

## 1. はじめに

本稿は、まち・ひと・しごと創生（以下、「地方創生」という。）に向けた普通地方公共団体（以下、「自治体」という。）におけるマーケティングの実践（以下、「自治体マーケティング」という。）に係る理論的な整理を行なうことを目的としている。筆者は、10年間に渡る自治体での実務経験から、地方創生を成功に導くには、政策主体として自治体が積極的にマーケティングを活用すべきとの認識に立っている。この意義を明らかにするため、地方創生に向けた自治体マーケティングの実践について、必要性、可能性、実践手法という3つの視点から考察していきたい。

「必要性」に係る考察では、地方創生を契機に激しさを増す自治体間競争とNPM（New Public Management：新公共経営）の限界について検討する。「可能性」については、民間経営手法として発展したマーケティング原理を自治体に導入することが可能か、可能であればどのような点に留意すべきかを検討する。「実践手法」では、自治体マーケティングの代表的事例を踏まえ、各政策階層における理論的整理を行うと共に、実務の現場で自治体マーケティングをどのように実践すべきか提案していきたい。

### 1. 1. 地方創生が促す自治体間競争

1993（平成5）年に始まる数次の地方分権・地域主権改革は、機関委任事務の廃止や義務付け・枠付けの見直しなど、自治体の権限を強め政策の自由度を拡充した。その結果、地域における独自の政策形成が可能となり、住民ニーズに的確に対応できる自治体か否かの力量が問われることとなった。さらに、情報通信技術の発達は自治体情報へのアクセスを容易にし、交通基盤の整備拡充が通勤・通学の居住要件を緩和するなど、いわゆる「足による投票」が現実味を帯びてきた（西尾・神野 [2004] p.194）。自治体の力量と住民満足とが繋がりを強め、住民満足の向上に向けた政策形成が競われる自治体間競争の時代が到来した。

また、人口減少・超高齢社会に対する危機感が高まるなか、政府は「まち・ひと・しごと創生法」を2014（平成26）年12月に施行し、同法8条に基づき「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定した。その方針として、「地方が自ら考え、責任をもって取り組むことが何よりも重要である。[……]全国一律の施策を展開するのではなく、様々なニーズに応える多様な政策メニューを揃え、地方自身による、裁量性と責任ある地方主導の政策づくりを、全力で支援していく決意である」<sup>1</sup>と、各自治体に自律的な政策形成を求める姿勢を明確にした。こうした方針に基づき、政府は自治体に対し地方版総合戦略の策定に努める旨の通知<sup>2</sup>を出し、その策定にあたってKPI（Key Performance Indicator：重要業績評価指標）による「具体的な施策と客観的な指標」を盛り込むよう助言している。地方主導の政策づくり、KPIによる成果主義、先進的政策に対する国の支援という地方創生の原則は、政策的な競争環境の創出とも言え、自治体間競争を促進すると考えられる。石破茂地方創生相（当時）もまた、ブルームバーグ・ニュースの取

材において「各自治体に競争原理を導入することが地方活性化に不可欠」<sup>3</sup>との認識を示している。各自治体は、定住者維持と移住者獲得、雇用創出に向けた産業振興、市場公募債やふるさと納税獲得等の資金調達を競争環境の中で実現し、住民満足の向上に努めなければならない。

こうした背景から、自治体においても、競争環境で活用されてきた企業の戦略的発想や経営手法を導入する必要性が高まってきたと考えられる。

### 1. 2. NPMの限界

前節で述べた自治体への企業経営手法の導入は、NPMとして知られている。NPMは1980年代後半から英連邦諸国で始まった行財政改革の手法であり、民営化や民間委託、政策評価等を導入して行政の効率化を目指すものであった。理論に先んじ現場での実践が行なわれたことから明確な定義はないが（真淵 [2009] p.191）、多数の論者<sup>4</sup>の意見からは、①住民起点の顧客主義、②成果主導の政策統制、③市場メカニズムの活用、④政策評価によるPDCA（Plan, Do, Check, Action：継続的な業務改善サイクル）の4点が特徴として挙げられる。

わが国においては、2001（平成13）年6月に閣議決定された「骨太の方針」の「政策プロセスの改革」としてNPM導入が掲げられ、国民を顧客として捉えその満足度を最大化する視点が提唱された。政府は屋台骨となる政策評価の法制化を行い、現在では多くの自治体が政策評価を導入している。総務省による調査<sup>5</sup>では、全自治体の59.3%が導入済みであり、目的として「行政運営の効率化」、「行政活動の成果向上」が挙げられている。また、評価を予算編成に反映しているのは導入済み自治体の7割を超え、政策評価と予算編成とがリンクしている状況が伺える。

一方、「行政サービスの成果を如何に評価するか」の困難さが指摘されている（諸富・門野 [2007] pp.237）。政策評価における成果は「アウトプット（活動指標）」ではなく、「アウトカム（成果指標）」を指すと考えられており（西尾・神野 [2004] p.28）、詰まるところ行政サービスの受け手である住民満足である。企業は売上という量的尺度で顧客の満足度を計ることができるが、行政サービスは様々な利害関係者によって主観的に評価されるため、アンケート調査等により住民満足を推計するほかない。しかしそれは単一の量的尺度ではなく、行政分野毎に異なる質的な尺度であるため、政策間の優劣までは評価できない。諸富・門野 [2007]はNPMの根本的な限界として、「NPMでは、異なる行政分野間での価値選択はできない[……]異なる行政分野間で予算を柔軟に再配分しようとするれば、効率性だけでなく、地域間公平性や所得分配への影響等も踏まえた、何らかの価値判断が必要になる。ところが、NPMはあくまでも行政内部の管理・統制手法にすぎないので、価値選択をNPMに求めるのは過大な期待」（p.238）と指摘する。

適正な予算の再配分、すなわち住民が納得できる政策形成によって住民満足は向上すると考えられる。しかし、政策形成には価値選択（政策の取捨選択）が不可欠である。

<sup>3</sup> ブルームバーグ・ニュース [2015年1月26日]「石破地方創生相：格差「当たり前」だ、地方自治体は競争を」。

<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2015-01-25/-i5cwtwmo>

<sup>4</sup> 大住 [2002], 諸富・門野 [2007], 秋山・伊藤・北山 [2010]。

<sup>5</sup> 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」（平成26年3月25日）。

<sup>1</sup> 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」p.84。

<sup>2</sup> 「平成26年12月27日付閣副第979号」。

これを正当に行ない得るのは、民意によって選出された長や議会である。しかし政治的な存在である以上、支持者への配慮を踏まえた価値選択や、多選の弊害による独善的な価値選択が行なわれるといった不安定性が拭えない。住民が納得する価値選択を安定的に行なうためには、価値選択基準の明確化とその基準を組織的に提供するシステムを構築することが必要である。そして、そのような意思決定と価値創造のシステムこそ、企業におけるマーケティング手法なのである。

NPM の限界を超えて住民満足の向上を実現するには、新たな経営手法として自治体へのマーケティング導入を検討する必要があると言える。

## 2. マーケティングと行政サービス

### 2. 1 マーケティングの発展過程と定義

では、マーケティングとはどのような経営手法なのか。マーケティング論は、19世紀末の過剰生産恐慌を契機として20世紀初頭に米国で体系化が始まった(マーケティング史研究会 [2010] p.10)。当初は市場調査や流通、販売促進などが個別に発展したが、第一次世界大戦後には4P<sup>6</sup>の機能を統合的に管理するマーケティング管理論が誕生する。それは第二次世界大戦後に全社会的かつ長期的な統合管理を行なうマネジリアル・マーケティング論へと発展を遂げ、1960年代後半にマーケティング概念拡張を主張したコトラーなどにより現代マーケティング論の基礎が完成された。

コトラーは、マーケティングを「個人やグループが製品や価値をつくり出し、それを他者と交換することによって必要なものや欲しいものを獲得するという社会的かつ経営的なプロセス」(コトラー・アームストロング [2003] p. 10)と定義しており、最も短い言葉で表現するなら「ニーズに応じて利益を上げること」(コトラー・ケラー [2008] p. 5)であると述べている。言い換えるなら、「顧客満足により市場(market)を創造し続ける(-ing)手法」とも言えよう。なお、マーケティングに係る重要概念は図表1のとおり整理される。

①ニーズ	人間が何らかの欠乏を感じている状態
②欲求	人間のニーズが文化や個人の人格を通して具体化されたもの
③需要	購買力を伴った人間の欲求
④価値	財・サービスの効用であり主観的概念。顧客価値とは、製品を所有し使用することによって顧客が得る価値と、その製品を獲得するためにかかるコストとの差
⑤市場	特定の財・サービスを交換しようとする人々が参加し、自己の財・サービスを販売したり他人の財・サービスを購入したりする「場」
⑥交換	見返りとして何かを差し出すことによって、他者から欲しいものを獲得する行為。両者間での合意を必要とする点で収奪と異なり、対価を要するという点で譲渡と異なる。
⑦競争	購買者の比較検討の対象になりうる実在の、あるいは潜在的な競合提供者や代替品を提供する主体が二以上存在する状況

図表1 マーケティングに係る重要概念  
(出所) ①②③④：コトラー[2003]、

<sup>6</sup> 製品 (Product)、価格 (Price)、プロモーション (Promotion)、流通 (Place) の組織が統制可能な4つの要素。これらを市場特性に合わせ組み合わせることをマーケティング・ミックスという。

⑤：宇仁他 [2010]、⑥⑦：コトラー[2010]

また、米国で最も権威あるマーケティング機関である米国マーケティング協会 (AMA) は、「マーケティングとは、顧客の価値を創造し、伝達し、提供すると共に、組織とその利害関係者が便益を得られるよう顧客との関係性をマネジメントする組織の機能および一連のプロセスである。」と定義しており、二度の改訂を経て現行(2004年版)に至っている(西尾 [2007] p. 2)。

加えて、わが国の代表的なマーケティング機関である日本マーケティング協会は、「マーケティングとは、企業および他の組織がグローバルな視野に立ち、顧客との相互理解を得ながら、公正な競争を通じて行なう市場創造のための総合活動である。」<sup>7</sup>との定義を採用している。「他の組織」については「教育・医療・行政などの機関、団体などを含む。」との注釈が付けられている。コトラーをはじめ、日米両機関による定義からは、マーケティングの主体として自治体をも想定していると読み取れる。

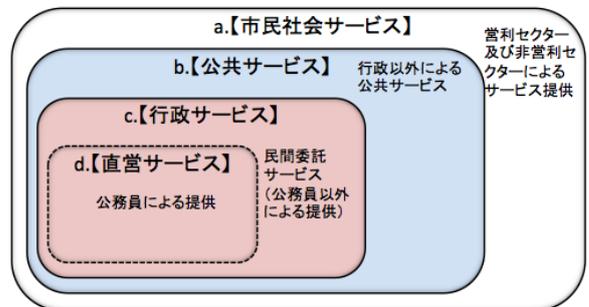
次節では、自治体へのマーケティング導入の前提として、自治体と行政サービスの性質について整理する。

### 2. 2. 自治体と行政サービス

#### 2. 2. 1. 地方自治の主体と行政サービス

地方自治とは、「国家の権力を地域的団体に分与し、その団体が自らの組織機関と職員等によって自主・自律的に処理する方式〔……〕による地域の政治・行政(統治(の作用・構造))」(松本 [2001] p. 3)とされ、地方自治の主体は、国家権力を分与された地域的団体の地方公共団体(自治体)である。

自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(地方自治法1条の2)存在として行政サービスを生産・供給する。同時に、公権力の行使や政策的誘導を通じて多様な主体による公共サービスの充実を図り、地域の住民福祉を増進していくことが求められている。図表2は、行政サービスの位置付けと供給主体を示すものである。「行政機関による行政サービスは公共サービスの一部を構成するにすぎず、公共サービスの生産・供給主体はますます多元化してきている」(西尾 [2001] p. 250)状況である。



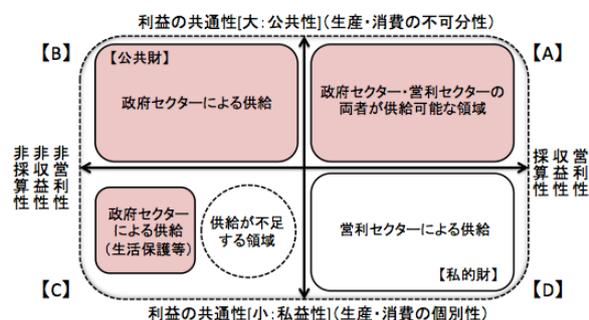
図表2 行政サービスの位置づけ  
(出所) 武藤 [2003] p.89 を一部修正。

では、行政サービスにはどのような性質があるのか。一般的に、財・サービスを排他性と競合性で分類した場

<sup>7</sup>日本マーケティング協会「マーケティング定義」(1990年)。

合には純粋公共財と準公共財（クラブ財、コモンプール財）の性質が該当する。また、図表 3 のとおり公共性（縦軸）と営利性（横軸）という二軸で整理した場合、象限 A 及び B、そして C の一部の性質が該当する。

象限 A は、公共性と営利性が共に高い領域であり、政府・営利の両セクターがサービスを提供することのできる領域である。民間活力の活用を目指した規制緩和等により営利セクターによるサービス供給が拡大しつつあるが、政策の自由度が高いことから、自治体の創意工夫によって住民満足の上が見込める領域でもある。象限 B は公共性が高く営利性は低い営利セクターの参入は難しく、法令等に基づき政府セクターによってサービス供給が行なわれる。象限 C は私益に関わるという意味で公共性は低く、営利性も低いことからサービス供給が行なわれにくい領域であるが、政府セクターによるナショナルミニマムなサービス提供が行なわれており、生活保護が代表的である。



図表 3 市民社会サービスの提供システム  
(出所) 武藤 [2003] p.94 を一部修正。

また、供給される行政サービスの質・量はどのような過程を経て決定されるのであろうか。西尾 [2001]は、「行政サービスの範囲は、学問の確定しうところではなく、あくまで政治のメカニズムをとおして決定されるべき性質のものである。それ故にそれは、国ごとに多様であって当然であり、時代とともに変遷して当然のもの」(p. 11)と述べている。それでは、行政サービスの範囲と供給を決定する政治のメカニズムとはどのようなものか。次項において、財政学のアプローチから検討する。

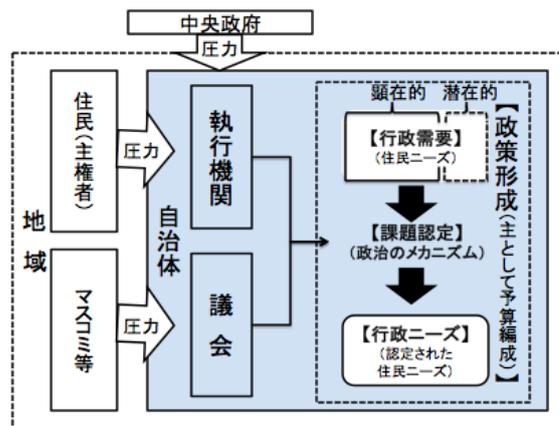
## 2. 2. 2. 予算制度と行政需要

自治体の予算制度について重森・植田 [2013]は「予算制度は予算を編成し執行する一連の過程であるが、同時に地方財政の規模と構成を決める公共的意思決定のシステム」(p. 267)であると述べ、予算制度を通じて行政サービスの質・量が決められるとの見解を示している。諸富・門野 [2007]もまた、「予算とは、地域社会の共同ニーズを公共性の序列に基づいて整理し、優先順位をつけた上で、それらを満たすための財政資源の配分のあり方を決め、経費とそれに対応する財源の関係を明示した予算書を策定し、それを住民意思のもとに決定し、実施していく一連の過程」(p. 227)とした上で、「私的財であれば、市場で価格メカニズムが需給を調整し、資源配分の優先順位を決定してくれる。しかし公共部門ではそれを、集合的な意思決定メカニズムに委ねざるをえない。したがって予算の策定過程は、公共部門における資源配分のあり方を決定する過程としてきわめて重要である。そして

議会は、まさに住民代表としてさまざまな地域ニーズを調整し、公共性の水準に則って優先順位をつける役割を担っている。」(p. 228)と、私的財と対比し、予算編成過程における集合的な意思決定メカニズムを通じて行政サービスの供給が決定されるとする見解を述べている。

予算編成における「公共的意思決定のシステム」や「集合的な意思決定メカニズム」こそが、西尾が述べた政治のメカニズムではないだろうか。政治のメカニズムとは、予算制度を通じて顕在化する長や議会への政策形成圧力の調整過程を通じた意思決定であると考えられる。では、何を基準に行政サービスの質・量は決められているのだろうか。

ひとつの指標となり得るのは、行政需要・ニーズの概念である。行政需要とは、1962 (昭和 37) 年に設置された臨時行政調査会 (第一次臨調) において用いられた概念であり、「市場のメカニズムの需要・供給の概念を政治のメカニズムに類推適用したもの」(西尾 [2001] p. 283)とされる。西尾 [2001]は、行政需要を「人々が政府にその充足を期待する効用」(p. 285)と定義し、政治過程に表出している顕在行政需要と未だ表出していない潜在行政需要とに分類する。前述したマーケティング概念に照らし合わせると、行政需要は住民ニーズと読み替えることが可能である。また、行政ニーズについては「政府の側が行政サービスによって対応すべき課題と認定したもの」(p. 285)と定義している (図表 4 参照)。



図表 4 行政需要と行政ニーズの関係  
(出所) 筆者作成。

一方、「行政需要と行政ニーズそれ自体は計量的に測定しがたいもの」(p. 286)とされ、「新規政策の立案・決定をめぐる主要な論点は行政需要を行政ニーズとして認定することの可否である」(p. 287)とされる。この認定の可否こそが、政治のメカニズムというブラック・ボックスで行なわれる価値選択 (政策の取捨選択) であると考えられる。

次章では、自治体へのマーケティング導入に係る先行研究と主要事例を概観し、住民満足を向上させるための自治体マーケティングの在り方について検討する。

## 3. 自治体マーケティング

### 3. 1. 先行研究

#### 3. 1. 1. 非営利組織へのマーケティング導入

非営利組織マーケティングの研究に先鞭を付けた人物

は、マーケティングの世界的権威である米国の経済学者コトラーである。非営利組織へマーケティングを導入するという概念拡張論は、コトラーらが 1969（昭和 44）年から 1973（昭和 48）年にかけて発表した一連の論文から誕生したとされる（コトラー・アンドリーセン [2005] p. 10）。また、「1980 年代後半には、非営利マーケティングという考え方が、政府機関をはじめ、プロダクトやサービスの取引と金銭授受を伴わないまったく新しい分野（児童虐待対策など）にまで広がった」（p. 11）として、公共機関にも広く浸透したと考えられている。公共機関のマーケティングについてコトラー・リー [2007]は、「マーケティングは、市民のニーズを満たし、本当の価値を届けたいと願う公共機関にとって、最善の計画を作成するための基本概念である。マーケティングの最大の関心事は、目標とした市場がその価値を認めたというアウトカム（成果）を生み出すことである。民間企業でのマーケティングのスローガンは、顧客価値と顧客満足だ。公共部門でのマーケティングのモットーは、市民価値と市民満足である。」（p. 27）と述べている。住民ニーズ起点のアウトカムの設定とその実現は、自治体間競争における一つのメルクマールになると考えられる。

### 3. 1. 2. 自治体へのマーケティング導入

わが国における自治体へのマーケティング導入について、矢吹 [2004]は「自治体を主体とする行政活動全般を念頭に置いた日本のマーケティング研究は、行政学者の古川（1993～1994）が、Kotler による非営利組織への応用の議論（1982）を日本の自治体の実態に引き寄せた研究を行った程度であった」（p. 99）と先行研究の少なさを指摘している。

古川 [1993-1994]による議論は、コトラーのマーケティング概念拡張論をベースとして「行政にもマーケティングの手法を導入、適用することを公共経営のイノベーションとして提案」（古川 [1993] 69 巻 11 号 p.55）するもので、一般的なマーケティング手法（SWOT 分析<sup>8</sup>、STP 戦略<sup>9</sup>、4P 等）を自治体の活動に適用し、行政サービスの最適化を図ることであった。導入すべき理由として、マーケティングが「競争」を前提とすることに触れ、地域間競争の顕在化とマーケティング概念の拡張を挙げている（p. 58）。古川は、公共部門の組織が行なう一連のマーケティング活動を「公共マーケティング」と称し、その特徴を図表 5 のとおり示している。

「公共マーケティング」の8つの特徴	
(1)	物的な商品というよりサービスや社会的な行動に重点
(2)	非金銭的な目的が中心であり、実績の評価が難しい
(3)	マーケティング活動自体に予算獲得をしなければならない
(4)	消費者そのものでなく、複数の関係者のニーズに応えなければならない
(5)	短期的な住民の好みに合わせることで、組織の長期的な使命の達成との間に矛盾を生じることがある
(6)	公衆の監視が厳しく、目的達成に非市場的圧力がかかる可能性がある
(7)	マスメディアの報道などを通じ、無料または安価な支持を得ることが可能
(8)	縦割りの弊害など経営管理責任の重複が生じるおそれ

図表 5 公共マーケティングの 8 つの特徴  
（出所）古川 [1993]を基に筆者作成。

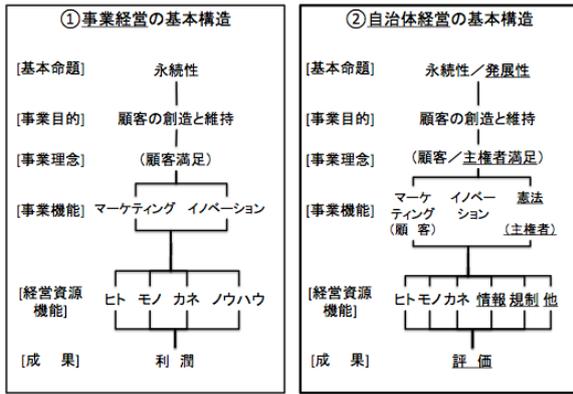
自治体へのマーケティング導入議論の第一世代を古川俊一とするなら、第二世代と言えるのが矢吹雄平や玉村雅俊などによる 2000 年以降の議論である。マーケティング原理を単純に自治体へ適用するのではなく、「顧客としての住民」に加え「主権者としての住民」の属性に着目したこと、NPO や地域コミュニティ等多様な地域主体との関係性を検討している点が特徴である。

矢吹 [2004]は「自治体にも企業の経営管理手法を導入する動きが活発化しているが、自治体運営にマーケティングをいかに位置づけるかという問題は依然残ったまま」（p. 95）という認識の下、「今こそわが国で、厳しい環境変化を乗り越えるために必要な視野を獲得した『自治体マーケティング論』が希求されている」（p. 96）との問題提起を行なっている。この背景には、多数の自治体が『公共サービスの行政サービス化』で肥大した自治体運営における主導的主体からの“撤退”（p. 95）を余儀なくされるなか、自治体を地域運営の一主体として捉え直し、複数の主体と連携する必要があるとの認識がある。

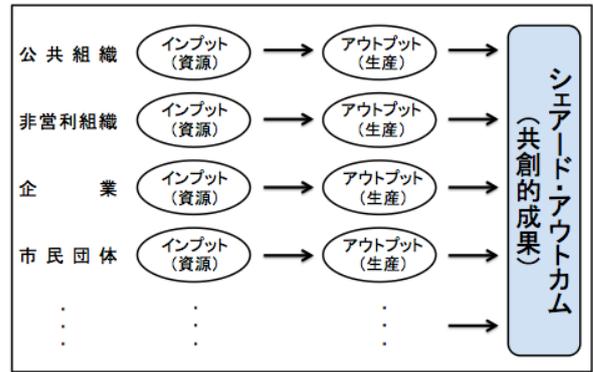
また、地域運営の主体となる企業と自治体における経営の基本構造を図表 6 のとおりに分析し、その共通性と差異を見出している。この上で、「事業運営の構造は、昨今の環境変化と照らし合わせれば、自治体運営にも適用できる」（p. 100）とし、『顧客満足』によってのみ顧客は『創造・維持』され、そこで初めて『持続性』が達成可能（p. 100）であるとし、住民満足（主権者／顧客）を実現することが自治体の持続性の前提になると自治体マーケティング導入を主張している。主権者としての住民満足をどのように実現するかについては、「住民を一度『顧客』と見立てた上で、その『顧客満足の仕組みづくり』の最終決定権を『顧客』である住民（国民）自らが握ると位置づける」（p. 101）ことで解決可能であるとし、「住民が選んだ首長をトップとする『自治体マーケティング』は、議会制民主主義の再構築と並行した『自治を取り戻す過程』にあると位置づけられる」（p. 101）と述べている。

<sup>8</sup> 組織自体の強み（Strength）と弱み（Weakness）、外部環境の機会（Opportunity）、脅威（Threat）を分析する経営手法。

<sup>9</sup> 市場細分化（Segmentation）、市場ターゲティング（Targeting）、市場ポジショニング（Positioning）の 3 つの過程から成る市場戦略。



図表 6 自治体マーケティングの位置づけ  
(出所) 矢吹 [2010] p.46.



図表 8 多様な主体によるシェアード・アウトカム  
(出所) 玉村 [2014] p.39 を一部修正。

なお矢吹 [2010]は、企業マーケティングと自治体マーケティングの特徴を図表 7 のとおり整理している。

	企業マーケティング	自治体マーケティング
1) 主体	・企業	・自治体
2) 客体	・消費者	・住民/企業 etc.
3) 法律関係	・私法関係	・公法関係
4) 外部環境	・社会、経済、文化、技術、法規制	・社会、経済、文化、技術、(国による)法規制、地方自治制度
5) 競争状況	・(多くの場合)寡占	・(多くの場合)独占 (c.f.「足による投票」、進学/就職先)
6) マーケティング変数	・製品 ・価格 ・流通経路 ・販売促進	・公共の財・サービス (諸税制——価格が存在しない) ・(住民組織、NPO etc.) ・広報 etc. ・規制、助成、調製
7) 成果変数	・顧客満足、ROA、キャッシュフロー etc.	・住民満足 (流入人口、定住意向 etc.)

図表 7 企業マーケティングと自治体マーケティング  
(出所) 矢吹 [2010] p.7.

玉村 [2005]は「NPM というパラダイムにおいて、持続的かつ効率的に価値を提供しようとした時にも、同様に、マネジメントのみならず、マーケティングの設計も求められることになる。」(p.9) と、NPM を機能させるためにもマーケティングの導入が必要とする。マーケティングのパラダイムが「交換」から「関係性」へと転換しつつあることに触れ、社会的なアウトカムを実現するには、地域に存在するステークスホルダーとの関係づくり(ソーシャル・キャピタルの蓄積)を通じて、図表 8 に示す「シェアード・アウトカム」(共創的成果)を実現することが重要としている。また、『政策』に関わる領域で『多様な主体が関わり合い価値を共創する構造 (Market)』をつくり、『持続的に機能し続ける (ing)』ための仕組みや発想、手法が『政策マーケティング』(玉村 [2014] p. 37) であるとして、自治体と多様な地域主体による成果責任共有と協働を、マーケティング手法の導入により実現することが可能とする。

一方、自治体へのマーケティング導入論に対する懐疑的な見方もある。高橋 [2002]は、「マーケティングという言葉が今日の自治体に求めていることは、行政が独善に陥らないための広聴活動と、事業のフィージビリティ調査を厳格にすること、という程度の言葉で理解できる内容である」(p.183) とし、「理論より試行錯誤を重ねてきた NPM は、マーケティング理論の夢に向かうのではなく、一般の市民や職員と対話できる範囲にとどまるべき」(p. 183)と安易な導入に批判的な立場を示している。こうした指摘は、マーケティングを広報・広聴等に狭く理解して導入を図ろうとする自治体への批判としては傾聴に値する。

しかし、自治体間競争などの環境変化とマーケティング機能の拡大に鑑みると、批判は意義を失いつつある。マーケティングはもはや広聴・広報等の一機能に留まらず、組織の各機能を統合して内部・外部環境との関係をマネジメントし、組織の永続性を実現する中心的手法となっている。

次節では、自治体マーケティングの代表的事例を取り上げ、その意義を検討する。

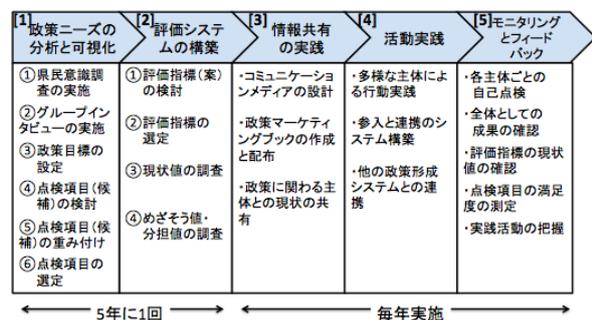
### 3. 2. 事例研究

#### 3. 2. 1. 青森県政策マーケティング・システム

青森県政策マーケティング・システムは、住民ニーズ起点のアウトカム設定と、多様な地域主体との協働でその実現を目指す政策形成システムである。1997(平成 9)年度に行なわれた庁内若手職員による調査研究がその始まりであり、1999(平成 11)年度には住民代表や専門家などで構成する「政策マーケティング委員会」(第三者機関)が設置された。玉村 [2005]によると、「住民が抱く生活実感に基づく『政策ニーズ(より満足した人生を送れるための条件・項目)』を調査したうえで、そのニーズを満たすための商品(政策や公共サービス)が創造・提供されていく『政策市場をつくる』という」(p. 20)発想から、「住民が抱く政策ニーズを満たすには、そのニーズを明らかにしたうえで、多様な政策の担い手による政策や公共サービスの供給(=市場への参入)を実現すること、さらに、地域全体として、高い成果を効率的に実現する、効果的な役割分担と活動連携を実現するシステムづくり(=市場づくり)をすることが必要」(p. 20)として、マーケティング手法を政策形成の場に取り入れようとするものであった。

政策マーケティング・システムの過程は図表 9 のとおりである。初めにニーズの分析と可視化のため県民意識調査を実施、抽出した重要テーマについて県内 6 地域でグループインタビューを行い、住民ニーズを詳細に把握している。その後、政策マーケティング委員会を中心に論点整理が行なわれ、住民満足向上のためのビジョン、政策目標、点検項目を創り上げた。そして、点検項目が実現されているかの評価体制構築、関係主体の協働を目指す役割「分担値」の設定、「政策マーケティングブック」を活用した「ワークショップ（政策いちば）」の開催による協働態勢の構築を図っている。

青森県の取組みは、政策形成に住民ニーズ起点のアウトカム設定を導入し、その実現に向けて多様な地域主体との協働を促した点に意義があったと考える。



図表 9 政策マーケティング・システムの構築プロセス (出所) 玉村 [2005] p.22。

### 3. 2. 2. 千葉県流山市における STP 戦略

流山市は、千葉県の北西部に位置する人口 177,252 人の地方都市であり、マーケティングの STP 戦略により定住人口を増加させることに成功した。同市がマーケティングに取り組み始めたのは、井崎義治氏が市長に就任した 2003 (平成 15) 年からであり、背景として 2005 (平成 17) 年のつくばエクスプレス開業による利便性向上を移住者誘致に活かすことがあった。また、井崎市長就任の翌年には、基礎自治体で初の専門部署となるマーケティング課が設置された。

