

『都道府県出先機関の実証研究：
自治体間連携と都道府県機能の分析』
水谷利亮*・平岡和久**著、法律文化社、2018年

入 谷 貴 夫†

1. 本書の成り立ち

平成の大合併時、多くの都道府県が市町村に対して合併を推し進めていた時期に、長野県栄村で「第1回小さくても輝く自治体フォーラム」（2003年2月）が開催された。その後、長野県阿智村や宮崎県綾町などでも開催され、2019年10月には「第24回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 南牧村」が群馬県南牧村にて開催された。

当フォーラムが開始された初期の頃、長野県市町村「自律」支援プランの下、下伊那地域は「新たな自治体運営『南信州モデル』実践プラン」を掲げ、小規模町村の自律に向けた新たなあり方を模索していた。

著者である水谷利亮教授（下関市立大学経済学部）と平岡和久教授（立命館大学政策科学部）は、それらの動向に刺激され、市町村合併論や道州制論と異なる、現行の二層制の地方自治制度のもとで小規模自治体実践してきた自治の蓄積、都道府県の機能がもつ可能性、および地方自治制度がもつ政治・行政的な機能・役割の広がり可能性に着目して、都道府県出先機関を含む都道府県の機能と自治体間連携に関する実証研究を約10年間行ってきた。本書は、この10年間の研究成果をまとめたものである。

2. 本書の構成

本書は、重層的な自治制度のもとでの重層的な自治体間連携において主要なアクターのひとつと考えられる都道府県出先機関に焦点を当て、その機能や新たな可能性について実証的に分析している。

具体的には、都道府県の総合出先機関が、都道府県本庁と市町村との結節点において本庁とともに地方自治の抑制・媒介・参加の機能を分担・分有しながら、市町村支援・補完機能を発揮して小

* 下関市立大学経済学部教授

** 立命館大学政策科学部教授

† 宮崎大学地域資源創成学部教授
e02001u@cc.miyazaki-u.ac.jp

規模自治体の自治や「周辺」地域、そこに住む住民の生活を維持・発展させてきた実態に注目して分析・考察している。

都道府県出先機関の機能についての研究は、自治体間連携の時代において、都道府県合併のような道州制とは異なって、現行の二層制を維持しつつ都道府県機能を強化する地方自治の制度設計のあり方を検討するために必要な研究でもあるとしている。

本書の構成は、以下の通りである。

序章：重層的な自治体間連携と都道府県機能の再検討。

第1章：都道府県出先機関の機能やあり方に関するこれまでの先行研究の整理。

第2章：47都道府県のアンケート調査をもとにした出先機関のあり方の概観、予算編成過程と予算権限についての整理・分析。

第3章：出先機関への地域産業振興政策アンケート調査結果の整理。

第4章：総合出先機関の機能と役割の分析。

第5章：総合出先機関類型としての愛媛県の地方局制度と鳥取県の総合事務所制度における本庁・出先機関関係や都道府県出先機関への「地域的分権」のあり方の分析。

第6章：地域産業振興における都道府県本庁・都道府県出先機関と基礎自治体の機能について長野県諏訪地域の検討、民間機関を含む自治体間連携・多機関連携のあり方の解明。

第7章：都道府県と政令市の「二重行政」への対応策に関し、公衆衛生関係研究所の統合・共同化と消防学校の統合・共同化の事例としての京都府と大阪府の比較分析。

終章：「集権・競争型自治」の分析、ならびに「分権・協働型自治」において都道府県と都道府県出先機関がもつ機能を充実させる制度改革の方向性を地方財政論の視点から模索。

3. 本書の独自性

本書の独自性は、以下の点にある。

第1は、地方自治における自治体の抑制・媒介・参加の機能に着目している点である。すなわち、「地方創生」政策＝「創造的破壊」政策は、内発的発展論や「自治の総量」論の観点からみれば問題が多いが、「地方創生」政策は自治体の自発的な計画や自治体間連携を重視していることから、市町村や都道府県が地方自治の抑制・媒介・参加の機能を発揮することにより「地方創生」の「罨」を超越する可能性があることを論証している。

第2は、「自治の総量」論である。本書の重要な結論は、コミュニティ自治＋市町村＋広域連合等＋都道府県などの「自治の総量」のあり方が内発的発展を支える条件に深く関連するとすれば、自己完結主義や分離主義を超えて、都道府県や出先機関の機能を再評価すべきだということである。また、市町村間の水平連携や都道府県・市町村間の垂直連携についても、内発的発展や「自治の総量」の観点から評価すべきということである。

4. 本書の意義

(1) 都道府県研究における貴重な研究成果

地域研究の分野では市町村やコミュニティを対象とした研究が大勢をしめており、都道府県の研

究は稀有である。このため、都道府県レベルの地域研究が求められている。

評者も高度成長期の府県レベルの地域政策について、拠点開発方式を導入し外来型開発を推進した大分県と根幹的事業方式を採用し内発的発展を企図した京都府を比較分析した（入谷, 2018）。本書は、都道府県の出先機関に焦点を当てた都道府県研究である。都道府県が“集権・競争型自治”に替わる“分権・協働型自治”の方向でその機能を発揮することにより内発的発展を推進しうることとを、長野県・愛媛県・鳥取県などの事例を対象にして論証している点で都道府県研究における新たな研究成果である。

(2) 出先機関に焦点を当てた研究の意義

都道府県の本庁ではなく都道府県と市町村の実態的な結節点である出先機関に焦点を当て、その予算編成と予算権限の分析、産業振興政策を中心とした機能分析、具体的な事務レベルの分析、二重行政への対応策を検討している。このことにより、都道府県と市町村との関係性を具体的に分析することに成功している。

(3) 「自治の総量」論の評価

長野県飯伊地域を1単位・圏域と捉え、長野県本庁の当該圏域における「自治の量」と下伊那地方事務所などの都道府県出先機関プラス14市町村の「自治の量」、広域連合と定住自律圏構想による「自治の量」、さらに自治会などコミュニティにおける「自治の量」が合わさって、それらの総体を飯伊地域・圏域における「自治の総量」と把握し、これらの自治の協力や競争により「自治の総量」が拡大するとしている。これは、地方自治を定量分析することに止まらず、その定性分析を志向した方法論であり地方自治の分析視角として有効である。

(4) 5つの都道府県機能論

「自治の総量」論からみた都道府県の機能と地方自治法による都道府県の3機能をさらに豊富化する観点から、先行研究の成果を取り入れつつ都道府県の機能を次の5点にわたって整理している。

- ①広域行政機能：複数の市町村にまたがる公共事業、環境対策、防災などの広域的な行政機能である。
- ②市町村補完・支援・媒介機能：補完機能は都道府県による媒介機能と支援機能を伴っている。
- ③抑制機能：政府の画一的な規制や過剰な介入を抑制する「防波堤」の機能である。
- ④参加機能：都道府県への学習と参加による地域民主主義の実践としての機能である。
- ⑤調整機能：都市自治体と農村自治体の間の行財政や政策の調整機能である。

これらは、都道府県と市町村が連携する“現場”である出先機関の分析を通して得られた成果であり、地方自治論における都道府県分析に成功している。

参考文献

入谷貴夫（2018）『現代地域政策学：動態的で補完的な内発的発展の創造』法律文化社。