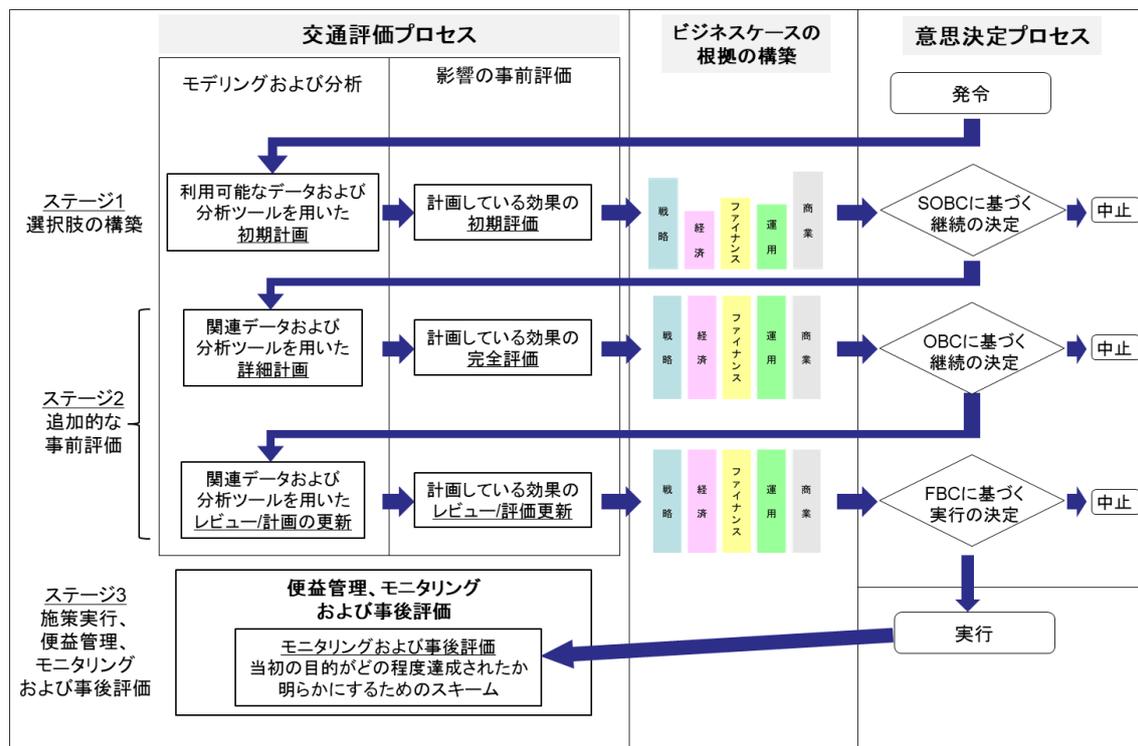
図 2 Transport Business Case における 5 項目

提供する目的を持っている。

⁶ 英国財務省 (HM Treasury) が定める事前事業評価ガイドラインである Green Book では、Business Case の作成にあたり、意思決定のための構造化された根拠を提供するフレームワークとして Five Case Model を提唱している。DfT の Transport Business Case はこの Five Case Model に則している。(参照) HM Treasury “Green Book” <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government> (閲覧：平成 31 年 3 月 20 日)

事業の意思決定のために作成される Transport Business Case において WEI は経済ケースに含まれるが、事業評価の初期段階から完全な分析が行われるわけではなく、複数段階を経て分析内容がより詳細なものになる。従って、これらの分析結果を基にした評価のための根拠資料である Transport Business Case も段階的に充実したものになっていくことが一般的である。交通投資の評価プロセスと意思決定のプロセスの関係を示したのが図 3 である⁷。DfT における評価プロセスと意思決定プロセスは明確に分けられている。

事業実施の検討について発令がなされた後、標準的には 2 つのステージ（選択肢の構築および追加的な評価）における 3 段階⁸の評価プロセスを経て投資実行の有無を決定する。



(出典) DfT(2018b)より筆者作成。

図 3 事業評価と意思決定のプロセス

また、意思決定プロセスの詳細は本稿の範囲を超えるが、一般的には各段階で以下のよう な目的をもって判断が行われている⁹。

■ 事前事業評価における意思決定の 3 ステップ

⁷ 評価および意思決定プロセスの説明は DfT(2018a)による。

⁸ 事業の規模などの個別の事情に合わせて段階の数や評価の深度、範囲も変わることがある。

⁹ DfT(2018b)および筆者による DfT へのヒアリングによる。

- **【第1段階】戦略アウトラインビジネスケース (SOBC)** : 事業提案に関する戦略的文脈の確認, 変化をもたらすにあたってのより強固な根拠の作成, 幅広い可能な選択肢 (オプション) に関する簡易的な分析を行い, 提案内容に関する初期段階での示唆を提供。
- **【第2段階】アウトラインビジネスケース (OBC)** : この段階では最適な解を特定するために選択肢の詳細な評価を行う。経済および資金の完全評価 (full economic and financial appraisals) はこのフェーズで行われ, 望ましい選択肢が選択される。
- **【第3段階】完全ビジネスケース (FBC)** : OBCにおける分析を再精査し, 調達活動に関する知見を記録していく。あわせてVfMの最適化を継続できるような手頃な方法に関する勧奨を行う。また必要な財やサービスの実施を成功裏にデリバリーするための詳細なアレンジを行う。

図 3 の「ビジネスケースの根拠の構築」における各ケースのバーの高さは, それぞれの段階において, 求められている根拠作成の到達度をイメージ的に図示したものである。各ケースの根拠作成がどの程度求められるかは, 実際にはケースバイケースとなるが, 評価段階を経てケースの内容を充実させていくことになる。事業者にとっては, 政府許可の必要な事業の場合, WebTAG に沿った分析に基づいた事前評価が求められる (政府許可の必要がない事業の場合には WebTAG はベストプラクティスとして活用できるとしている)。

交通事業評価において分析の対象となる便益¹⁰は, 社会的な VfM を評価しており, この便益にはユーザー便益や WEI だけでなく, 環境や社会的影響の評価も含まれる。そして WEI についても, 評価プロセスを経て「経済的ケース」の分析がより詳細なものになるに連れ, 第 1 段階で従来のユーザー便益 (直接便益) を基礎とした費用便益分析のみを用いた評価から, 非交通市場まで分析の範囲を広げ, また分析のために設定されていた仮定を緩めながら, より広範な経済効果がもたらす便益 (間接便益) まで評価の範囲を広げていく¹¹。後述する Crossrail プロジェクトについても, 2002 年に標準的な費用便益分析に基づく評価が行われた後, 2005 年に Wider Economic Benefits として, 当時の DfT のガイダンスに基づく間接便益の評価が行われ, Final Report が 2007 年に提出されている (第 3 章参照)。

2. Economic Narratives (経済的記述) と Supplementary Economic Model (補助的経済モデル)

¹⁰ WebTAG では welfare と benefit を互換的に用いていると思われる。また WebTAG が依拠している Green Book では welfare と wellbeing を互換的に用い, social value もしくは social welfare とも言い換えている。

¹¹ ただし, 「割引現在価値に含めるに十分頑健 (robust) であると考えられる金銭的効果」のみを評価対象としてまとめられる「金銭的費用便益分析表 (The Analysis of Monetised Costs and Benefits Table)」においては, WEI などいくつかの項目は含まれるべきではないとしている。

前章では WebTAG における WEI の位置づけを確認した。WEI による間接便益の評価については、従来のユーザー便益と重複計算にならず、追加的便益であることを検証する必要があるが、WEI の計算手法そのものには追加性を検証し、妥当であることを説明するメカニズムは備わっていない。分析者がその妥当性を説明する仕組みとして、2018 年の WEI から新たに導入された重要な概念が Economic Narrative (経済的記述) および Context Specific (文脈固有の事情) である。本章ではそれらを紹介し、WEI での妥当性が担保されない場合に用いられる補助的なモデルについても触れる。

(1) Economic Narrative (経済的記述)¹²

必要なデータを集めて計算式に当てはめれば算出される間接便益について、その妥当性を説明するのが Economic Narrative に与えられたひとつの役割である。これは投資計画のビジョンや将来像を記述するのではなく、間接便益を簡易的に算出できる手法として確立された WEI で計算された追加的な交通投資便益が、なぜ説得力をもって生じると言えるのかを、経済理論¹³と地域固有の事情に基づいて検証するために行われる。例えば、Crossrail プロジェクトにおいても、WEI によって計算される追加的な便益は、従来のユーザー便益と比較しても無視できない大きさとして算出されるが、そこで想定される社会的な便益が根拠のあるものでなければ、そうした評価は説得力を持たないだろう。

Economic Narrative の作成においては WebTAG において作成方法や重視すべきポイントが紹介されており、下記のような情報を含むことが期待されている：

1. 当該事業によって生じうる (正負の) 効果、及び期待される戦略的ケースにおける政策目的の達成度合い
2. 1 における効果が生じると考えられる理由に関する、経済理論及び Context Specific に基づく検証
3. 1 における効果によってもたらされる便益の変化の特定
4. これらを明らかにするために妥当と考えられる分析レベルの特定と検証

Economic Narrative についても、分析の段階を通じて関連する情報がより集まってくるので、逐次改良が加えられうるものであり、適切な分析方法や妥当な仮定等について言及することが求められる。ここで分析の範囲や方法を明確にしていくことになるが、間接便益に関して考慮すべき要因が増えると、WebTAG の A2 手法では不十分なケースが出てくる。企業や労働者といった経済主体間のより複雑な関係性 (特に当該事業によって生じる経済活動の立地の変化) を考慮する必要がある場合には、次に紹介する補助的経済モデルを活

¹² 本節の説明は主に DfT(2017)による。

¹³ WebTAG は全般を通じて、英国財務省グリーンブックが依拠する新古典派経済理論 (長期的には完全雇用が達成) を前提としているとのことである (DfT ヒアリングより)。

用することが勧奨されている。

(2) Supplementary Economic Model (補助的経済モデル)¹⁴

WEI は交通投資の間接便益を、古典的な経済理論に則って導出された推計式に当てはめることで比較的容易に算出するための手法である。WebTAG においても、A1 (費用便益分析) および A2 (WEI) の手法を用いて事業評価を行うことが推奨されている。それは、これらの評価手法が経済を拡大させるような社会的便益を評価していることや、手法自体が外部の専門家による査読 (peer review) を受けており、頑健性が確認されている等の理由による (DfT(2018f))。

ただし、A2 による WEI も、集積の弾力性などの各種パラメータや諸仮定に依存し、また事業実施の結果として、どの程度の土地利用の変化 (企業や労働者の立地変化) が生じると想定するかによって、分析モデルも格段に複雑になる。このような場合には補助的経済モデル (Supplementary Economic Modelling, 以下 SEM) による、より包括的なモデルによって間接便益を評価するよう求めている¹⁵。

SEM は WebTAG では A1 や A2 とは別に M5.3 として項目立てられており、非標準的モデルとして扱われている (DfT(2018f))。SEM では①追加的モデル (Additionality models)、②誘導形モデル (Reduced-form models)、③土地利用・交通相互作用モデル (Land-Use Transport Interaction models)、④空間的応用一般均衡モデル (Spatial Computable General Equilibrium) の4つが紹介されており、多くの場合、特に交通投資による経済活動の空間的分布への影響に注目して評価されるものとしている。ただし、そうした効果の評価における課題や、妥当なモデル構築の困難さに鑑み、SEM は A1 (費用便益分析) や A2 (WEI) に示される従来型の評価方法を代替するのではなく、あくまで補完的なものとして位置づけるべきとされている。

3. Crossrail プロジェクトにおける Wider Economic Impacts

本章では WebTAG の中でも WEI の評価に着目し、事業評価が段階的にどのように修正されていったかを事例を基に整理する。WEI に関する代表的な事例として、ロンドンにおける新都市交通として現在建設中の鉄道プロジェクトである Crossrail を取り上げる¹⁶。

¹⁴ 本節の説明は主に DfT(2018f)による。

¹⁵ これらのモデルの構築及び分析にあたっては作業時間も含めて相当程度の費用がかかることが想定されるから、必ずしもこうした包括的モデルによる評価を求めているわけではない、とのことである (DfT ヒアリングより)。

¹⁶ 筆者が DfT に問い合わせた際に紹介された事例も Crossrail と High Speed2 (ロンドン～バーミンガム・マンチェスター・リーズをつなぐ都市間高速鉄道) である。WEI が集積の経済に重点を置く評価手法であることから、ロンドンにつながる交通事業は追加的便益が明確に現れやすく WEI の理解の好例となっている。ただし後述するように、Crossrail は WEI の段階的評価のベストプラクティスになっているとも考えら

(1) Crossrail の概要¹⁷

Crossrail は“Elizabeth Line”という鉄道サービスのインフラ建設プロジェクトである。Elizabeth Line はロンドン中心部をとおり、西側（Reading および Heathrow）と東側（Shenfield および Abbey Wood）を結ぶ新鉄道の名称である。ロンドンの統合輸送ネットワークの一部となり、全線開通すると 41 駅（10 駅が新規、31 駅が既存のアップグレード）となる。Elizabeth Line の完全開通は 2019 年 12 月を予定されているが、それまでの間 Liverpool Street～Shenfield¹⁸および Paddington～Heathrow¹⁹で部分開通している路線を一時的に「TfL Rail」という名称で運行している（図 4 参照）。



（出典）Crossrail 社 HP（<http://www.crossrail.co.uk/route/maps/regional-map>）より筆者作成

図 4 Elizabeth Line 計画マップ

(2) Crossrail プロジェクトにおける広範な経済効果

Crossrail プロジェクトは WEI の適用事例として頻繁に引用される事例であり、（改定前のものではあるが）WebTAG のガイドラインに沿って広範な経済効果を評価していることから、本稿では 2007 年に提出された同プロジェクトの Final Report から WEI の評価内容を明らかにする。同報告書は都市計画コンサルティング会社の Colin Buchanan 社と Volterra 社が共同で作成している。事業評価は複数回の改定を重ねて提出されており、2007 年の Final Report は、2005 年に Volterra 社が作成した評価書²⁰の最終改訂版として、変更・改善を行った内容を中心にまとめられている。Final Report における Crossrail プロジェクトのユーザー便益および WEI の要約を表 1 に示す²¹。

れる。

¹⁷ 本節は主にロンドン交通局（Transport for London）ホームページによる（参照）<https://tfl.gov.uk/travel-information/improvements-and-projects/elizabeth-line-and-crossrail>

¹⁸ 2015 年 5 月から運行。

¹⁹ Heathrow Express として 1998 年 6 月から運行。2018 年 5 月から Crossrail プロジェクトの一部として運行。

²⁰ Economic Appraisal of Crossrail として Crossrail 社ホームページに公開されている。

（参考）<http://www.crossrail.co.uk/route/wider-economic-benefits>

²¹ WebTAG では雇用効果は、労働市場に関連する税制（所得税、法人税等）による価格体系の歪みが追加的な効果の源泉とされている。雇用効果は Welfare ではなく GDP の増加分として算入され、それらは従来の

表 1 Crossrail のユーザー便益および広範な経済効果

Benefits	High Scenario		Mid Scenario		Low Scenario		Feb 2005	
	Welfare (£bn)	GDP (£bn)						
Conventional User Benefits	12.8	4.8	12.8	4.8	12.8	4.8	12.8	4.8
Labour force participation		0.9		0.9		0.9		0.9
Move to more productive jobs		46.2		29.9		19.6		7.8
Pure agglomeration	9.3	14.3	8.2	12.6	6.8	10.4	3.8	5.8
Imperfect competition	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Tax Implications	19.2		13.7		9.9		4.7	
Wider Economic Benefits	29.0	61.9	22.4	43.9	17.1	31.4	9.0	15.0
Total (User and WEBS)	41.9	66.7	35.3	48.7	29.9	36.2	21.8	19.8

(出典) C. Buchanan & Volterra (2007)より抜粋

同報告書によると、従来のユーザー便益がもっとも効果が高く算出されるシナリオ (High Scenario) では、WEI による便益は 290 億ポンドとなっており、ユーザー便益 (128 億ポンド) の 2.3 倍近い規模になっている。最も慎重なシナリオ (Low Scenario) においても WEI の便益 (171 億ポンド) はユーザー便益の 1.3 倍以上と算出されている。これらは追加的な便益として計上されるため、Crossrail プロジェクトによる便益は合計で (Low Scenario でも) 300 億ポンドに上ると報告されている。同表の最右列には、2005 年評価書における便益が掲載されているが、Final Report では WEI による便益が Low Scenario においても倍近く拡大している。

Final Report の基本的な評価内容は 2005 年評価書に依拠しており、2005 年評価書からの変更点や諸仮定の整理に紙面を多く割いている。2005 年評価書では、Wider Economic Benefit として①より生産性の高い職業への移動、②集積の経済による便益、③労働市場への追加的な参入、④不完全競争市場の 4 項目について評価を行っており、4 つの WEI の追加的な便益は 72 億ポンドと推計されている。従来のユーザー便益と比較して約 55.8%²²の規模の追加的な便益が、当該プロジェクトのユーザー便益以外から生じると推計されている。一方、2007 年の Final Report では Wider Economic Impacts に関して大幅な見直しが行われ、中位シナリオで追加的な便益は 224 億ポンドにも上ると推計された (表 2 参照)²³。これらの結果を踏まえ、Final Report では、2005 年評価は相当保守的 (very conservative) な評価であり、Low scenario でもかなりの追加便益を見込める、と結論している。

ユーザー便益との重複計算の可能性を含んでいることから、追加便益 (Welfare) としては計上されない。一方、追加的な雇用からもたらされる税収は追加的であるとして Welfare に計上される。Final Report では、Tax implication は 2 つの雇用効果 (Labour force participation 及び Move to more productive jobs) によって生じる GDP 増加分のうち、一定の割合 (それぞれ 40% 及び 35%) を乗じたものとして計算される。

²² 2005 年評価書におけるユーザー便益 (conventional user benefits) では、「時間短縮便益」の他に「混雑緩和による快適さの向上 (Ambience/crowding)」などの項目も含まれており、合計 16,093 百万ポンドと推計されているが、ここでは 2007 年 Final Report における評価内容に合わせ、時間短縮便益のみをユーザー便益とした。その結果、Wider Economic Benefits に関して 2005 年評価書における数値と異なっている。

²³ 表 1 と表 2 を比較すると明らかなように、Final Report における 2005 年評価書の Wider Economic Benefits の値は完全に一致しておらず、違いが見られる。Final Report との対比をするために評価方法を変更した可能性が考えられるが、筆者の調べた限りどのような調整が行われたのか明らかではない。

表 2 2005 年評価書（左）と Final Report（右）における便益評価の対比

評価項目 (2005)	Welfare (£m)	評価項目 (2007, 中位シナリオ)	Welfare (£m)
時間短縮便益（業務）	4,847	時間短縮便益（業務）	4,847
時間短縮便益（通勤）	4,152	時間短縮便益（通勤）	4,152
時間短縮便益（余暇）	3,833	時間短縮便益（余暇）	3,833
<i>ユーザー便益(a)</i>	12,832	<i>ユーザー便益(a)</i>	12,832
労働の移動効果	3,234	労働の移動効果	
集積の便益	3,094	集積の便益	8,204
労働の供給効果	349	労働の供給効果	
不完全競争	486	不完全競争	485
<i>Wider Benefits(b)</i>	7,161	税金関連	13,742
便益合計 (B) (=a+b)	19,993	<i>Wider Benefits(b)</i>	22,431
費用 (C)	8,960	便益合計 (B) (=a+b)	35,263
従来BCR (a/C)	1.43		
修正BCR (B/C)	2.23		

(出典) Volterra (2005) および C. Buchanan & Volterra (2007)を基に筆者作成

(3) WEI の分析の改正プロセス

2002 年の基礎的な分析を踏まえ、2005 年評価書で広範な経済効果に関する評価が加えられた後、2007 年に提出された Final Report においては、2005 年評価書から特に以下の点について変更を加えたとしている。

○ より掘り下げた論点：

・ ロンドンにおける長期的な雇用成長経路

ロンドンの都市としての性質（国際的な立ち位置、経済規模、企業立地等）についていくつかの数字とともに描写し、また国際的な都市間競争力の強化という目的の達成に向けたロンドンにおける交通投資の必要性を、他機関のレポートなどを引用しつつ記述している。そのうえで、グレーターロンドンにおける雇用の将来予測を短期（2026 年まで）と長期（2076 年まで）に分けて他都市（ニューヨーク、パリ、東京）とも比較しながら整理し、「これらの潜在的な雇用成長を実現するために Crossrail は十分ではないが不可欠である」と結論し、Crossrail プロジェクトの必要性を訴える内容になっている（Final Report 第 2 章）。

・ 一人あたり地域総付加価値（GVA）の評価

現状の輸送力の制約が雇用の成長にどのような影響を与え、Crossrail によってそれがどの程度救済されるのかを論じている。従来型の交通モデル²⁴では考慮されていない、

²⁴ 同報告書では、従来型の旅行者の輸送手段とルートを選択の将来予測に着目した交通モデルは、「計画された総雇用や人口を採用する傾向があり、交通ネットワークの状態にかかわらずそれらは達成されるもの

輸送力制約による雇用機会の損失（ひどい交通混雑によって社会的に失われている雇用）を、「混雑によって交通機関を利用できない（あるいは利用を拒否する）ために社会的に失われている（クラウドアウトされた）利用者」として推計するモデル²⁵を採用している。このモデル自体は 2005 年評価書においても採用されているが、Final Report では先述したより長期の雇用成長シナリオについて想定し、このシナリオを用いて Crossrail の輸送力制約の緩和がもたらす雇用の参入によって生み出される総付加価値（Gross Value Added, 以下 GVA）²⁶を、ロンドン内のバラ（自治区）ごとに算出し、合計している。

従来の GVA は国家統計局（Office of National Statistics, 以下 ONS）が算出しているが、ONS による GVA 算出の前提として、FISIM²⁷調整と呼ばれる金融セクターを中間財として扱う調整を行っているために、世界の金融センターたるロンドンの経済規模が過小推計されているほか、とくに製造業の本社機能（Headquarters）の産出額がその地区では 0 と扱われてしまうために、本社が集まるロンドンの過小評価につながっているとされている。これらの推計上の問題に対処するため、金融サービスの扱いを中間消費財と最終消費財にわけて考慮する（Final Report では“New FISIM 調整”と呼ばれる）方法を採用し、金融センターや本社機能にウェイトを付ける推計方法を用いる修正を加えている。その結果、これらの前提を踏まえると 2005 年評価書より便益が大きく推計されることになる（Final Report 第 3・4 章）。

○ より柔軟にした仮定：

- ・ 雇用の一定水準割合までは、海外からの移民を認める

初期の評価においては Crossrail によって生じる雇用機会の一定数を海外からの移民労働者が占めることを仮定していた。DfT は「より保守的な「雇用数一定」の仮定を使

と仮定している。この仮定が成り立つためには、モデル内に輸送機関（電車やバス）の輸送力制約は存在せず、たとえロンドン内の輸送機関がすでに混雑していても、将来の移動量の増加は完全に収容されるという前提がある」ため、現状の輸送力が制約となって労働市場に現れない雇用を捉えられない、という課題があるとしている。

²⁵ 混雑によってクラウドアウトされた雇用数の推計は、2つの手法（Cordon Based および Select Link Analysis (SLA) Based）を比較している。Cordon Based は、ロンドン中心地区における雇用の成長が、中心地区の外側から流入する人々の混雑水準に依存すると想定し、その流入がどの程度成長を妨げているかという視点から分析する。一方、Select Link は「最高度の混雑に我慢できる人の割合」が決まっている、と想定して雇用市場からクラウドアウトされている人々の数を推計する。Final Report 3.2.1 参照。

²⁶ Final Report においては、交通投資がもたらす追加的雇用による一人あたり産出額の増加は GVA によって産出されているが、それらの経済効果は追加的 GDP として計上されている。GDP としての追加分を GVA を基に計算している背景は報告書からだけでは明らかではないが、英国国家統計局（ONS）では GDP の「産出」面の計算は近似値として GVA を用いており、雇用効果による産出の増加においてもデータ等の制約から ONS に準拠していると推察される。

（参考：ONS ウェブサイト“A guide to interpreting monthly gross domestic product” <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/methodologies/aguidetointerpretingmonthlygrossdomesticproduct>（閲覧日：平成 31 年 3 月 25 日）

²⁷ Financial Intermediation Services Indirectly Measured の略。

うように」と勧奨したものの、Oxford Economic Forecasting（以下、OEF）は、Crossrailによって追加的に発生した専門職・管理職などに関する雇用機会の17%程度は、外国人材に占められるとの推計結果を出した。ロンドン是世界有数の都市であり、国際的な企業の本社や最先端の金融・サービス企業が立地することから、OEFの推計結果は妥当性が高いとして、Final Reportでは17%を海外人材が占めるという仮定を許容することとしている（Final Report 第5章2節）。

- ・ 職業の移転がもたらす産出額の成長の上限を取り払う

当時のDfTのガイダンスでは、交通投資によって雇用が増えたとしても、それは別の場所からの移転である部分も大きく、したがってより生産性の高い職業への雇用の移転がもたらす追加的な便益も、上限を30%にする勧奨を出していたようである。Final Reportでは、他の地区とは職業の性質が異なるロンドンにおいてはこの指摘は当たらないとして、この仮定を緩めるケースで評価を行っている（Final Report 第5章2節）。

- ・ DfTから公開された最新の集積弾性値を採用する

初期のCrossrailの評価においては、集積弾性値²⁸をRosenthal and Strange (2002)によるレビュー論文で紹介されている研究結果に依拠していた。それらの多くは米国での研究結果であった。その後、DfTにおいてもImperial College LondonのDr. D. Grahamと共同で「有効密度（effective density）²⁹」という視点から、英国におけるデータを用いた集積の経済に関する実証研究を進め、Final Reportではその結果³⁰を踏まえた（当時）最新の弾性値を用いた再計算を行う修正を加えた（第5章3節）

上記のFinal Reportにおいて新たに設定された諸仮定を取りまとめたのが表3である。2005年評価書が当時のDfTのガイダンスに比較的忠実に従ってWEIを算出したのに対し、Final Reportでは、より当該交通事業が持つ政策目的（ロンドンの成長に不可欠な事業である等）を、様々なデータや資料から記述し、事業特有の事情（世界都市ロンドンを横断する鉄道プロジェクトである等）を織り込む形で推計の前提を修正した内容になっている。

²⁸ 「雇用者の密度が高いほど、生産性が上昇する」という外部性的一种である集積の経済（agglomeration economy）について、密度が1%上昇したときに、生産性が何%上昇するかを示す値が集積弾性値である。交通投資と集積の経済の関係に関する包括的な議論として、例えばVenables et al. (2014)を参照。

²⁹ 集積の指標として、雇用者数を地点間の一般化費用（利用者が負担する様々なコストをすべて含む費用概念。金本他(2006)などを参照）で重み付けした値を累計したものを有効密度という（DfT(2018e)を参照）。交通投資による有効密度の変化の程度が、集積の経済に起因する便益の大きさを決定する。

³⁰ DfT(2006)の結果に基づく。

表 3 Final Report における WEI 推計の仮定

仮定	High シナリオ	Mid シナリオ	Low シナリオ
17%の海外人材	○	○	○
雇用増加による経済成長の上限を除外	○	○	○
最新の集積弾性値	○	○	○
修正GVA	○	○	-
中位雇用推計 ^{※1}	-	○	-
高位雇用推計 ^{※2}	○	-	-

※1 ~2016年 14,000人, ~2026年 26,000人, ~2036年 40,000人を想定。 ※2 ~2016年 14,000人, ~2026年 40,000人, ~2036年 70,000人を想定
 (出典) C. Buchanan & Volterra (2007)より筆者作成

これらの修正点は、Final Report が 2007 年に提出されたものでありながら、先述した WebTAG の 2018 年改定において特に強調された Economic Narrative (経済的記述) と Context Specific (文脈固有の事情の考慮) に概ね合致するものと言える。Crossrail プロジェクトの WEI に関する事前事業評価は、標準的な費用便益分析、ガイダンスに基づく形式的な追加的便益の分析、プロジェクト特有の事情や政策目的などを踏まえて、より詳細に仮定を検討し修正を加えた分析という 3 段階を経て最終報告に至っている³¹。

Final Report で加えられた修正の妥当性については、別の判断が必要だろうが、投資規模が大きくなるほど、社会・経済におよぼす影響は広範になり、また地域特有の事情 (産業構造, 所得階層, 地理的要因など) によって投資の効果の発現の仕方も変わってくるだろう。

4. WebTAG の次のステップと都市政策の広範な経済効果

本稿のまとめにあたり、WebTAG の今後の展開を探りながら、日本における政策展開への示唆について考察してみたい。

DfT は WebTAG のさらなる改良に向けた戦略ペーパー (パブコメ) を発表している (DfT(2018g))。その内容は 2015 年に設置された評価及びモデリングに関する有識者会議での議論を踏まえたものになっており、以下の 5 つのテーマを主体に構成されている：

- 1) People and place (人と場所)
- 2) Reflecting uncertainty over the future travel (不確実性を反映した将来交通量)

³¹ この意味でも、Crossrail における事前事業評価は WebTAG のベストプラクティスとして取り上げられるものと考えられる。

- 3) Modelling and appraising transformational investments and housing (構造を変化させるような投資や住宅を考慮したモデルおよび評価)
- 4) Supporting the application of WebTAG and making it more user friendly (WebTAGの適用に関するサポートおよび、よりユーザーフレンドリーにするための改善)
- 5) Developing and maintaining modelling and appraisal tools to meet user needs (ユーザーのニーズに応えるようなモデルおよび評価ツールの開発および管理)

DfT が交通インフラを所管する官庁である以上、WebTAG の発展の方向性は、一義的には交通事業に関する最善の意思決定を行う助けとなるように、評価における透明性や正確性の確保、評価実務者にとってのガイダンスの利便性向上といった内容が主なものである。

一方で、上記 5 つのうちの 3) 「構造を変化させるような投資や住宅を考慮したモデルおよび評価」については、DfT が 2017 年に公開した交通投資戦略 (Transport Investment Strategy, 以下 TIS) ³²において明記されている「生産性の向上」「英国全体の成長のリバランス」及び「新たな住宅供給」という交通投資による政策目標を反映したものになっている (DfT(2018g))。

この戦略ペーパーによると、WebTAG の WEI における従属開発 (dependent development) ³³の評価手法が、住宅・コミュニティ・地方自治省 (MHCLG) と共同で開発されたように、「異なる省庁における異なるタイプの投資を含むパッケージを分析できる評価手法の開発について検討しうる」(p34)とある。実際、Transport Business Case の戦略的ケースにおいて、その交通投資が、他省庁の政策に関連したり、より上位の計画や政策の目的達成の手段として位置づけられている場合もある。例えば、MHCLG がイニシアティブをとって総額 £50 億の住宅供給に対する財政措置が予定されている Housing Infrastructure Fund (HIF) ³⁴においては、交通投資を含むプロジェクトもその補助対象となりうる。こうした省庁をまたがるような政策の場合、WebTAG と可能な限り一貫し、かつその政策目標 (HIF であれば住宅の供給増加) に沿うような Value for Money の評価を行えるようなガイダンスを他省庁との共同で作り上げることもあるという³⁵。

また、筆者が行った DfT へのヒアリングでは、今後の WebTAG の発展の方向として以下の 4 つが挙げられた：

³² DfT(2017b)

³³ 従属開発は 2 つの特徴で定義される。① 特定の現場における明確な意図を持った開発、および② 開発に伴う追加的な交通需要を既存の交通網が賄うことができないためになされる新規の交通投資。この状況下における新規ユーザーの便益は追加的便益と考えられるが、それらは地価に完全にキャピタライズされるという前提の下、地価上昇分から開発費用および従来の地価を差し引いた価値の純増を間接便益として加算できるとする (DfT(2018b))。

³⁴ (参照) Housing infrastructure Fund <https://www.gov.uk/government/publications/housing-infrastructure-fund> (閲覧日：平成 31 年 3 月 20 日)

³⁵ DfT ヒアリングより。

- 集積の弾力性、大規模従属開発、雇用効果、追加性/置き換え等既存の手法の強化。
- 異なる省庁のガイダンスや事業の相互依存性および計画上の仮定についてオーバーラップするような投資の分野横断的な評価手法の改善
- 政府介入が経済的变化をもたらした事例に関するケーススタディの蓄積
- 知識共有の委員会等をつつじた補助的経済モデリングの開発のサポート

このことから、WebTAG における評価を交通事業に留めることなく、住宅政策などの他省庁を横断するような方向に展開する可能性を含めていることが伺える。中川（2018）は英国 WEI に学ぶべきは「地域政策や都市政策などとの関連性を科学的評価として、評価体系に持ち込んでいる」点にあるとしている。無論、同戦略ペーパーが指摘するように、事業横断的な投資について評価を行おうとすれば、それらがもたらす便益をどう重複なく定量化するかなど課題が多いことは予想される。しかしながら、中川（2018）の指摘するように、極力（検証可能という意味での）科学的評価に基づく政策判断は、人口減少によって財政効率的な施策展開が求められる日本においても、これまで以上に強調に値するであろう。DfT の WebTAG が完全な評価体系であるか否かを問うことは本稿の範囲を超えるが、これまでの事業単体の評価に加え、より多様な経済主体への影響や、複数の事業を含んだ公的プロジェクトの社会・経済的な評価を考える契機として、DfT の WebTAG および WEI は有益で示唆に富むものであると筆者は考える。

<参考文献>

- C. Buchanan & Volterra (2007) “The Economic Benefits of Crossrail Final Report”
<http://www.crossrail.co.uk/route/wider-economic-benefits> (閲覧日：平成 31 年 3 月 20 日)
- Graham, D. (2006) “Wider Economic Benefits of transport improvements – link between agglomeration and productivity – Stage 2 report” DfT, December 2006
- DfT(2013) “The Transport Business Cases” <https://www.gov.uk/government/publications/transport-business-case> (閲覧日：平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2017a) “TAG Unit A2.1 Wider Economic Impacts Appraisal” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-tag-unit-a2-1-wider-economic-impacts-may-2018> (閲覧日：平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2017b) “Transport Investment Strategy” <https://www.gov.uk/government/publications/transport-investment-strategy> (閲覧日：平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2018a) “Transport Analysis Guidance: the Transport Appraisal Process” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-transport-appraisal-process-may-2018> (閲覧日：2019 年 3 月 8 日)

- DfT(2018b) “TAG: Guidance for the Technical Project Manager” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-advice-for-the-technical-project-manager-may-2018> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2018c) “TAG Unit A2.2 Appraisal of Induced Investment Impacts” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-tag-unit-a2-2-induced-investment-may-2018> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2018d) “TAG Unit A2.3 Employment Effects” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-tag-unit-a2-3-employment-effects-may-2018> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2018e) “TAG Unit A2.4 Appraisal of Productivity Impacts” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-tag-unit-a2-4-productivity-impacts-may-2018> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2018f) “TAG Unit M5.3 Supplementary Economic Modelling” <https://www.gov.uk/government/publications/webtag-tag-unit-m5-3-supplementary-economic-modelling-may-2018> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- DfT(2018g) “Transport appraisal and modelling strategy: informing future investment decisions” <https://www.gov.uk/government/consultations/transport-appraisal-and-modelling-strategy-informing-future-investment-decisions> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- Rosenthal, S. and Strange, W.C. (2002) “Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies” Prepared for the Handbook of Urban and Regional Economics, Vol.4
- Volterra (2005) “Economic Appraisal of Crossrail” <http://www.crossrail.co.uk/assets/download/742> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- Venables, A.J., Laird, J. and Overman, H. (2014) “Transport investment and economic performance: Implication for project appraisal” <https://www.gov.uk/government/publications/transport-investment-and-economic-performance-tiep-report> (閲覧日 : 平成 31 年 3 月 20 日)
- 金本良嗣・蓮池勝人・藤原徹 (2006) 『政策評価マイクロモデル』東洋経済新報社
- 小谷将之 (2018) 「英国交通分析ガイダンスにおける広範な経済効果～3つの経済効果とその定量化」『国土交通政策研究所報』第 70 号, pp40-53
- 中川雅之 (2018) 「インフラの経済効果をより広義にとらえる Wider Economic Impacts からみた集積の重要性」柳川範之編著『インフラを科学する 波及効果のエビデンス』中央経済社 第 1 章

