

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 26 日現在

機関番号：25501

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530180

研究課題名(和文) 複線型自治制度における地域産業振興と府県機能に関する実証研究

研究課題名(英文) A Study on Regional Industry Promotion Policies and Functions of Prefectures in Multi-linear Local Government System

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) 4,000,000円、(間接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、府県の地域産業振興政策において府県出先機関が、その出先機関圏域において政策実施機能に加えて政策立案機能を担っており、そのことを通じて地方自治の3機能のうち媒介機能と参加機能を担っていることを実証した。また、総合型出先機関は個別型出先機関と比べて実質的予算権限をもつ場合が多く、総合型出先機関はその予算権限を有効に使用して政策の総合調整機能を担っていることも実証した。

研究成果の概要(英文)：It has been proved that prefectural field agencies were bearing the policy-making function in addition to the implementation function in regional industry promotion policies of the prefectures in the prefectural field agency sphere, and were bearing the mediation function and the participating function among three functions of local autonomy through that. In addition, we demonstrated that overall-pattern prefectural field agencies often had substantial budget authority than an individual type prefectural field agencies in many cases, and the overall pattern prefectural field agencies used the budget authority effectively and carried the synthesis adjustment function of the policy.

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：府県機能 府県出先機関 地域産業振興 複線型自治制度 総合型出先機関

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 現在、わが国の政治・行政では「地域主権改革」のもとで国出先機関改革や道州制導入の議論が進展し、リーマン・ショック以降の国の緊急経済対策として各種補助金・交付金などが増大しており、改めて自治体による地域産業振興政策のあり方と意義が注目されている。「複線型自治制度」(新藤宗幸「自治体の制度構想」2002年)とは、府県と市町村の二層制を根幹におきつつ近隣自治の制度化や広域連合など特定目的の自治体を縦横に張り巡らした多様な実態をいうが、定住自立圏構想により中心市と周辺市町村が連携・協力するしくみや府県圏域をまたぎ国出先機関の「受け皿」を視野に入れた府県同士の広域連合発足など、複線型自治制度のさらなる多様化傾向がみられる。

(2) 「平成の市町村大合併」を経た後に、府県を廃止して新たに道州を設置する道州制論も根強く中央政府の政策課題として議論されている。自治制度における府県機能のあり方が問われているのである。

### 2. 研究の目的

(1) 「複線型自治制度における地域産業振興と府県機能に関する実証研究」として、行政学と地方自治・地方財政論の視点から、道州制導入の必要をいう政策領域の1つである府県の地域産業振興政策のあり方に焦点をあて、府県出先機関を含む府県の政策立案・実施・評価過程と財政・予算編成過程の実態を調査・分析する。

(2) その上で、大都市部ではなく地方の府県では、府県各出先機関圏域における府県出先機関の政治・行政的な機能・役割のあり方が効果的・効率的な政策実施の要因となることを実証し、道州制ではなく府県機能を強化する地方自治の制度設計のあり方を考察する。

(3) その際、商工・農林水産業政策と観光・地域づくり政策における府県出先機関とくに総合出先機関の機能・役割と、その圏域での府県・府県出先機関・市町村・地域・コミュニティ関係、自治の総量という視点、さらに東日本大震災の復興政策に関連した産業政策のあり方などの動向にも注目する。

### 3. 研究の方法

本研究では3年間の研究期間内で、行政学と地方自治・地方財政論の視点から複線型自治制度における府県・府県出先機関機能と地域産業振興に関して、次のように研究をすすめた。

(1) 地域産業振興政策に関する内外の先行研究を文献などで検討した。

(2) 地域産業振興政策のあり方で特徴のある地方の府県においてヒアリング調査と資料収集を行い、比較分析をして複線型自治制度の多様な実態を考察した。具体的にヒアリング調査を行った府県や府県出先機関と市町村における地域産業振興政策関係各課、外

