

# 地方公共団体のシティプロモーションと広域連携

村 山 徹

## I. 研究の背景と目的

日本の総人口は2008年をピークに減少に転じ始め、少子高齢化の影響もあり、今後は急速に減少していくことが指摘されている<sup>1)</sup>。また、人口減少に伴う地方財政の悪化を背景とし、財政的自立による都市の持続可能な発展が模索されており、さらには、将来的に存続が困難と予想される消滅可能性都市<sup>2)</sup>の公表で今後の地域経営に対する危機意識が一層高まったことにより、政府による対応が喫緊の課題となっている。

このような社会経済的変化が地方公共団体の政策立案に与える影響は大きい。これまで、政府は域内の人口規模を政策根拠の1つとし、企業誘致をきっかけとした定住人口の拡大を促進してきた。しかし、人口減少社会においても一定規模の公共投資を維持継続するため、交流人口を根拠の代替とする動きが拡大し、多くの地方公共団体が交流人口獲得に向けた都市のプロモーション活動を重視するようになった<sup>3)</sup>。結果、観光振興などは総合計画における重点課題の1つに位置づけられ、インバウンド獲得という方針が、交通アクセスの不便な山間部町村の総合計画にまで浸透し始めている。さらに、企業誘致を介した定住人口拡大の政策は、自然環境や子育て環境の充実といった暮らしやすさに関する情報発信により、UターンやIターンなどの潜在的移住者に対して直接訴求するプロモーションへと変容しつつある。そして、それらプロモーションを通じて都市の魅力を内外に訴求することが、外部だけでなく住民のまちに対する誇りや愛着の醸成につながると期待されている。

現在、交流人口や定住人口の獲得に関する営業活動を、シティプロモーションと総称して展開する地方公共団体は少なくない。しかし、そういったシティプロモーション政策は、都市ブランドやシティセールスなどの類語も混在するため、行政における位置づけがあまり明確になっていない。たとえば、縦割り行政のもとで産業関連部局が以前より実施してきた特産品などのプロモーションと、都市や地域の包括的イメージの向上を目的とするプロモーションは峻別されるべきであろう。また、複数の広域組織によるシティプロモーション政策の重複もみられ、行政サービスの非効率化の一因となっている。さまざまな利害関係者が地域経営に参画するようになった昨今、地方公共団体が担うべきシティプロモーション政策については再考の余地がある。

そこで、本稿では、地方公共団体におけるシティプロモーション政策について明らかにし、さらには、シティプロモーション事業を所管する組織の重層構造に注目することで、広域連携のあり方についても検討を加える。そのような本稿は以下のとおり構成される。続くⅡ章で、先行研究を参考にシティプロモーションの概念化を試み、さらには、政令指定市と中核市の組織機構に注目することで、地方公共団体における政策の位置づけを概観する。Ⅲ章では、シティプロモーション政策に積極的な豊橋市を中心とする愛知県東三河地域を事例に、組織機構、議会答弁、関連計画や担当者ヒアリングといった行政に関する情報から、横断的推進体制や各種取組といったシティプロモ-

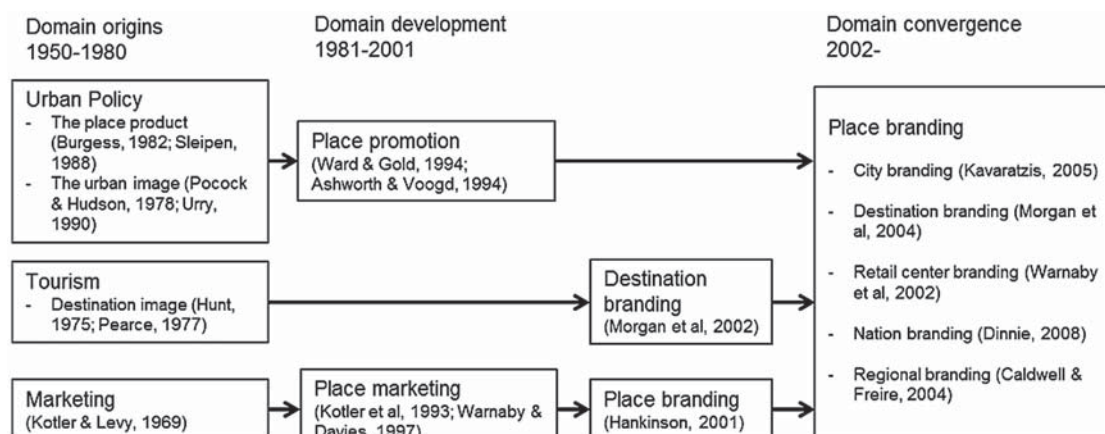
ション政策の特徴と形成過程をまとめる。そして、IV章では、行政行動に関するタイポロジーを作成することで、東三河地域のシティプロモーション政策にみる広域連携の今後の展望について述べる。

## II. シティプロモーション政策とは

### 1. シティプロモーションの概念

シティプロモーションについての研究はあまり多くないが、経営学の分野においていくつか確認できる。河井<sup>4)</sup>は、シティプロモーションを「地域を持続的に発展させるために、地域の魅力を地域内外に効果的に訴求し、それにより、人材・物財・資金・情報などの資源を地域内部で活用可能としていくこと」と定義し、マーケティングとしての成功要件について詳細に解説する。山村・山下ほか<sup>5)</sup>は、浜松市のシティプロモーション戦略における利害関係者間での相互認識の共有実態を明らかにしている。また、宇都宮市のシティセールスを事例に、商品となる市の保有資源を明らかにし、売り込み方法と問題点を整理した研究もある<sup>6)</sup>。これらの先行研究では、マーケティング戦略における一要素としての効果的な宣伝方法が明らかにされているが、シティプロモーションの用語が地域や都市イメージの構築までも含むため、その射程が明確でない。

地方公共団体にみられる昨今のシティプロモーション政策は、特定資源の販売促進といった具体的な行動にとどまらず、都市や地域そのものの包括的なイメージや評判の向上を目指している。そのような都市イメージの構築に関しては、海外に多くの研究蓄積がある。AnholtとGoverts<sup>7)</sup>は、都市の構成要素に関する評判はロゴやキャッチコピーによるマーケティング・プロモーションの対象となりえるが、場所や空間としての評判は売り出す資源が複合的になるため、マーケティングでなく漸進的な政策による場所ブランディングの対象と区別し、議論を展開する。さらに、各種の研究領域に端を発し、国、地域、都市、商業中心地、観光地などの多様な地理的単位のブランディングに集約していくシティプロモーション研究の発展過程を第1図のようにまとめた研究<sup>8)</sup>もあり、その変遷が注目される。図中では、シティプロモーションは発展期の1つに位置づけられているが、マーケティングといった経営手法を取り入れることで、地域のイメージを主体的に構築するブラン