同課設置後にまず行なわれたのは、2030 年までの正確な人口予測と SWOT 分析であった。市の強みを検討するなか、『都心から近い割に緑が多いというポジショニングを定めて、『都心から一番近い森のまち』というブランドイメージ<sup>10</sup>を導き出し、若者世代のうち「共働き子育て世帯」をメインターゲットに定めた。その STP 戦略に基づき、保育園の新・増設や駅前送迎保育ステーションを整備するなど、子どもの登・降園の利便性を高める施策に取り組んでいる。これを体現する市のキャッチフレーズとして「母になるなら、流山市。」を設定し、首都圏の駅に広告を掲示するなど PR を行なってきた。こうしたマーケティングの結果、取組み開始時の 2005 (平成 17) 年から 2014 (平成 26) 年の 9 年間で、子育て世代を中心に約 20,000 人の人口増加を達成している<sup>11</sup>。

これまで、自治体が STP 戦略によりターゲットを明確

に定めることは困難だと考えられてきた。行政サービスの原資が幅広い層の住民から得た税金であり、その資源配分には公平性が求められると考えられたからである。不満は自治体の長や議員に対して政治的責任を問う形で選挙結果に表れるが、井崎市長は 2003 年から現在に至るまで再選を果たしており、市民意識調査でも「市政を信頼するか」という問いに対し 2013 (平成 25) 年度以降 75%を超える住民が「信頼する」と答える<sup>12</sup>など高い支持を維持している。

従来の全方位型・総花的な政策ではなく、選択と集中のマーケティング戦略が政策の差別化を可能とし、自治体間競争において効果的であることを示す事例である。

## 4. 地方創生に向けた自治体マーケティングの実践

### 4. 1. 自治体マーケティングとは何か

先行研究では、自治体が行なうマーケティングについて「公共マーケティング」、「政策マーケティング」など様々な名称が付けられている。本稿ではマーケティングの主体に着目し、矢吹と同様に「自治体マーケティング」と称する。定義は、「自治体が主体となって構築するマーケティング原理を応用した政策形成システムであり、住民ニーズ起点のアウトカムを設定し、多様な地域主体との協働でその実現を図り、住民満足の向上と地域の住民福祉の増進を目指すもの」とする。自治体マーケティングの目的は「住民満足の向上」と「地域の住民福祉の増進」であるが、二つの目的は互いに独立するものではなく、相互に作用し合いながら発展を目指す関係にある。また、自治体マーケティングの特徴は、①住民ニーズ起点のアウトカム設定、②多様な地域主体との協働、③顧客及び主催者としての住民満足の両立、④統合的实践を通じた政策形成システムの構築の 4 点である。

次節では、各政策階層における自治体マーケティングの実践について検討する。

### 4. 2. 政策階層における考察

公共政策の特性として指摘されるのは「政策（狭義）－施策－事務事業」という階層性であり、上位概念である政策（狭義）から施策が、施策から事務事業が導き出される目的手段関係にある(秋山・伊藤・北山 [2010] p.9) (図表 10 参照)。それぞれの階層の内容については、総務省「政策評価の実施に関するガイドライン」<sup>13</sup>において以下の様に整理されている。

**政策（狭義）** 「特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」

**施策** 「上記の『基本的な方針』に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、『政策（狭義）』を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの」。

**事務事業** 「上記の『具体的な方策や対策』を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単

<sup>10</sup> 月刊事業構想 [2014 年 1 月号]ONLINE 版。  
<https://www.projectdesign.jp/201401/pn-chiba/001028.php>

<sup>11</sup> 流山市マーケティング課資料 (JIAM 研修) p.14。

<http://www.jiam.jp/case/standard/000243.html>

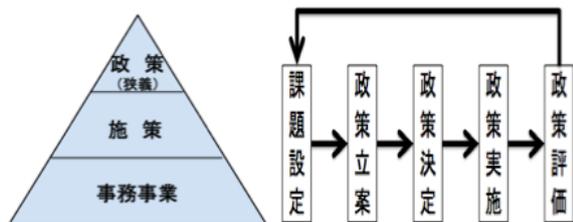
<sup>12</sup> 流山市「まちづくり達成度アンケート」。

<http://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/84/8502/029174.html>

<sup>13</sup> 総務省「政策評価の実施に関するガイドライン」 p.2。

位となるもの」

また、一般的に政策形成過程は「課題設定」「政策立案」「政策決定」「政策実施」「政策評価」の5つに分けられる。これらの整理を踏まえ、各階層において如何なる自治体マーケティングが必要となるかを検討する。



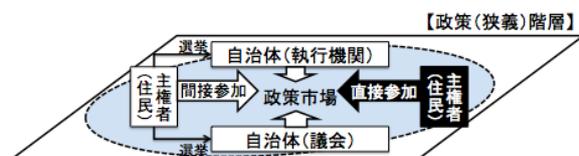
図表 10 政策階層と政策形成過程  
(出所) 筆者作成。

#### 4. 2. 1. 「政策（狭義）」階層における実践

「政策（狭義）」階層における自治体マーケティングの実践内容は、「政策市場への直接的な住民（主権者）参画を促進し、潜在行政需要の掘り起こしと住民ニーズ起点のアウトカム設定を行なうこと」である。

本階層においては、自治体の長期的な総合計画等の策定や各年の予算編成が行なわれ、原案作成に執行機関の長や部局長、企画及び財政部門の職員が携わり、その審議・議決に議会が関わる。住民ニーズが高度・多様化するなか、限られた行政資源で全ての要望に応えることは困難であるため、執行機関の長と議会による価値選択が断続的に行なわれる。この過程では、利害関係者による意見や情報等の交換が行なわれ、特定の政策を実現（又は廃止）させようとする「政策市場」が形成されていると考えることができる。政策市場は資源の再配分をめぐる場でもあり、住民の意思によって選ばれた長や議会が最終的な価値選択をすることで正当化される。しかし、議会が長の追認機関と揶揄される状況からは、主権者である住民の意思が十分汲み取られるとは言い難い。図表 11 に示すとおり、主権者である住民が直接的に政策市場に参画する機会を設けることで、潜在行政需要の掘り起こしと住民ニーズ起点のアウトカム設定が可能となる。また、住民意思を反映させることで、主権者である住民満足の向上が期待されるほか、政治のメカニズムにおけるブラック・ボックスの縮小化にもつながると考えられ、先行研究において矢吹が述べた「自治を取り戻す過程」はこの点を指すと考えられる。

住民参画の方法としては、青森県の事例で見た新たな住民代表機関（政策マーケティング委員会）を設置することや、住民投票やリサーチ結果による民意を政策市場へ投下することなどが効果的である。ただし、利害をめぐる政策交換を適正に行なうためには、自治体と住民との情報の非対称性を是正し、必要な時に必要な情報を提供することが重要である。



図表 11 政策（狭義）階層の自治体マーケティング  
(出所) 筆者作成。

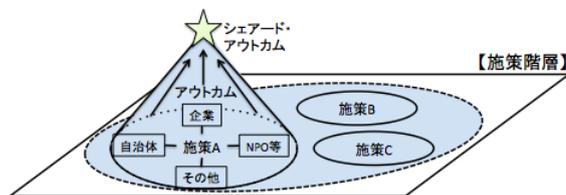
#### 4. 2. 2. 「施策」階層における実践

「施策」階層における自治体マーケティングの実践内容は、「施策毎のシェアード・アウトカム設計と、その実現に向けた関係主体間での成果責任共有と協働を促進すること」である。

本階層においては、分野別施策の策定が行なわれ、執行機関の部局長や部局主管課、企画及び財政部門の職員が中心として携わる。政策（狭義）階層で決定した政策実現に向けて、関係部局では分野別施策を立案するとともに事務事業の立案と財政協議を行なう。財政部門においては、施策間の重複や矛盾の有無、実現可能性等を分野横断的に検討する。ここで重要なのは、施策のアウトカム（自治体の行政サービスによって目指す成果）を設定するだけでなく、シェアード・アウトカム（地域の関係主体と共に目指す共創的成果）を設計することである。

現代社会が抱える社会課題は複雑な因果関係で構成されており、一主体だけの解決が難しくなっている。例えば、「いじめ問題の解決」という施策がある場合、行政サービスである学校現場での指導のみでは解決が難しく、家庭での教育、NPO による啓発など様々な主体がアウトカムを設定し、事務事業を調和的に推進し実現していくことが必要である。この点について玉村 [2005]は、『成果（アウトカム）』を実現するための場（市場）をつくるためのマーケティング（p. 10）の重要性を指摘し、「高いアウトカムを、効果的・効率的に実現しようとした場合、公共部門の活動以外にも、NPO や地域コミュニティなどの主体による施策を引き出すことや、その相互の、効果的な役割分担や協働活動を生み出す『関係づくり』を促進することが重要」（p. 11）であると述べている。青森県の「政策いちば」などの取組みは、シェアード・アウトカムを実現する関係づくりの場として機能したと考える。

本階層では、図表 12 で示すとおり、施策のシェアード・アウトカム設計に関係主体を巻き込むとともに、各主体が協働してシェアード・アウトカムを実現する態勢を構築することが重要である。自治体に設置する協議会等はこうした意義を持つものと考えられるが、事務局（通常は所管課）が説明を行なうだけの例が多く見られる。関係者間の真摯な議論を通じたシェアード・アウトカムの成果責任共有や協働が促進されるよう、実質的な関係づくりの場として機能させていくことが求められる。

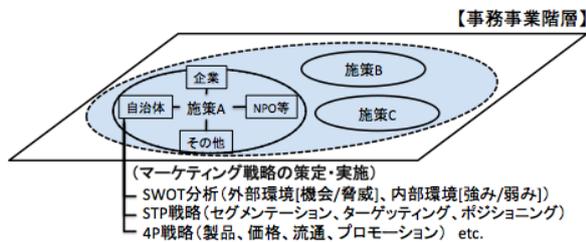


図表 12 施策階層の自治体マーケティング  
(出所) 筆者作成。

#### 4. 2. 3. 「事務事業」階層における実践

「事務事業」階層における自治体マーケティングの実践内容は、「SWOT 分析や STP 戦略、4P によるマーケティング・ミックス、マーケティング・リサーチ等を踏まえたマーケティング戦略の策定・実施」である（図表 13 参照）。流山市の例のように、現状において自治体へのマーケティング導入が議論される場合には、この実践内容を指すことが多いと考えられる。

本階層では、施策に基づく事務事業が担当課により実施される。古川 [1993-1994]は、「商品を行政サービスと、消費者を住民と読み替えてみると、そこには共通性も多い。」(古川 [1993] 69号 11巻 p.55)と述べ、一般的なマーケティング戦略を自治体に取り入れることを提案している。STP 戦略における「地域自体のポジショニング」について、「地域のポジショニングが関心を集めるのは、その地域の独自性を打ち出すことで、地域の振興につなげていこうという目的があるからであり、ある目標の下に事業を推進していく手段として有効だからである。」(古川 [1994] 70巻 3号 pp. 51-52)と、事務事業の合目的な推進のためにもポジショニングが必要であると述べている。これは流山市の事例が当てはまり、同市の「人口減少に歯止めをかける」とするアウトカムを実現するため、SWOT 分析によって自治体のポジショニングを明確にし(都心から一番近い森のまち)、そこからメインターゲット(共働き子育て世帯)を導き出すことで、その対象に応じた事務事業(保育園新・増設等)を効率的かつ効果的に実施できたと考えられる。



図表 13 事務事業階層の自治体マーケティング  
(出所) 筆者作成。

#### 4. 3. まとめ

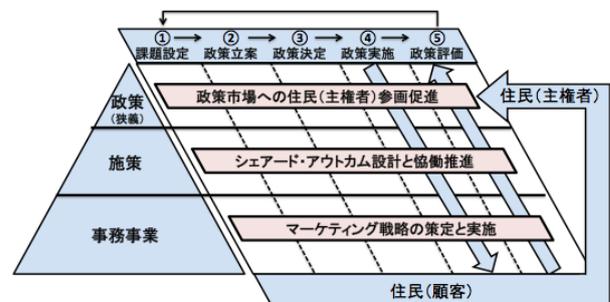
自治体マーケティングには、これまで述べたように各階層に応じた意義と手法がある。こうした取組みについては、既に一部自治体で行なわれているとの指摘もあるだろう。重要なのは各階層の取組みを統合的に実践すること、そしてその継続を通じてシステム化を図ることである。

競争戦略の第一人者であるポーター [1985]は、組織の価値創造について価値連鎖<sup>14</sup>の概念を提唱し、「価値連鎖は個々の独立した活動の集合体ではなくて、相互に依存した活動のシステム」(p.61)と述べ、価値連鎖を構成する価値活動(組織の各機能)は「価値連鎖内部の連結関係で繋がっている」(p.61)とし、この連結関係において価値創造の「最適化と調整」が行なわれるとの見解を示している。マーケティングには、組織の各部門・機能による意思決定と価値創造を目的に向け収斂させる働きがある。各階層の取組みを自治体マーケティングの一環として明確に位置づけ、統合的に実践・管理することにより、「最適化と調整」が機能してより高い住民価値を創造していくことが可能となると考えられる。図表 14 に示すとおり、各階層を行き来しながら、その取組みを統合的に実践するシステム構築を行なうことが必要と考える。

また、前述した青森県の政策マーケティング・システムは開始から6年後の2005(平成17)年度に事業を終了し、

同委員会も廃止された。青森県の事業評価調査<sup>15</sup>によると、「県の基本計画『生活創造推進プラン』に政策マーケティングの考え方が活用されたこと」を区切りとして事業廃止が決定したという。児山 [2007]は「政策マーケティングの指標の一部は、プランの第3章『県と県民の取組』に取り入れられたが、政策マーケティング委員会で危惧されていたとおり、総花的な計画に吸収されることになった。」(p.116)と、同県マーケティングの後退を指摘している。自治体マーケティングは住民ニーズに基づく価値選択を支援するものであり、政治のメカニズムのブラック・ボックスを縮小させ得る。そのため廃止への政治的圧力を受ける可能性が付きまとうため、継続の難しさを指摘することができる。

継続の困難さを克服し、3つの階層における統合的な取組みが恒常的なシステムとなったとき、住民ニーズを起点とする組織の意思決定と価値創造が最適化され、住民満足の向上と地域の住民福祉の増進を実現する「自治体マーケティング」として機能するものと考えられる。



図表 14 自治体マーケティングの統合的実践  
(出所) 筆者作成。

#### 5. 結語

地方創生に促される自治体間競争など、自治体を取り巻く環境は大きく変化している。こうしたなか、「自治体自身は『事業官庁』から『政策官庁』への脱皮が、自治体職員には課題解決能力や政策形成能力が求められる」(今川他 [2007] p.165)と指摘されている。政治のメカニズムを過信した勘や経験に頼った政策形成ではなく、職員一人ひとりが住民ニーズを理解するよう努め、顧客である住民満足の向上を目指した政策形成を行なっていかなければならない。

NPMは自治体の事務事業の能率向上には貢献したが、自治体間競争の時代には能率よりむしろ成果が強く問われている。成果とは住民満足であり、そのためには住民ニーズを起点とした意思決定と価値創造が不可欠となる。

人口減少・超高齢社会という未曾有の状況に地方創生が解決策となるかは、自治体が競争環境という新たな状況に適応し、政策を磨き合いながら住民満足の向上を実現できるかに依っている。各自治体においてその実践を積極的に行なうよう提言すると共に、地方創生の最前線に立つ自治体職員として筆者の決意を新たに、本稿の結語とする。

(以上)

<sup>14</sup> ポーター [1985]によると、価値連鎖とは、組織の価値創造過程を機能別に分解した上で、その相互関係を体系的に分析・理解する概念である。(p.45)

<sup>15</sup> 平成17年度事業評価調査「政策マーケティング推進事業」。

## 【主要参考文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 [2010]『公共政策学の基礎』有斐閣。
- 今川晃・牛山久仁彦・村上順[編] [2007]『分権時代の地方自治』三省堂。
- 宇仁宏幸・遠山弘徳・坂口明義・鍋島直樹 [2010]『入門 社会経済学〔第2版〕』ナカニシヤ出版。
- 大住莊四郎 [2002]『パブリック・マネジメント』日本評論社。
- コトラー, P.・アームストロング, G.、[監訳]和田充夫 [2003]『マーケティング原理 第9版』ダイヤモンド社。
- コトラー, P.・アンドリーセン, A.、[監訳]井関利明 [2005]『非営利組織のマーケティング戦略〔第6版〕』第一法規。
- コトラー, P.・リー, N.、[訳] スカイライトコンサルティング [2007]『社会が変わるマーケティング』英治出版。
- コトラー, P.・ケラー, K.L.、[訳]恩藏直人 [2008]『コトラー&ケラーのマーケティング・マネジメント 基本編(第3版)』ピアソン・エデュケーション。
- 児山正史 [2007]「青森県政策マーケティングと総合計画策定」『人文社会論叢. 人文科学篇』18号 pp.107-118。
- 重森暁・植田和弘[編] [2013]『Basic 地方財政論』有斐閣。
- 嶋口充輝 [2000]『マーケティング・パラダイム』有斐閣。
- 高橋克紀 [2002]「日本の行政マーケティング言説批判」『社会科学』第69巻 pp.159-185。
- 玉村雅俊 [2003]「New Public Management における多元的な公共サービス供給システムの構築」『公共選択の研究』第41巻 pp.24-40。
- 玉村雅俊 [2005]『行政マーケティングの時代』第一法規。
- 玉村雅俊 [2014]『社会イノベーションの科学』勁草書房。
- 西尾チヅル [2007]『マーケティングの基礎と潮流』八千代出版。
- 西尾勝 [2001]『行政学〔新版〕』有斐閣。
- 西尾勝・神野直彦、[編]武藤博己 [2004]『自治体経営改革』ぎょうせい。
- 古川俊一 [1993-1994]「公共マーケティング論(一)～(七)」『自治研究』第69巻11号・12号、第70巻2号・3号・4号・5号・8号 良書普及会。
- ポーター, M. E.、[訳] 土岐坤・中辻萬治・小野寺武夫 [1985]『競争優位の戦略』ダイヤモンド社。
- マーケティング史研究会 [編] [2010]『マーケティング研究の展開』同文館出版。
- 松本英昭 [2001]『新版 逐条地方自治法』学陽書房。
- 真淵勝 [2009]『行政学』有斐閣。
- 武藤博己 [2003]『入札改革 談合社会を変える』岩波書店。
- 諸富徹・門野圭司 [2007]『地方財政システム論』有斐閣。
- 矢吹雄平 [2004]「自治体マーケティングの新視点」『流通研究』第7巻1号 pp.95-109 日本商業学会。
- 矢吹雄平 [2010]『地域マーケティング論』有斐閣。