郭団体、民間企業などは、北海道(北海道オホーツク総合振興局、北海道十勝総合振興局、空知総合振興局、池田町、訓子府町、北見市、帯広市、東川町)、青森県(青森県中南地域県民局)、秋田県(秋田県庁、平鹿地域振興局、横手市)、新潟県(新潟県三条地域振興局、一般財団法人三条地場産業振興センター、三条市)、長野県(長野県庁、長野県工業技術総合センター、長野県テクノ財団、長野県中小企業振興センター、長野県下伊那地方事務所、上田市、阿智村、南信州広域連合)、京都府(京都府庁、山城広域振興局、宇治市)、和歌山県(和歌山県日高振興局、和歌山県西牟婁振興局、みなべ町、田辺市、古座川町、田辺市本宮観光協会)高知県(高知県庁、土佐町)、徳島県(徳島県西部総合県民局)、大分県(大分県西部振興局、九重町)、熊本県(熊本県県南広域本部、芦北地域振興局、水俣・芦北地域雇用創造協議会)、関西広域連合などであった。

(3) 東日本大震災の復興政策に関連した産業政策に関する府県機能・府県出先機関機能についても岩手県(岩手県庁、岩手県沿岸広域振興局、岩手県宮古地域振興センター、宮古市、宮古商工会議所、岩手県漁業協同組合連合会、宮古漁業協同組合、民間企業)、宮城県(宮城県庁、宮城県北部地方振興事務所)、福島県(福島県会津地方振興局、大玉村、会津若松市)などでヒアリング調査と資料収集を行い、分析・考察した。

(4) 47都道府県の出先機関に対して府県出先機関の機能に関して、その実態・機能と意識に関する郵送によるアンケート調査を行い、その結果を分析・考察した。

(5) (1)~(4)を総合的に分析・考察し、複線型自治制度における地域産業振興政策と府県機能に関する研究成果を論文や図書などにまとめ、学会発表もを行い、研究目的を達成した。

### 4. 研究成果

(1) 本研究では、府県の産業振興政策領域における府県出先機関の機能について、政策過程における機能と予算・財政機能、地方自治の抑制・媒介・参加の機能のあり方を通して実証的に分析・考察を行った。

府県は自治体として地方自治の抑制・媒介・参加の機能を担っているが、それは知事の補助組織として知事権限に属する事務を地域的に分掌して府県本庁の事務・権限を地域的に分権されている府県出先機関が本庁と複合しながら、あるいは本庁を補完することで府県総体として担っているといえた。また、府県出先機関は、政策実施機能においてだけではなく府県の政策過程における政策立案や政策評価、フィードバックなどの機能においても重要な役割を担っている面があった。そして、複線型自治制度のもとで府県出先機関は、府県本庁や管内の市町村、地域・コミュニティ、地域団体などとの結節点

に位置して相互関係の中で連携・協働しながら行政・政治的な機能・役割を果たすことで、出先機関圏域で「自治の総量」を高めていると考えられた。

(2) 府県出先機関の政策形成や政策実施におけるあり方について府県出先機関のアンケート調査結果によれば、ほとんどの出先機関は出先機関エリアの地域振興ビジョン・構想や包括的な地域振興に関する計画をもっており、それらの計画策定で出先機関が関与していた割合は、個別型出先機関で6割と比較的高かったが、総合型出先機関では8割とそれよりもさらに高かった(表1、参照)。また、管内の諸団体などが参加して地域産業振興のあり方について協議・交流するプラットフォームを設置している割合が総合型出先機関で6割と、個別型出先機関の4割よりも高かったが、出先機関はそのような協議・交流を通して得た地域課題や地域ニーズをもとに政策形成を行っていることが推測される。これらのことから、総合型出先機関の方が個別型出先機関より高い割合ではあったが、府県出先機関が管内の諸団体などと協議・交流しながら、現場で地域計画の策定を通して政策形成機能を担っている実態を確認することができると思われる。

また、これらのことを総合型出先機関の政策領域別でみると、地域振興ビジョンなどの計画策定で関与している割合は「農林水産業」と「地域振興・観光」の両方とも高かったが、協議・交流するプラットフォームが「ある」割合は、「地域振興・観光」の5割よりも「農林水産業」では7割と高かった。これは、農林水産政策に関する出先機関の現場では普及指導員などの専門職が多く働いており、そのような専門職公務員の機能による面が関連しているかもしれない。

表1 地域産業振興の計画策定と協議の場

	総合型	個別型	総合型	
			地域振興等	農林水産業
地域振興計画あり	79%	71%	79%	80%
計画策定出先関与	74%	62%	68%	85%
協議会の場あり	59%	43%	52%	67%

