

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2020 No.12 (2021年3月号)

- レポート:政策論説 価値創生の地域政策  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:政策シグナル 将来を見ることの重要性  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:アジアリンク 日本経済の景況  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:事例研究 観光事業評価における外的要因を考慮した事業効果把握の手法に関する考察  
加藤 穂高 (株式会社富士通総研 行政経営グループ)
-

## 1. はじめに

コロナ禍が本格化し、1年以上が過ぎた。2021年3月21日をもって東京都等の緊急事態宣言も解除され、ワクチン接種や工業製品の輸出増等経済社会回復への期待が高まりつつも、変異コロナの拡大等今後の不透明感は払拭されていない。超少子高齢化・人口減による労働力の構造的制約、コロナ禍による地域事業者への新たに深刻な経営打撃、それに続く危機的な財政状況、金融構造の歪みなど地方自治体を取り囲む資源環境制約はこれまで以上に深まる。こうした制約の深まりは、地域の利害調整の対立を先鋭化させ、地域の持続可能性を不安定にする。アフターコロナに向けて求められる地域政策の質は、地域内の利害調整による既得権の配分維持ではなく、地域の価値創生に取り組む構図である。

## 2. 価値創生の議論

価値創生の議論で重要なことは、①単純な地域間競争に陥らない構図を意図すること、②地域資源の負担軽減も同時に意図することにある。これまでの地域持続性に向けた政策は、個別地方自治体がトリガーとなり国の関与の下でモデルケースを提示し先行事例として共有する中で、新たな手法を他の地方自治体に広げる複写型を基本とした。こうした構図は、地域間の政治・社会構図の違いから応用自体に限界が生じ、応用したとしても同類あるいは類似の地域価値を多く生み出し市場同様に排他的競争、いわゆる地域間のトレードオフ関係を最終的に生み出し強める要素となる。

例えば、海外からの観光客の滞在等観光政策の先行事例として紹介される地域でも、観光需要により地域外からの所得流入は大きく増加しても、そのほとんどが地域外に再度流出し地域自体の持続性を担保する所得の地域内循環の構図は脆弱なままにある事例が少なくない。この大きな要因としては、表層的な競争優位性はあるも地域と観光が隔絶する空間となっていることにある。地域の持続性で求められる姿は、排他性を持った市場的競争やトレードオフの関係、さらには地域との隔絶ではなく、相互に地域の特性が結び合う社会的連携の姿である。

## 3. 排他的競争から連坦的競争

### (1) 連坦的競争

コロナ禍の地方自治体間に必要な競争は、相互に排除する「排他的劣位競争」を展開することではなく、相互に政策共有できる仕組みを創生する「協働的優位競争」の展開である。そこでは、形式的・外見的な平等主義、利己的地域主義により相互に排除し合うのではなく、地方自治体間の特性や体力の違いを積極的に認識・活用し、相互に補完し役割分担する「連坦」のネットワーク形成を重視する競争が重要となっている。連坦とは、ごみ処理や消防行政等の事業を共同で担うことに止まらず、各地方自治体が特性や資源に合わせて役割や機能を分担し合い、それを機能的に結び付けることで住民や経済社会活動の交流構造を生み出すネットワーク戦略である。ネットワークとは、節（各地方自治体）と線（相互関連の関係）で形成される繋がりであり、節だけでなく線の視点を重視し、多層的にネットワークを形成する自治体間のミルフィユ的協働が不可欠となる。その実現に向けては、既存の各地方自治体を単位とする総合行政の柔軟性を高める地方行財政制度の形成・充実も必要であり、加えて、多彩な民間との協定等によるネットワーク形成も重要となる。

### (2) スローブランドの政策思考とギャップ認識

次に、求められる点はスローブランドの政策思考である。持続性ある地域のブランド形成で重要なことは、スローブランドである。スローブランドとは、一過性のイベント（ファストブランド）ではなく、地域住民の日常生活も含めた地域全体の価値観の形成によるブランドの確立である。もちろん、ファス

トブランドの形成が不必要なのではなく、お祭り、イベント等ファストブランドにより形成する「人と人との結び付き」を、一過性で終わることなく地域住民と共に共通の空間として溶け込ませることが重要となる。近年、欧米の観光需要として指摘される「体験型」への対応の原点ともなる。スローブランドを地域に溶け込ませるには、住民、交流者などの抱えるギャップを認識することが重要となる。地方自治体の政策思考で重要な点は、地域ニーズを把握し的確に対応することである。しかしそれは、多様化し変化するニーズのすべてに対応することを意味しない。正確には、表面的なニーズに対応するのではなく、表面的ニーズの中に隠れている見えづらい本質的な現実とニーズの「ギャップ」を認識し、そこに働きかけることで新たな地域に根付いたブランド形成を行うことである。ニーズの中には、本質的ギャップを抱えないニーズもある。すなわち、「なったら良いな」・「あったら良いな」のニーズである。コロナ禍時代の政策展開ではこうしたニーズは、対応の優先順位は低く、対応そのものを要しない場合もある。

地域に存在するギャップを認識することが、スローブランド形成のスタートラインとなる。そのスタートラインは、地域の経済社会への「良質な観察」である。地方自治体、とくに基礎自治体の大きなメリットは、日々接する中で地域への直接的な観察を発揮できることであり、地域の様々な経済社会活動を通じて多くの異なる視点を結び付けるコーディネート機能の実践が可能な点にある。観察とは、注意深く見ることである。注意深く見るには「あたり前」と決めつけてしまう思い込みの視点を常に認識し、思い込みに囚われずにジレンマを受け止め様々に潜む基盤的ギャップは何かを探る姿勢が重要である。しかし、地域のすべての出来事や人間行動を直接観察することは、困難である。このため、間接的観察に基づくデータなどの情報を活用する必要がある。とくに、地域に密着したメッシュデータ(地区や住民属性ごとの細かなデータ等)の活用力を高めることは重要であり、そのための機能をサポートしてくれるのが ICT や AI(Artificial Intelligence)である。

### (3)観光政策の選択肢

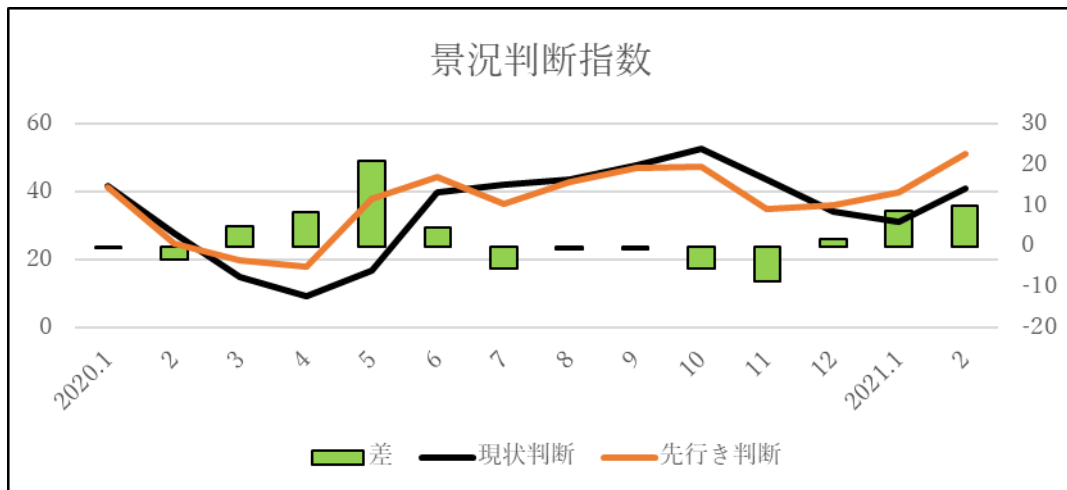
コロナ禍以前に公表された世界経済フォーラムによる 2019 年版の「観光競争力レポート」で見る日本の観光競争力は、1 位スペイン、2 位フランス、3 位ドイツに続き 4 位となり、高い評価を得ている。しかし、項目別に見た場合、決して喜ばしい結論とばかりは言えない。前回の 2017 年と比較して評価を上げた事項として、安全・安心、保険・衛生、ICT 活用、社会基盤、自然資源が、評価を下げた事項として人材と労働市場、価格競争、環境の維持、文化資源とビジネス旅行等が挙げられていた。当然に、コロナ感染以前の評価であり、安全・安心、保険・衛生、ICT 活用などもコロナ感染後では異なる質が求められると同時に、こうした事項は社会基盤インフラの性格を持ち、最低限確保しなければならないセーフティネット的性格が強くそれを踏まえた上で、競争劣位事項に対して差別化された政策展開を行うことが必要となる。新型コロナウイルス感染拡大が、地域空間に対して移動制限や人と人との接触制限、遠隔による在宅勤務や学習等共助を支える構図を空洞化させている。一方で ICT による新たな生活形態が不可逆的に多様化する中で、改めてコミュニティの「交流」とは何かを問いかける必要がある。例えば、今回大きな打撃を受けている観光業の中核に位置する民間企業では、観光業から脱却し交流業の方向性を目指す戦略を模索している。ICT が進化する時代での「交流」の価値観とは何か。地方自治体でも問いかけるべき課題である。それは、概念の再構築であり、そこに新たな創生の芽が潜んでいる。

コロナ感染拡大、経済社会活動の自粛、それに対する政策対応等財政出動で地方財政は深刻な打撃を受けていることは周知のとおりである。地方自治体によって差はあるものの、積立金の取り崩し、新型コロナウイルス感染対応の国の地方創生臨時交付金等の活用、起債拡大等によって足元の資金繰りたるフロー財源の確保は実現しても、将来に向けたストック財政の健全性は、臨時財政対策債や地方交付税交付金の財源不足なども加わり、一段と悪化する動きとなっている。2021年度予算に対する議会議論では、個別事業の是非に時間が割かれることが従来型であれば多くなる。個別事業の是非の議論は、重要である。しかし、財政危機が深まる段階では、財政全体の最適化、すなわち財政運営の整合性とそこで抱える全体リスクをまずは議会として認識し、予算のあり方と限界を議論する必要がある。

予算議論で良く指摘される事項として、議会機能と首長・執行部の予算編成権・執行権との関係がある。首長・執行部の予算編成権・執行権を過度に強調すれば、議会のチェック機能は形骸化する。議会が個別事業の是非議論に終始すれば、首長・執行部は予算編成権・執行権を強調しやすくなる。こうした悪循環の構図に対し、少なくとも議会として重視しなければならないのは、議会はチェック機能だけでなく、予算審議を通じて財政運営全体に対する意思決定の機能を有している点である。このため、全体としての財政運営の整合性の判断に必要な情報の提供を予算編成権・執行権を理由に拒絶することなく、首長・執行部は共有する姿勢が必要である。財政運営の整合性とは、個別事業の体系化された姿に矛盾があり、財政運営の持続性に齟齬をきたす内容となっていることを意味する。個別事業の展開によって、財政運営全体に相反するジレンマ、ギャップが存在するとすれば、そのことは、首長・執行部の予算編成権で制約を受けることなく、議会として積極的に是正する姿勢が必要となる。なぜならば、財政・予算は「数字に凝縮された住民の運命」であり、そこでは公会計の大原則である保守主義、すなわち「将来、住民に不利益が生じる事項は、可能な限り共有すること」が財政民主主義の視点から求められるためである。

議会が財政運営の全体像とそこで抱えるリスクを認識し、予算のあり方とその限界を議論するために不可欠な情報のひとつは「財政に関する将来推計」である。財政に関する将来推計とは、将来に向けた単なる予測ではない。将来の住民負担や財政運営の適正性を考えるための「ものさし」である。推計は、一定の前提で将来を見通した数字であり、制度や環境の変化によって示された数字に当然にズレが発生する。ズレが発生することが不適切なのではなく、その「ズレ」を推計と言う「ものさし」で認識することに意義がある。そして、ズレに対して財政運営や政策の視点からどのように対処するか否かを議論し、検討するのが政策過程における議論であり、リスクマネジメントでもある。政策は、将来に向けた議論である。将来に向けた議論である以上、そこでの制度や環境の変化が生じるのは必然であり、むしろ不確実な事項によるズレが生じるのが政策議論の本質である。ズレを認識せず、不確実な事項が顕在化することで生じる問題を先送りし、対処を積極的に議論しないことに問題の本質がある。この「要」となるのが財政推計である。

首長・執行部は、財政推計の設定に消極的な姿勢を示すことがある。制度や環境の変化があること、推計が一人歩きをすることなどの理由もある。制度や環境の変化は当然であり、それにより発生するズレこそ政策議論にとって重要である。また、一人歩きは受け手である住民の問題ではなく、首長・執行部の説明責任不足に本質的原因があること、そして議会側もズレが生じたことを批判する姿勢は改善することが必要となる。将来に向けたものさしを見ないことは、将来を議論しない、政策を議論しないことに等しい。将来のものさしを示さない姿勢は、個別政策議論に関しても重大な矛盾を抱える。なぜならば、「ものさし」がない中で、特定事業が財政全体の中で整合性を確保し優先順位を持つ根拠やリスクを説明できないからである。



(資料)内閣府「景気ウォッチャー調査」より作成。(注)差は右目盛り。

日本経済全体の景況感(図 1)は、2021 年明け以降、大都市部中心に非常事態宣言下ではあったものの改善傾向を示している。とくに、現状の景況判断(黒線)に比べて先行きの景況判断(オレンジ線)が明るい傾向を示し、両者の乖離が棒グラフに示すように拡大し、足元以上に将来に向けた明るさを感じている(図では上に移行するほど景況感の明るさを意味する)。こうした現状と先行きへの景況感の乖離傾向は昨年の 4-5 月、全国的な非常事態宣言下の後半にも同様に生じており、宣言解除後、GOTO 政策の中断というマイナス要因も生じたことから景況感が大きく悪化している。今回の非常事態宣言の解除後、コロナ感染の再拡大から同様の景況感の悪化が繰り返されることは避けなければならない。足元の実体経済は、対米・対中輸出を中心とする外需に依存しており、業種、そして地域によって景況感には大きな跛行性を生じさせている。このため、コロナ抑制化での地域政策でまず第 1 に必要な点は、全国一律の内容ではなく、各地域特性に合わせた機動的かつ多様なポリシーミックスの展開である。具体的には、産業、住宅、観光等地方自治体の経済社会構図の特性がどこにあるか、産業においては輸出関連か否か、そして財政・地域経済への影響の深度などである。

