

平成 21 年 5 月 26 日現在

研究種目： 若手研究スタートアップ
 研究期間： 2007 年度～2008 年度
 課題番号： 19830086
 研究課題名（和文） 地方分権改革後の地方自治体による行政組織改革と縦割り行政防止に関する要因分析
 研究課題名（英文） Reform of Administrative Organization and Prevention of Bureaucratic Sectionalism in the Autonomy after Decentralization

研究代表者
 三田 妃路佳 (Mita Hiroka)
 椋山女学園大学・現代マネジメント学部・講師
 研究者番号：80454346

研究成果の概要：

本研究の成果として、第 1 に、河川法改正後に河川事業における自治体の自律性はどのように変化したか、直轄事業に対し自治体が影響力を行使出来るとすればその要因は何かについて、分析視角に基づいて考察を行い明確にした点である。第 2 に、国交省の下水道、農水省の農業集落排水、環境省の合併浄化槽に分かれる下水道関連事業において、この区分とは異なる行政組織編成を行っている自治体にはどのような特徴があるのかを明らかにした点である。第 3 に、中央省庁の縦割りとは異なる行政組織改革が進展している都道府県を対象とし改革が進展した要因を明確にした点である。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	520,000	0	520,000
2008 年度	320,000	96,000	416,000
年度			
年度			
年度			
総計	840,000	96,000	936,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：地方分権、中央・地方関係、行政組織改革、縦割り行政、河川行政、河川法、下水道事業、事業休止

1. 研究開始当初の背景

博士論文では、公共事業改革を事例とし、改革促進要因を分析することを通じて政策

転換の要因を研究した。その結果、公共事業改革における地方自治体の独自性や首長による県職員のマネジメント改革の重要性に

について明らかにすることが出来た。

加えて、たとえ自治体は公共事業改革を進める意欲を持っていたとしても、中央・地方間の行財政制度が弊害となることが明らかとなった。具体的には、中央省庁の縦割りと異なる行政組織編成を行おうとした際の中央省庁の反対、中央省庁の縦割りに従った補助事業等の要求であり、中央・地方関係によって、公共事業改革の進展は左右されるということである。ここから、自治体が中央省庁の縦割り行政の弊害を防止する取り組みに成功するために必要となる要素を明らかにするという着想に至った。

2. 研究の目的

地方自治体が、自律的な行政運営をする際には、中央・地方間の行財政制度が制約となってきた。第一次地方分権改革は、自治体の自律性を高めるという目的があり条例制定の範囲の拡大や行政組織編成の自由度が拡大した。

しかし、大森彌（2000）は、地方分権改革後、自治体が中央省庁依存体質による自律的な行政運営能力が乏しい状況から脱却するには、住民への応答責任をもった自治体をめざし首長、職員、議会の意識改革を進めてゆく必要性を示している。また、武藤博巳（2000）は、道路事業を例として、特に公共事業においては、第一次地方分権改革は途上であり、中央省庁の縦割り構造に自治体の公共事業が組み込まれて事業実施がなされているとする。

本研究はこれらの研究と同様の認識に立ち、特に、公共事業の分野に焦点を当て、第一次地方分権改革後、自治体の事業選択における自律性はどのような形で高まっているのか、いないのかについて、特に自治体の行政組織編成に着目して明らかにすることを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 分析枠組み

地方自治体の行政組織編成や事業選択における新たな取組みについて、自治体内部のアクターを中心とする要素から分析する視角を設定するために、制度変化・政策転換と組織との関係に関する Moe（1990）や Hall（1993）の論文を参考にした。モーは、政治家や利益集団が予めどのような行政組織の構造を選択するかが政策に影響を及ぼすとし、行政組織の構造選択は政策の選択であるとする。政策に影響を与える行政組織の構造選択は、公的権力の特質と政治的権力の不確

実性といった政治的要因に左右されるとする。また、ホールは、政策転換が行われるかどうかは、競合する党派間の議論だけでなく、党派の制度的枠組みにおける優位、使用できる資源、アクターの権力に影響を与える外的要因など、政治的な要因を挙げる。また、政策実験や政策失敗の事例も政策転換の要因となるとした。これらを参考に自治体の政策選択に関する事例研究の際に、「有権者と政治家の相互作用の変化が自治体による政策や事業の選択に何らかの影響を与えるのではないか」という視点に立ち、分析を行うこととした。

次に、自治体内部ではなく自治体外部、特に中央・地方間の制度あるいはアクターが自治体の決定に与える影響をについて分析を行う視角を設定した。Pierson（2004）から、中央・地方関係を定める組織の変化が地方自治体の自律性を高めるのではないかと示唆を得た。さらに、地方自治体の自律性について、中央・地方関係の資源に着目した R.A.W.Rhodes（1981）を参考とし、分析枠組みを設定することとした。ローズによれば、あらゆる組織は相互に資源（resource）を依存する。この場合の資源は、法的資源、組織資源、財政的資源、政治的資源、情報資源に分類されている。各組織はそれぞれの活動目的を達成するために資源を交換するが、ある組織は、その意思決定に際して他の組織の影響を受ける。そして、組織間で、優位な同盟を形成する組織の評価体系が組織間の関係や資源の交換に影響するとする。これを基に、特に河川事業における自治体の自律性に関する事例を分析する際に、「地方自治体の資源が増加すれば、たとえ直轄事業であっても中央省庁が一方的に事業を実施できないのではないか」という分析視角を設定した。

(2) 事例研究に関して

第一に、地方分権改革による地方自治体の行政組織に関する制度変化について、衆議院調査局総務調査室にヒアリングを行った。また、地方自治法の改正、地方分権改革については、既存の研究等を検討することにより、その内容・経緯について明確にした。

第二に、総務省・国土交通省の資料、新聞、論文、地方六団体の公表資料等を参考に、自治体の行政組織編成において、省庁の縦割りの弊害を乗り越える取り組みが行われている自治体を選択した。具体的には静岡県を選抜し、総務部企画監にヒアリング調査を実施した。また、静岡県において得られた知見を検証するために、広島県と広島市にヒアリン

グを行い、権限移譲をした広島県では、企画振興局地域振興部権限移譲室に対し、権限移譲の経緯、権限移譲後の行政組織の変化の有無、職員の反応等について調査を行った。また、移譲をされた広島市については行政改革推進課に対して権限移譲がされることになった経緯、権限移譲をされたことによる変化、国の見解等を調査した。

第三に、下水道事業に関する自治体の取り組みについても上記と同様の方法で自治体を選抜した。市町村のなかでは、多度津町における栄町せせらぎ水路を縦割り行政の弊害を克服した事例として選択し、せせらぎ水路整備の経緯、成功要因等について建築下水道課にヒアリングを行った。また、都道府県については、下水道関連の組織の一元化を行っており、地方六団体の先進事例を扱うホームページにおいて、県担当者が「各省庁の判断や予算額により、地域の実情にあった効率的な事業推進ができない場合がある」と述べている高知県を選択し、一元化の経緯、縦割り行政の具体的な問題点について、土木部公園下水道課に対しヒアリング調査を行った。

第四に、97年河川法改正後の河川事業における自治体の事業選択の変化についてであるが、河川法改正の経緯等については、主に、衆議院調査局国土交通調査室の資料をもとに整理を行った。

事例としては、1つ目は、直轄事業でありながら、事例対象は、河川整備計画策定以前から地元意見を反映させるために設置されたことで地方自治体の意向を反映されるための先進事例として注目された淀川水系流域委員会（以下、委員会）が審議を行った5つのダム事業を選択した。当時の淀川水系流域委員長に対し、委員会と国土交通省の意見対立の要因等についてヒアリング調査を行った。2つ目の事例として、治水・利水・灌漑・発電を目的とし国土交通省と農水省が事業実施をそれぞれ行っている川辺川ダム事業を選択した。この次号は、知事の事業凍結の意向表明により休止に至っている。事業について、熊本県川辺川ダム総合対策課に対し、知事による表明の経緯、県土地収用委員会の果たした役割、新しい利水計画策定における県の果たした役割等についてヒアリング調査を行った。

4. 研究成果

本研究は大きく分けて3つの成果を得ることが出来た。

(1) 河川直轄事業に対する自治体の意向の影響について

直轄事業は中央省庁によって実施される

ことから、その事業が行われる地元の自治体であっても事業の実施に関して見解が反映される余地は小さい。しかし、河川事業においては、1997年の河川法改正により、地元自治体の首長が河川整備計画に対して意向を示せるようになった。

そこで、河川法改正の要因、改正後の直轄事業における自治体の行動変化、中央省庁の対応の変化の有無について、予め設定した分析視角から分析を行った。

① 河川法改正について

90年代半ばに発覚した政治家による公共事業に関する汚職事件を契機とした有権者の公共事業への認識の変化や大規模ダム事業に対する批判が背景にあることが分かった。河川法改正当時は、入札制度改革、ダム等審議委員会の設置など、公共事業改革が行われている。建設省が中央省庁中心の河川行政の実施方法の転換し、地元意見を反映させるという手法によって大規模公共事業への批判に対応しようとしたという考察を行った。

② 淀川水系流域委員会が対象としたダム事業における中央・地方関係について

97年の新河川法改正に基づいて、各水系に河川整備計画の審議組織が設置された。2001年には、国土交通省近畿地方整備局により、淀川水系流域委員会が設置されたが、他の水系流域委員会の多くが国土交通省の示した河川整備計画案を審議することになっているのに対し、淀川水系流域委員会（以下、委員会）の場合は、委員会が河川整備計画案の方向性について提言を行い、これを考慮に入れて河川管理者である国土交通省が河川整備計画案を策定することとなっていた。地元の意見を反映して河川整備を行うという点で淀川水系流域委員会は先進的な事例として考えられていた。

しかし、2007年8月に国土交通省は、淀川水系流域委員会の淀川水系において原則ダム建設をしないという見解に反し、ダム事業を推進する方針の河川整備計画案を策定した。つまり、事業が実施される地元の委員会の意見は反映されることはなかったということである。そこで、「なぜ、当初の予定に反し地元の委員会の意見は反映されなかったのか」という問題意識のもとで、予め設定した分析視角により研究を行った。

淀川水系流域委員会は、淀川水系で整備中の丹生（滋賀県余呉町）、大戸川（大津市）、余野川（大阪府箕面市）、川上（三重県青山町）、天ヶ瀬（京都府宇治市）の5つのダム事業について審議した。委員会は、2005年1月までは、5ダムに関し、ダム建設の可否について明確な結論は避けていたが、2005年2月以降一貫して、大戸川ダム、余野川ダムを含め、5つのダムとも建設中止の方針を取っ

た。これに対し、近畿地方整備局は、2003年12月の段階では、5つのダムについて、中止を含む抜本的な見直しを改めて求め、2004年5月の段階でも、5つのダム事業について調査検討の必要性を示していた。

しかし、2005年2月になると、大戸川ダムと余野川ダムの2ダムのみ事実上の中止という方針を取った。さらに、先に示したように、2007年8月になると国土交通省は、一度決定した大戸川ダムの凍結を撤回し、事業を実施する方針を出した。すなわち、ダム中止か否かをめぐって委員会と国土交通省は異なる見解を取った。その結果、国土交通省は地元意見の反映として設置した委員会の意見を整備計画には反映せず、委員会も解散した。

委員会の扱いについて、設置を行う国土交通省について検討すると以下のように考察出来る。委員会設置の初期段階では、公共事業批判を他の事業で受けたことで地元の意見を反映させることの重要性を認識している勢力が中心となり、委員会を設置した。しかし、その後省内の勢力が入れ替わり、地元の委員会よりも着工を重視する勢力が強くなった。これにより委員会が解散となった。すなわち、国土交通省内の勢力関係の変化により、地方自治体が意向を反映するための組織選択が左右され、地方自治体の河川事業への関わりが左右されることがあるという知見を得た。これらの研究成果の中心的部分は、研究論文②として公表した。

③川辺川ダム事業について

川辺川ダム事業では、国土交通省に事業を止める意向がないにも関わらず、2008年12月に財務省が本体着工の予算を計上せず事業が休止となった。「なぜ、直轄事業が国土交通省の意向に反して休止に至ったのか」、「知事が設けた審査機関が両論併記をしたにも関わらず、知事が事業凍結の意向をしめたのはなぜか」という問題意識のもとで研究を行った。分析は、中央・地方の法的・政治的資源の状況がそれぞれの発言力に影響するのではないかとという視点に基づいて行った。

通常、直轄事業の場合地元自治体が、河川管理者である国土交通省の意向に反して事業に影響を与えることは難しい。しかし、事例研究の結果、直轄事業であっても、行政訴訟等の法制度的資源の利用し、事業の進展を遅らせることに加え、地元の首長選挙で首長の交代など政治的手段を行使することで、地元の自治体やその住民は事業に反映させることは不可能ではないということを示した。

また、国の縦割り行政が事業休止要因の1つ

になり得るという知見を得た。川辺川ダム事業は主に治水を目的とする国土交通省と利水を目的とする農林水産省によって実施される直轄事業である。農水省が利水事業の再計画を策定するに際して、地元農民の署名の集め方に問題があったとされ、この件に関して、住民訴訟が行われたが、2000年9月には、原告が敗訴であった。しかし、2003年5月、福岡高裁控訴審判決で、用排水、区画整備、農地造成事業のうち、用排水と区画座備については、同意率が3分の2に満たないと認定し、事業に対する農民の既瑞申し立てを棄却した農水相の決定は違法とした。これにより国が逆転敗訴した。その結果、国土交通省が再度計画の策定が求められることとなった。さらに、農林水産省による利水計画の策定が、地元自治体の同意が取れなかったために滞った。これにより、国土交通省によるダム建設のための土地収用手続きが撤回されることとなり、事業実施が遅れることとなった。その結果、2007年の知事選の争点とされることとなり、最終的には、蒲島熊本県知事による川辺川ダム事業凍結の意向表明に至った。このことから、中央省庁の縦割り行政によるダム事業実施の場合、一方の事業が見直しとなることで、他方事業の進展にも影響し、結果として、事業の見直しの一要因となったということが言える。事例研究により、従来指摘されているような事業の重複や無駄使いという問題点とは異なる新たな知見を得た。

これらの研究結果の中心的部分は、研究論文①として公表した。

④総括

2つの河川事業に関する事例研究から、河川法改正という制度改正だけでは、自治体の状況や意向を反映させ地方分権の趣旨にあった事業実施が必ずしもなされないということが分かる。しかし、事例とした淀川水系の5ダム事業のうち、大戸川ダムについては、その後、地元4知事が反対の意向を示したことから、現在、事業は休止となっている。地元自治体の知事が事業を拒むことは直轄負担金の負担を拒否することにつながるため、中央省庁は影響を受けるということである。すなわち、直轄事業であっても、地元自治体の選挙等と通じた政治的手段による地元住民の意思表示や知事の意向は、自治体における事業選択に自律性を与える可能性があるという知見を得ることが出来た。

(2) 下水道事業に関する縦割り行政の影響の変化

①多度津町における下水道再生事業について

下水道関連事業に関する補助金を各省庁から集め施設整備を行い、下水道を農業用水、鑑賞用水等に再利用している香川県多度津町の下水道再生事業「栄町せせらぎ水路」について、それを可能とした要因を検討した。

ヒアリング調査の結果、同町では濁水といった外部要因が事業実施の必要性を高めていたことが分かった。また、中央省庁の縦割りに従って組織が作られるとしても、それぞれの事業の連携を深め、町であることから行政組織の規模が小さいため、各事業の担当者のコミュニケーションが可能であり、各々の事業の動向を把握できるため、中央省庁の縦割り行政の影響は小さい。すなわち、縦割り行政と自治体の規模の関係が明らかになった。

②高知県における生活排水事業の組織一元化について

生活排水事業に関わる組織編成の一元化を行っている高知県土木部公園下水道課に対するヒアリング調査の結果、以下のことが分かった。まず、組織一元化は、下水道事業、農業集落排水事業、浄化槽関係事業といった生活排水事業に関わる中央省庁間の協力体制の進展していること、中央省庁から自治体に対しこれらの事業間の協力を促す要請があり、それを受けたものであったことが分かった。組織の一元化はメリットとしては住民にとってわかりやすくなったということであった。また、一般に指摘されているように縦割り行政の影響による事業の重複は見られなかった。しかし、補助金の申請については従来どおり、それぞれの省庁に対して行わなければならないため、省庁ごとに職員を配置しており、組織は小さくなくても区分は残っているという実態が明らかになった。すなわち、組織の一元化だけでは、縦割り行政の弊害は解消されないということが分かった。

③総括

2つの自治体に対する調査から、自治体において行政組織の一元化は進んでおり、自治体の規模が小さいほど、各事業に関する職員の連携は深まることから、事業の効率的な実施は図られているということがわかる。しかし、たとえ組織は一元されても、補助金申請については、省庁ごとにそれぞれの職員が対応しなければならず、この点については効率化が難しいことも明らかになった。

(3) 行政組織改革と権限移譲に関する研究成果

先の下水道に限らず、中央省庁の行政区分とは異なる行政組織改革が進んでいる都道府県を対象にヒアリング調査を行い、その要

因を抽出した。さらに、その要因が他の自治体について当てはまるかを検証にした。

①静岡県における行政組織改革について

静岡県では行政組織改革により、課を廃止し目的に応じた室の設置、職位階層の7階層から5階層への変更、実務者への権限移譲が行われている。特に2007年度からは、国の縦割り行政に対応した組織を改め、施策実施部門を大括りしている。ヒアリング調査により、行政組織改革の背景として県内の政令指定都市の増加がある。指定都市の増加により、県の権限移譲が進んだことで、県の権限が減少した。行政組織の改革は、静岡県がもともと行政改革に取り組んできたことに加え、権限移譲によるスリム化が背景にあったことが分かった。

②広島県における行政組織改革について

次に、権限移譲は行政組織改革につながるのかということに関して、基礎的自治体への権限移譲が進んでいる広島県を対象とした。広島県では、政令指定都市の増加による権限移譲ではなく、特例条例により、県内市町村への権限移譲は進んでいる。必ずしも権限移譲を行う先の市町村が等しく事業を処理する能力を持っているとは限らないため、権限移譲を行う事業に関して県職員が、市町村の支援を行っている。そのため、県の行政組織にはほとんど変化が見られなかった。

③総括

静岡県と広島県の比較により、権限移譲は自治体の行政組織に変化を与える機会となるが、基礎的自治体の行政能力の向上の程度が、都道府県の行政組織改革の進展を左右することが明らかになった。

(4) 3つの研究を通じて

本研究は、河川事業、下水道事業、都道府県の行政組織改革を事例として、第一次地方分権改革後、自治体の事業選択における自律性はどのような形で高まっているのか、いないのかについて、特に自治体の行政組織編成に着目して明らかにすることを目的とした。

総じて言えば、自治体の事業選択自律性に影響を与えるのはその自治体内部における政治的な要因であると言えよう。このことは、直轄事業に対する自治体の意見表明であっても同様である。また、中央省庁の縦割り行政の弊害については、かつて指摘されていたような、自治体における各担当部局が中央省庁との縦の関係によって事業を決定するために、事業が重複するといった状況にはなかった。特に小規模の自治体においては、同種の事業の担当者の連携があった。担当者間の連携が進んでいる背景には、中央省庁の要請もあったが、財政難で事業を選択的に行う必

要もあるだろう。しかし、補助金申請については、省庁の縦割りに従っており、自治体内部で職員の連携が進んでも職員の効率化にはつながっていない。補助金制度は自治体による事業内容に制約を与えるだけでなく、自治体の行政組織編成にも影響を与えているということが明確になった。

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 2件)

- ① 三田妃路佳「地方分権時代の河川事業休止と首長－川辺川事業を事例として－」『社会とマネジメント』第6巻2号、2009年、107-143頁、査読無し
- ② 三田妃路佳「河川行政の政策転換における政治家と官僚－新河川法改正と淀川水系流域委員会を事例として－」『社会とマネジメント』第5巻2号、2008年、83-104頁、査読無し

[学会発表] (計 件)

[図書] (計 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 件)

○取得状況 (計 件)

[その他]

6. 研究組織

(1) 研究代表者

三田妃路佳 (Mita Hiroka)
椋山女学園大学・現代マネジメント学部・
講師
研究者番号：80454346

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし