



## 府県連携による政策の特性と課題

著者	野田 遊
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	8
号	2
ページ	111-125
発行年	2006-12-22
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	<a href="http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000011034">http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000011034</a>

## 府県連携による政策の特性と課題

野田 遊

### あらまし

道州制導入に向けた過渡的な行政体制として府県連携が注目されているが、府県連携は期待される機能を果たしうるのであろうか。府県連携に期待される機能が果たされていれば、府県連携はそれなりに有効な体制整備であると判断され、道州制導入に向けた過渡的な行政体制として位置づけても問題はない。片や期待される機能が果たされていないのであれば、連携の限界が明確になり、道州制導入に向けた有効な連携実績の蓄積にはならず、その限界を克服する体制整備として、全国同時による道州制導入も一定の根拠をもつことになる。

本稿では、まず府県連携がどのような目的によってなされるかを検討し、府県連携の組織活動の適応パターンについて明確にすることから議論をはじめている。そのうえで、府県連携の可能性の検証方法を検討し、府県連携による政策特性の分析を行った。具体的には、プログラム明確性、課題設定・企画検討段階、事業実施段階（ハード、ソフト）コストという形式的区分のほか、想定便益の絶対値の大きさといった実質的区分により連携可能性を検証する方法であり、先行事例として関西広域連携協議会による事業

と北東北の共同事業をとりあげ検証した。

以上より、府県連携は全国的には課題設定・企画検討段階の取組が中心であり、先行事例でも想定便益の大きなハード基盤の整備は、府県間のコンフリクトを増大させることから府県連携による推進は困難であることを検証し、府県連携を府県合併や道州制移行に自動的につながる過渡的な行政体制として理解することは難しいことを明確にした。

### 1. 本稿の目的と研究対象

道州制導入に向けた過渡的な行政体制として府県連携<sup>1</sup>が注目されている。府県連携が注目される理由は、単独府県の対応では実現が困難な機能を遂行できると期待されることにある。府県連携に期待される機能とは、すなわち、道州制導入の主要な論拠の一つとしてあげられる府県域を越える広域的行政需要<sup>2</sup>への対応であり、いま一つはサービス供給の効率性向上である<sup>3</sup>。ここでいう広域的行政需要とは、広域交通体系等や産業基盤の整備など、とりわけ広域政府に期待される政策において対応されるべきものであることは言うまでもない。また、後者は、各府

<sup>1</sup> 本稿で扱う「府県連携」とは、府県間における共同のプログラムに基づく各府県の活動、ならびに府県間の共通のプログラムの目的に基づき設置された連携組織による活動の双方を含むものとする。

<sup>2</sup> 行政区域を越える行政需要に関しては、広域的行政需要、広域行政需要、あるいは需要が課題として顕在化する側面を重視して広域行政課題などと呼ばれるが、本稿では特に断りがない限り、広域的行政需要という表現に統一する。

<sup>3</sup> 牛山久仁彦「地方自治体の広域連携をめぐる課題と展望」財団法人行政管理研究センター編『季刊行政管理研究』第90号、財団法人行政管理研究センター、2000年、3～12頁では、次の から までの広域行政が行われる理由をあげているが、これらのうち や は広域的行政需要への対応、 はサービス供給の効率性として理解できる区分である。環境保全や地域計画など単一の自治体においても対応は可能であるが複数の自治体により広域的に対応することで効果が増大するもの、施設の相互利用や越境通学など市民ニーズへの対応に関わる政策、単一の自治体では対応が困難な廃棄物処理等への対応、行政効率を高めるための対応、財政上の理由がそれらである。なお、こうした議論は市町村における広域行政を対象として論じられているが、府県の場合も同様に考えることが可能である。

県が個々にサービス供給を行うのとは対照的にサービス供給の一元化による効率性向上を意味するが、地方財政の逼迫状況を背景として限られた財源を念頭においた場合、規模の大きな事業の一元的実施による効率性向上こそが重要となる。なお、広域的行政需要への対応を府県連携で行う場合はサービス供給の集約を図ろうとすることからサービス供給の効率性向上にもつながると考えられる。

ところで、道州制導入に向けた過渡的な行政体制として府県連携が注目される背景には、中央政府からの一方的な制度設計として道州制の区割りがなされるのではなく、地域の実情に即した地方側の発意に基づき府県連携を実施することこそが道州制の区割りを導くうえで重要であるという考え方がある。『道州制のあり方に関する答申』<sup>4</sup>では、道州制への移行は原則全国同時としながらも、関係府県と国の協議により先行移行も可能とされた<sup>4</sup>。西尾勝は「道州を自治体としての気概と体質を有するものに育て上げていくためにも、その区画割と設置は関係都道府県の合意に基づいてこれを行わなければならない」<sup>5</sup>としており、さらには必ずしも道州制に結びつかなくとも「まず都道府県側が近隣府県との広域連携の実績を積み上げ、都道府県境を越える政策課題について広域連合の結成を試み、徐々に都道府県再編の気運を醸成していくべきである」<sup>6</sup>と主張している。

考えてみれば、道州制の導入は明治期以来長年維持してきたわが国の府県制度を抜本的に改革する試みであることからして、その整備実現のための関係者間の調整コストは膨大なものになることが予想される。一方、既存の制度枠組を活用して構築される府県連携は整備のための関係者間の調整コストは比較的低い。これまでに道州制に関する提案を数多く行ってきた関西経済連合会は、広域的行政需要に対する広域行政の実現に向けて、現行の府県制の存置も含めて州制を導入することが望ましいという指摘をしており、改革できるところから行動に移すべき

であるという考えのもと広域連合の利用が念頭におかれている<sup>7</sup>。これは、府県合併や道州制導入に対しては抵抗があるが、一方で広域的行政需要への対応のために、府県間の広域連合が検討対象になるということができる。

さて、府県連携は実際に単独府県の対応では実現が困難な機能を遂行する体制でありうるのだろうか。本稿では、府県連携に期待される機能が実際に果たされているかという疑問に答えることを研究の目的とする。府県連携に期待される機能が果たされていれば、府県連携はそれなりに有効な体制整備であると判断され、道州制導入に向けた過渡的な行政体制として位置づけても問題はなかろう。もちろん、府県連携の有効性が確認されるのであるから、道州制導入か府県連携かという二者択一が短期的観点かつ単一時点で判断しなければならないのなら、わざわざ整備コストの高い道州制導入が選択される可能性は極めて低いが、中長期的観点に立てば、連携の有効性を確認したうえで次の一元化に向けた段階に移るという意味では府県連携の実績が広域連合等を経て、府県合併、道州制に結びつくとも考えることもできる。一方、府県連携に期待される機能が果たされていないのであれば、府県連携の限界が明確になるとともに、道州制導入に向けた有効な連携実績の蓄積にはならない。したがって、広域的行政需要への対応や行政サービス供給の効率性向上の追求が広域政府に期待される重要な課題であるならば、府県連携の限界を克服する体制整備として、全国同時による道州制導入も一定の根拠をもつことになると思う。

本稿では、まずそもそも府県連携がどのような目的によってなされるかを検討し、府県連携の組織活動の適応パターンについて明確にすることからはじめたい。そのうえで、連携の検証方法の検討をふまえ、府県連携による政策特性の分析を通じて、府県連携に期待される機能について政策特性の観点から検証したい。なお、広域的行政需要に対しては府県連携のほか、地方経

<sup>4</sup> 第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』2006年2月28日、11ページを参照。

<sup>5</sup> 西尾勝「地方制度改革とこれからの都道府県～『道州制』についての私見～」『自治体学研究』創刊90号記念号、神奈川県自治総合研究センター、2005年、5ページ。

<sup>6</sup> 同上、6ページ。

<sup>7</sup> 社団法人関西経済連合会『地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案』2003年2月、11ページ及び22ページ、関西分権改革研究会『分権改革における関西のあり方』、2005年1月、31～32ページを参照。関西分権改革研究会は社団法人関西経済連合会などの6経済団体と12自治体がメンバーとなっている関西広域連携協議会から構成される。

済産業局や地方整備局などの国の出先機関によっても対応がなされており、これら国の出先機関と府県の関係も主要な研究課題ではあるが、あくまで地方政府間の水平的な関係である府県連携に注目し議論を進めることとする。

## 2. 府県連携が行われる理由と組織活動の適応パターン

### 2.1 府県連携が行われる理由

冒頭にふれたとおり、府県連携には広域的行政需要への対応とサービス供給の効率性という二つの期待される機能があるが、なぜそうした機能を実現するために府県間で連携を行わなければならないのであろうか。府県連携は組織間の連携として理解されるものであり、組織間関係論や政策実施研究、政府間関係論等の多くの学問領域においては、組織の活動に必要な資源の重要性に言及してきた。

たとえば、フェッファ―とサランシク(J. Pfeffer and G. Salancik)により提唱された資源依存パースペクティブは、組織の相互関係を資源依存により説明しようとするものであり、他組織が保有する資源の重要性や資源配分・利用への自由裁量、資源の希少性が他組織への資源依存の主要な決定要因になると考える<sup>8</sup>。また、政策実施研究は、政策実施過程における組織間関係や担当者間と政策の関係に注目するが、「政策の資源をコントロールする者が支配体制の設計及び政策の展開について政治的判断を下す立場に立つ」<sup>9</sup>とも言われるように資源保有の重要性が指摘されている<sup>10</sup>。もっとも、資源の重要性は組織間関係に限定したのではなく、特定の行

政組織における異なる部署間関係においても各々の目的に応じて資源獲得闘争が繰り広げられるのであり、その結果、部署間調整が円滑になされにくいことは行政官僚制の日常的な調整の現実である<sup>11</sup>。

このような資源の重要性は、広域的行政需要の意味の中にも実は所与の要素として含まれている。蠟山によれば、それは「中央・地方を通じて既存の行政区域また管轄区域をそのままにして、また、その与えられている権限・機能をもってしては、とうていその行政目的を達しえない、従ってより広域的な行政区域とそれに適応する妥当な権限・機能によってのみ充足される新しい諸種の社会的、経済的または福祉的な需要」<sup>12</sup>(傍点筆者)とされており、単独では確保できない妥当な権限・機能(資源)を確保してこそ対応できる需要として捉えられるのである。

こうしたことから、注目すべきは府県連携という組織間関係で交わされる行政資源についてである。行政資源とは、一般に三ゲンと言われる権限、財源、人間(人的資源)及び情報が該当し、これらは、政策の実施担当機関を機能させる行政手段やその裏付けとして把握される<sup>13</sup>。

まず、権限についてであるが、府県連携が即座に国からの権限移譲につながるわけではない。重要なことは水平的な組織間関係における資源依存であり、自己組織の管轄範囲を越えて他組織の権限も自己組織のプログラムに適合的になるようにコントロールするために府県連携がなされると理解できる。これは「組織は相互依存や不確実性を合併により完全にもしくは連携により部分的に吸収しようとする」<sup>14</sup>がためである。たとえば、排ガス等による汚染や産業廃棄物の不法投棄は府県域を越えて生じることから汚染や産業廃棄物に対する規制を単独府県で実施す

<sup>8</sup> Cf., J. Pfeffer and G. R. Salancik, *The External Control of Organizations*, Harper and Row, 1978, pp.45-46.

<sup>9</sup> K.D. Cline, "Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10, No.3, 2000, (July), P.557.

<sup>10</sup> 逆に言えば、十分な資源を保有できない組織は組織間関係の中で期待される役割を演じることはできない。たとえば、欧州連合のアジェンダ設定と政策提案の役割を担う欧州委員会(European Commission)は、欧州連合の構成国の政策実施に対する主要な資源である権限をもたないにもかかわらず、個別の国における政策執行を期待されている。しかしながら、権限をもたないがゆえに、個別国における欧州連合の政策は円滑に実施されないのである。Cf., M.W. Bauer, "Co-Managing Programme Implementation: Conceptualising the European Commission's Role in Policy Execution," *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.5, 2006, pp. 717-735.

<sup>11</sup> Cf., A. Dunsire, *Control in a Bureaucracy*, Martin Robertson, 1978, P.161.

<sup>12</sup> 蠟山政道『行政学研究論文集』勁草書房、1965年、149～150ページ。なお、広域的行政需要という表現ではなく、広域行政需要と記載されている。

<sup>13</sup> 真山達志「政策要素と実施システム 建築行政を例として」『季刊行政管理研究』No.42、1988年、40ページを参照。

<sup>14</sup> H.E. Aldrich and J. Pfeffer, "Environment of Organizations," *Annual Review of Sociology*, Vol.2, 1976, P. 87.

ることには限界があり、他府県の管轄範囲における規制も同時に必要となる<sup>15</sup>。また、広域観光ルートの設定や地方債の共同発行など複数府県共同によるいずれの取組も広域性や効率性を図るために複数府県の権限のもとに行われている。もちろん、他府県の権限を自府県の政策目的に完全に一致させるように活用できるとは限らないことは言うまでもないが、ただし府県連携により単独では確保が困難な広域性や効率性を一定程度拡大、向上できることも事実である。

次に財源については、府県連携により規模の拡大を視野に入れることが可能となり、市町村合併のメリットとしてしばしば指摘された財政基盤の強化やスケールメリットのある施策の実施という考え方と同様であると思われる。たとえば、北東北3県による共同事務所の設置は財政効率の面からの効果が意図された事例である。また、人的資源については、単独組織では不足する政策の立案や実施等に関わる行政職員が、府県連携により増加するという側面が考えられる。財源と人的資源については、府県連携によって即座に他府県の資源供出を大幅に得られるというわけにはいかないが、単独府県の資源よりも豊富になることは事実であろう。

最後に情報についてであるが、これは広範囲にわたる概念であり、たとえば政策との関連における課題や関係組織、アクター、予算などに関わる諸々の情報のほか、情報から派生する概念として地域固有のブランドやイメージ、信用、信頼などもある。これらの情報やそれから派生するブランド、信頼等は府県連携によりその量・質ともに確実に向上する。中でも広域的行政需要との関係で複数の組織により対応しなければならぬ課題等の情報が第一義的に重要になるであろう。また、ある特定のプログラムに向けた府県連携ではなく、様々な分野において包括的に連

携を目指すというような場合は、府県間の将来的な信頼醸成のために連携がなされるという側面が強く、組織間学習や組織間システム開発を通じて環境適応を図ると考えることもできる<sup>16</sup>。政策実施研究における同様の指摘は、ストーカー(R.P. Stoker)によりなされており、組織間連携が図られる要素として、プログラムへの参画による相互作用期間やプログラムに対する自らの資源投入の程度のほかに、将来の相互依存への期待の程度があげられている<sup>17</sup>。

このように府県連携が行われる理由は、他府県が保有する資源の活用可能性の向上、さらには将来の信頼確保のためであると理解できる。それでは、なぜ府県合併ではなく、府県連携が目下の取組の検討対象となるのであろうか。これは、組織間関係の調整メカニズムとして提示されてきた戦略生成に目を向ければ理解できる命題である。

## 2.2 合併よりも連携が選択される理由

戦略生成に注目すべきであるのは、戦略が組織間関係を規定する側面をもっているためであり、企業間であれば単独での事業展開ではリスクがある際に、他社のもつノウハウの活用や組織間関係における学習を得るため合併会社の設立などの行動がとられる<sup>18</sup>。また、組織間関係を組織間構造として捉えるならば、環境状況が刺激となって組織間の戦略選択がなされ、それが組織間構造を規定し、組織間関係から繰り出されるサービスのパフォーマンスを規定するという「戦略・構造・パフォーマンスモデル」の議論を引き合いに出すこともできよう<sup>19</sup>。

戦略概念は多様に扱われるが、ここではとりわけ山倉による戦略概念、すなわち、自律化戦

<sup>15</sup> 産業廃棄物の不法投棄については、たとえば、首都圏の廃棄物の青森岩手の県境への不法投棄や、関西圏の廃棄物の香川県豊島への不法投棄など、首都圏や関西圏において大量発生する廃棄物が地方圏に流れるという問題がしばしば生じており、広域的視点に立った廃棄物発生地と処分地の一元的な管理が求められている。磯野弥生「不法投棄の現状と自治体間の連携による解決の課題」財団法人東京市政調査会編『都市問題』第94巻第12号、2003年12月号、31～49ページを参照。

<sup>16</sup> 組織間学習や組織間システム開発に関しては、吉田猛史『組織の変化と組織間関係 - 結びつきが組織を変える -』白桃書房、2004年、第3章～第6章を参照。

<sup>17</sup> Cf., R.P. Stoker, "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives," *Policy Studies Review*, Vol.9, No.1, 1989, P. 41.

