

令和元年5月29日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03313

研究課題名（和文）比較事例分析に基づく多元的な行政主体間の連携・協働に関する実証研究

研究課題名（英文）Comparative Case Studies on Interagency Collaboration in the Public Sector in Japan

研究代表者

伊藤 正次（ITO, Masatsugu）

首都大学東京・法学政治学研究科・教授

研究者番号：40347258

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 11,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、複数の行政機関が連携・協働して活動する「多機関連携」の実態を、事例研究を通じて明らかにした。具体的には、児童虐待防止、児童発達支援、少年非行防止、公共図書館、労働基準監督、消費者保護、就労支援、地域包括ケアシステムという8つの分野における事例から、多機関連携の実態と課題を分析した。その結果、日本の行政では、多機関連携を効果的に進めるために、公式・非公式の会議体の設置や関係機関のワンストップ化、関係機関の役割分担のルール化といった方式が活用されていることが明らかになった。本研究の成果は、伊藤正次編著『多機関連携の行政学』（有斐閣、2019年2月）として公刊した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本書は、これまで日本の行政学で分析されてこなかった多機関連携について、事例研究に即してその実態を分野横断的に明らかにしたという学術的意義をもつ。同時に、人材や財源が減少している日本の行政において、多機関連携を、行政活動の質の維持・向上を図り、各種のリスクに対処するための効果的な手法として位置づけたという社会的意義を有する。

研究成果の概要（英文）：This study clarified the dynamics of interagency collaboration in Japanese public sector through case studies in eight fields: child abuse prevention, child development support, juvenile delinquency prevention, public library, labor standard supervision, consumer protection, employment support, and community-based integrated care systems. As a result, it made clear that multiple methods are used in order to effectively promote interagency collaboration in Japanese administration such as the establishment of formal and informal conference bodies, one-stop implementation of relevant organizations, and the creation of rules for sharing roles among relevant organizations. The result of this study was published as a book titled "Interagency Collaboration in the Public Sector," edited by Masatsugu Ito (Yuuhihaku, February 2019).

研究分野：行政学

キーワード：多機関連携 行政学 公共サービス 行政組織 事例研究

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

従来の日本の行政学は、類似した政策を担当する行政機関が多角的に分立している状況をセクショナリズムと捉え、その弊害を指摘してきた。また、国・自治体という異なるレベルの行政機関が同一の政策領域に関わっている状態は二重行政と捉えられ、その無駄と非効率性が批判されてきた。

しかしアメリカの行政研究では、多核型ガバナンス論（polycentric governance）や冗長性論（redundancy）のように、行政主体の多元性を積極的に評価する議論の系譜も存在する。また、1980年代以降に興隆した新公共管理論（New Public Management: NPM）も、行政機関の企画立案部門と業務執行部門の分離、省庁組織の機能別細分化等が効率性をもたらすと主張していた。他方、こうした多元的な行政主体間の「競争」の意義を強調する議論、特に NPM に対しては、1990年代後半以降、イギリスやニュージーランド等において、行政組織の過度の細分化が情報流通や人材育成に負の影響をもたらしているという批判が加えられるようになった。そうした中で、行政機関の連携によって政策目標や政策情報の共有を図り、行政サービスの質やサービス利用者の利便性を向上させる「多機関連携（interagency collaboration）」が提唱されたのである。

翻って日本の行政学では、NPM 批判の文脈で公共部門と民間部門の連携・協働を説くガバナンス論は提唱されているものの、公共部門内部の多機関連携に着目した研究はほとんど存在しない。むしろ、児童虐待防止や少年非行防止等における多機関連携が社会福祉学や刑事政策学で個別に研究が進められているのが実情である。そのため、分野横断的な行政学の視点から、日本の行政における多機関連携の実態と課題を多面的に分析する必要があると考え、本研究を開始した。

2. 研究の目的

本研究の全体的な目的は、多角的に分立している国・自治体の行政機関相互の連携・協働の実態を把握し、効果的な連携手法を探究することにある。従来の日本の行政学は、行政機関が多角的に分立している状況をセクショナリズムと捉え、その弊害を指摘してきた。しかし、人材・財源等の行政資源の利用可能性が限られる中で、行政サービスが提供される現場では、国・自治体の関係機関間の連携・協働体制を構築し、既存の行政資源を最大限活用することが求められている。本研究は、こうした行政機関の連携・協働を「多機関連携」と捉え、各行政分野の事例研究を行い、これらを相互に比較検討することによって、多機関連携の実態と課題を解明することを目的とする。これにより現代行政・地方自治の理論と実践の双方に対して具体的な貢献を行うことを目指す。

3. 研究の方法

本研究は、研究代表者・分担者・協力者が各分野の多機関連携の実態に関する事例研究を行ったうえで研究会を開催し、そこで得られた知見を代表者が理論的に整理するという帰納的な研究方法を採用した。4年間の研究期間を通じて、通算9回の研究会を開催した。

また、研究代表者・研究分担者・研究協力者が担当する8つの行政分野（児童虐待防止、児童発達支援、少年非行防止、公共図書館、労働基準監督、消費者保護、就労支援、地域包括ケアシステム）について、合同で関係者・担当者に対するヒアリング調査を行い、同時に研究会を開催してヒアリング調査で得られた知見の整理を行った。合同ヒアリング調査先は以下の通りである。

調査実施年月日	調査先	内容
2016年2月7～9日	北九州少年サポートセンター、福岡市子ども総合相談センター、福岡市役所	少年非行防止、児童虐待防止、観光振興等
2017年3月15～17日	徳島県民暮らし安全局、徳島県消費者協会	消費者行政等
2018年3月4～6日	大牟田市	地域包括ケアシステム、動物園行政等

さらに、専門家からの知見を得るために、以下の通り2回の研究会を開催した。

開催年月日	講師	内容
2015年11月5日	川崎二三彦氏（子どもの虹情報研修センター長）	児童虐待防止行政について
2016年9月30日	久保田崇氏（立命館大学大学院公務研究科教授）	子ども・若者育成支援推進法の立案過程について

以上の方法で研究を進める過程で、行政学者によるピア・レビューを受けることを目的として、2017年度日本行政学会の公募企画に応募し採択された。同企画では、代表者（伊藤正次）及び分担者（鈴木潔、松井望）が研究内容の発表を行い、討論者の青木栄一氏（東北大学大学院教育学研究科准教授）にコメントを頂いたうえで、会員との意見交換を行った。

以上のように、本研究は、ヒアリング調査等に基づく各行政分野の事例研究、専門家からの知見の提供、行政学者によるピア・レビューという方法を採用した。

4. 研究成果

本研究は、事例研究を積み重ねる帰納的な方法を採用しつつも、分野横断的な行政学の視点を設定することによって、日本の行政における多機関連携の実態を明らかにするとともに、その課題を浮き彫りにするという成果を得ることができた。具体的には、8つの行政分野の位置づけを改めて明らかにした上で、各分野を「場」「人」「制度」という3つの視点から整理することによって、日本の行政における多機関連携の全体像を描き出すことができた。

具体的には、まず、複数の行政機関が何のために連携するのかという連携の「目的」と、各行政分野の「機能」という2つの軸で本研究が扱った行政分野を整理した。連携の目的としては、行政活動をいわば「直列」でつなぐことにより、関係機関の連携によって対象者にとってシームレスな（切れ目のない）行政を実現すること、「並列」で展開される行政活動を組み合わせることによって単一の行政機関では実現困難なシナジー（相乗効果）を生み出すこと、という2つに大別することができる。他方、行政の機能は、大きくいえば、規制・規律づけと支援・助成に分けることができる。これら2軸を組み合わせ、本研究で扱った行政分野を対応させたものが次の表である。

連携の機能	規制・規律づけ	支援・助成
連携の目的		
シームレス （切れ目のない行政）	児童虐待防止（鈴木） 少年非行防止（手塚）	児童発達支援（関） 就労支援（伊藤）
シナジー （相乗効果）	労働基準監督（前田） 消費者保護（松井）	公共図書館（嶋田） 地域包括ケアシステム（荒見）

以上の整理を前提としたうえで、各行政分野を連携における「場」「人」「制度」という視点から改めて分析した結果、次のような知見を得た。

第1に、関係機関・担当者が連携を行うための「場」について、関係機関・担当者が情報共有を行う場として、各分野で公式・非公式の会議体が幅広く活用されていることが改めて明らかになった。ただし、会議体を単に設置するだけでは、関係機関が協働する行動連携につなげることができないため、会議体方式以外の連携方式が探究されていることも同時に明らかになった。また、関係機関を同一施設・フロアに入居させることも各分野で活用されており、場の空間設計が効果的な連携に影響を与えていることも明らかになった。

第2に、多機関連携を実際に担う「人」の要素は、各分野で多様な形態をとっている。連携を進めるためにはキーパーソンの存在や関係機関のトップの理解が重要であることが示された。また、職員の人事管理も連携を進めるための重要な手段である。複数の関係機関に対する専門職の分散配置や、異なる領域での執務経験者の受け入れ、関係機関の職との併任といった方式が活用されている。他方、専門職員の不足は各分野で深刻な課題となっている。

第3に、多機関連携を進める上で、公式・非公式の協定やルール、組織編制といった「制度」が果たす役割の重要性を改めて確認することができる。情報連携のための制度は各分野で整備されているが、同時に、労働基準監督と消費者保護の分野では、規制の相乗効果を発揮するため、関係機関が合同で監督・調査を行う行動連携を実現するための取り決めが整備されている。また、関係機関を同一部に置く組織再編や連携のハブ組織の設置によって、連携の制度的パターンを変更し、効果的な連携を促すことも試みられている。他方、国と自治体の役割分担とそれに基づく連携関係の制度化の程度は、分野ごとに大きく異なることが明らかになった。

以上のように、各行政分野では、多様な手法を組み合わせ多機関連携を模索していることが改めて明らかになった。また、各行政分野の分類との関係では、シームレスな連携を必要とする分野では、同一施設・フロアへの入居という「場」の空間設計が活用されていること、規制執行の相乗効果を高めるために、労働基準監督・消費者保護分野では行動連携のための制度が発達していることが明らかにされた。

以上の研究成果は、伊藤正次編著『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』（有斐閣、2019年2月）として公刊した。他方、本研究の実践的な課題としては、日本の行政における慢性的な人手不足は、多機関連携を促す要因としても作用する一方、専門能力に支えられた安定的な連携関係の構築を制約する要因としても作用していることが浮き彫りになった。人材や財源といった行政資源が減少していく我が国の行政においては、手持ちの資源を効果的に組み合わせ、シームレスな、あるいはシナジーを発揮できる行政活動を持続可能な形で展開していく必要性に迫られている。本研究で扱った多機関連携の手法は、今後の日本の行政・地方自治の持続可能性を高めるうえでも参考になると考えられる。同時に、本研究の成果からは、各主体が多様な連携手法を開発できる環境を整備することの実践的重要性を認識することができよう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計 24 件）

- (1) 嶋田暁文「竹の有用性・可能性・利用推進に係る課題」『地方自治ふくおか』68号、pp.5-43、2018年、査読無
- (2) 嶋田暁文「何が自治体職員の『働き方改革』を阻むのか」『都市問題』109巻7号、pp.38-46、2018年、査読無
- (3) 嶋田暁文「『平成の大合併』の総括的検討」『地方自治ふくおか』64号、3-37頁、2018年、査読無
- (4) 鈴木潔「自治体議会の司法政治学」『年報政治学』2018-1号、pp.47-69、2018年、査読無
- (5) 鈴木潔「日本の入管政策の動向」『専修大学法学研究所所報』56号、pp.69-79、2018年、査読無
- (6) 伊藤正次「自治体の行政委員会制度と執政制度」『公法研究』79号、pp.187-197、2017年、査読無
- (7) 松井望「『基本方針による管理』と計画化」『公共政策研究』17号、pp.40-51、2017年、査読無
- (8) Arami, Reiko, “How Do Municipalities Impact Parents Attitudes towards Childcare? Multilevel Analysis of Policy Feedback in Japanese Childcare Policy” 『名古屋大学法政論集』269号、pp.359-398、2017年、査読無
- (9) 伊藤正次「『企画型』官庁の復活？」『季刊行政管理研究』159号、pp.3-13、2017年、査読無
- (10) 嶋田暁文「レッド・テープ研究の動向と課題に関する一考察」『季刊行政管理研究』158号、pp.35-53、2017年、査読無
- (11) 伊藤正次「自治体の行政委員会制度」『都市問題』108(5)、pp.51-58、2017年、査読無
- (12) 青木栄一・伊藤正次・河合晃一・北村亘・曾我謙悟・手塚洋輔・村上裕一「2016年度文部科学省幹部職員調査基礎集計」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』66(1)、pp.177-198、2017年、査読無
- (13) 嶋田暁文「海士町における地域づくりの展開プロセス」『自治総研』2016年10月号、pp.1-34、2016年、査読無
- (14) 伊藤正次「第31次地方制度調査会における『ガバナンス』」『都市問題』107巻10号、2016年、pp.44-51、査読無
- (15) 松井望「連携手法としての協定」『季刊行政管理研究』154号、pp.16-30、2016年、査読無
- (16) 嶋田暁文「『地方創生』のこれまでと自治体の現在」『地方自治ふくおか』60号、pp.21-43、2016年、査読無
- (17) 島田佳吾・荒見玲子「協働事業提案制度の課題と再検討の状況」『静岡大学教育研究』13号、pp.1-13、2016年、査読有
- (18) 嶋田暁文「『増田レポート』再考：『自治体消滅』論とそれに基づく処方箋は正しいのか？」『地方自治ふくおか』60号、pp.3-20、2016年、査読無
- (19) 鈴木潔「法執行の評価・見直しに関する実践と課題」『専修大学法学研究所紀要』41号、pp.72-92、2016年、査読無
- (20) 鈴木潔「新しい危機的事業の発生に対応した法整備のあり方」『危機管理レビュー』7号、pp.35-49、2016年、査読無
- (21) 鈴木潔「多機関連携によるリスクマネジメント」『市政』764号、pp.46-47、2016年、査読無
- (22) 伊藤正次「自治と連携」『地方自治』817号、pp.2-17、2015年、査読無
- (23) 嶋田暁文「『公平性・平等性』要請に起因する硬直的な行政対応とその克服方策」『住民行政の窓』418号、pp.2-19、2015年、査読無
- (24) 伊藤正次「戦後首都警察制度の形成」『法学会雑誌』56(1)、pp.453-481、2015年、査読無

〔学会発表〕(計 20 件)

- (1) 荒見玲子「アメリカの家庭教育支援」日本教育制度学会第26回大会、2018年11月11日、神戸大学発達科学部
- (2) 嶋田暁文「NPO等による移動サービスをめぐる現状と課題」日本地方自治学会、2018年11月11日、金沢市ITビジネスプラザ武蔵・近江町交流プラザ
- (3) 手塚洋輔「被災者への経済支援の展開」東アジア日本研究者協議会第3回国際学術大会、2018年10月27日、京都リサーチパーク
- (4) 鈴木潔「児童虐待防止行政の組織管理」日本政治学会、2018年10月14日、関西大学千里山キャンパス
- (5) 関智弘「生活保護行政の組織管理」日本政治学会、2018年10月14日、関西大学千里山キャンパス
- (6) Arami, Reiko, “How gendered organizations in local offices impact the child care policy outcome?” The 25th IPSA World Congress of Political Science Association, July 23, 2018, Brisbane Convention & Exhibition Centre (BCEC), Australia
- (7) 嶋田暁文「もう一つの『働き方改革』と行政学にとっての意義」日本行政学会、2018年5月27日、東京大学本郷キャンパス
- (8) 伊藤正次「政策論議の『健全性』と合議制行政組織の役割」日本行政学会、2018年5月26日

日、東京大学本郷キャンパス

(9)関智弘「生活保護政策の実施過程」日本行政学会、2018年5月26日、東京大学本郷キャンパス

(10)Arami, Reiko, “How did the coercive boundary break the community ties? Evidence from the Fukushima evacuation case in Tomioka-machi,” Conference Within a Conference (mini-conference) on “CW11 Disaster Resilience and Recovery” at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association, January 4, 2018, New Orleans, Louisiana, USA

(11)伊藤正次「日本の就労支援行政における多機関連携」第九回公共治理国際学術検討会、2017年11月25日、台湾・台中市、国立中興大学国家政策與公共事務研究所

(12)伊藤正次「行政における連携の理論と就労支援行政における多機関連携」日本行政学会、2017年5月28日、関西大学高槻ミュージズキャンパス

(13)鈴木潔「児童相談行政における多機関連携」日本行政学会、2017年5月28日、関西大学高槻ミュージズキャンパス

(14)松井望「消費者行政における多機関連携」日本行政学会（公募企画）、2017年5月28日、関西大学高槻ミュージズキャンパス

(15)手塚洋輔「内閣レベルの行政改革とオーラル・ヒストリー」東アジア日本研究者協議会第1回国際学術大会、2016年12月1日、韓国・仁川広域市・ソンドコンベンションセンター

(16)伊藤正次「首長と行政委員会」日本公法学会、2016年10月9日、慶應義塾大学三田キャンパス

(17)嶋田暁文「海士町における地域づくりの展開プロセス」日本政治学会、2016年10月2日、立命館大学いばらきキャンパス

(18)Arami, Reiko, “What Causes Inequalities in Supporting Childcare Needs? Evidence from Variations in Local Childcare Policy in Japan,” 24th World Congress of Political Science, International Political Science Association, July 26, 2016, Poznan, Poland

(19)Arami, Reiko, “The Identity and Motivation of New Front-Line Workers in the Submerged Welfare State: Evidence from Care-Needs Certification of the Long-Term Care Insurance in Japan,” 2015 Annual Conference of the Eastern Regional Organization for Public Administration, October 18, 2015, Shanghai Administration Institute, China

(20)荒見玲子「就学前施設判定業務の行政学的分析」日本行政学会、2015年5月9日、沖縄県那覇市、沖縄県男女共同参画センターくるる

〔図書〕(計 17 件)

(1)小原隆治(編者)・稲継裕昭(編者)・松井望・伊藤正次(他9名)『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年、pp.97-120(伊藤) pp.215-234(松井)

(2)永井學・金井利之(編者)・五百旗頭薫(編者)・荒見玲子『大飯原子力発電所はこうしてできた 大飯町企画財政課長・永井學調書』公人社、2015年、全420p

(3)嶋田暁文(編者)・木佐茂男(編者)(他3名)『分権危惧論の検証』公人の友社、2015年、pp.11-15、79-82

(4)嶋田暁文(編者)・阿部昌樹(編者)・木佐茂男(編者)(他3名)『地方自治の基礎概念 住民・住所・自治体をどうとらえるか』公人の友社、2015年、pp.5-24

(5)伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔『はじめての行政学』有斐閣、2016年、全259p

(6)穴戸常寿(編者)・曾我部真裕(編者)・山本龍彦(編者)・亀井源太郎・伊藤正次(他6名)『憲法学のゆくえ』日本評論社、2016年、pp.474-528

(7)御厨貴(編者)・手塚洋輔(他10名)『大震災復興過程の比較政策分析』ミネルヴァ書房、2016年、pp.109-128

(8)御厨貴・手塚洋輔(他3名)『公共政策』放送大学教育振興会、2017年、pp.202-226、257-268

(9)北村喜宣(編者)・山口道昭(編者)・礒崎初仁(編者)・出石稔(編者)・田中孝男(編者)・松井望(他18名)『自治体政策法務の理論と課題別実践』第一法規、2017年、pp.273-290

(10)阿部昌樹(編者)・田中孝男(編者)・嶋田暁文(編者)(他9名)『自治制度の抜本的改革』法律文化社、2017年、pp.288-311

(11)Yutaka Tsujinaka(ed.), Hiroaki Inatsugu(ed.), Shinsuke Hamamoto, Ryunoshin Kamikawa, Yoshiaki, Kubo, Hidehiro Yamamoto, Sae Okura, Masatsugu Ito, Akiko Wada, Nozomi Matsui, Junro Nishide, Yasushi Ito, *Aftermath: Fukushima and the 3.11 Earthquake*, Kyoto University Press, 2017, pp.217-238(Ito), pp.277-302(Matsui)

(12)鈴木潔(他5名)『自治体行財政への参加と統制』敬文堂、2017年、pp.117-138

(13)稲継裕昭(編者)・松井望(他5名)『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』第一法規、2018年、pp.39-54

(14)大谷基道(編者)・河合晃一(編者)・伊藤正次(他8名)『現代日本の公務員人事』第一法規、2019年、pp.41-59

(15)金井利之(編者)・嶋田暁文(他8名)『縮減社会の合意形成』第一法規、2018年、pp.20-27、45-61

(16)伊藤正次(編者)・鈴木潔・関智弘・嶋田暁文・前田貴洋・松井望・荒見玲子『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』有斐閣、2019年、全238p

(17)青木栄一(編者)・伊藤正次・手塚洋輔(他4名)『文部科学省の解剖』東信堂、2019年、pp.75-96(伊藤) pp.135-166(手塚)

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.comp.tmu.ac.jp/msito/index.html>

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：荒見 玲子

ローマ字氏名：(ARAMI, Reiko)

所属研究機関名：名古屋大学

部局名：法学研究科

職名：准教授

研究者番号(8桁)：20610330

研究分担者氏名：嶋田 暁文

ローマ字氏名：(SHIMADA, Akifumi)

所属研究機関名：九州大学

部局名：法学研究院

職名：教授

研究者番号(8桁)：00380650

研究分担者氏名：鈴木 潔

ローマ字氏名：(SUZUKI, Kiyoshi)

所属研究機関名：専修大学

部局名：法学部

職名：准教授

研究者番号(8桁)：70726009

研究分担者氏名：関 智弘

ローマ字氏名：(SEKI, Tomohiro)

所属研究機関名：熊本県立大学

部局名：総合管理学部

職名：講師

研究者番号(8桁)：60796192

研究分担者氏名：手塚 洋輔

ローマ字氏名：(TEZUKA, Yosuke)

所属研究機関名：大阪市立大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：60376671

研究分担者氏名：松井 望

ローマ字氏名：(MATSUI, Nozomi)

所属研究機関名：首都大学東京

部局名：都市環境科学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：70404952

(2)研究協力者

研究協力者氏名：前田 貴洋

ローマ字氏名：(MAEDA, Takahiro)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。