第 2 に必要な点は、コロナ禍が長期化する中で、地域住民の生活等を巡り社会の格差が一段と拡大していることへの対応である。社会の格差とは、単に差が生じているだけでなく、その差が固定化され選択肢がない中で社会の特定の階層から抜け出ることができない状況を生むことである。例えば、昨年来続く経済社会活動の自粛やそれに伴う所得の低迷など住民生活に密着した課題が拡大し、そのことが親子間等を通じて差を固定化させている状態である。とくに賃金総額の減少は所定内賃金が横ばいの推移の中で、主に所定外労働時間の減少等に伴う所定外賃金を中心に生じている。母子家庭への影響は大きく、父子家庭、非正規労働、学生のアルバイト、障害者就労などの所得減少を生み、足元の日常生活だけでなく将来の生活にも負の連鎖による深刻な影響を与える要因となり始めている。こうした点について、菅政権も直接的な支援策を提示している。しかし、それに加えて地域内の格差に目配りし、その改善に基礎自治体として取り組む必要がある。2021 年は長期金利上昇局面に入った米国経済の動向に加え、2020 東京オリンピック、2022 年の中国での冬のオリンピック等政治的要因も多く、経済・政治共に不安定な状況が続かざるを得ない。



## はじめに

人口減少・少子高齢化が進む我が国においては、消費者の減少等に伴い国内需要が縮小する中でいかに経済の活力を中長期的に維持するかが課題となっている。そのような中で「観光」は急速に成長するアジア地域をはじめとする国外の需要を取り込むことのできる成長産業として位置付けられ、2003年の観光立国宣言以降、国は訪日プロモーション事業である「ビジット・ジャパン・キャンペーン」や観光ビザの緩和など訪日旅行者増加を目指し様々な取組を行ってきた。

また、地域において観光は、地域外から観光客を呼び込み地域内での消費を促すことで域外の資金を獲得することができる産業であるため、地方創生における重点分野のひとつとして位置づけられるなど、地方自治体において重要な取組となっている。

このように重要性が高まっている観光分野の取組であるが、より効果的な取組に見直すなどの改善に資する評価が実施されていない場合がある。地域に観光客を呼び込み、地域内での消費を促すためには評価・改善を繰り返さなければならない。新型コロナウイルス感染症の影響を強く受ける観光分野では、特に柔軟な対応が求められており、その必要性はさらに高まっている。そこで本稿では地方自治体、特に市区町村における観光事業評価の現状と課題を概観し、取組の効果をより丁寧に測定するための考え方と実践方法について考察する。

## 1. 観光事業評価の現状と課題

### (1) 観光事業評価の現状と問題点

地方自治体における観光事業の評価では、観光以外の事業と同様に目標値を設定し、その達成状況の有無に注目する場合が多い。例えば、観光プロモーション事業であれば、域内の観光入込客数に目標値を設定し、実績値が目標値を上回っていればよい取組であった・事業に効果があったと判断される場合がある。

しかし、目標値の達成状況の有無を確認するだけの分析では、取組を改善することは困難である。本来、評価は事業が政策目的の達成に機能しているか、効率的な手法がとられているかなどを分析し問題があれば改善につなげるなど、よりよい政策を実現するために行うべきである。そのため、事業評価では改善につなげるため事業の効果を適切に分析する必要がある。目標値の達成状況に注目する方法では「事業によって、本当に観光客が増加したのか」という問いについて評価しようにも外的要因を考慮できず、事業自体の効果を見ることは難しい。このような評価では改善につなげ、よりよい政策を実現することはできない。

### (2) 事業評価における外的要因の影響

外的要因の影響について具体例をあげて説明する。例えば、ある市の前年度の観光入込客数が3万人で、今年度は3万5千人だったとする。今年度は新たな観光プロモーション事業を行っており、この新事業の成果を測定する指標として観光入込客数を設定し、目標値を前年度比10%増の3万3千人としていた。今年度の観光入込客数3万5千人が目標値3万3千人を上回っていることを理由として、新事業は効果的な取組であり引き続き継続・事業規模の拡大をするべきと判断することは適切ではない。なぜなら、新事業以外の外的要因が考慮されていないからである。例えば、この年、この市に新幹線が延伸していた場合、観光入込客数が増加した要因は新事業によるものだけではなく、新幹線開通による影響も大きくなる。

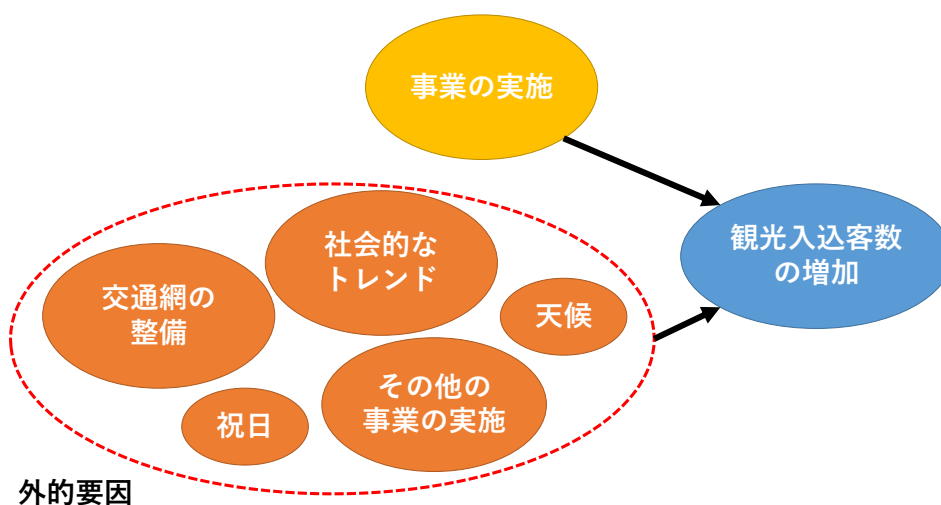
また、新幹線開通のような交通網の整備以外にも指標に影響を与える外的要因は存在する。例えば、

ある市では訪日外国人旅行者の呼び込みのためにPR活動を実施しており、前年比で訪日外国人旅行者数が2%増加したとする。この結果のみを踏まえてPR活動が望ましく継続・拡大の判断を行うことは適切ではない。新型コロナウイルス感染症が流行するまで日本全体で訪日外国人旅行者数は増加傾向にあり、2018年の訪日外客数は前年比8.7%、2019年度も2.2%増加していた<sup>1</sup>。日本全体で訪日外国人旅行者数が増加基調にある中で、2%の訪日外国人旅行者数の増加を市の取組による効果と単純に捉えるべきではない。

### (3) 外的要因を考慮した事業効果把握の重要性

図表1に示すように、事業を評価するための指標に影響を与える外的要因には様々なものがある。例に出した交通網の整備や訪日外国人旅行者のトレンドのようにプラスの影響を与えるものだけでなく、災害や感染症の流行などマイナスの影響を与えるものもある。また、固定日の祝日のように連休になればプラスに働き、土曜日や週の真ん中に重なることで例年よりもマイナスに働くものもある。

図表1 外的要因の影響イメージ



外的要因を考慮せず、目標値の達成など指標の変化をそのまま事業の効果と判断してしまうと、効果のない事業を効果があると見なしてしまう可能性や、逆に効果のある事業を効果がないと見なしてしまう可能性がある。先ほどの新事業と新幹線開通の例で言えば、本来は新幹線開通による観光入込客数の増加を、新事業によるものと解釈してしまうと、効果のない新事業を見直すことなく継続することになる。地域経済の活性化に向けた観光振興の取組という視点に立つと、このような状態は避けるべきである。そのためにも、外的要因による影響を考慮し、事業自体の効果を把握することが重要である。

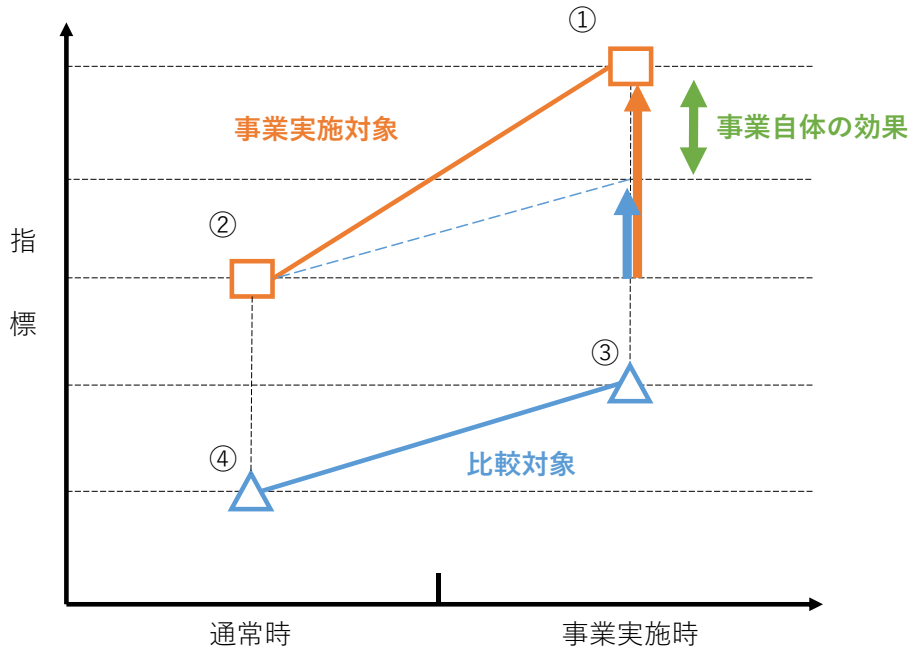
## 2. 外的要因を考慮して観光事業効果を把握する手法




### (1) 効果把握の考え方

データを用いて定量的に外的要因の影響を考慮し事業自体の効果を分析するためには、図表2に示すように「事業実施時と通常時との比較」と「事業実施対象と比較対象との比較」という2つの比較を行う方法がある。そして、そのためには①事業実施時の事業実施対象のデータ、②通常時の事業実施対象のデータ、③事業実施対象での事業実施時の比較対象のデータ、④通常時の比較対象のデータ、という4つのデータが必要になる。

<sup>1</sup> 日本政府観光局 (JNTO) (2021)

図表2 外的要因を考慮して事業効果を把握するための考え方



事業実施時と通常時との比較		事業実施対象と比較対象との比較	
	事業実施対象(①-②)		事業実施対象 - 比較対象 (①-②) - (③-④)
	比較対象(③-④)		

		時点	
		事業実施時	通常時
対象	事業実施対象	①事業実施時の事業実施対象のデータ	②通常時の事業実施対象のデータ
	比較対象	③事業実施対象での事業実施時の比較対象のデータ	④通常時の比較対象のデータ

まず、①事業実施時の事業実施対象のデータとは、評価を行う事業を行っていた時期の事業対象地域のデータのことを指す。市内のある地区を対象とした観光事業であれば、観光事業を行っていた時期のその地区の観光入込客数や来街者数などである。②通常時の事業実施対象のデータとは、事業を行っていなかった時期の事業対象地域などのデータのことを指す。例えば、観光事業を行う前の観光入込客数や来街者数などである。この①事業実施時の事業実施対象のデータと②通常時の事業実施対象のデータの2つのデータを用いることで「事業実施時と通常時との比較」を行い、事業を行った時期に通常時と比べどれほど観光入込客数などが変化したかを把握する。

③事業実施対象での事業実施時の比較対象のデータとは、事業を実施していない別の地域(比較対象)の事業を行っていた時期のデータを指す。市内のある地区を対象とした観光事業を3月に行っていた場合、市内の別の地域の3月の観光入込客数や来街者数が該当する。また、④通常時の比較対象のデータとは、比較対象の事業を行っていなかった時期の観光入込客数などのデータを指す。この③事業実施対象での事業実施時の比較対象のデータと④通常時の比較対象のデータの2つのデータを用いることで、比較対象の「事業実施時と通常時との比較」を行い、事業を実施した時期における比較対象の通常時と比較した観光入込客数や来街者数の変化の有無を把握する。

そして、事業実施対象と比較対象2つの「事業実施時と通常時との比較」を使用して、「事業実施対象と比較対象との比較」を行い、事業実施対象が比較対象に比べ、どれだけ通常比で変化したか(例えば、観光入込客数がどれだけ増加したのか)を把握する。このように比較することで外的要因を考慮し、事



業自体の効果を把握することができる。

## (2) 観光イベントにおける事業効果把握の例

上記の考え方をもとにした事業効果把握の例を、観光イベント事業を対象として示す。

観光イベントを対象とする理由は、市町村では観光事業としてイベントの開催に取り組む場合が多いためである。公益財団法人日本交通公社の調査によると、2019年度に市町村が実施した事業として「観光イベントの開催」を挙げた市町村は44.7%で、「情報発信」の65.0%に次いで2番目に多い。なお、都道府県を対象とした調査では、市町村と同じく情報発信が81.8%で最も多かったが、「観光イベントの開催」は13.6%と低くなっており、観光イベントの開催は主に市町村によって行われていることが分かる<sup>2</sup>。

また、観光イベントを例にするもう一つの理由としては、評価で必要となるデータの収集しやすさがある。観光イベントの目的のひとつである域内の観光入込客数の増加を想定した場合に、使用するデータはイベントを開催した地域への観光入込客数や来街者数となる。これらのデータは既に統計調査を実施していたり、商店街組合等の民間で把握していたりする場合がある。また、データがない場合でも後述するように相対的に他の取組と比較してデータを収集しやすい場合がある。以上の理由から、ここでは観光イベントを対象とする。

ここから具体的に、観光イベントを対象とした事業効果の把握の例について説明する。市内のA地区で1日間の観光イベントを開催し、A地区の通常時・イベント開催時の来街者数が図表3のとおり5,000人・7,500人だったとする。このとき、イベント開催時のA地区の来街者数は通常時の150% (=7,500/5,000) となり、イベント開催によってA地区の来街者数は通常時より2,500人(50%)増加したと考えられる。

しかし、大型連休にイベントを実施していた場合、イベントの効果を2,500人(50%)増加と判断することは過剰な推計となる。なぜなら、この2,500人(50%)の中にはイベントの開催により増加した来街者数も含まれるが、大型連休という別の要因で増加した来街者数も含まれる可能性があるためである。通常時との比較だけでは、外的要因の影響を考慮し、観光イベント自体の効果を適切に把握することができない場合がある。

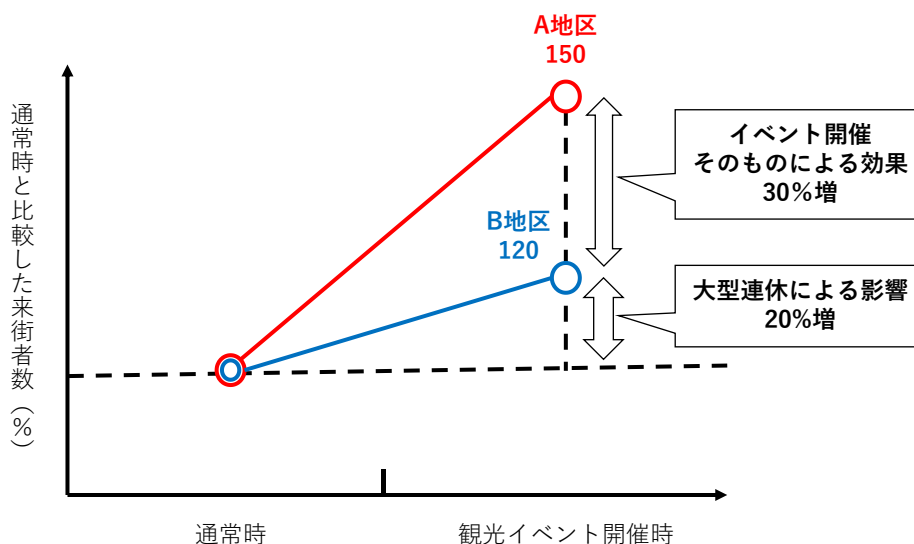
図表3 A地区とB地区の来街者数

	来街者数		通常比 (%)
	通常時(人)	イベント開催時(人)	
A地区	5,000	7,500	150.0
B地区(パターン①)	8,000	9,600	120.0
B地区(パターン②)	8,000	12,000	150.0

この問題を解決するためには、比較対象のデータを計測しておく必要がある。A地区と状況が似ている市内のB地区でも来街者数の計測を行い、B地区の来街者数は図表3のパターン①のように通常時8,000人、A地区でイベントを開催していた時期は9,600人だったとする。ここからA地区でのイベント開催時には、B地区でも通常時の1,600人(120%)増加していることがわかる。イベントを開催しているA地区では50%の増加となっていることから、大型連休による影響はB地区での増加分である20%相当であり、イベント開催自体による効果は $50-20=30\%$ と捉えることができる。

<sup>2</sup> 日本交通公社(2020)

図表4 A地区におけるイベント自体の効果



一方、A地区でのイベント開催時におけるB地区の来街者数がパターン②のように12,000人だった場合、B地区でも50%増加していることから、イベント開催自体による効果は50-50=0%となり、観光イベント開催による効果はなかったと捉えることができる。

以上のとおり4つのデータを集め「事業実施時と通常時との比較」と「事業実施対象と比較対象との比較」という2つの比較することで外的要因の影響を考慮し、観光イベントによる効果を把握することが可能となる<sup>3</sup>。

ここまでは数日間のイベントを例としていたため、来街者数の計測は調査員による通行量調査などで対応することも可能である。一方、観光イベントの中にはアートイベントのように数か月に及ぶ長期間のイベントも存在する。その場合、イベントの来場者数や会場地区への来街者数の計測ができたとしても、比較対象となる他の地域の計測を継続して行うことは極めて難しい。なお、観光イベントが月単位など長期間行われている場合、比較対象のデータを市全体や都道府県全体の観光入込客数に置き換えることも可能である。多くの都道府県や一部の市区町村では、年単位だけでなく月単位の観光入込客数を公表している。このような公表データを活用し、市全体や都道府県全体の観光入込客数の傾向と比較して、それを上回るほどの人出の増加が観測できれば、コストを抑えながらも外的要因の影響を考慮し、観光イベント開催自体の効果把握することができる。

### 3. 観光イベントの事業効果把握を実践するための方策

データを用いて定量的に外的要因の影響を考慮し、観光イベント開催自体の効果把握するための方法を見てきた。事業効果の把握にあたっては、事業実施対象や比較対象のデータが必要になる。しかし、前述のように月ごとの都道府県や市区町村全体での観光入込客数などは把握されていたとしても、市内の特定の地区に限った観光入込客数や日別・時間別の来街者数が把握されているケースは実際には限られてくる。このような場合に外的要因を考慮し、事業自体の効果をはっきりさせるためには「評価に活用可能なデータの収集」や「外部要因の影響を考慮した事業結果の考察」などに取り組む必要がある。

#### ①評価に活用可能なデータの収集

定量的に外的要因による影響を考慮した分析を実施するためには、先述したとおり取組に関するデータやその比較対象のデータが必要となる。しかし、地方自治体の現場ではそのようなデータが収集され

<sup>3</sup> なお、A地区とB地区については、相互に影響を与えていない（例えば、A地区で行った事業の影響がB地区に波及しない）、A地区とB地区のイベント開催前のトレンドがおおむね一致しているなどの条件を満たしておく必要がある。

