



Title	港湾をめぐる中央：地方関係と政策過程の行政史 戦後復興・高度成長期日本の現場行政を中心に
Author(s)	山田, 健
Citation	北海道大学. 博士(法学) 甲第15098号
Issue Date	2022-06-30
DOI	10.14943/doctoral.k15098
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/86665">http://hdl.handle.net/2115/86665</a>
Type	theses (doctoral)
File Information	Yamada_Ken.pdf



[Instructions for use](#)

北海道大学大学院 課程博士号申請論文 (2022年3月)

# 港湾をめぐる中央一地方

# 関係と政策過程の行政史

戦後復興・高度成長期日本の現場行政を中心に

山田 健

獨協大学法学部法律学科・地域総合研究所特任助手

## 目次

本論文の要旨.....	1
1. はじめに.....	3
(1.) 問題の所在.....	3
(a.) 港湾政策研究.....	3
(b.) 中央－地方関係研究.....	4
(c.) 出先機関研究.....	6
(2.) 分析の視角.....	8
(a.) 制度の形成と運用.....	8
(b.) 計画策定.....	9
(c.) 本省・出先・自治体.....	10
(3.) 方法と構成.....	12
2. 港湾開発をめぐる制度形成.....	14
(1.) アメリカ行政学の継受.....	14
(a.) 能率と民主性概念の形成.....	14
(b.) アメリカ行政学継受の素地.....	17
(c.) GHQと行政管理庁.....	19
(2.) 戦後復興と制度形成.....	20
(a.) 地方制度の形成.....	20
(b.) 中央省庁の編成.....	23
(c.) 港湾法の制定.....	28
(3.) 高度成長と制度形成.....	33
(a.) 地方制度調査会.....	33
(b.) 行政審議会.....	34
(c.) 臨時行政調査会.....	36
3. 港湾開発をめぐる制度運用.....	41
(1.) 運輸省港湾局.....	41
(a.) 大港集中主義の残存.....	41
(b.) 計画への覚醒.....	44
(c.) 経済成長の陰りと「港屋の願望」.....	48
(2.) 運輸省港湾建設局.....	50
(a.) 仕向けられる港湾建設局.....	50

(b.) 港湾建設局の自律性.....	53
(c.) 現場における変容.....	56
(3.) 地方自治体.....	57
(a.) 地域的エゴイズムの編成.....	57
(b.) 大都市の開発戦略.....	58
(c.) 中小都市の開発戦略.....	60
4. 横浜港港湾計画の策定.....	63
(1.) 技術力を背景とする二建の事業展開.....	63
(2.) コンテナ化と京浜外貿埠頭公団の進出.....	66
(3.) 横浜市政による国土開発の希釈.....	68
(4.) 広域行政の展開.....	73
5. 名古屋港港湾計画の策定.....	78
(1.) 管理組合の形成と展開.....	78
(2.) コンテナ化と中京外貿埠頭公団の不進出.....	82
(3.) 高潮防波堤に見る五建の自律性.....	89
(4.) 広域行政の展開.....	90
6. 鹿島港港湾計画の策定.....	96
(1.) 鹿島港整備構想の形成.....	96
(2.) 鹿島港整備構想の具体化.....	97
(3.) 鹿島港整備構想の展開.....	102
(4.) 「国家的事業」と茨城県政.....	104
7. 三河港港湾計画の策定.....	112
(1.) 豊橋港整備構想の形成.....	112
(2.) 三河港整備構想の具体化.....	114
(3.) 第1次産業対策の深化.....	117
(4.) 三河港整備構想の展開.....	121
8. おわりに.....	127
(1.) 制度形成と運用.....	127
(2.) 運輸省港湾局・港湾建設局の行動様式.....	129
(3.) 地方自治体の対応戦略.....	132
(4.) 中央－地方関係と政策過程.....	134

(5.) 展望.....135

参考文献.....138

#### ※論文初出

- ・山田健（2018）「出先機関と地方自治体の中央－地方関係：高度成長期の名古屋港整備を事例として」（『北大法学論集』69(2)、北海道大学大学院法学研究科、査読あり）。

→5章の初出。

- ・山田健（2020a）「中央－地方関係における出先機関の行動様式：運輸省港湾建設局に着目して」（『年報政治学』2020-I、日本政治学会、査読あり、藤田賞受賞）。

→3章2節・4章の初出。

- ・山田健（2020b）「鹿島開発史・再考：『国家的事業』と茨城県政」（『公共政策研究』(20)、日本公共政策学会、査読あり）。

→6章の初出。

- ・山田健（2021）「縮退する出先機関と日本の行政：行政管理庁を導き手として」（『季刊行政管理研究』(176)、行政管理研究センター、査読あり）。

→2章の初出。

#### ※研究助成

- ・山縣記念財団 補助金助成（2018年4月～2019年3月）。
- ・国立歴史民俗博物館 共同利用型共同研究（2019年4月～2020年3月）。
- ・サントリー文化財団 若手研究者のためのチャレンジ研究助成（2020年4月～2021年3月）。
- ・獨協大学 研究奨励費（2021年11月～2022年3月）。
- ・神野教育財団 教育・文化活動助成（2021年8月～2023年3月）。

## 本論文の要旨

本論文の目的は、港湾をめぐる中央—地方関係および関係下で成立する政策過程の全容に迫ることである。中央—地方関係について、先行研究は、集権化と分権化の併存、すなわち国の統制下にありながら地方自治体が自律的に政策を決定する余地もあったという理解に達した。他方、先行研究では、集権化と分権化が入り混じる中で、どのような場面で集権あるいは分権が前面に出るのが明らかにされておらず、中央—地方関係の全容解明には至っていない。この研究動向に鑑み、本論文は先行研究とは異なる切り口から中央—地方関係および関係下の政策過程を把握することで、新境地を見出すことを試みる。