<sup>18</sup> 小橋勉「環境変化と組織間関係～中心的パースペクティブと近年の展開～」岸田民樹編著『現代経営組織論』有斐閣、2005年、190～193ページを参照。

<sup>19</sup> 詳しくは、佐々木利廣「組織間関係の安定と変動( ) - 組織間システムを中心として -」京都産業大学経済経営学会編『経済経営論叢』第15巻第3号、1981年、158～177ページを参照。

略、協調戦略、政治戦略に注目することで、府県合併ではなく、府県連携である理由について考えることがわかりやすい<sup>20</sup>。自律化戦略は他組織との合併、多角化や内製化等を通じて他組織への依存低減を図り、協調戦略は提携や契約、人員受入などにより互いの組織における自立性を許容し合いながら相互依存を図るもので、さらに政治戦略は政府による規制や第三者機関への働きかけなど当事者以外の組織との関係により操作される戦略である。これらのうち、府県連携は協調戦略に該当し、道州制導入や府県合併が自律化戦略として位置づけることができる。

ここで注目されるのは、自律化戦略と協調戦略の相違である。なぜなら、これらの相違を検討することにより、道州制を行わずに府県連携を採用する意義について明確にすることができるためである。協調戦略は、自律化戦略に比して組織間関係の調整や変更を柔軟に行いやすいが、一方で自律化戦略のように他組織の資源に対する依存を完全に吸収していないために、他組織の裁量を許容することとなり自組織の意思決定は他組織の裁量と調整する必要性が生じる<sup>21</sup>。すなわち、府県合併では自律化戦略により資源吸収に際して意思決定が一元化され吸収された個別組織の裁量が完全になくなるが、府県連携の場合は協調戦略によって他組織への資源依存は部分的吸収となり個々の組織の裁量は温存されることから、合併ではなく連携が選択されるのである。

府県連携は連携する組織における何らかの資源に依存することを意味し、それは具体的には先述の権限、財源、人的資源、情報があげられる。これらの依存資源へのアクセス可能性が高まること自体は連携のメリットと位置づけられる。しかしながら、府県連携は関わる組織の数の増加を招くことから、自らの組織の意思決定は他組織の裁量を汲むかたちでなされることとなる。すなわち、府県連携による統治範囲の拡大は、広域性や財源などの資源活用範囲を拡大するものの、他組織の意思との関連で意思決定を行うと

いう限界を内包することとなる。逆に、統治範囲が狭い場合、とりわけ自組織のみしか関わらない場合は、自らの意思決定の範囲は大きいものの、資源活用の範囲は限定的となる。したがって、資源活用範囲と意思決定範囲はトレードオフの関係になるといえよう。

このような資源活用範囲と意思決定範囲の関係は、資源が政策手段の裏付けに該当し、意思決定が政策目的に沿って検討されることから、政策目的と政策手段の関係に対する検討を要請することとなる。そして、この目的と手段の関係により、府県連携における組織活動の適応パターンを把握することができるのである。

## 2.3 府県連携における組織活動の適応パターン

行政管理研究センター調査研究部『政策研究のフロンティア』<sup>22</sup>では、政策の構成要素を目的、手段体系(状況リストと行動レパートリー)に区分したうえで、行政組織は政策目的と手段体系に基づき、検出子(detector)によって状況を認知し、作用子(effector)によって社会に対する作用を施す役割を担うと捉える<sup>23</sup>。そのうえで、政策循環の三つの過程として、既存の行動レパートリーの中から適的なものを採用し行動に移す「運転過程」、状況リストや行動レパートリーの追加・修正を行って行動に移す「設計変更過程」、さらには政策の目的そのものを修正、あるいは廃止し行動に移す「戦略過程」に分類する。

3つの過程のうち、『政策研究のフロンティア』において行政組織間の関係が明示的に扱われるのは戦略過程であり、垂直的また水平的行政組織間の競争・競合や調整が展開されると指摘される。こうした組織間関係においては、政策目的そのものは、他の組織から被るコントロールや要求の内容・程度によって変化することとなる<sup>24</sup>。ただし、ここで議論される組織間関係は、

<sup>20</sup> 山倉健詞『組織間関係 - 企業間ネットワークの変革にむけて』有斐閣、1993年、89～127ページを参照。

<sup>21</sup> 同上、102～103ページを参照。

<sup>22</sup> 財団法人行政管理研究センター調査研究部編『政策研究のフロンティア』財団法人行政管理研究センター、1988年、129～144ページを参照。

<sup>23</sup> 行政管理研究センター調査研究部によるこうした議論では、A. Dunsireによる行政組織の活動の基本3要素、すなわち、データや規範、標準を記録し対応すべき方向を導くdirector、directorと実際の状況を比較しその不一致を検出するdetector、対応すべき当初の方向に修正するeffectorが念頭におかれている。Cf., A. Dunsire, *op.cit.*, pp.59-60.

<sup>24</sup> 吉田、前掲書、22～23ページを参照。

組織間の連携ではなく闘争であり、政策目的の有効性が薄れた場合はより有効性の高い政策に資源が配分されることから、有効性を問われた既存組織はその有効性を提示することで資源確保に努めると考えられている<sup>25</sup>。

一方、組織間連携は組織間の闘争とは異なる戦略的提携であり、政策目的そのものの修正ではなく、政策手段の裏付けとなる資源の獲得が連携目的となる。組織間連携がなされる際の構成組織の政策循環は、既存政策目的を廃止または抜本的に変更する戦略過程ではなく、むしろ設計変更過程として捉えられ、政策目的の実現に向けて他組織の資源が加えられ行動レパートリーの追加・修正を施すと考えられる。あるいは、広域的行政需要から生じる政策目的は必ずしも当初より設定されているとは限らないため、知事ブロック会議での課題検討など、多くの府県連携の取組がそうであるように、連携によって政策目的そのものを検討することもある。この場合は、一見政策目的を変更する戦略過程に該当すると解釈できそうであるが、府県連携での政策目的の検討は政策の実施過程には該当しないことから作用子によって活動する段階ではなく、政策手段については検討されないか、あったとしても検討対象となる政策目的について、関連する政策目的と政策手段のレパートリーの組み合わせとを照合している段階である。そして、検討段階から具体的な事業実施に移る場合は、組織外に対しては自組織の意思決定範囲を十分に確保しようとし、また、組織内においては政策の実現可能性に必要な支持の調達という政治的合理性が優先され、往々にして関連する政策手段を一部修正する程度の変更を行うと考えられ、この場合も設計変更過程に該当する<sup>26</sup>。

行政組織は日常的に複数のプログラムを並行して扱っていることを念頭におけば、目的と手段の関係は、特定のプログラムについてのみならず、複数のプログラム間関係として理解することもできるのであり、マーチとサイモン

