

平成 21 年 5 月 22 日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18730097
 研究課題名（和文） 下水道行政の構造分析 省庁間コンフリクトの効用と管理
 研究課題名（英文） The Effects and Management of Conflict between the ministries
 The Structural Analysis of Sewage Policy

研究代表者

嶋田 暁文（SHIMADA AKIFUMI）
 九州大学・大学院法学研究院・准教授
 研究者番号：00380650

研究成果の概要：本研究では、下水道行政を題材にして、そこで生じてきた省庁間コンフリクトを分析し、それが自治体の污水处理施設整備にどのような影響を与えてきたのかを分析した。その結果、省庁間コンフリクトは、自治体にとってマイナスに作用するとは必ずしも限らず、選択肢の拡充と問題開示を通じてプラスに作用する可能性を秘めている点を明らかにした。ただし、省庁間コンフリクトはプラスにもマイナスにも作用しうるのであり、対立が一定レベル以上に激化しないように「コンフリクト・マネジメント」を行うことが必要であることも明らかになった。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2006 年度	1,100,000	0	1,100,000
2007 年度	600,000	0	600,000
2008 年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,400,000	210,000	2,610,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学（行政学）

キーワード：セクショナリズム、省庁間対立、コンフリクトの効用、コンフリクト・マネジメント、下水道行政、リダンダンシー、ガバナンス、浄化槽

1. 研究開始当初の背景

わが国の下水道行政の最大の特徴は、污水处理施設整備のためのメニューとして、国交省（旧・建設省）による公共下水道事業（特定環境保全公共下水道事業含む）、農水省による農業集落排水事業、環境省（*省庁再編

前は旧・厚生省が所管）による浄化槽設置整備事業など、所管省庁が異なる各種補助事業が並立している点に求められる。

各事業は、対象となる地域や人口等が異なるものの、対象地域の設定は相互排他的なものではなく、また、対象人口も線引き次第で

融通が利くことから、実際には、競合する関係にある。

自治体がいずれの事業を選択するかは制度上自由であるが、いうまでもなくそれを取り巻く諸要素の相互連関によって一定のバイアスを受ける。各省庁は、自らの所管事業が選択されやすくなるよう、補助対象の拡大など、制度の充実化を図ったり、各種マニュアル・解説書や担当者会議等を通じて自治体に対して自らの所管事業のメリットを強調したりするだけでなく、他省に不利な情報を流すこともある。

このため、下水道行政は、官庁セクショナリズム（割拠主義、縄張り争い）の典型例としてしばしば批判的に言及され、「補助金や通達等を通じた、府県・市町村への官庁セクショナリズムの浸透」という現象を問題視する分権論の立場からは、しばしば下水道行政の一元化の必要性が指摘されてきた。

しかしながら、幾人かの論者が指摘してきたように、セクショナリズムは単なる害悪として片付けられない一面を有している。とすれば、下水道行政をめぐる官庁セクショナリズムについても慎重に捉えなおす余地があるのではないだろうか。これが当初の問題意識であった。

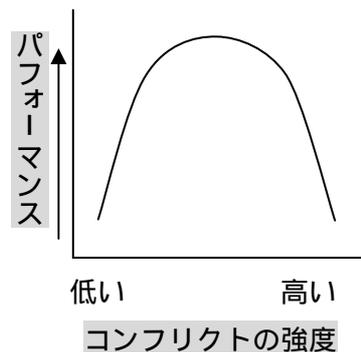
2. 研究の目的

本研究は、下水道行政を題材に、「省庁間コンフリクト」の効用と管理（マネジメント）の重要性を明らかにすることを目的としている。「省庁間コンフリクト」とは、「一方の省庁が、他の省庁によって否定的な影響を受けていると認識する場合に生ずる過程」を意味する。害悪としてのみ捉えられがちであった「官庁セクショナリズム」を「省庁間コンフリクト」に付随する現象として捉えなおす

ことで、逆機能面だけでなく機能面まで含めて複眼的に考察することがこの概念化の狙いである。

組織論におけるコンフリクト論議によれば、コンフリクトのプラス面が顕在化するか、それともマイナス面が顕在化するかは、主として、コンフリクト・マネジメントを通じてコンフリクトの強度が一定範囲にとどまるかどうかによって左右されるとされる。コンフリクト強度が一定の範囲にとどまっているかどうかは、当事者組織が同じテーブルについてコミュニケーションを図る、何らかの共同決定を行うなどの行動が観察されるかどうかによって判断する。このような理解を表現したのが下記の図である。

図 コンフリクトの逆U字仮説



この「コンフリクトの逆U字仮説」をもとに、縦割り行政の典型として批判されてきた下水道行政を、自治体の事業選択・事業推進の観点から検討し、省庁間コンフリクトが、自治体の事業選択の拡大につながり、行政システム全体の環境適応・革新をもたらしたこと、それが可能となった条件として、省庁間コンフリクトのマネジメントが重要であったことを主張し、わが国の下水道行政を省庁間コンフリクトの観点から総括することが、最終的な目標である。

3. 研究の方法

本研究の方法は、大きく分けて理論研究アプローチと実証研究アプローチとからなる。

まず、理論研究アプローチは、上記の理論枠組みをより精緻化し、よりオペレーショナルな分析枠組みへと発展させるために不可欠である。そのためには、省庁間コンフリクトが組織一元化よりも有効に作用するメカニズム・条件を明らかにすること、コンフリクトの強度をオペレーショナルに論ずるための着目ポイントを確定すること、コンフリクト・マネジメントの方法を網羅的に把握し、いかなる場合にいかなる方法が有効かを明らかにすることが必要であり、先行研究の学説整理・検討がその具体的な方法となる。

次に、実証研究アプローチの方法としては、関係者へのヒアリング、アンケート調査、公文書・業界雑誌等の文献渉猟などを用いる。これらを縦横に用いて、各省・業界団体・自治体それぞれの動向等をフォローすることが必要である。

4. 研究成果

本研究の主な成果は、以下の3点に整理できる。

まず第1に、官庁セクショナリズムを省庁間コンフリクトに付随する現象として捉えなおす一方、省庁間コンフリクトそれ自体は害悪ではなく、マネジメント如何によって効用を発揮することを明らかにした点である。

わが国ではとかくセクショナリズムを害悪としてのみとらえ、組織の一元化等の必要性が主張されがちであるが、本研究の成果に即して言えば、組織・事業の「リダンダンシー」の効用と、コンフリクト・マネジメントの意義に目を向けつつ、省庁間コンフリクト

に可能性を見出してみる必要である。

本研究は、セクショナリズムを害悪として一面的に理解し、その解消方策にばかり目を向けてきた行政学の通説的見解への挑戦としての意義を有している。

研究成果の第2は、省庁間コンフリクトと自治体との相互作用を明らかにした点である。すなわち、省庁間コンフリクトが各自治体の污水处理施設整備のあり方に影響を与えるだけでなく、逆に、自治体の取り組みが省庁間コンフリクトに影響を与える側面もあるのである。というのも、省庁間で争っている場合、自治体の先進的取り組みは、一方の省庁にとっては、相手方省庁の所管領域に侵入し、牙城を崩すための戦略立案の貴重な材料となるためである。

本研究に即して言えば、環境省所管の個人設置型の浄化槽事業は、もともと東京都・長崎県・山形市・川崎市・秦野市で実施されていたものであり、現在「浄化槽市町村整備推進事業」と呼ばれる事業は、香川県寒川町などで行われていた浄化槽管理のための協議会方式をモデルに編み出されたものである。

このように考えるならば、自治体の先進的取り組みが、省庁間コンフリクトを媒介にして、自治体の選択肢の拡充につながったという見方もできる。そのような見方が可能なら、自治体が「省庁間コンフリクト」をクールに利用しながら、自らの選択肢を拡充していくという自治戦略もありうることになるのである。かくして本研究は、地方自治研究にとっても新たな視角をもたらしたといえよう。

研究成果の第3は、省庁間競争の結果、下水道行政がいかなる展開を遂げてきたかを明らかにした点である。「下水道中心主義から浄化槽へ」、そしてクイック・プロジェクトによる国交省側の再反撃による「下水道への揺り戻し」など、これまで語られてこなか

った新しい展開が本研究を通じて明らかになっている。

わが国の下水道行政に関する行政学的研究は、数自体極めて少なく、かつ、扱っている時期も下水道行政一元化前後の時期と流域下水道の導入・批判の時期に集中してきた。この点で、最新動向まで踏まえた本研究は、行政学各論としての下水道行政論に新たな一頁を記すものである。

しかし、他方で、本研究は未完成にとどまっており、残された課題は少なくない。

残された課題の第1は、省庁間コンフリクトが組織一元化よりも有効に作用するメカニズム・条件についての考察が不十分にとどまっている点である。

コンフリクト・マネジメントが重要であることは間違いないが、それ以前に、おそらく、コンフリクト当事者（省庁）間のパワーバランスがある程度とれていなければ、一方が他方を圧倒して、終わりになってしまう。そのため、劣位にある環境省は、「組織ドメイン」を変化させながら、資源（権限・財源・人員）を拡充し、パワーバランスの回復に努めてきた。しかし、それによって、どの程度、パワーバランスが変化したのかは、十分に明らかになっていない。

第2に、省庁間コンフリクトの効用として自治体の選択肢が広がってきたのは確かであるが、本当に「選択肢」となり得ているかどうかは、実効性を担保する行政技術・制度の有無によって規定される。この点の分析が不十分である。

すなわち、自治体財政の悪化もあり、自治体の多くは、従来軽視してきた浄化槽による汚水処理を重視する姿勢を見せるようになってきているものの、浄化槽設置による汚水処理施設整備は、下水道による汚水処理と比べて不確実性が高いため、浄化槽で全面的に

整備するという選択肢を自治体は採用しにくい面がある。国交省（旧・建設省）が、そうした不確実性を縮減する行政技術・制度を開発してきたのに対し、環境省は、未だそうした行政技術・制度を十分に開発できていないように思われるのである。

果たしてこのような理解が正しいかどうか、実態に即して実証する必要があるが、それに加えて、今後は、省庁間コンフリクトの歴史的展開過程の中で、各当事者が不確実性を縮減する行政技術・制度をいかにして開発してきたのかを丹念に追ってみる必要がある。

研究期間内に研究成果を一冊の本にまとめる予定を変更せざるを得なかったのは、このような課題の重要性に気づき、研究枠組みの修正の必要性を認識したためである。現在、上記課題に取り組んでいる最中である。できるだけ早く成果に結実させ、いずれ、これまでの研究成果と併せて一冊の本にまとめ上げたいと考えている。

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1件)

嶋田暁文「省庁間コンフリクトと下水道行政」『自治総研』2008年7月号、2008年、35-72頁、査読有。

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計1件)

嶋田暁文「リンドプロム『政策形成の過程』」(岡崎晴輝・木村俊道(編))『はじめて学ぶ政治学』ミネルヴァ書房、2008年、171

- 182 頁。)

〔その他〕
ホームページ等
なし

6 . 研究組織

(1)研究代表者

嶋田 暁文 (SHIMADA AKIFUMI)

九州大学・大学院法学研究院・准教授

研究者番号：00380650