

地域ブランドの観点から見た多摩地域の特徴と課題

The Characteristics and the Problems of Tama Area
from Point of View of Area Brand Management

中庭光彦*
Mitsuhiko NAKANIWA

Keywords : Area Brand Management, Broader-based Government, Tama Area

1. はじめに

2000年（平成12）4月の地方分権一括法施行以降、全国で自治体が行う「地域ブランド化事業」が増えている。「シティプロモーション」「シティセールス」「ブランド化推進」といった呼称の事業で、どれも「地域ブランドの確立」を目的に据えており、自治体の競争力向上を目指している。特に大都市圏域外の自治体では自立的な行政経営を目指し、積極的に取り組んでいる事例も多い。

この背景には人口減少に伴う自治体税収減少の他にも、2008年（平成20）に総務省より通知された「定住自立圏構想推進要綱」がある。それまでの広域行政推進政策から、平成の大合併終了を機に、従来の広域行政圏関連の要綱をすべて廃止し、定住自立圏の推進政策に移行するという政策転換が行われたのである。この自治体間競争のルール転換のため、合併の有無に拘わらず、自治体は競争力に基づく連携が求められるようになってきている¹。

自治体の競争力を増すために地域ブランド化は欠かせない有力手法である。今後は各市乃至は中心市と近隣市町村の連携による広域圏の地域ブランド化事業が増えてくると予想される。ところが、自治体側は、地域資源という共有資源にどのような制度設計を行えばブランド価値が生まれるのか不明瞭の状態、方法論についても試行錯誤が続いている。

本論では今後重要となる地域ブランド化と、まちづくりの論理構築で従来より使われている共有資源管理論（コモンズ論）の補完関係を指摘し、そこから見えてくる多摩地域の市町村、

* 多摩大学経営情報学部 School of Management and Information Sciences, Tama University

¹ 財団法人日本都市センター（2011）pp3-12。また定住自立圏とは総務省によると「市町村の主体的取組として、『中心市』の都市機能と『近隣市町村』の農林水産業、自然環境、歴史、文化など、それぞれの魅力を活用して、NPOや企業といった民間の担い手を含め、相互に役割分担し、連携・協力することにより、地域住民のいのちと暮らしを守るため圏域全体に必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進する政策」とされている（総務省HPより）。

あるいは多摩地域の広域連携の地域ブランド化事業に横たわる歴史的・制度的な課題について指摘することを目的とする。

2. 地域ブランド論における範囲設定の先行研究

2.1. 地域ブランドに関する先行研究

地域産品や製造品を中心とした地域商品ブランド、さらに企業ブランド論の一領域として地域企業ブランドについては多数の事例報告の蓄積がある。だが商品、企業、さらには歴史や人、場等を総合的に構造化し、価値を生み、象徴化を経てイメージを普及させる地域ブランド論については、ここ10年程の間に研究が進み始めたばかりである。

電通 abic project (2009) は地域ブランドを「その地域が独自に持つ歴史や文化、自然、産業、生活、人のコミュニティといった地域資産を、体験の『場』を通じて、精神的な価値へと結びつけることで、『買いたい』『訪れたい』『交流したい』『住みたい』を誘発するまちと定義できる。地域ブランドの構築とは、こうした地域の有形無形の資産を人々の精神的な価値へと結びつけることであり、それによって地域の活性化を図ることである」と定義している²。地域公共政策論の側面から言い換えれば、「地域資源の多様な価値をいかに生みだし、編集すると、交流人口、定住人口、社会関係資本、さらには地域ブランド価値を増加することができるか。そのようなポートフォリオを実現し、いかなるガバナンスを構築し制度化すればよいか」という問題と言い換えることができ、現在地域ブランド化事業を行っている多くの自治体と同様の立場に立っていると言えるだろう。本書の貢献は、戦略的ゾーニングの提案を行っている点にある。ブランド範囲の設定において、対象圏域を地理的範囲のみならず、戦略的な機能的範囲に分けることを提案している。ブランド管理主体のガバナンス構築が行政のブランド化事業には課題となってくるので、マーケティングでは自明な範囲設定も公共政策では制度の重要なデザイン項目となる。

その他には、例えば地域産業の現場を精力的に紹介している関(2006)がある。地域商品・サービスのブランディング事例を多数紹介しているが、それらの構造化、あるいは範囲設定には踏み込んでいない。

地域ブランド普及の手法として「シティプロモーション」がある。河井(2009)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、地域ブランド形成には踏み込まずに、行政広報論の視点からもっぱらアクターのネットワーク構築と情報訴求を強調している。地域ブランド形成の一手段としての広報論のため、広報範囲やチャンネル形成範囲には触れても、地域ブランド論に射程が及んでいない³。

これらからわかることは、地域ブランドを構成するブランド形成・維持の制度構造や範囲設定といった、マーケティングを公共分野に応用しただけでは解決できない論理構築がまだ未整

² 電通 abic project (2009) p4

³ 河井 (2009) p1

備という点である。この地域ブランド論を共有資源管理論を用いることで、公共分野の制度設計で利用しやすくなるというのが本書の着眼の一つである。

2.2. 共有資源管理論（コモンズ論）における地域ブランド

共有資源（CPR：Common-Pool Resource）は「利用により、便益を得ることから潜在的利用者を排除することが不可能ではないが高くつくほどに十分に大きな自然的あるいは人工的な資源システム」（Ostrom, 1990：P30）を指し、続けて「CPRsを組織し統治する過程を理解するためには、資源システム（resource system）と、資源システムから生み出される資源そのもの（resource unit）を分けた上で、相互が関係していることを認めること」としている。これが共有資源管理論やコモンズ論が対象としているものである。

OstromのCPR研究の背景には、「共有地の悲劇」論があるが、実際の共有地を見ると、悲劇が起きている例はあまり見られない。そこで、CPRを持続させている制度のケーススタディを行った。Ostromは、制度がなぜ供給されるのか、なぜ信頼できるコミットメントが長期にわたり維持できるのか、相互監視問題、を基本的な問題とし、持続するCPRの条件を機能的に8条件を導き出した。それが、①共有資源の境界が明確に定められている、②資源利用と供給ルールと地域条件が調和している、③集合的選択の取り決めが整備されている、④モニタリング（他者による監視）が存在している、⑤段階的な制裁が存在している、⑥紛争解決メカニズムが存在している、⑦組織化権限が最小限認められている、⑧上記条件が、事業者の諸活動の中で多様に機能している（入れ子状態）、の8条件である。地域政策分野では有名な8条件を満たすことが、CPRの持続条件であるが、共有資源を地域ブランド資源と捉え、この8条件を応用することも可能と筆者は考えている。

Ostromが対象としたCPRは、灌漑、漁場、入会林、牧草地といった自然資源であった。場所独自の価値を持続的に利用する制度設計という点で、共有資源管理論は有益であると同時に、一方では、共有資源の価値をいかに生むか、あるいはいくつかの共有資源の価値のポートフォリオをいかにして統治するかという視点は今後の課題となっている。

現在、共有資源管理論は地域政策の中でも、多様なサービスを生む地域資源を管理する制度について、アクターが協力する論理、その協力が持続する論理として応用されるようになっており、コミュニティ形成はもとよりまちづくり、住環境管理、企業ガバナンス、知的財産権の管理、さらには観光資源管理にまで及ぶようになってきている。さらに、共有資源管理論とはメダルの表裏関係にあるソーシャルキャピタル論の多くが、共有資源が既にもっている価値の普及・持続研究に主眼を置いている。その中で、いかなる価値を生むか、価値創出を誘発する制度設計問題を補うことが地域ブランド論の課題解決の方向性と筆者は考えている。

3. 「多摩地域」という地域ブランド

多摩地域の自治体のブランド化事業を行う際に、多摩地域の広域行政という条件は影響しうるのか考察したい。東京都市長会がまとめた資料によると2013年度に全国自治体のシティプロモーション取り組み状況（シティセールス、都市ブランド戦略等を含む）を調査している

が、全国で79自治体に取り組んでいる。その内、多摩地域30市町村の中で取り組んでいるのは福生市、町田市の2市のみである⁴。

同調査では、多摩地域のイメージについてアンケート調査が行われている（n=4,217）。それによると多摩地域のイメージとして1位を占めているのは「公園が多く、豊かな自然に恵まれている」2位は「全体的に良いイメージがある」3位は「大学が多い」4位は「閑静で落ち着きがある」で、ブランド価値創出に必要な唯一性がある回答が得られていない⁵。従来から言われてきたように、良好なベッドタウンらしい機能整備がなされてきたが、それは他の郊外と変わらないとも言えよう。

このようなイメージが定着した大きな要因の一つに、国と東京都の開発政策の歴史的経緯があることを強調しておきたい。例えばかつて「三多摩格差問題」が大きな争点になった時代があった。特別区と多摩地域（北多摩郡、南多摩郡、西多摩郡の三多摩地域）との格差を問題視する政策用語として「三多摩格差」という言葉が特に美濃部都政時代に使われた。この格差解消が1960年代後半から80年代に至る都政の課題だった⁶。60年代には先の調査のような良好なベッドタウンのイメージはおそらく見いだせなかったであろう。

また「広域TAMA」という呼称がある。経済産業省発のネーミングである。児玉（2002）が説明するように、電気・電子機械製造業をはじめとする大企業の有力工場及び開発拠点、理工系学部を持つ大学等の教育研究機関、市場把握力に裏付けられた製品の企画開発力を持つ製品開発型中小企業、高精度、短納期の外注加工に対応できる基盤技術型中小企業が集積した地域で、川崎・横浜両市の内陸部及び相模原、厚木から湘南方面まで含む神奈川県中央部、並びに、狭山、川越、所沢を中心とする埼玉県南西部にも広がっており、この地域を総称してTechnology Advanced Metropolitan Area（技術先進首都圏地域）の頭文字として「TAMA」と呼ばれるようになった。当初「広域多摩」と呼んでいたものが、技術先進首都圏地域として用いられるようになった。これは後述するように「首都圏改造計画」に則った国レベルでの政策用語なのだが、このようなイメージを多摩にもつ人々は少なく、東京都市長会による先の調査において「多摩地域の魅力（強み）」について尋ねた回答で「会社・企業が多い」と答えたのは28%であった。広域TAMAは、広域圏の地域ブランド名であるが、実態が追いついていない例と言えるだろう。ただ、この例は、多摩地域を機能的な範囲としてブランド化する際の先駆例として引用される。

今挙げた三多摩格差問題の「多摩」から抜け出す「脱三多摩化」と、広域TAMAに見られるような広域連携の多摩へと移行する「広域連携多摩化」の画期はどこにあったのか。それが1993年（平成5）に開催された多摩移管百周年記念催事「TAMAらいふ21」であった。

⁴ 東京都市長会（2014）pp8-10

⁵ 東京都市長会（2014）p73

⁶ 三多摩格差の実態と、格差解消のための政策過程については既に中庭（2011）で上水道の都営一元化問題をケースに詳細に説明した。特別区と多摩地域とのインフラ格差問題は美濃部都政で大いに争点化され、以後多摩地域の開発がさらに進むこととなる。

4. TAMA らいふ 21 について

TAMA らいふ 21 は、多摩地域全体の地域ブランド化事業の先駆として開催された催事である。正式名称は「多摩新時代の創造 多摩東京移管百周年記念事業」、催事呼称は「TAMA らいふ 21」で、1993 年（平成 5）4 月 25 日から 11 月 7 日に渡り開かれた多摩地域の神奈川から東京へ移管記念催事だった。この催事は当時の都知事・鈴木俊一都政の時期で、多摩地域にある方向付けを与える目的で開催されたものだった。市民参加型イベントを多数取り入れ、369 のプログラムにのべ 665 万人が参加した。

