

機関番号：46401
 研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2008～2010
 課題番号：20530127
 研究課題名（和文） 平成の大合併後における複線型自治制度の実態と府県機能に関する実証研究
 研究課題名（英文） A Study on Multi-linear Local Government System and Functions of Prefectures in the Post "Heisei Municipal Merger"
 研究代表者
 水谷 利亮（MIZUTANI RIAKI）
 高知短期大学・社会科学科・准教授
 研究者番号：00310897

研究成果の概要（和文）：

本研究では、わが国の複線型自治制度における府県と府県出先機関の機能について分析した。アンケート調査分析から47都道府県の府県出先機関のあり方をみると、小規模町村数の多い地方の府県などでは総合出先機関型が比較的多かった。府県出先機関の地方自治における機能に注目すると、複線型自治制度の中で府県出先機関が政治・行政のアクターとして機能・役割を果たしている現実の一断面が明らかになった。また、府県の庁内分権の1つである「地域的分権」における府県の本庁・出先機関関係の類型化モデルを提示した。

研究成果の概要（英文）：

In this study, we researched functions of prefectures and prefectural field agencies in the multi-linear local government system. As a result, it was made clear that many prefectures in rural region have synthetic field agencies, and then prefectural field agencies have the functions of administrative and political actors in the multi-linear local government system. We showed an analytical model of decentralization in prefectural functions on relations between center and field agencies.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野： 行政学、地方自治論

科研費の分科・細目： 政治学・政治学

キーワード： 府県出先機関、複線型自治制度、府県機能、地域的分権、総合出先機関、庁内分権

1. 研究開始当初の背景

(1) 地方分権一括法施行・「平成の大合併」後で道州制論議が進展する現在、府県の財政規模・行政サービス供給の効率性に着目して道州制などの広域政府の制度導入が妥当だという分析があるが、そのような分析では民主

制に関する視点が弱く、現実の地方自治制度に関する実証分析も不十分であると考えられる。

(2) そこで、わが国の自治制度がもつ「柔軟性」と完全自治体化した府県が潜在的にもつ

可能性を再検討して、道州制論とは異なる地方自治の制度設計のあり方を考察することで、行政学においても少なからずみられる道州制導入論に対する批判的考察に新たな蓄積を加えたい。

(3)OECD 諸国の基礎的自治体の区域改革をみると、フランスなどでは合併政策をとらず自治体間協力・コミューン共同体が目覚ましく発展しており、その状況を「自治体間革命」であると指摘する。このような自治体間協力は基礎的自治体レベルでの分析であるが、分離型でなく融合型である日本の自治制度においては、府県・府県出先機関と市町村との自治体間協力にもその射程を拡大することが、自治制度の実態を分析するのに不可欠な視点・仮説であると考えられる。

2. 研究の目的

(1)本研究では、地方分権一括法施行・平成の大合併」後で道州制論議が進展する現在、行政学と地方自治論・地方財政論の視点から、わが国の多様な複線型自治制度の実態を明らかにする。

(2)複線型自治制度においては、府県出先機関とくに総合出先機関が重要な機能・役割を果たしており、完全自治体化した現行の府県が潜在的にもつ可能性と「柔軟性」を明らかにする。そして、道州制論とは異なる地方自治の制度設計のあり方を考察する。

(3)その際、府県の出先機関機能や、その圏域単位での府県－市町村政府間関係、府県と市町村に地域・コミュニティを含めた「自治の総量」のあり方にも注目する。

(4)府県の庁内分権の1つである府県出先機関制度のあり方を整理し、類型化するモデルを提示する。

3. 研究の方法

本研究は、3年間の研究期間内において、次のような方法で行う。

(1)複線型自治制度に関する内外の先行研究を検討する。

(2)47都道府県における複線型自治制度の近年の変化と現在の現状について、アンケート調査と資料収集によりサーベイして、全国的な鳥瞰図を素描する。

(3)「平成の大合併」後で人口1万人未満の小規模町村を多く抱えるトップ5の北海道、

福島県、長野県、高知県、沖縄県において、複線型自治制度の実態をヒアリング調査と資料収集により詳細に比較分析する。

(4)道州制導入論との関連で「四国州」に注目して、四国4県で(3)と同様に比較分析し、道州制導入論に対する批判的な検討を行う。

(5)それらの検討を総合し、日本における複線型自治制度の実態と府県機能のあり方を考察する。

4. 研究成果

(1)複線型自治制度分析の一環として、府県における府県出先機関の組織と予算のあり方を中心に現状と近年の変化について47都道府県に対して郵送によるアンケート調査を実施してサーベイを行い、全国的な鳥瞰図を描いた。

①1997年時点と「平成の大合併」の動向が一段落した2009年1月現在では、府県出先機関の類型は、一部地域総合型が8都県と1つ減り、一部個別型が9県と8つ減ったのに対して、完全総合型が4県から17道府県へと大幅に増加しており、完全総合型と、総合出先機関の総合・統合が「流行」しているといえる。完全個別型は今後4県が加わり、合計17府県となる。

②1978年から現在にいたるまで府県出先機関の類型にほとんど変化がない府県は合計16都県であり、他の31道府県は何らかの出先機関の類型を変える改革を行い、出先機関のあり方は「混迷状況」にあるといえる。

③府県出先機関制度の「混迷状況」における傾向として、「総合出先機関強化型」、「総合出先機関強化型」、「個別出先機関強化型」、「統合強化型」、「現状維持型」といった5つぐらいのタイプがみられる。

④出先機関の類型変化や出先機関の総合・強化した時期は、2001年度や2005年度あたりが多く、地方分権一括法や「三位一体の改革」の影響、市町村合併による基礎的自治体の規模の拡大、あるいはそれらの複合による影響が考えられる。

⑤小規模町村を多くかかえる府県の約8割が総合型の出先機関類型に、約5割が完全総合型に属しているため、小規模町村を多くかかえる府県と総合出先機関体制とは相関関係がある。

(2)府県出先機関は、複線型自治制度を構成

する主要な政治・行政アクターの1つである。

①府県出先機関は、政策過程や予算執行における情報と予算・権限の流れの中で府県の最前線・第一線において、府県本庁と、市町村や地域・コミュニティ、NPO、広域連合、関係出先機関などの多様なアクターと相互関係を形成しながら、複線型自治制度の結節点において政治・行政機能を担っている。

②府県出先機関が本庁と複合あるいは本庁を補完しながら、府県総体として抑制・媒介・参加の機能を担っており、そのことに注目すると、府県の本庁・出先機関関係は民主主義と関連した政治的な地方自治の場面であることが確認できる。

(3)府県機能の府県出先機関への組織内分権は、「地域的分権」といえる。

①最近の新しい組織再編の動向として、内部事務組織に本部制を導入して「庁内分権」を推進する取り組みがみられる。地理的に区分された圏域にある構成単位に組織内分権が行われている場合が「地域的分権」であり、総合出先機関への分権は地域的分権であるといえる。

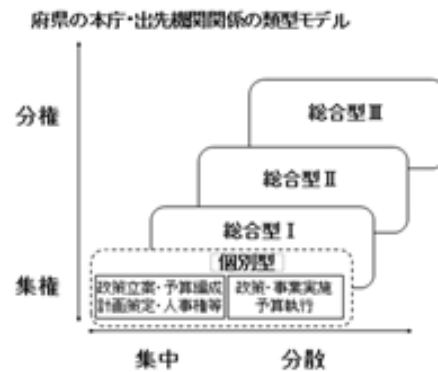
②地域的分権の推進のあり方として、予算編成（枠配分）・定数配分（枠配分）・人員配置（課長補佐級以下）の権限を各出先機関に委譲して、各出先機関が自律的に組織を運営・経営できる体制が考えられる。また、予算編成に関して、地域づくり補助金など一定程度の枠配分予算だけでなく、本庁の関係各部が予算編成を行う本庁各部局所管事業に関する出先機関要望の反映なども地域的分権のあり方の1つとなる。さらに、地域課題や地域ニーズにตอบสนองした圏域の地域振興計画などの策定権が考えられる。その地域振興計画策定過程には、地域政策懇談会のような圏域の市町村や各種団体、NPOなどの参加が組み込まれることも地域的分権の1つの要素として重要である。

(4)府県における行政組織内分権であり地域的分権としての府県出先機関のあり方を考えるにあたって、「集中・分散」軸と「集権・分権」軸を組み合わせた分析軸を使って、府県の本庁・出先機関関係の類型化モデルを提示した。

①行政サービスの提供業務が府県本庁に留保されている度合いが強ければ強いほど「集中」的なシステムで、その逆に府県出先機関が行政サービスの提供業務を実施する度合いが強ければ強いほど「分散」的なシステムとなる。こ

れらの行政サービス提供業務に関する実質的な決定権が府県本庁に留保されている度合いが強ければ強いほど「集権」的なシステムで、決定権が出先機関に委譲されている度合いが強ければ強いほど「分権」的なシステムとなる。そうすると、集権的集中システム、集権的分散システム、分権的集中システム、分権的分散システムの4つの類型モデルができる。

②横軸に集中・分散軸を、縦軸に集権・分権軸をとって府県における本庁・出先機関関係を個別型と総合型で整理してみると、下図のように考えられる。



③完全個別型は、出先機関が多くの事業を実施していたので基本的には集権的分散システムであったが、政策領域によっては集権的集中システムの領域もあったので、「個別型」として、集権的であり、「集中・分散」軸に広がって位置づけられる。完全総合型や一部個別型、一部地域総合型の出先機関制度は、とりあえずは分権的分散システムと考えられたが、出先機関に委譲されている権限の内容や程度により異なり、少ない場合は個別型とあまり変わらない「総合型Ⅰ」、一定程度の権限委譲がなされている場合は「総合型Ⅱ」、多くの権限委譲がなされている場合は「総合型Ⅲ」のように類型化できると考えられる。

(5)府県によっては、1つの本庁と複数の総合出先機関が協働して府県総体として府県機能を担っており、府県地域ニーズや地域課題への応答性が府県出先機関の応答性・応答能力に依存している面がある。また、市町村とくに小規模市町村にとっては、本庁との交渉能力・本庁への発信能力が問われる中で、圏域の府県総合出先機関が重要なパイプ役となって小規模市町村の代弁者として、府県本庁に地域のニーズや利害を伝達・発信することが期待されている面がある。市町村とくに小規模市町村にとって府県との政府間関係は、1つの府県・本庁との関係だけでなく、

圏域に配置された府県出先機関との関係の両面がある。

(6)小規模市町村が多いのは、大都市部を含む府県ではなく、多くは農山漁村や中山間地域をかかえた地方の府県である。府県総合出先機関が圏域の市町村や地域・コミュニティ、地方団体と多様な相互関係を形成しながら機能している地方の府県における複線型自治制度では、都市とは少し異なった地方自治の様相がみられ、都市行政学などでは十分に扱われない研究領域が存在する。

(7)日本の行政システムを先進諸国並みのグローバル水準に近づけて、地方分権パラダイムに転換していくとすれば、日本での地方分権の課題は、集権的分散システムを分権的分散システムの方に向けて移行させていくことが求められる。府県制度を廃止して道州制を導入する方向ではなく、府県制度を強化して、地域によっては府県の本庁・出先機関関係においても、集権的分散システムを分権的分散システムの方に向けて地域的分権を推進し、先の類型化モデルの総合型Ⅰから総合型Ⅱ、総合型Ⅲへ移行させていくことも考えられる。地域的分権により、府県本庁での総合政策化の試みに加えて、出先機関圏域で総合出先機関による企画調整機能の発揮など総合政策化が行われることで、地方自治制度に貫徹している縦割り行政の弊害が緩和することにもつながるかもしれない。また、地域的分権が推進されることにより、本庁より多くの府県職員が働く出先機関において、多くの職員が訓練されて、個々の職員の意識改革が進むことも期待される。

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4件)

①水谷利亮「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」『立命館法学』、査読無、5.6号、2011年、1440～1465頁。

②水谷利亮「府県の地域産業振興政策における行政計画と府県出先機関－高知県と愛媛県の比較分析－」『社会科学論集』、査読無、第98号、2010年、1～21頁。

③平岡和久・水谷利亮「地域産業振興における都道府県出先機関と基礎的自治体の機能と連携－長野県諏訪地域を事例として－」『社会科学論集』、査読無、第98号、2010年、79～94頁。

④水谷利亮・平岡和久「府県出先機関の組織と予算に関するサーベイ」『社会科学論集』、査読無、第95号、2009年、1～29頁。

〔学会発表〕(計2件)

①水谷利亮「府県制度における総合型出先機関と地方自治」(四国財政学会第49回研究会、2010年5月8日、香川大学)

②水谷利亮「複線型自治制度における都道府県の出先機関の実態と機能分析」(日本政治学会、分科会D3「現代日本政治分」、2009年10月11日、日本大学法学部本館)

〔図書〕(計1件)

①村上博・自治体問題研究所編『都道府県は時代遅れになったのか？－都道府県の役割を再確認する』、自治体研究社、2010年(水谷利亮「地方自治と府県出先機関の機能」、102～121頁)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

水谷 利亮 (MIZUTANI RIAKI)

高知短期大学・社会科学科・准教授

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