

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 17 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380160

研究課題名(和文) 地方政府内部における委任と監督に関する研究

研究課題名(英文) Study on the delegation and supervision in the local government of Japan

研究代表者

松井 望 (MATSUI, Nozomi)

首都大学東京・社会(科)学研究科・准教授

研究者番号：70404952

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、プリンシパル・エージェント理論を準拠しつつ、日本の地方政府内部の委任・監督構造を考察した。特に、地方政府内部での委任内容が一貫性をもちながら、受任者側の自律性を確保するという2つの課題をともに実現するための前提条件を明らかにすべく、理論面と実証面からの研究と考察を進めた。

資料調査では、各自治体の例規集、行政改革資料等の行政文書への調査を行った。インタビュー調査では、公有財産管理、健康政策、復興政策等の各政策分野を対象に上記の問いのもと実施した。以上の調査を踏まえて、地方政府内での委任内容の使い分けの実態を明らかにすることができた。研究結果は、研究論文として公刊をした。

研究成果の概要(英文)：In this research, I studied the delegation and supervision structure of the local government of Japan. Research question is as follows. Within local government, how the mandate to subordinates from the chiefs have been complied with. And, what can be assured of the subordinates of autonomy.

In order to clarify this research question, I investigated the document materials on delegation and supervision system, the interviews local governments. As research results, I published research papers.

研究分野：行政学，都市行政論

キーワード：地方政府 委任 監督 官僚制

1. 研究開始当初の背景

本研究では、プリンシパル・エージェント理論を準拠しつつ、わが国の地方政府内部の委任・監督構造を考察することとした。

従来の政治学・行政学では、立法府と行政府間の委任関係を対象に研究し、立法府からの委任による行政府の裁量が拡大する条件を明らかにしてきた。

しかし、委任は立法府と行政府の間で留まるものではない。受任側の行政府内は階統的であるため委任・監督構造が連鎖しているのが実際である。そして、同構造を支える委任制度は、規定内容の概括性から委任と受任の双方に裁量を与えてもいる。つまり、政府内での委任の運用は自律性が高い現状にあるのではないか、という問題意識をもった。

そこで、本研究では、政府内部では、どのように委任内容の一貫性を確保しつつ、そして、委任制度を使い分けるのか、と研究上の問いを設け、この問いを明らかにすべく、地方政府内の理論的分析と実態観察を通じた、政府内の自律性が発生する要因を考察することとした。

2. 研究の目的

上記の問いを探究するため、まずは、既存の委任研究の成果を踏まえた、理論的な特性を明らかにすることを目的と置いた。次いで、地方政府を対象に委任・監督制度の実態を明らかにすることを目的とした。これらの目的を明らかにすべく、本研究では、以下の(1)～(3)の課題に取り組むこととした。

(1) 委任理論の分析

委任に関しては、プリンシパル・エージェント理論を中心に、政治学や経済学による理論的・実証的な研究が蓄積されてきた。また、行政法学による行政組織論でも多く研究されてきた。本研究ではこれらの委任に関する各種既存研究を統合しつつ、地方政府内での委任・監督構造の理論的な妥当性を検証することとした。

(2) 委任・監督制度の分析

地方政府内の委任・監督制度は、要綱等の行政内規に根拠をもつ。研究代表者の従来研究において、各内規では概括的・例示的に規定されており、委任者と受任者の双方に裁量権を付与する現状を把握してきた。

しかし、内規の収集と分析は未だ部分的であった。また、制度特性の把握には、内規規定の変遷の追跡も不可欠である。

そこで、行政内規と制度運用に関する現状把握と資料調査を通じて、委任・監督制度の動態を明らかにすることとした。

(3) 委任内容の分析

近年、首長候補者は数値目標や工程表を示したマニフェストを提示し選挙に臨むことが多い。そして、当選後には、マニフェストを具体化するため、予算や計画、人事・組織的な対応を行ってきた。

本研究では、これらのマニフェストが当選後の地方政府内での受容をテーマに、予算編成、組織編成、定数管理・人事管理、計画策定の4つの分野を対象とする実態把握を通じて、委任の具体化の過程を明らかにすることとした。

3. 研究の方法

本研究では、日本の地方政府内での委任と監督に関する制度(委任規定、決裁規定等)を対象に考察を進めた。

現在、これらの制度は個別地方政府での公表が進み、比較的接近しやすい環境にある。一方、各規則は統一的な観点から集積した既存データは構築されておらず、制度間の比較分析を困難にしている。そのため、本研究の基盤整備作業として、委任と監督に関する制度の収集を進めた。

また、運用状況は制度と同様に統一的なデータは不在であり、制度運用は明らかにされていない。そこで運用状況を把握するためにも、個別地方政府に対する聞き取り調査の実施が不可欠となる。

本研究では複数部門、各自治体の経験者等に対して、多角的な聞き取り調査を行った。

4. 研究成果

上記の研究背景、目的、方法のもと3年間にわたり研究を進め、次の研究成果を得た。

まず、研究期間を通じて、委任と監督に関する各種行政資料(委任規定、決裁規定等)の収集とその整理を進め、上記の目的(2)を行った。同研究を通じて、委任と監督制度の全国的な傾向性の把握を試みた。

初年度は、収集した委任規定、決裁規定等の行政資料に基づき各制度間の運用状況を明らかにした。これにより、各制度を使い分ける現状を検証した。具体的には、委任制度として、専決、委任、代決、直接決定の4類型をもとに、事案の重要性と決定の不確実性のなかで、委任制度の選択が実施されることを明示した。これにより、上記の目的(1)で示した既存の委任に関する理論的な理解では、固定的な制度とも解されてきた同制度が、使い分けられる現状を明らかにした。講義の委任の制度条文同研究に関しては、下記「5. 主な発表論文等」の通り、公刊した。

上記の目的(3)で示した委任内容の分析に関しては、長のマニフェストの既存制体系の受容を対象に、委任と監督構造に関する調査と考察を進めた。

以上のように初年度は研究を進めつつも、

当初の研究計画では更に制度を一般的に考察分析する計画であったが、制度運用においても多様な現状があることが把握できたこともあり、よりその実態を把握すべく研究方法を次年度以降修正することとした。

2年度目は、上記の目的(2)に該当する資料調査を継続的に進めるとともに、上記の目的(3)に該当する調査をすすめた。

まずは、初年度から引き続き、委任内容の分析を進めた。具体的には、福井県を一とする各県における知事選挙時に提示されたマニフェスト(公約)が行政組織内に摂取される構造について現地調査をもとに研究を行った。同研究では、首長交代前から持続する政策体系と新しい政策(体系)との間で既存政策体系にマニフェストが受容される場合、併設される場合、マニフェストにより刷新される場合があることを検出し、これにより行政組織内部で、長のマニフェストの内容が異なることにより、行政組織内の受容後の監督制度も考察しており、その使い分けを明らかにした。また、あわせて受容同研究に関しては、下記「5. 主な発表論文等」の通り、公刊した。

上記の目的(3)を進めるうえでは、初年度の経験を踏まえて、対象をより焦点を絞り、個別事例への接近を試みた。その際、政策分野を、一つの自治体のなかでも施設毎に委任と監督の構造が分離と融合は併存する公有財産管理に新に定めた。

対象自治体も上記の目的からは変更し、財政規模が極めて厳しい自治体である夕張市、豊かな財政力をもつ首都圏近郊の市区(武蔵野市、新宿区、鎌倉市)等に対する調査を行った。

最終年度は、2年間の調査研究と引き続き、上記の目的(3)に該当する個別自治体への聞き取り調査を実施した。2年度目の経験からも、さらに個別事例からの接近の必要性も痛感したこともあり、3つの政策分野を定め、研究を進めた。

一つめは、2年度目と同様に公有財産管理の調査である。公有財産管理に関して、庁舎等の施設集約を進めた紫波町に対する調査を行い、長からの組織内部への委任が実現するプロセスを明らかにした。