第1図 シティプロモーションに関する学術的系譜

(出所) Hankinson, G. (2015) p.20

ディングへと収束した過程が見て取れる。また、場所イメージの記号化といった現象の生成を扱う研究<sup>9)</sup>も地理学にはあるが、本研究では現象そのものではなく政策を通じての注目にとどめる。

以上を踏まえて、ここでは狭義と広義のプロモーションに区別し、その概念を第1表のとおり要約する。狭義のプロモーションは特産品などの資源が対象となり、訴求する市場も単一であるためマーケティングの技法が適応される。そして、人気獲得が評価基準の1つとなりえる。一方、広義のプロモーションは都市や観光地といった空間を対象とし、特定指標による評価が困難なため、直接的因果ではなく多重複合的な対応を要する非決定論的な公共政策<sup>10)</sup>の実践が志向される。本稿では、広義のプロモーションが狭義のプロモーションを包含する<sup>11)</sup>と捉え、広義のプロモーションを「シティプロモーション」、観光振興に特価したものを「観光地プロモーション」と呼ぶ。

第1表 シティプロモーションの概念

|     | 狭義のプロモーション       | 広義のプロモーション     |
|-----|------------------|----------------|
| 対 象 | 資源<br>(特産品、観光施設) | 空間<br>(都市、観光地) |
| 技 法 | マーケティング          | 政策実践           |
| 志 向 | 決定論的な経営学         | 非決定論的な公共政策学    |

(出所) 筆者作成

## 2. シティプロモーションと行政組織

近年、都市のプロモーション活動の事業化が進んだことで、それらを所管する行政組織が拡大している。観光地プロモーションを含む観光行政に関しては、組織の名称に観光を強調する市が増加し、産業関連部局と文化関連部局との間での移動を繰り返しながら、名称変更が頻繁に行われつつ組織の規模拡大が図られてきた<sup>12)</sup>。また、観光を産業関連部局で担当させる判断に関しては、人の移動による地域への経済効果の重視の表れと指摘されている<sup>13)</sup>。

ここでは、観光行政も含めたシティプロモーションを所管する組織機構に注目し、地方公共団体におけるそれら事業の位置づけの一端を明らかにする。第2表は、事務分掌規則<sup>14)</sup>に記載される所掌事務を基に、2014年4月時点の政令指定市と中核市における各種事業の所管を整理した表である。所掌事務の名称には事業内容を詳細に表していたり、そうではなかったりといった個体差があるが、ここでは観光行政に関する主だった事業を、観光に関する計画・調査、観光資源の開発・保全・活用、観光施設の管理・運営、観光関連団体との調整、観光客の誘致と観光宣伝（観光地プロモーション）の5つに分類する。一方、シティプロモーションに関しては、所掌事務の名称に「シティプロモーション（シティセールス、魅力づくり含む）に関すること」といった言及があるもののみを抽出している。そして、政令指定市に関しては担当部課のある局の名称を基準とし、商工労政や文化スポーツといった系統に分類し、中核市は部の名称を基準に分けている。

第2表からは、観光地プロモーションとその関連観光事業を所管するのは、商工労政系と文化スポーツ系に多いのが確認できる。商工労政系が、経済や産業といった上位組織の下に商工政策や農業振興と同列で観光担当部局を置く一方、文化スポーツ系では、スポーツ振興や国際交流と同列に観光部局を設置する。政令指定市では大阪、福岡、浜松などが商工労政系、横浜、名古屋、熊本などが文化スポーツ系、中核市では金沢や奈良などが商工労政系、倉敷や長崎などが文化スポーツ系

第2表 政令指定市・中核市における観光行政とシティプロモーションの組織機構

|       |      | 企画          | 運用            |            |            | プロモーション     |                           |
|-------|------|-------------|---------------|------------|------------|-------------|---------------------------|
|       |      | 観光に関する計画・調査 | 観光資源の開発・保全・活用 | 観光施設の管理・運用 | 観光関連団体との調整 | 観光客の誘致、観光宣伝 | シティプロモーション(シティセールス、魅力づくり) |
| 政令指定市 | 札幌   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 仙台   |             |               |            |            |             |                           |
|       | さいたま |             |               |            |            |             |                           |
|       | 千葉   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 横浜   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 川崎   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 相模原  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 新潟   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 静岡   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 浜松   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 名古屋  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 京都   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 大阪   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 堺    |             |               |            |            |             |                           |
|       | 神戸   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 岡山   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 広島   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 北九州  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 福岡   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 熊本   |             |               |            |            |             |                           |
| 中核市   | 宇都宮  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 富山   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 金沢   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 岐阜   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 姫路   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 鹿児島  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 秋田   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 郡山   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 和歌山  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 長崎   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 大分   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 豊田   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 福山   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 高知   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 宮崎   |             |               |            |            |             |                           |
|       | いわき  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 長野   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 豊橋   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 高松   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 旭川   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 松山   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 横須賀  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 奈良   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 倉敷   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 川越   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 船橋   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 岡崎   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 高槻   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 東大阪  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 函館   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 下関   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 青森   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 盛岡   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 柏    |             |               |            |            |             |                           |
|       | 西宮   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 久留米  |             |               |            |            |             |                           |
|       | 前橋   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 大津   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 尼崎   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 高崎   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 豊中   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 那覇   |             |               |            |            |             |                           |
|       | 枚方   |             |               |            |            |             |                           |

観光
 文化スポーツ系
 政策企画系  
 商工労政系
 広報広聴系
 シティプロモーション

注記：政令指定市と中核市は平成26年4月時点のもの。中核市は、平成8年4月移行の宇都宮市などから移行順に記載。

(出所) 筆者作成



である。そのような所管課の系統の違いには、中核市移行時期といった時間的因果や、人口規模や都市圏といった地理的因果は確認できない。そして、観光行政を総合的に担う専門部局を設置しているのは、政令指定市では新潟、中核市では鹿児島、和歌山、いわき、函館のみで、昨今の観光振興への注目の高さに比べて少ない印象がある。規模の大きな中心都市や観光地イメージの強い京都などでなく、規模の大きくない地方都市において観光専門部局が設置されているのは意外といえる。

一方、シティプロモーション事業を所管するのは、商工労政系と文化スポーツ系に加えて、政策企画系や広報広聴系、シティプロモーションの名称を組織名に冠する部局など多様である。札幌、川崎、相模原、新潟では広報広聴系がシティプロモーション事業を所管し、2008年4月以降に中核市へ移行した盛岡、西宮、久留米、前橋、尼崎、豊中、枚方は、政策企画系に担当部局を設置している。つまり、シティプロモーションを先行する観光地プロモーションの延長とする位置づけもあるが、近年では観光と異なる政策と位置づけられているのがわかる。くわえて、北九州や豊橋など、シティプロモーションの専門部局を設置することで推進体制を強化する地方公共団体もある。

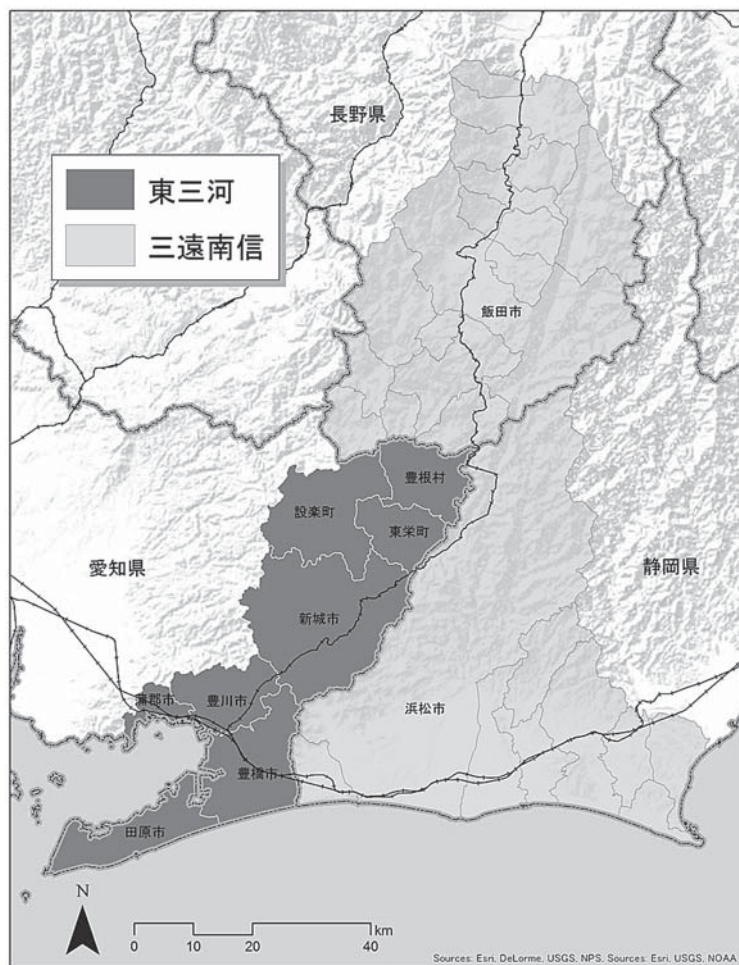
以上のように、観光客の誘致といった観光地プロモーションは観光行政の一環として実施されているが、シティプロモーションは多様で統合されておらず、実験的かつ分散的に実施されているのがわかる。そして、観光地プロモーションとシティプロモーションの所管が異なる市が多いことから、現在の日本のシティプロモーション政策は、第1図にある発展（development）から収束（convergence）への移行期にあるといえる。また、シティプロモーションに関する専門部局の設置に関しては、これまで独自に宣伝事業を実施してきた他課との調整コスト減少や、設備・知識・技能・活動等の体系化が目的達成にどの程度貢献できるかによって、今後の評価が分かれてくるだろう<sup>15)</sup>。次章では、そのような移行期にあるシティプロモーション政策について、一般市や小規模町村の動向も踏まえるため、東三河8市町村の事例を概観する。

### Ⅲ．東三河のシティプロモーション

#### 1. 地域の概要

第2図のように、東三河地域は愛知県の東端に位置し、静岡県と長野県に隣接する。豊橋市を中核とし、豊川市、蒲郡市、田原市、新城市、北設楽郡設楽町、北設楽郡東栄町、北設楽郡豊根村の8市町村で構成され、約75万人<sup>16)</sup>が居住する都市圏である。2003年に田原町と赤羽根町の合併により田原市が誕生して以降、2010年までに豊川市、田原市、新城市、設楽町、豊根村が周辺町村を吸収合併している。新城市を含む中山間エリアの4市町村は奥三河地域と細分されることも多く、奥三河観光協議会や奥三河雇用創造協議会を設立するなど、広域連携による事業の効率化に取り組んでいる<sup>17)</sup>。また、東三河地域に静岡県西部の遠州地域と長野県南部の南信州地域を加えた三遠南信広域圏では、高規格道路整備の早期実現といった国に対する陳情等を協働実施している。それら以外にも、東三河広域連合といった東三河地域を対象とする広域連携もあり、複数行政組織による重層的な統治構造を成している。

東三河8市町村の人口推移は2008年11月をピークに減少に転じており<sup>18)</sup>、全国的な傾向と同様である。しかし、愛知県全体では2020年までの人口増加が予測されており、県内では先行して減少局面を迎えている地域である。2015年の転入者数は豊橋市が8,422人、豊川市が4,760人、蒲郡市が



第2図 東三河8市町村と三遠南信広域圏  
(出所) 筆者作成

1,732人、東三河の合計が17,350人で、移動前住所に多いのが近隣の名古屋市と浜松市、次いで東京23区となっている。しかし、2010年に1,102人、2015年には1,500人の転出超過となっており、近年は転出増で推移している<sup>19)</sup>。

東三河地域は観光資源に基づく特性より、とよがわ（豊橋・豊川）、海浜・海辺（蒲郡）、半島（田原）、おくやま（新城・北設）の四つの情景に区分される<sup>20)</sup>。とよがわエリアは豊川下流域に位置し、東三河の経済拠点であることを生かしたビジネス利用、手筒花火や豊川稲荷による文化振興が中心である。海浜・海辺エリアは三河湾国定公園に指定されており、複合型リゾート施設や温泉地などを有する。半島エリアには伊良湖岬や伊勢・鳥羽と結ぶ海上交通があり、自然環境だけでなく民俗遺産も多く点在する。そして、おくやまエ

リアは、長篠古戦場跡などあるものの目立った観光資源に乏しく、着地型の新たな観光プランの創出が期待される東三河の中山間部である。

## 2. シティプロモーションの特徴と形成過程

本節では、横断的な推進体制と政策内容に注目しつつ、東三河8市町村のシティプロモーション政策の特徴とその形成過程をまとめる。そのため、市町村議会ホームページで公開されている議会会議録データベース<sup>21)</sup>を用いて、シティプロモーションもしくはシティセールスといったキーワードを含む発言に注目する。なお、定例会と各種委員会における質疑答弁を検索対象とし、会議録の発言が資料として十分でない場合は、関連計画や担当者ヒアリングの内容で補完している。

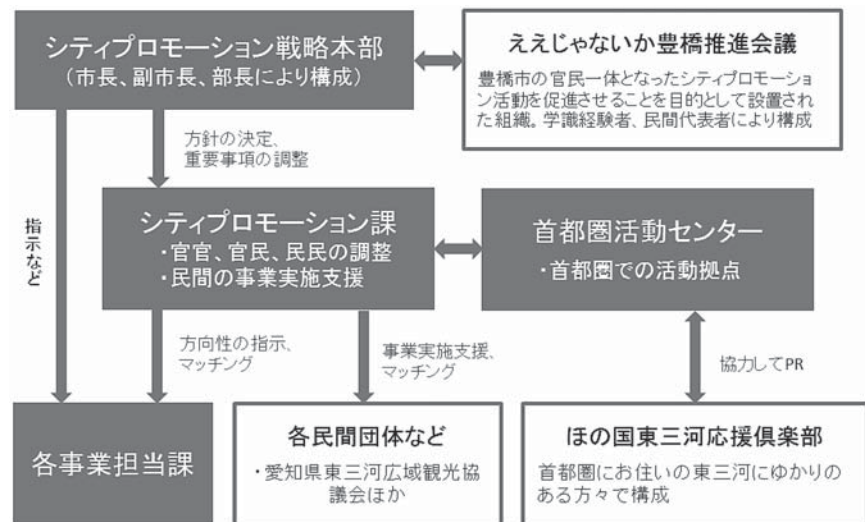
### a) 豊橋市

豊橋市ではシティプロモーションが市長の選挙公約の1つであったため、基本方針とアクションプランの策定、首都圏活動センターとシティプロモーション課の新設による事業展開など、都市空間のシティプロモーション政策が成熟している。第3図の推進体制にあるように、市長を筆頭とする庁内戦略本部を置くことで、事業担当課への直接指示が可能なトップダウンの体制をとっており、シティプロモーション課は新たな魅力の掘り起こしとその情報発信による市の認知向上を統括し、

首都圏活動センターが東京近郊での活動拠点となっている。

また、事業担当課の異なる4つの地域資源をプロモーションの重点コンテンツに指定し、基本方針に掲げる目標を関係各位が共有することで、分散的なシティプロモーションの総合調整を可能としている。ここでは、特産品や施設の販促といった狭義のプロモーションだけでな

く、市民主体のプロモーション活動に対する補助金制度やアンテナショップの市内営業などの事業を実施することで、住民のまちに対する誇りや愛着の醸成をシティプロモーションの目的の1つとしているのが特徴的である（第3表参照）。



第3図 豊橋市シティプロモーションの推進体制

（出所）豊橋市「ええじゃないか豊橋推進計画Ⅱ」、p.39

第3表 豊橋市シティプロモーションの特徴と形成過程

|                                            |                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2009年12月                                   | ・『豊橋市シティプロモーション戦略ビジョン』<br>東三河地域全体での連携体制と市民、事業者、関係団体との協働による交流・定住人口の獲得と地域内消費の増大を目的とし、「認知→関心→選択」というシナリオに既存活動を体系づけることで共通認識を醸成。広報戦略による市の認知向上が活動の第一段階。 |
| 2010年4月                                    | ・東京事務所（首都圏活動センター）の新設                                                                                                                             |
| 2010年6月<br>総合計画調査特別委員会                     | ・上位計画との関連について<br>「シティプロモーションと地域力」を、第5次総合計画の戦略計画（リーディングプロジェクト）の1つに設定。                                                                             |
| 2010年11月                                   | ・『ええじゃないか豊橋推進計画』<br>手筒花火、動植物園、路面電車、食文化の4つをプロモーションの重点コンテンツに指定。地域内プロモーション「アイラブとよはし運動」と、地域外プロモーション「とよはしイメージアップ大作戦」の両軸に既存事業と新規事業を体系化。                |
| 2011年4月                                    | ・シティプロモーション推進室の新設                                                                                                                                |
| 2011年9月<br>決算特別委員会<br>2013年3月<br>予算特別委員会など | ・シティプロモーション推進室による事業展開について<br>専用ホームページの開設。プロモーションビデオ作成やパフォーマンスユニットによるラジオ番組制作などのPR活動。シティプロモーション事業補助金制度の運用と官民一体検討組織「ええじゃないか豊橋推進会議」の設立。              |
| 2015年11月                                   | ・『ええじゃないか豊橋推進計画Ⅱ』<br>魅力創造、地域内向け発信と地域外向け発信を手段とし、ええじゃないかライフ実感・インバウンド倍増・オリンピック de 世界発信・みらいスマイル満開の重点プロジェクトのもとに各種取組を体系づけ、「認知」から「関心」といった次段階への移行を計画。    |
| 2016年4月                                    | ・シティプロモーション課に名称変更                                                                                                                                |

（出所）豊橋市各種行政資料より筆者作成



## b) 豊川市

豊川市ではシティセールスと呼称され、隣接する豊橋市のシティプロモーション基本方針の策定といった外部要因により、シティセールス戦略策定の機運が高まった。くわえて、観光協会やボランティア団体による積極的なプロモーション活動が先行していたため、B級グルメイベントによる経済効果が大きかったことをきっかけに、市によるシティセールス政策が進展した。

「豊川市シティセールス戦略プラン」を策定することで、既存のプロモーション事業を体系化する手法は豊橋市のそれと同様だが、各課に広報・シティセールス推進員を配置し、セールスに関する研修を通じて職員の営業意識改革に努めているのが特徴的である<sup>22)</sup>。また、シティセールスと定住・交流施策が上位計画において別々に体系づけられており<sup>23)</sup>、企画政策課から秘書課広報担当に事務移管された経緯からも、シティセールスが広報・宣伝を中心とする政策へと方針転換しているのが確認できる（第4表参照）。

第4表 豊川市シティセールスの特徴と形成過程

|                    |                                                                                                                                                  |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2010年6月<br>定例会     | ・近隣自治体の取組について<br>豊橋市シティプロモーション戦略ビジョンの内容について、経済環境部長が説明。<br>近隣自治体との連携を考慮すると示唆。                                                                     |
| 2011年6月<br>定例会     | ・シティセールス戦略の必要性について<br>グルメイベント入賞による経済効果と中日本・東海 B-1 グランプリ開催が機運となり、統一的な情報発信の必要性について企画部長が言及。                                                         |
| 2012年1月            | ・B-1 グランプリ全国大会（2013年）の開催決定                                                                                                                       |
| 2012年8月            | ・『豊川市シティセールス戦略プラン』<br>広報プロモーション大作戦、わがまち大作戦、とよかわ魅力アップ大作戦の3つに<br>既存事業を体系化。事業担当者とは各課に配置する広報・シティセールス推進員との連<br>携のもとに推進。合併後市域における一体感醸成のためのソフト事業としても期待。 |
| 2013年6月<br>定例会     | ・戦略プランの途中経過について<br>「広報戦略プラン」との速やかな連携に効果あり。市職員の営業意識の向上と観光<br>振興への偏りが今後の課題。愛知県の東三河振興ビジョンとの具体的な連携はなし。<br>東三河広域連合による広域観光事業の追い風に期待。                   |
| 2014年3月<br>予算特別委員会 | ・シティセールス推進事業費補助の運用について<br>商工会議所「シティセールス推進事業計画」の空き家・空き店舗実態調査への支援。                                                                                 |
| 2015年3月<br>定例会     | ・上位計画との関連について<br>第6次総合計画の4つの基本方針の1つとしてシティセールスを位置づけ。定住・<br>交流施策が別の基本方針に含まれるため、観光地プロモーションとの重複に配慮。                                                  |
| 2016年4月            | ・シティセールスにかかる事務を秘書課広報担当に移管                                                                                                                        |

（出所）豊川市各種行政資料より筆者作成

## c) 蒲郡市

蒲郡市にはシティプロモーションの専門部局はなく、それに特化した計画も策定されていない。そのため、商工会議所や観光協会がプロモーションの中心的役割を担っており、行政はその支援と企画部所管のいくつかの事業実施を役割としている。

市の事務分掌規定では、シティプロモーションに関する事務は企画部秘書広報課の所管とされ、交通拠点やケーブルテレビでの宣伝事業を実施している。また、企画政策課は2012年より市内横断的プロジェクトチームを立ち上げ、暮らしやすさに関する情報誌の年1回発行、ポータルサイト「いいじゃん蒲郡」の運用、隣接市のショッピングモールやハウジングでのPR活動といった定住促進



のプロモーションに取り組んでいる<sup>24)</sup>。そのような定住促進プロモーションは、「蒲郡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」で観光地プロモーションと別体系となっており、さらには、広報プロモーションが秘書広報課の所管となっていることから、蒲郡市のシティプロモーション政策は観光、定住、広報それぞれが並列し、横断的な推進体制がとられていないのがわかる（第5表参照）。

第5表 蒲郡市シティプロモーションの特徴と形成過程

|                    |                                                                                                                                      |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2014年9月<br>定例会     | ・関係団体の活動について<br>商工会議所青年部を中心とした蒲郡シティセールスプロジェクトによる、グルメイベント（全国ご当地うどんサミット）やスポーツイベント（市民フルマラソン、パワーボートレース）の誘致・開催の支援。                        |
| 2014年12月<br>定例会など  | ・プロモーション事業（秘書広報課）について<br>名鉄駅構内にプロモーション用モニタ設置。観光客向け地図ナビゲーションアプリ（2012年から配信）。ケーブルテレビでのプロモーション番組放送。                                      |
| 2015年9月<br>決算特別委員会 | ・プロモーション事業（観光商工課）について<br>観光協会や観光施設事業者の法人向けPRや、愛知県観光協会主催イベントを通じた消費者向けPRへの支援。                                                          |
| 2016年3月            | ・蒲郡市まち・ひと・しごと創生総合戦略との関連<br>基本目標「新しい人の流れづくり」に定住促進や空き家バンクに関するプロモーション事業が含まれ、基本目標「活力あるまち、しごとづくり」に観光協会支援などの観光地プロモーション事業や企業誘致促進事業を位置づけている。 |

（出所）蒲郡市各種行政資料より筆者作成

#### d) 田原市

田原市はシティセールス推進計画を策定しているが、既存事業を総花的に体系化するのではなく、テーマに応じたプロジェクトチームを適宜設置し、庁内推進会議と官民連携戦略会議が情報共有や新規事業の企画などをマネジメントする推進体制をとっている<sup>25)</sup>。そして、第6表にあるように、豊橋市首都圏活動センター内に東京事務所を設置するといった隣接自治体との連携が特徴の1つである。「田原市まち・ひと・しごと創生総合戦略」にもシティセールスを位置づけているが、東三河広域連合による今後の取組に対する期待が大きく、首都圏におけるセールスが具体的事業となっている。田原市のシティセールスは、観光ビューローなどがプロモーションを適宜推進しつつ、東京近郊での情報発信による認知向上を中心とした推進体制が整いつつある段階といえる。

第6表 田原市シティセールスの特徴と形成過程

|                 |                                                                                        |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011年12月<br>定例会 | ・首都圏でのプロモーションについて<br>田原－豊橋広域農業推進会議を通じて、農産品PRに関する連携を打診。                                 |
| 2013年9月<br>定例会  | ・シティセールスの必要性について<br>農業生産額、自動車産業の集積、中学生まで医療費無料、待機児童なしといった市の優位性が認知されていないため、積極的な情報発信を要する。 |
| 2015年3月         | ・『田原市シティセールス推進計画』                                                                      |
| 2015年12月<br>定例会 | ・豊橋市との事業連携について<br>豊橋市首都圏活動センターに職員1名を配置し、農産品を中心としたPR実施。                                 |
| 2016年4月         | ・企画部地域創生課（シティセールス係）と東京事務所の新設                                                           |

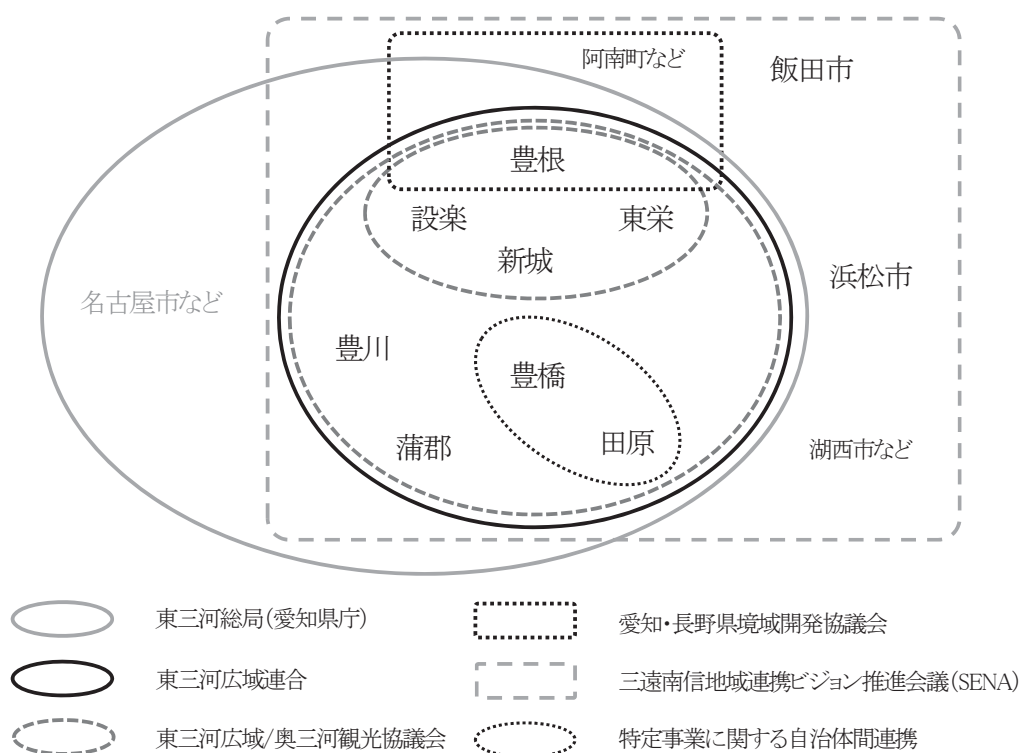
（出所）田原市各種行政資料より筆者作成

## e) 新城市・設楽町・東栄町・豊根村

奥三河4市町村の行政資料からは、狭義のプロモーションに関する複数事業の実施が確認できるものの、シティプロモーションもしくはタウンプロモーションといった記述はあまりみられない。新城市では、観光プロモーション事業がシティプロモーションと呼称され、観光課の所管となっている<sup>26)</sup>。設楽町では、商工会によるまち紹介映像の放映と関係団体の活動への支援が検討されている。東栄町と豊根村も同様で、まち紹介映像の制作、空き家活用による若者定住促進、観光協会への支援といったプロモーション事業を担当課がそれぞれに推進している状況で、都市や観光地といった空間に関する総合的かつ横断的なプロモーション政策の展開は確認できない。

## IV. 地域のプロモーションと広域連携

豊橋市、豊川市、田原市の3市はシティプロモーションの独自計画を策定し、横断的な推進体制のもとで政策展開しているが、その目的や内容は各市で少しずつ異なる。また、それ以外の市町村においては、シティプロモーションに特化した計画はないものの、観光協会や商工会・商工会議所など関係団体の活動を支援することで、間接的かつ部分的な観光プロモーション活動を推進しており、場所プロモーションではなく資源マーケティングの傾向が見られる。くわえて、東三河地域では協議会や広域連合なども観光振興を主要施策の1つに位置づけており、基礎自治体や中間自治体だけでなく複数の広域連携がプロモーションに携わっている。第4図は、そういったプロモーションに関する広域連携の重層構造を図示しており、楕円形は県内連携、長方形は県境をまたぐ越境連



第4図 シティプロモーション事業における広域連携の重層構造

(出所) 筆者作成

携を示している。

地方自治法には、広域連携の制度として一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同処理、事務の委託の5つの方式が規定されている。東三河地域における観光振興を主としたシティプロモーションの広域連携の1つとして、東三河広域観光協議会や奥三河観光協議会、愛知・長野県境域開発協議会といった「協議会」がある。東三河広域／奥三河観光協議会は、担当課、観光協会、商工会・商工会議所、観光関連事業者などによって構成され、観光誘致・宣伝事業を中心とした情報発信を実施している。そして、各市町村の観光振興の集約ではなく、情報集約によるプロモーション政策の側面的支援を目的としている<sup>27)</sup>。県境に接する5町村による愛知・長野県境域開発協議会は、緑辺町村の観光地プロモーションを取組の1つとしている<sup>28)</sup>。その他にも、特別地方公共団体である「東三河広域連合」が平成27年1月に設立され、観光PRポスターの作成など今後の広域観光振興に関する事業展開を検討している。

地方自治法の規定以外にも、シティプロモーション政策に関するいくつかの広域的な連携が確認できる。たとえば、第6表にある田原市と豊橋市の首都圏近郊での活動拠点の共同利用など、「特定事業に関する自治体間連携」がある。その他にも、平成20年の三遠南信地域連携ビジョン策定に合わせて設立された「三遠南信地域連携ビジョン推進会議」（以下、SENA）があり、県境をまたぐ広域圏として、メディア活用や日本遺産認定によるプロモーション等を計画している<sup>29)</sup>。さらには、広域連携とは異なるが、愛知県庁の地方機関である「東三河総局」がプロモーション関連事業を実施しており、東三河振興ビジョンの主要プロジェクト推進プランに広域観光の推進を掲げている<sup>30)</sup>。東三河総局は東三河地域を政策対象としているが、愛知県庁の組織であるため、東三河でない名古屋市も含めて第4図に示している。

東三河地域にみられるシティプロモーションに関する多元多層的な広域連携は、補完性原理に基づく秩序づけの限りにおいて否定されるべきではない。補完性原理とは小さな単位に対する大きな単位の権限の介入制限の原則であり、介入を限定もすれば肯定もする両義的概念である<sup>31)</sup>。したがって、各組織の役割分担が明確であるなら、主体の多層化によるプロモーション政策の多面性は問題にならないといえる。そこで、広域化の志向とプロモーションの志向に基づくタイポロジーによって、東三河地域にみられる先述の広域連携の分類を試みたのが第7表である。

広域化の志向の「分散的」と「統合的」、プロモーションの志向の「決定論的」と「非決定論的」の二軸によりタイポロジーを作成する。広域化の志向は、事業の共同処理制度に関して法人の設立を要さず、広域連携によって処理する事業が関係地方公共団体で引き続き処理すべき事業であ

第7表 タイポロジーによる広域連携の分類

|        |     | プロモーションの志向     |          |
|--------|-----|----------------|----------|
|        |     | 決定論的           | 非決定論的    |
| 広域化の志向 | 分散的 | 特定事業に関する自治体間連携 | 協議会、SENA |
|        | 統合的 | 東三河広域連合        | 東三河総局    |

注記：下線は地方自治法に基づく広域連携。  
(出所) 筆者作成



る場合<sup>32)</sup>を「分散的」とする一方、別法人の設立を要し、広域連携の事業が地方公共団体で処理すべき事業でなくなる場合を「統合的」とする。そして、プロモーションの志向は第1表に示したように、人気や効率が評価指標となる場合を「決定論的」とし、そうでない場合を「非決定論的」としている。以上のタイポロジーに基づき、分散的かつ決定論的なプロモーションの広域連携には「特定事業に関する自治体間連携」、分散的かつ非決定論的な連携には「協議会」と「SENA」、統合的かつ決定論的な連携には「東三河広域連合」、統合的かつ非決定論的な連携には「東三河総局」を分類することができる。その中でも、分散的・非決定論的な広域連携と統合的・決定論的な広域連携の2つに注目し、プロモーションに関する広域的取組のあり方について検討してみる。

分散的・非決定論的な広域連携である「協議会」と「SENA」によるプロモーションは、人気獲得や経済効率のための連携事業ではなく、都市や地域の一体感につながる中心的価値の提示を伴ったプロモーション活動が重視されるべきである。そのためには、政策対象となる空間に対して地域住民が帰属意識を持てるようなプロモーションの展開が必要となるだろう。例えば、東三河広域観光協議会が対象とする東三河地域は、歴史・文化的要因による帰属意識の高い空間であり、奥三河観光協議会と愛知・長野県境域開発協議会が対象とする中山間エリアは、愛知県の縁辺や奥座敷、もしくは過疎地といった地理的要因による帰属性の高い空間である。したがって、分散的・非決定論的な広域連携には、上述のような中心的価値を関係各位に喚起でき、各市町村の取組を精錬するような広域事業の展開が望ましい。くわえて、三遠南信広域圏を対象とするSENAにとっては、県境をまたぐ空間に対する新たな中心的価値を提示するようなプロモーション活動が必要だろう。つまり、「外」への情報発信による「内」への効果が重要となる。

一方、統合的・決定論的な広域連携である「東三河広域連合」によるプロモーションは、便宜的な対象範囲による人気の獲得や効率の向上を実現すべきであろう。現在、東三河広域連合では東京でのアンテナショップ出店を計画しており、各市町村の担当課がそれぞれに実施している首都圏における特産品などの販促事業が集約されることが望ましい。そして、市町村間の調整を図ることによって全体効率を高めることが、広域化の成果として求められるだろう。しかし、今後の事業展開次第では、東三河広域連合の役割が決定論から非決定論的なプロモーションの実施へと移行する可能性や、事業の共同処理の形態が統合的から分散的へと変化する可能性もある。その場合は、中間自治体である愛知県の東三河総局との役割の重複や、構成団体である基礎自治体間でのプロモーション成果に関する競合が課題となるだろう。

## V. おわりに

本稿では、昨今のシティプロモーション政策の実態を明らかにし、その広域連携のあり方について検討を加えた。Ⅱ章では、多くの地方公共団体が実施するシティプロモーション政策が、特定資源のマーケティング戦略から、都市や観光地といった空間としての評判向上を目的とする公共政策の実践へと進展しつつあることを示した。Ⅲ章では、豊橋市を中心とした愛知県東三河地域を事例とし、組織機構、議会答弁、関連計画や担当者ヒアリングといった行政情報を基に、シティプロモーション政策の特徴とその形成過程を記述した。そこでは、関係団体の活動支援に始まり、計画の策定、上位計画などとの関連づけ、専門部局の設置といった政策推進の発展過程が地方公共団体の規

模に応じて異なることを、近隣市町村の比較から明らかにした。また、近接自治体間での政策の相互参照や事業連携など、シティプロモーション政策の波及も確認できた。そして、IV章では、東三河地域における広域連携の重層構造を明らかにし、さらには、広域化とプロモーションの志向に関するタイポロジーを作成することで、住民の帰属意識にも通じる文化的・地理的要因といった中心的価値の提示を伴ったプロモーションの「協議会」による推進と、便宜的な対象地域における人気獲得や効率化の実現を目指すプロモーションの「広域連合」による推進とに役割分化し、プロモーション政策の今後の展開に関する知見を得ることができた。

ところで、全国の地方公共団体では、観光と移住の双方の目的達成を1つのプロモーション戦略で試みる例も少なくないが、広域連携を視野においた場合、観光振興と定住促進のプロモーションは区別されるべきであろう。なぜなら、観光振興による交流人口の増加は相乗り可能な事業成果であるが、定住人口の獲得は地方公共団体間で競合するからである。くわえて、住民ニーズに鑑みると、観光振興が広域的な視点で対応すべきと認識される一方、定住促進に関連しそうな防犯対策や子育て支援などの政策実現を市町村に信託するといった相容れない傾向がある<sup>33)</sup>。さらには、矢継ぎ早なプロジェクトで関心と呼ぼうとする観光振興への批判がある<sup>34)</sup>。ことも考慮すれば、過剰な競争による地域資源の安売りを避けるためにも、観光振興は広域観光圏による一元化が適し、定住促進は競争によるサービス向上のため、市町村による個別実施が適しているのかもしれない。そういった観光振興・定住促進プロモーション政策とその広域化に関する公共政策としての是非については、今後のさらなる研究課題としたい。

#### [付記]

本研究は、文部科学省共同利用・共同研究拠点「越境地域政策研究拠点」愛知大学三遠南信地域連携研究センターの2016年度基盤研究「三遠南信地域における観光行政の展望に関する研究」の成果の一部である。

#### 注

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所の推計値では、2020年が124,100千人、2040年が107,276千人、2048年には1億人を下回る。
- 2) 消滅可能性都市とは、日本創成会議が発表した社会保障の維持、雇用の確保などが困難になるとみられる自治体のことであり、2040年までに49.8%にあたる896自治体が消滅する可能性が高いとされている。
- 3) こうした動きは、自治体間の関係を競争的なものとして捉える政治学的言説からも説明できる。政策の立案や実施にあたって、他自治体に後れを取らないような行動をとる傾向が強いといった自治体間での横並び競争や、国家主導から都市型社会への移行が自治体間格差を拡大した結果による政策ビジネスをめぐる競争の活性化については、村松岐夫(1988)『地方自治』東京大学出版会、pp.47-76や、松下圭一(1991)『政策型思考と政治』東京大学出版会、pp.284-291、佐々木信夫(1999)『地方分権と地方自治』勁草書房、pp.57-59を参照。
- 4) 河井孝仁(2009)『シティプロモーションー地域の魅力を創るしごとー』東京法令出版、p.1を参照。
- 5) 山村紘史、山下良平、新井健、森本英嗣(2013)「関係主体の相互認識に着目したシティプロモーションの実効性評価ー浜松市における取り組みを事例としてー」『地域学研究』, Vol. 43, No. 4, 487-500
- 6) 羽石学(2006)「都市ブランドとシティセールスに関する調査研究」『市政研究うつのみや』, 第3号
- 7) ① Anholt, S. (2005) Some important distinctions in place branding, *Place Branding*, Vol.1, 2, 116-121.  
② Goverts, R. (2013) Why place branding is not about logos and slogans, *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol.9, 2, 71-75.

- 8) Harkison, G. (2015) Rethink the place branding construct. In: M. Kararatzis, G. Warnaby & G. J. Ashworth (Eds.), *Rethink place branding. comprehensive brand development for cities and regions*. Cham: Springer International Publishing.
- 9) ①内田順文 (1989)「軽井沢における「高級避暑地・別荘地」のイメージの定着について」『地理学評論』, 62 A-7, 495-512。②内田順文 (1987)「地名・場所・場所イメージ—場所イメージの記号化に関する試論—」『人文地理』, 第 39 巻第 5 号, 1-15
- 10) New Public Management など公共政策に対する企業論理の導入も必要だが、筆者の公共政策に対する認識は、からくり時計のような機械的決定論ではなく、思想や決意といった非物理的な要因が議論や論争を経ることで物理的な行動を決定していくといった、雲を描くことに公共政策をなぞらせる論説に依拠している。そのような論説は、葉師寺泰蔵 (1989)『公共政策』東京大学出版会, pp.10-29 を参照。
- 11) 初井勇 (2012)「地域ブランド政策とは何か」田中道雄・白石善章・濱田恵三編著『地域ブランド論』同文館出版, pp.59-61 では、地域ブランドの階層の上位に「地域空間」を位置づけ、下位に「地域資源」を位置づけている。
- 12) 片岡美喜・寺前秀一 (2009)「第 6 章 群馬県草津町の観光政策」寺前秀一編著『観光政策論』(観光学全集第 9 巻) 原書房を参照。
- 13) 寺前秀一 (2009)「第 1 章 観光政策の意義と役割」寺前秀一編著『観光政策論』(観光学全集第 9 巻) 原書房, pp.25-26 を参照。
- 14) 豊橋市の事務分掌規則は、市ホームページの豊橋市例規集より閲覧できる (<http://www.city.toyohashi.lg.jp/3904.htm>、最終アクセス: 2016 年 7 月 25 日)。本稿では、2016 年 4 月までの政令市・中核市の組織機構改革をもとに一覧表を作成している。
- 15) 橋本信之 (2005)『サイモン理論と日本の行政—行政組織と意思決定—』関西学院大学出版, pp.129-146 では、交通需要マネジメントといった新たな施策を事例に、行政組織の再編成を紹介している。
- 16) 2015 年国勢調査人口速報集計による総人口と人口増減率は、豊橋市が 374,883 人で -0.47%、豊川市が 182,530 人で 0.33%、蒲郡市が 81,150 人で -1.34%、新城市が 47,150 人で -5.44%、田原市が 62,407 人で -2.67%、設楽町が 5,077 人で -11.99%、東栄町が 3,448 人で -8.22%、豊根村が 1,136 人で -14.97% となっている。
- 17) 拙稿 (2016)「奥三河地域における観光地ブランディングの広域連携」『2016 年人文地理学会大会研究発表要旨』, 156-157 において、奥三河の観光振興に関する広域連携の特徴を観光資源・施設の分布より考察している。
- 18) 東三河広域連合による内部資料に基づく。
- 19) 住民基本台帳住民移動報告によれば、2010 年は 8 市町村すべてが転出超過となっており、2015 年は豊川市のみ 163 人の転入超過である。
- 20) 東三河の観光に関する地域区分は、黍嶋久好 (2012)「第 4 章 東三河の観光」愛知大学中部地方産業研究所編『東三河の経済と社会第 7 輯』愛知大学中部地方産業研究所, p.338 を参照。
- 21) 豊橋市議会議事録は、豊橋市市議会ホームページ (<http://www.kaigiroku.net/kensaku/toyohashi/toyohashi.html>、最終アクセス: 2016 年 7 月 25 日) を参照。
- 22) 豊川市企画部秘書課を対象としたヒアリング調査 (2016 年 8 月 22 日) より。
- 23) 豊川市「第 6 次豊川市総合計画」を参照。
- 24) 蒲郡市企画部秘書広報課と企画部企画政策室を対象としたヒアリング調査 (2016 年 6 月 28 日) より。
- 25) 推進体制は、田原市「田原市シティセールス推進計画」, p.20 を参照。
- 26) 新城市「新城市まち・ひと・しごと創生総合戦略」, p.58 を参照。
- 27) 奥三河観光協議会事務局長に対するヒアリング調査 (2016 年 7 月 22 日) より。
- 28) 暁敏、小川勇樹、黍嶋久好 (2014)「県境中山間地域における越境連携・交流の実態に関する調査報告」愛知大学三遠南信地域連携研究センター編『愛知大学三遠南信地域連携研究センター紀要』, No.2, 55-60 を参照。
- 29) 平成 28 年度三遠南信地域連携ビジョン推進会議 (SENA) 委員会における議決内容と、SENA 事務局を対象としたヒアリング調査 (2016 年 6 月 24 日) より。



- 30) 「90年代観光振興行動計画」が昭和63年4月に策定され、「観光立県推進会議」が平成元年から平成8年までに隣接県での共催で全13回開催されたことは、その後の地域連携による広域的な観光振興の機運の醸成に貢献した。そして、平成18年12月成立の「観光立国推進基本法」では、地方公共団体相互の広域的な連携による効果的な実施に努めなければならないと規定され、つづく平成20年4月「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」において、2泊3日程度の周遊が可能な滞在型観光による観光圏の形成を促進する様々な支援メニューが提供された。中尾は、広域観光が必要な理由を、特定の観光地だけでは観光需要を喚起する魅力に乏しい場合があり、近隣で広域ネットワークを組むことで、相互送客と域外からの集客による相乗効果がもたらされると指摘する（中尾清（2012）『地方観光政策と観光まちづくりの展開』晃洋書房，pp.30-31）。また、中部広域観光推進協議会は、観光客の行動範囲と観光施策単位をそろえることで効率的な観光が実施でき、広域観光圏という面の観光に広げることで観光資源の見直しと再構築が図れると指摘する（中部広域観光推進協議会編（2007）『中部の観光』交通新聞社，pp.138-139）。
- 31) 遠藤乾（2003）「第10章 日本における補完性原理の可能性—重層的なガバナンスの概念化をめぐる—」山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店，pp.251-254を参照。
- 32) 総務省資料（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000222406.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000222406.pdf)、最終アクセス:2016年8月21日）を参照。
- 33) 野田遊（2014）「広域自治体に対する県境地域の住民意識—関西の住民を対象として—」愛知大学三遠南信地域連携研究センター編『愛知大学三遠南信地域連携研究センター紀要』No.2，11-26を参照。
- 34) 藤巻正己（2015）「遺産観光ブームに沸くマラッカのツーリズムスケープ瞥見—過熱する観光開発・大衆観光地化・テーマパーク化—」立命館大学地理学教室編『観光の地理学』（立命館大学人文学企画叢書04）文理閣，pp.304-331を参照。

（愛知大学三遠南信地域連携研究センター研究助教）

## City Promotion and Wide-area Cooperation by Local Governments

by  
Toru Murayama

Many local governments of Japan have been implementing a city promotion policy. However, it is not clearly verified what value a local government should promote by the policy. Therefore, it tends to pursue the popularity of tourism souvenirs or agricultural products by using catch phrases and logos. It is arguable whether a city promotion policy would intend for this kind of popularity or not.

This study aims to clarify the detail of the city promotion policy and its wide-area cooperation with several local governments. First of all, the author discusses that the policy by local governments in Japan has recently developed into branding place such as nation, region, city, and tourism destination from marketing merchandises. Place branding should evaluate by non-determinist practice of public policy, because the policy promotes the image that is not easily changeable.

Secondly, this paper describes the detail of several municipal policies in the case of Higashi-Mikawa. The process of the formulation starts with the financial support to nongovernment organization activities, followed by the establishment of an action plan, then the creation of a specialized department. The city promotion policy of a small township depends on the activities by nongovernment organization, and a large city with tourism resources establishes a specialized department to promote the image of an entire city.

At last, with producing the typology of an administration act related to policy-making process, this study evaluates the wide-area cooperation of the city promotion policy. It classifies the differentiation of the policy between a promotion with cultural-geographical value and a promotion aimed to popularity and efficiency. As a result, the author proposes that the tourism council should implement the promotion with cultural-geographical value, and a wide area union should implement the promotion aimed to popularity and efficiency.