手がかりとして、本論文は全国的な政策の執行機関が出先機関と地方自治体の二者であることに着目する。霞が関や永田町で決定される国の政策は、ほとんどの政策領域において、国の出先機関と地方自治体を通じて全国へ展開される。当然、出先機関と地方自治体との間には協調関係も対抗関係も生じるはずで、その複雑な関係性の下で政策は具体化する。両者の関係性や活動内容は重要な論点となりうるにもかかわらず、この点が本格的に研究されるには至っていない。

では、出先機関と地方自治体は、どのように協調と対抗を繰り返しながら、政策を決定・執行したのか。そして、その在り方は、いかなる経緯で形作られたのか。本論文は、中長期的な過程追跡から下記四点の事実を明らかにすることで、この問いに回答する。

第一に、中央省庁と地方自治体の双方が、法制度の形成過程において意向を反映させるべく影響力を行使し、形成された法制度をそれぞれに都合の良い形で運用した。そのため、制度の趣旨や指導概念が実際の行政で貫徹されるには至らなかった。

その好例として、本論文では港湾法をめぐる制度形成・運用に焦点を当てる。港湾法の制度趣旨は地方自治体に港湾管理権を認める点にあった一方、同法には国家的に重要な大港に限って国の関与を認める条文が挿入されていた。他方、能率と民主性という指導概念を反映した港務局制度は、地方自治体の反発で規制が緩和されて空文化した。このように、国・地方自治体双方の意向を反映した形で、港湾法が成立した。両者は、それぞれの意向に合わせて同法に依拠する形で、港湾政策過程に影響を及ぼした。

第二に、制度形成・運用の結果、従属的と目される傾向にあった出先機関は、能動的に活動し、本省・地方自治体とは別個の存在として、政策過程に影響を与えていた。その活動傾向は、人事慣行や研修を通じて、本省への接近を基調とする中央主導型の行動様式と、地方自治体への接近を基調とする地方後方支援型の行動様式に分岐するよう仕向けられていた。中央主導型を採る場合には本省の政策指針に、地方後方支援型を採る場合には地方自治体の施政方針に、それぞれ制約された。それでも、出先機関は本省・地方自治体への従属を常態とせず、現場に根ざした専門性を拠所としながら、本省・地方自治体から自律した形で政策指針や事業構想を打ち出すことで、限度こそあったものの自律的に活動した。

第三に、地方自治体は出先機関の動向に対して戦略的に対応した。国の統制下にあつて、地方自治体が施政方針を実現するためには、現場でともに政策を担う立場にある出先機関

との関係構築が喫緊の課題となるからである。行政資源が相対的に豊かな大都市の場合、地方自治体は個別事業の専門性と県政・市政を俯瞰する総合性とを兼ね備えた体制を用意することが可能である。そのため、大都市自治体は、出先機関が中央主導型の行動様式を通じて国の政策指針を現場へと持ち込む場合にはそれを抑制し、地方後方支援型の行動様式を通じて地方の施政方針を後押しする場合にはそれを推進力として利用しうる。他方、行政資源が相対的に豊かではない中小都市の場合、地方自治体が専門性と総合性を兼ね備えた体制を用意することは容易ではない。個別事業に特化した行政能力を有する出先機関は、中小都市にとって頼もしい存在である。よって、中小都市自治体は、出先機関が中央主導型の行動様式を展開する場合には当該事業を彼らに任せて後景に退き、出先機関が地方後方支援型の行動様式を展開する場合には地方自治体が前面に出るとともに、その地域にあった事業の進め方を出先機関とともに模索しうる。

第四に、これらの動向の帰結として、非画一的に全国で政策が決定・執行された。同じ大都市の港湾でも、横浜港の整備が国の政策指針に強く影響される形で進められた一方、名古屋港の整備は地方自治体の独自路線で進められた。また、同じ中小都市の港湾でも、鹿島港整備が国家的な大規模開発事業として進められた一方、三河港整備は地方自治体によって大規模開発から方針を転換する形で進められた。それぞれの港湾整備過程の傾向は、他港にも見出しうるものであり、例示した各港に限定的なものではない。

一連の事実をふまえれば、現場の中央－地方関係および関係下での出先機関と地方自治体の行政活動が全国的な政策の在り方を形作っていたと考えられる。この知見は、伝統的な政治学・行政学が提示した権力行使のモデルとは異なっている。具体的には、本論文は、中央の技術官僚の差配や地方利益の突き上げとは異なる国土・地域開発政策の規定要因として、先行研究に焦点を当てられるに至らなかった出先機関を見出した。開発政策過程では、現場由来の専門性をもとに、中央と地方の間で活動する出先機関が中央－地方関係と政策過程にとって欠かせない役割を果たしていた。このことを主張し、先行研究とは異なる新たな視座を提示する点に、本論文の意義がある。

本論文の構成は、以下の通りである。第一章では、先行研究をふまえて問題を提起した上で、制度の形成・運用および計画策定という視角から中央－地方関係と政策過程を分析する本論文の趣旨を提示する。第二章では、能率と民主性概念の並立が日本の法制度に取り入れられたものの、国と地方自治体が双方の意向反映を目指す中で法制度が形成されたため、能率と民主性は所期通りに並立せず、取捨選択の末に形式的なものにとどまった様子を記述する。第三章では、中央省庁本省・出先機関・地方自治体が各組織の意向に合わせて制度を運用した様子を記述する。具体的には、制度形成過程に見られた各組織の法解釈をふまえ、各組織が港湾をめぐる政策指針や施政方針をどのように形作っていたのかを組織内部の動向に焦点を当てる形で確認する。第四章～第七章では、制度形成・運用の結果として出先機関と地方自治体が協調と対抗の末に政策を形作る様子について、横浜港・名古屋港・鹿島港・三河港の計画策定を中心に、港湾整備事業過程を追跡する形で実証する。

## 1. はじめに

### 1-1. 問題の所在

本論文の主題に関して、港湾政策・中央―地方関係・出先機関の三点から先行研究を概観する。この作業によって、先行研究の到達点と課題を確認し、本論文が取り組む問題の所在を指摘する。

#### (1-1-a.) 港湾政策研究

私たちが自明視する日常生活は、築き上げられた物流・交通網によって自明となっている。資源が乏しく食糧自給率も低い日本は、原材料・食材を外国から輸入し、それらが物流・交通網を通じて各地へ届けられることで、居住者の生活を成り立たせている。物流・交通網やそれを支えるシステムが機能不全に陥れば、私たちの日常生活は著しく制限される。

なかでも重要な役割を果たしている存在が、各地の港湾である。日本は、規模の様々な港湾を数多く全国的に整備している点で、他の先進諸国と一線を画している（川崎・寺田・手塚 2015 : 15）。ほとんどの貨物の輸出入・移出入は、全国の港を行き来する海運での輸送を経て、陸運によって港から各地へ輸送される。海運と陸運の結節点である港湾において円滑に貨物積載・荷下ろしが行われなければ、貨物は各地へと行き渡らない。その意味で、港湾は私たちの生殺与奪を握る社会資本と言っても過言ではないであろう。

全国的に張り巡らされた港湾の多くは、戦後復興期から高度成長期にかけて急速に整備された。朝鮮戦争を契機とした復興景気の中で、工業製品の輸出に活路を見出した日本は、重化学工業を中心とする産業の発展によって経済成長を果たした。全国各地で臨海工業地帯の整備が模索され、活発化する貿易は商港拡充の機運を高め、伸長した港湾整備事業は高度成長期日本を特徴づけるものの一つであった。

大都市では、京浜・阪神・中京の各地で、工業港を起点に事業が進展した<sup>1</sup>。中小都市では、新産業都市・工業整備特別地域に指定された地域を中心に、全国的に開発事業が進展した。

しかし、事業展開は一様ではなかった。この点は、1960年代のコンテナ化に対応した埠頭整備で顕在化した。京浜港・阪神港では、運輸省本省との関わりの深い外貿埠頭公団が設置され、公団がコンテナ埠頭整備を担った。その頃、名古屋港では、地方自治体と海運業界の関わりによって設立された名古屋コンテナ埠頭会社がコンテナ埠頭整備を担った。すなわち、港勢を進展させることに成功した同規模の都市港湾にもかかわらず、事業の進め方には違いがあった。

事業展開の相違は、中小都市にも見られる。同じ工業整備特別地域に指定された地域でも、鹿島では国の官僚が積極的に関与し、一貫して大規模工業開発を追求しているにもかかわらず

---

<sup>1</sup> 本論文では、戦前・戦後を通じて制度的に大都市として位置付けられていた東京・大阪・京都・横浜・名古屋・神戸について、大都市として取り扱う（北村 2013 : 第 1 章）。それ以外の都市は、全て中小都市として取り扱う。



らず、東三河では国の官僚の積極的な関与を見出すことができず、大規模工業開発とは異なる開発の在り方を模索している。

港湾政策過程を先駆的に取り上げた行政研究として、林（2020）がある。林は、港湾行政を規定する港湾法が港湾管理権を地方自治体に認めていることを前提として、同法規定下で分権的に港湾政策が決定されていたと主張し、阪神港・尼崎西宮芦屋港・名古屋港の分析を通じて、地方自治体が相互に競争し合いながら戦略的に港湾を整備した様子を指摘している。また、外貿埠頭公団が廃止に追い込まれた政治過程をふまえ、運輸省が港湾管理を統制しきれなかったことを指摘している。

ところが、林の研究は、以下の三点で課題を残しているため、港湾政策の全容を明らかにするには至っていない。

第一に、港湾法の制度趣旨が貫徹していることを前提に、政策過程を分析している点である。港湾法は、地方自治体に港湾管理権を認めている一方で、国が港湾管理に関与する余地も認めている。また、港務局に関する規定のように、港湾法は空文化した側面もあった。これらの点をふまえれば、林が想定するように港湾法の制度趣旨が全国一律で体现されたとは考えにくく、むしろ港湾法の制度趣旨と運用実態に乖離が生じており、そうであるがゆえに事業展開の在り方が一様ではなかったと考えられる。

第二に、運輸省港湾建設局の動向を分析していない点である。林の研究は、港湾整備事業の多元化に関心を寄せ、多くの利害関係者を視野におさめている一方で、地方自治体とともに港湾整備に関与する立場にあった運輸省港湾建設局を論じるには至っていない。そのため、国が港湾法をどのように運用し、港湾管理に関わっていたのかを十分に捉えられない。

第三に、分析している地域の偏りである。林が分析している事例は、名古屋港を除いて、関西圏に集中している。港湾法が全国的に分権的な政策決定を規定しているという林の主張を実証するには、関西圏のみならず、首都圏など他地域の政策過程も検証する必要がある。

### **(1-1-b.) 中央－地方関係研究**

より広い視点で見れば、戦後復興・高度成長期の港湾整備事業は、中央省庁を中心とする国土開発政策および地方自治体を中心とする地域開発政策の文脈で推進された。開発政策では、国と地方自治体の双方が活発に取り組んだため、両者の関係性も先鋭化した。そのため、中央－地方関係論は、開発政策を手がかりとして発展してきた。

河中二講・佐藤竺・西尾勝といった同時代的な研究者は、開発をめぐる集権的な権力構造での政策決定を問題視し、開発政策の在り方を批判的に考察してきた。中央省庁各省が拠点開発方式と称される特定の地域に行政資源を重点化させる方針のもとで、各省の所管事業において補助金などの行政資源の配分を通じて地方自治体を統制し、統制下の地方自治体は選別的な指定をめぐる競争を強いられていた。河中らは、このような様相をふまえ、開発をめぐる権力構造に問題があることを指摘してきた（河中 1967；佐藤 1965；西尾 1977）。

村松岐夫は、開発をめぐる権力構造に問題を見出した研究群について垂直的行政統制モ

デルとまとめた上で、水平的政治競争モデルを提示した（村松 1988）。村松によれば、地方自治体が自治体間の競争の中で、地方政治家を介して国に対して利益表出を行うことで、分権的な政策決定の余地があった。そして、その過程で、国が地方自治体に政策執行を依存する一方、地方自治体は国に行政資源を依存する相互依存の関係性が構築された。

一連の研究の成果として、戦後日本の中央—地方関係は、集権的な国の統制下にありながらも地方自治体に分権的な政策決定の余地があったという理解に達した。

しかし、先行研究は、この理解が共有されるまで、日本が集権か・分権かという観点から議論を進めてきた。そのため、集権・分権を規定する要因について明らかにするには至らなかった（曾我 2008）。結果的に、中央—地方関係論は、村松以来、大きな理論的発展のないまま推移しているのが現状である（北村 2007）。

このような研究状況を見るに、先行研究を問い直し、さらなる分析の余地を探ることが求められる。果たして、集権的な統制下にあつて、開発政策は霞が関の中央省庁官僚によって決定付けられていたのか。あるいは、開発政策は永田町界隈での公選政治家を介した地方利益の突き上げによって決定付けられていたのか。

中央—地方関係論が根本的に抱いていた関心に立ち返れば、中央—地方関係に先鋭化する問題は、戦前より争点となっていた全国的な政策の決定・実施主体の適切な役割分担であった。国の全国的な政策は、執行機関としての出先機関と地方自治体によって担われており、出先機関と地方自治体の役割分担が地方行政をめぐる課題として、たびたび浮上していた（西尾 2001：第 5-6 章）。特に、福祉国家化の進行とともに戦前より発達を続けた国の出先機関は、1947 年の日本国憲法と並行した地方自治法の施行にもかかわらず拡充を続け、長らく行政改革や地方制度改革の場で議論の俎上にあげられてきた（天川 1986；阿利 1976；市川 2012；大杉 1991；木寺 2012）。そして、開発政策の過程では、中央省庁の割拠主義が出先機関を通じて地方へ持ち込まれ、地方自治体を巻き込んだ対立を生じさせるなど、政策の執行に支障をきたす問題も顕在化させていた（佐藤 1961）。

その根底には、出先機関と地方自治体の相違がある。曾我謙悟によれば、出先機関は①政治的・代表制を持たない行政機関であること、②中央省庁の行政官が主体であること、③領域の区分はコミュニティの特徴などではなく、行政管理上の要請によるということの三点で地方自治体と異なっている（曾我 1998：60）。

特に、代表制の有無という違いは、出先機関と地方自治体の役割分担を考える上で決定的に重要である。代表制を有する組織は、定期的な選挙が制度的に予定されているため、恒常的に地域住民からの視線を浴び、その活動の質を評価されうる（Green 2011）。代表制を有する組織は、代表制を有さない組織に比して、民主的統制を受容しやすい傾向にあり、地方各地で民主主義を作動させる中心的な役割を果たす（西尾 2001：68）。

もっとも、代表制を通じて政策決定に流入する民意が必ずしも正しいとは限らない。民意の在り方は多様であり、中には地域住民にとっての民主主義的価値を中長期的に毀損するものもある（金井 2017）。また、地域住民が政策過程に対して立ち入った関心を寄せず、行

政府に対する有効な監視をなしえない可能性もある（Shinohara2018）。

地方での行政は、出先機関にも地方自治体にも安易に全権委任しがたい難しさがある。民主主義政治では、完全な集権も完全な分権も観念しえないように（辻 1969 : 120）、出先機関による完全な政策実施も地方自治体による完全な政策実施も観念しえない。その意味で、出先機関と地方自治体の役割分担は、中央—地方関係論にとって根源的な問題である。

中央—地方関係論は、国の全国的政策の役割分担について、明らかにするには至っていない。特に、出先機関の活動と地方自治体との関係性を本格的に分析するには至っていない。したがって、出先機関に焦点を当てることで、新たな切り口から中央—地方関係を分析することが可能となり、理論的発展の手がかりを得られる可能性がある。

### **(1-1-c.) 出先機関研究**

国家が自国の隅々まで政策を行き届かせることは容易ではない。首都に所在する政府中枢が全国各地で政策を直接執行することは困難であるため、国家は施政方針を全国的に展開すべく現場での政策執行を担う組織体を必要とする（蟬山 1930 : 293-294）。

しかし、日本の出先機関研究は低調であった（阿利 1982）。日本のように、国と地方自治体の活動の範囲が明確に分かれていない融合状態の国家では、地方自治体が一定程度の活動を担うため、出先機関が活用されにくい傾向にあると考えられてきたためである（笠 2010）。

中央—地方関係において、出先機関は従属的な役割にとどまると認識され続けた。そして、従属的な組織という捉え方を前提に、出先機関が中央省庁本省と地方自治体のどちらに従属するかが問われてきた<sup>2</sup>。

他方、政策過程や官民関係の文脈で、出先機関の役割に能動性を見出す研究も存在した。たとえば、伊藤大一や森田朗は、執行機関としての出先機関の活動を活写し、現場レベルの行政における裁量行使の態様を明らかにした（伊藤 1980 ; 森田 1988）。

とはいえ、これらの研究も、出先機関の役割を政策執行に限定して論じる傾向にある。すなわち、出先機関の位置づけは単なる執行機関にとどまっており、政策決定に影響を及ぼす組織体として見出されていない。

この点に関して、海外の研究蓄積は日本よりも豊かである<sup>3</sup>。アメリカでは、出先機関が中央の視点と地方の視点を行き来しながら活動していたことを論じた研究や、出先機関が法による裏づけや政治状況に左右されながらも中央に対抗していたことを指摘する研究が提示された（Fesler 1946 ; Derthick 1974）。イギリスでは、出先機関は自律的に地方行政

---

<sup>2</sup> たとえば、リードは、日本の出先機関の官僚が地方の政策形成に積極的に参加せず、むしろ基準に従っているかどうかを確認する存在に近いと指摘した（リード 1990 : 61）。また、西尾勝は、出先機関に一定の裁量の余地を認めつつも、その裁量を小さなものと位置付け、出先機関の活動やその増加を集権的なものと捉えている（西尾 1990 : 第 12 章 ; 2001 : 第 6 章）。あるいは、村松岐夫は、中央当局へ従属する類型に近い状態を出先機関型と表現している（村松 1988 : 4-5）。他方、秋月謙吾は、出先機関が本省からの自律性を有する一方で、地方自治体に従属してその意向を体現することを指摘した（秋月 2000）。

<sup>3</sup> 出先機関研究の動向について、詳細は別稿を準備している。

にあたる政府群の一角と位置付けられ、出先機関の活動に本省への接近・地方自治体への接近の二面性が見出せることも指摘されている（Gray 1994；Young 1982）。

一連の成果をふまえば、地方自治体との間で行政活動を分担する場面において、出先機関には裁量を行使する余地があったと考えられる。その場合、出先機関が中央省庁本省・地方自治体のいずれかに従属することを常態とせず、本省および地方自治体に対して協調と対抗を織り交ぜながら関わることで、中央—地方関係における存立基盤を確保し、国の全国的な政策の展開に影響力を行使する可能性もあると考えられる。

日本の行政研究は、従属的な組織観から出先機関を捉えていたため、中央—地方関係における出先機関の能動的な活動や、当該活動が中央—地方関係の作動や政策の展開に影響を与える可能性について、十分に検討するに至らなかった。そのため、出先機関の活動や地方自治体との関係性の実態を分析するに至らなかった。

中央—地方関係論が停滞した一因は、この点にある。

出先機関を非能動的な組織と捉える限りでは、中央—地方関係において出先機関とその活動を考慮に入れる必要性は乏しく、中央—地方関係論は中央省庁本省と地方自治体の交渉を把握すれば事足りてしまう。中央—地方関係論の視線は、政策を執行する現場よりも、本省と地方自治体の交渉の場としての霞が関・永田町へと向かうことになる。村松岐夫を筆頭に分析が進められた政治的回路による中央—地方関係の作動は、その好例であろう（村松 1988）。また、中央の開発官僚が地方の利益表出を差配し開発政策を決定した側面を見出す研究も、その好例であろう（御厨 1995）。

他方、政策の性質によって、政治的交渉になじむ政策と行政的検討になじむ政策とに区別しうることに鑑みれば、霞が関や永田町の動向が決定的な影響力を有する政策がある一方で、全国各地の現場からのボトムアップの影響力行使の余地がある政策も存在しうる<sup>4</sup>。そこには、出先機関を視野に入れなければ把握しえないことがらもあるはずである。この点からすれば、中央—地方関係論は、出先機関の活動実態や地方自治体との関係性を看過した結果として、霞が関と永田町をめぐる議論に集中し、全国で繰り広げられた中央—地方関係の作動を捉えるには至らなかった可能性があると考えられる。

また、従属的な組織観から出先機関を捉えることは、政策過程論の発展も阻害していた。既述の通り、政策過程論において出先機関は単なる執行機関として位置付けられているものの、執行に際して裁量を行使していたことが明らかにされている。この点に鑑みれば、出先機関は政策の最前線に所在する立場を活かして、裁量を行使し、政策の執行のみならず決定にも影響を与えた可能性は否定しえない。出先機関の分析を政策執行段階に限定することは、政策過程全体に出先機関が与える影響を過小評価することにつながり、政策の全容理解を妨げている。

---

<sup>4</sup> 政治的回路によって中央—地方関係が作動するという村松岐夫の議論に関して、山口二郎はその根底をなす彼の官僚制観である政党優位論・戦前戦後断絶論・多元主義論といった言説を鋭く批判している（山口 1987）。なお、引用箇所は山口（1987：37）。

港湾整備事業を所管した運輸省港湾局では、政策決定過程において現場の出先機関の役割が特に重視されたようである。具体的には、同局では、現場を無視した行政は行うことができず、常に現場との議論などを通じて本省における政策が醸成されていくのが実情であったという（城山・細野 2002：80）。すなわち、港湾整備事業では、出先機関の運輸省港湾建設局が単なる政策実施のみならず、政策立案や政策決定に携わっていた蓋然性が高いと考えられる。

## **本論文が取り組む問題**

本節では、港湾政策・中央－地方関係・出先機関という観点から先行研究を概観し、問題を見出した。港湾政策においては、この分野の代表的研究に、①港湾法の制度趣旨が貫徹していることを前提に政策過程を分析している点、②関連して、運輸省の出先機関である港湾建設局の動向を分析していない点、③分析している地域が関西に偏っている点、といった三点の課題があることを確認した。そのうち、出先機関分析の不在は、港湾行政のみならず中央－地方関係論や政策過程論にとっても課題であることを確認した。そして、その原因として、先行研究が出先機関を従属的な組織と捉えていたために、出先機関の実態に迫りえなかったことを確認した。

港湾をめぐる中央－地方関係と政策過程について解明するためには、港湾をめぐる法制度の趣旨と運用実態の双方を視野に入れた上で、出先機関が国や地方自治体の影響下にありながらも活動する様子を追跡し、活動実態・能動性・地方自治体との関係性といった点を検討することが求められる。

### **1-2. 分析の視角**

前節で確認した問題に鑑み、本論文では、港湾をめぐる法制度の趣旨・形成過程・運用実態に着目して、中央－地方関係と政策過程を分析する。

#### **(1-2-a.) 制度の形成と運用**

法律による行政の原理の存在が示すように、行政は法制度に依拠する形で成り立っている。行政官僚制の権力の源泉ないし支配の正当性は、伝統的な慣習でも属人的なカリスマ性でもなく、法制度にある。その意味で、行政組織の活動は、法制度の趣旨や立法精神に影響される。

戦後日本の根幹をなす法制度の多くは、当時日本を占領していた連合軍最高司令官総司令部（General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers、以下GHQ）の影響下で制定されたため、アメリカ行政学に由来する概念が導入されている。その概念の好例が、能率と民主性であった（西尾 1990：251）。たとえば、地方自治法1条では、「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確

立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」と標榜されている。

この事実に鑑みれば、戦後日本の法制度を理解するためには、形成過程において、いかにアメリカ行政学的概念が継受されたのか・されなかったのかを確認する必要がある。よって、本論の起点となる 2 章で、アメリカ行政学の中で能率と民主性概念が形成される過程および能率と民主性概念をふまえて日本の法制度が形成される過程について概観し、港湾をめぐる中央—地方関係と政策過程の背景をなす法制度の成り立ちを前史的に把握する。なお、具体的に対象とする法制度は、運輸省の活動を規定する運輸省設置法、地方自治体の活動を規定する地方自治法、中央・地方を問わず港湾行政を規定する港湾法の三法である。

ただし、港湾をめぐる法制度の趣旨が港湾行政の実態に貫徹されていたとは言い難い。この点に関して、日本の行政学は、制度趣旨と運用実態が乖離する可能性を視野に入れて研究を進めてきた（西尾 2001 : ii）。第一に、地方自治法と同様に、能率と民主性概念が取り入れられた国家公務員法について、辻清明が貫戦的な官僚制の温存という実態面から批判したほか、嶋田博子は特に政治的中立性の点で制度趣旨と実態に乖離があることを指摘した（辻 1951 ; 嶋田 2020）。第二に、官僚制の在り方をめぐる議論のうち、稟議制論については、文書管理規則上の建前と運用上の実態の間には大きな乖離が生じていることが指摘されている（西尾 2001 : 306）。第三に、山崎幹根は北海道開発法の制度趣旨と実態の乖離に論及し、開発行政における制度趣旨と運用実態の乖離を説明した（山崎 2006）。

先行研究の成果をふまえれば、国の官僚や地方自治体職員が法制度をどのように解釈・運用し、政策に携わるかが重要である。そして、国の官僚や地方自治体職員が、制度趣旨を直截的に解釈・運用しない可能性を視野に入れることが求められる。この点に関して、伊藤大一は、法を過大に評価して法規によって幅広い権限行使を正当化する官僚の行動を見出し、その合法性を批判した（伊藤 1980 : 第 3 章）。また、村上裕一は、裁量行使の場を法制度に求める官僚の実像について明らかにした（村上 2016）。

そこで、本論文では、国や地方自治体がそれぞれの意向に合わせて法制度の運用を試みるという視角から、港湾をめぐる法制度運用および法制度運用を通じて顕在化する国や地方自治体の活動を捉える。具体的には、第 3 章で運輸省港湾局・港湾建設局・地方自治体の制度運用を把握した上で、第 4-7 章で制度運用を背景とする各組織の活動と関係性について港湾整備事業の実例に即して過程追跡を行う。

### **(1-2-b.) 計画策定**

制度趣旨と乖離した実態が許容されるためには、実態を正当化する仕掛けが求められる。その仕掛けの一つが、決定手続きとしての計画策定である。

戦後日本の港湾政策では、地方の港湾審議会やそれに準ずる会議にて港湾計画や土地利用計画を策定し、中央の港湾審議会がそれを承認する形で、指針が決定されてきた<sup>5</sup>。本省・

<sup>5</sup> 野村紀夫「港湾審議会の設置、運営状況等について」（『港湾』46(6)、1969年）、「第一回港湾整備審議

出先機関・地方自治体のいずれかが原案の基本線を策定し、それを三者ですり合わせ、原案を具体化する。作られた計画案は、出先機関・地方自治体・業界団体によって構成される地方港湾審議会にかけられた上で、運輸省本省にて開かれる幹事会・中央港湾審議会にかけられる。そして、諸会議での議決を経て、港湾計画は決定される。また、埠頭計画や広域港湾構想のような港湾計画に付随する事業の案は、出先機関・地方自治体が原案を策定・審議した上で、それを港湾計画に反映させることとなっている。

一連の過程を通じて利害関係者の調整が為され、計画策定作業を通じて、対象港における政策指針および当該指針に依拠した政策の執行は正当化される。その意味で、港湾をめぐる計画とその策定過程には、港湾政策をめぐる権力関係が反映される傾向にある。

したがって、計画に着目して政策過程を追跡することで、港湾をめぐる中央－地方関係と政策過程に迫ることが可能となる。そこで、本論文では、前述の法制度運用に加えて、港湾計画策定手続きを視角として設定する。

港湾をめぐる計画策定を捉えるにあたって、基準となる概念を設定したい。当該基準を通じて測るべきものは、本論文の主題からすれば、出先機関と地方自治体の役割分担の在り方である。この点については、集権・分権という大概念があるものの、集権・分権は多義的な上に操作化が容易ではない。よって、本論文は、計画策定過程の中央－地方関係を【①中央主導、②制約された中央主導、③地方主導、④制約された地方主導】の四通りの型によって把握する。この作業では、誰が港湾計画の骨格をなす基本的な方針を決定しているのか、という点でその様相を判断する。すなわち、出先機関が基本方針を提示して当該方針が決定した場合は「中央主導」、地方自治体が基本方針を提示して当該方針が決定した場合は「地方主導」、それぞれの決定について看過しがたい制約が効いている場合には「制約された中央主導」・「制約された地方主導」となる。

### (1-2-c.) 本省・出先・自治体

上記の視角から中央－地方関係と政策過程を捉えることで、中央省庁本省・出先機関・地方自治体の活動実態と関係性が浮き彫りになると考えられる。ここでは、港湾整備事業をめぐる主体である運輸省港湾局・港湾建設局・地方自治体について、中央－地方関係を資源に関する取引と位置付け、各組織の相互的な資源交換によって作動するものと捉えた R.A.W. ローズの理論枠組み (Rhodes 1981 ; 牧原 1991) を手がかりに整理し、予め提示しておきたい。

同一の事業に携わる行政組織である港湾局・港湾建設局・地方自治体は、業務内容に共通する部分もある一方で、それぞれ特徴を有している。行政資源の観点から各組織の動向を検討することで、特徴は明瞭になる。

第一に、権威 (法的資源) である。この資源は、法令や制度的慣習によって行政組織に共

---

会議事録」(1954年4月14日、「鮫島茂文書」資料 No.2111-1)、「港湾審議会第二回計画部会議事録」(1956年4月10日、「鮫島茂文書」資料 No.2189-2)。

通して与えられた役務提供に関する強制的・裁量的権限と定義される。港湾局・港湾建設局・地方自治体は、運輸省設置法・地方自治法・港湾法に依拠して、法的資源を拡充しうる。港湾局・港湾建設局・地方自治体の三者全てに関わる港湾法は、法的資源をめぐる争点となり、それぞれが意向を反映させる形で制度形成への関与を動機づけられる。そして、それぞれの港湾管理に関わる余地が盛り込まれた港湾法を運用することで、三者は港湾整備事業の影響力を行使しえた。

第二に、資金（財政的資源）である。この資源は、税金や役務料金などの行政組織によって起債される公債と定義される。財政的資源の配分、すなわち予算配分については、財政所管官庁の大蔵省と事業所管官庁との交渉によって決定される。そのため、港湾整備事業においては、各港の予算を取りまとめる運輸省本省の権限が最も大きい。港湾建設局には自局管内の補助金の配分を決める権限があり、地方自治体も自主財源を港湾整備事業に投入しうるものの、事業全体の予算を扱う運輸省本省が最も重要な役割を果たす。

第三に、政治的正当性（政治的資源）である。この資源は、政策決定に参加し、選挙に由来する正当性によって代表者に付与される公的支持を動員する権限と定義される。この資源を有する主体は、公選首長の指揮下にある地方自治体に限られる。

第四に、情報資源である。この資源は、様々なデータを所有し、その収集・普及の一方あるいは両方を管理することと定義される。執行機関としての出先機関と地方自治体は、現場に根差して活動しているため、逐次的に情報を収集・普及するとともに、それらの情報を蓄積して運用しうる。政策の妥当性の裏付けとして、出先機関や地方自治体が提示する情報は重要な意味を有する。事業に即した専門的な情報という点では出先機関に分があり、地域特有の情報という点では地方自治体に分がある。

第五に、組織資源である。この資源は、人員・技術・用地・建築物・資材・設備の所有と、それに基づいて仲介者を經由せずに直接的に行為する能力と定義される。この資源についても、情報資源と同様に、執行機関としての出先機関と地方自治体が有している。

検討の結果、本省の港湾局は財政的資源の管理に、出先機関の港湾建設局は情報資源と組織資源の管理に、地方自治体は政治的資源の管理に、それぞれ長じていることを確認しうる。そして、各組織がそれぞれの長じた資源を交渉材料とし、他組織との関係を展開しながら、政策・事業への影響力を行使すると考えられる。

運輸省港湾局は、財政的資源管理としての予算配分を切り札として、港湾建設局や地方自治体の統制を図るとともに、二つの組織から情報・組織・政治的資源を調達する。具体的には、港湾政策全体の予算を確保するために港湾政策の位置づけを打ち出し、中央省庁内での支持を調達する。そして、同局が描いた指針のもとで政策を展開するために、現場行政を司る出先機関や地方自治体と交渉する。特に、直属の実働部隊である港湾建設局との関係性は重要であり、港湾局は様々な仕掛けによって港湾建設局の誘導を試みる<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 刑務所システムを研究したボインによれば、本省と現場が円滑に連動するためには、組織目標の明確化・研修機会の充実・組織内外からの支持調達が必要であるという（Boin2001）。この知見に鑑み、これ