二つめは、健康政策である。健康政策では、長の意思として受動喫煙政策の実現を構想されたものの、条例としての規制には実現には至らなかった、東京都の実例を対象にプロセスを明らかにした。同研究内容は、下記「5. 主な発表論文等」の通り、報告を行った。

なお、二つの政策分野に関する研究は、今後更なる研究を積み重ねたうえで、公刊に向けた準備を進めていく予定である。

三つめは、復興政策である。特に、震災復旧時での一般職員の対応に関して、部署毎での対応、平常業務と非常時業務の振り分けの現状を明らかにした。具体的には、復旧時と復興時の二つの時点間での業務内容を比較

しつつ、前者の時期についても平常業務を併存しつつ、業務の委任と監督が進められたことを明らかにした。同研究に関しては、下記「5. 主な発表論文等」の通り、公刊した。

以上3カ年の研究を通じて、地方政府内での委任制度の使い分けの実態を把握することができた。他方で、その使い分けの前提条件の把握に関しては、上記の個別自治体毎、政策分野毎での使い分けが明らかになるにつれて、地方政府内部に留まらず、外部要因によって規定されることも把握できた。

これらの使い分けに至る前提条件を更に規定する要因については、次なる研究課題であることを把握できたことも研究成果となった。

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 0件)

〔学会発表〕(計 1件)

松井望「タバコ規制とローカル・ガバナンス」ソウル市立大学・首都大学東京 国際学術交流会韓日のローカルガバナンスの現在と未来(2015年11月27日)、ソウル(大韓民国)

〔図書〕(計 6件)

小原隆治、稲継裕昭、天川晃、阿部昌樹、松井望、伊藤正次、北村亘、西出順郎、和田明子、大谷基道、西田奈保子、竹内直人、河合晃一『大震災に学ぶ社会科学第2巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年、338頁(215-234)。

小原隆治、稲継裕昭、天川晃、阿部昌樹、松井望、伊藤正次、北村亘、西出順郎、和田明子、大谷基道、西田奈保子、竹内直人、河合晃一『大震災に学ぶ社会科学第2巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年、338頁(73-93)。

宇野重規、五百旗頭薫、金井利之、林知更、伊藤正次、砂原庸介、井手英策、谷聖美、松井望、荒見玲子、上神貴佳、宮崎雅人、佐藤健太郎・稲吉晃『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』有斐閣、2015年、356頁(217-239)。

小島卓弥、恒川和久、南学、岡田直晃、八上俊宏、佐藤勇悦、寺沢弘樹、藤塚哲史、金城雄一、松野英男、八上俊宏、定野司、小野達也、松井望『ここまでできる実践公共ファンリティマネジメント』学陽書房、2014年、272頁(247-262)。

玄田有史、中村圭介、建井順子、加瀬和俊、長谷川健二、稲継裕昭、中村尚史、橋野知子、

宇野重規, 松井望, 荒見玲子, 橘川武郎, 阿部彩, 金井郁, 羽田野慶子, 石倉義博, 西野淑美, 元森絵里子, 西村幸満, 平井太郎, 佐藤慶一, 五百旗頭薫, 谷聖美, 末廣昭, 佐藤由紀, 大堀研, 稲吉晃東大社研・玄田有史編『希望学 あしたの向こうに 希望の福井, 福井の希望』東京大学出版会, 2013年, 448頁(176-183).

金井利之, 金井利之 = 松井望, 光本伸江, 喜多見富太郎, 鈴木潔, 山口道昭, 大杉覚, 村上祐介, 田口一博『組織・人材育成』ぎょうせい, 2013年, 328頁(37-71).

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計 0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
取得年月日:
国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

website of nozomimatsui
<https://sites.google.com/site/nozomimatsui/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松井望 (MATSUI NOZOMI)
首都大学東京・社会科学部研究科・准教授
研究者番号: 70404952

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号: