

自治体間における広域連携の研究—一般廃棄物の広域処理を例として—（要約）

ガバナンス研究科 15D1501 樋口浩一

1.問題関心、研究目的、研究方法

広域連携とは地方自治法に定める事務の共同処理の仕組みを活用した地方自治体間の協働であり、低成長、人口減少時代を迎えて行政サービス水準を維持し効率性を高める手法として大いに期待されている。しかし近時、広域連携が伸び悩みを見せている。

何故もっと広がらないのか、そして広域連携に何の課題もないのか、それが本研究の問題関心である。そこで、典型的な自治事務である廃棄物行政に着目し、広域連携の一つの到達点である広域臨海環境整備事業（フェニックス事業）の事例研究を通じて、広域連携の成立・維持要因と課題を探る。仮説として市場と組織の中間システムであるネットワークの観点から分析を行う。

2.先行研究（第3章）

組織論の先行研究によれば、社会の統治システムを理念型でみると、市場とハイアラキー（官僚制組織）の他に中間的なシステムとして、ウズィーの「埋め込まれた紐帯」やノークの「戦略的提携」の議論を経て、パウエルによってネットワーク組織の存在が認識されるようになった。公文らによれば、そのネットワーク組織においては、相互の信頼関係とこれを支える互酬関係が重要であることが明らかにされている。

3.研究のフレームワーク

府県を超える広域連携であり、かつ大規模な一般廃棄物の広域処理である大阪湾フェニックス事業について、成立・不成立・変革・危機・発展の5つの事象から広域連携の成立と継続の要件を分析する。大阪湾フェニックス事業とは、近畿2府4県168市町村と大阪湾の4港湾管理者（大阪府・市、兵庫県、神戸市）が共同して廃棄物の海面埋立処分（廃棄物行政）とこれによる土地造成（港湾事業）を行う広域連携事業であり、1981年に制定された特別法に基づき翌年設立された大阪湾広域臨海環境整備センターによって、すでに4つの埋立処分地が稼働している。

4.分析事実

同事業の成立過程をみると、当初は国の公団事業として計画されたが、第二臨調のため自治体のみが出資による特別法人として発足した。事業の開始はセンターのコアメンバーである4港湾管理者の埋立海面の提供で始まる。事業が継続する過程で、国の監督権限の下でもセンターは徐々にその影響力から脱していき、2011年には国の反対を説得して事業の当初スキームを大幅に変更する変革を行った。そこでは、港湾管理者の負担が不公平だという主張に、排出者全員（通常メンバー）が護岸使用料を負担するという形で互譲の姿勢が示された。そして、その互譲に応える形で港湾管理者のさらなる海面の提供で新たな3期計画が決定され、事業が継続発展するに至った。

これらの事象を統治の理念型でみると、計画時のハイアラキー型から、発足時の準ハイアラキー型に、そしてスキーム変更の事実で、ネットワーク型に変化していることが明らかになった。一方、同じく国が事業化を期待した東京湾では、1987年に国から関係都県市に事業計画の提案がなされ、関係都県市は首都圏サミットの中で協議を続けたが1998年に正式に断念した。この間、東京都は自身の埋立処分場の確保をめぐって揺れ動く姿勢を示し、最大の埋立海面をもつ千葉県の反対と、その他の港湾管理者の消極姿勢が観察された。ここでは、コアメンバーである港湾管理者に互譲の姿勢がなく、全体に互酬関係と相互信頼が醸成されず、ネットワーク組織が成立しなかったことが分かった。

また、大阪湾フェニックス事業で起ったダイオキシンの基準超過事件は、一構成員のフリーライダー行為が組織全体を危殆におとしめるリスクを示すとともに、その修復には厳罰と構成団体全員の責任ある対応が求められるという水平構造のネットワーク組織の特性が確認された。

5. 発見事実

結局、最良の方法と思われたフェニックス事業も成立、維持、発展にそれなりの人的コスト、経済コスト、環境等の社会的コストの相応のコストを要すること、また廃棄物の広域処理に対し迷惑の公平性の観点から自区内処理原則が生まれ、住民監視など民主的統制の課題や事故時のコストも考慮すれば、広域連携が必ずしも常に正しい政策選択という訳ではなく、またゼロ・エミッションという新たな政策の展開を阻害するなど、結果として地方自治の基本である個々の自治体の自助努力を失わせ、政策のイノベーションを妨げる可能性が判明した。

また、広域連携は、フェニックス事業に見られるように、国の機能補完や国策の誘導を図るハイアラキー型から地方自治体間の水平的で自主的なネットワーク型の性格が強くなっており、そこではコアメンバーによる互酬に先立つ互譲（先譲）が必要となり、さらに開始されたネットワーク組織を永続させるものは互譲の繰り返しであり、この互譲の連鎖こそが互酬性であり、加えて通常メンバーのフリーライド行為の抑止など組織全体の信頼関係の醸成が重要な要素となることが明らかになった。さらにフェニックス事業の特性としてコアメンバーと通常メンバーの2層構造が見られ、受益と負担の格差から合資会社に類似したネットワーク構造が観察された。