

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 16 日現在

機関番号：25501

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2014～2016

課題番号：26380179

研究課題名（和文）融合型の地方自治制度における「二重行政」の研究

研究課題名（英文）Study of "the Double Administration" in the Local Autonomy System of the Fusion type

研究代表者

水谷 利亮（MIZUTANI, Riaki）

下関市立大学・経済学部・教授

研究者番号：00310897

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：融合型自治制度のもとで、政令市と府県が一見「二重行政」に見える施策・事業でも相互に補完・連携して自治を充実させている実態が多くあり、同様に府県と市町村との間の「二重行政」状態でも両者が補完・連携して、「良い二重行政」として垂直的な自治体間連携が行われていることを実証分析した。

これまでの自治制度で主なモデルと考えられていた「集権・競争型自治」のあり方と異なり、小規模市町村やそのような市町村間水平連携と府県とによる垂直連携など、多様な自治体間連携のあり方を組み込んだ「分権・協働型自治」モデルを充実させることも今後の地方自治のあり方として必要であることを考察した。

研究成果の概要（英文）： This study questions the negative categorization of “double administration” under the fusion model of local autonomy systems by analyzing several cases of “positive double administration” between ordinance-designated cities and prefectural governments and cities and prefectural governments which show how these two levels of government can work together, supplementing each other’s services and functions, and thereby enhancing local autonomies. This is a departure from the predominant “centralization/competitive self-administration” model within autonomy systems. It suggests that expanding a “decentralization/cooperative self-administration” model which incorporates various possible approaches to local autonomy cooperation is one necessary approach for the advancement and promotion of local autonomies.

研究分野：行政学

キーワード：二重行政 自治体間連携 垂直連携 府県機能 融合型地方自治

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 現在、わが国の政治・行政では、地方分権が「逆コース」をたどり始めている。政権交代により、地方政府の自由度を高めていた一括交付金制度が廃止され、中央省庁の「ひも付き」の補助事業による公共事業が拡大し、府県を廃止する「道州制」導入法案も準備されている。地方の大阪では、府と市の二重行政の無駄を省く名目で府に市の行財政権限を集権する大都市制度改革・「大阪都構想」が語られた。改めて、融合型の地方自治制度のもとで、広域的自治体である府県の機能と意義、府県と国あるいは市町村との「二重行政」機能分担のあり方が問われている。

(2) 「二重行政」に関しては、これまで二重行政の無駄や非効率(「悪い二重行政」)を指摘するものがほとんどで、「二重行政ムダ論」といえるものである。行政学などにおいては、実証的にも理論的にも「二重行政」の研究はあまりなされてこなかった。財政学において大阪市と大阪府における自治体商工行政を事例に実証研究を行った本多哲夫「大都市における自治体商工行政：大阪市と大阪府を事例に」(『経済学雑誌』2011年)では、「二重行政」を非効率であるとイメージでとらえる議論の危険性を指摘し、政令市と道府県の補完的支援体制の実態において「協調と競合」という相互作用が重要な要素の1つとなっており、府県と政令市・市町村が行政サービス提供など公共政策を実施する場合に、両者が協調・補完関係をもち相乗効果を発揮する点に注目した。「良い二重行政」の存在に焦点を当てたといえる。日本の地方自治制度は、概括例示方式によって府県や市町村がそれぞれ権限をもつ限り積極的に新たな政策に取り組むことができる「融合型」の特徴をもっているため、両者の間で類似事業・政策や類似施設が生じて「二重行政」の状況が生じることは避けられないし、必ずしも悪いことではない。「革新自治体」の時代など戦後の地方自治の歴史をみても、「二重行政」が公共政策の拡大や地方自治の発展・深化を推し進めてきたと考えられるからである。

## 2. 研究の目的

(1) 本研究は、行政学と地方財政論の視点から「融合型の地方自治制度における『二重行政』の研究」をテーマとして、融合型地方自治制度のもとで自治体政策において、広域的自治体・府県と基礎的自治体・市町村との関係における「二重行政」論に関して、「二重行政」の非効率やムダなど病理に偏っていた自治体現場を中心とした「二重行政ムダ論」・「悪い二重行政」論の視点に加えて、自治の総量を高めるなど連携・協働する「二重行政」の実態・機能といった「良い二重行政」の面にも注目して、既存の議論を整理・分析しつつ実証的に研究しながら理論的な仮説を提示す

ることを目的とする。

(2) その際、府県の地域的分権である府県総合出先機関を含めた府県機能と市町村の関係や、「二重行政」の具体的な改善策のあり方にも焦点を当てて研究する。

(3) 「二重行政」の機能的側面も含めて最新動向を踏まえて融合型自治制度がもつ柔軟性と可能性を再発見しながら、結果として府県制度を再評価することになり、国の出先機関改革と連動した道州制導入論やさらなる市町村合併論に対して批判的な知見と論拠を提供して、府県機能の具体的な維持・発展の方向性を学術的に提示する。

## 3. 研究の方法

(1) 3年間の研究期間内で、行政学と地方財政論・地方自治論の視点から、融合型の地方自治制度における府県と市町村の相互関係にみられる「二重行政」に関して、「二重行政ムダ論」・「悪い二重行政」と、連携・協働する「二重行政」・「良い二重行政」の両面を総合して行財政研究を行う。

(2) 20政令指定都市と47都道府県の行政資料が扱う「二重行政」とその問題に関する報告書・資料を収集し、自治体現場での論点・内容や傾向を整理・分析する。

(3) 行政学・地方財政論・地方自治論における学術的な文献研究を行う。

(4) いくつかの道府県・その出先機関と政令指定都市・市町村などで「二重行政」に関する全般的な実態と地域産業振興政策領域における実態について、さらに「二重行政」問題の改善策に先進的に取り組む自治体などでヒアリング調査・資料収集を行って、「二重行政」論に関する総合的な行財政研究を行う。

## 4. 研究成果

(1) 政令市と府県の事例分析からいえることは、ほとんどの地域では、公式、非公式を問わず、府県と政令市との相互の議論の場を設けて、具体的な「二重行政」と考えられる事案・問題ごとに解消に向けた検討と取り組みを丁寧に行っている実態がある。それらの取組みは、実際には「特別自治市構想」など抜本的な制度改革構想には関わりなく進められている。その特徴は以下のとおりである。  
一見「二重行政」にみえるような施策・事業であっても、歴史的経緯のなかで役割分担と棲み分けが行われている場合が多いことである。すなわち、名古屋市や仙台市の例にみられるように、具体的な調整・協議なしに、府県と政令市がそれぞれお互いの事業・サービスを把握しながら役割分担や棲み分けを意識した行政を進めてきた面が強いと思われる。

府県と政令市の首長間のコミュニケーションや協議を意識的に行っている地域では、特に相互に補完・連携したりしながら効果的な事業・サービスをめざしているケースが多いことである。このような事例としては、愛知県・名古屋市、広島県・広島市、京都府・京都市、新潟県・新潟市など多くあり、むしろ何らかの連携をとっていない地域はないといっていよい。

「二重行政」の調整に関する公式の研究會や協議の場において類似した施設や施策に関して検討や調整を行う場合、ケースごとに慎重な検討を進めたいうえで、統合・統一化を図るもの、府県と政令市の施設・施策を維持しながら相互に連携・調整を図るもの、府県と政令市の施設・施策における役割分担や棲み分けがなされており、それぞれの独自性を維持するもの、といった仕分けを行ったうえで、調整すべき事項について地道に検討・協議を進めていることである。丁寧な検討を積み重ねた場合、「二重行政」といわれるものを安易に統合・統一化すべきでない場合がむしろ多い。この例としては、京都府・京都市や広島県・広島市のケースが典型的である。

「二重行政」の調整に関する公式の研究會や協議の場をもたない地域も存在しており、その場合には具体的な調整課題などは明らかにされていない。ただし、そうしたケースにおいても、自治体によっては、関係部局間では日常的な連絡・情報共有、調整などを行っていると思われる。

「二重行政」解消の検討・取組みには、財政縮減の要請や新自由主義的行政改革論からの行財政合理化に傾斜した面がみられる一方、観光プロモーションや防災への連携した取組みなど、政令市と府県とが連携しながら新たな課題に取り組む例も多くみられることである。

(2) 京都府・京都市および大阪府・大阪市を対象として、具体的には地方衛生研究所と消防学校の事例分析を行い、府県と政令市との間の「二重行政」問題への対応を比較分析しながら検討した。

これまでみてきたように、府県と政令市で個別の事業ごとに調整・解消すべき「二重行政」問題・「悪い二重行政」は存在すると考えられる。あらためて「悪い二重行政」とは何かということについて試論的に整理すれば、事務事業、施設・組織等の調整を図ることによって効果的・効率的な行政が実現可能であり、調整を図ることによって府県と政令市の自治のあり方と住民による民主的統制のあり方を阻害しない、といった条件が存在するケース・場合であろう。ここでは、「効果的・効率的な行政」とは何か、それはどのようなものかについて十分な検討を必要するということである。政令市などの大都市自治体には、基礎自治体として住民に身近な行政サービスや施設等が求められるだけでな

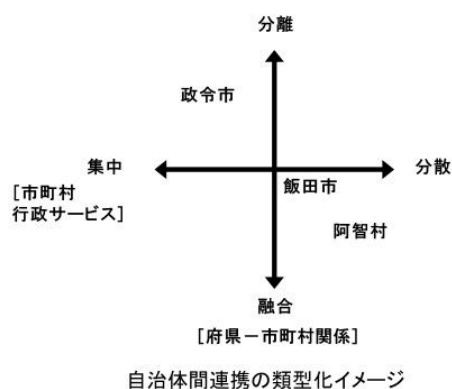
く、周辺の地域を含めた広範囲かつ高度な大都市行政課題や行政ニーズへの対応が求められてきた。そのため多くの義務的な事務権限を行使して行政サービスを実施するだけでなく、任意事務・事業においても府県と類似した事務事業を積極的に実施したり施設を整備・運営したりしてきたのである。ここでは、住民にとって必要な行政サービスが府県と政令市の両方によって「効果的・効率的」に提供されるという状況で「良い二重行政」が存在しており、それを「悪い二重行政」とみなして解消すれば、公共性が担保されなくなったり、住民サービスの低下が起こったり、住民の民主的統制が阻害されたりするおそれがあるのである。

府県と政令市の「二重行政」問題の解決には抜本的な大都市制度改革を必要とすると考えられるかどうかは、首長のスタンス・政治的主張によるところが大きい。大阪都構想や特別自治市構想など府県と政令市からなる二層制の自治制度そのものの「一元化」を図る制度改革論は、重層的自治を重んじる観点とは対極にあるといっていよい。重層的自治の観点から、地域の独自性やそれにもとづく住民ニーズの多様性、行政需要の独自性、住民自治の拡充を重視するためには、自治の「一元化」を図るよりむしろ「二元」・「三元」の自治のあり方を認め、必要な行政サービスの調整や共同化等を自治体間で進めればよいということになる。

実際、多くの自治体では、「二重行政」問題は個別事業ごとに丁寧に検討・協議・調整しながら地道に問題解決に取り組んでいる。一見「二重行政」にみえるような施策・事業でも、府県と政令市・市町村が相互に補完・連携しながら地方自治を充実させている実態もある。京都府・京都市による府市協調による調整は、そのような事例の一つであると考えられる。また、大阪府・大阪市による調整においても、消防学校のケースのように、実質的な機能分担・機能強化が図られている事例もある。他方で、大阪府・大阪市の地方衛生研究所の組織統合・独法化は、大都市がもつ歴史的役割についての視点の欠如した「大阪都構想」という大阪市廃止をとともなう大都市制度改革のパーツ・「方便」として検討されてきたことから、自治や民主的統制の観点や公共性の観点からの検討が不十分のままに進められてきたようにみえる。

(3) 地方圏域において市町村と府県などが織りなす圏域の自治体間連携のあり方に関して「分離・融合」軸と「集中・分散」軸による類型化モデルを提示した。自治体間連携における「集中・分散」とは、市町村が直接果たすべき「機能の大小に関する概念」で、市町村が水平連携で広域連合や定住自立圏など他の機関や制度に公的サービスの執行権限を移譲している度合いが、より多い場合が「分散」的で、その逆で市町村が執行権限

を直接に多くもっている場合が「集中」的であると。 「融合・分離」は、府県と市町村が垂直連携により「どの程度協働して公的サービスを提供するかという、機能面の協働度ないし重複度に関する基準」で、市町村が所管する政策領域であっても府県が市町村を支援・補完して重複・協働する度合いが高い場合は「融合」的、市町村が所管する政策領域に対して府県が協働・重複する度合いが少ない場合が「分離」的であると。 そうすると、図のように、市町村間の水平連携のあり方をみる「集中 - 分散」軸と、市町村と府県・府県出先機関との垂直連携のあり方をみる「分離 - 融合」軸をかけ合わせて、4つに区分する類型化モデルができた。



地方・「田舎」の市町村である長野県飯田下伊那地域圏域における阿智村などは、図の第4象限に分類され、分散・融合型の自治体間連携の特徴をもっていると考えられる。同圏域の飯田市は「分散」的ではあるが、実際に定住自立圏構想のほとんどの事務を町村に代わって担当し、阿智村などより相対的に左側の「集中」側によっているが、飯田市に対する長野県や下伊那地方事務所による支援・補完が圏域の町村ほどではないので、阿智村より相対的に上側で「分離」側によっていると思われる。

横浜市など政令市は典型的な「総合的な行政主体」で、府県との関係で「分離」を求めて自己完結的に処理できる仕組みにしたいと考えていることもあり「集中」的、政令市は府県との関係で「二重行政」などが指摘される場合もあるが、普通市よりも府県から権限移譲を多く受けており、「分離」的である。図の第2象限に分類され、集中・分離型の自治体間連携であると考えられる。

地方・「田舎」の圏域にある阿智村などと大都市の政令市を比べてみただけであるが、両者は自治体間連携の類型区分では対極に位置づけられたが、自治制度における二層制を基盤にして国との関係で「自治体全体（都道府県+市町村）」の「自治の総量」を拡充する視点に立つと、自治体間連携の度合いと区分が異なるだけであり、自治体間連携が多様な市町村が自律（自立）して地方自治

を行うためには不可欠な仕組みであると考えられるのである。

## 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計3件)

水谷利亮・平岡和久「『二重行政』の予備的考察 - 府県と政令市の事例をもとにして - 」『下関市立大学論集』59巻1号、査読無、2015年、pp.31-44。

水谷利亮「小規模自治体と圏域における自治体間連携 - 地方・「田舎」のローカル・ガバナンスの検討 - 」石田徹・伊藤恭彦・上田道明編著『ローカル・ガバナンスとデモクラシー: 地方自治の新たなかたち』法律文化社、2016年、pp.119-145。

水谷利亮・平岡和久「『二重行政』と自治体間連携の検討 - 京都と大阪の地方衛生研究所と消防学校の共同化事例をもとにして - 」『下関市立大学論集』60巻1号、査読無、2016年、pp.27-42。

〔学会発表〕(計1件)

水谷利亮・平岡和久「『二重行政』と自治体間連携の検討 - 京都、大阪、愛媛の事例をもとにして - 」四国財政学会、2016年5月14日、香川大学。

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

水谷 利亮 (MIZUTANI, Riaki)  
下関市立大学・経済学部・教授  
研究者番号: 00310897

(2) 研究分担者

平岡 和久 (HIRAOKA, Kazuhisa)  
立命館大学・政策科学部・教授  
研究者番号: 70259654