(3) 府県出先機関の政策過程における役割・機能のあり方についての府県出先機関の産業振興政策関係部課長の意識に関して、府県出先機関のアンケート調査結果をみると、府県の総合型出先機関と個別型出先機関の区別なく府県出先機関のほとんどの部課長が利害調整機能と圏域の関連諸団体の意見取り込み機能を発揮していると考えていた(表2、参照)。地域ニーズに沿った事業実施機能については、総合型出先機関で個別型出先機関より少し高いが、6割から7割と多くの部課長がその機能があると考えていた。これらのことから、地域的分権により府県機能を現場で担っている府県出先機関の部課長は、現場で多様な諸団体の意見を取り込む

よう努めて多様な利害を調整して、一定程度の裁量権を行使しながら事業実施を行っている実態の一端が浮かび上がってくる。府県本庁とともに府県出先機関も地方自治の媒介機能を発揮しているといえそうだ。

また、事業立案機能と総合化機能の発揮に関する出先機関の部課長の意識については、総合型出先機関が個別型出先機関よりも高い割合で、半数が発揮することができると考えていることは、地域・現場でそれらの機能を担うことを目的に設置されている総合型出先機関が、実際に目的達成に向けて機能していることを確認することができる。他方で、残り半数の総合型出先機関の部課長は、そのような機能をあまり発揮できないという意識を持っていることも問題ではある。

表2 出先機関部課長の意識「できる」等の割合

	総合型	個別型	総合型	
			地域振興等	農林水産業
事業立案機能	47%	38%	49%	44%
事業実施機能	75%	57%	80%	74%
利害調整機能	87%	78%	83%	92%
総合化機能	47%	34%	58%	42%
意見取込・立案	82%	76%	86%	81%
意見取込・実施	88%	88%	89%	88%

(4) 府県出先機関の財政・予算権限については、出先機関が制度上の予算要求権を持たない府県がほとんどであることから、これまでほとんど注目されてこなかった。しかし、府県出先機関の予算権限についてのアンケート調査結果によれば、府県出先機関は実質的な財政・予算権限をかなり有していることが明らかとなった(表3、参照)。

表3 都道府県出先機関の予算権限

\ 類型	総合型	個別型	総合型	
			地域振興等	農林水産業
出先機関の財政権限の種類				
独自予算あり	44%	12%	67%	26%
立案・予算化できる事業あり	66%	12%	70%	64%
配分権限もつ補助金等あり	48%	29%	58%	40%

特に総合型出先機関は個別型出先機関と比べて実質的予算権限をもつ場合が多く、出先機関の独自予算がある場合が4割以上、出先機関が立案し、予算化できる事業がある場合が6割以上、出先機関が配分権限をもつ補助金等がある場合が5割近くある。また、総合型出先機関の政策領域別でみると、独自予算や配分権限をもつ補助金等については地域振興・観光分野がより多く有していることがわかる。ただし、出先機関が立案・予算化できる事業については地域振興・観光分野だけでなく、農林水産業分野も有している場合が多い。

以上の調査結果から、都道府県の出先機関の機能は、単なる執行機関にとどまらず、実質に一定の財政・予算権限をもつことが明らかとなった。そのことは、府県出先機関が所管地域や管内市町村の実情を踏まえた政策実施・調整機能を発揮していることを示唆するものである。

(5) 東日本大震災からの産業復興にかかわる府県の機能について、現地調査を踏まえて考察したが、その際、国と地方の役割分担論ではなく、「融合型」の国・地方関係が有効であるとともに、金井利之のいう「逆補完性の原理」が当てはまる可能性を示した。

具体的には、東日本大震災からの産業復旧・復興において高い効果があったことが指摘されているグループ補助金に着目した。グループ補助金は、国と県が連携して被災事業所の復旧を促進する支援制度として、国が制度的枠組みと財源保障を行い、県が補助要綱をつくり復興事業計画の認定や補助申請・交付の窓口になるという重要な機能を果たしていた。その点で、国・地方の「分離主義」的役割分担論では捉えられないことは明らかである。

