

[14]

氏名	樋口 浩一
博士の専攻分野の名称	博士（政策学）
学位記番号	ガバナンス博第1号
学位授与の日付	2018年9月20日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位論文題目	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—
論文審査委員	主査 教授 橋本 行史 副査 教授 岡本 哲和 副査 教授 河崎 信樹

## 論文内容の要旨

本研究は、低成長・人口減少時代を迎えて地方行政の重要な政策課題となっている自治体間の広域連携について、古くから自治体の固有事務とされてきた一般廃棄物の広域処理を例にして、最終処分たる海面埋め立て事業の成立・不成立の要因を問うことによって、組織論の視点から、広域連携の成立・維持・発展のための理論的な背景を明らかにしようとするものである。

本研究は全9章で構成されるが、中心的な部分となる第6章で行われる5事例の検証に先立ち、まず第1章で、広域連携制度の種類と内容を整理するとともに、研究対象とするフェニックス事業が地方自治法の定める事務の共同処理の発展型として特別法を根拠にして生まれたことを明らかにしている。

次に第2章・第3章・第4章において、組織論の視点から広域連携についての考察を行った上で、社会の統治システムとして市場とハイアラーキー（階層性組織）の他に中間的なシステムとして、ウズィー（Uzzi,1996）の「市場関係」に対比される「埋め込まれた紐帯」、ノーク（Knocke,2001）の「市場の相互作用と官僚制的統合」を組み合わせた「戦略的連携」、パウエル（Powell,1990）の市場ともハイアラーキーとも異なる「ネットワーク型組織」の概念を紹介している。そうした中で自治体間の協働を組織として捉えると、市場型、ハイアラーキー型、ネットワーク組織型の大きく3つが理念型として存在するとし、本研究では、地方分権時代の自治体間の広域連携がメンバー間の関係が水平的なネットワーク組織の特性を有することを指摘して、検証されるべき仮説としている。

### 時代区分における広域連携（理念型）の分類

時代区分	組織特性	目的利益	設立動機	関係性
戦前	ハイアラーキー型	国益	圧力と誘導 (政策推進)	階層性

戦後改革期	市場型	自己利益	取引的な利害得失	対価関係
高度成長期	準ハイアラーキー型	国益 自己利益	圧力と誘導 (効率重視)	準階層性
地方分権期	ネットワーク型	共同利益	信頼と互酬性	長期的な利害均衡や一時的な片務関係

研究論文 p. 61 より抜粋

第5章は、事例による検証に先立って、歴史的な考察から一般廃棄物の広域処理、少なくとも最終処分段階にある一般廃棄物の焼却灰の海面埋め立てが、廃棄物行政の基本原則たる自区内処理原則に法的にも倫理的にも反するものでないことを明らかにしている。

第6章-1は、大阪湾フェニックス事業の成立要件について、海面埋め立てによる焼却灰の最終処分を巡る国、地方(港湾管理者である自治体とそれ以外の自治体)、民間事業者、センター(関係する自治体によって設立された事業主体)の4者それぞれの利害関係を分析している。そうした中で港湾管理者である大阪府・兵庫県のトップ2、さらに大阪市・神戸市を含んだトップ4で構成されるコアメンバーによる海面埋め立ての許諾が、ネットワーク組織の成立に不可欠なメンバー間の信頼と互酬性を生み出すきっかけとなり、事業開始の起点となったことを明らかにしている。

第6章-2は、東京湾フェニックス事業の不成立要件を分析したものであるが、ここでは海面埋め立ての許諾を巡る東京都と千葉県双方の消極姿勢が不成立の最大の要因となったことを明らかにしている。加えて東京湾フェニックス事業の不成立の要因として、関係者に対する利害調整の間にゴミ排出量が縮小して埋め立ての緊急性が低下したこと、及びコアメンバー間の権力構造の違い(国の省庁にも比肩する突出したパワーを持つ東京都がコアメンバーとなる東京湾フェニックス事業と突出したパワーを持つ自治体がコアメンバーに存在しない大阪湾フェニックス事業)が不成立に影響を与えたことを明らかにしている。

第6章-3は、大阪湾フェニックス事業の2期事業(1期事業は泉大津沖・尼崎沖、2期事業は神戸沖・大阪沖)のスキーム変更を分析したもので、センターがこれまで不要であった護岸使用料を港湾管理者に埋立量に応じて支払う代わりに、支払額相当分を排出者から徴収するという事業内容の変更過程を分析している。このようにゲームの途中でルールを変えるという異例のスキーム変更が実現した背景に、従来ルールでは排出者の負担に比較して港湾管理者の負担が大きく、共有資源が特定者によって費消されてしまうリスク(いわゆる「コモンズの悲劇」)が生じ、2期事業に進めなくなるという危険性が示されている。

第6章-4は、大阪湾フェニックス事業の成立当初の緊張感が薄れていく中で発生した排出基準を超えるダイオキシン含有物の埋立処分地への投棄を巡って、関係者が行った問題処理過程を分析している。統制する上位団体が不在の水平的なネットワーク組織において、組織を維持するために、モラルハザードによって信頼を破壊した原因者に厳罰を下すことが不可避であった事実が明らかにされている。

第6章-5は、大阪湾フェニックス事業の3期事業(神戸沖・大阪沖の拡張)の合意過

程を分析して、港湾管理者である自治体が行った3期事業のための海面埋め立ての許諾が、2期事業のスキーム変更に対するバスター取引ではなく、いわば道義的な「お返し」「返礼」であることを明らかにしている。

第7章・第8章は、フェニックス事業が持つ規模の利益による効率性の実現という長所の一方で、抱える短所を明らかにしたもので、第7章は廃棄物の広域処理が循環型社会形成の新しい動きに必ずしも合致するものでない側面を持つことを明らかにし、第8章は特別法に基づく大阪湾フェニックス事業を地方自治法の一部事務組合である阪神水道企業団と対比させて、フェニックス事業が民主的統制の面において一部事務組合制度に劣ることを示している。

第9章は、総括として研究の要約を述べるとともに、得られた知見としてフェニックス事業がネットワーク組織としての組織特性を有すること、ネットワーク組織の設立動機である信頼と互酬性がそれぞれの自治体が自己利益を追求し合うが故に生まれにくく、組織の成立にはコアメンバーの先立つ互譲（先譲）が必要であること、組織の維持には他のメンバーの「お返し」「返礼」が必要であること、この「お返し」「返礼」がコアメンバーの更なる互譲を招いて組織を発展させること、そしてこの互譲の連鎖が、お互いの信頼と互酬性を作り出すとして、互譲がネットワーク組織の成立・維持・発展の鍵であるとの結論を導いている。

## 論文審査結果の要旨

社会科学の研究において社会的意義のある研究テーマが選ばれていることが好ましいことは言うまでもなく、本論文が地方行政において重要性を増している自治体間の広域連携をテーマに取り上げている点は高く評価できる。直近では2018年7月5日に開催された総務大臣の諮問機関である地方制度調査会（第32次）が、ポスト市町村合併における地方行政体制として圏域における地方公共団体間の協力に言及し、現行の連携中枢都市圏の強化策の検討等を開始しており、本研究で得られた知見の価値も高まっている。

また本研究は一般廃棄物の広域処理、中でも先行研究がほぼ存在しない最終処分たる焼却灰の海面埋め立てを研究対象とする点で希少で貴重な研究となっている。焼却灰の最終処分地の決定を含む一般廃棄物の処理場の決定は、迷惑施設に関するNIMBY (Not In My Back Yard) の典型例であって、自治体にとって困難を極める政策決定である。しかし自治体にとって将来的に見れば避けて通れない政策課題であって、問題解決に向けての知見の積み重ねが求められている。

本研究は、政策面での実践的な知見が得られるだけでなく、理論面での学術的な貢献もなされている。広域連携の諸制度は、国によって設計・制度化されるために、仕組みへの関心が高い一方で、理論面での研究は進んでいない。そんな中で本研究は、地方分権期の広域連携（理念型）が、共同利益を目的におき、信頼と互酬性を設立動機にして、長期的な利害均衡や一時的な片務関係を関係性の特徴とするネットワーク型であると捉えるとともに、特別法を根拠に持つフェニックス事業をネットワーク組織と位置付けて、フェニッ

クス事業の成立・不成立・維持・危機（克服）・発展の各事象の理論的説明を試みている。

なお本論文には課題も存在する。本研究では、水平的なネットワーク組織を地方分権型社会の広域連携の理念型として位置付けて、フェニックス事業がネットワーク組織であることを研究仮説としているが、先行研究の調査結果から明らかにされるべき課題が必ずしも明確に示されていない。当該課題は後の事例研究や考察によって明らかにされているものと思料されるが、事前に明確にしておくことが望まれる。またネットワーク組織の成立・維持・発展に欠かせないとされる互譲のメカニズムの理論的・実証的な展開がなお十分とはいえない。他に各章間の論述量にややバランスが欠ける部分が見られる。

ただこれらの指摘は、本論文の社会的な意義、学術的な意義を損なうものではない。本論文は、地方行政における最近の重要テーマである広域連携を扱っており、しかも一般廃棄物の広域処理、中でも焼却灰の最終処分を扱う研究は限定されており、公開資料も極めて乏しい。本研究は、そのような困難な研究条件の下で行なわれた希少な研究であるとともに、用意された研究フレームワークは理論的な仮説を設けて検証する科学的な研究スタイルをとり、入手したデータの分析にも示唆に富む独自の内容が見られ、その社会的意義、学術的意義は高く位置付けられる。