多様な地域公共交通サービスの 導入状況に関する調査研究(中間報告)

主任研究官	竹内	龍介
主任研究官	岩元	崇宏
研究官	高久	真以子
研究官	中村	卓央
前研究官	尾崎	光政

【調査研究の概要】

調査研究の背景と目的

我が国において、人口減少を背景として民間事業者によるバス路線の運行が困難となっている地域において、各地域の実情に応じた自治体主導によるコミュニティバスや、デマンド交通などの導入が増加している。

本調査研究では、既往の地域公共交通に関するマニュアル・手引き及び、特色のある導入事例を基に、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で想定される論点を抽出し、既に地域公共交通としてデマンド交通及びコミュニティバスを導入している自治体に対しアンケート調査を実施し、全国の市区町村の取組状況をとりまとめた。

各検討プロセスでの特徴の把握

○検討を行った運行形態と決定理由

デマンド交通を選定した場合は約5割が乗合タクシーも検討し、コミュニティバスを選定した場合は約3割が既存路線バスのルートや停留所設置の工夫も検討していた。

運行形態決定の一番の理由は、デマンド交通、コミュニティバスともに住民からの利用しやすさに関する意見や少ない車両で広域運行が可能との回答が2割前後と多く、コミュニティバスでは路線やダイヤを分かりやすく設定できるという回答も1割強見られた。一方で、運行形態は検討開始時に既に決定していたという回答も1割前後あった。

○利用率の推計のための方法

利用意向の質問は設定していないという回答が約4割と最も多く、サービス条件を設定せず、アンケートで把握した導入時の利用意向の有無から利用率を設定との回答も多かった。停留所までの徒歩の分を含む所要時間や費用負担といった具体的状況を想定せず利用する意向を示す住民が存在する可能性や、実際の利用につながらないニーズまで過大に把握する可能性があることに注意が必要である。

○利用者数の見通しの活用

具体的な運行形態のほか、ルートやバス停位置、運行時間帯や運行曜日といった路線やダイヤ設定に関する事項への回答が2～4割と多かった。

○ルートやダイヤ設定の考え方

デマンド交通では、行政区域内の交通空白地域を小さくする旨の回答が7割弱と最も

多く、次いで既存の路線バスや鉄道との接続を考慮する旨の回答が6割弱と多かった。また、コミュニティバスでは、既存の路線バスや鉄道との接続を考慮する旨の回答が約7割と最も多く、次いで行政区域内の交通空白地域を小さくする旨の回答も7割弱、既存の路線バスと競合を避ける旨の回答が6割弱と多かった。

○運賃設定の考え方

デマンド交通、コミュニティバスともに利用者負担が大きくならないようにしたとの回答が5割強、市区町村の負担額が大きくならないようにしたとの回答は1割弱であった。

○運行開始にあたっての住民との協定や合意形成の内容

住民との協定や合意形成を特に行っていない旨の回答が約5割と最も多かったが、試験運行の実施に関する設定目標や本格運行の実施に関する設定目標という回答も一定程度あった。

○設定する目標

定量的な目標には、利用者数（日当たり利用者や1便あたり平均乗車人員）、収支率や補助額との回答が1～2割前後あり、定性的な目標には、住民に利用されること、利用促進を図ること及び高齢者・障害者等の交通弱者支援との回答がデマンド交通及びコミュニティバスで4割前後あった。

1. 調査の背景と目的

我が国において、全国的な少子高齢化やクルマ社会の進展等の中で、地域の生活の足の確保が大きな課題となっており、人口減少を背景として民間事業者によるバス路線の運行が困難となっている地域においては、持続可能な交通手段として、各地域の実情に応じた自治体主導によるコミュニティバスや、デマンド交通などの導入が増加している^{参考文献3)}。

その中で、全国各地において、地域にとって必要な公共交通に関する計画づくりや導入が徐々に進んできており、計画を策定しデマンド交通¹やコミュニティバス²等といった地域公共交通を導入した自治体では、地域に適した形態をさらに模索していくための見直しを行い、またこれから新しく計画策定を検討する地域では、これまで蓄積された事例を参考にしながら、効果的な計画・導入を図っていくことが重要になると考えられる。

そこで、本調査研究では、既往の地域公共交通に関するマニュアル・手引き及び、特色のある導入事例をもとに、事業者や住民等といった地域公共交通に関係する主体との合意形成や、導入する交通システムの選定に当たっての考え方、導入後に見直しを行う際のポイン

¹ 路線やダイヤをあらかじめ定めないなど、利用者のニーズに応じて、柔軟に運行するバス又は乗合タクシー。オンデマンド交通。

² 交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村が自らバス事業者として、またはバス事業者に委託して運行するバス。

ト等、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で想定される論点を抽出するとともに、既に地域公共交通としてデマンド交通及びコミュニティバスの導入を行っている自治体に対してアンケート調査を実施し、全国の市区町村での取組状況を取りまとめた。

2. アンケート調査の設計

(1) 調査項目

今年度のアンケート調査の設計においては、地域公共交通の導入に関する一般的な検討プロセスを整理するために、地域公共交通に関する既往のマニュアル・手引きの項目について横断的にレビューを行い、標準的と想定される項目を抽出して調査項目を設定した。また、加えて各自治体における取組の実情に鑑み着目すべきその他の項目についても、特色ある事例の検証を踏まえ調査項目に加えた。アンケート調査項目の構成を表1に示す。

表1 アンケート調査項目の構成

大項目	全体	小項目
1.全体、路線計画策定について	1-1 計画準備（自治体の全体計画と個別計画の位置づけ）	1-1-1 公共交通計画策定の有無
		1-1-2 公共交通計画策定の背景（問題、課題意識）
		1-1-3 公共交通計画での重視した項目（課題意識と対応策）
	1-2 各路線の地域での役割と位置づけ	1-2-1 方針・目標設定
		1-2-2 ターゲットの設定要因（課題設定）
		1-2-3 使用データ
		(1) 移動特性
		(2) 公共交通の運行（路線・停留所有無や事業者データの活用等）
	1-3 検討体制・役割分担と連携	1-3-1 自治体担当部署
		1-3-2 検討体制（関連主体）
		1-3-3 各主体の役割分担
		1-3-4 協議の場
		1-3-5 協議・検討の仕組みと考え方
2. 運行形態・運行方法の検討	2-1 運行形態	2-1-1 運行形態の検討の有無
		2-1-2 運行形態の検討要素
		2-1-3 運行形態の決定要因
	2-2 需要調査（ニーズ調査）	2-2-1 需要予測の前提条件・ターゲット設定
		2-2-2 需要調査における予測値の算出方法
		2-2-3 需要調査における予測値結果の活用
	2-3 運行計画の検討	2-3-1 ルート、ダイヤ設定の考え方
		2-3-2 運賃・収支検討の考え方
		2-3-3 運行事業者の検討、決定
		2-3-4 運行開始に向けたその他調整項目
	2-4 目標設定	2-4-1 目標の考え方
		2-4-2 具体的指標設定
	3.持続的運行のための留意点	3-1 サービス検討や改善の内容
3-2 地域公共交通の意識転換の基本的考え方		
3-3 利用促進の取組方法と具体策		
3-4 目標の評価		
3-5 見直し		

(2) アンケート調査の回収結果

平成 29 年度の調査³にてコミュニティバスもしくはデマンド交通の導入があると回答し、アンケート調査に協力頂いた市区町村に対して平成 31 年 1 月 21 日から平成 31 年 1 月 31 日までの期間で実施した。回収数はデマンド交通では 182 市区町村、コミュニティバスでは 236 市区町村、回収率はそれぞれ 80.5%、83.4%であった。

表2 アンケート回収状況⁴

	デマンド交通	コミュニティバス
配布	226 件	283 件
回収	182 件	236 件
回収率	80.5%	83.4%

3. アンケート調査の結果概要

(1) 各路線の地域での役割と位置づけ

① 路線の導入計画の検討

住民等のニーズに応じた導入対象地域、導入路線、停留所やダイヤを設定するため、当該対象地域の公共交通に関する課題や対象とする利用者層（ターゲット）を明らかにして、導入目的等を明確にすることが考えられる。これに関連して、アンケート回答結果では、導入により解決すべき課題として、「交通空白地域の解消」や「高齢者等の移動手段の確保」が約 8 割と多かったことが確認された。

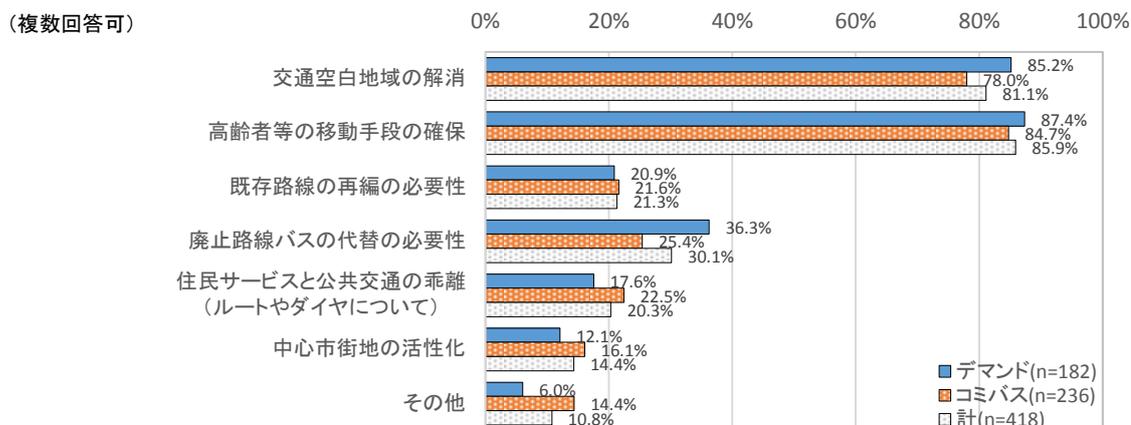


図 1 路線導入により解決すべき課題⁵

② 分析に使用するデータ

対応すべき課題の把握や利用者層を明確にするためには、可能な限り定量的に把握できるように、既存の統計データの活用や個別のアンケート、ヒアリング調査等を状況に応じて行うことが考えられる。これに関連して、住民の移動特性を把握した方法の質問についての

³ 国土交通政策研究所 (2018) 「多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究」、国土交通政策研究所報 第 70 号 ～2018 年秋季～ pp.54-67 を参考

⁴ コミュニティバス及びデマンド交通双方が導入されている自治体があるため、配布数と自治体数が異なる点に留意が必要である。

⁵ 以下図内では「デマンド交通」を「デマンド」、「コミュニティバス」を「コミバス」と記載する。

回答結果を図2から図5に示す。住民アンケートでは市区町村全域を対象に実施している回答が5割弱と最も多く、ヒアリング調査・聞き取り調査では、住民の会合や懇談会で把握したという回答が5割前後と多いことが確認された。既存統計データでは、通勤・通学の移動先が分かる国勢調査を活用したという回答が4割弱、公共交通事業者データでは、路線別の利用状況に関するデータを活用したという回答が5割弱と最も多いことが確認された。

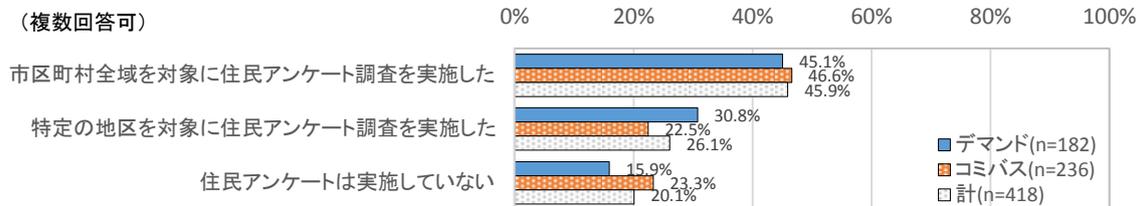


図2 住民アンケートの実施

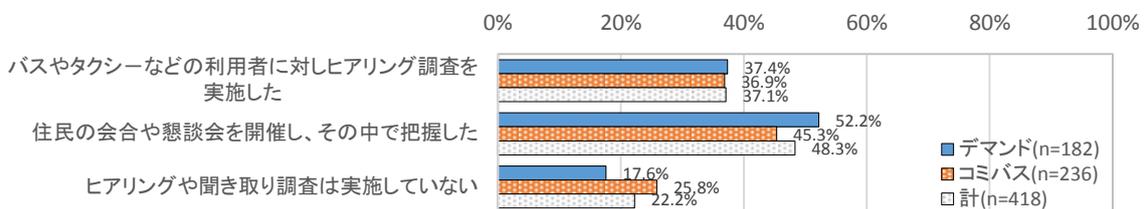


図3 ヒアリング調査・聞き取り調査の実施

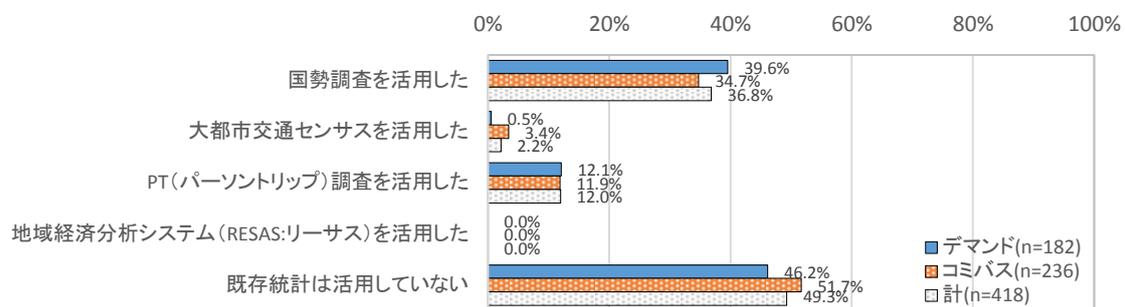


図4 既存統計データの活用

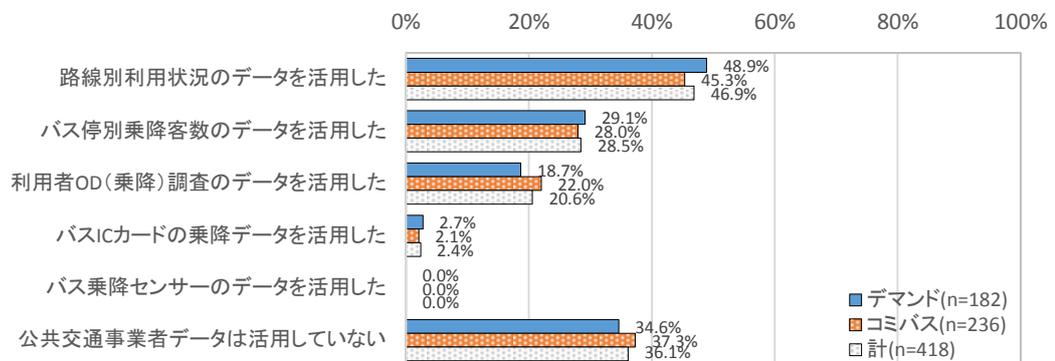


図5 公共交通事業者データの活用

(2) 検討体制と関係者の関与

公共交通に関する課題意識、路線導入の目的等を関係者間で共有するために、検討体制を構築し、その中で各関係者の役割分担を明確にすることが重要と考えられる。これに関連して、対象路線の導入計画策定に当たり、各主体がどのような役割を果たしたかの質問についての回答結果を表3に示す。いずれの項目も中心的な役割は市区町村が担い、補助的な役割として様々な主体が関与していることが確認された。多くの項目において、公共交通事業者（バス、タクシー）、住民が補助的役割を担っており、また、「運行計画の設定」、「目標設定」、「計画の評価」については、学識経験者も補助的役割を果たしている場合が確認された。

表3 各主体の役割

	中心的役割		補助的役割			
	市区町村	住民	バス事業者	タクシー事業者	住民	学識経験者
地域の現状・課題の把握	○	△	○		○	
利用者数の見直し調査	○		○		○	
システムの選定	○		○	○	○	
運行受託者の選定	○		○	○		
運行計画の設定	○	△	○	○	○	○
目標設定	○		○	○	○	○
関係者の合意形成	○	△	○	○	○	
計画の周知	○	△	○	○	○	
需要喚起の取組	○	△	○	○	○	
計画の評価	○		○	○	○	○

(凡例) ○：関与が多い △：一部の事例で関与が見られる（概ね回答全体の5%以上で関与）
 (備考) 今回アンケート調査をもとに作成

(3) 運行形態

① 運行形態の検討の必要性

検討開始時点においては、運行形態を1つに決定せずにコミュニティバスやデマンド交通の新規導入のほかに、既存の路線バスやタクシーの活用等の運行形態の案をいくつか設定することで、各案の利点及び欠点を比較でき、また、当該導入地域の対象となる住民の行動にあった手段を導入でき、利用者の増加や目標達成に役立つと考えられる。

これに関連して、検討を行った運行形態についての質問の回答結果を図6に示す。最終的にデマンド交通、コミュニティバスを選定した市区町村でも、その他の運行形態を検討していることが確認された。デマンド交通を選定した市区町村では、約5割が類似した小型の車両を使用した「乗合タクシー」を検討したという回答であり、コミュニティバスを選定した市区町村では、約3割が「既存路線バスのルートや停留所の設置を工夫する」ことについても検討を行っていることが確認された。

② 運行形態の決定要素と要因

各運行形態を決定する際、地形や道路網の制約、人口や施設分布状況、車両・予約設備等の導入・維持管理費などの条件を比較することが考えられる。

これに関連して、運行形態を決定した一番の理由の質問についての回答を図7に示す。運行形態を決定した一番の理由には、デマンド交通では「住民からの利用のしやすさに関する

意見」、「少ない車両で広域の運行が可能」という回答が2割前後で多く、コミュニティバスでは「少ない車両で広域の運行が可能」、「住民からの利用のしやすさに関する意見」が2割前後と多い回答であり、「路線やダイヤを分かりやすく設定できる」も1割強回答が確認された。

なお、「運行形態は検討開始時に既に決定していた」という回答も1割前後が確認された。

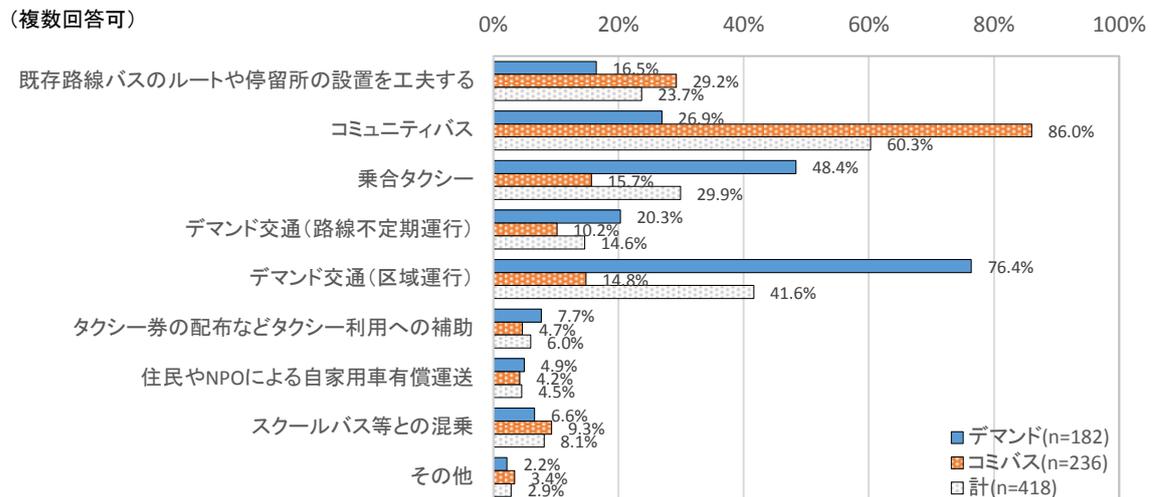


図6 検討を行った運行形態

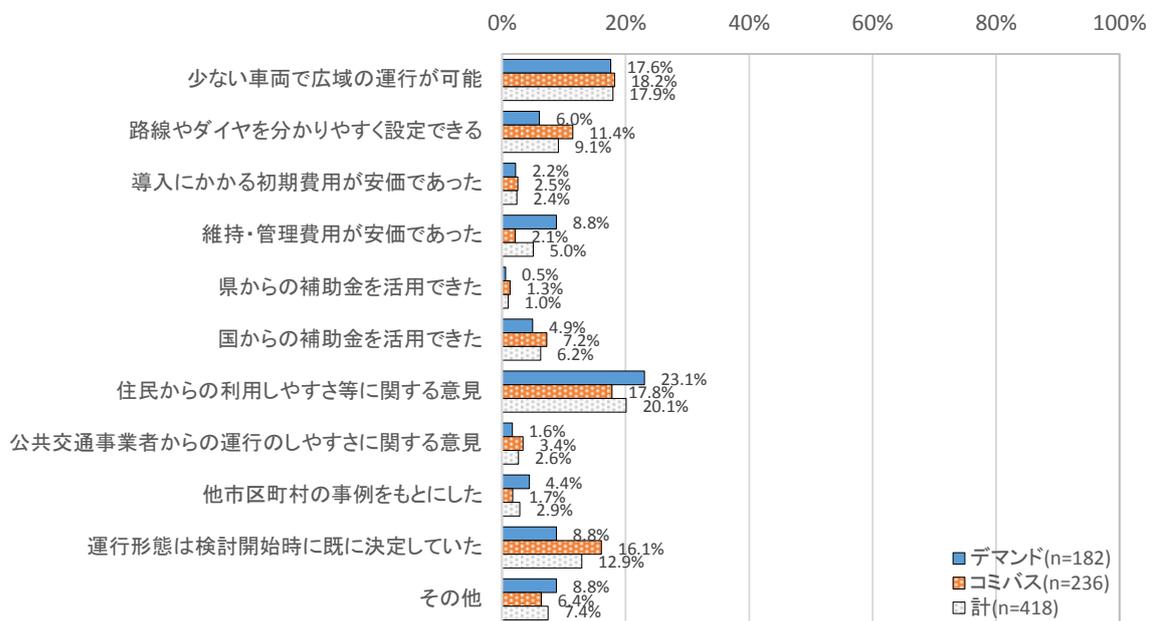


図7 運行形態を決定した一番の理由

(4) 利用者数の見通し(需要予測)における予測値の算出と結果の活用

実際の住民の行動実態に基づいた利用者数の見通しを立てるために、利用対象者層を設定し、導入される場合の利用率を推計するために利用意向の度合いについてアンケート調査を行う方法が考えられる。

これに関連して、利用者数の見通しを立てる際の利用意向の具体的な設定方法の質問についての回答を図8に示す。「利用意向は設定していない」という回答が4割前後と多く確認された。なお、「サービス条件を設定せず、アンケートで把握した導入時の利用意向の有無から利用率を設定」との回答も2～3割と多く確認されたが、停留所までの徒歩の分を含む所要時間や費用負担といった具体的状況を想定することなく利用する意向を示す住民が存在する可能性や、それにより実際の利用につながらないニーズまで過大に把握する可能性があることに注意する必要がある。

利用者数の見通しの活用に関する質問についての回答は、図9に示すように「具体的な運行形態」のほか、「ルートやバス停位置」、「運行時間帯」や「運行曜日」といった路線やダイヤ設定に関する事項に多く活用されているということが確認された。

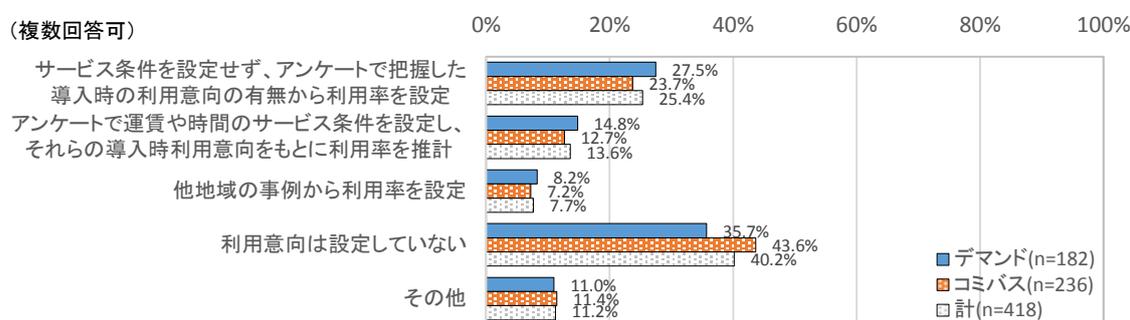


図8 利用者数の見通しを立てる際の利用意向の具体的な設定方法

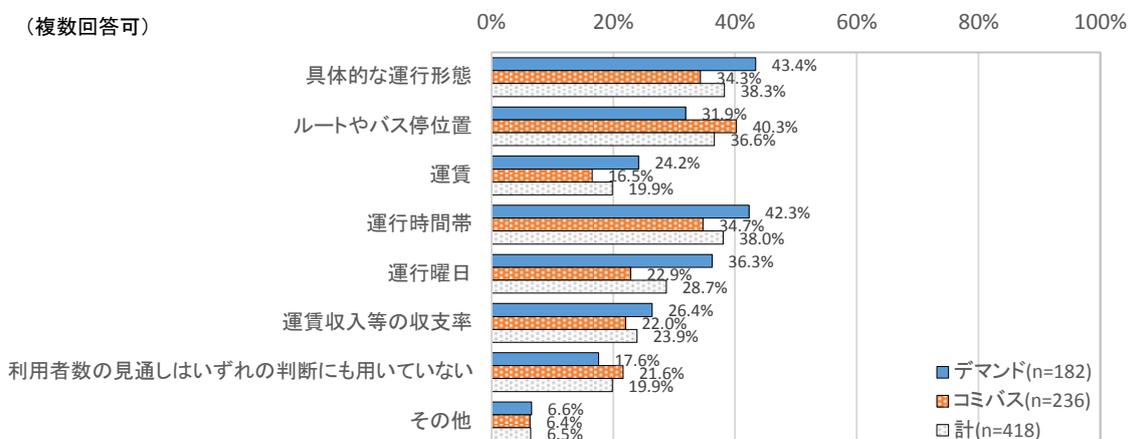


図9 利用者数の見通し(需要予測)をどのように活用したか

(5) ルートやダイヤ設定の考え方

ルート設定では、ニーズがある箇所を効率よく結ぶこと、ダイヤ設定では、可能な限り利用者の利便性を確保することが求められると考えられる。これに関連して、ルート・ダイヤを設定するにあたり考慮したことの質問についての回答結果を図10に示す。

デマンド交通では「行政区域内の交通空白地域を小さくすること」という回答が7割弱と最も多く、次いで「既存の路線バスや鉄道との接続を考慮すること」という回答が6割弱と多かったことが確認された。また、コミュニティバスでは「既存の路線バスや鉄道との接続

を考慮すること」という回答が約7割と最も多く、次いで「行政区域内の交通空白地域を小さくすること」という回答も約7割、「既存の路線バスと競合を避けること」という回答が6割弱と多かった。

また、その他路線に関する回答結果について、「利用者に分かりやすいように路線や運行経路が複雑にならないこと」という回答がデマンド交通で約4割、コミュニティバスで5割強、「既存の路線バスと競合を避けること」という回答がデマンド交通では約4割、「路線や運行経路が長距離にならないこと」という回答がデマンドで3割、コミュニティバスで約4割ということが確認された。ダイヤに関する回答結果について、デマンドバス及びコミュニティバスともに「利用者の生活パターンにあわせてダイヤを設定すること」という回答が約5割、「病院や商業施設の営業時間にあわせてダイヤ設定をすること」という回答が4割強、「利用者に分かりやすいダイヤを設定すること」という回答が約3割ということが確認された。

その他、デマンドバス及びコミュニティバスともに「乗継を考慮したルートやダイヤ設定をすること」という回答が約4割、「利用者数を可能な限り確保すること」という回答が約3割ということが確認された。なお、「収支が可能な限り改善されること」という回答については、2割弱と上記の回答に比べ低いことが確認された。

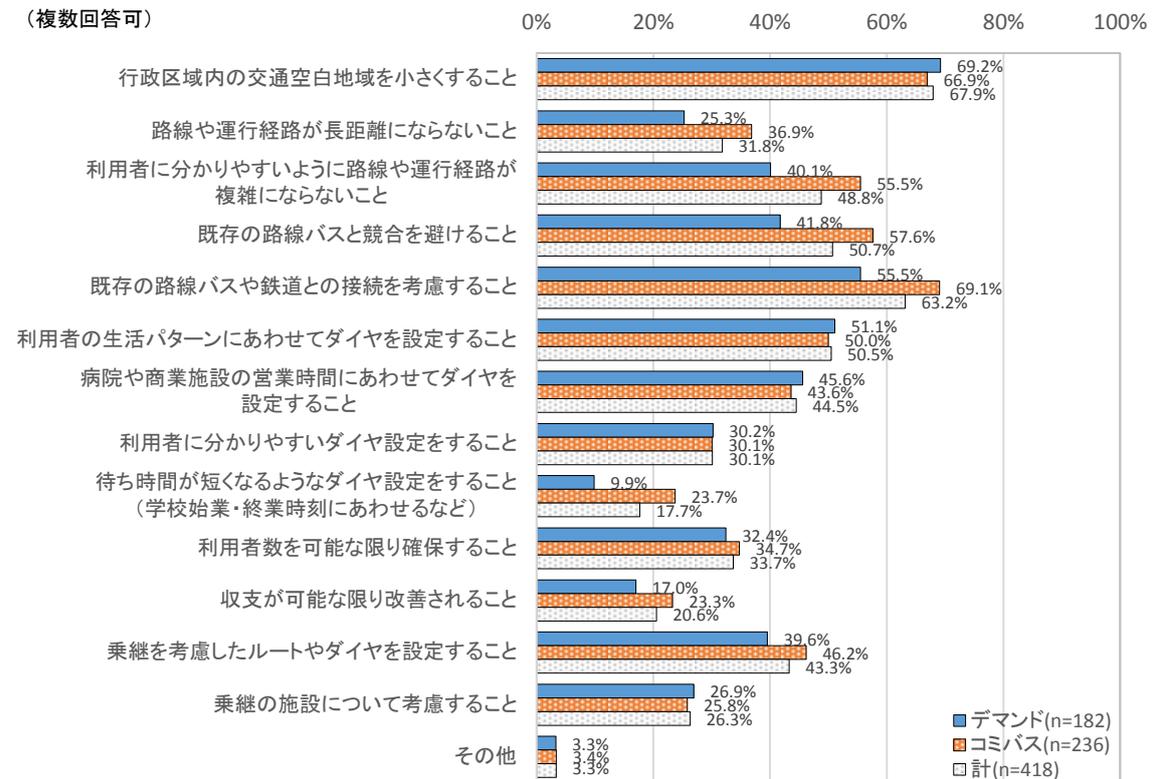


図10 ルート・ダイヤを設定するにあたり考慮したこと

(6) 運賃設定の考え方

運賃設定にあたり、利用者の負担とともに、市区町村の負担が大きくなるよう収支率

を検討することが求められる。これに関連して、運賃の設定方法の質問の回答結果を図 11 に示す。にデマンド交通、コミュニティバスともに、「利用者の負担が大きくなならないようにした」という回答が5割強と最も多いことが確認された。その一方で、「市区町村での負担額が大きくなならないようにした」という回答は1割弱と少ないことが確認された。デマンド交通やコミュニティバスでは、公的補助の下に市区町村の行政サービスの一環として住民に利用しやすい運賃設定を行う発想が状況によってあることが理由として推測される。

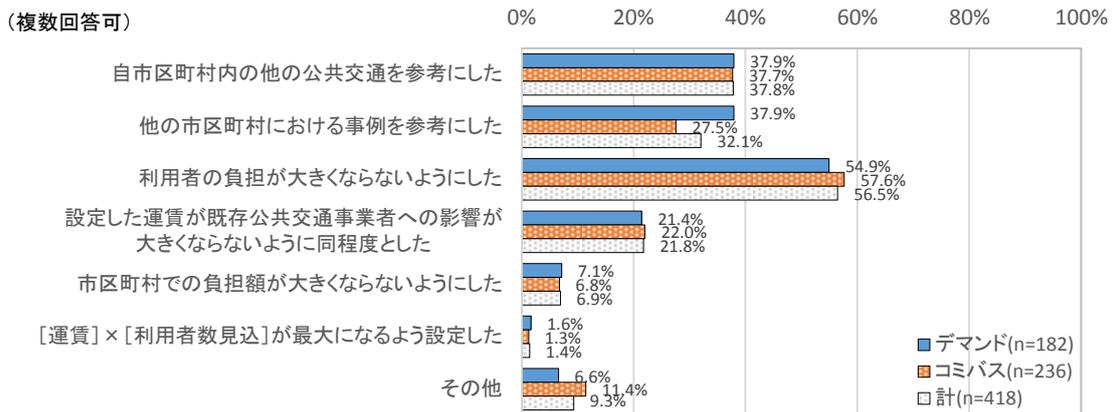


図 11 運賃の設定方法

(7) 運行委託事業者の選定方法

地域にとって求められる公共交通を運行するためには、継続的にサービスを提供できる運行委託事業者を選定できるような仕組みを取り入れることが必要と考えられる。

これに関連して、運行委託事業者の選定方法の質問についての回答結果を図 12 に示す。デマンド交通、コミュニティバスともに「最初から地元の業者に依頼することで計画を策定した(当該路線のみ・他路線と一括)」という回答が多かったが、「公募型プロポーザル方式」、「指名型プロポーザル方式」、「一般競争入札方式」、「指名競争入札方式」を採用したという回答も一定程度確認された。

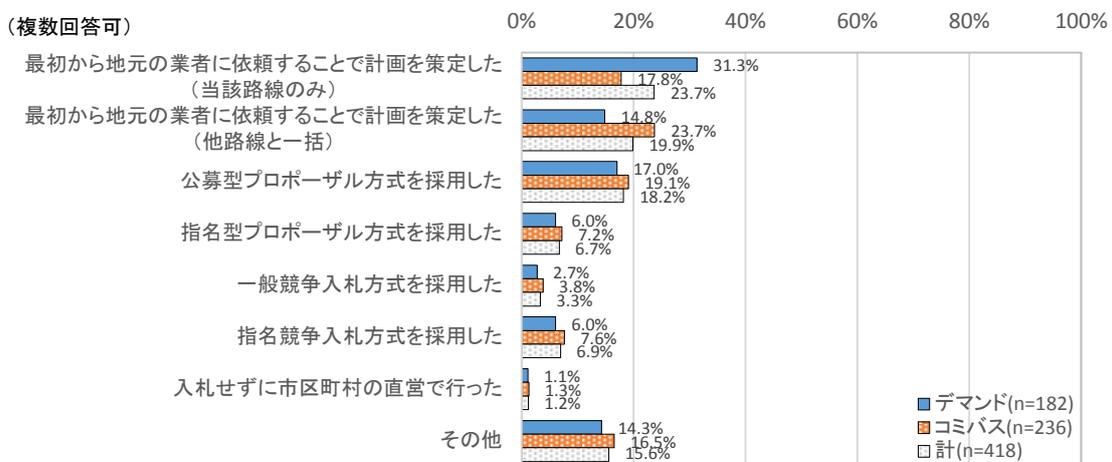


図 12 運行委託事業者の選定方法

運行委託事業者を選定する方法の決定理由の質問についての回答結果は、図 13 に示すように「地元公共交通事業者との信頼・協力関係を築くため」という回答がデマンド交通で3割強、コミュニティバスで2割強と最も多いことが確認された。

以下、「決定プロセスの透明性を確保するため」という回答がデマンド交通、コミュニティバスともに2割強、「市区町村の負担額を少なくするため」という回答がデマンド交通で2割弱、コミュニティバスで1割強、「公共交通事業者の競争や新規参入を促進するため」という回答がデマンド交通、コミュニティバスともに約1割ということが確認された。

委託金額の決定方法の質問の回答結果は、図 14 に示すように「公共交通事業者の見積りによる」という回答がデマンド交通で4割弱、コミュニティバスで約5割と多く確認された。

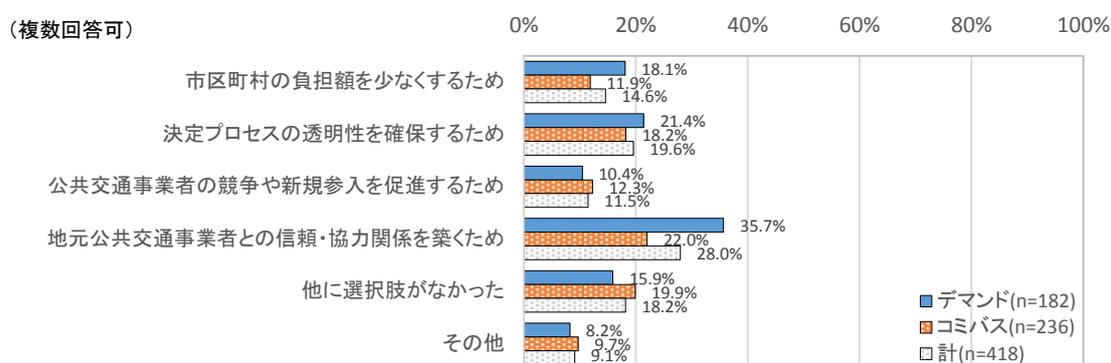


図 13 運行委託事業者の選定方法を決定した理由

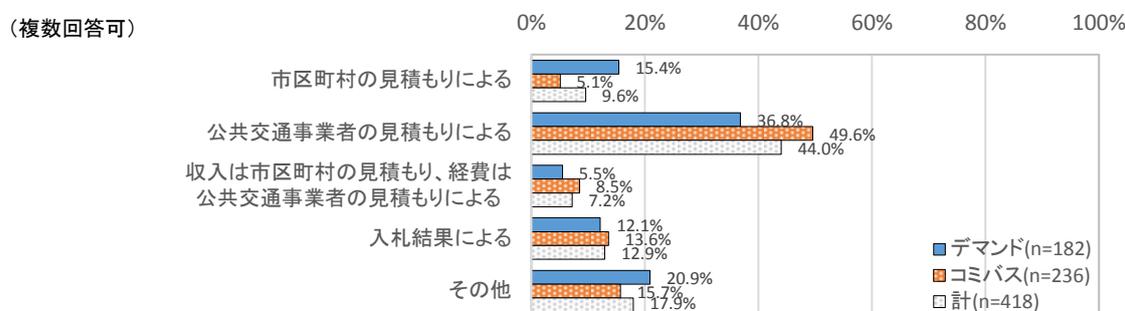
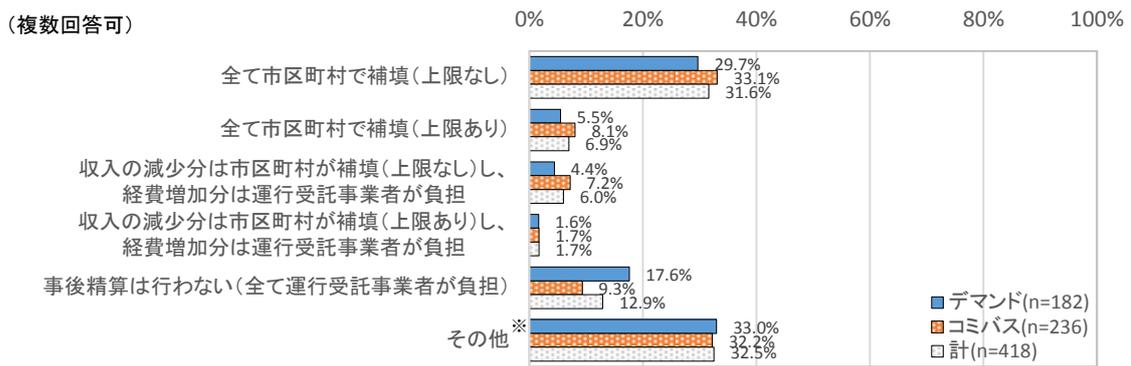


図 14 委託金額の決定方法

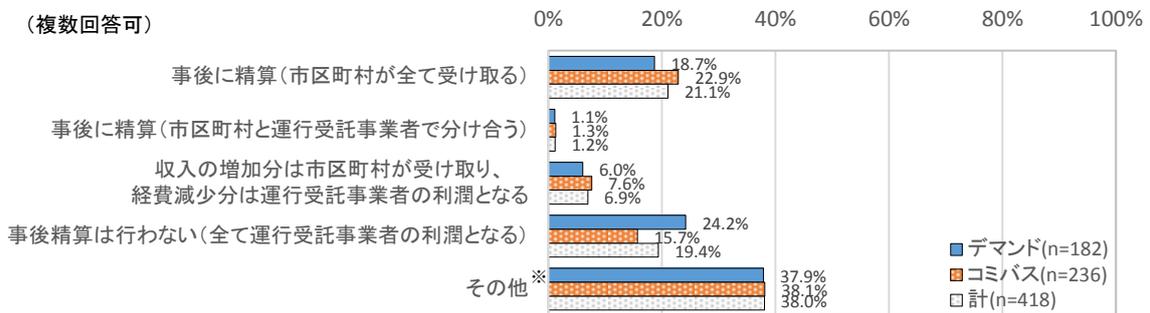
収入の増加や経費が減少した場合の負担について、その分担方法や対応方法を明らかにすることにより、市区町村と運行受託事業者の負担する範囲が明らかになると考えられる。

これに関連して、契約後に収益が想定より低い場合や高い場合における、市区町村と運行委託事業者との間の精算に関する取り決めの質問についての回答結果を図 15 及び図 16 に示す。低い場合は図 15 に示すように「全て市区町村が負担補填（上限無し）」という回答が約3割と多いが、高い場合は図 16 に示すように「事後に精算（市区町村が全て受け取る）」と「事後精算は行わない（全て運行受託事業者の利潤となる）」との回答がそれぞれ2割前後と多いことが確認された。



※その他の主な回答：契約をせず補助金として支出、地元協議会による支出、協議の上決定する 等

図 15 契約後に収益が低い場合の取扱



※その他の主な回答：運営団体（地域等）の利潤、黒字になることを想定していない 等

図 16 契約後に収益が高い場合の取扱

(8) 運行開始に向けた運行委託事業者や住民との協議・調整すべき項目

住民が自ら考えて積極的に利用促進を行うきっかけづくりのため、試験運行の実施や本格運行に関する住民との協定や合意形成を行う方法が考えられる。これに関連して、運行開始にあたっての住民との協定や合意形成の質問に対する回答結果を図 17 に示す。「特に行っていない」との回答が約5割と最も多かったが、「試験運行の実施に関する設定目標」や「本格運行の実施に関する設定目標」という回答も一定程度確認された。設定目標を達成できなければ本格運行に移行しない等、利用後も運行継続に関与を持たせるというヒアリング事例もある。

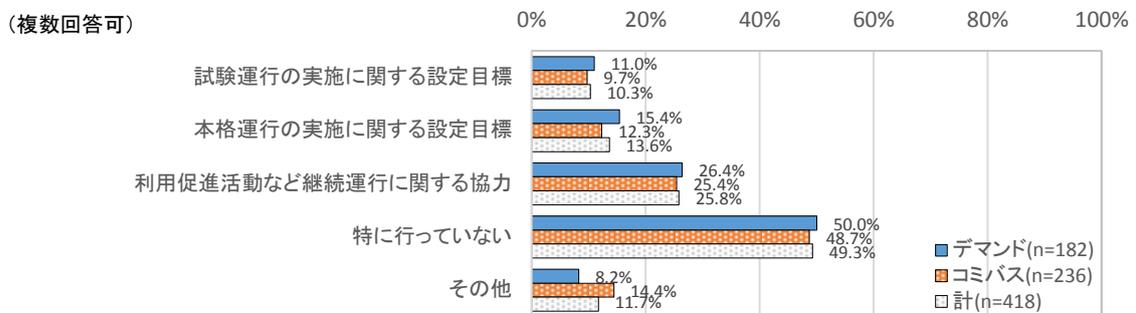


図 17 運行開始にあたっての住民との協定や合意形成

利用者数が想定より少ない、採算性が確保できず市区町村の負担額が想定以上に増加す

るなど、実際の運行時の問題や課題の発見・解決を素早く行えるように、まず運行開始前に期間を限定した実証運行や試験運行を実施する方法が考えられる。これに関連して、運行開始にあたっての実証実験の実施有無の質問についての回答結果を図 18 に示す。「実証実験や試験運行を行った」との回答が約 5 割あったことが確認された。

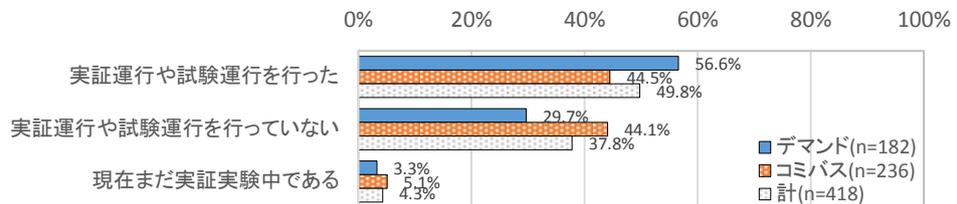


図 18 運行開始にあたっての実証実験の実施有無

実証実験の結果に関する質問についての回答結果は、図 19 に示すように「目標を達成したため本格運行を実施している」との回答が 5 割弱と最も多かったことが確認された。

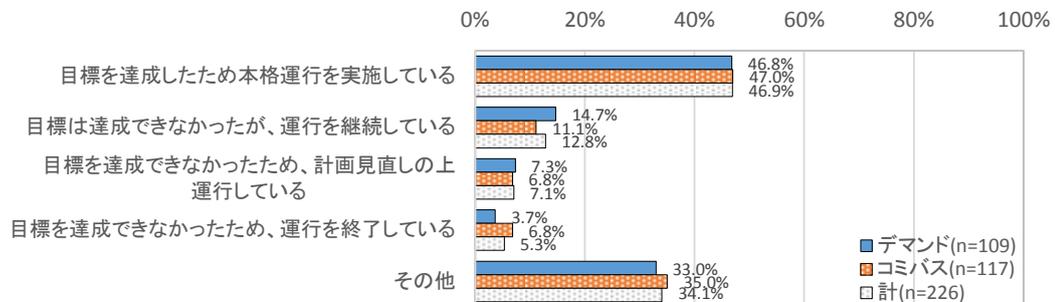


図 19 実証実験の結果

(9) 目標設定の方法と考え方

客観的に事業を評価するためには、各市区町村の導入目的やニーズにそって可能な限り定量化した目標設定を行うことが考えられる。これに関連して、具体的な目標設定の質問についての回答結果を図 20 及び図 21 に示す。

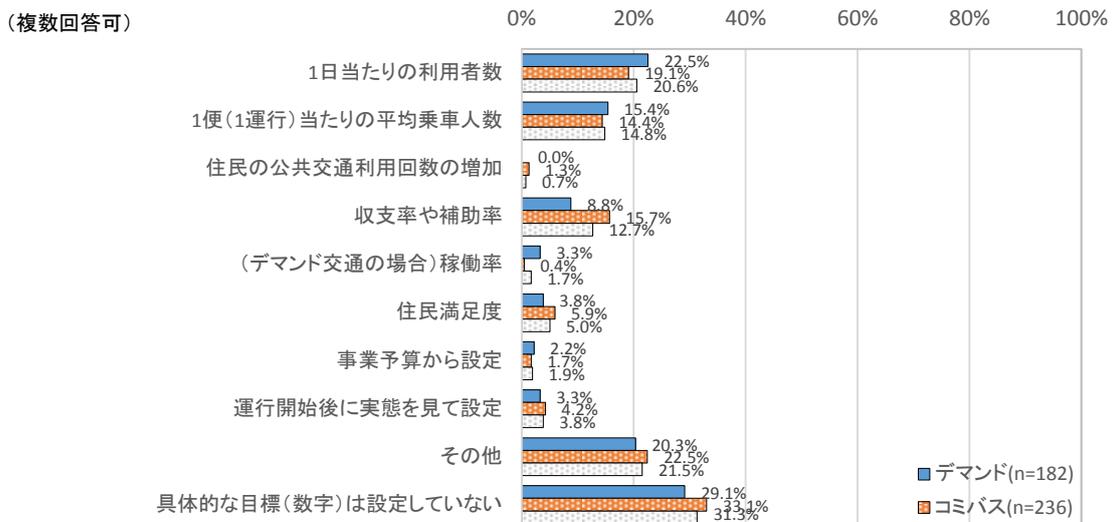


図 20 事業実施に当たっての具体的な目標(定量的な目標)

定量的な目標には図 20 に示すように、利用者数（1 日当たり利用者や 1 便当たり平均乗車人員）、収支率や補助額との回答が 1～2 割前後あることが確認された。定性的な目標は図 21 に示すように、「住民に利用されること」、「利用促進を図ること」、「高齢者・障害者等の交通弱者支援」との回答がデマンド交通及びコミュニティバスで 4 割前後あり、その他「住民の外出回数の増加」及び「公共施設の利便性向上」という回答が一定程度確認された。

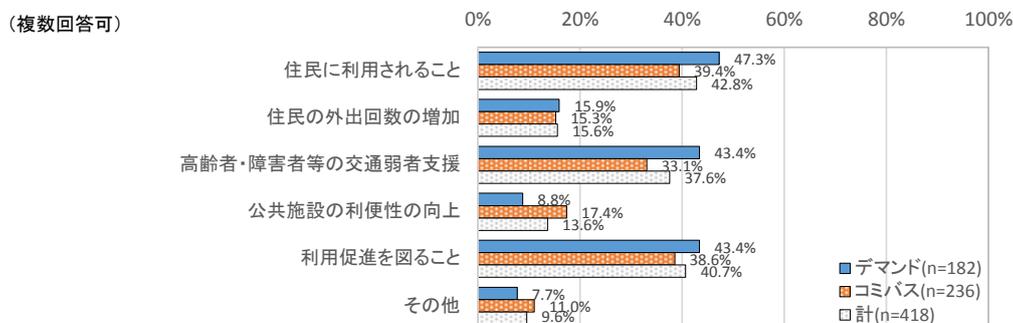


図 21 事業実施に当たっての具体的な目標(定性的な目標)

目標設定においては、既存バスの有無や公共交通の利用者層の規模等といった、その路線を導入する当該地域の実情により目安となる基準が異なる可能性があることから、その導入背景を踏まえることが望まれる。

これに関連して、目標設定の根拠の質問に関する回答結果については、図 22 に示すように「路線検討の調査結果に基づき設定」との回答がデマンド交通及びコミュニティバスで 4 割弱と多いことが確認された。

目標の達成度合いの考え方に関する質問の回答結果については、図 23 に示すように「行政市区町村内の他路線の実態をみて、達成が妥当と判断される目標を設定した」との回答がデマンド交通及びコミュニティバスで約 3 割と多いことが確認された。

目標が達成できなかった場合の取り決めに関する質問の回答結果については、図 24 に示すように「計画を見直し、目標が達成できるかを引き続き確認する」、「利用促進を実施し、目標が達成できるかを引き続き確認する」との回答がデマンド交通及びコミュニティバスで 2 割前後ということが確認された。なお、この場合、目標の達成状況の評価や改善すべき項目の検討をする際に必要となるのがモニタリングであると考えられる。

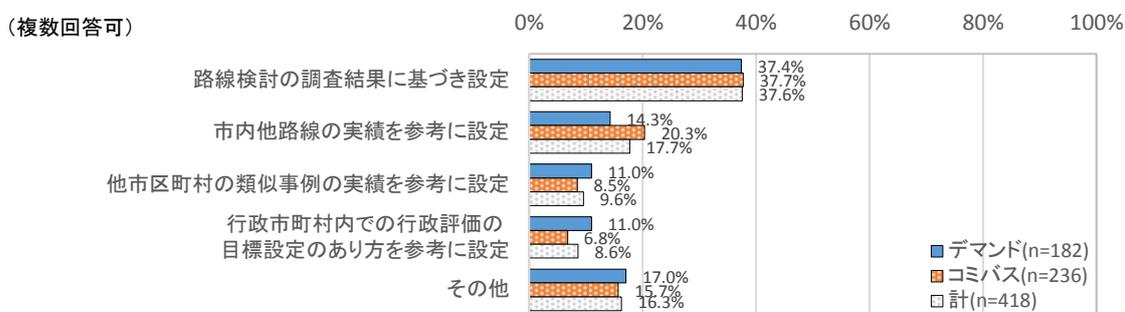


図 22 目標設定の根拠

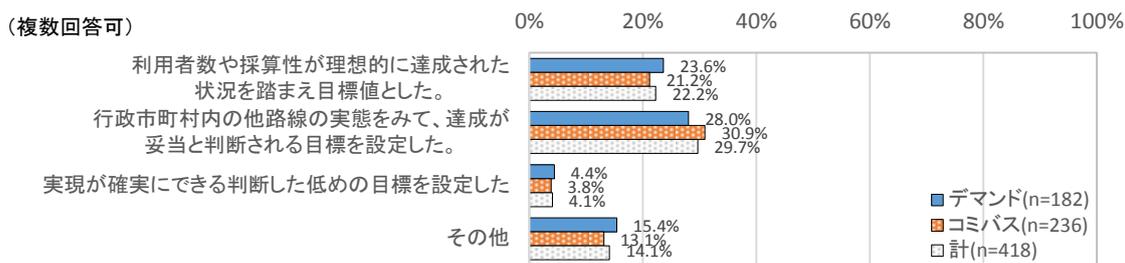


図 23 目標の達成度合いの考え方

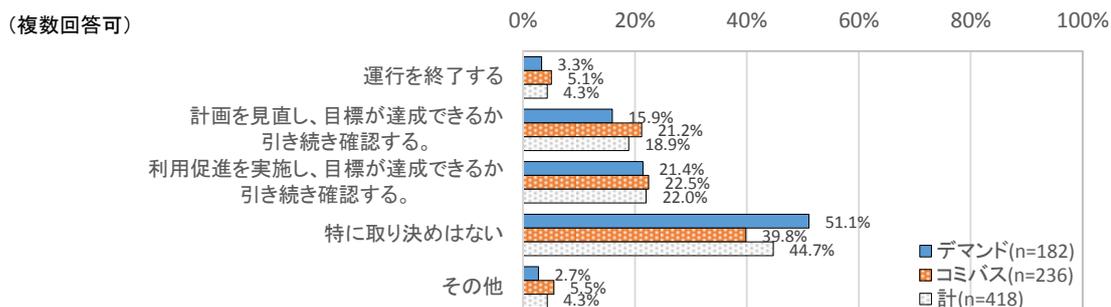


図 24 目標が達成できなかった場合の取決め

4. 運行形態を検討する上での留意点

デマンド交通及びコミュニティバスが導入されている地域の特徴が異なることが考えられる。これに関連して、人口規模と中山間地域の有無別の導入状況を整理する。

図 25 に示すように人口規模が大きくなるにつれてコミュニティバスを、人口規模が小さくなるにつれデマンド交通を導入する傾向が見られる。また、図 26 に示すように、農業地域類型別に見ると、都市的地域・平地農業地域では、コミュニティバスの導入が、中間農業地域・山間農業地域では、デマンド交通の導入が多い傾向が見られる。

これは中間・山間農業地域では狭隘な道路である場合や走行できる道路が限られることが多く、また、人口規模が小さく分散していることからデマンド交通の導入が多くなるものと考えられる。

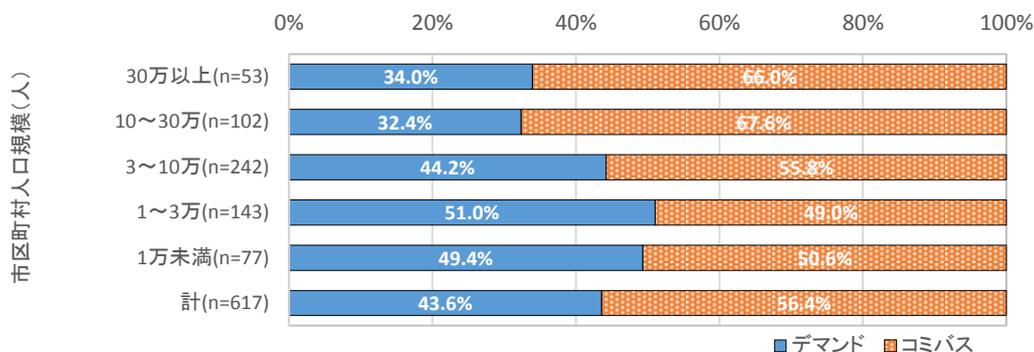


図 25 人口規模別導入状況

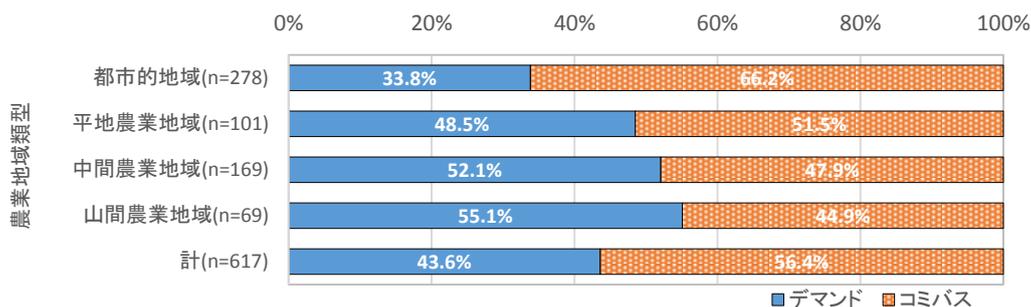


図 26 農業地域類型別導入状況⁶

5. まとめ

本調査研究では、デマンド交通及びコミュニティバスにおける各導入プロセスに関する取組項目及び内容について、既往の地域公共交通に関する手引き及び導入事例のレビューを通して論点を整理し、その内容を基に、デマンド交通及びコミュニティバスが導入されている市区町村へのアンケート調査を実施した。また、その結果から導入検討プロセスごとの取組状況の実態を把握した。

今後は、アンケート結果を踏まえ、地域公共交通における導入検討の各プロセスにて取組むべき内容、その効果や実際に取り組む上での課題についての分析と考察を試みる。

参考文献

- 1) 国土交通省 (n.d) 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律について、国土交通省サイト http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000055.html 2019年3月23日閲覧
- 2) 国土交通省 (n.d) 交通政策基本法について、国土交通省サイト http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport_policy/sosei_transport_policy_tk1_000010.html 2019年3月23日閲覧
- 3) 国土交通省 (2015.2) 「交通政策基本計画」 <http://www.mlit.go.jp/common/001069407.pdf> 2019年4月3日閲覧
- 4) 国土交通省 (2017.7) 「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会 提言～次の10年に向かって何をなすべきか～」、国土交通省サイト www.mlit.go.jp/common/001194308.pdf 2019年4月11日閲覧
- 5) 国土交通省 (2018.12) 「地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き」第4版、国土交通省サイト http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000058.html 2019年4月11日閲覧

⁶ 農業地域累計は、農林水産省の定義により、可住地に示す DID 人口、人口密度、宅地率、高知率、林野率により分類される。

①都市的地域：可住地に占める DID 面積が 5%以上で、人口密度 500 人以上又は DID 人口 2 万人以上の旧市区町村又は市区町村。「可住地に占める宅地等率が 60%以上で、人口密度 500 人以上の旧市区町村又は市区町村。ただし、林野率 80%以上のものは除く」。

②平地農業地域：「耕地率 20%以上かつ林野率 50%未満の旧市区町村又は市区町村。ただし、傾斜 20 分の 1 以上の田と傾斜 8 度以上の畑の合計面積の割合が 90%以上のものを除く」。「耕地率 20%以上かつ林野率 50%以上で、傾斜 20 分の 1 以上の田と傾斜 8 度以上の畑の合計面積の割合が 10%未満の旧市区町村又は市区町村」。

③中間農業地域：「耕地率 20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村又は市区町村」。「耕地率 20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村又は市区町村」。

④山間農業地域：「林野率 80%以上かつ耕地率 10%未満の旧市区町村又は市区町村」。

世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略(その5)

～豪州における新都市開発～

主任研究官 石田 哲也

Key word : 計画都市、臨空都市、鉄道・沿線開発モデル、都市開発における付加価値戦略、医療産業都市、災害に強い都市

1. はじめに

近年アジアを中心にメガシティといわれる大規模な都市が多く出現していることに伴い、都市開発モデルへの関心が高まっている。都市では産業集積が進むことにより経済成長が促進され、また情報やアイデア、知識の交換により研究開発やイノベーションが進展し、高い生産性を実現するなどのメリットがある一方、都市内に急速に人口が流入して発生する極端な貧富の差や不十分なインフラ整備によるサービスレベルの低下などで生活環境が悪化するケースも存在する。

アジアなど新興国の都市の場合、地域にもともと存在した中核都市に周辺の農村などから流動人口が流入して、自然発生的にメガシティが形成されるケースが多いが、一方、そのような人口増加圧力を見越して全く新しい場所に高付加価値な新都市を建設する意欲的な取り組みも行われている。

今回は、先進国でありながら今後も継続的に人口の増加が見込まれるため、新たに都市を作るための試みが始まったばかりのオーストラリア連邦（以下、豪州）ニューサウスウェールズ州（以下、NSW 州）の西シドニー臨空新都市（WSA : Western Sydney Aerotropolis）について紹介するとともに、今後どのような都市づくりが行われようとしているのかにつき考察を行うこととしたい。

以下、第2章では、西シドニー新都市開発プロジェクトについて考察を行う前に豪州の社会経済情勢について概観する。第3章では豪州の中でも高度成長を続けるNSW州について概観したのち、①WSAにおいて進められている新都市計画、②WSAの都市づくりの設計図、③WSAにおいて求められる機能と日本としての戦略的取り組みの必要という3つの観点から考察を行う。第4章が本稿のまとめとなる。

2. 豪州の社会経済情勢

(1) 豪州の社会経済情勢

豪州は南半球にあり面積は769万km²（日本の20倍、世界第6位）の国であるが、総人

口は2,499万人（2018年：東京都、埼玉県、栃木県の人口の合計とほぼ同じ）と比較的人口が希薄な国である。人口の多くは東海岸のNSW州、ビクトリア州（VIC州）、クイーンズランド州に集中し、この3州で総人口の75%を占める。中でもNSW州は最大の727万人の人口を占め、州都で中心都市のシドニーには513万人が住んでいる。

表1 豪州の概要

人口	約2,499万人
面積	769万2,024km ² (日本の約20倍)
民族	アングロサクソン系等欧州系が中心。その他に中東系、アジア系、先住民など。
宗教	キリスト教52%、無宗教30%
言語	英語
主要産業	サービス、金融、運輸通信、鉱業、農業など
名目GDP	1兆3,379億米ドル
一人当たりGDP	55,707米ドル
実質GDP成長率	2.9%
物価上昇率	2.1%
主要貿易相手国	輸入：中国(18.0%)、米国(12.3%)、韓国(7.3%) 輸出：中国(30.6%)、日本(12.7%)、韓国(5.9%)
為替	1豪州ドル=79.28円=0.7115米ドル(2019年4月現在)

出所：外務省ホームページ

豪州大陸はもともと先住民の住む地であったが、1606年の蘭領東インド総督ウィレム・ヤンソンによる発見を経て、1770年に英国の海軍士官ジェームス・クックが領有を主張し、1788年に現在のシドニー（Port Jackson）周辺にNSW州植民地が設置され、流刑地として定住が開始された。その後ゴールドラッシュやプランテーション設置により中国人や大洋州諸島からの労働者の移民も一部入ってきたが、1975年までは基本的に白人優先の移民政策が取られたため、住民の8割以上が欧州系白人となった。そのような背景もあり、地理的には遠い英国とは現在でも深い絆で結ばれており、豪州は現在でもエリザベス女王を国家元首として戴く英連邦王国のメンバー国（Commonwealth of Australia）でもあることから、人種、文化、各種の社会システムなども含めて英国との関係が強く、法体系も英国法の流れを汲むコモン・ローとなっている。

一方、日本とはほぼ同じタイムゾーンに位置する（シドニーのあるオーストラリア東部時間（AEST）は日本標準時（JST）より1時間早い）という地理的な近接により、第2次世界大戦中には日本軍によるダーウィン空襲のような不幸な関係も生じたが、戦後は1947年以降民間ベースでの貿易が再開され、さらには1960年代以降は鉄鉱石、LNGな

どの資源を中心に対日輸出が始まり、経済的にも日本とは深い絆で結ばれてきたという歴史がある。

表2 豪州の歴史

1606年	オランダ人航海者で蘭領東インド総督のウィレム・ヤンソン(Willem Janszoon)が豪州北部地域に上陸。欧州人で初めてのオーストラリア到達。
1770年	英国人探検家クックが現在のシドニー郊外、ボタニー湾に上陸、英国領有宣言。
1788年	英国人フリップ海軍大佐一行、シドニー湾付近に入植開始し、初代総督に就任。
1851年	豪州において金山発見。ゴールドラッシュにより中国人を中心に移民が急増。
1901年	豪州連邦成立(六つの英国植民地の請願により連邦が憲法を制定。連邦制を採用)。(現在6州2特別地域) 移民制限法・大洋州諸島労働者法制定(中国人や大洋州諸島からの鉱山、プランテーションなどへの移民を制限)
1942年	日本軍によるダーウィン空襲
1947年	日豪民間貿易再開
1957年	日豪通商協定締結
1960年	鉄鉱石輸出解禁
1963年	日本への鉄鉱石の輸出が始まる
1975年	人種差別禁止法制定(白色人種以外の移民受入許容)
1976年	日豪友好協力基本条約を締結
1986年	オーストラリア法制定(英国からの司法独立獲得)。
1989年	日本へ西豪州からLNG輸出が始まる
1999年	共和制移行の是非を問う国民投票(結果、立憲君主制継続)。
2015年	日豪経済連携協定発効

出所：筆者作成

なお、豪州はその地理的位置から、北側で隣接するパプア・ニューギニア、インドネシアなどをはじめとする東南アジア諸国、同じ南半球に位置する南アメリカ諸国、アフリカ諸国とも関係が深い点については記憶しておいてよい。



図1 豪州全域図

出所：Google map

(2) 豪州経済と人口増加

バブル崩壊後低成長・経済停滞に悩んできた日本とは対照的に豪州は1991年以降現在まで、経済成長が続いてきた。このように長期の経済成長が続いた背景には、中国経済の成長に伴う資源需要の増加を主な要因として見ることができるが、2010年以降の中国からの資源需要減少と時を同じくして、NSW州やVIC州において住宅投資に代表される内需主導型成長が始まり、2010年代以降も豪州では経済成長が続くこととなった。結果として2018年の一人当たりGDPはUS5万7千ドル（世界第11位）の水準に達している。

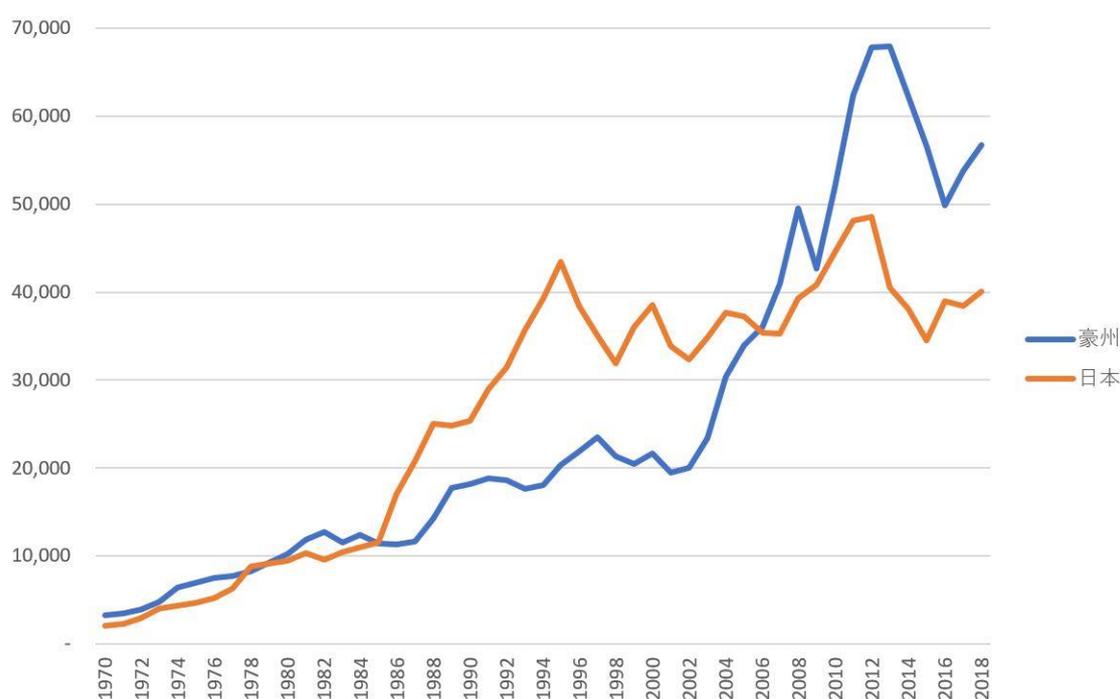


図2 豪州の一人当たりGDP

出所：世界銀行・IMF

住宅需要の増加は、近年の若年層を中心とした高学歴・高所得の技術移民の増加が背景にあり、近年は毎年20万人程度の移民受け入れが行われてきた。前述の通り人口が希薄な国土であることから、内陸部には増加人口を受け入れる土地も多く存在し、また高学歴・高所得の移民により、地域の投資や産業の高付加価値化も望まれる。

さらには、技術移民の中心は若年層が中心であることから、住宅や自動車などの耐久消費財を中心とした消費も旺盛であり、また比較的大きな住宅の購入も可能であることから更に出生率の向上に寄与するという人口・経済の好循環が形成されている。

特に人口増加の著しいNSW州やVIC州を中心として、増加する人口に対応して政府によるインフラ整備も積極的に行われ、それが更に景気の底上げに寄与している。

なお、豪州は PPP/PFI 先進国としても知られ、1990 年代後半から有料道路や空港などの民営化（長期リース）が積極的に行われてきた。世界に先駆けて PPP を導入したことで、マッコーリー銀行やレンドリースなどの豪州インフラ・都市開発プレイヤーは、国内で蓄積してきた実績やノウハウをもとに積極的な国際展開を行うとともに、豪州の年金基金（Superannuation）もインフラや不動産というリアルアセットへの投資機会・経験を得ることで、長期安定的な運用を行ってきた。更には PPP 手法を公共投資に積極的に活用したことで、連邦政府、州政府共に S&P 信用格付の最高位である AAA を維持している。

3. NSW 州の社会経済情勢と WSA において進められる新都市建設プロジェクト

第 2 章において述べた通り豪州東海岸の NSW 州、VIC 州においては技術移民を中心に人口増加が続き、結果として住宅・自動車などの消費増大、人口増に対応するためのインフラ投資の結果として経済成長の好循環が続いている。

WSA を含む西シドニー地域（Greater Western Sydney Region）は、全人口のうち 37.8%が海外生まれであり、豪州全体の 28.2%と比較しても高い数字となっている。なお、2001 年の海外生まれの比率は 32.1%であることから、近年この地域への海外生まれの人口が増えていることが読み取れる（表 3）。とりわけ過去 15 年について見るとインド、中国、イラク、韓国からの移民者が多く、結果として国全体の構成比を大きく上回る数値となっている。

表 3 西シドニー地域の海外生まれ人口

出生地	西シドニー地域(2016年)	構成比 (%)	同地域(2001年)	増減率 (%)	豪州全域(2016年)	構成比 (%)
インド	87,364	4.0	18,936	361.4	455,388	1.9
中国	67,407	3.1	29,275	130.3	509,557	2.1
ベトナム	61,355	2.9	46,629	31.6	219,357	0.9
英国	50,466	2.3	67,225	△24.9	1,403,096	5.8
フィリピン	49,028	2.3	31,717	54.6	232,384	1.0
レバノン	38,758	1.8	32,282	20.1	78,651	0.3
イラク	36,822	1.7	13,603	170.7	67,355	0.3
ニュージーランド	36,512	1.7	28,997	25.9	518,462	2.2
フィジー	24,588	1.1	17,534	40.2	61,473	0.3
韓国	19,337	0.9	8,946	116.2	98,775	0.4
海外出生者合計	816,548	37.8	556,489	32.1	6,325,428	26.3
(参考)豪州出生	1,215,044	56.3	1,070,883	13.5	15,614,835	64.9
総人口	2,157,938	100.0	1,732,741	24.5	24,051,057	100.0

出所：西シドニー大学 The Centre for Western Sydney、Australian Bureau of Statistics データより筆者作成

以下では、豪州でも最も人口が多く、また経済力も高い NSW 州のシドニー市において進められている WSA プロジェクトの概要について紹介を行うとともに考察を行うこととする。

(1) WSA において進められている新都市計画

2016 年 11 月、シドニー都市圏委員会 (GSA : Greater Sydney Commission) から 2056 年までの 40 年間にわたるシドニー都市圏計画が発表された。

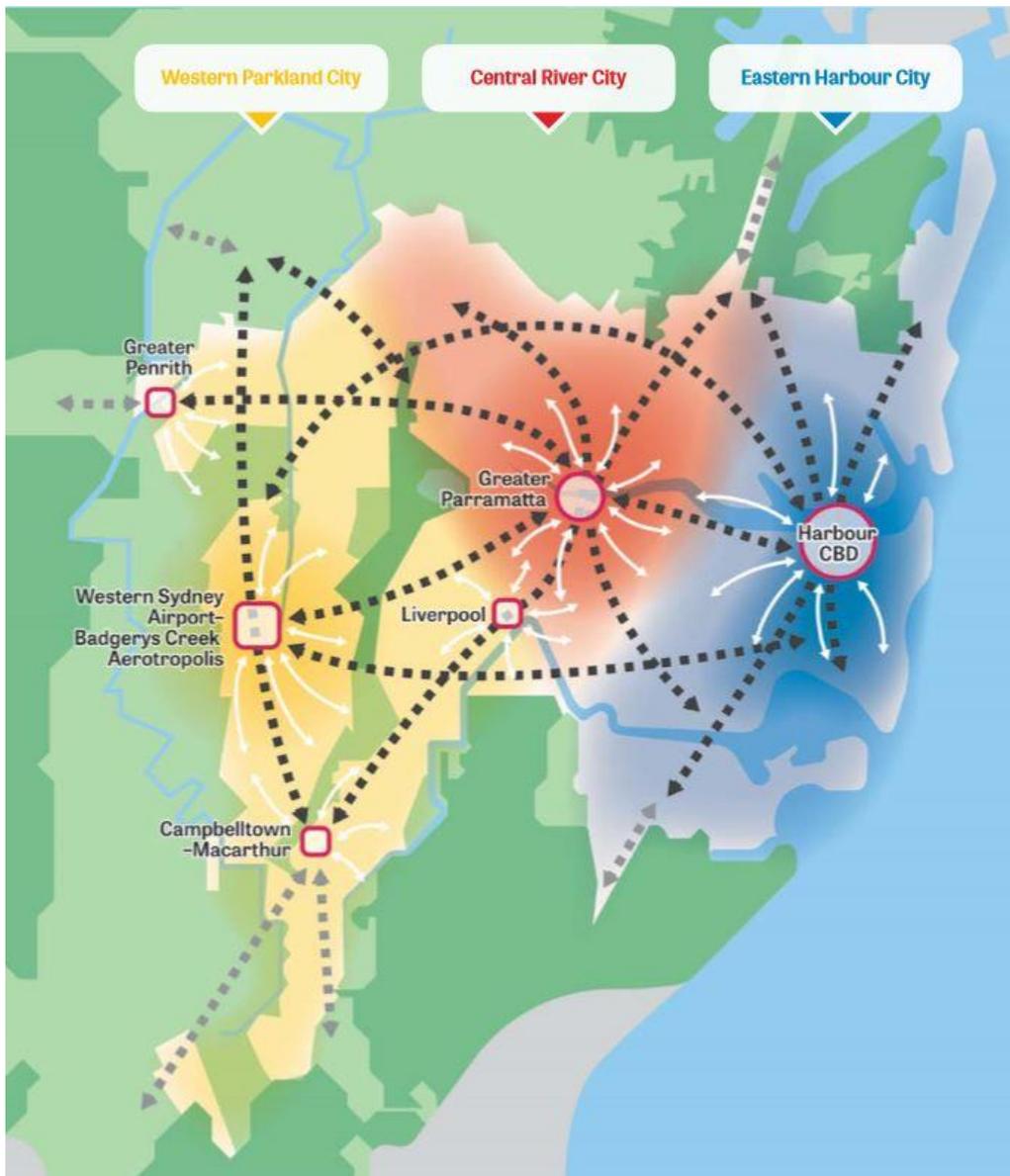


図3 Aerotropolis の概要

出所 : NSW Government

計画はシドニー市全体を6つの部分に分けそれぞれ今後20年間にわたる長期計画を提示したもののだが、シドニー都心（CBD）から約44km離れたBadgerys Creek（以下、BC）に新たに西シドニー空港を建設し、その周囲にAerotropolisという新都市を建設するものである。

CBDから44kmといえば、今から50年以上前（1966年に事業決定）日本で造成された人工都市・多摩ニュータウン（多摩市、稲城市、八王子市、町田市）と丸の内の間とほぼ同距離に位置することになるが、2つ事業のコンセプトは全く異なるものである。すなわち、多摩ニュータウンにおいては住民は基本的に丸の内などの東京CBDへ通勤することが前提とされたが、WSAにおいてはAerotropolisに居住する人々は原則、西シドニー空港周辺に作られる新都市において今後創出される産業に従事することが想定されており、GSA発表のビジョンにおいては通勤時間は30分以内とされている。

現在のAerotropolisはBadgerys Creekという人口225人の丘陵地であり、近隣の既存集落であるPenrith（人口1.3万人、BC北方20km）、Campbelltown（同1.3万人、BC南方30km）、Liverpool（同2.8万人、BC東方20km）までもそれぞれ20キロ以上離れている。現状BCには都市鉄道は通じておらず、シドニーCBDへ出るためには自動車を利用するか、上述のPenrith、Campbelltownまで来ている都市鉄道が最も近いアクセスである。



図4 西シドニー8自治体と主要既存インフラ

出所：The Centre for Western Sydney データに追記

BC には 2026 年に西シドニー空港（滑走路長 3,700m）が新たに開港する予定で現在建設が進められている。現行のシドニー空港は、夜間の飛行制限があるため現在の豪州の人口増、経済成長を支えるためには制約条件となることが予想されており、西シドニー空港は 24 時間空港として運営される。これにより開港時には 500 万人、5 年後の 2031 年には 1,000 万人、37 年後の 2063 年には最大 8,200 万人が利用できる空港となるとされる。

PPP や民営化が活用されることの多い豪州だが、空港建設及び当初の空港運営主体として、連邦政府出資会社の Western Sydney Airport Co が担当し、2017 年の連邦予算により、空港建設のために連邦政府が今後 10 年間にわたり 53 億豪ドルを投資することが決まった。更には空港建設と合わせて Aerotropolis 開発や既存鉄道から空港・臨空都市へのアクセスのための鉄道や道路新設も必要となるため、総額 200 億豪ドルの資金拠出が予定されている。

（２） WSA の都市づくりの設計図

WSA 建設にあたり、連邦政府は、NSW 州、周辺の 8 自治体（City of Blue Mountains、Camden Council、City of Campbelltown、City of Fairfield、City of Hawkesbury、City of Liverpool、City of Penrith、Wollondilly Shire）との間で 20 年間にわたる西シドニー都市協力協定（WSCD:Western Sydney City Deal）を 2018 年 12 月に締結し、本プロジェクトを連邦、州、地域の三位一体で進めていくことが確認された。



図5 西シドニーの人口増加

出所：NSW Government

現行、空港整備を除いては大まかな土地利用計画が定められているのみであり、南北を

結ぶ都市鉄道の路線についても決定していない。また、西シドニー地区の人口についても2016年度の約100万人から20年後の2036年には1.5倍の153万人まで増加するであろうという概略の想定が行われている。

ビジョンには、優先セクターとして宇宙航空・防衛産業、食品・農産物産業、健康・高技術医療、教育、貨物・物流、観光業、スマートシティなどの分野が記載されているが、それらの人々が働くための産業やそれに伴い発生する雇用についても、逆算により20万人程度の雇用創出が必要と述べているだけで、具体的にどのような産業によりどれだけの雇用が生み出されるかの具体的な議論には至っていない。

ただし、投資を推進するための許認可関係のワンストップ窓口の設置や理数系に特化した大学との産学官連携のハイテク関係のR&Dを推進するための仕組みづくりなどきめの細かい対応体制が議論されており、むしろ最初からすべて決めてしまうやり方ではない分、今後の社会経済情勢の変化にも柔軟に対応できるプロジェクトになる可能性がある。

(3) WSAにおいて求められる機能と日本としての戦略的取り組みの必要

2018年度末にかけて、連邦政府以下NSW政府、地方自治体の間でWSCDが締結され、本格的な執行体制が整うとともに、事業者の呼び込みやより具体的な街づくりのプランのための仕組みづくりが開始された。



図6 UR 都市機構の覚書調印

出所：UR 都市機構

2018 年末には日本の UR 都市機構、三井住友銀行、三菱重工業、日立製作所が NSW 州政府と MOU (Memorandum of Understanding : 覚書) を結んだ (オーストラリア貿易投資企業庁(2018)、UR 都市機構 (2018)、Hitachi Ltd (2018))。

日本がこれほど早い段階から外国での街づくりに関わるのは珍しい例である。もちろん、豪州側は日本のみならず他の国との協力関係を模索していくものと思われるが、本件は特に政府系機関である UR 都市機構が主体的に関わることで、日本の過去の経験を活かした魅力的な都市づくりを発信するチャンスである。

日本としてはこの機会を積極的に活用していくべきであり、今回 MOU を結んだ民間企業のみならず、アイデア次第ではより多くの分野の企業にとっても新たな展開を可能とする潜在性を秘めていると考えられ、UR 都市機構とともに日本政府としても積極的に日豪協働案件として関わっていく意義があるものとする。

例として第 1 に、現状あまり都市化が進んでいない場所における新たな街づくりであるため、先進技術の実験場として協力していくということも考えられよう。日本国内では様々な制約からなかなか行うことが難しい自動運転やドローンなどの最近技術についても、豪州側と共同することで事業のテストを行わせてもらうのも一案である。先進国である豪州である故に先進技術についての知財保護についての不安も少なく、また豪州と組むことで英語圏や地域的に近接している東南アジアなどの市場での展開 (マーケティング観点) もより容易になることであろう。

第 2 に、豪州が強みを持ち、日本も今後強化をしていきたい食品分野での日豪協力も有望分野である。協業することでの英語圏や東南アジアへのマーケティング面での強みはもちろんのことながら、気候が逆転 (日本の夏は豪州の冬) していることを逆手に取り、協業することで 1 年中安定的に同様な食品を供給することも可能である。

第 3 に、医療分野での協業による国際展開へ向けた強みを生かせる点である。第 2 章で述べた通り豪州、特に西シドニー地区は世界各地からの移民もしくはその子孫の比率が多く、様々な人種がこの地域に居住していることから、その特徴を生かして様々な条件のもとで臨床試験を行うことが可能となり、前述のマーケティング的優位性とも合わせて、国際展開でより競争力を持つことが可能になる。

なお、このような産業面での WIN-WIN 型の協力のみならず、これまでの国づくりにおいて築き上げてきた日本の高度なインフラ技術を WSA を中心に展開することで、日本では今後需要が減っていくインフラ面での技術継承のための実践の場として豪州と協力していくということも可能であろう。第 3 章で見た通りプロジェクトサイト周辺は、現在は豊かな自然が広がっているが、今後都市化が進むことで、適切な災害対策も必要となるであろう。実際、NSW 地域においても近年洪水などの災害が発生し、また 2016 年には豪州東海岸地域において悪天候を原因とする大規模停電が発生している。もともと毎年多くの災害に見舞われる日本においては災害や電力供給などにおいても、「世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略 (その 4)」(PRI Review70 号) で紹介した越谷レイク

タウンなど、多くの経験値を持ちそれを支えるための技術も備えている。WSAにおいてこのような技術を展開することで、今後の技術継承も可能となる。更にはそのような技術を持って、第三国において豪州とともに展開するということも可能となろう。

4. まとめ

国土交通政策研究所では、本年度は新興国・地域における「都市開発のありかた」についての研究を進めている。「世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略」の5回目である本論では、これまで4回にわたり日本・新興国における都市開発の先進事例分析を行ってきたことに対し、今回は先進国である豪州で予定されている西シドニー新都市開発プロジェクトにおける課題についての考察を行った。

現在、国土交通政策研究所で進めている「都市開発戦略研究」では、今後も日本を含む世界の先進事例の分析を進めるとともに、支援先国における潜在的な新規プロジェクトを含めたニーズの解決のために引き続き中長期的な研究を行っていきたいと考えている。

都市化はインフラや住宅などの整備のために多くの資金を必要とし、日本政府も各種の資金・技術協力を通じて新興国・地域に支援を行っているが、高齢者にとっても住みやすい都市づくり、災害などに対しても強く、自立的な都市づくりを進めることで、限られた財源を有効に使いより効果的な成果を得ることができると考えられる。

今後もさらにアジアを中心とする新興国・地域において都市化の傾向が強まることから、日本政府も各国・地域に対してよりメリハリのある都市化支援政策を考え続けていくことが重要であるが、ポリティカルリスクなどが比較的高いアジアなどの新興国への進出にあたっては、これまでの日本政府独自のODAを中心とした資金援助の仕組みに限らず、WSAにおいてURや様々な企業が取組むことで学ぶことのできる経験や両国協働のアプローチを活かすことで、それぞれの国の弱みを強みに変え、より持続可能性が高く、付加価値も高い都市開発が可能となると考えられる。

日本政府としては今回のディールを豪州における都市開発プロジェクトという枠組みを超えて、今後第三国において展開することも視野に入れながら進めていくことが望まれよう。

参考文献

- Australian Bureau of Statistics[2016] *Overseas born Aussies highest in over a century(Media release)*
- Brett Cooper [2019] *Australia An attractive Destination for Investment*
- Deloitte [2015] *Shaping Future Cities Designing Western Sydney*
- Hitachi Ltd[2018] “*Hitachi Signs Memorandum of Understanding with NSW*”

Government”, News Detail. <https://www.hitachi.com.au/about/news-releases/news-2018/181115.html>(閲覧日 : 2018 年 11 月 15 日)

- Liverpool City Council / PWC[2017] *Liverpool: the gateway to Sydney’s Aerotropolis*
- NSW Government / Greater Sydney Commission[2018] *Greater Sydney Region Plan, A Metropolis of Three Cities*
- NSW Government [2018] *Western Sydney Aerotropolis Investor Guide, Envisage the future, starting now*
- 石田哲也 (2018) 『世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略 (その 1)』国土交通政策研究所 PRI Review 68 号 (2018 年春季)
- 石田哲也 (2018) 『世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略～日本の沿線都市開発事例～ (その 4)』国土交通政策研究所 PRI Review 71 号 (2018 年冬季)
- オーストラリア貿易投資促進庁 (2018) 『NSW 州政府、西シドニーのエアロトロポリス (空港都市) 開発プロジェクトで日本の有力企業と覚書』, ニュース.
<https://www.austrade.gov.au/local-sites/japan/news/aerotropolis-mou> (閲覧日 : 2018 年 10 月 16 日)
- UR 都市機構 (2018) 『オーストラリア・ニューサウスウェールズ州と西シドニー新空港周辺地区における技術協力等に係る覚書に調印 ～海外インフラ展開法施行後、UR 初の覚書交換～』, 記者発表. https://www.ur-net.go.jp/aboutus/press/lrmhph000000jkw2-att/ur2018_press_1130_nsw.pdf (閲覧日 : 2018 年 11 月 30 日)

持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究(2018年度海外調査分)

前主任研究官 井上 夏穂里
研究官 中村 卓央
研究官 奥井 健太
総括主任研究官 林 正尚
副所長 藤崎 耕一

調査研究の背景と目的

観光客の急増、集中等による地域への影響が内外で近年意識されつつあることから、持続可能な観光政策の検討に資することを目的に、課題に対して特徴的な対策を講じている国・地域における状況や対策内容等の調査を2017年度より2年間計画で実施している。

2018年度海外調査の概要

2018年度は、2017年度に調査したバルセロナ等につき、欧州のベルリン（ドイツ）及びコペンハーゲン（デンマーク）、加えて東アジアのタイ及びソウル・水原（韓国）を対象に、現地調査を行い、取組状況を整理した。

ベルリンでは、中心部に集中しがちな New Urban Tourism の潮流に対応し、問題発生を制御して都市成長と整合するべく持続可能観光計画を州政府が策定した。住民の継続的な意識調査と対話、観光客の立場の体験及び問題解決のための政策形成への参加による受容意識の醸成、観光客の意識啓発のためのソーシャルメディアも活用した効果的な手法の追求、ICTの利用、横断的テーマ設定による観光資源開発及び隣接州との相互補完的連携による観光客の分散誘導等を、その多くをDMOである visit Berlin が担当して、推進している。

デンマーク首都圏では、観光の更なる成長が予測され、欧州他都市で発生している摩擦を防ぐため、DMOである Wonderful Copenhagen が持続可能観光戦略を発表し、地元らしさの体験に加えて持続可能性に貢献する観光ブランドを打出し、観光客と住民がふれあい、共に使える施設の促進による観光開発効果の住民による享受等の取組が行われている。

タイでは、政府の持続的観光特別地域開発管理機構が、地域社会に根ざした観光開発による経済効果等の住民等による把握等を促進する冊子を用意し、受入れ準備を行う地域社会における関係者作業グループの活動を支援し、地域社会に根ざした観光開発のための基準（GSTC¹確認）の政府による策定に貢献し、観光地づくりのPDCAを促進している。

摩擦が発生しているソウル内の地区では、観光許容時間指定、禁止行為案内版設置、ガイド教育、住民管理スタッフ養成等被害対策計画の策定に住民組織活動が影響した。世界遺産を有する水原では、住民と観光客が共生できる環境づくりが進められ、また、地域資源保全と地域環境に配慮した、韓国版持続可能な観光都市標準（GSTC確認）を開発した。

¹ Global Sustainable Tourism Council(GSTC, n.d.a)

第1章 調査研究の背景と目的

近年、観光客の急増、集中等による地域への影響が内外で課題として意識されつつあり、「持続可能な観光」は、観光政策において重要な観点となってきた。本調査研究は、課題に対して特徴的な対策を講じている内外の国・地域における状況や対策等の調査を通じ、持続可能な観光政策の検討に資することを目的に2017年度より2年間で実施している。

2018年度は、2017年度調査した国際機関や海外における持続可能な観光の視点や施策を踏まえ、国内の市町村へのアンケート調査及び現地調査並びに国内の課題を踏まえた海外調査等を実施し、国内の観光地において直面しうる課題や有効な施策等の整理を行っている。

これらのうち、国内の市町村へのアンケート調査及び現地調査については、国土交通政策研究所報第71号「持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究（中間報告）」にて概要を紹介しており、本稿では、海外の現地調査結果の概要を紹介する。

第2章 2018年度調査における重点テーマ

国内市町村アンケート調査及び2017年度調査を踏まえ3重点テーマを設定した²。本稿では、海外調査結果について、観光危機管理を除く次の2重点テーマを中心に報告する。

① 持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント

2017年度の国際機関や海外の調査では、持続可能な観光指標により、地域社会・経済・環境あるいは住民・観光事業者・観光客など総合的な観点から、観光による正と負の影響をマネジメントする手法について調査した。一方、国内では、観光客や消費額の増加に向けた指標が中心となっている³ため、持続可能な観光に向けた総合的な計画や指標等の導入・検討事例、住民等の意識把握や連携事例を調査する。

② 宿泊施設や開発への対応

2017年度、バルセロナにおける宿泊施設の居住区域との分離のための都市計画について調査したが、宿泊施設の立地や規模に関する規制見直しは、開発による自然、景観、住環境等への影響のほか、宿泊施設不足、観光客の分散化など多くの課題への対応手法の1つとなることから、これらの課題に対応する都市計画、景観計画等の取組を調査する。

第3章 海外の現地調査結果の概要

3.1 節 対象地域の概要

課題の発生状況や、持続可能な観光のための計画又はGSTC確認(recognition)を受けた基準を策定する等重点テーマに関する特徴的な取組状況を踏まえ、次を対象とした。

² なお、2018年度に連携して調査を実施している国土交通省総合政策局における国内外の事例調査は、混雑対策（交通対策・流入コントロール）や自然・文化保護を中心としている。

³ 2017年度調査報告書56～61頁参照

① ベルリン

中心部に集中しがちな **NewUrbanTourism** の潮流に対応し、問題発生を制御して都市成長と整合する持続可能観光計画をベルリン州政府が策定し、住民の継続的な意識調査と対話、観光客の立場の体験及び問題解決のための政策形成への参加による受容意識の醸成、観光客の意識啓発のためのソーシャルメディアも活用した効果的な手法の追求、ICTの利用、横断的テーマ設定による観光資源開発及び隣接州との相互補完的連携による観光客の分散誘導等を、その多くを **DMO** である **visitBerlin** が担当して、推進している。

② コペンハーゲン

コペンハーゲン市中心部で課題が発生しているが、観光の更なる成長が予測されるデンマーク首都圏では、欧州の他都市で発生している摩擦を防ぐため、当該首都圏の **DMO** である **Wonderful Copenhagen** が持続可能観光戦略を発表し、地元らしさの体験等に加えて持続可能性に貢献する観光ブランドを打出し、観光客と住民がふれあい、共に使える施設の促進により、観光効果の住民による享受を促進する取組が推進されている。

③ タイ

政府の持続的観光特別地域開発管理機構(**DASTA**)が、地域社会に根ざした観光開発による経済効果等の住民等による把握等を促進する冊子を用意し、受入れ準備を行う地域社会における関係者作業グループの活動を支援するとともに、**GSTC** の確認(**recognition**)を受けた(**GSTC, n.d.b**)、地域社会に根ざした観光開発のための基準の政府による策定に貢献し、観光地づくりの **PDCA** を促進している。

④ ソウル及び水原

ソウル特別市内の北村韓屋村では、住民と観光客との摩擦が発生しており、観光許容時間指定、禁止行為案内版設置、ガイド教育、住民管理スタッフ養成等被害対策計画の市等による策定に住民組織活動が影響した。世界遺産を持つ水原では、住民と観光客が共生できる環境づくりが進められ、**GSTC** の確認(**recognition**)を受けた(**GSTC, n.d.b**)、地域資源保全と地域環境に配慮した、韓国版持続可能な観光都市標準を開発した。

3.2 節 ドイツ ベルリン

3.2.1 項 観光計画策定に至る背景

3.2.1.1 地域の状況

ドイツ連邦共和国の首都ベルリンは、都市州を成し、周囲をブランデンブルク州に囲まれ、人口：360万人超（2017年末時点）⁴の大都市である。

国内外からのベルリン入込客は年々増加しており、2017年には、入込客数は約1,300万人を記録し、うち外国からの入込客数は500万人を超えた。2006年から2017年にかけて

⁴ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.a) の統計を基に概数で表示

て、宿泊数は約 1,600 万から約 3,100 万へと 2 倍近く増加し、うち外国からの客の宿泊数も約 600 万から約 1,400 万へと 2 倍以上に増加している（図 1 参照）。2017 年 7 月時点で、営業宿泊施設数は 795、それらが提供するベッド数は約 14.3 万である⁵。2017 年に、宿泊数の約 75%は、全 12 区のうち、中心部に位置する Mitte 区、Charlottenburg-Wilmersdorf 区及び Friedrichshain-Kreuzberg 区の 3 区に集中している⁶。⁷

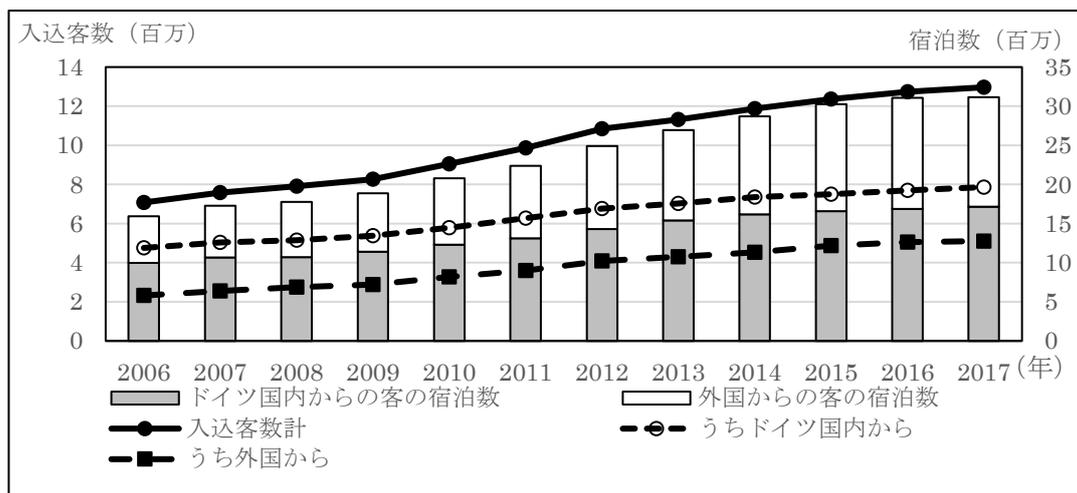


図 1 ベルリン州への入込客数及び宿泊数の推移 (2006 年～2017 年)

資料 : Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.b) を基に筆者作成

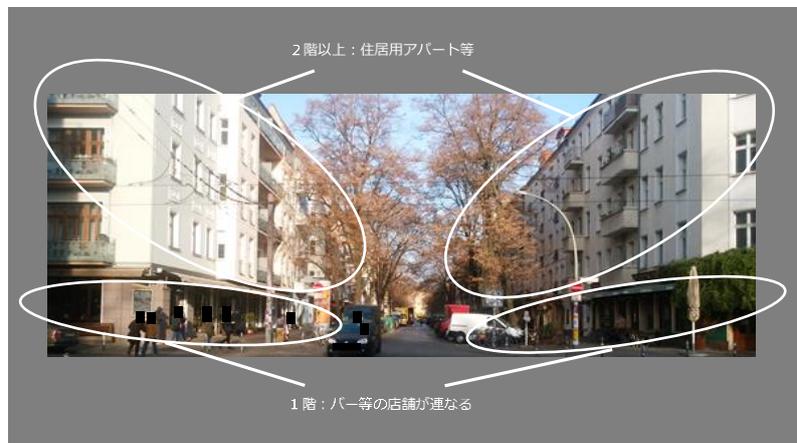


図 2 New Urban Tourist が訪問する場所のイメージ例 : Friedrichshain-Kreuzberg 区の一角(Simon-Dach-Strasse) (筆者撮影)

⁵ 前 2 文の数値は、Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.b)の統計を元に計算し、概数で表示

⁶ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.c) の統計を基に計算

⁷ ただし、これら数値の元となる公式観光統計は、10 ベッド以上の営業宿泊施設のみを捉えており、最近意味を増しつつある、個人宿泊提供者及びシェアリング賃貸者によるものは含まず、親類又は知人の訪問者による宿泊及び日帰り客については、必ずしも捉えていない旨、ベルリン州観光担当省 (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe:略称 SenWiEnBe) が 2018 年に作成した『都市適格的で持続可能なベルリン観光計画 2018+』 (SenWiEnBe, 2018a, pp.10-11) で提起されている。

ベルリン市内には、ブランデンブルク門等歴史的建造物、博物館島等歴史文化に関する観光名所があり、3つの世界遺産がある⁸。しかし、『都市適格的で持続可能なベルリン観光計画 2018+』（SenWiEnBe, 2018a）は、「名所、芸術文化、都市景観及び建築、歴史的遺産並びにスポーツ行事という典型的な都市観光サービス」がベルリン訪問の第1の動機である旨に触れつつ、最近では、都市体験の「雰囲気」、「ぶらつき、散歩又は何もしないのんびりするなどの活動」が動機を増している旨、日帰り外出では、公園等や街路上の祭等イベントの訪問及び「都市の一角でぶらつき、成り行きに身を任せる」が、「伝統的な自由時間及び体験の施設の訪問又は買物お出かけと同様の高い価値をそうこうするうちに示し、特別な都市体験への指向を益々示唆している」旨、「古典的な都市観光が辿ってきた経路がベルリン客にとって、特にリピーター訪問において魅力を失っていることを New Urban Tourism に関する沢山の学術的研究が示している。一方、観光の中心地を外れた「秘密の場所」の訪問への関心が高まっている」旨等の認識を提示している(pp.15-16)。(参考 図2)

3.2.1.2 HIER IN BERLIN プロジェクトにおける住民意識調査と組織体制⁹

2012年に Friedrichshain-Kreuzberg 区の住民が、観光客の多さと振舞いに閉口して、「ベルリンはあなたたち（観光客）を愛していない」というステッカーを貼るなどの反対運動を起こした。この状況について、ベルリン州政府の観光関係の問題を解決する施策の検討を行うラウンドテーブル（州首相=市長主導）で議論された結果、重要な問題として認識され、観光客をどう思っているかについての市民に対する調査を、主観や印象ではなく、数値等により客観的に分析して的確に行うよう、市長が指示した。このため、DMOである visitBerlin¹⁰に調査予算が生まれ、問題は局地的なものか州全域に及ぶのか、市民は観光客を歓迎しているのか、観光による経済的恩恵を認識しているのか等について意識調査を行うこととなった。調査の結果、観光客に対する市民からの反感が生じているのは、特に Friedrichshain-Kreuzberg 区と Mitte 区等の局地的な現象であることが判明し、これら地区では、バー等が多く立地し、客層年齢が一定で、アルコールを摂取してパーティーに出かける振舞いを行う観光客に反感が持たれていることが背景にあることがわかった。HIER IN BERLIN プロジェクト¹¹が同年発足し、現在まで、当該調査を含め様々な住民参画型の

⁸ visitBerlin (n.d.a) “Sights in Berlin not to be missed: a world city of distinction” を基に記載

⁹ 本節は、visitBerlin 担当者への 2018 年 11 月 27 日ヒアリングを基にしている。

¹⁰ 正式名称は Berlin Tourismus & Kongress GmbH で、visitBerlin Partnerhotels e.V.（visitBerlin 連携ホテル登録協会）が最大の 40%、ベルリン州が 15%、ブランデンブルク州の DMO である Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH が 5% 出資している(visit Berlin, n.d.b)。なお、Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH に対して、visitBerlin は 5% 出資している(Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH, n.d.)。

¹¹ 本プロジェクトの予算は当初約 30 万ユーロであったが、現在は約 20 万ユーロである。減額しているのは、初期費用（web サイト及びアプリの開発、キーツ・ツアーのための改造自転車への初期投資等）が不要になったためである。また、永続的な本プロジェクトには、City Tax（宿泊税：2014 年初に導入された、ベルリン州内の宿泊者（ビジネス旅行者は除く。）に宿泊料金の 5% を課税（visitBerlin, n.d.c)）は充

取組が visitBerlin 主導で実施されており、この住民意識調査は、以後「受容意識の調査」として毎年実施されている（2018年に公表された直近の調査結果の一部例は表1参照）。

表 1 直近の住民意識調査結果の一部

(: Mitte 区、: Friedrichshain-Kreuzberg 区)

資料：「ベルリン観光に関する意識状況」(visitBerlin, 2018a, pp.4-8)のグラフ

(©visitBerlin、データ元：Info GmbH 2018) 中のデータを元に筆者作成

観光客による制限や妨げを感じるか (回答数:3,968)	
そう思う	5%
まあそう思う	12%
あまり思わない	20%
どちらとも言えない	21%
全く思わない	42%

[以下は、前問で「そう思う」又は「まあそう思う」と回答した者(約16%、回答数654)について]

観光客による制限や妨げに関して次の項目についてどの程度感じるか (回答数：654)	
項目	「そう思う」+「まあそう思う」と回答した者の割合(%)
QOL(生活の質)が観光客の増加のために下がっている	36
観光客のためにベルリンの多くの物価が上がった	64
観光客のために街が汚くなったと思う	46
地域で観光客がアパートを借りているのが気にかかる	53
ベルリンの観光客がやかましすぎるので不快	50
観光客のために公共交通機関が混雑しすぎ	66
ベルリンには観光客があふれている	81
[回答選択肢：そう思う、まあそう思う、あまり思わない、どちらとも言えない、全く思わない、わからない/無回答]	

観光客による制限や妨げを感じる状況 (回答数：654 複数回答式)	
特に週末	51%
余暇時間	42%
特に夜間	33%
仕事に行く途中	32%
特に日中	29%
買い物中	26%
住んでいる地域又は近所で	26%

観光客による制限や妨げを感じる地区 (回答数：654、複数回答式、1.5%以上を抽出)	
ミッテ	70%
フリードリヒスハイン	34%
クロイツベルク	33%
ブレンツラアーベルク	23%
シャルロテンブルク	19%
ノイケルン	11%
ティーアガルテン	7%
シェーネベルク	4%
ヴィルマースドルフ	4%
シュテューグリッツ	3%
パンコウ	2%
ウェディング	2%
シュパンダウ	2%
リヒテンベルク	2%
観光客による制限や妨げを感じる場所 (回答数：654、複数回答式、4%以上を抽出)	
アレクサンダー広場	30%

当されておらず、州政府の毎年の定常予算に組み込まれている。City Tax が充当されるのは時限的なプロジェクトであり、税収の一部は州の観光振興のため、博物館や観光名所の支援に活用されている。

フリードリッヒ通り/チェックポイントチャリー	10%
ワルシャワ通り/ワルシャワ橋	9%
クアフルステンダム通り/タウエンツィーエン通り	9%
ポツダム広場/ライプチヒ広場/ポツダム通り	7%
ミッテ (シティー、市内中心部、ダウンタウンを含む)	6%
ブランデンブルク門	5%
ハッケシャー市場/ハッケシェ・ヘーフェ	5%
公共交通機関/駅など	5%
動物園	4%
ウンター・デン・リンデン	4%

visitBerlin は、EU の様々な都市（アムステルダム、ウィーン、ヴェネチア、ハンブルク、パリ、バルセロナ、プラハ等）の DMO の CEO 同士で開催されるラウンドテーブルに参加している。当該ラウンドテーブルでは、どのような問題が起き、対策を行っているかについて参加都市の相互の情報等交換を行い、議論している。議論された内容については、非公開であるが、visitBerlin は、州政府の担当部局に報告する役割も担っている。

ベルリン州政府の観光関係の前述ラウンドテーブルは、当初州政府の内部だけで行っていたが、バルセロナを参考に構成員を変え、州首相（市長）、観光担当の他、都市開発、環境交通など、複数の関係担当部門のトップ（大臣）も参加するようにしたラウンドテーブルにおいて、その場で課題解決に向けて円滑に意思決定がなされるようにしている。

3.2.2 項 観光計画の概要

ベルリン州観光担当省は、観光について、相当の「年間売上と雇用効果をもたらす、ベルリンの最も重要な分野の一つである。しかし、純粋に量的な考慮はもはや現実に即していない。ベルリン観光の枠組みは近年根本的に変化している。ベルリン市民の受容意識を維持するためには、適時の対策を講じなければならない」との認識により (SenWiEnBe, 2018b)、2018 年に、『都市適合的で持続可能なベルリン観光計画 2018+』 (SenWiEnBe, 2018a)¹²を策定し、ベルリン州議会に提出した。当該計画の策定に当たっては、持続可能性と都市適合性に関する様々な観点で行ったベルリン観光の分析から得た認識を踏まえ、ベルリン観光施策の目的及び将来的な発展のための戦略的指針を導出し、それを踏まえた任務とその手段を明記している (当該計画 p.4 の記述から抽出)。

ベルリン観光の分析では、「ベルリン観光の特徴、供給と需要の展開、空間的な分布典型、ベルリン訪問客の行動様式及び経済的な効果を示す、既存の統計及び研究に加え」、「政策決定者、行政府、区役所、事業者団体、利害関係組織、観光サービス事業者等、ベルリン観光の全分野の様々な」関係者との「約 60 回の専門家インタビューを通じて、質的評価を把握した」 (当該計画 pp.4-5)。その分析結果から得られた認識として、「ベルリンにおいて

¹² 英語要約版“Sustainable and City-Compatible Berlin Tourism Plan 2018+”(visitBerlin, 2018b)は Plan と表記しているが、原文は Konzept と表記しており、記載されている個別手段は、予算裏付けがある具体的な措置では必ずしもない。

観光分野は、主な売上源で、仕事をもたらすものであり、更なる成長路線にある」、「ベルリンは、国際的なトップ目的地としての位置を占めており、新たな流行及び枠組みに順応することを求められている」、「ベルリン観光は特定の地域へ強く集中しているが、全12区に観光客を引きつける潜在可能性がある」¹³ということの他、モニタリング¹⁴、都市空間の観光利用（都市の成長により観光だけでなく居住及び経済活動の立地としても成長中）、観光客の新しい指向への対応¹⁵、現状の低価格及び観光客の満足感に鑑みた付加価値向上に課題があることも明らかになった（visit Berlin, 2018b, p.3）。

当該観光計画は、以上の認識を踏まえ、都市適合的で持続可能なベルリン観光のあるべき目標に、「観光客の体験質と市民の生活質を統合的に向上させること」、12区の特徴、要請、問題を考慮し、観光の制御及びマーケティングにおいても空間的に差異のある対策を講じること、「社会的持続可能性（観光への参加と観光がもたらす福利の市民への浸透等による受容等）・経済的持続可能性（観光供給の開発の郊外展開、付加価値の向上等）・生態学的持続可能性を都市適合的な観光開発の行動原則とすること」等（SenWiEnBe, 2018a pp.21-23）を位置づけ、ベルリン観光の将来的な発展のための戦略的指針として、次の6事項（visit Berlin, 2018b, pp.5-7 から抽出）を掲げている：

- ・ガバナンス-観光を各部門横断的課題¹⁶として認識する
- ・質的付加価値-質の高い観光を再定義する
- ・参加-都市適合性を共に形成する
- ・モニタリング-ベルリン観光をより良く理解する
- ・居住区（キーツ）¹⁷に根ざした観光マネジメント- 地区毎の差異を重視する
- ・横断的課題としてのデジタル化、包摂性/バリアフリー

当該観光計画は、前述の目標及び戦略的指針に基づき、10の任務と各任務に応じた手段を記載しており（SenWiEnBe, 2018a, pp.31-42）、筆者はその概要を表2の左欄及び中欄にまとめた。また、ベルリン州議会本委員会に2018年に提出された「特に受容性の維持の観点での観光計画の実施に関する報告」¹⁸を手掛かりに、特徴を参考にするために調査する取組の例（当該計画策定以前に実施されたものを含む。）を同表右欄に概念的に整理した¹⁹。これら取組の多くは、visitBerlinが予算を用いての実施を担当している。

¹³ 3.2.1.1 第2段落参照

¹⁴ 3.2.1.1 脚注7参照

¹⁵ 3.2.1.1 第3段落参照

¹⁶ SenWiEnBe, 2018a p.25 は、ベルリン州行政府についても、都市開発及び住居、環境、交通及び気候変動、文化及び欧州、内務及び体育の各担当省を挙げている。

¹⁷ キーツは、ベルリンにおいて、区よりも小さい地域単位を意味する。

¹⁸ “Bericht zur Umsetzung des Tourismuskonzeptes, insbesondere hinsichtlich des Akzeptanzverhaltens”(Senat von Berlin, 2018, pp.3-7)。2017年12月のベルリン州議会決議に基づき、当該観光計画の実施状況を、毎年ベルリン州議会本委員会にベルリン州行政府から報告することとされており、2018年9月に最初に報告された。

¹⁹ インタビュー先の担当分野等に照らして、確認することが可能な事項に限定している。

表 2 ベルリン観光 2018+の任務及び手段並びに趣旨に則した取組の例

うち、 : 観光客の分散、 : 住民の参加と受容性醸成、 : 観光客の啓発

任務	手段	当面の取組の例
積極的な観光客流動のより良い補正と潜在的観光地開発	宿泊施設の営業構造のマッピングや場所毎のリアルタイム情報を利用しての市内観光客流動の把握等のモニタリング	・観光資源のマッピング、観光客動線ルートの把握
	地区毎需要データ集計と需要に応じた地区観光代表の設置	・各区及びキーツのニーズ把握
	計画された情報手段の統合的な実施と市域全体への拡大による、観光客の情報と流動誘導のための統合システムの導入	・観光案内版設置
	中心部と郊外及びブランデンブルク州のサービスを繋ぐテーマルートの開発等郊外宣伝営業 (Going Local) の拡大	・ブランデンブルク州との連携 ・アプリ Going Local Berlin
歓迎の文化の醸成と拡大	観光客と住民が出会って語る行事の促進	
	公共空間での親切、他文化の尊敬、思いやり等の啓発	
参加と意識向上による受容性の醸成	キーツツアー対話と市民参加等 HIER IN BERLIN の拡大	・「キーツ・ツアー」及びオンラインアンケート・意見検索システム ・市民フォーラム
	都市住民の視点から現場の出来事を政策に反映させ、都市適的な観光の構想を発展させるための常設の市民審議会 (州政府とのインターフェース) の設置	
	市民への定期的な受容意識の調査の継続	・住民意識調査
	街に影響を与える観光客の慣行並びに都市空間及び経済上の意義に関する「市/観光を新たに考える」ペーパーの作成	
	NewUrbanTourist の責任感向上のための sharing platform との協業等による観光歓迎文化プロジェクトの展開	・”fair.kiez”
	主要スポーツ行事での都市の付加価値化のテーマの恒常化	
居住区 (キーツ) の多様な文化の保全と公共空間の手当て	観光客が多数訪れる公園の継続的清掃、トイレ増設計画	
	清潔とごみ削減のためのプロジェクトと対策の強化等	・”Eyes on Berlin”
	独特の居住区文化の保全措置 (観光負荷のかかる地域の営業構造のマッピングにより、観光営業の集中を早期に把握)	・地域の社会的文化的特性の保護
	騒音等公共秩序職員のための区役所の追加人員	
都市適的な観光の PR	ベルリン市民に特定の日の市内ホテルの宿泊割引を提供し、更なる観光の主役を取り込む取組の継続	・「あなたの街を体験！」
	ブランド化の継続、地区等の関係者によるブランド運営の拡大、都市適合性を考慮した地区横断的な行事の準備	
文化観光の潜在性開発改善	デジタルサービス Access Berlin の拡大、バリアフリーの認証取得の推進と、バリアフリー化対象の宿所一般への拡大	
宿泊施設制度	分散した文化サービスの見える化、他サービスとの連携強化	
	非中心部との文化サービス連携による中心部集中の緩和	
観光インフラと移動	価格構造の改善等のために、現行法枠組みでのホテル開発計画による立地管理と宿泊施設市場の制御の可能性を検討	・宿泊施設の開発コンセプト
	休暇住居と民泊に事業者の関連権利と義務を課す (City Tax 課税、防火及び身障者設備の規定の適用など)	
	観光戦略と空港戦略の調和、長距離バス中央駅の改善、中心部における観光バス交通の補正計画の策定、他の移動サービスの観光券への統合、2 階建バス車両の燃費改善と排出削減	
会議サービスの潜在性開発	バリアフリー移動サービスの形成、ブランデンブルク州に跨がる自転車観光インフラの計画、ベルリンの壁道についての自転車ツアー用の灯台プロジェクトとしての開発	
	地区横断的水路ツアー商品化のウェブサイトの立上げ	
安全強化の計画	持続可能な会議ベルリンの拡大、医療分野等の大会議の獲得	
	MEET+CHANGE プロジェクト ²⁰ の拡大	
安全強化の計画	居住区観光における混雑地域や観光関係の駅や大催物等における個別の保安計画の作成	
	観光上重要な空間及び主要行事における照明計画	

²⁰ 会議等に従来あまり使われなかった文化施設や障害者作業所等社会的施設の利用を斡旋促進するプロジェクトで、visitBerlin のベルリンコンベンション事務所が実施している (visitBerlin, n.d.d 参照)。

3.2.3 項 観光計画の趣旨に則る取組の例

表 2 の右欄に整理した取組の概要について、・住民の参加と受容意識の醸成の取組、・観光客の啓発の取組、・観光客分散の取組、その他の取組を以下に分類して、紹介する（★印は、HIER IN BERLIN プロジェクトに該当する取組）。

3.2.3.1 住民の参加と受容意識の醸成の取組²¹

ア 住民意識調査（3.2.1.2 中で説明）（★）

イ キーツ・ツアー（Kiez-Tour）及びオンラインアンケート・意見検索システム（★）

アの住民意識調査を踏まえ、実態把握に終始するのではなく、市民と行政が対話しなければならないとの発想により、開発された取組である。改良した自転車を使って visitBerlin 職員がベルリン市内の小さな居住区（キーツ）へ赴き、住民へ観光について街頭インタビューを行う（図 3 参照）。インタビューでは、観光客の多寡や、観光客に対する真意などについて意識を調査する。これは意見のフィードバックだけでなく観光に関する啓発活動（多数の観光客来訪により、雇用創出、税収増加、インフラ整備や文化施設の整備が進む点等観光に前向きな視点での広範なテーマを取上げ、市民にもたらされている恩恵を説明して回る）も兼ねている。具体的な訪問先は、市場や図書館等人が集まる場所が多く、問題が発生している一部地域だけでなく、全地区を調査することで観光客に反感を持つ住民を把握する早期警戒システムとしての機能も果たしている。

また、ネガティブな思いについて市民がオンラインで直接アンケート投書できるウェブサイトが構築されている。このシステムでは、キーツ・ツアーでの個別対話で得た意見とオンラインで提出された意見の両方を地域等毎に検索することができる（図 4）。



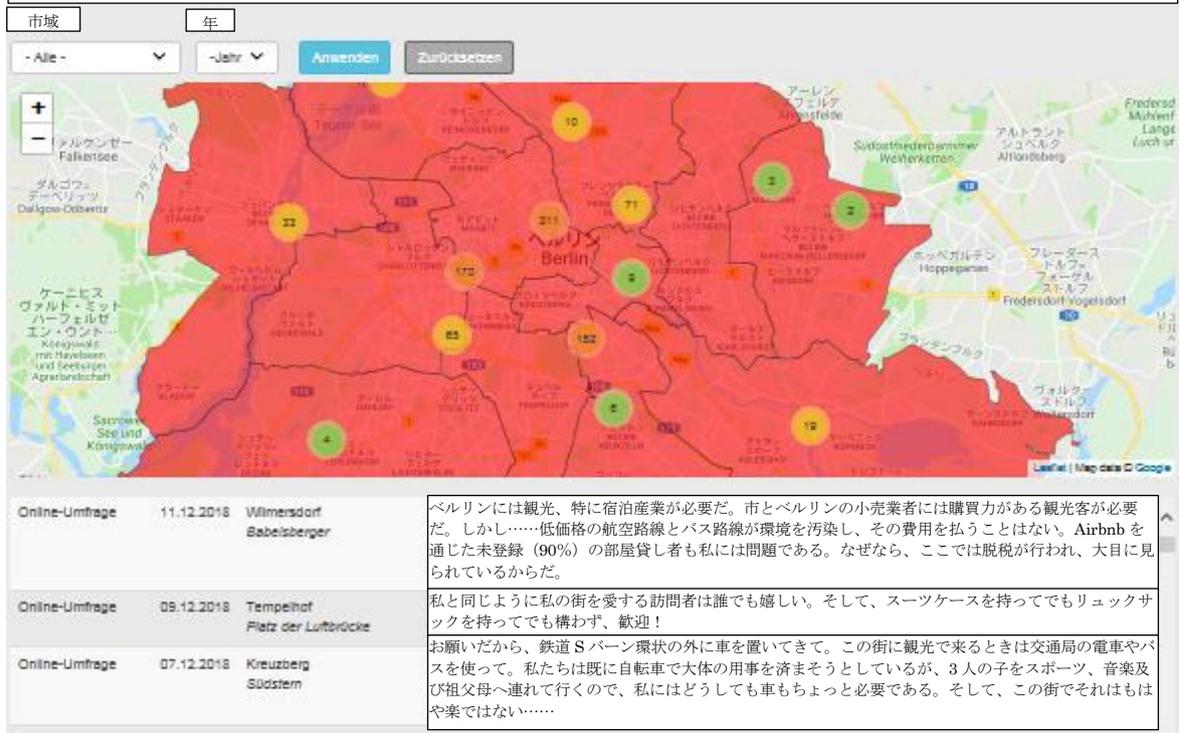
©visitBerlin, photo: Dirk Mathesius

図 3 Kiez-Tour 実施の様子

出典：visitBerlin (2018c) „Kiez-Tour 2018“ より転載

²¹ 本節の本文は、visitBerlin 担当者への 2018 年 11 月 27 日ヒアリングを基にしている。

私たちのベルリン地図上に、キーツ・ツアーでの個別対話又はオンラインアンケートを通じた「ベルリンと観光」というテーマでベルリン市民からこれまで得た全ての意見を君は見ることができる。君のキーツにおける意見状況を検索するには、地図をちょっとクリックするか、フィルター機能を使って下さい。君にも意見がある？それなら、私たちに、オンラインで、または、次のキーツ・ツアーでアナログ方式で、言って下さい。ベルリンは君のベルリンでもあるので！



©visitBerlin; <<http://www.du-hier-in-berlin.de/>>

図 4 ベルリン観光に関する住民意見のウェブ上地図での検索システムのイメージ²²

出典：visitBerlin (2018d) „Meinungen-Stöbere durch unsere Sammlung“掲載の画像を転載し、筆者仮託を貼付けて加工

ウ 「あなたの街を体験！」(Erlebe Deine Stadt!)(★)

住民のツーリズム参画意識の向上を目的とした取組で、アの意識調査の開始前から実施されている。visitBerlinは、官民連携の組織であり、最大の株主であるベルリンのホテル連合²³とのつながりが背景にある。普段観光に協力してもらっている住民に向けて感謝の意を込めて、宿泊客が少ない時期である毎年1月の最初の週末に、各ホテルからのお得な値段での提供を得て、地元ベルリンのホテル等に、late check-out、early check-inで宿泊できるだけでなく、夕食及び朝食やイベント(ジャズ音楽、歌劇等)等もセットになっているパッケージ等を破格の安価で販売する。これにより、住民がベルリンの観光客の立場の体験が可能となる。各ホテルにはゲストが記帳できるノートを設置しており、同時に住民の声も収集している。ホテル側には、普段利用しないホテルのバーやレストランをこの機会に住民に利用してもらえるメリットもある。

²² 地図上の丸囲み数字は、地域毎の意見数を表す。

²³ 3.2.1.2の脚注10参照

今後の展開として、持続可能性の観点で、将来のベルリンの住民の中心となるのは現在の子供であることから、2019年に10周年を迎えるに当たり、カップル向けであった従来のパッケージを見直し、例えば、オペレーションの拡大として、ホテル・バーの他、動物園や映画館も連携相手に取り込み、子持ちのファミリー層をターゲットとしたパッケージにすることを検討している。

エ 市民フォーラム

様々な意見が反映されるよう、観光に対する賛成派だけでなく、反感を抱く者も議論に加わるように構成メンバーが選定される予定である。年3~4回の開催を想定し、議論するだけで終わらず、フォーラム代表者が、課題提起、解決策の提案、対策のための予算規模等を州政府のラウンドテーブルに報告できる仕組みが検討されている。議事は非公開にし、メンバー構成の決定プロセスは公開される案が検討されている。

3.2.3.2 観光客の啓発の取組

ア fair.kiez (パントマイムによるマナー啓発) (★)

「ベルリン市民だけでなく訪問客にも人気がある Friedrichshain-Kreuzberg 区が、居住区(キーツ)における公正な関係を維持することを自らの任務とし」、「住民の要求に対する訪問客の注意を喚起し、騒音、汚す行為/ゴミというテーマに関して意識を高めることを目的」として、Clubcommission Berlin (ベルリンのクラブ等の団体)、DEHOGA Berlin (ベルリンのホテルレストラン連盟)等の業界団体との協力により、2015年に始まった(visitBerlin, n.d.e)。酔っ払って迷惑行為を起こす観光客の行動を直接抑制することは難しいため、パントマイムのアーティストによるパフォーマンス(午前2時終了)を通じ、してはいけないことを観光客に見てもらふマナー啓発キャンペーンであり、この取組は海外メディアでも取上げられ、観光客が多く来る北米やオーストラリアにも周知される効果もあった²⁴。「訪問客の行動変容を図り、当該区とベルリンの肯定的なイメージを同様に促進する」ものである(Stadtrad für Wirtschaft, Ordnung, Schule und Sport des Bezirks Friedrichshain Kreuzberg, 2015,p.7)。(図5)

イ Eyes on Berlin (Augen Auf Berlin) (★)²⁵

ソーシャルメディアを利用したキャンペーン²⁶で、街中のゴミが散らかっているところへ木製の目玉模型を置き、「見られている」ことを示す(図6)。これにより、「ゴ

²⁴ visitBerlin 担当者への2018年11月27日ヒアリングを基にしている。

²⁵ visitBerlin 担当者への2018年11月27日ヒアリングを基にしている。

²⁶ Augen Auf Berlin に関する説明資料(visitBerlin, n.d.f)によれば、「2015年に開始」されており、「2016年以来、Augen Auf Berlin のFacebook サイト上でプロジェクトとテーマを束ねている」。

ミ取扱い等」の責任は住民だけでなく観光客も有していることについてベルリンへの訪問客を啓発することが目的である。



© Clubcommission Berlin e.V.
- source: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg /fairkiez

図 5 fair.kiez におけるパントマイムの様子

出典：Stadtrad für Wirtschaft, Ordnung, Schule und Sport des Bezirks Friedrichshain Kreuzberg(2015, p. 17) „18.Einsatz in der Simon-Dach-Strasse, Friedrichshain“ より転載



© visitBerlin, photo: Bettina Werner

図 6 ゴミの散らかる場所に置かれた目玉模型

出典：visitBerlin (n.d.f) “Das Projekt #AugenAufBerlin”より転載

3.2.3.3 観光客分散の取組²⁷

ア 観光資源のマッピング、観光客の動線ルート把握

観光客分散に向け、市内の観光資源について、把握し、活用方法を検討するための分析をし、マッピングを行っている。対象は、ホテル、レストラン、観光名所等の観光インフラのほか、多くの観光客には来てほしくない、保護すべき居住区を含む（担当：州政府都市開発担当省）。

更に、2019年に、1年間分の携帯電話の使用データを公募調達して、観光名所等のホットスポット及びベルリン州全域の観光客の動線ルートを把握するプロジェクト（担当：州政府都市開発担当省及び観光担当省）を visitBerlin が開始する予定である。従来から調査してきた発地及び宿泊地に加え、移動時間帯や発着地・交通手段を分析し、観光客が少ない地域への誘導等のためのマーケティングにも活用する目的である。

イ 各区及びキーツのニーズ把握

2018年から始まった各区と visitBerlin の協業プロジェクトで visitBerlin はチーフと6名のスタッフ（1人2区を担当）が各区のニーズ把握を行う。住民の人口密度が高く観光客が多い区（Mitte 区、Friedrichshain-Kreuzberg 区等）の担当者には、住民参画や問題発生時の仲介を専門とするスタッフを配置する。また、観光客が少ない地域の

²⁷ 本節の本文は、visitBerlin 担当者への 2018 年 11 月 27 日ヒアリングを基にしている。

観光資源のマーケティングを行うための観光コンテンツ資料の作成について、自らの職員で作成するのが難しい区(Treptow-Köpenick 区等)に対しては、当該資料作成に対する作業支援を行う。各区の観光開発には、州政府助成制度を教える支援も行う。

また、区を横断する優先プロジェクトとして、例えば、バウハウスの記念年に『ベルリンの近代』というテーマに関連する観光スポットの情報やアイデアを全区から募ったところ、それまで有名だったミッテ区の 34 ケ所に加え、ベルリン全区で約 120 ケ所あることが判明し、中心部以外の区を含む観光ルートを開発することができ、様々な区を巻込むテーマを見つけることの重要性に気づいた。同様に、ベルリンの緑の多さをアピールし、様々な区が参画するグリーン・ベルリンというプロジェクトも推進中である。

ウ 観光案内アプリ Going Local Berlin (★)

ベルリンを訪れる観光客向けの「全 12 区のための」²⁸スマートフォン・アプリで、伝統的な観光名所だけでなく、あまり知られていないスポットも積極的に紹介することで、観光客の分散を図り、特定の場所に対する混雑の緩和を目指している。

エ ブランデンブルク州との連携

自然豊かな同州と都市型観光地のベルリン州は、DMO 同士が互いに出資する協力関係にある²⁹ことに加え、観光地の性質において補完できる関係にあることから、双方の魅力を生かしたプロモーションを進め、観光客が両方を訪れることを目指している。

オ 観光案内版の設置

2009 年以来、S/U バーン（鉄道）駅から観光スポット等までの方向を案内する青い案内版を設置している。今後は、2019 年の試行を経て、2020 年から 2023 年の計画期間に、トイレ、タクシー乗場、観光案内所等の追加的情報と 10 分間で回れる観光名所コースを示す地図を含む新しい案内版ネットワーク整備を予定している。アナログ型のものに加え、スマホをかざすとそれらの情報を得るデジタルインターフェイスも有するものを検討している。相当の整備費用には、EU の GRW 財源（地域観光開発用）の活用を想定している（担当：州政府環境交通省（GrünBerlin 公社）、都市開発担当省）。

3.2.3.4 その他の取組³⁰

ア ホテルの開発コンセプト

ホテルが既に集中してこれ以上新設が必要ない場所や、ホテルのためのインフラが十分あり、今後建設が推奨される場所のマッピング作業を行っている。法律上、価格の抑制などによる規制はできず、このマッピングを参考情報としてホテル建設に関する投資家に提供することで、ホテル整備を誘導することを検討している。

²⁸ visitBerlin (n.d.g) “Die App Going Local”

²⁹ 3.2.1.2 の脚注 10 参照

³⁰ visitBerlin 担当者への 2018 年 11 月 27 日ヒアリングを基にしている。

イ 地域の社会的・文化的特性の保護(Milieuschutz³¹⁾³²

メディアは、ジェントリフィケーション（Gentrifizierung：都市において、比較的所得層の居住地域が再開発、文化的活動等により活性化する結果、地価が高騰すること）が発生し、これまでの住居から住民が出て行かざるを得ない状況を報じているが、観光客の増加によって住居が不足していることを裏付ける信頼できるデータはない。商業施設や企業の進出等産業化によってこの状況が生じている可能性もあり、地域の社会構成員が急激に変わると地域の社会的・文化的特性が変わってしまうことから、それに歯止めをかけるため、家賃の急激な高騰を防ぐ措置が必要に応じて発動されることとなっている。

3.2.4 項 まとめと考察

内外からの観光だけでなく経済立地でも都市として成長過程にあるベルリンは、伝統的な名所旧跡等を基盤にしつつ、中心部に集中しがちな NewUrbanTourism の潮流に対応しつつ、都市整合的で持続可能な観光を目指している。その施策の重点には、第一に、住民の意識調査と対話、観光客の立場の体験及び問題解決のための政策形成への参加による受容意識の醸成、第二に、市民生活に対する内外の観光客の意識啓発のためのソーシャルメディアも活用した効果的方法の追求、第三に、ICT も利用した観光流動の把握、全区横断的なテーマ設定による潜在的な観光資源開発及び隣接州との相互補完的連携による観光客の分散誘導がある。また、ホテル立地についても、投資家への情報提供により誘導する方策を検討しており、総じて、禁止や権利制限的な規制手法に依存せず、対話、体験、参加、メディアや ICT を活用した情報提供、サービス開発等により、好ましい意識の醸成や啓発、誘導を軸にしたアプローチといえ、現代的な我が国の都市観光地域にも参考になると考えられる。体制面では、分野横断的な取組の中で、DMO である visitBerlin は計画実施内容の多くを担い、類似の先端的な課題を抱える欧州の他都市と行う知見の交換を対策検討に生かしている。この点を参考にすれば、我が国でも、持続可能な観光の課題を抱える各地の DMO 間で知見の共有を図りつつ、自地域の横断的対策の検討に生かしていくことが考えられる。

3.3 節 デンマーク コペンハーゲン

3.3.1 項 地域の概況

大コペンハーゲン(Greater Copenhagen)の一部であるデンマーク首都圏(Capital Region of Denmark)は、首都コペンハーゲン市を含む複数の自治体に跨がり³³、人口 180 万人超（2018 年第 4 四半期）³⁴である。

³¹ Bezirksamt Neukölln (n.d.) “Milieuschutz”参照

³² visitBerlin 担当者への 2018 年 11 月 27 日ヒアリングを基にしている。

³³ Capital Region of Denmark (n.d.)

³⁴ Statistics Denmark (2018a)

Statistics Denmark(2018b)の一定の統計によれば、デンマーク首都圏の宿泊数は2010年以降増加しており、2018年は1,200万近くである。このうち、特に外国からの客の宿泊数は、同期間中に堅調に推移している（図7参照）³⁵。

コペンハーゲンには、チボリ公園遊園地、アンデルセン童話に登場する人魚姫の像等歴史的名所も多く、極めて有名な名所等が徒歩圏内にある³⁶。

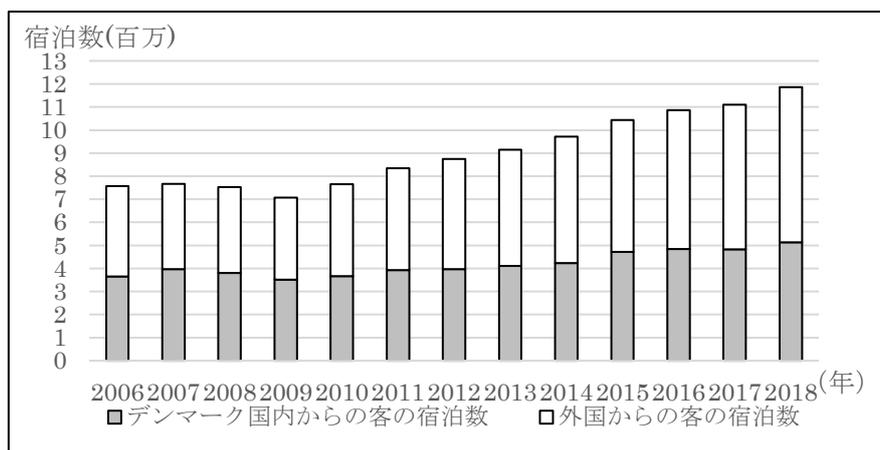


図7 デンマーク首都圏の宿泊観光客数の推移 (2006年～2018年)

資料：Statistics Denmark (2018b)のデータを基に筆者作成

3.3.2 項 組織体制と観光計画の概要

(1) 観光組織

コペンハーゲン市を含む「デンマーク首都圏におけるビジネス観光と余暇観光のプロモーションと開発を非営利ベースで担当する公式観光組織」である Wonderful Copenhagen (Wonderful Copenhagen, n.d.b)³⁷はDMOである。一方、コペンハーゲン市観光局 (Copenhagen Visitor Service) は、同市の組織として、Wonderful Copenhagenの策定した観光の戦略に基づき、観光客へ具体的なサービス提供を行っている。

(2) 観光計画

1) 戦略 2020「知っているとおりの観光の終焉 LOCALHOODの新たな始まりに向けて」³⁸

³⁵ Statistics Denmark (n.d.)は、ホテル等における宿泊数統計には「ベッド数40未満」のホテル及びホステルの分は含まれていないこと、「諸調査はホテルやB&B等の小規模事業での宿泊は全宿泊数の約5%を占めることを示している」こと、更に「AirBnB等による宿泊は推計に含められていない」ことを説明している。なお、本文及び図で示す値は、Wonderful Copenhagenが用いているものとは必ずしも同じではない。³⁶ Wonderful Copenhagen (n.d.a)を基に記載。

³⁶ Wonderful Copenhagen (n.d.a)を基に記載。

³⁷ 「デンマーク首都圏との継続的な資金提供契約を含む」「官民双方からの寄与によって拠出されている商業的な組織」である (Wonderful Copenhagen, n.d.b)。

³⁸ “THE END OF TOURISM TOWARDS A NEW BEGINNING OF LOCALHOOD STRATEGY 2020”

Wonderful Copenhagen は、市民による観光成長に対する支持割合を 80%超にする等の 2020 年における成功指標、それら指標達成に向けた 2017 年における諸行動を含めた 2017 年～2020 年のための標記戦略(Wonderful Copenhagen, 2017)を公表した³⁹。

当該戦略においては、「結論を導くに際し」、「観光から旅行産業及び観光客経済の新たな時代への転換に向けて必要な方向性を示すと信じる」(Wonderful Copenhagen, 2017, p.1)、一時的な地元の体験、地元住民が目的地である等 8 つの道標 (pp.5-6 から抽出)が「集中的な文献調査並びに国際的な会議及び議論への参加から」(p.6)先ず設定された。

そして、新しい始まりの出発点として、「我々の目的地の主な魅力は、地元住民である」「地元住民の誇りがバランスをとる等式において重要である：地元住民が故郷を一層分かち合うことを欲するほどに地元を誇りに思うことが必要である」と認識し、核となるブランドストーリーに、持続可能性の他、「目的地の地元住民が、ありとあらゆる種類の人々に対して安全で、開放的で寛容なアプローチを誇りにする」寛容と多様性を含め(p.7)、「2020 年を超えた将来の目的地の発展を支えるビジョン」として、「地元住民と観光客が共存しつつ、地元らしさの共有経験を巡り相互に関わる目的地」、「目的地の持続的振興と地元住民の福利を中心に産業横断的に観光発展が責任感を持って共創される将来」、「参加して目的地の一部となるよう、内外からのより多くの人々を目的地が受け入れられるところ」等が描かれ、「あらゆる人にとっての地元」(LOCALHOOD FOR EVERYONE) と一括されている(p.10)。

このビジョンを実現するため、Wonderful Copenhagen の使命を「目的地がより多くの人々に共有される手段を整えること」(p.1)とし、この「新戦略は、2020 年だけでなく 2025 年、2030 年さえにも向けた動的な方向性を示す」として、5 つの戦略座標⁴⁰(p.12)を打出している。

このうち「人々に根ざした成長」座標では、「摩擦地点を特定するため、観光客の心情と地元住民とのふれあいだけでなく、地元住民の心情と観光客とのふれあいの最新のデータと知識を開発する」、「人々に根ざした目的地の成長を確保し、観光客圧力がかかる地点を能動的に解消することに都市開発関係者（公的団体、市データプラットフォーム及び都市計画者）を関与させる」、「観光客と地元住民の積極的な出合いを可能にするための関連取組を特定する」、「観光客の持続可能な成長を強化し、観光客の経験を多様化するという大コペンハーゲンの共有された念願を実現するために努める」として、「都市の多様性、文化的消費及び地元の誇りに観光客により付加された価値を地元住民が積極的に唱道する場合」等を成功と位置づけている(p.21)。そして、2017 年の活動として、「観光客の心情と潜在的な摩擦地

³⁹ “ANNUAL REPORT FOR WONDERFUL COPENHAGEN” (Wonderful Copenhagen, n.d.c) p.7 参照

⁴⁰ ①シェアできることが一番大切 (SHAREABILITY IS KING)、②一旦引きつけたら、価値を二倍評価する (ONCE ATTRACTED, TWICE VALUED)、③明日のビジネスは今日に懸かっている (TOMORROW'S BUSINESS TODAY)、④共同イノベーションを中心に (CO-INVITATION AT HEART)、⑤人々に根ざした成長 (PEOPLE-BASED GROWTH)

点を理解するための」毎年観光客評価調査と「観光客に対する地元心情と適応措置の必要性に関して更新しておくための」市民評価調査を実施し、「社会への観光の前向きな貢献について組織的発信を進め、宿泊数を超えて、観光客経済の社会の国際化、輸出、文化多様性、創造性及び革新への貢献を含むより広範な成長の視点に転換する」としている(p.23)。

2) 戦略「有益なことのための観光 2030年までの持続可能な観光への旅への招待状」⁴¹ Wonderful Copenhagen は2018年11月に、持続可能な観光のための標記戦略

(Wonderful Copenhagen, 2018)⁴²を公表した⁴³。当該戦略は、目的地としての「大コペンハーゲンのための指導的長期的念願と、2018年～2021年における努力を優先付けし、分野毎の目標と活動、関連するSDGs及び取り込まれる関係者を定義した4つの重点分野⁴⁴から」成り立っており、「Wonderful Copenhagen は、当該目標の達成を当該戦略が成功裏に実施されているかどうかを評価するために用いる予定である」(p.4)。

4つの重点分野についての記述から基本的な考え方を以下に抽出する。

① 観光を拡大すること(pp.6-7)

「あまりにも多数の観光客がたった2,3の中央の名所に同じ季節の同じ時間に充満し」、「地元住民が一定の場所から疎外され、他の場所は観光の便益を何も享受しない」将来を避けたい。「この課題に次の2つの異なる視点から取り組む」:

第一に、「地理的に、時間的に、また、向けられる関心の点で、大コペンハーゲンの利用を拡大するための体験を促進する」⁴⁵

第二に、「観光客のためだけの施設を生むことを避け、地元住民も利するシナジーを生むべき」であり、「この両面機能(double-sided function)が公共交通、名所、レストラン、ホテル、会議施設等における地元住民と観光客のふれあいを生む」

行動の例:

- ・「観光及び観光開発に関する地元住民の見解の毎年の分析を実施する」

⁴¹ “TOURISM FOR GOOD AN INVITATION TO A JOURNEY TOWARDS SUSTAINABLE TOURISM BY 2030”

⁴² 当該戦略は、観光客の増加と市内ホテルの増加、新しいクルーズ船及び国際航空による今後のコペンハーゲン市への観光の拡大が予測される中で、持続可能な観光に向けた長い旅の第一歩である Localhood 戦略を引継ぎ、「地元住民、旅行者及び地球にとって共通に有益なことのための責任ある方法で観光を管理するために、その旅の継続を設計するものである。また、「欧州の他の都市において、観光の圧力が地元住民と旅行者の摩擦を既に生じさせている。・・・この戦略で以て、Wonderful Copenhagen は、これがコペンハーゲンで発生することを防ぐための更なる手段をとる」旨記載されている(p.2)。

⁴³ (Wonderful Copenhagen, n.d.d)参照

⁴⁴ ①観光を拡大すること (BROADENING TOURISM)、②観光の選択が大切(TOURISM CHOICES MATTER)、③有益なことのための連携関係 (PARTNERSHIPS FOR GOOD)、④事例により先導すること (LEADING BY EXAMPLE)

⁴⁵ 例えば、コペンハーゲン市だけでなく、その周辺も含めた広域を、かつ、季節的、時間的に分散して、楽しんでもらうこと (2018年11月28日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認)

・「体験間のより強固な接続を通じて都市の地理を拡大し、移動しやすさの強化に対する障害を断切り、それにより、あまり知られていない代替的な名所を発見し、体験するための観光客の機会を創出する」

・「観光を観光産業外のプロジェクト及び連携関係への参加を通じて他の開発事項に統合する」

2021年までに達成する目標の例：

- ・「地元住民の80%以上から観光における継続的な成長が支持される」
- ・「地元住民が観光開発に定期的に参加する機会を創出する」
- ・「地理、関心及び時間に関してより広い観光を評価する方法を開発する」

② 観光の選択が大切⁴⁶(pp.8-9)

「責任を持って管理されなければ、観光の消費及び行動が持続可能性に負の影響を与える」問題に、次の3つの異なる視点から取り組むことにより、観光客による目的地の質に関する評価が改善して、観光客が当該目的地を他者に勧めるようになる：

第一に、「観光客が利用できる体験及び商品が持続可能性を考慮に入れなければならない」

第二に、「潜在的な旅行者、訪問中の旅行者の行動及び消費を目当てにする国際的なマーケティングと持続可能な開発の整合性を創出しなければならない」

第三に、「観光客が行うことのできる持続可能な選択と行うことのできる持続可能な体験についての発信の優先付け」

行動の例：

・「関連する旅行者セグメントに関するデータと知識を継続的に集め、持続可能な観光開発に最もプラスに貢献すると考えられるセグメントを目当てにする」

・「地元住民と旅行者の間のプラスのふれあいを創出し、潜在的な摩擦地点を回復させるための道具としてマーケティングを利用する」

・「目的地の大使として行動し、旅行者に対して持続可能な観光を鼓吹する関連知識を持つべきホテル受付担当者、案内者、名所のスタッフ等旅行者の新しいコンタクトポイントを強化し、開発する」

2021年までの達成する目標の例：

- ・「大会議施設の100%及び大規模ホテルの90%が第三者持続可能性認証を持つ」

③ 有益なことのための連携関係(pp.10-11)

「持続可能性への影響」に関する知識を持って、「努力に値するか」を評価する活動を Wonderful Copenhagen 以外の者とも連携して、単独で取り組むよりも「大きな持続可能な変化を生む」ための課題に、次の3つの異なる観点から取り組む：

⁴⁶ 例えば、地元住民を巻き込んで、持続可能な観光資源を開発して、観光客を誘導していく趣旨（2018年11月28日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認）

第一に、「Wonderful Copenhagen と観光産業は最善の可能な知識を持って持続可能な選択を行わなければならない」⁴⁷

第二に、「この知識が官・民・市民社会の間における Wonderful Copenhagen の独特な立場で活用されなければならない。この立場で、Wonderful Copenhagen は」、官・民・市民社会など関係組織を巻き込みうる「協調のための計画を設定し、持続可能な観光を特別に、また、持続可能な移行を一般に推進しなければならない」

第三に、「持続可能性が中心的テーマである市内の大規模な行事に絡む協調は、当該行事の消費と当該行事の存在感が提供する主題への関心を通じて持続可能な観光開発を支えることができる。従って、Wonderful Copenhagen はこれらの種類の行事を積極的に誘致するために活動する。これにより、持続可能な観光開発がコペンハーゲンを持続可能性に関する大規模行事のためのより魅力的な開催都市にし、このような大規模行事が持続可能な観光開発に寄与するという行事のプラスの連鎖に繋がるだろう。」

④ 事例により先導する(pp.12-13)

「Wonderful Copenhagen が自ら運営において先導的な事例となるために持続可能性を可能な限り考慮に入れなければならない。」目標には「2018年～2021年の間、自らの運営の第三者環境認証を保持すること」が含まれる。⁴⁸

(3) 市中心部地域委員会(Inner City Local Committee)の関わり

当該委員会議長からの2018年11月26日事前回答(Chairman of Inner City Local Committee, 2018)から抽出すると、「市中心部地域委員会は、コペンハーゲン市により設置された独立した会議体で、当該地区のコペンハーゲン市民と市庁舎の政治家との間の連絡役として機能しており」(p.1)、「国、観光組織及び事業者団体に助言することができる」(p.6)。「Nyhavn (ニューハウン) は、市中心部の極く小さな部分であり、2街路と1運河である」(p.7)。

当該委員会は、「Nyhavn は、天候が良い時は日中に更に訪問客を受け入れる容量は少なく、主に夏期に満杯になる。Nyhavn を含む市中心部の日常生活が観光により脅かされている」旨認識しており(p.2)、市中心部の観光に関して以下のような課題を意識している⁴⁹。

- ・交通渋滞、観光バス及びクルーズ船の排気ガスによる大気汚染
- ・地元の自転車運転ルールを知らない観光客によるレンタル自転車の危険な運転

⁴⁷ 知識やデータ、指標を用いながら、持続可能に向けた事業者の取組が見える化し、モニタリングすることで、業界全体を持続可能な方向にリードする趣旨(2018年11月28日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認)

⁴⁸ 「グリーンキー」というホテル等の持続可能性認証システムによる認証を受けている(2018年11月28日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認)。特定非営利活動法人国際環境教育基金によれば、グリーンキーは、「約100の国際基準について認証審査を受け、基準を満たした施設に与えられるエコラベル」であり、審査は、「施設が実際に環境に配慮しているという「質」と、組織として継続的に環境対策に取り組んでいるという「マネジメント」の両面で行われる(FEE Japan, n.d.a)。

⁴⁹ 当該委員会議長への2018年11月29日ヒアリングで確認

- ・住宅が民泊部屋貸目的の住民に入替わり、多くの地域住民が周辺部に移動し、人口が減少
- ・観光客優先の Nyhavn 街づくりで、店等が住民にとって利用しづらいものになってきた
- ・増加する格安ホテルに宿泊する観光客による夜間の騒音
- ・観光客の増大により、住民の間で観光客への反感が強くなってきている

当該委員会の観光に関する活動状況は、例えば、以下のとおりである。

- ・ 当該委員会からの要求を踏まえ、コペンハーゲン市役所⁵⁰が作成している市計画戦略案に、観光とコペンハーゲン市の日常生活の間のディレンマを焦点とする内容の文言が含まれた(Chairman of Inner City Local Committee, 2018, pp.3,5)。
- ・ 当該委員会が採択した自地区の開発戦略の中に、コペンハーゲン市は他地区における観光を開発すべきこと、市中心部は独特の地位、場所及び美しさを持って質と持続可能性を促進すべきこと、多様性と広範な体験を創出する方針は観光客向けの各施設・サービスに反映されるべきこと、Airbnb 事業規制の待望、クルーズ船との間を往来する旅客交通はボート又は市中心部における街路網に適する小型電気バスに主によるべきこと、2019 年に開通するメトロ-地下鉄が観光バスの数を最小化することに貢献する可能性があること等の観光に関する内容が盛り込まれている。ただし、当該委員会には当該戦略を実施する機能はない(pp.5-6)。
- ・ Nyhavn の市街地でフォーミュラ・ワン開催計画案について、環境問題や 2 つの橋が使えなくなり市民生活に大きな迷惑を被るだろうとの市民の声を聴いて、計画に反対した。
- ・ 単に騒ぎたいだけの観光客とコペンハーゲンの文化や生活のあり方をじっくり見て体験するような旅行者のどちらを増やしたいのか、どういう人に来てほしいか、どういうメリットになるかについての議論を提起しようとしている⁵¹。

3.3.3 項 具体的な取組例

(1) 住民評価調査 (Citizen assessment research) ⁵²

Wonderful Copenhagen が 2016 年から毎年住民へのインタビューにより、観光が問題になっているか、問題になっている時期及び場所等を詳細に調査している。2018 年の調査

⁵⁰ (参考) 都市開発計画と観光開発規制との関係について：デンマーク計画法は、土地利用の社会的利益を統合し、国の自然及び環境を保護し、国中の成長と発展のための良好な枠組みを提供することの一助となる総合的な計画策定を確保し、以て、社会的発展が人の生活、動物及び植物生命の保全並びに経済的繁栄の拡大に関して持続可能な方法で進むようにしなければならない。同法の下で、コペンハーゲン市は 4 年毎に市計画を策定しており、当該市計画は、市の物理的開発のための包括的計画であり、市の開発のための展望及び政治的目標、指針並びに枠組みで構成される。当該市計画における指針に沿って、市は地域計画を用意する。地域計画は、計画範囲（大規模な都市開発又は単体施設でありうる）内の住居、土地利用その他の条件に関するルールを設定する。これらの諸計画は、国及びコペンハーゲン市により、観光基盤及び施設の開発を規制するために用いられる。(Chairman of Inner City Local Committee, 2018, pp.4-5)

⁵¹ 以上 2 事項について、当該委員会議長への 2018 年 11 月 29 日ヒアリングで確認

⁵² 2018 年 11 月 29 日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認した内容に基づいている。

結果(Wonderful Copenhagen,n.d.e)によると、コペンハーゲン住民の「81%は観光成長を極めて、又は、いくぶん支持している」(p.13)⁵³。一方で、ピークシーズンには、これ以上、観光客が増えることは望ましくないという回答もあった。Wonderful Copenhagen は、調査結果を踏まえ、観光の成長への反対派にも賛成派にも、経済効果だけでなく、観光客来訪により住民生活がより豊かになること（例えば、観光客向けにレストランが新設され、営業時間が延長され、地元住民にとっても選択肢が増える）や街への誇りを持つことに繋がることを含むプラス面を住民に伝えようとしているが、プラス面を数値化、文章化、見える化する方法は課題である。騒音やごみについては、地元の人も出しているが、観光客のせいとされている面もあり、大きく取上げて報道するメディアに影響されているとの意見もある。

(2) 観光客分散の取組

1) 大コペンハーゲンへの分散

コペンハーゲンへの来訪リピーターでは、数日間での滞在を楽しむ city break が増えており、85%が郊外観光に興味ある旨回答している。分散化は今後の観光成長にとって重要であり、Wonderful Copenhagen は、郊外在住の従業員を1人雇用して、郊外観光の促進の今後の要素を調査して、分散を試行中である⁵⁴。

2) 観光客向けモバイルアプリ『地域を知ろう (Know your 'bro)』の取組

若い観光客等にとって、これまで訪れていなかった地域にも出かけて楽しむことを促進するため、コペンハーゲン市観光局が主導で、異なる地域について、何が起きているか等細かい情報を入手できる観光案内アプリが開発されている。そのコンテンツの作成については、人手等の問題で地域側での作り込みが難しいことから、市側で設定して、アプリに入れる方針になっている。観光コンテンツづくりに際しては、地域と連携し住民目線の情報（地元ならではの人気のある公園やカフェ、レストランなど）を盛り込むことで、一時的に地元住民になった気分で生の体験を楽しむ最近の観光客選好に合わせている⁵⁵。

(3) 地元住民と観光客のふれあいを促進する取組⁵⁶

今後進めるべく具体的内容を検討しているが、double-sided functionality (3.3.2 項 (2) 2) ①参照) が大切であり、観光客だけでなく住民も使える施設を増やしている。例えば、ホテル建設の際には、併設するベーカリーやカフェを地元住民も利用できるようにし、レセプションを建物の奥に設置するなど外見を工夫することにより、地元住民も使いやすいようにするよう働きかけている。

⁵³ 当該調査によれば、「コペンハーゲンの住民の多数は、観光客を自分の街で見ることを誇りに感じており、喜んで歓迎している」(Wonderful Copenhagen, n.d.e, p13)。

⁵⁴ 2018年11月29日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認

⁵⁵ 2018年11月29日にコペンハーゲン市観光局担当者に確認

⁵⁶ 2018年11月29日に Wonderful Copenhagen 担当者に確認

また、地元住民が停泊中のクルーズ船に乗る体験をする機会を提供されるようにする予定である。もともとは住民の交通手段である運河のボートや港の対岸を連絡するバスに観光客にも乗ってもらうことで、両者が場を共有する試みをしている。

観光魅力において、地元住民の普段の生活に焦点を当て、ベストシーズンだけでなく、全季節における市民生活の楽しさを伝えるように変えてきている。

3.3.4 項 まとめと考察

歴史的な名所が集積するコペンハーゲン市を含むデンマーク首都圏では、観光の更なる成長が予測されるが、コペンハーゲン市中心部では、民泊転用に伴い居住人口が減少する一方で、観光と地元住民の日常生活のディレンマが意識される状況になっている。当該首都圏のDMOである Wonderful Copenhagen は、一時的な地元(Localhood)の生の体験及び地元住民を目的地の魅力とするブランドストーリーを軸にした観光戦略を 2017 年に公表し、更に、欧州の他都市で発生している地元住民と旅行者の摩擦を防ぐため、2018 年に持続可能な観光のための戦略を策定した。これらの戦略により、第一に、・問題の時期や場所を特定する目的を含めた地元住民の意識調査の継続実施及びその結果を踏まえた観光のプラス面の共有・明確化の検討、・施設、交通機関等の両面機能 (double-sided functionality) による観光客と地元住民のふれあい、・観光開発による利便性向上の住民享受、第二に、持続可能性に貢献する旅行者へのマーケティング、持続可能性に好影響をもたらす体験及び商品の用意、持続可能な観光に関する意識喚起を行える接客従事者の育成等による持続可能観光ブランドの形成、第三に、周辺の大コペンハーゲンに拡大しての地理・時期・関心面での観光客の分散及び訪問頻度が少なかったコペンハーゲン市内の場所へのアプリによる誘導、などの取組を進めようとしている。ベルリンと異なる特徴も見られ、今回の調査で確認できなかった具体的な取組を我が国地域の参考にするために注視しておくことが考えられる。

体制面では、Wonderful Copenhagen は、官民、市民社会など関係組織を組込む協調のための計画づくりを打ち出しており、コペンハーゲン市観光局は Wonderful Copenhagen の戦略に基づき、上述のアプリの整備を含むサービス提供を行い、市民と市の政治家の連絡役を務める市中心部地域委員会は、策定した自地区開発戦略に持続可能な観光のための取組方針を盛り込み、また、どのような旅行者に来て欲しいかの議論を市等に提起しようとしている。

3.4 節 タイ

3.4.1 項 地域概況・観光政策等の概要

3.4.1.1 概況

外国人観光客数は2014年以降増加傾向にある（図8参照）。観光収入は、首都バンコクや南部地域に偏っているが⁵⁷、タイ国政府観光庁（Tourism Authority of Thailand。以下「TAT」という。）は、2016年から「12 Hidden Gems（タイ12の秘宝）」という、あまり知られていない12県への訪問を促すプロモーションを展開している（TAT, 2016）。

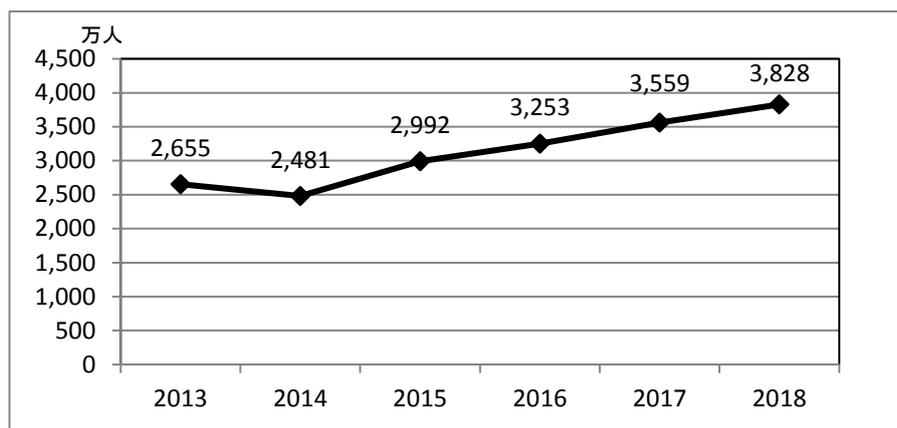


図8 タイの外国人観光客数の推移

資料：The Ministry of Tourism and Sports (n.d.b)のデータを基に筆者作成

3.4.1.2 観光計画の概要

タイでは、第二次国家観光開発計画（2017年～2036年）の中で、「2036年に向けたタイの観光ビジョン」を掲げている。このビジョンは、「タイ観光の今後20年間の明確な目標を定める」次の5つの主要要素から成る：

「バランスのとれた開発」を通じて「世界の先導的な質の高い観光地」となり、「タイらしさ(Thainess)⁵⁸を活用して」「国の社会経済的な発展と富の分配に包括的に」かつ「持続可能に貢献する」⁵⁹。

この観光ビジョンを実現するため、当該計画の中で、2017年からの「5カ年の戦略的目的及び目標」が設定され、当該目的を達成するための以下の5つの戦略の軸が定義され、当該戦略軸に沿った諸取組がまとめられている⁶⁰。

⁵⁷ 2017年1-9月の観光収入は、タイ全体に対してバンコクが約39.3%、南部地域が約33.5%を占める（The Ministry of Tourism and Sports (n.d.a)、“Tourism Plan 2018” p.6より）。

⁵⁸ 「タイらしさ」とは、アジアの古都に相応しい格調と華やかさを誇る古典舞踊や伝統音楽をはじめ、地方毎に特色ある民族衣装は、伝統芸能や伝統工芸とともに極められた美しさの象徴である旨 TAT(n.d.)は記載

⁵⁹ The Ministry of Tourism and Sports (2017)、“The Second National Tourism Development Plan (2017 - 2021)” p.13を基に記載

⁶⁰ The Ministry of Tourism and Sports (2017)、“The Second National Tourism Development Plan (2017 - 2021)” p.19を基に記載

- ① 持続可能性及び環境に配慮しながら、タイらしい魅力ある観光資源、商品、サービスを開発する。
- ② 地域社会や環境に負の影響を及ぼさない範囲でのインフラや利便性を改善する。
- ③ 観光人材の育成と国民の観光に対する理解を促進する。
- ④ 「タイらしさ」を含むマーケティングを通じて様々なターゲットグループ間の均衡を取るとともに、観光客にタイを旅行先として選択することに安心感をはぐくむ。
- ⑤ 観光の開発やマネジメントにおいて、行政、民間事業者、一般国民が連携し、国際協力も含む取組を推進する。

3.4.1.3 観光推進体制

タイでは、供給地開発と需要創出という2つの観光政策を4つの政府機関が分担し、各機関が連携した観光推進体制がとられている。持続的観光特別地域開発管理機構

(Designated Areas for Sustainable Tourism Administration。以下、「DASTA」という。)と観光局(Department of Tourism)が観光地づくりや観光資源開発等の供給地開発を担い、TATとMICEに特化したコンベンション&エキシビション・ビューロー(以下、「TCEB」という。)がマーケティングなど需要創出機能を担う⁶¹。

DASTAは、タイの持続可能な観光の発展を支援、管理する政府機関として2003年に設立され⁶²、観光目的地としての潜在力を顕在化させ、持続可能な観光開発を推進するマネジメント人材を育成するとともに、地域への経済効果を高める観光地づくりを支援している⁶³。

3.4.2 項 DASTAによる観光地開発支援への取組

本項では、タイにおける地域社会に根ざした持続可能な観光、観光地開発に特化した政府機関であるDASTAの取組について取り上げる。

3.4.2.1 DASTAの役割

観光開発重点地域として選定された地域のうち、3.4.2.2で紹介するDASTAの支援を活用して、GSTC-Dの国際標準に準拠した持続可能な観光開発を推進し、観光客の受入れ準備・体制が整い、観光地としての国際競争力が高まった地域について、TATが積極的な観光プロモーションを行って誘客を図るという観光推進の流れが作られている⁶⁴。

国としては、更に、当該地域について、観光政策への組込みや、成功例として他の地域に応用することも可能となる⁶⁵。例えば、DASTAが支援した地域社会のひとつにおいて、食

⁶¹ DASTA 担当者への2018年11月14日ヒアリングを基にしている。

⁶² DASTA(2013)、“Sustainable Tourism Development in THAILAND” p.2を基に記載

⁶³ DASTA(n.d.)、“History, Background”を基に記載

⁶⁴ DASTA 担当者への2018年11月14日ヒアリングを基にしている。

⁶⁵ DASTA 担当者への2018年11月14日ヒアリングを基にしている。

をテーマとした観光の経済効果が高かったことから、政府の観光政策にも「ガストロノミー・ツーリズム」として食のテーマが反映されるなど、国の観光政策の裏付けとなっている事例がある⁶⁶。

なお、前述の観光開発重点地域については、観光への取組意思を表明した地域から、観光開発の適性等を DASTA が審査し、内閣の承認を得て選定される⁶⁷。観光地の価値、地域開発の潜在可能性、マネジメント等 11 基準（Criteria in The Selection of Designated Areas）のそれぞれで 75%以上を達成している地域が選定対象となる⁶⁸。

2018 年 11 月時点では、6 つの観光開発重点地域が選定されており、それぞれのテーマに着目した観光開発支援が行われている（表 3）。

表 3 DASTA が選定している観光開発重点地域（2018 年 11 月現在）

観光開発重点地域	観光開発テーマ
東部のチャーン島	ローカーボンアイランド
パタヤ	マスツーリズムをグリーンにイノベティブに
スコータイ	世界遺産とコミュニティの共生
北部山岳地域ルーイ	山岳観光
北部古都ナン	古都を守り観光推進
古都ウートン	タイの精神的文化の源流と観光

出典) DASTA(2018a)、“Sustainable Tourism Policy in Thailand” (DASTA ヒアリング時提供資料) p.9 上部掲載の表を基に筆者作成

3.4.2.2 地域に対する観光開発支援の内容

観光開発重点地域に選定された地域には DASTA の支局が置かれ、派遣されたスタッフを中心に、地域が目指す観光の目標づくりとその推進支援が行われる。DASTA は、観光産業の発展のみを目指すのではなく、観光が地域社会に経済的利益をもたらし、地域の連帯感や変化への柔軟な対応力、自立性を高める主要な手段として変革していくために支援を行っており、それにより、地域を訪れる観光客を地域社会が歓迎することになると考えている⁶⁹。

このような観光の役割を記載した DASTA 作成の冊子 “Tourism... for whom?(観光って誰のため?)” (DASTA,2018b) を活用しながら、地域の様々な観光関係者の観光への理解を深めている。当該冊子では、特に、持続可能な観光に対し、以下の 2 点を重視し⁷⁰、「前国王の自給自足哲学の指針に基づく枠組みは地域社会の幸福及び経済改善のために観光収入を分配することである」と前文に記載している(p.4)。

- ① 観光が地域社会の持続可能な開発のための手段になること
- ② 観光が地域社会への経済効果をもたらし、不平等を改善する手段になりうること

⁶⁶ DASTA 担当者への 2018 年 11 月 14 日ヒアリングを基にしている。

⁶⁷ DASTA 担当者への 2018 年 11 月 14 日ヒアリングを基にしている。

⁶⁸ DASTA(2013) “Sustainable Tourism Development in THAILAND” p.5 を基に記載

⁶⁹ DASTA 担当者への 2018 年 11 月 14 日ヒアリングを基にしている。

⁷⁰ “Tourism... for whom?” (DASTA, 2018b, p.6)を基に記載

当該冊子において、観光収入が地域社会内に公平かつ妥当に分配されるだけでなく、近隣地域社会への収入分配として以下のような点からの便益をもたらす旨も説明されている⁷¹。

- ① 経済効果：地域社会に根ざした観光が推進されている地域に対して、土産物、旅行関連サービス、飲食サービスの原材料を提供することで、その近隣地域社会にも経済効果がもたらされる。
- ② 環境面：観光施設やその近隣地域の環境を保全、改善する取組を通して、環境面へのプラスのメリットがもたらされる。
- ③ 社会面：観光に関わる活動を通じて地域社会間での相互協力や連携が強化される。

以下、DASTAによる具体的な観光開発支援を紹介する。

(1) ワーキンググループを通じた地域社会の観光への理解と受け入れ準備

前述の観光開発重点地域は、観光を管理するために、各地域内にワーキンググループを設置する。ワーキンググループは、地域で飲食、交通、ホームステイ、お土産物などに関わる関係者による分野別のグループで構成され⁷²、主に以下のテーマについて話し合う⁷³。

- ① 観光やそのメリット・デメリット
- ② 実践的なセールス&マーケティング
- ③ 情報共有と連携・ネットワーキング

一方、観光・スポーツ省、TATなどの政府機関、研究機関、非営利団体、観光関連団体などから構成される国レベルのワーキンググループも設置されている。地域社会のワーキンググループの話し合いから導き出された方向性や課題について、DASTAが当該国側ワーキンググループに報告し、対応等の検討を働きかける。当該国側ワーキンググループは、対応策や連携先を紹介するなど、地域が観光地として受け入れ準備を整えていく支援をする⁷⁴。

(2) 持続可能な観光のための基準を活用した地域社会の観光管理

タイ政府は、前述の観光計画（The Ministry of Tourism and Sports,2017,p.19）においても、タイらしさと環境面の持続可能性の原則のもとで観光産業の持続可能な開発を進め、その経済価値を高めることや、質の高い観光地となり観光競争力を向上させながら、国全体に観光による収入と恩恵を分配することを目指している。

⁷¹ “Tourism... for whom?” (DASTA, 2018b, p.36)を基に記載

⁷² DASTA 担当者への2019年2月5日ヒアリングを基にしている。

⁷³ “Community Based Tourism How to Become Sustainable?” (DASTA, 2017, p.35)を基に記載

⁷⁴ DASTA 担当者への2019年2月15日ヒアリングを基にしている。

タイの政府観光政策委員会（National Tourism Policy Committee）⁷⁵は、2016年11月に様々な地域で共通に活用できる基準である“Criteria for Thailand’s Community-Based Tourism Development(タイの地域社会に根ざした観光開発のための基準)”（National Tourism Policy Committee,2016）を設定した。DASTA が開発のイニシアティブをとり、当該基準の素案作りや、関連部局の担当者、観光開発の専門家、地域の代表者、地方自治体担当者、観光マーケティング専門家等の意見をまとめる調整役となり、分析、実証、改善を経て作成に至った⁷⁶。当該基準は、GSTC-D⁷⁷の考え方にに基づき作成されたものであり、GSTCの確認(recognition)を受けている⁷⁸。

当該基準は、継続的に地域社会に根ざした観光を計画、運営し、地域社会に根ざした観光開発の取組を評価するための重要なツールとして使われている。基準を活用することは、地域が、その受け入れ能力や開発の視点を意識しながら、様々な環境の変化に対する適応力を構築する支援となる。適応力を向上しながら地域は、「持続可能な地域社会に根ざした観光開発」の基盤となる地域資源の管理を強化するとともに、観光を通じた恩恵を促進することができる。当該基準に基づく地域の評価は、DASTAにより、地域の観光に関わる政府関係者や地域の民間部門、教育機関等からなる評価者チームが設置され、年1回、観光地づくりのPDCAの一環として実施される⁷⁹。

当該基準においては、5つの視点⁸⁰のもとに29の目標と、その目標の達成度を判断するための個別の評価課題が設定されている（表4）。評価者チームは、各指標の目標ごとに地域の状況を確認し、その評価結果をシートに記入する、課題について、取組が実施されていれば☑を入れる（表5）。☑の数が得点となる。また、持続可能な開発に向けた取組として評価できる活動などがあれば、追加点として加算される。29の目標の評価結果を合計したものが地域全体の評価に相当する⁸¹。

表4 地域社会に根ざした観光開発のための基準（視点及び目標を含む。）一覧

視点1	CBT ⁸² の管理
目標1.1	CBTの効果的な管理
目標1.2	CBTの効果的な管理に関する共通の規則
目標1.3	観光客のふるまいに関する効果的なマネジメント
目標1.4	CBTを管理するグループの人材の効果的な育成

⁷⁵ 国の観光計画に基づくタイの観光開発を監督する役割を担っている。地域社会に根ざした観光開発の重要性を認識し、持続可能性を重視した開発のための基準に基づく地域社会に根ざした観光政策の推進を目指している（DASTA 担当者への2019年3月6日ヒアリングより）。

⁷⁶ National Tourism Policy Committee(2016)、“Criteria for Thailand’s Community-Based Tourism Development” p.1を基に記載

⁷⁷ GSTCが設定する観光地基準であるGlobal Sustainable Tourism Criteria for Destinationの略

⁷⁸ GSTC(n.d.)、“GSTC-Recognized Standards for Destinations”を基に記載

⁷⁹ DASTA 担当者への2019年2月5日ヒアリングを基にしている。

⁸⁰ 原典では「Aspect」となっている。

⁸¹ National Tourism Policy Committee(2016)、“Criteria for Thailand’s Community-Based Tourism Development” p.11を基に記載

⁸² CBT：Community-based tourism(地域社会に根ざした観光開発)の略

目標 1.5	様々な人々が参画するための効果的な促進
目標 1.6	様々な関係者の効果的な参画
目標 1.7	CBT の適切かつ効果的なマーケティング・広報の効果的なマネジメント
目標 1.8	効果的な会計・財務システム
目標 1.9	子供や若者が CBT 活動へ参画する機会の提供
視点 2	良好な経済、社会、生活の質のマネジメント
目標 2.1	収入の効果的な分配
目標 2.2	生活の質向上のための効果的な促進
目標 2.3	観光収入増加の機会拡大のための質の高い地域社会の生産品
目標 2.4	観光における人権の重視
視点 3	地域社会の文化遺産の保全と活用促進
目標 3.1	地域社会の文化遺産に関する質の高いデータベース
目標 3.2	CBT を通じた地域社会の文化遺産の効果的な宣伝
目標 3.3	地域社会ならではの文化の効果的な保全と復元
視点 4	体系的かつ持続可能な自然資源と環境のマネジメント
目標 4.1	観光地の効果的なマネジメント
目標 4.2	自然資源と環境に関する質の高いデータベース
目標 4.3	CBT を通じた自然資源と環境に関する知識の効果的な宣伝
目標 4.4	地域社会の自然資源や環境の効果的な保全や復元
目標 4.5	観光を通じた自然資源や環境保護の重要性に関する効果的な意識啓発
視点 5	CBT のサービスの質
設備とサービスの品質のセクション	
目標 5.1	観光における満足なサービス
目標 5.2	効果的なコミュニケーション
目標 5.3	質の高い観光関連サービスのポイント
目標 5.4	効果的なサービスの連携
安全対策のセクション	
目標 5.5	安全な観光ルートやアクティビティ
目標 5.6	安全な観光関連サービスのポイント
目標 5.7	CBT におけるツアー・ルートの効果的なマネジメント
目標 5.8	効果的な緊急時のマネジメント

出典：National Tourism Policy Committee(2016)、“Thailand’s Community-Based Tourism Development” pp.8-9 を基に筆者作成

表 5 評価シートの記載例

視点 1 観光地のマネジメント 目標 1.1 地域主体の観光の効率的なマネジメント							
評価課題	スコアの算出基準	評価点					持続可能な開発への評価点 ⁸³ (追加点となる取組)
		4	3	2	1	0	
<input checked="" type="checkbox"/> 経営面のビジョン、目標、ミッション、戦略および運営計画を有している。 <input type="checkbox"/> 社会・文化面のビジョン、目標、ミッション、戦略および運営計画がある。 <input checked="" type="checkbox"/> 環境面のビジョン、目標、ミッション、戦略および運営計画を有している。 <input type="checkbox"/> 経済、社会、環境の3分野を統合的に運営し、地域社会に根ざした観光開発をバランスよく、計画的に実現性のある形で推進している。 <input type="checkbox"/> 毎年、定期的に運営計画の様々な面において、実績を評価し、進捗を管理している。	左記の項目にあてはまる数が、評価点に相当			✓			運営計画はあるが、各運営計画の関係性が十分ではない。様々な運営者が集まり、より深い関連性を持たせるために定期的な会合をもち議論することが必要である。

出典：National Tourism Policy Committee(2016)、“Thailand’s Community-Based Tourism Development” p.12 を基に筆者作成

⁸³ 原典では、「Additional views beneficial for further development」となっている。

(3) 「9+1 ビルディングブロック」を活用した地域社会における議論⁸⁴

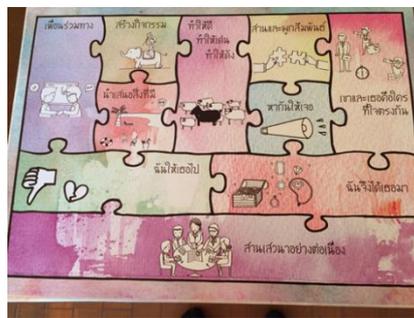
自らの地域の観光について考え、観光を通してどのような地域を目指すのか方向性を議論するためのツールが「9+1 ビルディングブロック」である（表 6、図 9）。DASTA がファシリテーターとなり、地域の観光に関わる人々が、自分達の地域について、以下の「9+1」のテーマのもと、ブレインストーミングを行う。

9つのテーマはあらかじめ DASTA が設定しているが、最後の「+1」のテーマは自分達で何を話し合うかを決める。自ら課題となるテーマを設定し議論することで、観光地づくりへの自立性と責任感が醸成される。

表 6 「9+1」の議論テーマ

1	ネットワーキング
2	観光資源とアクティビティ
3	地域社会の資産
4	価値のある提案
5	関係づくり
6	コミュニケーション・チャネル
7	ステークホルダー
8	コストとネガティブな影響
9	収入源とポジティブな影響
+1	対話：地域社会で設定するテーマ

出典：DASTA(2017)、“Community Based Tourism How to Become Sustainable?” pp.60-61 を基に筆者作成



©DASTA

図 9 「9+1 ビルディングブロック」のツールキット

(4) 観光による地域社会への経済効果の理解促進

DASTA は、地域の観光事業者が自ら観光客の消費に関連するデータを把握することにより、それが地域の経済全体にどのようなつながりがあるのか理解し、より高い経済効果をもたらすための改善策を考え、実践することを促す取組を行っている。そのお金の流れを把握するための支援ツールが、「We Receive & We Distribute」である⁸⁵。

各事業者は、シートに、①観光客から受け取った金額、②事業者自身の利益、③地域に配分した金額（地域内からの仕入原価や人材の件費）を記入する。全ての項目を足し合わせ、①から②と③を差し引いた金額が、④リーケージ（地域外に漏出した仕入原価や外部人材の件費等）である（表 7 参照）。各事業者が収集したデータを統合して、当該地域全体としての観光による経済効果を理解する⁸⁶。

⁸⁴ DASTA 担当者への 2018 年 11 月 14 日ヒアリングを基にしている。

⁸⁵ DASTA 担当者への 2018 年 11 月 14 日ヒアリングを基にしている。

⁸⁶ “Tourism… for whom?” (DASTA, 2018b, pp.37-38)及び DASTA 担当者への 2018 年 11 月 14 日ヒアリングを基に記載

表 7 「We Receive & We Distribute」シート

観光客の消費	交通	宿泊	食事	活動	土産	観光施設	ガイド
①観光客から受け取った金額(売上)							
②事業者自身の利益							
③地域に配分した金額 (地域内からの仕入原価 や人材の人件費等)							
地域のファンド ⁸⁷							
地域の活動費 ⁸⁸							

④リーケージ(地域外に漏出した仕入原価や外部人材の人件費等)

出典：DASTA(2018b)、“Tourism… for whom?” p.37 掲載の We Receive & We Distribute Tool の画像を基に筆者作成

◎ケーススタディ：ある地域における観光客の消費と地域へもたらす経済効果

この地域では、観光客が地域で消費した金額の4割強が地域外に漏出している(図10)。交通におけるリーケージ比率が高い一方、土産やガイドではその割合が低い。

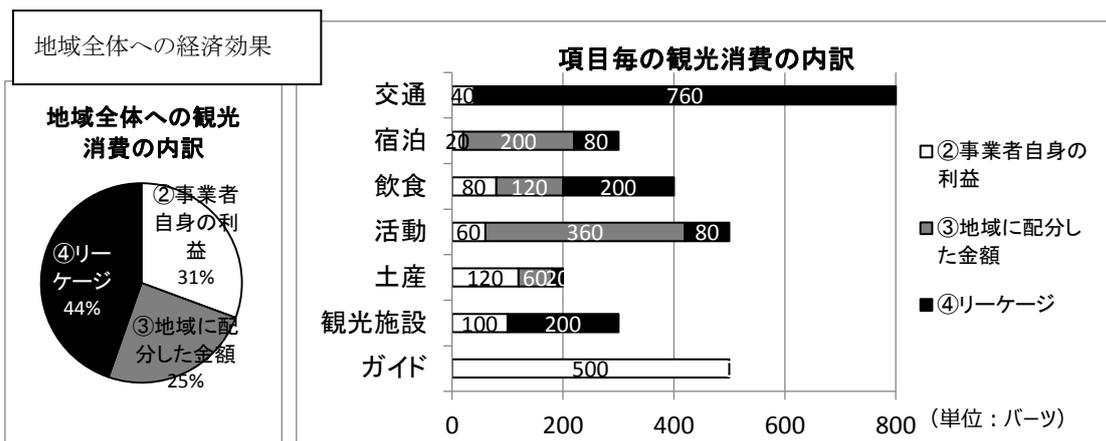


図 10 「We Receive & We Distribute」シートを活用したケーススタディ
出典：DASTA(2018a) “Sustainable Tourism Policy in Thailand” (DASTA ヒアリング時提供資料) p.16 上部掲載の画像を基に筆者作成

3.4.3 項 まとめと考察

観光開発重点地域に選定された地域では、DASTAにより複数のワーキンググループが作られ、地元の観光関係者が、地域としての観光の方向性を自ら考え、観光のメリット(経済効果)を理解し、地域の目標設定を行い、目標実現のため、地域社会に根ざした持続可能な

⁸⁷ 地域によって、観光関連事業者が設置するファンドであり、地域の観光に関連して、インフラ開発などへの投資などが必要な場合に活用され、地域が主体的に話し合い合意の上、金額等を決定する(DASTA 担当者への2019年2月6日ヒアリングより)。

⁸⁸ 観光事業者が中心となり、地域住民向けに、観光への理解を高めるためのイベントなどが行われる場合もあるが、その活動費は、地域で観光に携わる関係者が話し合い、合意の上、集めて運営費とする(DASTA 担当者への2019年2月6日ヒアリングより)。

観光のための基準を活用して、目標と実際のギャップを認識し、改善に向けた次のアクションを検討することとしている。地域社会に根ざした PDCA のしくみをつくり、自立した観光地運営ができるよう取り組む DASTA の支援の方法や活用ツールは、我が国にとっても参考となるものである。

また、DASTA の支援によって観光客の受け入れ準備が整った地域を TAT がプロモーションし、誘客していくという国の観光の推進体制は、持続可能な観光の基盤となっている。政府機関の連携事例として、ある地域で取得したデータから、地域に最も裨益しているのは“食”の分野であることが分かったことから、この結果が各機関で共有され、実際に「ガストロノミー・ツーリズム」の推進が国の観光施策へと反映された。

このように、タイでは、地域性を尊重し、住民の理解度と観光客の満足度の向上を両立させつつ、地域社会の所得増等に貢献するよう、観光目的地としての潜在力を顕在化させ、地域社会に根ざした持続可能な観光開発を推進する手法を採っている。

3.5 節 韓国

3.5.1 項 ソウル

3.5.1.1 概況

韓国の首都であるソウルは、人口約 1,000 万人の都市である⁸⁹。代表する観光名所としては、朝鮮時代の高官が住んでいた宮殿周辺地域「北村韓屋村(ブクチョンハノクマウル)⁹⁰」や、朝鮮王朝の正宮である「景福宮(キョンボックン)」等がある。また、ショッピングとファッションの中心地である明洞(ミョンドン)や、異色カフェ、小規模ギャラリーや画廊、雑貨屋がある弘大(ホンデ)等も、外国人観光客にも人気が高い⁹¹。

3.5.1.2 ソウルにおけるオーバーツーリズムの状況

ソウル特別市によると、ソウルにおけるオーバーツーリズムの状況は、「市のキャパシティを超える状態ではないが、北村韓屋村や梨花(イファ)壁画村⁹²等の一部地域に観光客が集中している。そのため騒音、ごみの増加、観光客が私有地へ侵入し写真撮影を行うなどによ

⁸⁹ ソウル特別市(2018)“ソウル公式観光ガイドブック” p.2 を基に記載

⁹⁰ ソウル特別市鍾路(チョンノ)区に位置し、伝統的な韓屋が密集している。特有の街並みが観光客に人気となり、毎日 7,000 人以上が訪問する観光名所となっている(朴主永 韓国文化観光研究院(2018)“오버투어리즘 현상과 대응방향” p.89 より)。

⁹¹ ソウル特別市(2016)“ソウルベスト 100” p.12,14,20,22 を基に記載

⁹² ソウル特別市鍾路区に位置する。地域活性化のための芸術プロジェクトで描かれた壁画が人気を呼び観光客が集中したが、ゴミや騒音等観光客による問題が深刻化したことで住民による壁画の毀損事件が起こり、現在では観光客は減少傾向と聞いている(ソウル特別市担当者への 2018 年 11 月 9 日ヒアリングより)。

る住民と観光客との摩擦、住民流出の課題が発生している」とのことであった⁹³。北村韓屋村では、一部の住民による、観光客が来ないよう訴えるデモも発生した⁹⁴。

3.5.1.3 北村韓屋村における課題の発生状況⁹⁵

同地区では、観光客の増加により、騒音、ゴミ投棄、トイレ不足、観光客による私有地への侵入、駐車問題、大型バスの排気ガスなど、生活環境の悪化や住民と観光客の軋轢が発生している。また、家賃の上昇や住民の流出に伴う住民共同体の崩壊等、地域のアイデンティティの消滅の危機も生じている。

特に観光客のマナーは課題となっている。美術館等、市内の観光施設がオープンしていない早朝や深夜の時間帯に同地区に訪れる観光客が絶えず、住民生活に影響を及ぼしている。同地区の住民数は2012年の8,719人から2017年には7,438人と14.7%減少している。

3.5.1.4 課題への対応

北村を管轄する鍾路区では、2017年に観光客集中による住民への影響に関する現状を把握する調査を実施した。一方、北村の住民組織は2018年5月から毎週末ソウル特別市と鍾路区に対策を要求するための集会を開催した。これを受け、同年6月、ソウル特別市と鍾路区は、住民への影響を軽減し、プライバシーを保護するため「北村韓屋村住民被害改善対策案」についての住民討論会を開き、8テーマの対策に取り組むことを決定した(表8)⁹⁶。

早朝や深夜の来訪を控えてもらうために観光許容時間を指定するとともに、ゴミのポイ捨て等マナー違反を注意するために、観光許容時間中は、地域のボランティアが交代で見守りを行っている(図12)。家屋等には、観光客は静かに歩行することや火元注意、ゴミのポイ捨て禁止、住居に触らないようにといった注意を促す張り紙が掲示されている(図11)。

表8 北村韓屋村住民被害改善対策(案)

改善策	内容
①「観光許容時間」の指定・施行	観光客が集中的に訪れる北村一帯を対象に「観光許容時間を施行。平日・土曜日の10時から17時までを観光許容時間に指定して、早朝や夜の通行を制限し、日曜日は「通りが休む日」として、観光客に来訪を控えてもらうように働きかけている。
②観光ガイドを対象に事前教育を実施	旅行会社や市・区などの観光ガイドを対象に、通行時間、禁止行為、処罰規定などの観光エチケットについて事前教育を実施する。
③団体観光客へのガイド同行案内の導入	団体観光客の訪問の際にはガイドが同行し、不法侵入やゴミのポイ捨ての禁止などの観光エチケットを遵守するように注意する。ガイドを伴わない団体観光客には、ソウル市が養成した「村観光解説士」などの同行が計画されている。

⁹³ ソウル特別市担当者への2018年11月9日ヒアリングを基にしている。

⁹⁴ 朴主永 韓国文化観光研究院(2018)“오버투어리즘 현상과 대응방향” pp.3-4を基に記載

⁹⁵ 朴主永 韓国文化観光研究院(2018)“오버투어리즘 현상과 대응방향” p.89を基に記載

⁹⁶ 朴主永 韓国文化観光研究院(2018)“오버투어리즘 현상과 대응방향” p.89を基に記載

④観光バスの違法駐停車集中取締区域の指定を検討	北村韓屋村の主な出入口を「観光バス違法駐停車集中取締区域」に指定し、集中的に取締りを実施する。
⑤ごみ収集回数を拡大し、専門の清掃スタッフを新規投入	北村韓屋村を「集中清掃区域」に定め、ゴミの特別管理を行う。ゴミの収集頻度を一日2回から3回に増やし、環境美化員が勤務しない時間帯は専門の清掃スタッフ2名を常駐させ、道路を清掃する。
⑥公衆トイレを増設	一部の観光客の屋外放尿問題を解決するため、現在70箇所の公衆トイレとナムムトイレ ⁹⁷ の増設を推進。
⑦観光客に対する禁止行為案内板を設置	過度な騒音やゴミのポイ捨て、無断撮影、不法侵入、屋外放尿など観光客の禁止行為を記した「案内板」を製作し設置する。地域住民による指導と広報も並行して実施し、効果を高める。
⑧住民による管理スタッフを養成	住民で構成された管理スタッフ「北村韓屋村チキミ ⁹⁸ 」を養成する。彼らは、「観光許容時間」以外の観光客の立ち入りを制限し、ゴミのポイ捨てなどの禁止行為について指導する役割を担う。

出典：ソウル特別市(2018b)“ソウル市、ブクチョン・ハノクマウル(北村韓屋村)に観光許容時間の導入を推進”を基に筆者作成(原典においては、上表②の内容は⑦として記載されているが、筆者において当該番号を便宜的に変更)



図 11 韓国語、英語、日本語、中国語で、静かに歩行するよう注意を促す張紙[北村韓屋村にて筆者撮影]



図 12 観光客にマナーなど注意する地域のボランティア[北村韓屋村にて筆者撮影]

3.5.2 項 水原

3.5.2.1 概況

水原(スウォン)では、1796年に朝鮮王朝第22代正祖の命を受け築城された「水原華城(スウォンファソン)」(1997年に世界文化遺産に登録)が代表的な観光資源である⁹⁹。水原への観光客数は、2016年の築城220周年記念事業「水原華城訪問の年」¹⁰⁰に初めて700万人を超え、更に2017年にかけても順調に増加している(図13)。

水原華城の城郭の周辺には、カフェ等観光客向けの施設の急増とともに、家賃の高騰や駐車場の不足等の問題が発生している。

⁹⁷ トイレ問題解決のため、工房、博物館等の文化観光施設のトイレを開放するもので、2018年6月現在、58箇所が参加。参加施設は北村の地図に表記され、村の案内所に広報物を置くことが可能(ソウル特別市(2018b)“ソウル市、ブクチョン・ハノクマウル(北村韓屋村)に観光許容時間の導入を推進”より)。

⁹⁸ チキミとは韓国語で「見守り、守る人」を意味する。

⁹⁹ 韓国観光公社(n.d.)“水原華城”を基に記載

¹⁰⁰ 水原市(n.d.a)“수원관광 2016 방문의 해 발자취추진배경 및 사업목적”を基に記載

また、ソウルからの日帰り観光客が多く、滞在型の観光推進が課題となっていることから、滞在型観光を促進する観光コンテンツの拡充を推進している。例えば、「水原夜行」という夜型観光において、城郭と歩道をライトアップして夜でも城郭観光が楽しめるようにしている。併せて、安全対策強化や夜間の観光ガイドの育成や配置などの対応を急いでいる。

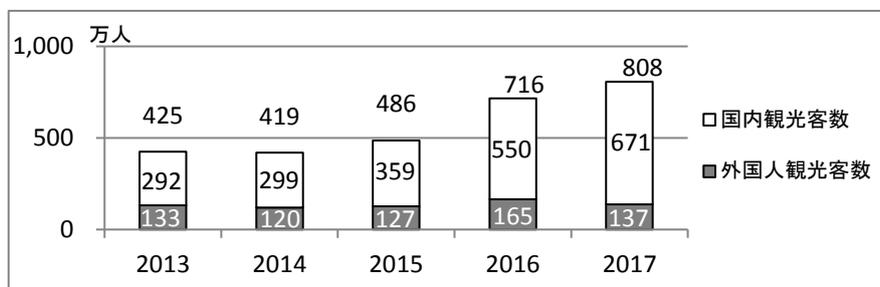


図 13 水原の観光客数推移 (2013年～2017年)

出典：水原市(2018)“보도자료 「20180110 수원시, '800 만 관광객 시대' 열었다”¹⁰¹⁾を基に筆者作成

さらに、城郭内の古い住宅密集地の再開発や水原駅周辺の新市街地の整備等により、住民と観光客が共生できる環境づくりも進んでおり、ソフト、ハード両面での観光受入れ体制の強化が進められている¹⁰²⁾。

3.5.2.2 「韓国版 持続可能な観光都市標準」の開発

水原華城の世界遺産登録以降の観光客の増加に伴い、水原市は、2015年に地域資源を適切に保存しつつ観光による有効活用を推進するため観光専任部署を設置した¹⁰³⁾。2016年10月に水原市でGSTCによる国際会議の開催が決定したことを契機に、京畿道とGSTCは、GSTCアジア太平洋支部の設立や、持続可能な観光の基準及びモニタリングシステムの導入に関する共同事業の推進等について合意した¹⁰⁴⁾。

水原市が主導し、韓国の他都市にも適用できるように「韓国版 持続可能な観光都市標準」(以下、「韓国版標準」という。)の開発に向けた取組も始まった。韓国版標準は、GSTC-Dの基準を必ずしも全て用いるのではなく、地域資源や観光の目指す方向に基づき、GSTC-Dの基準を基礎に、地域が重視する基準や指標を選択していることが特徴である。水原市が開発した韓国版標準は、2016年にGSTCに確認(recognition)された¹⁰⁵⁾。

¹⁰¹⁾ 出典元では国内及び外国人観光客数合計が2013年は約526万人、2014年は約462万人、2016年は約713万人となっているが、2013年及び2014年はそれぞれイベントへの来場者数(2013年はEcoMobility World Festival 2013への来場者数約101万人、2014年はGyeonggi AirShow 2014への来場者数約43万人)が上乘せされており、2016年は合計の計算を誤っている旨を水原市担当者への2019年2月25日ヒアリングにて確認済み。

¹⁰²⁾ 水原市担当者への2018年11月9日ヒアリングを基にしている。

¹⁰³⁾ 水原市担当者への2018年11月9日ヒアリングを基にしている。

¹⁰⁴⁾ 京畿道(2015)“京畿道の水原市、世界持続可能観光委員会の国際会議の誘致”を基に記述

¹⁰⁵⁾ GSTC(2016)“Sustainable City Tourism Destination Standard for The Republic of Korea Achieves GSTC-Recognition”を基に記載

GSTC-D と比較すると、韓国版標準は、基準や指標の数が多くなっており、カテゴリーC「文化的豊かさ、アメニティ、旅行者の体験」では、文化・歴史遺産の保全、旅行者の管理に関する指標が、カテゴリーD「環境保全」では、交通管理、廃棄物の管理と再利用・リサイクルの奨励に関する指標が比較的多いことから、地域資源の保全と地域環境に配慮した観光を重視していることがわかる（表9）。

表9 GSTC-D と韓国版標準の比較表

	GSTC-D	基準	指標	韓国版標準	基準	指標
A	持続可能な観光地管理	14	43	持続可能な観光地管理	13	51
B	地域社会における経済利益の最大化、悪影響の最小化	9	21	経済的・社会的影響	11	31
C	コミュニティ、旅行者、文化資源に対する利益の最大化、悪影響の最小化	6	13	文化的豊かさ、アメニティ、旅行者の体験	8	26
D	環境に対する利益の最大化、悪影響の最小化	12	28	環境保全	11	42
	合計	41	105	合計	43	150

出典：水原市(n.d.b)“GLOBAL SUSTAUNABLE TOURISM CONFERENCE 2016”pp.45-55 を基に筆者作成

3.5.3 項 まとめと考察

ソウルと水原について、地域住民を含む関係者間の十分な議論を通じてのオーバーツーリズム対策、地域主体となった観光地づくりと、そのための指標の活用について注目した。

ソウルでは、市全体としてはオーバーツーリズムが発生している状況ではないと認識される一方、地区単位では、昼夜問わず生活圏への観光客の侵入やゴミ、マナー問題等、住民と観光客との間での摩擦が生じている。北村韓屋村では、住民組織が主導して、市や自治区に課題への対応を働きかけることにより、観光許容時間の指定等の対策が実現することとなった。事態が深刻化する前に、観光による地域への様々な影響を調査し、行政や地域の観光事業者、住民、観光客を巻き込んだ課題への対応が重要であることが示唆されている。

水原は、世界遺産を有する都市として、地域資源の保全と有効活用に課題意識を持ちながら、持続可能な観光都市を目指した取組を進めている。現在、水原への観光客は、一定の時期に集中するものの、年間を通したいわゆるオーバーツーリズムという状態ではない。しかし、今後想定される観光客増大とそれに伴う課題の深刻化に対応するため、持続可能な観光の基準の導入に取り組み、国際観光標準を参考にしつつも、全て取り入れるのではなく、地域の特性と地域の目指す観光の方向性に基づき韓国版標準を導入した点も参考となる。

【コラム】 住民主導型観光事業「観光ドゥレ事業」¹⁰⁶

韓国文化体育観光部¹⁰⁷が2013年度から開始した「観光ドゥレ事業」は、地域住民が協力して田植えや収穫を行っていた時代の伝統的な共同体「ドゥレ」に発想を得たもので、住民や企業が協働して観光地づくりを行う事業である。

事業は3年単位で実施され、2013年8月の事業開始から2017年4月までに、37カ所の自治体で展開されている。事業の内容は、宿泊施設やレストランの経営から体験ツアーの提供など多岐にわたる。支援への依存体質を回避するため、資金の10%以上は自己負担と定めている。2016年1月～6月の全事業における1ヶ月あたりの平均売上は1,344万ウォン（日本円で約130万円）、訪問客は1,169人となった。

地域経済の活性化や雇用創出などの課題について、地域の共同体が観光を手段として自ら事業を立ち上げ、解決を目指すこの取組は、持続可能な観光の基礎を作る機会となっており、韓国文化観光研究院¹⁰⁸の「오버투어리즘 현상과 대응방향(オーバーツーリズムの現状と対応の方向)」報告書では、オーバーツーリズムが発生する可能性がある地域への同事業の活用検討について提言されている¹⁰⁹。

第4章 海外4地域の取組のテーマ毎のまとめ(表10参照)

4.1節 全般/持続可能な観光に向けた総合的マネジメント

住民の参加と受容意識の醸成については、ベルリン及びデンマーク首都圏のいずれにおいても定期的な住民の意識調査を行っており、加えて、ベルリンでは、観光効果等に関する意識啓発と意識調査のための街頭等対話、オンラインでの住民アンケート投書が実施されており、問題地点の早期警戒の機能も期待されている。デンマーク首都圏では、観光効果の数値化・見える化の方法が検討されている。タイでは、地域社会に根ざした観光開発による経済効果等の住民等による把握等を促進する冊子を用意するとともに、受入れ準備を行う地域社会における関係者作業グループの活動が支援されている。また、ベルリンでは、閑散期に市民に格安で観光客体験の機会を提供し、デンマーク首都圏では、観光客と市民がふれあい、共に利用する両面機能の施設整備等により、観光開発の恩恵を住民が感じやすくする取組が推進されている。ベルリンでは、観光に関する市民フォーラムも計画されている。

¹⁰⁶本事業の詳細内容については、公益財団法人日本交通公社(2017)「観光文化233号 韓国の観光政策「観光ドゥレ事業」について」pp.52-55にて紹介されている。

¹⁰⁷韓国中央政府における観光行政を担当しているほか、文化産業・芸術・体育・政策広報管理に関する業務を所管している(一般財団法人自治体国際化協会(2008)「韓国の観光政策」p.18)。

¹⁰⁸政府の観光政策の方向性を示唆するための基本的な研究事業を行うとともに、政府や地方自治体など外部機関からの受託研究事業や観光産業の競争力を高める事業など多様な活動を行っている(一般財団法人自治体国際化協会(2008)「韓国の観光政策」p.22)。

¹⁰⁹朴主永 韓国文化観光研究院(2018)“오버투어리즘 현상과 대응방향 (オーバーツーリズムの現状と対応の方向)” p.114を基に記述

住民に近い地区組織による自治体側への提案や地域の観光開発戦略の策定については、コペンハーゲンでは、市中心部地域委員会が、提言を市計画戦略に反映させるとともに、自地区の持続可能観光開発の具体方針を策定し、来訪してほしい旅行者等についての議論を市に提起する意向であり、ソウル北村韓屋村では、住民組織の活動が、市等による住民被害対策の策定に影響を与えた。

観光事業者やマーケティングとの連携において、デンマーク首都圏では、持続可能性に貢献する旅行者へのマーケティング及び好影響をもたらす観光商品等開発、旅行者に意識喚起を行える接客従事者の育成等による持続可能観光ブランドの形成が戦略化されている。

持続可能観光に関する指標については、タイ及び水原がそれぞれ地域社会に根ざした観光開発のための基準及び韓国版持続可能な観光都市指標を開発して GSTC 確認を受けており、デンマーク首都圏では、持続可能観光戦略の重点分野毎の将来目標(住民評価調査における受容割合等)が設定されている。

体制面では、ベルリンでは、州政府が都市適格的で持続可能な横断的観光計画を策定し、その多くの取組を DMO が実施している一方、デンマーク首都圏では、DMO が持続可能な観光戦略を策定し、協調的実施を指向している。

EU 数都市の DMO が情報交換等を行うラウンドテーブルにベルリンの DMO が参加していることが確認されている。

4.2 節 マナー・ルール対策

ベルリンでは、観光客の意識啓発のためのソーシャルメディアの活用等効果的な方法（パントマイム、目玉模型のゴミ散乱場所への配置）が探求され、ソウル北村韓屋村では、観光客の禁止行為を周知し、啓発する案内版が設置されている。

4.3 節 混雑分散対策

隣接地域との広域的連携として、ベルリン及びデンマーク首都圏では、それぞれ自然豊かな隣接ブランデンブルク州との相互補完的連携による分散誘導及び大コペンハーゲンへの分散拡大方針が採られている。

観光資源開発、情報発信等による分散誘導においては、ベルリンの DMO は、居住区のニーズを把握した上で観光開発支援を行うとともに、全区横断的ルートのテーマ設定を推進するとともに、10 分間周遊コースを示す、デジタル併用観光案内版を整備するとともに、ベルリン・コペンハーゲンのいずれも、あまり知られていないスポット等を案内する観光客向けアプリを開発している。また、ベルリンでは、携帯電話の使用データを活用する観光客の時間帯別動線の詳細把握の試行により、観光客が少ない地域へ誘導するためのマーケティングへの活用が検討されている。

これら取組は、観光開発の経済便益が生じる地域を拡大する性質も基本的に有している。

4.4 節 土地利用、宿泊施設等関係の対策

ベルリンでは、規制等制度によらない方法として、インフラが十分あり、今後ホテル建設が推奨される場所のマッピング情報を建設投資家に提供してホテル整備を誘導している。また、地価・家賃の高騰により住民が退去し、地域の社会的・文化的特性が変わることを防止するため、家賃の急激な高騰を防ぐ措置が発動できる制度が整っている。

4.5 節 地域経済への貢献

韓国では、地域の共同体が自ら観光関係事業を立ち上げる住民主導型観光事業について、オーバーツーリズムが発生する可能性がある地域への活用が検討されている。

表 10 4 地域のテーマ別取組概要（環境及び文化財等の保護、観光危機管理関係を除く。）

1. 全般／持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント		
特徴的な施策	主な取組	
住民の参加と受容意識の醸成	ベルリン・コペンハーゲン	定期的な住民意識調査
	ベルリン	visitBerlin 職員が観光効果等に関する意識啓発と意識調査のための街頭等対話を住民と行う。住民はオンラインでアンケート投書もできる。問題地点の早期警戒の機能も持つ。
	コペンハーゲン	観光効果の数値化、見える化の方法を検討
	タイ	DASTA が、地域社会に根ざした観光開発による経済効果等の住民等による把握等を促進する冊子を用意するとともに、受入れ準備を行う地域社会における関係者作業グループの活動を支援
	ベルリン	閑散期に市民に格安で観光客体験（ホテル宿泊等パッケージ）の機会を提供
	コペンハーゲン	観光客と市民が共に利用する両面機能（double-sided function）の施設整備等を推進し、観光開発の恩恵を住民が感じやすくするとともに、双方のふれあい機会も創出
	ベルリン	観光に関する市民フォーラム
住民に近い地区組織による自治体側への提案や地域の観光開発戦略の策定	コペンハーゲン	市中心部地域委員会は、提言を市計画戦略案へ反映させるとともに、自地区の開発戦略で持続可能観光開発の具体方針を明記。来て欲しい旅行者等についての議論を市に提起する意向
	（韓国）ソウル	北村韓屋村の住民組織が、オーバーツーリズム対策を市や自治区に要求
観光事業者やマーケティングとの連携	コペンハーゲン	持続可能性に貢献する旅行者へのマーケティング及び好影響をもたらす観光商品等開発、旅行者に意識喚起を行える接客従事者の育成等による持続可能観光ブランドの形成を戦略化
国を超えた連携や情報交換	ベルリン	EU 数都市の DMO が情報交換、議論するラウンドテーブルへの参加
持続可能観光に関する指標の設定	コペンハーゲン	持続可能観光戦略の重点分野毎の 2021 年における目標（住民評価調査における受容割合等）を設定
	タイ	GSTC-D をベースとした「タイの地域社会に根ざした観光開発のための基準」の設定
	（韓国）水原	GSTC-D をベースとした「韓国版持続可能な観光都市標準」の開発

DMO等専門組織による取組と連携	ベルリン	州政府が都市適合的で持続可能な横断的観光計画を策定し、その多くの取組をDMO(visitBerlin)が実施
	コペンハーゲン	DMO(Wonderful Copenhagen)が首都圏の持続可能な観光戦略を策定し、協調的实施を指向

2. マナー・ルール		
特徴的な施策	主な取組	
観光客の意識啓発のためのソーシャルメディアの活用等効果的な方法の追求	ベルリン	パントマイムによるマナー啓発キャンペーン
	ベルリン	ゴミが散らかっている場所に目玉模型を置き「見られている」ことを示唆するマナー啓発
ポスターや掲示板等の設置	(韓国)ソウル	北村韓屋村のエリアにおいて、観光客に禁止行為を周知し、啓蒙するための案内板を設置

3. 混雑 ※交通関係以外を中心に記載		
特徴的な施策	主な取組	
隣接地域との広域連携	ベルリン・コペンハーゲン	・自然豊かな隣接ブランデンブルク州との相互補完的連携による分散誘導 ・大コペンハーゲンへの分散拡大方針
観光資源開発、情報発信等による分散誘導	ベルリン	居住区のニーズ把握、観光開発支援を行うとともに、全区横断的観光ルートのテーマを設定
	ベルリン	10分間周遊コースを示す、デジタル併用観光案内版ネットワークの整備
	ベルリン・コペンハーゲン	あまり知られていないスポット等を案内する観光客向けアプリの開発
	ベルリン	観光資源のマッピング、携帯電話使用データを活用する観光客の時間帯等別動線の詳細把握の試行により、観光客が少ない地域へ誘導するためのマーケティングに活用

4. 土地利用、宿泊施設等		
特徴的な施策	主な取組	
規制等制度によらないホテル立地誘導の方法	ベルリン	インフラが十分あり、今後建設が推奨される場所のマッピング情報を建設投資家に提供してホテル整備を誘導
地域の社会的・文化的特性の保護	ベルリン	地価・家賃の高騰により住民が退去し、地域の社会的・文化的特性が変わることを防止するため、家賃の急激な高騰を防ぐ措置が発動できる制度が存在

5. 地域経済への影響		
特徴的な施策	主な取組	
地域経済効果をもたらす観光事業、観光地の開発や人材育成支援	韓国	住民主導型観光事業「観光ドゥレ事業」の推進、オーバーツーリズム対策への活用検討
地域の観光財源の確保	ベルリン	宿泊税(ビジネス旅行者は除く)収入の一部を博物館や観光名所の支援に活用

第5章 海外4地域の調査を踏まえた考察

持続可能な観光の計画又は GSTC 確認(recognition)を受ける基準の策定等持続可能な観光に向けた総合的マネジメントにおける特徴的取組が見られる海外の4地域を対象に調査した。これらでは、住民の参加と受容意識の醸成、持続可能観光地域としてのブランド化又は観光客の意識啓発、隣接地域との広域的連携や地域内の観光開発の拡大による観光客分散と経済効果の発生範囲の拡大等の取組を含む、地域における持続可能な観光のための横断的計画づくり又はその実施において、DMO が相当役割を果たしている事例が見られた。

また、欧州の多数の都市の DMO の幹部同士のラウンドテーブルで問題や対策についての情報等交換が行われていることも確認された。

これを参考にすれば、我が国においても、類似の課題等を抱える可能性がある地域の DMO 間で情報等交換を行い、自地域における持続可能な観光のための計画づくりや取組の実施に生かしていくことが考えられる。

加えて、来訪してほしい旅行者等についての議論を地元地域レベルで提起しようとしている動きがあることは注目に値する。

今回の調査対象は地域側における取組であったが、本調査研究に有識者として関わる加藤久美氏（和歌山大学観光学部教授）からの指摘を踏まえ、地域に特定されないアプローチに視点を変えれば、“HONOUR YOUR HOSTS AND OUR COMMON HERITAGE”という標語の下の「地元の慣習について学ぶために目的地を調べなさい」旨の助言を含む、世界観光倫理憲章(Global Code of Ethics for Tourism: GCET)（UNWTO,1999）に基づくパンフレット”Tips for a Responsible Traveller”(UNWTO,2017)の内容を、旅行情報サイトや旅行事業者等の協力も得て、旅行前の観光客に周知することによって（航空機内のビデオの活用もありうる）、「責任ある旅行者」という包括的な倫理意識で、個別の慣習の背景に潜む当該社会の多様な価値観等にも関心を持ち、地元への敬意からマナー等を遵守しようとする者を拡大していく地域横断的な取組も考えられる。韓国における、「文化的責任」を内包する「公正旅行」のコンセプト(崔及び山川、2016、p.93)は、これに通じるものがある。

【参考文献】

- GSTC (n.d.a) “What is the GSTC?”. GSTC サイト
<https://www.gstcouncil.org/about/about-us/> 2019年3月19日閲覧
- GSTC (n.d.b) “GSTC-Recognized Standards for Destinations” GSTC サイト 2019年3月29日閲覧
<https://www.gstcouncil.org/gstc-criteria/gstc-recognized-standards-for-destinations/>
- UNWTO(1999). “Global Code of Ethics for Tourism” UNWTO サイト、2019年3月14日閲覧
<http://ethics.unwto.org/content/global-code-ethics-tourism>
- UNWTO(2017). “TIPS FOR A RESPONSIBLE TRAVELLER” UNWTO サイト、2019年3月14日閲覧
<http://ethics.unwto.org/content/responsible-tourist>
- 崔載弦及び山川拓也(2016)「新しい観光のコンセプト-韓国における公正旅行と訪日観光-」日本国際観光学会論文集(第23号) pp. 91-99 2019年2月1日閲覧
http://www.jafit.jp/thesis/pdf/16_10.pdf
[ベルリン]
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.a) „Bevölkerungszensus-Basis Daten“
Amt für Statistik Berlin-Brandenburg サイト、2019年2月13日閲覧

<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Bas-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=300&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>
Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.b) „Beherbergungsbetriebe, Bettenangebot, Übernachtungen und Gäste im Land Berlin 1992 bis 2017 “
Amt für Statistik Berlin-Brandenburg サイト、2019年2月13日閲覧
<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statistiken/langereihen.asp?Ptyp=450&Sageb=45005&creg=BBB&anzwer=7>
Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (n.d.c) „Tourismus Berlin-Brandenburg(1) Jahr by Land/Kreis/Bezirke by Summation Options Counting: Gäste, Übernachtungen“. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg サイト、2019年2月15日閲覧。 <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/webapi/jsf/tableView/tableView.xhtml>
SenWiEnBe(2018a). „Konzept für einen stadtverträglichen und nachhaltigen Berlin-Tourismus 2018+“. SenWiEnBe サイト、2019年2月13日閲覧
<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.671025.php>
SenWiEnBe(2018b). Pressemitteilung vom 20.01.2018 „Tourismuskonzept 2018+ für Berlin“. ベルリン州首相府サイト。2019年2月15日閲覧
<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.671025.php>
Senat von Berlin (2018). „Bericht zur Umsetzung des Tourismuskonzeptes, insbesondere hinsichtlich des Akzeptanzverlustes“.ベルリン州議会サイト、2019年2月13日閲覧。
<https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-1470-v.pdf>
Stadtrad für Wirtschaft, Ordnung, Schule und Sport des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg (2015). „fair.keiz Dokumentation „Stadtverträglicher Tourismus - internationale Erfahrungen im Vergleich mit Berlin und Best Practice in Friedrichshain-Kreuzberg““. Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin サイト、
https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/wirtschaftsfoerderung/projektdokumentation_stadtvertraeglicher_tourismus_internationale_erfahrungen_im_vergleich_mit_berlin_und_best_practice_in_friedrichshain-kreuzberg_.pdf 2019年2月20日閲覧
Stadtentwicklungsamt Neukölln (n.d.) „Milieuschutz“. Bezirksamt Neukölln von Berlin サイト、2019年2月20日閲覧
<https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/milieuschutz/artikel.294102.php>
visitBerlin(2018a) „Stimmungsbild zum Berlin-Tourismus“. HIER IN BERLIN サイト、
<https://du-hier-in.berlin/bevoelkerungsumfrage-2018> 2019年2月15日閲覧
visitBerlin(2018b) „Sustainable and City-Compatible Berlin Tourism Plan 2018+“. visitBerlin サイト、2019年3月13日閲覧。
<https://about.visitberlin.de/en/berlin-tourism-plan-2018>
visitBerlin(2018c) „Kiez-Tour 2018“. HIER IN BERLIN サイト、 <https://du-hier-in.berlin/kiez-tour> 2019年2月19日閲覧
visitBerlin (2018d) „Meinungen-Stöbere durch unsere Sammlung“. HIER IN BERLIN サイト、
<https://du-hier-in.berlin/deine-meinung> 2019年2月19日閲覧
visitBerlin (n.d.a) „Sights in Berlin not to be missed“. vistBerlin サイト
<https://www.visitberlin.de/en/sights-berlin> 2019年3月18日閲覧
visitBerlin (n.d.b) „Unsere Gesellschafter und unser Aufsichtsrat“. visitBerlin サイト、2019年2月13日閲覧。
<https://about.visitberlin.de/unsere-gesellschafter-und-unser-aufsichtsrat>
visitBerlin (n.d.c) „City Tax Berlin“. visitBerlin サイト、2019年2月19日閲覧
<https://www.visitberlin.de/en/city-tax-berlin>
visitBerlin (n.d.d). “MEET+CHANGE Professionelles Tagen mit sozialem Engagement“. visitBerlin Convention Office サイト、2019年2月20日閲覧
<https://convention.visitberlin.de/de/meet-and-change>
visitBerlin (n.d.e) „fair.kiez Berlin“ HIER IN BERLIN サイト、
<https://du-hier-in.berlin/fairkiez-berlin> 2019年2月20日閲覧
visitBerlin (n.d.f) “Das Projekt #AugenAufBerlin“. HIER IN BERLIN サイト、
<https://du-hier-in.berlin/augenaufberlin> 2019年2月20日閲覧
visitBerlin (n.d.g) „Die App Going Local“. HIER IN BERLIN サイト、

<https://du-hier-in.berlin/die-app-going-local> 2019年2月20日閲覧
Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH (n.d.) „Die TMB GmbH und ihre Gesellschafter“.
Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH サイト、
<https://www.reiseland-brandenburg.de/wir-ueber-uns/> 2019年2月20日閲覧
[コペンハーゲン]
Capital Region of Denmark (n.d.). “The Capital Region of Denmark”. Capital Region of Denmark
サイト、2019年3月4日閲覧 <https://www.regionh.dk/english/Pages/default.aspx>
Statistics Denmark (2018a) “Population at the first day of the quarter by region, sex, age, marital
status and time” StatBank Denmark サイト、2019年3月4日閲覧
<http://www.statbank.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>
Statistics Denmark (2018b) “Overnight stay by period, region, type of overnight
accommodations, nationality of the guest and time” StatBank Denmark サイト、
<https://www.statistikbanken.dk/TURIST> 2019年3月4日閲覧
Statistics Denmark (n.d.). “DATA COMPLETENESS RATE” in “RELEVANCE” in
Documentation of statistics “Nights Spent at Hotels, Holiday Resorts and Youth Hostels”.
Statistics Denmark サイト、2019年3月5日閲覧
<https://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/documentationofstatistics/nights-spent-at-hotels--holiday-resorts-and-youth-hostels/relevance>
Wonderful Copenhagen (n.d.a). “Top 30 attractions”, (n.d.b). “2016 ANNUAL REPORT FOR
WONDERFUL COPENHAGEN”.
<https://www.visitcopenhagen.com/copenhagen/sightseeing/top-30-attractions>
Wonderful Copenhagen (n.d.b). “Who we are”. Wonderful Copenhagen サイト 2019年2月28
日閲覧 <https://www.visitcopenhagen.com/wonderful-copenhagen/copenhagen/who-we-are>
Wonderful Copenhagen (n.d.c). “2016 ANNUAL REPORT FOR WONDERFUL
COPENHAGEN”. Wonderful Copenhagen サイト、2019年2月28日閲覧
https://www.visitcopenhagen.dk/sites/default/files/asp/visitcopenhagen/Corporate/PDF-filer/Arsberetning2016UK/aarsberetning2016_english.pdf
Wonderful Copenhagen (n.d.d). “Copenhagen launches first strategy for sustainable tourism”.
Wonderful Copenhagen Convention Bureau サイト、2019年3月1日閲覧
<https://www.copenhagencvb.com/copenhagen/copenhagen-launches-first-strategy-sustainable-tourism>
Wonderful Copenhagen (n.d.e). “Resident Sentiment Index Are Copenhagen residents tourism-
supportive? 2018”. 10xCOPENHAGEN サイト、2019年3月12日閲覧
<https://10xcopenhagen.com/>
Wonderful Copenhagen (2017). “THE END OF TOURISM TOWARDS A NEW BEGINNING
OF LOCALHOOD STRATEGY 2020” Wonderful Copenhagen サイト 2019年2月28日閲覧
<http://localhood.wonderfulcopenhagen.dk/>
Wonderful Copenhagen (2018) “TOURISM FOR GOOD AN INVITATION TO A JOURNEY
TOWARDS SUSTAINABLE TOURISM BY 2030”. Wonderful Copenhagen サイト 2019年2月
28日閲覧 <https://www.visitcopenhagen.dk/da/tourismforgood>
FEE Japan (n.d.a). 「グリーンキーについて」 FEE Japan サイト、2019年3月5日閲覧
http://www.feejapan.org/greenkey/gk_about/
Chairman of Inner City Local Committee (2018). 2018年11月26日付 Personal Answers. コペン
ハーゲン市役所サイト 2019年3月4日閲覧
<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/22095622-30334855-1.pdf>
“Know your ‘bro’アプリ <http://www.nbro.io/> 2019年3月4日閲覧
[タイ]
The Ministry of Tourism and Sports (n.d.a). “Tourism Plan 2018”
The Ministry of Tourism and Sports (n.d.b). “สถิตินักท่องเที่ยว(観光統計)”. The Ministry of Tourism
and Sports サイト、2019年3月13日閲覧
https://www.mots.go.th/more_news.php?cid=411
TAT(2016). “ガイドブック「タイ12の秘宝」完成”.TAT サイト、2019年3月15日閲覧
<https://www.thailandtravel.or.jp/news/5441/>
The Ministry of Tourism and Sports (2017). “The Second National Tourism Development Plan
(2017 - 2021)”. The Ministry of Tourism and Sports サイト、
https://www.rolandberger.com/publications/publication_pdf/roland_berger_the_second_national_tourism_development_plan_2017_2021.pdf 2019年3月13日閲覧
TAT(n.d.). タイネス (タイらしさ) .TAT サイト、2019年3月13日閲覧
<https://www.thailandtravel.or.jp/about/thainess/>

DASTA(2013)、“Sustainable Tourism Development in THAILAND” (2013年4月12日、UNWTO Conference on Sustainable Tourism Development における資料)
DASTA(n.d.)、“History, Background”.DASTA サイト、2019年3月17日閲覧
<http://www.dasta.or.th/en/about-eng/history>
DASTA(2018a)、“Sustainable Tourism Policy in Thailand” (2018年11月14日、DASTA ヒアリング時提供資料)
DASTA(2018b)、“Tourism... for whom?”
DASTA(2017)、“Community Based Tourism How to Become Sustainable?”
National Tourism Policy Committee(2016)、“Criteria for Thailand’s Community-Based Tourism Development”
GSTC(n.d.)、“GSTC-Recognized Standards for Destinations”、2019年3月13日閲覧
<https://www.gstcouncil.org/gstc-criteria/gstc-recognized-standards-for-destinations/>
[韓国]
ソウル特別市(2018a)“ソウル公式観光ガイドブック”.ソウル特別市サイト、
<http://japanese.visitseoul.net/map-guide-book> 2019年3月14日閲覧
朴主永 韓国文化観光研究院(2018)“오버투어리즘 현상과 대응방향 (オーバーツーリズムの現状と対応の方向)”
ソウル特別市(2016)“ソウルベスト 100”. ソウル特別市サイト、2019年3月14日閲覧
<http://japanese.visitseoul.net/map-guide-book>
ソウル特別市(2018b)“ソウル市、ブクチョン・ハノクマウル(北村韓屋村)に観光許容時間の導入を推進”.ソウル特別市サイト、2019年3月14日閲覧
<http://japanese.seoul.go.kr/%E3%82%BD%E3%82%A6%E3%83%AB%E5%B8%82%E3%80%81%E3%83%97%E3%82%AF%E3%83%81%E3%83%A7%E3%83%B3%E3%83%BB%E3%83%8F%E3%83%8E%E3%82%AF%E3%83%9E%E3%82%A6%E3%83%AB%E5%8C%97%E6%9D%91%E9%9F%93%E5%B1%8B%E6%9D%91/>
韓国観光公社(n.d.)“水原華城”. 韓国観光公社サイト、2019年3月14日閲覧
http://japanese.visitkorea.or.kr/jpn/TMC/TE_JA_7_1_1.jsp?cid=281794
水原市(n.d.a)“수원관광 2016 방문의 해 발자취추진매경 및 사업목적 (水原観光 2016年訪問の年足跡 推進背景と事業目的)”.水原市サイト、2019年2月24日閲覧
<http://www.suwon.go.kr/sw-www/sw-tour/sw-tour07/sw-tour07-01.jsp>
水原市(2018)“보도자료 「20180110 수원시, '800만 관광객 시대' 열었다」 (プレスリリース 「20180110 水原市、「800万の観光客時代」を開いた)”.水原市サイト、
http://www.suwon.go.kr/web/board/BD_board.view.do?bbsCd=1043&seq=20180110163619869 2019年3月14日閲覧
水原市(n.d.b)“GLOBAL SUSTAUNABLE TOURISM CONFERENCE 2016”
京畿道(2015)“京畿道の水原市、世界持続可能観光委員会の国際会議の誘致”.京畿道サイト、
<https://japanese.gg.go.kr/japanese/blog/daily-news/4323/> 2019年3月15日閲覧
GSTC(2016)“Sustainable City Tourism Destination Standard for The Republic of Korea Achieves GSTC-Recognition”.GSTC サイト、2019年3月14日閲覧
<https://www.gstcouncil.org/sustainable-city-tourism-destination-standard-for-the-republic-of-korea-achieves-gstc-recognition/>
公益財団法人日本交通公社(2017)「観光文化 233号 韓国の観光政策「観光ドゥレ事業」について」 pp.52-55. 公益財団法人日本交通公社サイト、2019年3月14日閲覧
<https://www.jtb.or.jp/publication-symposium/book/tourism-culture/>
一般財団法人自治体国際化協会(2008)「韓国の観光政策」. 一般財団法人自治体国際化協会サイト、2019年3月15日閲覧
http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/dynamic/clair_report.html?limit=20&fy=2008

「まちやど」の特性と可能性

～「観光と生活の調和的相互作用」に着目して～

国土交通省 土地・建設産業局 総務課 十河 久恵¹
政策研究大学院大学 教授（工学博士） 家田 仁

【要旨】

観光先進国の実現に向け、様々な観光施策が展開されているが、生活者の視点からは様々な悪影響、特に訪日外国人由来の課題が発生してきている。本稿では、それらの課題解決の糸口を探るため、訪日外国人の受入れの中核となる宿泊施設、特に宿と地域の日常をネットワークさせ、まちぐるみで宿泊客をもてなす「まちやど」の特徴・実態及び基本的特性を分析した結果を紹介する。特に「まちやど」は、その理念に反応するような能動的観光者を惹き寄せて観光（非日常）と暮らし（日常）を結び、地域の有機的繋がりの中で交流が生まれることで内外から地域に対する積極的関与を高めるゲート機能を果たす。そしてそれが結果として観光と生活の調和的相互作用を生み、さらに中長期的にはオープンで柔軟なまちづくり活動の促進を通じて地域価値向上の起爆剤になり得ることを示唆した。

1. はじめに

観光は、人口減少・少子高齢化が進展する我が国にとって、世界の需要を取り込み、国内外からの交流人口の拡大によって各地域の活力を維持・活性化させる原動力となるものである。これまで政府は、小泉政権時に「観光立国宣言」を行って以降、様々な施策を講じてきており、観光先進国の実現を目指し、更なる施策を展開している。

他方、観光は、受け入れる地域や生活者にとっては、マナーや混雑、経済的な問題など、ともすれば「迷惑」となることも少なくない。観光先進国の実現に向けては、こうしたネガティブインパクトを最小化し、経済効果といった短期的経済効果を最大化するのはもちろんのこと、より長期的かつ多角的な視点でとらえて観光を地域にとってプラスのものとしていくようなポジティブインパクト、つまり、観光を通じて、より質の高い地域にしていく、エリア価値を高めていくことが肝要である。

本研究では、観光客と住民との調和をいかに図っていくかといった観点から、訪日観光客の受入れの中核となる「宿泊施設」、特に、宿と地域の日常をネットワークさせ、まちぐるみで宿泊客をもてなす「まちやど」という取組に着目する。近年増加してきていることもあり、「まちやど」に関する体系的な研究はほとんどない。

¹ 本稿は、十河が政策研究大学院大学の修士課程（インフラ政策コース）に在籍（2018年度）し、修士論文研究として行った「「まちやど」の特徴と実態に関する研究」を基に作成したものである。

2. 研究目的と研究方法

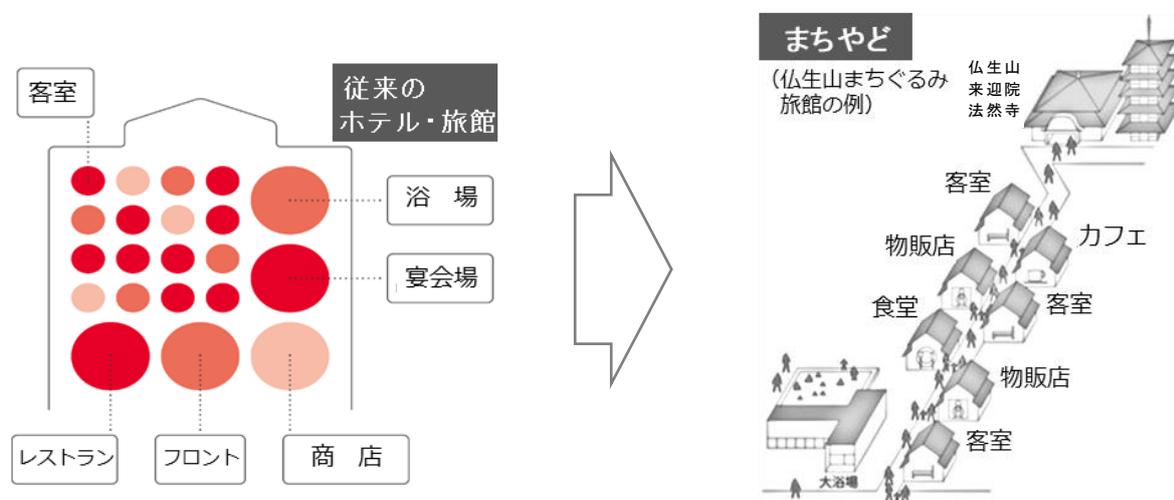
本研究は、「住んでよし、訪れてよし」の観光地域に向けた課題解決の糸口を探ることを最終目標とする。具体的には、①「まちやど」の全体像と変容する宿泊施設のなかでの特徴を確認し、②いくつかの「まちやど」の実態を調査してその背景及び効果を明らかにする。そして、③地域における「まちやど」の位置づけと基本的特性を把握し、観光と生活の調和的相互作用を高めていくための方策を考察する。

①は文献等の調査を通じ、②は現地でのインタビュー調査を通じて行う。

3. 「まちやど」の現状

(1) (一社)まちやど協会による「まちやど」の定義

(一社)まちやど協会(2017年6月設立)によると、「まちやど」とは、「まちを一つの宿と見立て宿泊施設と地域の日常をネットワークさせ、まちぐるみで宿泊客をもてなすことで地域価値を向上していく事業」とされている(図1参照)。また、その目的は、「街の中にすでにある資源や街の事業者をつなぎ合わせ、そこにある日常を最大のコンテンツとすることで、利用者には世界に二つとない地域固有の宿泊体験を提供し、街の住人や事業者には新たな活躍の場や、事業機会を提供すること」となっている。



(出典) 右：(一社)まちやど協会ホームページ(<http://machiyado.jp/about-machiyado/>)

左：「仏生山まちぐるみ旅館縁側の客室」公式Facebookページ(<https://www.facebook.com/machigurumi/>)

図1 まちやどのイメージ

(2) 「まちやど」の全体像

2019年2月17日時点で、同協会に掲載されている「まちやど」は、20カ所あり(図2)。これらの宿泊施設の特徴としては、以下が挙げられる。

- ① 宿泊価格：低額(1人1泊2,400円～)から高額(1人1泊19,000円～)まで幅がある。
- ② 施設・規模：幅がある(最大3名まで～104名まで)が、比較的小規模な施設が多い。すべて、空き家等の既存ストックをリノベーションしている。

- ③ **設備**：カフェやイベントスペースを併設するなど、地域に開かれた場が設けられている場合が多い。専用の浴室・便所・洗面・TVがないなど、1日中籠っては過ごしづらい部屋の造りとなっているものが多い。
- ④ **立地**：北海道から鹿児島、離島まで散在。また、駅前や商店街にあるものもあれば、下町や観光地とはかけ離れた住宅地にあるものもある。
- ⑤ **設置・運営**：宿泊業自体にあまり関連のない事業を行っている設置者が多い。運営は家族経営的なもの、接客対応者を特定者に委託していると思われるものなどがある。
- これらの宿の特徴と、(一社)まちやど協会における定義・目的等から「まちやど」の特徴を推測すると、「交流」、「ネットワーク」、「体験」、「サービス」といった側面に特徴があると考えられる。

名称	場所	名称	場所
1 HOTEL & CAFE NUPKA	北海道 帯広	16 仏生山まちぐるみ旅館	香川 仏生山
2 SMALL TOWN HOSTEL Hakodate	北海道 函館	17 門司港ゲストハウス ボルト	福岡 門司港
3 meinn	岩手 花巻	18 Hostel and Dining "Tanga Table"	福岡 小倉
4 hanare	東京 谷中	19 ユクサおすすみ海の学校	鹿児島 鹿屋
5 シーナと一平	東京 椎名町	20 FUJIYA HOSTEL	鹿児島 甬島
6 真鶴出版	神奈川 真鶴		
7 guest house MARUYA	静岡 熱海		
8 HOUSEHOLD	富山 水見		
9 BED AND CRAFT	富山 南砺		
10 茶、食堂、民宿。なごのや	愛知 名古屋		
11 奈良町宿 紀寺の家	奈良 紀寺町		
12 大阪ゲストハウス縁家	大阪 縁橋		
13 Sana Inn Town	和歌山 真田堀		
14 AREA INN FUSHIMICHO	広島 福山		
15 SIMA inn	広島 尾道		



(出典)(一社)まちやど協会のホームページ (<http://machiyado.jp/news/1158.html>) より作成

図2 (一社)まちやど協会に登録されている「まちやど」

(2) 宿泊施設の変遷と「まちやど」の特徴

旅館業法(昭和23年法律第138号)では、旅館業を「旅館・ホテル営業、簡易宿所営業及び下宿営業」の3区分で定義、これらの宿泊施設は、戦後から現代にかけて変化してきた。

旅館は、大久保(2002)²によると、団体旅行の増加に伴って大量化・大衆化し、まちにある様々な機能(飲食機能、物販機能等)を内部化しながら発展していった。その現象は「囲い込み」と言われ、現代でも批判の対象となっているが、1986年に黒川温泉が入湯手形を発売した頃から、地域ぐるみで宿泊客を受け入れるスタイルが着目されるようになった。

ホテルは、廣間(2013)³によると、高級ホテルからビジネスマン向けの素泊まりホテルなど多様化、そして、石川(2013)⁴によると、宿泊施設は、旅館業法上の区分に関わらず、ペンションや民宿、ユースホステルといった様々な名称・タイプのものがあり、近年ではゲ

² 大久保あかね(2002)「近代における日本旅館の成立と変容」立教大学博士論文(観光学)

³ 廣間準一(2013)「ホテル業界の新潮流に関する一考察～宿泊特化型ホテル業界を事例として～」大阪観光大学紀要

⁴ 石川美澄(2014)「国内におけるゲストハウス台頭の社会背景に関する考察－質問紙調査を基に－」日本国際観光学会論文集

ストハウスと冠した簡易宿所が増加してきている。また、昨年には住宅宿泊事業法（平成29年法律第65号）が施行され、住宅に人を宿泊させることができるようになった。

このように、宿泊施設は既に様々な機能を有してきている中で、既存の宿泊施設と「まちやど」の特徴と思われる側面とを比較する。

「交流」や「ネットワーク」といった「繋がり」の側面では、例えば地元との繋がりには上述の旅館の囲い込みに対する反動として見直された地域ぐるみの取組が、「体験」の側面では、いわゆる「農泊」などが、それぞれ既にある宿泊施設が有している特徴と類似しているのではないかと考えられる。

しかしながら、地域の日常といった文脈からの生活者との繋がりには、類例がないのではないかと、「まちやど」の大きな特徴の一つは、観光業とは関係のない人々との交流をも生むことではないかと考える。

4. 「まちやど」の開設、利用等に関する実態調査

(1) 調査対象の選定と調査の概要

まずは、地方部の事例として高松市の住宅街仏生山町にある「仏生山まちぐるみ旅館」、大都市部の事例として大阪の商店街にある「大阪ゲストハウス緑家」においてパイロット調査を行った。本調査については、実施可能性等を考慮して首都圏を対象とし、各地の地域特性に配慮して、人気の住宅街である東京都台東区谷中の「hanare」、温泉の街である静岡県熱海市の「ゲストハウスMARUYA」、かつて多くの漫画家を輩出したトキワ荘がある住宅街、東京都豊島区の椎名町の「シーナと一平」の3箇所を調査対象とした。調査概要は表1のとおりである。インタビューは総計56名に行った。

表1 インタビュー調査の概要

	プレ調査		本調査			
	仏生山まちぐるみ旅館	大阪ゲストハウス緑家	1. 谷中(hanare)	2. 熱海(ゲストハウスMARUYA)	3. 椎名町(シーナと一平)	
宿主等	調査日	2018/9/21(金)	2018/9/10(月)	2018/11/14(水)	2018/9/29(土)、10/15(月)	2018/11/2(金)、11/6(火)
	対象者名	岡昇平氏	鈴木善博氏	宮崎晃吉氏	①市来 広一郎氏、②三好 明氏	①金子 翔太氏、②小久保 早智子氏
	役職	設計事務所岡昇平代表 仏生山温泉番台 まちやど協会理事 他	大阪ゲストハウス緑家代表 (個人事業主)	(株)HAGI STUDIO代表取締役 東京芸術大学建築科非常勤講師 まちやど協会代表理事 他	(株)machimori:①代表取締役、②取締役 NPO法人atamista:①代表理事、②理事 まちやど協会理事(①のみ) 他	①「シーナと一平」番頭 ②「シーナと一平」番頭代理
	調査内容	①宿開設に至った経緯・思い、②地域の巻き込み方・理解・協力の得方と現在の関係性、③宿の仕組み、④課題・展望 等				
宿泊客	調査日			2018/11/14(水)、12/3(月)、12/7(金)	2018/10/19(金)、10/20(土)	2018/11/2(金)、11/6(火)、2019/2/27(水)
	サンプル数			8組12名	6組6名	6組8名
	調査内容	①属性、②来日目的、③宿選定理由、④宿泊以外の活動内容、⑤活動の助言者、⑥宿と地域への感想 等				
近隣商店	調査日	宿泊者への調査日と同様				
	対象業種			カメラ屋、着物屋、人力車夫	ひもの屋、土産物屋	やきとり屋、銭湯、うどん屋、おにぎり屋、珈琲屋、テナントカフェ
	サンプル数			3名	3名	6名
	調査内容	①開業時期等基礎事項、②宿との関係性(設置後何か変わったか含め)、③観光客への感想 等				
住民	調査日	宿泊者への調査日と同様				
	サンプル数			2名	4名	5名
	調査内容	①宿についての認識・感想、②地域についての認識・感想 等				



写真1：谷中の「hanare」（撮影者：十河久恵、撮影日：2018年11月14日）

(2)「まちやど」がもたらす効果（調査結果）

調査の結果、「まちやど」がもたらす効果と考えられる事柄を、図3のとおり整理した。インタビュー調査からは、多くの事項が得られたが、紙面の都合から、本稿ではその一部を紹介する⁵。

まず、交流やネットワークといった「繋がり」に着目する。「宿主」とは、チェックイン時に注意事項等の説明を受ける以外に、谷中では例えばその地域に関するレクチャーがあるが、それ以外は基本的に宿泊客側から交流を求めなければ特段の交流がなかった。

「生活者」とは、谷中では朝食時のカフェやイベント、熱海では金曜のグルメの会、椎名町ではミシン教室やカフェなど、宿の身近に、観光とは関係のない地域の生活者が集まる場があったものの、基本的に宿泊客又は生活者から交流を求めなければ特段の交流がなかった。宿が観光と必ずしも関係のない生活者と繋がり、それら生活者と宿泊客とが押しつけでない形で交流する場が用意された「求めに応じた交流」は、「まちやど」の特徴の

一つであると考えられる。

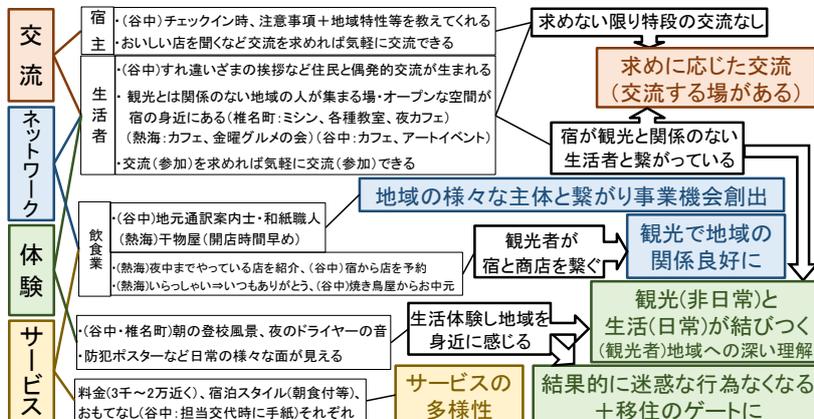


図3 「まちやど」のもたらす効果



写真2：椎名町の昼間カフェ（撮影者：十河久恵、撮影日：2019年2月28日）

⁵ 詳細は、十河久恵(2019)「「まちやど」の特徴と実態に関する研究」（政策研究大学院大学修士論文）。

「近隣商店等」とは、例えば谷中では個性的な写真館や着付師、熱海では干物屋など、宿が地域の様々な主体と繋がることで、それらに新たな事業機会を創出している面があった。また、谷中では近隣商店からお中元をもらった、熱海では宿主が馴染みの店に行くと店主から「いらっしやいませ」の代わりに「いつもありがとう」と言われたなどのエピソードもあり、宿泊客が宿と近隣商店とを繋ぐ役割を担い、地域の関係性が良好になっている面があった。

次に、「体験」に着目すると、谷中や熱海では宿泊客用に生活者目線でのオリジナルマップを作成して手交、椎名町では白地図を用意して行き先を書き込んで渡していた。宿泊客は、一般的な旅行ガイドブック等には載っていないような飲食店や銭湯などを利用することで、その地域のディープな体験をしている面があった。

また、谷中や椎名町は住宅街の中の木造宿のため、隣室の話し声やドライヤー音が気になる一方で、朝は登校する子供たちの挨拶の声が聞こえてくるなど、地域の日常を肌で感じ、観光という異日常がその地域の暮らしという日常と結ばれることで、地域に対してより深い理解ができるようになる面があった。またその結果として、ゴミの投棄や深夜の騒音などといったある種の迷惑行為がなくなっている面があった。そして、熱海や谷中の宿泊客の中には、同地域への移住検討者がおり、その地域における生活の様々な側面を体感できることを通じて、「まちやど」が移住のゲート機能を果たしている面があった。

5. 地域における「まちやど」の特性と可能性に関する考察

(1) 各地域における「まちやど」の基本的特性

「まちやど」のあり方は多様であり、地域の個性が違えばその処方箋も異なる。したがって、ある条件を満たせば「まちやど」ができる、あるいは「まちやど」をするには絶対に必要な条件があるといった事項の導出には不向きな取組ではあるが、少なくとも今回調査対象とした事例に共通する事項としては次のものが重要と考える。

- ① 「暮らしと信頼関係」：「まちやど」は、宿と地域の日常とを繋げるため、地域の日常、繋いできた暮らし文化がなければできない取組で、その日常には宿との信頼関係が肝要。
- ② 「地域への誇り」：宿主等は全員その地域を案内できるほど地域に対する自分なりの理解と愛着・誇りを持っており、宿の開設は、宿ありきではなく、自分の地域あるいは暮らしを良くしたい、そのためのツールとして宿を作ろうという発想に立つ。
- ③ 「スモールスタートと個の活躍」：「まちやど」の建物は空き家をセルフリノベーションしており、コンセプト段階ではごく一部の合意だけで、プロセスをオープンにするなどして徐々に協力者・賛同者を増やしていった。また、大企業や組織的な開発ではなく、個人の肩書による個と個の繋がりの中かで築き上げられてきたものである。
- ④ 「業種の超越と柔軟性」：宿の設置者の多くは宿泊業以外の本業を別に持っている。これは、従前の宿泊業とは別の多角的な視点から宿をとらえられ、新しい発想や繋がりが

生まれやすく、ひいてはそれが「まちやど」の広がりや伸びしろとなっている。

もちろん、こうした個別事項とは別に、FIT化が相当一般化してきていること、インターネットの発達や、そこでの予約サイトや口コミサイトなどの機能が充実してきていること、複業の浸透等により個が活躍する時代だからこそといった社会的背景もあると考える。

(2)「まちやど」をめぐる地域の構造

「まちやど」をめぐる地域の構造について考察する（図4参照）。

地域には、大きく分けて、観光対象や異日常の場として、外の人に対して比較的オープンな空間Aと、暮らしや生活、日常の場として、比較的クローズドな空間Bがある。観光者は、通常、空間Aで過ごすことが多い中、近年、インターネットの影響や個人旅行の一般化、観光対象の多様化等から空間Bにも入るようになってきた。空間Bには生活者ならではのルール等があるが、これらを知らない観光者などによってトラブルが起きると、殊更に観光公害だと騒がれたりすることになる。

「まちやど」は、この空間Bを観光化する（通常観光者が入ってこない生活空間に観光者を入れる）ファシリテーターの役割を果たし、①地域には事業機会や活躍の場を創出し、②観光者には地域へのゲートとしてより深い体験を可能とする機会を創出する。

②について、「まちやど」は、価格、立地等の条件だけで選ぶ宿とは異なり、敢えて選んで泊まるような個性があるため、そのコンセプトに反応するような、ある種アクティブで能動性の高い人を惹き寄せやすい。この観光者が、「まちやど」に宿泊し、地域をよりディープに体験して、地域とその生活を身近に感じて理解を深めることで質の高い観光が可能となり、副次的に迷惑行為を軽減させる。そして、宿が観光業とあまり関係のない人も含めて地域と有機的に繋がり、求めれば容易に交流ができる環境がある中で、この能動的な観光者と生活者との交流が生まれる。この交流を通じて、観光者はより一層個別性の高い体験ができたりする一方で、生活者も観光者（ヨソモノ）との交流によって新たな地域の魅力に気づいたりする。特に、この観光者から、地域への感想、称賛だけでなく批判も含めた助言がある場合、地域をよりよいものにする気づきや地域課題を解決する糸口が得られたりして、ひいては地域価値の向上に寄与する可能性がある。また、その能動的な観光者自身も地域価値を向上させる一員となる可能性もある。

ただし、「まちやど」は、自発性に委ねている面が多分にあるが故に、人によって交流や地域への理解の深さなど効果の発現に差が出てしまう。しかし、だからこそ押しつけにならないし、より能動的な人の方が謳歌できる場を提供しているからこそアクティブな人を惹き寄せやすいということでもある。

「まちやど」は、このようにして、観光と生活とが調和的に相互作用する装置の役割を果たしながら、内外から地域に対するコミットメントを高め、地域価値を向上させる起爆剤となりうるものであると考える。

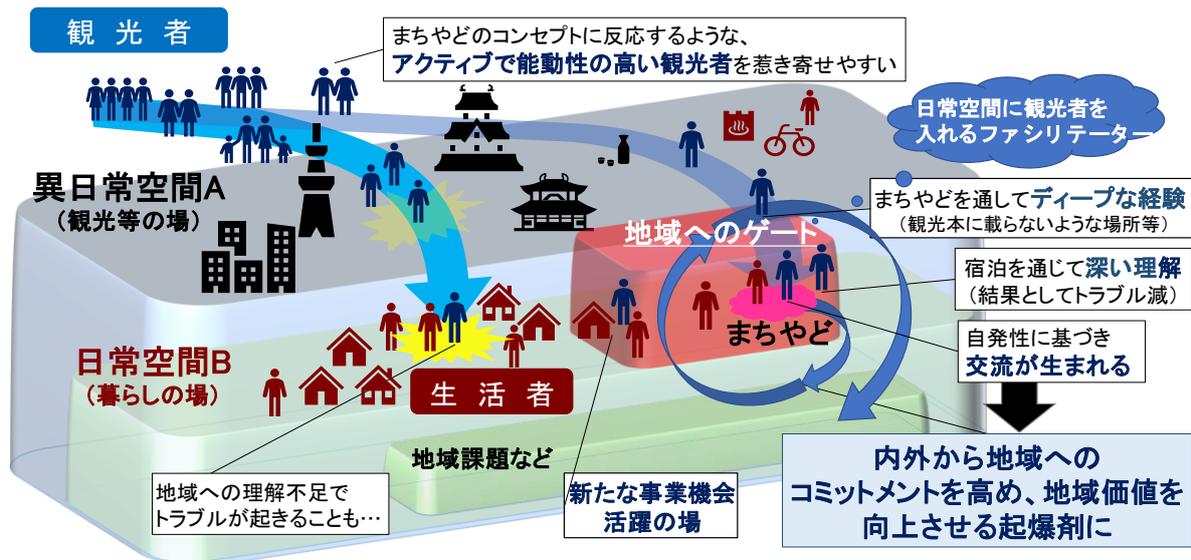


図4 「まちやど」をめぐる地域の構造

(3) 観光と生活が調和した地域のマネジメントと地域づくり

訪日外国人客数を増やす、観光消費額を上げるのはもちろん重要ではあるが、観光先進国の実現を目指すのであれば、観光は量だけではない。観光をきっかけとしていかに地域の価値を高めていくか、そしてそのためには、能動的なヨソモノを地域価値向上に向けたコミットメントレイヤーにいかに組み込んでいくかが鍵の一つであると考えている。

この点において、「まちやど」は非常に有効で、広がりや余地が多分にある取組であると考えている。日常の暮らしと宿泊を結びつけてスモールスタートを切ることは、現在増えている民泊の一軒からでもできる。また、空き家等既存ストックのリノベーションといった観点からは、同じく増加している空き家の活用の選択肢にもなりうる。

そして、こうした取組を広げていくために行政がすべきことは、補助金や規制で誘導するというプロトタイプなことではなく、地域に根差して「個」の繋がりを作ること、その中で自由な発想や新たな繋がりを生む有効な場を設定すること、そして良い取組は「公」の信用力でサポートしていくことであると考えている。

「まちやど」の要素が今後更に広がり、観光を通じて、より質の高い地域、エリア価値の高い地域が築かれていくことに期待する。

6. おわりに

末筆ながら、本研究に際し、静岡県立大学の久保あかね教授には、適切な助言をいただきました。また、ご多忙の折ディープインタビューに応じてくださった「仏生山まちぐるみ旅館」の岡昇平様はじめ、「まちやど」の宿主等である鈴木善博様、宮崎晃吉様、市来広一郎様、三好明様、金子翔太様、小久保早智子様に加えて宿泊者、近隣住民の方々など多くの皆様のご協力をいただきました。ここに記して、深く感謝の意を表します。

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

I. 投稿募集

国土交通政策研究所では、国土交通省におけるシンクタンクとして、国土交通省の政策に関する基礎的な調査及び研究を行っていますが、読者の皆様から本誌に掲載するための投稿を広く募集いたします。

投稿要領	
投稿原稿及び原稿のテーマ	投稿原稿は、未発表のものにかぎります。 テーマは、国土交通政策に関するものとします。
原稿の提出方法及び提出先	<p>◆提出方法</p> <p>投稿の際には、以下のものを揃えて、当研究所に郵送してください。</p> <p>(1)投稿原稿のコピー1部 (2)投稿原稿の電子データ (3)筆者の履歴書（連絡先を明記）</p> <p>◆提出先</p> <p>〒100-8918 東京都千代田区霞が関 2-1-2 国土交通省 国土交通政策研究所</p>
執筆要領	<p>◆原稿枚数</p> <p>本誌 8 ページ以内（脚注・図・表・写真などを含む）。 要旨を分かりやすくまとめた概要 1 枚を上記ページに含めて添付してください。</p> <p>◆原稿形式</p> <p>A4 版（40 字×35 行。段組み 1 段。図表脚注込み。Word 形式）。 フォント MS 明朝 10.5 ポイント（英数は Century）。</p>
採否の連絡	当研究所が原稿到着の確認をした日を受付日とし、受付日から 2 ヶ月を目途に掲載の可否を決定し、その結果を筆者に連絡します。
著作権	掲載された原稿の著作権は当研究所に属するものとします。 原稿の内容については、筆者が責任を持つものとします。
謝金	原稿が掲載された場合、筆者（国家公務員を除く）に対して所定の謝金をお支払いします。
その他	掲載が決定された投稿原稿の掲載時期については、当研究所が判断します。 投稿原稿（CD-R など含む）は原則として返却いたしません。 掲載不可となった場合、その理由については原則として回答いたしません。

II. 調査研究テーマに関するご意見の募集

国土交通政策研究所では、当研究所で取り上げて欲しい調査研究テーマに関するご意見を広く募集いたします。①課題設定、②内容、③調査研究結果及び成果の活用等について、A4 版 1 枚程度（様式自由）にまとめ、当研究所まで e-mail pri@mlit.go.jp（又は FAX 03-5253-1678）にてお寄せください。調査研究活動の参考とさせていただきます。また、提案された調査テーマを採用する場合には、提案者に客員研究官または調査アドバイザーへの就任を依頼することもあります。

本研究資料のうち、署名の入った記事または論文等は、
執筆者個人の見解を含めてとりまとめたものです。

国土交通政策研究所報 第72号(2019年春季)

2019年4月発行

発行 国土交通省国土交通政策研究所

〒100-8918

東京都千代田区霞が関2-1-2

中央合同庁舎2号館12階

TEL: 03(5253)8816(直通)

FAX: 03(5253)1678

e-mail pri@mlit.go.jp

<http://www.mlit.go.jp/pri/>