

## 地域活性化を目的とした自治体ガバナンスの強化 ―四日市市の事例から―

株式会社 野村総合研究所 経営戦略コンサルティング部 コンサルタント 松岡 未季

### 1. 背景・目的

#### 1) 地方自治体における企画・運営・実行力の必要性

国の財政運営の悪化、地方分権化の流れの中で、わが国の地方活性化施策は、全国統一の基準に従い補助金等を分配する“トップダウン”の考え方から、地方の提案内容をもとに支援し地域を選択する“ボトムアップ”の考え方へと変わりつつある。構造改革特区制度、国土施策創発調査、まちづくり交付金制度等は、地方発のアイデア・企画力を国が“買う”といった意味合いの強い制度である。

こうした施策の転換を背景に、今後、地方自治体は自らの地域資源（人材、企業・産業とのネットワーク、財源等）をうまく活用しながら、地域活性化を図るための企画・提案・実行力をいかに高めていくかが重要な意味を持つ。こうした企画・提案・実行力を生み出す土壌として、自治体におけるガバナンスの強化が必要となる。

#### 2) 三重県四日市市にみる地域活性化の先進的取り組み

三重県四日市市（以下、四日市市）は、地

方独自の制度を効果的に提案し、国の制度を活用しながら、地域産業活性化に成功している有力な事例として注目されている。古くは、「ばい煙の総量規制制度の創設<sup>\*1</sup>」から、近年では紙ごみの再利用ネットワークの確立、他自治体に先駆けたPFI活用による複数小中学校の一括整備事業など、大小様々なアイデア・取り組みを地域発で生み出している。

本稿では、四日市市における構造改革特別区域制度<sup>\*2</sup>（以下、特区制度）を利用した産業活性化の取り組みをケーススタディとして取り上げ、その成功要因について、ガバナンスの視点から整理する。

### 2. 四日市市における先進的なガバナンスの実態

#### 1) 四日市市の成功とそれを支えたガバナンスの要素

四日市市が、特区制度を活用して各種規制を取り除いたことは、様々な経済・産業面の効果をもたらしている。

技術集積活用型産業再生特区を契機として、平成15年4月から4年間で、29社から合計

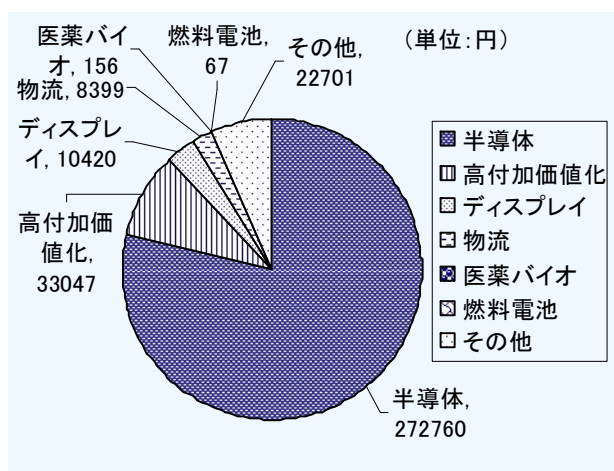
\*1 一定地域内におけるばい煙の排出総量を環境基準に照らして算定し、工場単位に排出総量の削減を行っていく制度。市条例制定から数年後の1974年には大気汚染防止法が改正され、同市の手法が取り入れられたと推測される。詳しくは藤井信雄「歴史に耐えうる工業都市を目指して」地理学報告 Vol86. June, 1998を参照のこと。

\*2 2002年12月、「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域の設定を通じ、教育、物流、農業、福祉社会、研究開発などの分野における経済社会の構造改革の推進及び地域の活性化を図る」ことを目的として創設された。地域の発意、すなわち地方公共団体や民間事業者の自発的な政策提案に基づき、政策提案を受けて内閣が一元的に規制緩和を実施する「地域政策提案システム」である。2008年6月の第13次募集までに延べ3353主体から5124の提案が寄せられている。詳しくは構造改革特別区域推進本部ホームページ〔<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/index.html>〕を参照のこと。

60 事業、約 3,500 億円の設備投資を得た。その事業分野は図表 1 に示したとおりであり、各企業の高付加価値化や新事業分野への投資意欲が高まったことを意味している。

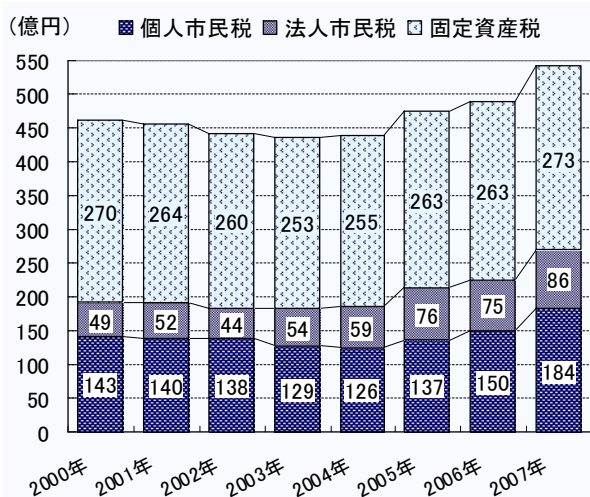
また、特区構想実現から 5 年以上が経過した現在も、四日市市は順調に市税収入を伸ばしており、特区構想は四日市経済立て直しの起爆剤になったと考えられる（図表 2）。

図表 1 四日市市内事業所設備投資額  
（平成 15 年 4 月～平成 19 年 3 月）



出所) 四日市市提供資料より作成

図表 2 四日市市税収入に占める市民税変化  
（その他は除く）



注) 2007 年度の固定資産税の大幅増は税制改正による

出所) 四日市市平成 18 年度決算および議案第 82 号より作成

このように、四日市市が特区制度の利用によって地域活性化に成功したのは、下記の 5 つの要素による“ガバナンス力”が、形成・存在していたからであると考えられる。

- ① 庁内連携による意思決定の迅速性
- ② 関係主体を巻き込んだ協働のためのプラットフォームの設置
- ③ 自治体側の率先的な行動
- ④ 各主体のインセンティブとなり得る共通目標の設置
- ⑤ トップからの支援

以下では、5 つの要素について四日市市の事例を示しながら具体的に記述する。

#### ① 庁内連携による意思決定の迅速性

四日市市は、市長をはじめ、幹部職員を巻き込んだ部署横断組織を形成し、企業からの情報を全庁レベルで共有することで、企業からの要望に対する処理スピードを格段に迅速化させた。

1990 年代当時、四日市市の組織は情報共有の面で問題点があった。同じ産業を扱うにあっても、コンビニート企業と中小企業では担当窓口が異なり、施策や企業動向に関する情報共有が庁内でまったく図られていなかった。そのため、市として、都市経営の観点からの産業政策が不在となっており、市内の産業の状況は危機的であるにもかかわらず、従来の取り組みを踏襲するばかりで有効な施策を打てない状態であった。

このため、部署横断の組織を大きく二つ形成した。一つには、市内産業に関する業務を一括して取り扱い、産業政策の一体的推進を目的に、3 課（商工振興係・企画労政係・物産観光係）を統合して 20 名余の「商工課」を立ち上げたことである（1998 年）。商工課は、産業に関するビジョンを明確にするとともに、産業に関する情報を一

二つには、企業の意向を一元的に集めることと、企業の新規設備投資を促進することを目的とし、「産業経済活性化推進本部」を立ち上げた（1999年）。これまで、大企業に関する情報は市を通り越して地方経済産業局に伝えられるなど、市は都市の今後の動向を左右するような重要な情報を得られない状態にあった。一方で、企業の立場からみた場合、例えば新規の設備投資などを市役所に事前に打診する場合、関係する

窓口が複数の課にまたがっているような状況であったため、すべての企業の情報は必ず「産業経済活性化推進本部」を通る仕組みとした。構成メンバーは市長、助役および関係部局長であり、企業からの打診に対し素早い対応を行うことを徹底した。庁内関係各課において情報共有が図られたことで、企業への対応は格段に早くなるとともに、企業からの信頼が増すようになり、四日市市の企業に対する素早い対応は口コミで広く伝えられた。

The diagram illustrates the administrative structure and initiatives of Shikoku City (四日市市). At the top, the Mayor (市長) is shown in a yellow oval, with orange lines connecting to six yellow boxes representing various departments (各部署). A blue arrow labeled '参加' (Participation) points from the Mayor to a pink box labeled '【産業経済活性化本部】' (Industrial and Economic Revitalization Department). This box contains the text: '市内の産業関係の窓口一本化・情報一元化 ⇒ 企業への対応迅速化、他地域の優位に立つ' (Streamlining of industrial-related windows and information centralization within the city ⇒ speeding up response to companies, standing out from other regions). Below this pink box are six yellow boxes, each labeled '各部署' (Department). A large red double-headed arrow labeled '組織立ち上げ・情報共有の呼びかけ' (Call for organizational establishment and information sharing) connects the 'Industrial and Economic Revitalization Department' box to a yellow oval labeled '四日市市職員F氏' (Mr. F, Shikoku City Employee). From this oval, a blue arrow labeled '創設' (Establishment) points to a pink box labeled '【企業立地促進条例】' (Business Location Promotion Ordinance). This box contains the text: '市内で工場や事業所、研究所などを新增設する事業者に対して奨励金を交付' (Granting incentives to businesses that newly establish factories, business premises, research institutes, etc. within the city). A blue arrow labeled '情報' (Information) points from the 'Industrial and Economic Revitalization Department' box to a yellow box labeled '【問題意識】' (Problem Awareness), which contains two bullet points: '● 庁内の縦割り体制のため施策が有効に働かない' (Due to the vertical division of labor within the government, policies do not work effectively) and '● 産業関連の情報が市に入っていない' (Information related to industry is not entering the city). A blue arrow labeled 'ヒアリング' (Hearing) points from the 'Industrial and Economic Revitalization Department' box to a yellow box labeled '四日市 地域内企業' (Shikoku City Intra-regional Companies). A blue arrow labeled '利用' (Utilization) points from the 'Industrial and Economic Revitalization Department' box to the 'Business Location Promotion Ordinance' box.

地域経済活性化に関係する主体を集め、問題意識と解決策を共有するための体制（プラットフォーム）を形成したことが、四日市市の取り組みが成功した大きな要因の一つである。そのプラットフォームにおいて、自治体と企業との間で信頼関係が築かれ、実行性の高い議論がスピード感をもって行われた点に先進性がある。

プラットフォームは、問題点の洗い出し、  
特区提案のための準備の各段階で構築され  
た。

◆第一段階:「四日市市臨海部工業地帯再生  
プログラム検討会」設置による問題点の  
洗い出し

## a) プラットフォーム設置の背景・概要

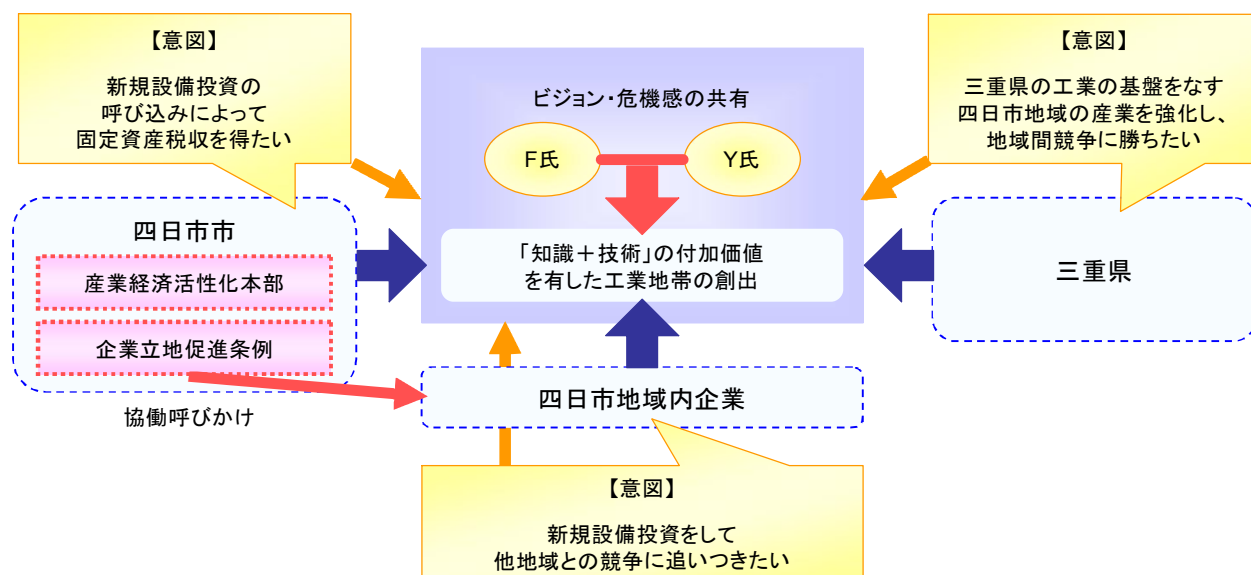
1990年代以降、コンビナートをめぐる産

業構造の転換に伴って、各企業ではコンビナート事業内容の見直しが行われるようになった。これまで培ってきた基礎素材産業としての技術、人材、インフラなどの蓄積を活かし、後背地に広がる電気・電子関連産業、液晶関連産業、自動車関連産業、メディカル関連産業などとの連携をさらに強化することにより、ファインケミカルなどの高付加価値素材産業や、燃料電池産業、次世代ディスプレイ関連産業、環境産業、バイオ・医薬品産業といった新たな分野への展開を図る試みである。

こうした企業の取り組みを踏まえた上で、四日市臨海部工業地帯として一つのまとまった目標を設定するべく、2001年5月から、産業界10社（最終14社）と行政（三重県、四日市市、四日市港管理組合）が一体となり、当地帯の再生を果たすという共

通目標のもと、三重大学工学部の教授を会長とした「四日市市臨海部工業地帯再生プログラム検討会」を開催した。この検討会は、参加にあたって企業側の負担が少なく済むように、四日市市内のコンビナート地区に隣接した塩浜地区市民センターで行われた。検討会の時間は15:00から17:30までとし、迅速に検討を進められるようテーマ別に2部会を用意し、部会長は企業代表を充てた。部会は1~2か月に1度のペースで行われ、2001年6月から2002年5月までに7回ずつ行われたほか、特定テーマの分科会は5テーマについて2年間で延べ25回開催されている。なお、検討会立ち上げにあたっては、四日市市商工農水部商工課の職員がコンビナート関係企業を1社ずつ訪問し、検討会への参加を呼びかけるという背景があった。

図表4 2000年頃の取り組み：共通ビジョンづくり



#### b) プラットフォーム設置による効果

当初、企業側の感覚としては「四日市は土地が狭く、規制も厳しい。今までリニューアルしたくてもできなかったのに、今さら。」「これまで同じような会議を繰り返したが、何の効果もない。」という冷ややかな

ものであり、検討会開始から3か月ほどは成果が得られなかった。

しかし、このプラットフォームを通じて、四日市市商工課職員と、検討会に参加していた三重県北勢県民局職員の粘り強い説得、また企業から出た要望・質問には次回の検

討会で必ず返答するという真摯な姿勢を続けた結果、企業側も行政側の真剣さを感じることとなった。その後、産業ビジョン<sup>\*3</sup>を市、県、企業が共有し、産業転換の実現にあたり最大の阻害要因が法的規制であることを突き止めた。最終的には、課題の解決のために、それぞれが担うべき役割と方策について、詳細な検討が可能となったのである。

このように、市、県、企業が危機感とビジョンを共有し、対等な関係で本音の議論を行ったことで信頼関係が築かれ、各種作業や意思決定が迅速化した。

#### ◆第二段階:「地域再生特区協働プロジェクトグループ」設置による問題点突破のための政策づくり(特区提案のための準備)

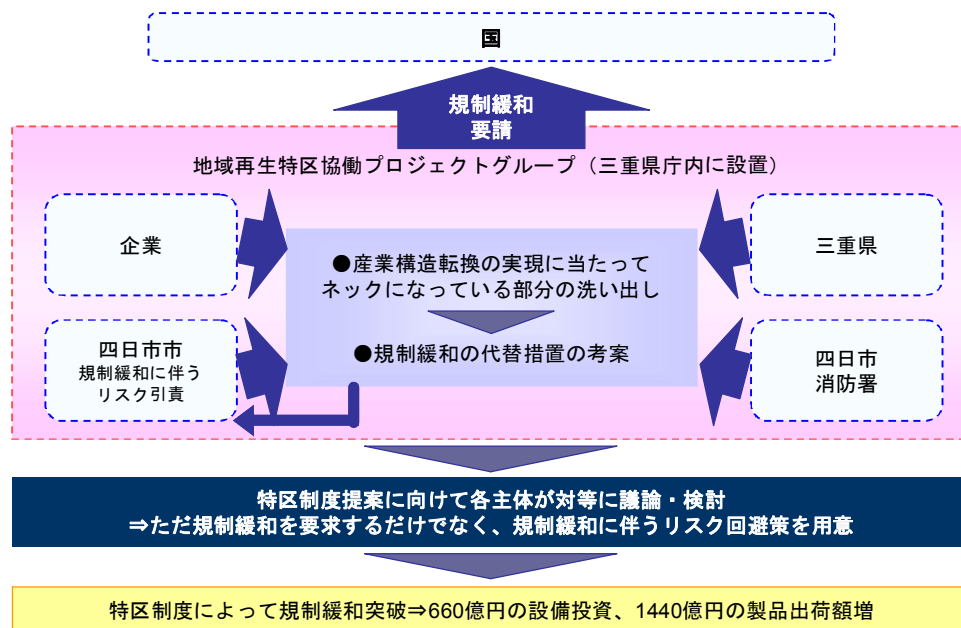
##### a) プラットフォーム設置の背景・概要

「四日市市臨海部工業地帯再生プログラム検討会」で洗い出された問題点を打破す

べく四日市市は積極的に動いたが、国が規制の所管である場合も多く、四日市市職員が何度も国に出向いてアプローチしても、十分対応してもらえない状態が続いた。しかし、その頃、三重県農林水産商工部産業支援チームに経済産業省から出向していた職員が検討会に参加したことによって、内閣府が中心になって検討していた構造改革特区の情報がもたらされた。

そこで、洗い出された規制を特区制度活用によって克服しようと考え、2002年7月からは、三重県、四日市市（消防本部含む）、四日市港管理組合、臨海部産業界代表3社、県内本社銀行3行の19名で構成する「地域再生特区協働プロジェクトグループ」を三重県庁内に設置した。このグループは、特区という制度を利用して高付加価値素材産業や、新たな産業分野への構造転換を目指した戦略的なプランを策定することを目的とした。

図表5 2001年以降の取り組み：プラットフォーム上の対等な協働の取り組み



\*3 「現状の危機的な状況を打破し、企業が新産業への転換を図るとともに港および後背地の企業群の存在という立地の優位性を利用し、高付加価値素材産業や新たな産業分野において「工場＋頭脳」という知の集積を図る」というもの

## b) プラットフォーム設置による効果

プラットフォームである「地域再生特区協働プロジェクトグループ」を通じて、まずは「技術集積活用型産業再生特区構想」が策定された。構想には、最終的に以下の項目が盛り込まれた。

- ・事業展開の支障となっている規制については、地域が責任を持って実施するという代替措置を盛り込んだ規制改革要望
- ・産業界の新たな投資に対する行政のコミットメント
- ・県、四日市市、四日市港管理組合のそれぞれの主体が独自に責任を持って行う項目の提示

さらに、2002 年末から、本構想の立案の推進母体である四日市市臨海部工業地帯再生プログラム検討会の中に、具体的、詳細に詰めるべき課題について、「石油コンビナート法レイアウト規制」「燃料電池」「環境産業」「港湾・物流」の 4 分科会を設置し、主体となる産業界の意見を十分に汲み取りながら、構想を実現するために必要な施策について一つひとつ検討を重ねた。

こうして入念にまとめられたのが 3 領域にわたる計 17 項目の規制緩和と要求事項である。2002 年 8 月の第 1 次提案募集時に「技術集積活用型産業再生特区」として提案された。最終的な提案内容および市からみた各規制緩和と要求の目的は図表 6 のようになっている。

図表 6 「技術集積活用型産業再生特区構想」における規制緩和と要求事項

| 目的                          | 領域                       | 規制緩和と要求内容および緩和の目的                                                                         |
|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①固定資産税収入の拡大                 | A：石油コンビナートのレイアウト規制に関するもの | ・レイアウト規制に対し代替措置で対応することによって、企業のニーズである新規設備投資を可能にする                                          |
| ②「頭脳＋工場」の付加価値を有した新たな産業集積の創出 | B：港湾関連                   | ・税関の手数料減額および雇用規制の緩和によって四日市港の 365 日・24 時間オープンを可能にし、港の活性化を図る<br>・トレーラーの高さ規制を緩和することで輸送効率化を図る |
|                             | C：燃料電池                   | ・家庭用燃料電池設置の際の手続きを簡素化するとともに、設置にあたり不活性ガス等による燃料ガスの置換を不要とすることで、他地域に比べて家庭用燃料電池発電設備を設置しやすい環境にする |

出所) 構造改革特別区域推進本部ホームページおよび三重県ホームページ等より作成

国によって規制緩和が採択され実現可能となったのは、石油コンビナート等特別防災区域内事業所の多様な安全確保措置<sup>\*4</sup>による施設配置等事業や、臨時開庁手数料の軽減による貿易の促進事業、労働者派遣事業に関する製造業務への対象業務の拡大などの計 8 件に過ぎなかったが、最終的に、規制緩和が四日市市の産業活性化に寄与

ることになったのは冒頭のとおりである。

## ③自治体側の率先的な行動

自治体側が呼びかけた取り組みに企業側がここまで深く協働できた背景には、四日市市行政職員の行動力がある。自治体は属地的であるのに対し、企業はいつでも最適な地域を選び、当該地域から転出すること

<sup>\*4</sup> 石油コンビナート等災害防止法（石災法）は、1974 年にコンビナートの事故防止を目的に制定され、特定通路の確保、製造・貯蔵施設の混在禁止といったレイアウト規制が定められている。しかし、四日市市で石油コンビナートの立地が始まったのは 1959 年であり、石災法が制定された頃には現在の姿に近いコンビナート群ができあがっていた。以来、四日市市のコンビナートは既存不適格状態となり、リニューアルの際には石災法に適合したレイアウトに変更することが求められた。しかし石災法に適合するように設備のレイアウト変更をするためには莫大なコストがかかり、実質的に不可能であった。

が可能である。自治体がどれだけ企業のために動けるか、こうした自治体の企業に対する協力体制があることで、企業も「どこでもよい」ではなく、「〇〇市だからここまでやってくれる」と、特定の地域に対する根強い信頼が形成されるのである。

また、四日市市の特区立案の際には、国との交渉、手続き等はすべて自治体が引き受けていたため、企業は問題点の洗い出し等に専念できたと考えられる。

#### ④各主体のインセンティブとなり得る共通目標の設置

職員が地域企業と対話して得られた地域ニーズから、地域の関係主体全員が納得し、一緒に達成すべき目標を設定して共有することが重要となる。

四日市市の場合、市の当初の目論見としては「企業の新規設備投資を促すことによって固定資産税収を得ること」が目標であった。しかし、新規設備投資を喚起するために、企業や県も一緒に達成すべき目標として、「企業が新産業への転換を図るとともに港および後背地の企業群の存在という立地の優位性を利用し、「工場＋頭脳」という知の集積を図ること」として解釈されたのである。

さらに、こうした目標は市全体の施策として位置づけることも重要となる。四日市市の場合、「技術集積型産業再生特区計画に基づき臨海部工業地帯等の産業再生を進めるとともに、中心市街地の民間開発を促進して地域の雇用拡大を推進する」を、2004年に策定された第1次行政経営戦略プランの4つの重点施策の一つとして位置づけた。また、引き続き2007年3月に出された「平成19～21年度 四日市市第2次行政経営戦略プラン」にも記されている。

#### ⑤トップからの支援

ガバナンスがうまく機能するためには、職員レベルでの多大な努力、取り組みが不可欠である。それに加えて、こうした個々の職員の取り組みを市長、知事等が適切に評価し、支援することが必要となる。このことで、職員のモチベーションが上がるほか、組織全体としての取り組みであると相手に認識され、相手の信頼を得られやすくなる。結果として、職員の動きがスムーズになり、プロジェクトのスピードアップにつながる。

### 3. 今後の課題：自治体における戦略的なガバナンス構築に向けて

四日市市の取り組みをみると、地域活性化に必要なガバナンスは、実行主体である職員のマネジメント力および関係主体との人的ネットワークによって構成されていることがわかった。そのため、戦略的なガバナンスを構築するには、自治体において優秀な人材を集め、育成し、意識づけを行っていくことが必要である。最後に、今後の課題を3点まとめた。

#### 1) プロジェクト専門家を育成する人事制度の構築

現在、ほとんどの自治体では、ゼネラリスト育成の考え方のもと、数年で職員が部署異動するシステムとなっている。部署異動の弊害として、プロジェクト担当者の交代によりプロジェクト発足時の危機感が薄れたり、後任者が関係者と新たな人間関係を構築するのに時間がかかるため、引き続きプロジェクトを推進していくモチベーションが下がる可能性がある。四日市市においても、プロジェクトメンバーが替わったことで、自治体と企業

のインフォーマルな意見交換の場は減っているとのことである。

そのため、特定の重要プロジェクトを実施している部署・期間においては、原則、職員異動を行わず、プロジェクトに落ち着いて従事できる人事制度を検討してもよいと考える。部署異動しないことによる人事上の不遇を除去し、むしろ、プロジェクト推進に適切な役職や報酬を用意することによって、担当者のインセンティブを維持もしくは高めていくことが重要である。

## 2) 地域に着眼した人材ネットワークづくり

四日市市の場合、企業側担当者との信頼関係は、担当職員の個人的つながりから始まり、プラットフォームを充実させる中で、地域の自治体・企業間のネットワークとして発展していった。このようなネットワーク形成のために、自治体職員が地域内の関係者と人的ネットワークを構築することを推奨できる土壌を用意しておくことが大切である。自治体内の部署異動だけでなく、自治体と地場企業との人事交流などが有効な方策となり得よう。

## 3) 外部からの人材誘致の促進

制度認定に資する提案を効果的に行うためには、国の動向、専門的知見等を有した人材とのネットワークが重要である。しかしながら、庁内にネットワークを有した適任者が存在しないケースも多い。このため、当該自治体の外部から必要な人材を積極的に誘致することも重要な方策である。1) で示したプロジェクト責任者は、庁内よりも外部に求める方がうまくいくケースもあろう。わが国では、中央政府のスリム化が進み、民間では、産業構造の転換が急激に進むことによって、多くの公務員、実務経験を積んだ民間人材が、現在とは異なる業種・職種を選択する可能性がある。その中には、地域貢献の視点から、地

元の公的な職種に就職したいと希望する者も少なからずいると思われる。各自治体は、職務環境の整備、待遇の向上等を行って、外部から熱意、能力、ネットワーク等のある人材を獲得する努力が必要である。

### 筆者

松岡 未季（まつおか みき）  
株式会社 野村総合研究所  
経営戦略コンサルティング部  
コンサルタント  
専門は、都市政策、自治体経営 など  
E-mail: m-matsuoka@nri.co.jp