ていない場合が多いため、定量的な分析のためには追加的にデータを収集する必要がある。具体的には、事業の企画・準備の段階に必要なデータの整理・収集方法を検討し、事業実施に合わせてデータを収集する。例えば、来街者数の把握であれば、調査員を配置して通行量調査を行い、イベント開催時の事業対象地域だけでなく、通常時や比較対象地域の通行量を把握することは技術的には可能である<sup>4</sup>。

なお、すべてのイベントや長期間にわたるイベントで調査員を用いた通行量調査を実施することは現実的ではないため、必要に応じて定量的な分析のためのデータ収集はGPSデータ等の新技術の導入を検討することも重要である<sup>5</sup>。

## ②外部要因の影響を考慮した事業結果の考察

評価に利用できる費用については事業規模なども影響するため、追加的にデータを収集することが困難な場合も多い。「①事業実施時の事業実施対象のデータ」は収集されている場合も多いが、比較対象や通常時のデータの収集は実施されておらず、追加的に費用を負担しつつデータを収集することが難しい場合も多いだろう。

その場合には、事業評価をする際に定性的に外部要因の影響を考慮して結果を考察するという方法も重要である。例えば、観光イベント開催時の来街者数の指標の分析を実施する際、同じタイミングで地域内の他の箇所でイベントが開催されていないか、社会的なトレンド（例：新型コロナウイルス感染症による影響など）がどのように変化・影響しているのか、当日の天候はどのように影響しているのか、土日祝日・連休などによる影響はないのか、地域内外で同じ時期に他の取組が実施されていないのかなどを考慮することが重要である。データを用いた定量的な方法のようにイベントの開催自体の効果を数値で示すことはできないが、測定した指標がどのような影響を受けているのか考慮することで、より効果測定の妥当性を高めることができる。

## おわりに

ここまで観光事業評価の問題と適切な効果把握の手法について考察を行った。本稿では主に外的要因を考慮し事業自体の効果を把握することに焦点を当てたが、事業評価では適切な指標設定や要因分析など、これ以外にも考慮すべき点があることには留意が必要である。

現在、新型コロナウイルス感染症の流行によって地域の観光業は非常に厳しい状況に置かれている。しかし、観光は地域を支える産業として今後も重要な役割を果たしていくことが求められる。観光を地域経済の活性化につなげていくためにも、地方自治体は適切な事業評価とそれをもとにした絶え間ない事業の改善を行っていく必要がある。観光振興は地域の特性に応じて取り組む必要性があるため、評価・改善の繰り返しが特に重要になる。

## <参考文献>

- 1) 国土交通省(2018)「まちの活性化を測る歩行者量調査のガイドライン(ver1.1)」  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi\\_tosiko\\_tk\\_000034.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000034.html)
- 2) 日本交通公社(2020)「旅行年報 2020」  
<https://www.jtb.or.jp/publication-symposium/book/annual-report/>
- 3) 日本政府観光局(JNTO)(2021)「訪日外客数(年表)」  
[https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitor\\_trends/](https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitor_trends/)

<sup>4</sup> 比較対象地域は、同一自治体内の他の地区など来街者数の傾向が似ているが、事業実施対象地域における事業の影響が波及しないと考えられる地域を設定することが望ましい。

<sup>5</sup> 新技術を用いた通行量調査については国土交通省(2018)を参照。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2020 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● アフターコロナの自治体経営②</li> <li>● デジタル庁構想の意図</li> <li>● アジア経済の回復力</li> <li>● 自治体における交通事故削減の取組推進に向けて</li> </ul>
2020 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方自治体の2021年度予算と経常的経費</li> <li>● 行革の本質</li> <li>● インバウンドの回復力</li> <li>● 在宅医療・介護連携の推進に向けたマネジメント力向上と支援体制の構築について</li> </ul>
2020 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 経済政策のデメリットと圏域的政策視点</li> <li>● 政策交渉の本質</li> <li>● 日本経済7-9月期の回復力</li> <li>● 地域再生エリアマネジメント負担金制度「日本版BID」の活用状況とその要因に関する考察</li> </ul>
2020 No. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理に見るコンプライアンス問題</li> <li>● 地方議会の議論の本質</li> <li>● 外需の力</li> <li>● 国土強靱化地域計画の策定状況と策定時のポイント</li> </ul>
2020 No. 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>● リーダーシップ・エンジン論</li> <li>● 政治と政治家</li> <li>● 中国経済の力と2021年経済</li> <li>● 地方自治体における衛星データ活用の可能性と課題</li> </ul>
2020 No. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>● DXと地方公務員の職域</li> <li>● 「差」と「格差」の違い</li> <li>● ミャンマー政治</li> </ul>

### 政策研究 2020 No.12

2021年3月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）  
 編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ  
 〒144-8588 東京都大田区新蒲田 1-17-25  
 電話 03-6424-6752  
 MAIL [fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com](mailto:fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com)  
 URL <http://www.pppnews.org>