さらに、岩手県宮古市や宮城県東部地域の事例をみたが、そこでは、産業復旧・復興においても、国・県・市町村といった重層的補完関係によって総合的に地域産業の復旧・復興支援が行われていることが確認された。また、本来ならば国が責任をもって支援すべき被災事業所の復旧に対して、被災自治体が支援の必要性を働きかけるなど現場からのフィードバック機能を果たすとともに、市・県のそれぞれができる支援を独自に開始し、国の支援策が後で打ち出されて予算措置がなされることにより、事後的に市・県の財政負担が軽減されるという構図がみてとれた。このことから、産業復旧・復興政策の一部で「逆補完性の原理」が働いていたという解釈が可能である。

(6) 産業復興において特徴的な制度をもっていたり、特色のある取り組みを進めたりしている事例として、新潟県三条地域振興局、秋田県平鹿地域振興局、熊本県芦北地域振興局と水俣・芦北地域雇用創造協議会の取り組みをとりあげた。

三条地域振興局は、三条市、加茂市、燕市、弥彦村、田上町の5市町村を所管地域とした総合型出先機関である。振興局は企画振興部、県税局、健康福祉環境部、農業振興部および地域整備部からなり、その他の県の機関である工業技術総合研究所県央技術支援センター、三条テクノスクール、農業総合研究所畜産研究センター、農業総合研究所職員研究センターなどと連絡調整を行い、総合行政を進めるために三条地域振興調整会議を設置していた。そこでは、必要に応じて専門部会も開かれている。

また、産業関係では随時、業界関係者とのコミュニケーションをとっており、観光振興

については市町村の担当者との会議も開催するなど連携をとっている。具体的には、三条市と燕市、燕三条地場産業センター等と連携した産業観光の視点での企画として「燕三条ものづくりメッセ」や「工場の祭典」などがある。農業関係では、管内市町村、農業委員会、JA、農業共済組合および県三条地域振興局により県央農業振興会議が設置されており、幹事会や5つの部会を設けて総合的な農業振興に取り組んでいる。

新潟県全体の計画である新潟県「夢おこし」政策プランは、2006年に策定された。政策プランを踏まえて県央地域での施策展開のために、にいがた県央地域振興計画が策定され、振興局ではそれにもとづいた施策展開を行い、それに引き続き2011年度から「にいがた県央地域の施策推進プラン」を策定し、総合的視点で施策を進めている。

三条地域振興局の予算権限としては、独自予算として地域振興戦略事業調整費、地域プロジェクト事業（一定枠）がある。また、振興局が実質的に立案・予算化する事業として、地域活性化モデル事業、地域プロジェクト事業（モデル）、地域活性化推進事業がある。

振興局の予算権限は、振興局の機能としての広域的な総合調整機能、コーディネート機能を発揮させるために、きめ細かいソフト事業と一定のハード事業とを独自の判断で進めることを可能としている。

秋田県平鹿地域振興局では、2011年度から横手市と「機能合体」を行っている。これは、平鹿地域振興局との管轄区域が市町村合併を行った横手市と同じになり、1地域振興局1市という状況のもとで、県と市の間で観光振興や道路の維持管理などで重複あるいは類似した業務を共同実施している。具体的には、両者は関係部署が同一のフロアで執務を行うワンフロア化や、事務事業の移管、類似業務の連携実施などを行って、住民サービスの向上、業務の効果的・効率的実施、行政コストの削減などを図っている。

秋田県の総合型出先機関である平鹿地域振興局に一定に権限と予算があり、基礎的自治体である横手市と広域的自治体・秋田県・平鹿地域振興局が重複・類似業務を現場で密接に連携しながら共同実施することで行政サービスの質と量が増加しているとすれば、圏域の自治の総量が拡大したといえる。

熊本県芦北地域振興局がかかわる水俣・芦北地域雇用創造協議会は、2011年度からスタートした「第五次水俣・芦北地域振興計画（計画期間：平成23年度～平成27年度）」に掲げられた重点施策である「産業振興と雇用確保による地域活性化」を実現するために、関係者の協力の場として設置された協議会である。この計画は、水俣病による健康被害と自然環境の汚染、地域の経済・社会基盤の疲弊や地域コミュニティの破壊などで大きな影響を受けた水俣・芦北地域の振興について、「熊本県の具体的提案を待って対処す