事業展開計画には次のように明記されている。

「TAMA らいふ 21 は ○多摩地域のもつ豊かな可能性を活かし、人と自然にやさしく、職・緑・遊・住のバランスがとれたまちづくりを進める。○「ゆとり」「うるおい」のある多摩文化を創造するとともに、人間性にあふれた国際的な文化・研究都市づくりを推進する。○都市基盤や都市施設等の整備を促進するとともに、情報や業務の集積をはかり、東京大都市圏西部地域の産業・文化の中核となる、自立都市圏の形成をめざす。○市民相互、大学間、地域間、企業間など、さまざまな人々と組織・団体間の交流のしくみづくりや連帯感の醸成、国内外との交流を促進する。○行政や民間等、様々な主体の協同や都市の連携により、多摩地域における新しいまちづくりや自治のあり方を提案する。」⁷ ここで目指されているのは自立都市圏の形成と連携の活発化であり、2014 年から見ると定住自立圏を先取りしていたような印象さえ受ける。

鈴木は現在の昭島市生まれで、オリンピック開催時の東龍太郎知事の下で副知事としてインフラ整備の指揮を執り、日本万国博覧会協会事務総長をも務め、両催事共に成功に導いた。イベントによる再開発手法を熟知し、高度成長期の東京のインフラを中央省庁との関係の中で構築した旧内務官僚という点で、研究対象としても非常に興味深い都知事であった。その鈴木が TAMA らいふ 21 を開いた理由として自らの回顧録である鈴木（1999）で次のように述べている。

「それがちょうど、おととしてでしたか、移管 100 年ということで、いろいろな記念事業を計画しました。そして、三多摩と二三区部との行政格差を極力なくすようにしようということで、いろいろやった。三多摩は全体として、自立都市圏として自主的に自立した行政をやるようにすべきで、それができるように財政的にも支援をしてきたいということでやっています」⁸。

また、多摩地域への認識については「なんといっても三多摩は東京市ではないんですから。東京都は府市を合併してつくったんだけど、やはり市部が行政の中心で、市部においては新しい行政が次から次と行われるが、多摩の方は、東京市と匹敵する市町村があって、その市町村がいろいろな仕事をやるのが第一次責務なんです。」と基礎自治体として東京市と多摩の各市を同じレベルで認識していることがよくわかる⁹。

TAMA らいふ 21 は「三多摩格差問題」の弱者地域であった多摩地域から、自立都市圏と連携が活発な多摩地域の転換イベントとして実施されたと言ってよいだろう。

⁷ TAMA らいふ 21 協会（1992）p3

⁸ 鈴木（1999）pp257-258

⁹ 鈴木（1999）p257

5. 自立都市圏、広域行政圏としての多摩地域の展開

では「自立都市圏と連携が活発な多摩」の意味とは何か。それを表すのが『第三次東京都長期計画』（1990）と国土庁大都市圏整備局が策定した『首都改造計画』（1985）である。

開発政策から見た多摩地域の特徴は、この地域が東京都に属しながらも、一方では首都圏の一部であるという点である。したがって、都政に従いながらも、一方では首都圏整備委員会—国土庁—国土交通省へと引き継がれる国土政策と首都圏政策にも従うという両面があることである。

しかもこれまで都政には、首都圏政策という一極集中是正政策と、経済産業省を主流とする一極集中促進政策が振り子のように反映してきた歴史がある。首都圏政策は「国土の均衡ある発展」という言葉が用いられる通り、東京を支えながらも多くの分散拠点都市をつくり圏域全体の成長を志向する特徴がある。全国総合開発計画で言う拠点開発論である。一方、一極集中促進政策は都心整備・再開発により全国の経済成長をリードするというもので、両者の開発政策の方向性の違いは明確である¹⁰。

『首都改造計画』は、首都の一極依存構造の是正、多核他圏型地域構造の形成、連合都市圏としての再構築を目指しており、一極集中是正政策であった。そして東京大都市圏を東京中心部（おおむね東京都区部）、多摩自立都市圏（おおむね三多摩地域）、神奈川自立都市圏（おおむね神奈川圏地域）、埼玉自立都市圏（おおむね埼玉県地域）、千葉自立都市圏（おおむね千葉県地域）、茨城南部都市圏（おおむね茨城県南部地域）の6圏域に区分し、各自立都市圏の中には、「周辺部において、地域社会の経済的自立性の向上の担い手として、また、高次の都市的サービスの提供の場として、自立都市圏の核となる『業務核都市』を育成し、これらの各都市を中心とした自立都市圏の形成を図る」と記されている。ちなみに多摩自立都市圏の業務各都市として指定されているのが立川市と八王子市、神奈川自立都市圏の業務核都市は横浜市と川崎市が指定されている。

さらに多摩自立都市圏については「甲信地域の接点として、広域国内的な機能の一端を担うとともに、東京大都市圏における広域防災機能の一翼を担うものとする。また、大学、産業等の集積を生かし、学術・研修機能を育成するとともに、東京大都市圏西部の産業軸の一端を担うものとする。さらに、立川・八王子・青梅を中心とする整備を進め、圏域の一体性向上させることにより、圏域の自立性の向上を図る。」として、①立川・八王子地域では、立川基地跡、立川駅、八王子駅周辺地区等において業務市街地の整備を推進する、②青梅地域では、青梅駅周辺、青梅東部及び瑞穂・羽村の西部地域等において、既存の市街地の再整備、新市街地の形成を検討し、業務機能及び商業サービス機能の充実を図るとともに、首都圏中央連絡道路との近接性を生かし、既存の工業生産機能を軸に、先端技術産業及びこれに関する研究開発機能の立地を図る、③首都圏中央連絡道路沿線の秋留台地区において、空間的開発余力を生かし、工業等生産機能、研究会開発機能、居住機能等の複合的な機能を有する新市街地の形成を図る、④立川・八王子を中心として、副次核都市等の圏域内の主要拠点を連絡する格子状の幹線道路網の形成を図る」と記されている。

¹⁰ この点については中庭（2010）pp39-56

この後も首都圏計画は改定され、それに応じて東京都の開発政策も影響を受けていくが、1985年（昭和60）に策定された開発イメージの多くが、実は現在に至るまで継続しているのである。

これを受けて『第三次東京都長期計画』では、多心型都心づくりを目指している。「多心型」とは都心と副都心（新宿、渋谷、池袋、上野・浅草、錦糸町・亀戸、大崎、臨海副都心）、そして多摩の「心（しん）」（八王子、立川、青梅、町田、多摩ニュータウン）を指す。多摩の「心」の育成については「一つの中心都市に依存することなく、それぞれの『心』が協調的競争関係を維持しながら相互に連携・補完しあうことにより、活力ある魅力的な都市圏の形成をめざす」とある。

これを基調に、業務核都市を中心に圏域の市を位置づけながらも各市の協調的競争関係を維持する基盤をつくるのがTAMAらいふ21の役割だった。このイベントの運営面での特徴は、運営本部に多摩地域各市から職員が参加し、各プロジェクトを実施したという点でも先駆的であると同時に、連携の基盤をつくるという意味があった。

多摩地域の地域政策においては、地元市振興をベースにしながらも、その文脈には都心志向と首都圏分散志向という二つの対立した文脈があり続けた。そして、2014年現在、一極集中政策を是正するための定住自立圏構想が展開し始めている。

6. 三層構造における連携

このような市—都—首都圏という三層の文脈構造の中で、都心への一極集中促進と分散が振り子のように揺れ動く中で自治体はどのように振る舞うか。先に挙げた共有資源管理論を適用すれば、自治体は三層構造のそれぞれに位置づけられ入れ子構造をつくり、協力を行いやすくなる。一方、自治体や自治体圏の地域ブランド形成は非常に困難となる。連携はしながらも、都心とは独立に市独自のブランドを形成する独自性形成が非常に難しいし、そもそもブランド資産の管理主体が自治体なのか東京都なのか国なのか非常にわかりづらくなるからである。

首都圏政策の結果、景観や産業面から見ても、既に40年以上にわたりベッドタウンとしての環境整備が進み、特別区を囲む環状に良好な居住地、ロードサイド等の商業集積、生活関連サービスの複合が郊外に形成されてきている。合併特例法の期間に多摩地域では合併市が現れなかったことを見ても、都心を中心とする郊外居住地であることに自治体は合併をしてまでも独自性を追求するほど不便を感じてこなかったと言えるだろう。つまり都心を共有すべきブランド資源としながら、その良好なベッドタウンとしてまちは整備され、居住者もそれを認知している。そして、それは首都圏計画、国土計画に従って全国の地方都市にも広がり、多摩と同じような郊外が全国に生まれていった。その結果、ブランド化に必要な「価値の唯一性」が失われていく。このため、自らの自治体が他の自治体と同様であることを志向しても、自らの地域にどのような潜在的価値、すなわち差異があるのか意識しにくくなった。これほど多摩地域のブランド形成に不利な条件は無からう。

多摩地域内には八王子、立川、町田のような中心地もあり、同じような居住地が広がっており、かつての格差が意識されない程、住環境価値も高まっている。したがって、自治体の関心は現在の市民サービスを効率的に行うために広域連携に向かう。

多摩広域行政史編さん委員会（2002）は、多摩地域にはいかに連合・合併・広域化といった

連携の歴史が蓄積されているかを訴えたもので、当時の東京都からの合併提案を検討したいという著者たちの意図が現れたテキストである。これには多摩地域の一部事務組合が掲載されているが、2002年現在で34の一部事務組合が運営されていた。それは病院、尿尿処理、ごみ処理、消防、上下水道、競輪・競艇等、共済等であり、効率化のための共助連携と呼んでもよいもので、共有資源管理論からも説明できるものである。しかし、差別化・補完・価値創出のための広域連携はどのようにすればよいのか、今後の自治体間競争では模索せざるをえない。

7. おわりに

共助連携から、地域の魅力を生み出しそれを補強していくイノベティブなブランドを生み出すにはどうしたらよいただろうか。地域の産品、サービス、これらの「唯一の強み」をつなぎあわせ、シンボル化し、構造化することが、当然ながら必要である。そのためには地域ブランドという共有資源を形成・維持し価値を生む一元的なガバナンスが必要だ。観光分野で観光地経営組織（DMO：Destination Management Organization）と呼ばれるような組織である。その下で、多様なブランドを構造化し、戦略的なポートフォリオを構築し、ブランド資産を持続するように、各基礎自治体が強力なブランド戦略を実現しないところした連携は生まれない。

これまでの「共助連携としての多摩」の意識を自治体は転換し、「価値創出連携としての多摩」にならざるをえない。現代の三層構造に基づいた「多摩意識」を抜け出ないと、多摩での地域ブランド化事業は成功しないだろう。

さらに、範囲も自治体内、あるいは中心市と近隣市町村という場所が連続した圏域だけではなく、機能により結ばれた国内外のネットワークも必要となるだろう。それが定住自立圏時代の地域ブランド化の方向だろう。

参考文献

- 電通 abic project 編 和田充夫・菅野佐織・徳山美津恵・長尾雅信・若林宏保『地域ブランドマネジメント』有斐閣、2009
- 河井孝仁『シティプロモーション—地域の魅力を創るしごと』東京法令出版、2009
- 児玉俊洋「多摩地域と TAMA（技術先進首都圏地域）」経済産業研究所、2002
- 国土庁大都市整備局『首都改造計画』社団法人首都圏整備協会、1985
- 中庭光彦「多摩ニュータウンに見る東京都住宅政策の変容過程」細野助博、中庭光彦編著『オーラルヒストリー—多摩ニュータウン』中央大学出版部 2010、pp39-56
- 中庭光彦「多摩地域水道の都営一元化における広域化の意味」『経営・情報研究 多摩大学研究紀要』15、2011.3、pp19-52
- 財団法人日本都市センター『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—』2011
- Ostrom, Elinor, “Governing the Commons” Cambridge University Press, 1990
- 関満博・及川孝信編『地域ブランドと産業振興』新評論、2006
- 鈴木俊一『官を生きる—鈴木俊一回顧録』都市出版、1999
- 多摩広域行政史編さん委員会『多摩広域行政史—連携・合併の系譜—』財団法人東京市町村自治調査会、2002
- TAMA らいふ 21 協会『〈多摩新時代の創造 多摩東京移管百周年記念事業〉TAMA らいふ 21 事業展開計画 365万人のまちづくり運動』1992
- 東京都企画審議室計画部『第三次東京都長期計画』東京都、1990
- 東京都市長会『多摩地域におけるシティプロモーションについて—市民に愛される、活性化したまちを目指して—』2014