(J.G. March and H.A. Simon)によって次のように指摘されている。つまり、現実があまりに複雑すぎることから、その最適対応を短時間で決定することは実質的に難しく、さらに新しい状況に対して全く新しいプログラムをつくるのではなく、既に存在している下位レベルのプログラムの組み合わせの変更によって対応すると考えられるのである<sup>27</sup>。

なお、プログラムの目的そのものを修正、廃止する場合、組織活動の中断を余儀なくされるが、そうした中断時間に注目して、フッド(C.Hood)は変化に対する行政の適応行動を論じている。活動の中断時間と制度設計能力のそれぞれが「短・低」の場合は既に確立されている行動や手続きを少し修正する「部分的適応」、「短・高」は異なる目的達成のためにこれまで無関係であった行動や手続きを関連付ける「再編成」、「長・低」は他の有効なデザインのコピーに該当する「模倣」、「長・高」はゼロから全く新しいデザインを開発する「新規開発」という4つの類型が示される<sup>28</sup>。府県連携における組織活動の適応パターンは既存手段の組み替えによる対応となるため、上記適応の4類型のうち、模倣や新規開発ではなく、中断時間が短い部分的適応や再編成の活動が選択される可能性が高いと考えられる。

以上のとおり、府県連携の組織活動の適応パターンにおいては、府県連携によるプログラムの目的に対して手段(または下位レベルのプログラム)の組み合わせの変更により対応されやすく、逆に自組織の関連プログラムの目的そのものを変更することは非常に難しいという特徴を導出することができる。

### 3. 府県連携の可能性の検証方法

組織間関係とその効果の関連について関心をもち研究は、前節で触れた「戦略・構造・パフォーマンスモデル」もその範疇に含まれるが、行政組

<sup>25</sup> 行政管理研究センター調査研究部、前掲書、142ページ。

<sup>26</sup> 組織が求める価値を体現する政策目的とそれを実現する有効な政策手段の組合せが最適なかたちで導出されているとしても、実際の公共政策の作成者にとっては、他部署からの支持を調達するという政治的合理性が重要となる。西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、173ページを参照。

<sup>27</sup> Cf., J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958, P.150. 土屋守章訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社、1977年、229～230ページ。

<sup>28</sup> Cf., C. Hood, *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Wheatsheaf Books, 1986, pp.150-161. 森田朗訳『行政活動の理論』岩波書店、2000年、169～181ページ。

織を対象とする研究に至っては政府間関係論の研究領域で論じられることが多く、組織間関係とその政策パフォーマンスとして理解され、さまざまな実証研究がなされてきた。もっとも、結論から先に言えば、府県連携と政策パフォーマンスの関係の実証にあたって、それに耐えうるだけの検証に利用できるデータを府県連携事例から収集するのは難しいのが現状である。

ただし、府県連携の効果を精緻に把握するためには、そのパフォーマンスを測定することが必要であり、本稿ではそこまでの検証は困難であるとはいえ、組織間関係と政策パフォーマンスの関係に関する実証研究で注目される視点や手法について一定程度念頭においておくことは今後の研究課題の深度化にとって有用である。こうしたことから、次に先行実証研究について概観することからはじめたい。

### 3.1 組織間関係と政策パフォーマンスの関係に関する実証研究

組織間関係と政策パフォーマンスの関係を扱ううえでは資源の中でもとりわけ重要な財源と、しばしば財源等の資源をコントロールする権限をもつ政府とその下に属する地方政府の関係に関心が集まる傾向が強い。たとえば、州政府と地方政府間の財源依存に注目し、その財源依存の程度が与える政策パフォーマンスを把握しようとするオトゥールとメイヤー (L.J. O'Toole, Jr. and K.J. Meier) の研究があげられる<sup>29</sup>。しかしながら、本稿の関心からいえば、サービス提供組織

の同一階層の水平的な組織間関係が重要であり、サービス提供組織間の連携を含む協調関係が政策のパフォーマンスに与える影響を実証するジェニングズとエウォルト (E.T. Jennings Jr. and J.G. Ewalt) の研究が注目に値する<sup>30</sup>。

具体的には、職業紹介や研修等を行う職業訓練パートナーシップ法 (JTPA: Job Training Partnership Act) を対象として、組織間が協調関係にある場合に政策のパフォーマンスが向上するか、また、サービス提供組織を統合して行う場合ではどうかといった点について検証されている。前者の組織間の協調関係は、情報の共有化や協定、共同の委員会やタスクフォース、共同の基金やマーケティング活動、プランニングなど41の協調に関わる技術のうちいくつかが利用されているかにより定量的に把握される。また、後者の統合についてはサービス提供組織が1つに統合されている場合にダミー変数が設定されている。政策のパフォーマンスは、職業訓練パートナーシップ法に基づくプログラム参加者及び福祉援助受給者を対象として、雇用助成金を受けなくなった状況、雇用条件の改善、プログラム終了後13週以内に雇用に至った比率などいくつかの変数が設定される。

検証そのものは、独立変数の目的変数に対する影響以外に客観的指標と主観的指標の関連性などいくつかの提示された論点に基づきなされるが、本稿の問題関心からすれば、サービス提供組織間の協調関係及び組織間の統合はすべての政策のパフォーマンスを示す指標に有意ではないが、プラスの影響を与える指標が確認され、また、組織間の協調関係と統合を比較した場合、統

<sup>29</sup> Cf., L.J. O Toole, Jr. and K.J. Meier, "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.4, 2004, (October), pp.469-494. 少し長くなるが、組織間の資源依存の検討にあたって興味深い研究であるため記載すれば、米国の学区 (school district) で行われている教育政策を対象にした実証研究であり、目的変数には、読み書きと数学により判定されるテキサス学力試験 (TAAS: Texas Assessment of Academic Skills) にパスした生徒の割合、大学進学適性試験 (SAT: Scholastic Aptitude Test) や大学入学総合試験 (ACT: American College Testing) の平均得点、中退者の割合などにより測定される教育パフォーマンスが設定され、独立変数は、学区区監督者の給与で測定された経営の質、学区区監督者のスクールボードのメンバーや地域企業のリーダー、州議員等との接触頻度により測定されたネットワーク活動、学区区管理者の雇用年数により測定された経営安定度、今後も当該の学区で働き続けるとする教員割合により測定された雇用安定度が用いられる。また、標本は、「州政府からの補助金への依存割合」及び「学区区の独自財源、州・連邦政府からの補助金の割合の平方和を10,000から差し引いた値により測定される財源の多様性」の高低により2分され、上記の説明変数の目的変数への影響が財源依存や多様性により異なるかが検証される。検証の結果、州の財源に依存しているほど学区区監督者の他組織へのネットワーク活動が目的変数の教育パフォーマンスに肯定的影響を与えている。ここでは州政府の財源への依存が高まるほど、学区区監督者は州議員へのネットワーク活動を盛んに行い、その結果教育パフォーマンスが高まることとなる。また、財源の多様性が高い学区区ほど (特定の組織への財源依存ではなく複数組織の財源に依存しているほど)、ネットワーク活動が教育パフォーマンスに与える影響が低調になるという点も指摘されている。

<sup>30</sup> Cf., E.T. Jennings Jr. and J.G. Ewalt, "Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance," *Public Administration Review*, Vol.58, No.5, 1998, (September/October), pp.417-428.



合の方が有意にプラスを示したという検証結果が重要である。つまり、組織間連携は組織の統合とは異なり、個々の組織の意向に沿う政策目的の修正が必要となることから組織間コンフリクトが生じるのであり、政策パフォーマンスの低下を招くと考えられる。さらに、検証結果より、サービス提供に係る分節的な行政体制は、行政責任の重複という問題もあることからサービス提供組織の統合化を図る必要性について指摘されており、こうした指摘は非常に示唆に富むものであるといえよう。

以上のような政策パフォーマンスに注目する実証研究からは、ある政策目的について、府県単独によるのか、府県連携により実施するのか、どのような府県連携の技術を用いるか、あるいは府県が合併等により統合して実施するのかという体制や技術の相違により政策パフォーマンスがどのように異なるかといった主要な問題関心を提起する。しかしながら、北東北3県による連携事例をあげることができて先述したとおり、府県連携そのものの事例は十分に多い状況ではなく、上記のような問題関心にアプローチが可能なほど検証データを定量的に蓄積することは現段階では難しいと言わざるを得ない。

一方、府県連携と、実施しようとする政策の内容との関係については検討することは可能である。もっとも、府県連携が実際になされその効果を測定することにはならないが、政策は組織の実施活動に影響を及ぼすことを念頭におき<sup>31</sup>、府県連携を通じてどのような政策が実現されるかを見極めることにより、府県連携の可能性と課題を明確にすることができるといえよう。ここでは、資源活用範囲を広くすることが可能な政策の種類に制約があるか否かが論点となる。なぜなら、政策の種類に制約がみられるのなら、そもそも資源活用は特定の種類の政策にしか適用されず、府県連携は限られた政策における行政活動となるためであり、そうであれば、府県合併

や道州制導入により意思決定を一元化しなければ達成できない政策が存在することにつながるといえる。

### 3.2 政策特性でみる府県連携

府県連携で実現される政策を分類する方法は幾通りも考えられるが、ここまでの議論を念頭におけば府県連携により実現しようとするプログラム<sup>32</sup>の目的や手段の明確性(以下、プログラム明確性と言う)が主要な一つの判断基準となる。こうしたプログラム明確性が低い場合、当面の課題について連携して検討する段階(課題設定・企画検討段階)の活動が該当し、逆にプログラム明確性が高い場合は、具体的なプログラムを連携して実施しようとする段階(事業実施段階)の活動が当てはまる。もちろん、課題設定・企画検討を経て、事業実施段階の活動につながるため、これらは必ずしも明確に区分されるものではない。ただし、課題設定・企画検討そのものが目的化し、事業実施段階までは移行しないケースが多々あることから、これら政策過程の段階は区分して検討した方が望ましい。

プログラム明確性が低い場合とは、数府県間の会議体設置による課題検討が該当する。現状の府県連携としてはこの形のものが中心であり、たとえば、知事ブロック会議や府県域を越えて設置される事実上の協議会、地域連携軸構想としてのT・TAT<sup>33</sup>、全国知事会などの会議体があげられる。一部事務組合や機関の共同設置<sup>34</sup>、法律上の協議会(当せん金付証券発売事務の共同に関する協議会等)、連合組織(地方六団体等)などの地方自治法上の広域行政制度、あるいは地方行政連絡会議などの特別法上の広域行政制度による組織も府県間の検討の場となりうるが、これらの広域行政制度による組織は事務の共同処理の観点から設置されており自治体間の利害

<sup>31</sup> 真山達志「行政研究と政策実施分析 - 行政研究の分析モデルに関する一試論 -」中央大学法学会編『法学新報』第92巻第5・6号、1986年、151ページを参照。

<sup>32</sup> 以下では、プログラムと事業を同義として扱う。

<sup>33</sup> 京都府の「丹後」、兵庫県「但馬」、徳島県の「阿波」、高知県の「土佐」の頭文字を現す。

<sup>34</sup> 府県間の一部事務組合は鳥取県と島根県による境港管理組合、長崎県と熊本県による有明海自動車航送船組合、府県間による機関の共同設置は鳥取県と島根県による中海地区新産業都市建設協議会のみがあったが、その他はほとんど利用されていない。神奈川県自治総合研究センター編『大都市圏における広域行政』神奈川県自治総合研究センター、1991年、35、38ページを参照。なお、中海地区新産業都市建設協議会は新産業都市建設促進法の廃止に伴い2001年度に廃止されている(鳥取県企画部広報課へ確認済)。

調整が難しいこと、地方行政連絡会議については総務省が主導であることなどの理由から<sup>35</sup>、府県連携の会議体は事実上の協議会として設置されるケースがほとんどである。

現状の府県連携において、なぜ課題設定・企画検討段階の活動が中心となるかと言えば、具体的な事業実施に至るほど事業から生じると想定される便益(以下「想定便益」と記す)が大きくなり府県間のコンフリクトは増大するためであり、事業実施に至る前の課題設定・企画検討段階から府県連携の活動が開始されるからである。課題設定・企画検討段階においては、ひとまず対処すべき課題や政策について検討されるが、政策を事業に翻訳することは対象外となる<sup>36</sup>。こうした会議体では、定期的に会議が開催され、地域振興や環境、防災、産業振興などの広域的な政策分野において地域の課題や方針策定などについて検討されるが、会議開催による情報交換や親睦等が主要な目的となっているケースもある。また、こうした政策課題の検討の場は、共同の情報発信の場としても利用されるほか、共同の調査研究がなされることもある。

一方、プログラム明確性が高い政策は、課題設定・企画検討段階の活動が具体的な共同プログラムに発展した結果であることが多い。たとえば、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県各知事、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市の各市長を構成員とする八都府市首脳会談は、長期的展望のもとに首都圏の広域的課題について検討する場であり、この会議での決定事項に基づき、八都府市低公害車指定制度や八都府市合同防災訓練、地球温暖化防止キャンペーン、ディーゼル車規

制などの実績をあげている<sup>37</sup>。

ところで、共同事業の内容はソフトとハードに分けられ<sup>38</sup>、ソフト事業については、広域観光ルートの設定や観光関連のプロモーション活動、合同研修会や防災訓練、環境調査など多岐にわたる。その他特徴的なソフト事業をいくつかあげれば、たとえば、熊本県や福岡県、長崎県、佐賀県、大分県の5県は2006年度から子育て支援の一環として、子どもがいる家庭に対する料金を割り引くなど子育て支援を行う企業にステッカーを交付するとともに県広報やホームページ等により当該企業に関する情報を発信する事業の府県連携があげられる<sup>39</sup>。また、京都府と滋賀県は、琵琶湖・淀川水系でつながる河川や防災に関する情報の共有化を図るために、それぞれの府県のホームページ等による情報共有を推進しようとしている<sup>40</sup>。その他、石川県、京都府、新潟県などの5府県は、台風通過時に生じる急潮を予測するための広域的な急潮観測網づくりで連携している<sup>41</sup>。

一方、ハード事業については、府県が共同で行うものとして共同事務所の設置があり、これは後述する北東北三県による取組が該当し、大阪や名古屋への共同事務所の設置のほかシンガポールなど海外での共同事務所の設置があげられる。こうした府県による共同事業がある一方で、第三者機関に各府県が出資するかたちで連携を図るものに、阪神高速道路(株)による道路の新設・改築・維持・修繕・管理等、関西国際空港(株)による空港整備・運営などがあげられる。『道州制のあり方に関する答申』では、道州の担う事務として最初に「圏域を単位とする主要な社会資

<sup>35</sup> 同上、41ページを参照。

<sup>36</sup> 政策についての合意を生かすか否かの意味で重要となるのが、抽象度の高い政策を事業に翻訳するプロセス(マクロな視点で捉えた政策実施過程)と言われる。真山達志『政策形成の本質 - 現代自治体の政策形成能力 -』成文堂、2001年、91 - 92ページを参照。

<sup>37</sup> 神奈川県自治総合研究センター編『平成11・12年度自総研独自研究報告書 広域連合制度の検証と展望』神奈川県自治総合研究センター、2001年、92 - 93ページ、永井進『自治体連携によるディーゼル車規制』財団法人東京市制調査会編『都市問題』第94巻第12号、2003年12月号、13 - 29ページ、財団法人東京市政調査会編『東京圏の広域連携 - その到達点と将来像 - (都市調査報告11)』財団法人東京市政調査会、2005年、61 - 75、81 - 134ページを参照。ただし、神奈川県自治総合研究センター報告書はさいたま市が政令指定都市に移行する前の議論を扱っているため、七都府市首脳会談となっている。なお、永井論文、16ページでは、各県の条例化のテンポが異なったこともあり規制違反の車に対する罰則に時間的ズレが生じるというように、広域規制実施の困難さが明記されている。

<sup>38</sup> 本稿ではハードとは「交通網の整備や施設の建設・設置など、地面などに固定された構造物やその部分を建設、改修、または設置する事業」をさし、ソフトはハード以外の事業とする。

<sup>39</sup> 時事通信、2006年4月4日(官庁速報)を参照。

<sup>40</sup> 毎日新聞、2005年1月13日(地方版)を参照。

<sup>41</sup> これは、急潮が定置網漁に被害を及ぼすことへの対応事例であり、単独府県のデータで急潮の予測モデルを作成するよりも5府県のデータを利用し予測モデルを作成の方が潮流の広域的予測が可能となり精度が向上するためであると言われる。北國新聞、2006年2月10日を参照。

本形成の計画及び実施」<sup>42</sup>が明示されているほか、これまでに提示されてきた道州制等の多くの提案においても広域的な道路や空港、港湾等の社会資本としてのハード基盤整備が期待されてきた。冒頭に記載した広域政府に期待される政策とはまさにこうしたハード基盤の整備であると考え

られ、事業費の大きなハードであるがゆえにサービス供給の効率性向上も期待されるのである。

しかしながら、ハード基盤の整備は、ソフトに比して事業費が大きく、当該事業によりもたらされる便益が大きくなることが想定されるため、関係府県の利権が錯綜し闘争につながる要因に

表1 政策特性でみる府県連携

政策特性					例 示
実質的	形式的			コスト	
想定便益の絶対値	プログラム明確性	政策過程	事業の性質		
小	低	課題設定・企画検討段階	-	低	<p>下記会議体による基本指針、グランドデザイン、推進方策等の検討、調査研究の実施。検討分野は、地域振興、環境、防災、危機管理、産業、ITなど多岐にわたる。</p> <p>[会議体]            近畿ブロック知事会議、北海道・北東北知事サミット、環日本海交流圏構想、八都府市首脳会談、近畿地方行政連絡会議、近畿開発促進協議会、関西広域連携協議会、近畿宝くじ事務協議会、京滋奈三・広域交流圏研究会、地域連携軸構想（T・TAT）、近畿ブロック危機管理等連絡会、山梨・静岡・神奈川三県広域問題協議会、桂川・相模川流域協議会、日本まんなか共和国（福井県、岐阜県、三重県、滋賀県）、中央内陸県連合（長野県、岐阜県、山梨県）、GOOD連合カイカク（岐阜県、大阪府、岡山県、京都府）、地域連携ネットワーク協議会 等</p>
中	高	事業実施段階	ソフト	低	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域観光ルートの設定</li> <li>・ 観光情報の発信</li> <li>・ 情報誌の発行</li> <li>・ プロモーション活動</li> <li>・ セミナー、シンポジウムの開催、見本市への出展</li> <li>・ 合同研修会</li> <li>・ 九州5県による子育て支援</li> <li>・ ディーゼル車規制</li> <li>・ 合同防災訓練</li> <li>・ 震災時等の相互応援協定</li> <li>・ 低公害車指定制度</li> <li>・ 地球温暖化防止キャンペーン</li> <li>・ 首都機能移転問題に対する共同の取組</li> <li>・ 流域環境保全活動、環境調査</li> <li>・ 共同立ち入り検査・パトロール、マニュアル作成</li> <li>・ 産業廃棄物不適正処理防止広域連携協議会（産廃スクラム27）等による不法投棄監視</li> <li>・ (財)淀川 水源地域対策基金による水源地域・周辺地域におけるダム建設等環境整備に必要な資金の貸付等</li> <li>・ 共同債の発行</li> <li>・ 間伐や里山保全などの事業連携 等</li> </ul>
大			ハード	高	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大阪湾フェニックス計画に基づく大阪湾広域臨海環境整備センターによる廃棄物埋立<sup>43</sup></li> <li>・ 関西広域連携協議会によるオフィスの海外設置</li> <li>・ 共同事務所の設置</li> <li>・ 阪神高速道路（株）による道路整備・管理・駐車場事業等（出資者：国土交通大臣が株式5割、残りを大阪府、兵庫県、京都府、大阪市、神戸市、京都市が保有）</li> <li>・ 関西国際空港（株）による空港整備・管理・鉄道事業等（出資者：国土交通大臣が株式5割以上、残りを財務大臣、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、京都府、大阪市、神戸市等が保有） 等</li> </ul>

（注）筆者作成

<sup>42</sup> 第28次地方制度調査会、前傾答申、11～12ページ。

<sup>43</sup> 「大阪湾フェニックス計画に基づく大阪湾広域臨海環境整備センターによる廃棄物埋立」については、廃棄物埋立という日常的な活動のみでみれば必ずしもハードとは言えないが、センターの建設あってこそその埋立であり、廃棄物処理施設の建設の事例として捉え、ハードに含めている。

なると考えられ、国の管理のもとに設立・運営されてきた阪神高速道路公団（現阪神高速道路（株））や関西国際空港（株）などに対する出資という形式を除いては、それほど連携事例は多くない<sup>44</sup>。便益はマイナスに大きくなると想定される場合も同様に問題であり、廃棄物処理場などの迷惑施設の立地場所の選定に際しては府県間の闘争が繰り返されるであろう<sup>45</sup>。その他、属地的であるがゆえに、政令指定都市を含む府県との連携を行う場合には、政令指定都市を含む府県が中心になり、その他の府県は地理的關係によって周辺地域になる可能性があることから、あえて政令指定都市を含む府県との連携がなされない可能性がある。

このように想定便益の絶対値やコスト（事業費）は、ソフトよりもハードで、さらに政策過程においては課題設定・企画検討段階のものよりも事業実施段階のもの決定の際に大きくなるのであり、政策過程や事業の性質、あるいはコスト、その他プログラム明確性が政策特性の形式的な区分であるのに対して、想定便益の絶対値それ自体は、当該プログラムが実施に移されるか否かが決定されるうえでの重要な判断基準であるがゆえ決定に向けての実質的な政策特性の区分であると考えられる<sup>46</sup>。以上の議論を表として整理したものが表1である。

#### 4．府県連携による政策特性の検証

ここまでの議論で検討した府県連携による政策特性を具体的なケースに当てはめて検証することとしたい。検証は事業実施段階の取組におけるソフト事業とハード事業の構成を明確にするというきわめて単純な方法に基づき、コストの高いハード事業の連携がどの程度なされているかを確認する。この確認作業は、政策特性の実質的区分で言えば、想定便益が大きな事業連携をどの程度行っているかを把握することとなる。

検証対象は、府県連携の可能性や課題を見極めるうえでは、十分に深度化していない一般的な連携事例とするよりは、他地域よりも先行的かつ広範に共同事業を実施している事例が望ましい。このため、協議会の中では多くの実績をあげている関西広域連携協議会、ならびに府県連携の先行事例として注目されている青森県、岩手県、秋田県による北東北3県の共同事業を対象とした。

なお、政策特性の形式的区分のうち課題設定・企画検討段階・事業実施段階の区分は、府県連携は会議体を組成し、連携に関わるさまざまな可能性や課題等を検討することから始めるため事業実施段階よりも課題設定・企画検討段階の取組がなされやすいことを示すために提示したものである。また、事業実施段階の取組が多い事例を先行事例と位置づけている。こうしたことから、課題設定・企画検討段階・事業実施段階は、ここでの検証ではさしあたり重要な区分ではない。ただし、府県連携により行われている取組には事業実施段階以外の活動も含まれており、先行事例の位置づけにおいて、課題設定・企画検討段階、事業実施段階、事業実施段階のハードとソフトそれぞれの全体に占める構成を同時に捉え、全体における想定便益の大きな事業の割合を把握する方が府県連携による全活動を念頭におきつつ、連携可能性と課題に迫る議論ができるため、これらの政策特性の区分すべてを活用して検証した。

##### 4.1 協議会の事業からみた府県連携の政策特性

関西広域連携協議会は、福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市及び経済界による分担金により活動する組織であり平成11年に設置されている。関西広域連携協議会の

<sup>44</sup> 阪神高速道路（株）や関西国際空港（株）の出資比率は半数以上が国土交通大臣である。

<sup>45</sup> 阿部泰隆「大都市圏における広域行政と地域自治のフィードバック・システム」『大阪府地方自治研究会地方自治論集6 広域行政』大阪府地方自治研究会、1990年、28ページでは、市町村を対象とした議論であるが、火葬場やごみ処理場などの嫌悪施設については、自らの自治体内に整備せず、近隣自治体に割増料金を支払ってまでも近隣自治体のものを利用する自治体があることが示されている。

<sup>46</sup> 課題設定・企画検討段階のものよりも事業実施段階のものほど想定便益が大きくなるというのは、課題設定・企画検討段階のものは、会議体の設立そのものの想定便益が議論の対象となるためである。当該の会議体により道路整備等が検討される場合もあるが、そのような会議体での検討内容それ自体の想定便益は事業実施段階のプログラムの決定に際するものである。

実施事業を概観するために、ホームページから把握できる平成16年度事業報告<sup>47</sup>により実施事業の構成を把握したのが表2である。なお、各事業のコストや活動量はそれぞれ異なるが、それらを詳細に確認することは困難であるためすべて1事業としてカウントした。また、事業報告における実施事業の記載レベルは必ずしも一様ではないが、事業報告から判断できる個別事業を抽出した。このような定量的把握の限界はあるものの、府県連携の政策特性の概要把握は可能であると考えた。

表2をみれば、全事業のうち課題設定・企画検討段階のものは17件で約3分の1、事業実施段階のものは31件で約3分の2となっており、さすがに広範に事業を行う協議会であるため、他の府県連携による協議会と比較して事業実施段

階のものが多い。ただし、事業実施段階の事業はほとんどがソフト事業であり、ハード事業はわずかにプロモーションを行うためのオフィスの海外設置があげられるのみである。オフィスの海外設置は、各府県が既に設置しているものを集約することにより設置されるものではなく、新規に連携協議会が設置するもので、府県間の調整コストはほとんどかからず、また、サービス供給の効率性確保の程度も限定的であると考えられる。こうしたことから、ソフト事業と比べて想定便益の大きなハード事業は非常に少なく、広範な分野で取組がなされている協議会においても各府県の利害が錯綜するような想定便益の大きなハード基盤整備を推進することは難しいと考えられる。

表2 関西広域連携協議会の政策特性の検証

政策特性					実施事業	件数
実質的	形式的			コスト		
想定便益の絶対値	プログラム明確性	政策過程	事業の性質			
小	低	課題設定・企画検討段階	-	低	関西の情報発信・PR 基本指針の策定、電子行政ワーキンググループによる電子行政化の検討、関西情報化グラウンドデザインの検討、関西 IT 合同会議の開催、循環型社会形成の推進方策の検討、散在性容器廃棄物問題に関するアンケート等、「環境共生圏・関西」の実現に向けた方策検討、環境学習・環境技術の交流ネットワーク形成の検討、災害時の観光客支援策の検討、東南海・南海地震への対応方策の検討、関西ベンチマークの検討、南北近畿の交流促進の検討、関西の一体化に役立つ交流促進施策の検討、社会資本整備の相対的な評価手法に関する研究、基幹的インフラのあり方に関する研究、東アジア交流連携プラットフォームの発足、関西パイオ推進会議への参画	17件 (35.4%)
					計	31件 (64.6%)
中	高	事業実施段階	ソフト	低	情報発信・PRの強化、ホスピタリティの向上、多様な集客資源を活用した商品開発の促進、ファムトリップ・取材支援、海外ミッションの派遣、国際コンベンションの活用、海外メディアの活用、国際観光見本市への出展、国内キャンペーンの推進、関西アンバサダー制度の運用、関西国際観光推進センターとの協力によるインバウンド事業、文化カoadバイザー派遣事業等広域的な文化振興、関西コレクションの選定・PR、シンポジウム開催支援等関西をアピールする事業推進、携帯電話による広域ポータルサイトの構築、関西エコオフィス宣言運動の実施、夏のエコスタイルキャンペーンの実施、地球温暖化防止活動推進員関西合同研修会の開催、関西広域自然歩道マップによる環境保全啓発、災害時帰宅支援ステーションの拡大、首都機能移転に向けた情報共有化・アピール等、ニュースレター「KIPPO NEWS」の発行、「関西協 NEWS」の発行、Webサイト「Kansai Window」による情報発信、「関西便利帳」の発行、広報ビデオ「The Essence of Japan 関西」の制作、「Kippo プレスツアー」の実施、取材支援、「21世紀ジャーナリストフォーラム2004」の開催、「セミナー on KANSAI」の開催	30件 (62.5%)
大			ハード	高	関西プロモーションオフィスの設置	1件 (2.1%)

(出典) 関西広域連携協議会平成16年度事業報告より作成

<sup>47</sup> 関西広域連携協議会平成16年度事業報告。

4.2 北東北3県の連携事業からみた府県連携の政策特性

北東北3県は、連携できるものから行うという発想のもと、1997年から継続的に開催する知事サミット<sup>48</sup>の合意事項に基づき、観光や環境、

表3 北東北3県の知事サミット合意事項の政策特性の検証

政策特性					合意事項	件数
想定受益	プログラム明確性	政策過程	性質	コスト		
小	低	課題設定・企画検討段階	-	低	北東北観光振興アクションプランの策定、共同研究に向けた仕組みづくり、「緑のグランドデザイン」の策定、持続可能な森林経営に向けた調査・研究、十和田湖の水質保全対策の推進、廃棄物の資源化・再利用の促進、地球環境問題に関する共同研究等（酸性雨・フロン回収処理システム）、環境ホルモン等の化学物質に関する調査・研究、廃棄物対策の広域的な対応、水と緑を守る条例の整備への取組と税制研究、二酸化炭素削減目標への対応、津軽海峡大橋及び下北・津軽半島大橋を中心とする津軽海洋軸構想の推進、北東北3県の秋田地域IX共同利用の検討、CLO（貸出債権担保証券）共同実施に係る調査検討、北東北3県産業振興推進会議（仮称）の設置、空港・港湾の活用における役割分担の検討、農林水産物認証制度の共同実施に関する調査検討、北のくに健康づくり推進会議の設立、やすらぎと癒しのくにの形成推進、健康を育む安全・安心な北の「食」づくりの推進、県境地域における救急医療体制の充実、医師確保対策の推進、「北の縄文文化回廊づくり」実践プログラムの作成、「北の縄文文化回廊づくり」交流会議の開催、広域的な交流・連携の促進（北東北広域連携構想の策定、連携推進協議会の設立と活動）、広域連携のあり方の協議、合同シンガポール事務所の設置の検討、地震・津波等防止対策の充実・強化、新たな自治の実現に向けた検討会の開催、北東北3県広域連携検討組織の設置	30件 (28.3%)
					計	76件 (71.7%)
中	高	事業実施段階	ソフト	低	北東北観光の新たな魅力づくり、冬季観光の振興の取組の強化、国際観光の振興、リアルタイムな情報発信体制の強化、北東北3県の観光物産展の開催、北東北環境フォーラムの設置、環境情報ネットワークシステムの構築、「子ども環境サミット」の開催、児童向け啓発冊子の作成等、自然とのふれあいの促進、公益的機能の保持と国民的なコンセンサスの形成、環境調和型産業の振興、多自然居住地域の形成、三県の率先行動（ゼロエミッション）、経済的手法等の活用による産業廃棄物対策、農業用廃プラスチック問題への対応、食品廃棄物のリサイクル問題への対応、地域資源のエネルギーとしての有効利用、「十和田湖水質・生態系改善行動指針」に基づく取組の強化、新技術導入による広域課題への新たな取り組み、みちのくバーチャル・エキスポの開催、みちのく夢ネットの構築、北東北産学官ネットワークの形成、情報ハイウェイの整備促進、高度情報化社会に対応した人づくり、情報化時代の雇用確保、共通した情報基盤の整備、次世代の担い手（産業人及び起業人）の育成、試験研究機関相互の人事交流の検討、電子自治体の推進にかかる広域連携の促進、地域資源データベースの構築に向けた取り組み、公設試験研究機関の広域連携、「食料フォーラム-北東北からの発信-」の開催、産地強化につながる「小麦・大豆の高品質多収栽培技術」などの各種共同研究、漁業資源の増大をめざす「資源管理型漁業」や「つくり育てる漁業」に関する研究、地域食資源の機能性に関する研究、高血圧を抑制する食品の開発に関する研究、インターネット活用による取組情報の送受信、大都市における特産品通販販売コーナー等の設置、食農教育に対する啓発活動の展開、北東北が連携した担い手確保・育成のための取組、「食文化」の情報交流の促進、国内外への情報の発信、農林水産分野における産学官連携の推進、「子どもテレビ局」による番組制作・放送、「子ども伝統芸能北東北大祭典」の開催、たくましい子どもを育む施策の推進、子どもたちによるスポーツを通じた交流、「青少年化学セミナー」の開催、子どもの読書活動の推進、健康情報ネットワークの構築、歯科保険対策の充実、自殺予防対策の推進、スポーツによる健康づくりの推進、食生活の改善などによる健康づくり諸施策の推進、県立病院等の医療スタッフの交流等の推進、「北の縄文文化回廊づくり」の情報発信、「食文化」の情報交流の促進、国内外への情報発信、博物館等共同展の開催、国際感覚を持った人材の育成、人事交流の拡大、4道県知事によるリレー・トップセミナーの実施、大規模災害時における復旧支援体制の構築、北東北みらい債（地方債）の共同発行	66件 (62.3%)
大			ハード	高	三県共通の観光案内板設置、東北新幹線の早期開業と北海道新幹線の早期着工、国道454号（仮称）西十和田トンネルの建設、主要地方道八戸大野線の整備、北海道事務所の統合、合同の北海道事務所の設置、合同のソウルへの事務所機能の整備、合同のソウル事務所の設置、シンガポール事務所・サハリン事務所の共同利用、北東北3県合同の大版及び名古屋事務所の設置	10件 (9.4%)

(出典)『第8回北海道・北東北知事サミット報告書』2004年9月2日（青森県ホームページ）、『第9回北海道・北東北知事サミット合意事項』2005年9月2日（岩手県ホームページ）、北海道/北東北広域政策推進会議『広域連携の強化方策等について』2004年9月2日（記者会見資料）、岩手県総合政策室政策推進課主査鎌田徳幸氏への電話ヒアリング（2006年8月9日）の結果をふまえて作成。

<sup>48</sup> 第5回からは北海道知事もメンバーに加わっている。

産業、食料、子ども、健康、文化等の分野で連携事業を蓄積している。合意事項に基づく事業は適宜実施に移されており、ここでは今後事業実施に移されるものも含めて連携事業を抽出するため、知事サミットの第1回から第9回までの合意事項を分析対象とし、これらについて政策特性の区分に基づきカウントした。結果は表3のとおりである。

全体のおよそ3割の30件が課題設定・企画検討段階、約7割の76件が事業実施段階の事業となっている。また、注目の事業実施段階の事業においては、うち87%（全体の約6割、66件）がソフト事業であり、ハード事業は他地域の事例よりも多いと推察されるが13%（全体の1割弱、10件）にとどまる。しかもハード事業は広域道路等の整備といった膨大なコストがかかり、想定便益の大きなものというよりも観光案内板設置や共同事務所の設置などの規模の小さなものが多くいことがわかる。これは各県において既に事業実施の可能性が高いものが合意事項として集約されるからであり、既存の行政手段を連携による新たなプログラム目的に適合させているといえる。

さらに、どこに整備するかによって利用の便や経済波及効果、逆に騒音等の負の効果に影響が大きいと思われる空港・港湾の活用における役割分担については検討段階にあり、2005年9月にとりまとめられた『北東北グランドデザイン』の中でも、機能分担や役割分担など調整が困難な課題には十分に踏み込んでこなかったことが言及されている<sup>49</sup>。こうしたことから想定便益の大きな事業は、府県間のコンフリクトを増大させることから府県連携による推進は困難であるといえる。

## 5. 結 論

本稿では、冒頭で府県連携に期待される機能について論じた。繰り返しになるが、あえて再度明示すれば、それは広域的行政需要への対応とサービス供給の効率性確保であり、とりわけ社会資本整備などの事業費の大きなハード基盤整備において当該の機能が期待されていることを

論じた。

実際にそうした機能が果たされているか否かを検証するために、はじめに府県連携が行われる理由と組織活動の適応パターンを検討するとともに連携効果の先行実証研究をふまえ、府県連携の可能性を把握する現実的な検証方法として政策特性による分析枠組を検討し、先行の連携事例を対象として政策特性の検証を行った。

これらの結果、府県連携は会議体を組成した課題設定・企画検討段階から活動が開始されるが、具体的な事業実施に至るほど想定便益が大きくなり府県間のコンフリクトは増大することから、全国的には課題設定・企画検討段階の取組が中心であること、事業実施段階の事業を積み重ねている先行事例でもソフトな事業が多く、阪神高速道路(株)のような第三者機関による事業を除いて、各府県の利害が錯綜するような想定便益の大きな事業を新たに円滑に実施することは困難であることを明確にした。すなわち、広域的行政需要への対応かつサービス供給の効率性確保のために道州等の広域政府に期待される広域道路等のハード基盤の整備は、府県連携によっては実現しにくいのである。なお、第三者機関を新たに組成することも考えられるが、府県単独で行う既存の関連事業のスクラップも視野に入れて第三者機関により一元管理されない限りは屋上屋を架すこととなる。

以上のことを念頭におけば、府県連携を府県合併や道州制移行に自動的につながる過渡的な行政体制として理解することは難しいといえる。もちろん、府県合併や道州制移行の選択肢を選ばない場合でも広域的行政需要への対応、さらには府県間の組織間学習等を契機とした地域の活性化という課題は目前に存在するのであり、連携そのものの必要性は否定されるべきものではない。ただし、府県よりも広域的な政府に最も期待される広域的なハード基盤の円滑な整備が困難であることは、行政運営上最もコストのかかる投資的経費であるハード事業が多面的に実施され非効率となることを意味するのであり、したがって、全国同時による道州等の広域政府の導入により意思決定を一元化することは、効率性の観点からは十分な妥当性をもつといえよう。

<sup>49</sup> 北東北広域政策推進会議『北東北グランドデザイン～自立・飛躍する“アジアの北東北”を目指して～』2005年9月2日、31ページを参照。

なお、本稿で採用した政策特性から府県連携の可能性を把握する方法はジェニングズとエウォルトの研究のように実際に政策効果を検証するものではない。府県連携と単独、また合併による政策実施の効果の相違について、できれば政策分野別に検証できれば府県連携の可能性と限界はさらに明確になると考えられる。今後、全

国的に府県連携の取組が積み重ねられるという保証はないものの、仮にそうした状況となり連携に関わるデータが豊富になれば、ジェニングズとエウォルトの研究のように府県連携による政策効果を実証することも可能になるという期待を抱きつつ、こうした検証は今後の課題としたい。