

地方土木行政における縦割／総合行政下での政策形成過程の比較分析

国土交通省 正会員 ○福田 学
 東京大学 正会員 本田 利器

1. 背景

インフラ老朽化、人口減少、災害の激甚化、建設業界の高齢化の進展等、土木行政は経験のない多くの課題に直面している。それらは一律の現象ではなく、それぞれの地域特性に応じた能動的な政策対応こそが重要となっていることから、固有の現場を有する地方土木行政の果たす役割は大きい。地方土木行政の主要なアクターとして、都道府県と地方整備局の存在があるが、両者は総合行政、縦割行政という特徴的な行政志向を有している。地方分権の趨勢において主流であったのが、総合行政下での政策の総合化により、新たな行政課題に的確に対応できるという考え方であった。しかし、具体的な根拠は十分に示されておらず、地方分権における総合行政への移行という既存の枠組みに固執することなく、より広範な視点で地方土木行政のあり方を議論する必要がある。また、従来の行政学等の分析枠組では行政機関と政治アクターの関係性が主要な観点であったが、行政組織の構造の影響という観点からの分析は限られている。

2. 目的

本研究では、高齢化や経済縮退等の困難な課題を抱える我が国における地方土木行政を対象に、いかなる行政組織において、地域特性に応じた適切な政策対応が機能するのか、という問題に対する基礎的な検討を加えることを目的とする。そのために地方土木行政における、地域特性を踏まえた独自の「戦略的なインフラの整備・維持管理」政策を対象とし、その政策形成の実効性に、地方土木行政の政策形成過程上の特性がどのような影響を与えるのかを調査・分析した。

3. 手法

「地方土木行政における、地域特性を踏まえた独自の『戦略的なインフラの整備・維持管理』政策」の事例を対象に、政策形成過程の各段階における「手法」及び「成果」の事実関係（「行われていない」という場合もありうる）を、担当職員へのインタビュー及び文献調査を通じ整理する。そして「手法」の背景・要因、「成果」の妥当性（政策の実効性）を明らかにする。これらの検討を踏まえ、地方土木行政の組織体制が、政策形成過程に与える影響を分析する。

分析においては、行政の効率性ではなく、難しい状況に対応した解決策を立案するという行政の能動的な機能に着目する。政策過程分析には、岡本（2008）の「Ph.P 手法」（Phased Planning Method）を用いた。本手法はPDCAサイクルを基調としながら、「Plan」の段階を5つの小段階に分割することで、政策上の欠陥の発見をより容易にすることを企図した分析手法である。本研究は政策形成の実効性をも検討するため、本手法を適用し、複雑な事実関係を要素ごとに分解、抽出し配列することで、政策の実効性に及ぼす地方土木行政の政策形成過程上の特性を明確に議論することができる。

4. 四国地整の政策形成過程の分析

対象事例として、四国地整独自の政策として平成18年に開始された「四国テーマ設定技術募集」を選定した。これは、国交省の新技术共通データベースNETISの画一的なテーマ設定だけではなく、厳しい地域特性を踏まえた独自のテーマ設定を行い技術募集するものである。この政策は専門性が高く、その政策効果も明確なものではない。公共事業を拡大する利益構造からも外れ、有権者の支持や、政策アピールの効果を得にくい等、政治アクターが影響を持ちにくい。そのため、行政組織が政策形成の実効性に影響力を持つ事例である。開始当時、他の地整でも例のない取り組みであったが、これまでに55技術を選定、うち全国的にみても有用な技術に指定された技術4件が含まれており、一定の成果を挙げている。これを受け、平成26年度より同様の

キーワード 土木行政、レジリエンス、地方分権、総合行政、縦割行政

連絡先 〒277-8563 千葉県柏市柏の葉5-1-5 東京大学国際協力学専攻 本田利器

施策が他の地整でも制度化されるに至ったという好事例である。

四国地整は、四国地方は災害に対し極めて脆弱であるという現状認識を有し、その対策技術として考慮すべき原因（課題）として、四国地整管内特有の自然条件、急峻な地形、豪雨災害に対する脆弱性等の地理的制約、東南海・南海地震という巨大災害、建設業従事者の高齢化といった因子が一般に考えられてきた。しかし、本事業では、「航空機による空撮は画像の繋ぎ合わせに時間がかかる」等の現場の技術的課題も含めた、分野横断的な原因の精緻化がなされたことで、実効性のある技術の募集・採用の議論がなされた。このような『原因』の特定』の精緻化の効果は大きかったと考えられる。

これを可能とする要因は、行政組織上の特色に求められた。技術系職員（出先採用）は、河川、道路等、職種に特化した専門性の高いキャリアパスを歩むため、原課に専門性が備わっている。また、その高い専門性ゆえに本局から出先事務所まで「タテ」の結びつきが強く、年次が上がっても現場と本局を往復する異動が続く。このため、計画から維持管理まで一連の現場の知見から、地域特性を踏まえた問題意識を有している。これは業務内容に関わらず、ある程度共通した実感として形成されるため、職種を越えて問題認識として共有化されることになる。一方、他分野の業務はお互いに「詳しく知らない」という認識が共有されているため、共有化された問題意識をベースに、遠慮なく非公式に「相談」を行い、専門化された他課の知見等の資源を活用することができている。つまり、縦割りで強まった専門性ゆえに、多分野との情報共有が進み、原因の精緻化につながっていたのである。

5. 比較考察

上記の分析結果を、総合行政の場合の事例と比較するため、人口・財政力指数とも中位に位置する A 県の土木行政を対象に同様の調査・分析を行った。その結果を表 1 に示す。

表 1 地方整備局と都道府県の比較分析

四国地方整備局	A 県
行政組織の特徴	
地方整備局単位の計画の上位には、本省において作成する各政策分野の方針等があり、各原課レベルに対応する専門的な方針も多いため、分野横断的な調整は必ずしも重視されない（縦割行政） ■ 河川、道路等、職種に特化した専門性の高いキャリアパスを歩む ■ 各原課の独立性や専門性が高い	全庁的、分野横断的な総合計画が最上位にあり、分野横断的な調整を重要視（総合行政） ■ NPM 型改革により、総合計画体系に政策の評価制度が結びついているため、抽象化・大きくくり化。スペシフィックな原因特定とは相いれない ■ 政策のダブリや漏れを防ぐため、総務部門、各部局筆頭課が一元的に政策を取りまとめるため、他の政策を踏まえた政策形成上の差異化を意識し逆にセクショナリズムを強める ■ 政策体系との親和性を高めるため、職員の分野横断的異動、出先機関の総合化等を実施していることで、政策決定に影響を有する者の、現場から直接的に得られる知見が限定的になる
政策実効性における帰結	
自課の専門性に加え、共有化された問題意識をベースに「相談」により他課の知見等の資源も活用して、「原因」を精緻化できる	「『原因』の特定」が機能的に難しく、論理的な「課題設定」が困難であり、問題認識と目標設定の分離、目標と手段の本質的な解離が生じる

6. まとめ

我が国が置かれている”過去に例のない”状況に対する対応においては、効率性重視の政策とは異なる視点が求められる。このようないわば「平時のレジリエンス」に関わる政策分野においては、従来の「縦割り行政批判」の言説に反し、政策の総合化を意図した行政組織の特徴が、かえって問題認識の共有・深化を妨げるという場合もあることを実事例を通して示した。今後、事例収集を継続し、議論を深められればと考えている。

参考文献

- ・岡本薫（2008）『Ph.P 手法によるマネジメントプロセス分析』，商事法務