る。」という1978(昭和53)年の閣議了解に基づいて地域振興を図ることをめざして策定された地域振興計画である。実施する事業の予算は、国の補助金と県単からなる。水俣・芦北地域雇用創造協議会は、熊本県と地元経済団体等、水俣市、芦北町、津奈木町の計21団体で構成され、芦北地域振興局長が会長で、副会長は各市町長である。芦北地域振興局内に専任スタッフ(県職員と市町村職員)が常駐する事務局が設置され、芦北地域振興局の「別働隊」として、柔軟に機動的に市町村や地域団体・企業などとも連携がとられ、多種多様な地域づくりに関する事業に取り組みながら着実に成果を出してきている。

この地域振興計画と実施事業は、府県一般の制度・事業ではないが、現場の総合型出先機関内に事務局を置き、一定程度のソフト事業などの予算をもち、地域振興担当の専任職員として県職員と市町村職員を配置し、県と市町村・圏域の諸団体から構成される協議会で議論・決定・評価をしながら取り組まれているのである。

府県出先機関の地域づくり・観光や農林水産業など地域産業振興政策において担当する府県職員には、圏域の住民や地域団体と直接相互作用をもち、地域振興に関するノウハウや一定程度の専門知識に基づいて、裁量を行使しながら行政サービスの提供にかかわっている職員が少なからずおり、そのような職員はストリート・レベル官僚あるいは第一線職員であるといえる。そのような職員が機動的に柔軟に職務を担うことができる組織のあり方を考えるにあたって、水俣・芦北地域雇用創造協議会の制度と取り組み方法・内容は、1つのモデルとなる要素を含んでいた。府県出先機関の職員が第一線職員として積極的に職務を行うことが、府県出先機関と市町村、地域団体・コミュニティが行政サービスの政策実施過程で連携・協働しながら圏域で自治の総量を拡大するための条件の1つである。

#### (7) 本研究のインパクト

本研究は、これまで単なる執行機関として理解されてきた府県出先機関の多様な機能について明らかにした点で、この分野の研究の空白を埋める役割を果たしている。また、府県出先機関の財政・予算機能について具体的な分析を行った点も、この分野での貢献となっている。

#### (8) 今後の展望

本研究は、主として大都市部以外の農山村部や中小都市における府県の機能・府県出先機関の機能を中心として分析・考察した。今後は、大都市部における府県の機能について、いわゆる「二重行政論」の検討を含む調査・研究を行うことによって、トータルな府県の機能論を展開することが今後の課題であり、展望である。

#### 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7件)

水谷利亮・平岡和久「地域産業振興政策における府県出先機関の機能に関する分析 - 府県出先機関に対するアンケート調査をもとにして - 」『下関市立大学論集』、査読無、58巻1号、pp.1 - 19(発行予定、ページ未確定)、2014

平岡和久「ポスト『平成の合併』における小規模自治体と府県の役割を考える」『季刊自治と分権』、査読無、55号、pp.36 - 50、2013

平岡和久・水谷利亮「東日本大震災からの産業復興と府県の機能」『下関市立大学論集』、査読無、57巻1号、pp.57 - 61、2013

水谷利亮「自治体の地域振興政策とアカウントビリティ - 府県出先機関の機能と行政責任 - 」『下関市立大学論集』、査読無、第56巻第2号、pp.11-24、2012

平岡和久「地域主権改革と自治体再編・道州制」『京都自治研究: Kyoto 研究所報』、査読無、5号、pp.38 - 55、2012

平岡和久「東日本大震災と復興の基本方針をめぐって」『経済科学通信』、査読無、126号、pp.76 ~ 82、2011

平岡和久「東日本大震災と復興政策・財政の課題」『京都自治研究: Kyoto 研究所報』、査読無、4号、pp.66 ~ 82、2011

〔学会発表〕(計1件)

水谷利亮「自治体の地域振興政策とアカウントビリティ - 府県出先機関の機能と行政責任 - 」、日本行政学会2012年度研究会・分科会E「福祉多元化とアカウントビリティ」、2012年5月20日、慶應義塾大学

〔図書〕(計3件)

角田英昭・村上博・平岡和久『道州制で府県が消える』自治体研究社、130、2013

京都自治体問題研究所・京都府政研究会編『暮らしを支える京都府であるために ~ 京都府の存在意義と府政のあり方を考える ~ 』、株式会社田中プリント、94、2013

二宮厚美・梅原英治・高山一夫・川上哲・平岡和久・岡田知弘『福祉国家型財政への転換』大月書店、299、2013

#### 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