

平成 30 年 6 月 16 日現在

機関番号：32406

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03298

研究課題名(和文)被災自治体に対する垂直的な人的支援に関する研究 非常時における官僚の地方出向

研究課題名(英文) A Study on Personnel Dispatches from National Government to Affected Local Governments after the Great East Japan Earthquake

研究代表者

大谷 基道 (OTANI, Motomichi)

獨協大学・法学部・教授

研究者番号：80705939

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)：平常時における国から地方への出向人事については、国からの押しつけとする見解と自治体の自主的な招聘とする見解が対立しているが、東日本大震災の被災自治体への出向については、自治体サイドからの強い招聘に基づくものであったことが明らかになった。

また、出向者の役割についても、国との間の意思・情報の伝達役にとどまらず、国との激しい攻防を経て、交渉を軟着陸させる役割であったこと、復旧・復興に係る関係者間の合意形成に際し、時に憎まれ役になり、時に一歩引いた視点から冷静な意見を提示する役割を期待されていたこと、が平常時と比べて特に特徴的であることが判明した。

研究成果の概要(英文)： The central government frequently dispatches officials to local governments. There are criticisms that this system allows the central government to control local governments by imposing its own employees. However, an argument could also be made that local governments are actively asking the central government to send officials because such a practice will confer various benefits. As for the affected local governments after the Great East Japan Earthquake, this study found that they strongly asked the central government to send officials.

Regarding the role of national government officials on loan to affected local governments, this study found the following aspects. These officials aimed at a soft landing for negotiations between the central and local governments, and they occasionally expressed an independent opinion in a scene requiring consensus building.

研究分野：行政学、地方自治論

キーワード：出向官僚 中央地方関係 東日本大震災

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災では、14市町村の庁舎が損壊し、公務中に死亡・行方不明となった行政職員も330人に上る。復旧・復興の先頭に立つべき役場自体が機能麻痺状態に陥り、近隣の市町村も同様の状況に置かれていたため、近隣からの応援は望むべくもなかった。それ故、従前は殆ど行われなかった遠隔自治体からの職員派遣が活発に行われ、数多くの自治体職員が被災自治体の応援業務に従事した。

被災自治体の復旧・復興業務の支援に入ったのは自治体職員だけではない。国からの出向官僚を副市長などの幹部ポストに迎えた被災市町村も多数存在する。例えば、宮古市、石巻市、南相馬市は総務省から、釜石市は国土交通省と財務省から、大槌町は国土交通省から、陸前高田市は内閣府から、震災後にそれぞれ副市長・副町長を迎えている。これは平常時にはあまり見られなかったパターンの出向人事である。中央のキャリア官僚が政令市でも中核市でもない一般の市や町の副首長で出向するのは余程の特殊事情がある場合に限られる。

東日本大震災のような大災害に遭遇した場合、自治体はどのように対応すべきか。震災直後には様々な議論がなされたが、中には効率性を重視し、災害時にはもっと地方自治体に対する集権制を強め、中央政府が指示して自治体職員を動かすことができるような仕組みを作るべきだとする主張も見られた。中央地方関係で考えると、災害時は自治体の自律性を抑制しつつ集権的に国家がコントロールするという議論につながる。

中央官僚の地方出向については、従来、相反する2つの解釈がなされてきた。国が地方をコントロールするために中央官僚を地方に押しつけてきたとする解釈と、地方の側に出向官僚を受け入れる利益動機が大きかったことを重視する解釈である。今般の被災地への出向はどのように解釈すべきか。災害時は国が地方をコントロールすべきという発想の下で行われたものなのか。それとも、被災市町村からの求めに応じて行われた出向なのか。後者であるならば、被災市町村は復旧・復興行政において具体的にどのような利益を期待したのか。そして結果的にその利益を得ることができたのか。この点を追求した研究はそれまでには存在していなかった。

2. 研究の目的

本研究は、東日本大震災の被災市町村に対する国からの垂直的な人的支援の一つである中央官僚の出向について、その経緯、実態、効果等を明らかにするとともに、被災市町村はなぜ中央官僚の出向を必要としたのか、その政治的・行政的要因を明らかにすることを目的とする。

被災市町村への中央官僚の出向については、平常時の出向とはパターンが大きく異なるものの、そのような出向が実行された政治

的・行政的要因を学術的に検討した研究は今のところ殆ど見られない。本研究は、震災対応時の自治体運営体制の実態解明を関係者の記憶がまだ鮮明なこの時機を逃さずに行うことで、非常時における中央地方関係の実態を明らかにするとともに、それをもとに中央地方関係の理論モデルを検証し、非常時における国と地方の役割分担のあり方についての示唆を得ようとするものである。

3. 研究の方法

本研究の目的は、被災市町村への中央官僚の出向の経緯、実態、効果等を明らかにするとともに、被災市町村が中央官僚を必要とした政治的・行政的要因を明らかにすることである。加えて、を踏まえた非常時における中央地方関係の考察を通じ、日本の中央地方関係についての理論モデルを検証し、非常時における国と地方の役割分担のあり方についての示唆を得ることも、本研究の重要な目的である。

本研究に際しては、まず、について、国及び関係市町村の報道資料や議会議事録、新聞・雑誌記事、関係者の手記、研究者による被災地研究論文等を分析するとともに、関係者に対するインタビュー調査を行った。また、については、の結果を踏まえるとともに、国・地方の役割分担に関するこれまでの議論を振り返りながら考察を行った。

特に、実態の解明に大きな効果を発揮したのが出向当事者に対するインタビュー調査である。被災自治体への出向経験を有する複数の総務官僚へのインタビューにより、派遣に至る経緯から帰任に至るまでの様々な実態が明らかになった。

4. 研究成果

本研究の目的 に関しては、被災市町村の自治体運営にどのような変化が生じ、どのような人材を必要としたのかについて、国及び関係市町村の報道資料や議会議事録、マスコミ報道、関係者の手記、研究者による研究論文等を渉猟し、時間軸に沿った整理を実施した。同時に、被災市町村にどのような経歴を持つ人材が実際に出向してきたのかを明らかにするため、各種名簿等を用いて当該出向官僚のキャリア分析も行った。さらに、それらの背景を踏まえつつ、実際に被災自治体に出向した中央官僚へのインタビュー調査を実施した。その結果、以下の事実が明らかとなった。

未曾有の被害を受けた被災自治体では、膨大な復旧・復興業務に直面していた。その多くが何らかの形で国に出向を強く要請し、副市長などの幹部ポストに受け入れていた。出向元省庁は、国土交通省、財務省、経済産業省、内閣府など多岐にわたるが、最も多かったのは総務省であった。

出向官僚の受入れは、これまでに経験したことのない種類かつ膨大な量の業務を推進

するにあたり、様々な行政経験を有し、法令解釈等にも通じた人材を確保して、庁内の復旧・復興業務のとりまとめ役を担わせるとともに、多忙を極める首長の補佐役として充てることにあった。もちろん国とのパイプ役も期待されたが、実際には国との間の意思・情報の伝達役にとどまらず、国との激しい攻防を経て交渉を軟着陸させる役割も求められた。インタビュー対象者によれば、「地元職員が持っている知識と国から得た情報を総合的に勘案して着地点を見つけるような役割」が強く求められていたのである。また、復旧・復興に係る関係者間の合意形成に際し、時に憎まれ役になり、時に一步引いた視点から冷静な意見を提示するという、アウトサイダーならではの役割も期待された。

なお、今回の研究では、発災直後に行われた総務省からの短期応援派遣についても併せて調査研究の対象とした。短期応援派遣においては、後に行われた出向派遣とは異なり、自治体の外から問題点を観察するのがミッションであった。そして、そこで求められたのも、時に近視眼的になりがちな当事者としての視点ではなく、第三者としての冷静な観察眼であり、出向派遣の場合と共通する部分が認められた。

また、同じく目的 に関しては、中央地方関係に関する先行研究のレビューを行い、既存の理論モデルについて検証を進めるとともに、国と地方の重要な結節点の一つである都道府県東京事務所と中央省庁との関係についても調査した。さらに、平常時における中央官僚の地方出向についてデータの収集・分析も行い、近年の動向の変化を把握するとともに、非常時の地方出向との相違点の検証を進めた。

平常時における国から地方への出向人事については、国からの押しつけとする見解と自治体の自主的な招聘とする見解が対立しているが、本研究を通じ、東日本大震災の被災自治体への出向については、自治体サイドからの強い招聘に基づくものであったことが明らかになった。

自治体で幹部を担う人材が不足していた時代には、国からの出向が不可欠であった。しかし、地元人材の育成が進むと、必要があれば関係省庁から中央官僚を引っ張ってくるといった、より戦略的な人事を行うようになっていった。地方分権一括法が施行された2000年以降になると、特にその傾向が顕著になった。近年は、地方創生の影響もあり、かつては国からの出向が少なかった市町村において、自治体サイドからの強い要望を受けて国が職員を派遣する例が増えていった。これは省庁名簿の分析からも明らかである。

また、中央地方関係の変化を見るため、国と地方の結節点である自治体の東京事務所の活動についても分析を行った。その結果、かつては上意下達の情報伝達機関や陳情の拠点といった存在であった東京事務所が、中

央省庁職員と協調関係を築いて双方の必要とする情報を適宜融通し合うような存在へと変化を遂げていることが確認できた。

かつて垂直的な統制関係にあった中央地方関係は、現在では相互依存関係に変化していることが、出向人事を通じて、また、国と地方の結節点である東京事務所の活動を通じてもうかがえる。非常時においても両者の緊密な連携・協力が求められることはもちろんであるが、自治体が被災して十分な行政能力を発揮できなくなった場合には、国が垂直的な統制を発動するのではなく、被災自治体が求めるポストに国が必要な人材を送る形で関与するだけでも大きな効果が得られることが、本研究から示唆された。

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8件)

大谷 基道、稲継 裕昭、東日本大震災の被災自治体における出向官僚の役割、獨協法学、105号、2018、318-344

大谷 基道、都道府県における新たな政策に係る人材の確保、公共政策研究、査読無、17号、2017、69-82

大谷 基道、省庁県人会を通じた国と道府県のネットワーク、獨協法学、査読無、103号、2017、424-446

https://dokkyo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1304&item_no=1&page_id=13&block_id=17

大谷 基道、都道府県東京事務所の水平的な連携、獨協法学、査読無、103号、2017、424-446

https://dokkyo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1257&item_no=1&page_id=13&block_id=17

大谷 基道、道府県東京事務所の成立過程 戦前・戦中・戦後、名古屋商科大学論集 (NUCB Journal of Economics and Information Science)、査読無、60巻2号、2016、27-40

<https://ci.nii.ac.jp/els/contents110010022555.pdf?id=ART0010586283>

稲継 裕昭、自治体ガバナンスの実践とこれから、都市問題、査読無、107巻10号、2016、53-62

大谷 基道、新たな垂直連携は県の役割をどう変えるか、地方自治職員研修、査読無、678号、2015、20-22

大谷 基道、自治官僚の昇進と地方出向 出世コースと出向先との関係、名古屋商科大学論集 (NUCB Journal of Economics and Information Science)、査読無、60巻1号、2015、21-38
<https://ci.nii.ac.jp/els/contents110009930188.pdf?id=ART0010473340>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大谷 基道 (OTANI, Motomichi)
獨協大学・法学部・教授
研究者番号：80705939

(2) 研究分担者

稲継 裕昭 (INATSUGU, Hiroaki)
早稲田大学・政治経済学術院・教授
研究者番号：90289108