運輸省港湾建設局は、地域に根差した専門性を涵養・活用する形で、情報・組織資源管理を行い、それをもとに港湾局や地方自治体と交渉することで、二つの組織から財政的資源・政治的資源を調達する。具体的には、中央での港湾計画策定に際して現場由来の情報を論拠に各港への予算配分・順序付けに影響を与えるほか、中央の政策指針や地方自治体の施政方針をふまえて事業を執行する一方で、専門性に照らしあわせて時として中央や地方の方針にそぐわない活動も展開する余地がある。

地方自治体は、政治的資源を抛り所としながら国と対抗・協調し、二つの組織から財政・情報・組織資源を調達しながら、政策の推進を試みる。具体的には、首長・地方議会によって地域的利益を代表・表出することで、国の動向に歯止めをかけて、あるいは財政・専門的な観点で国の助力を得て、円滑な事業決定・執行を目指すことが可能である。

本論文は、上記の資源配置のもとで為される港湾局・港湾建設局・地方自治体の活動と三者間の相互作用に着目し、中央－地方関係と政策過程を論じる。

資源	内容	本省	出先	自治体
権威（法的資源）	法令や制度的慣習によって公共部門組織に共通して与えられた、役務提供に関する強制的あるいは裁量的権限。	○	○	○
資金（財政的資源）	税金や役務料金、借入金を基に公共部門組織によって起債される公債。	○	△	△
政治的正当性（政治的資源）	公共政策決定構造に参加し、選挙に由来する正当性によって、代表者に付与される公的支持を動員する権限。	×	×	○
情報資源	様々なデータを所有し、その収集、普及の一方あるいは両方を管理すること。	△	○	△
組織資源	人員・技術・用地・建築物・資材・設備の所有と、それに基づいて仲介者を經由せずに直接的に行為する能力。	△	○	△

【表 1.】 本省・出先・自治体の資源（牧原[1991]を参考に筆者作成）

### 1-3. 方法と構成

本論文は、中長期的に過程を追跡する上で、一次資料に依拠して歴史的に分析する。歴史的分析は、理論的には把握しがたい政治現象や行政現象について、叙述的に接近することで、より深く理解するための豊穡な手がかりを提供しうる（松浦 2007）。この分析を高い実証精度で展開するためには、資料批判に気を配る必要がある。本論文では、新聞・機関編纂史・機関誌・議会会議録といった行政学で参照されることの多い資料に加えて、行政学研究では顧みられることの少ない未公開の回顧録・追想録・公文書・私文書といった資料も利用することで、可能な限り史実に迫ることを試みる。

第二章以降、本論文は以下の内容を歴史的に分析する。第二章では、アメリカ行政学に由来する能率と民主性の並立が日本の法制度に取り入れられたものの、国と地方自治体が双方の意向反映を目指す中で法制度が形成されたため、能率と民主性は所期通りに並立せず、

らの点に注意して、運輸省港湾局と港湾建設局の関係を分析する。

取捨選択の末に形式的なものにとどまった様子を記述する。第三章では、中央省庁本省・出先機関・地方自治体が各組織の意向に合わせて制度を運用した様子を記述する。具体的には、制度形成過程に見られた各組織の法解釈をふまえ、各組織が港湾をめぐる政策指針や施政方針をどのように形作っていたのかを組織内部の動向に焦点を当てる形で確認する。第四章～第七章では、制度形成・運用の結果として出先機関と地方自治体が協調と対抗の末に政策を形作る様子について、横浜港・名古屋港・鹿島港・三河港の計画策定を中心に、個別の港湾整備事業過程を追跡する形で実証する。

## 2. 港湾開発をめぐる制度形成

戦後日本の法制度は、GHQによって能率と民主性概念を取り入れる形で制定された。本章は、この制度形成の過程について、戦前・戦後復興・高度成長の各時期の動向を追跡する。まず、戦前期の過程を前史的に追跡し、能率と民主性概念がアメリカにて形成される様子および日本へ流入する様子について確認する(2-1.)。次に、戦後復興期の過程追跡を通じて、港湾をめぐる中央－地方関係と政策過程の根幹をなす制度として、地方制度・中央省庁の組織編成・港湾法といった法制度の形成過程について記述する(2-2.)。最後に、戦後復興期の制度形成が高度成長期に見直されながらも引き継がれる様子について、地方制度調査会・行政審議会・臨時行政調査会といった議論の場を単位として記述する(2-3.)。

### 2-1. アメリカ行政学の継受

#### (2-1-a.) 能率と民主性概念の形成

行政学の起源には諸説あり、その論争は解決を見ていない(Lynn Jr. 2007)。それでも、行政学の歴史的系譜において、アメリカ行政学が重要な位置を占めることに異論はないであろう。

アメリカ行政学誕生の背景には、政治腐敗とその改革を目指す革新主義的潮流があった。19世紀後半のアメリカでは、政党を媒介した猟官制が過熱し、ボス政治家の利益誘導のもとに政策が形成されるマシーン政治の様相を呈しており、その腐敗した政治をいかに改革するかが模索されていた。立法府がマシーン政治に囚われていたために、立法府を回避することが行政官の現実的選択肢として志向される時代であった(Durant2020: 135)。

この時代的要請に応えたアメリカ行政学の濫觴がW. ウィルソンであった(手島1964: 29)。ウィルソンは、腐敗したマシーン政治から行政を分離することで、民主主義政治の適切な作動を模索した(Wilson1887)<sup>1</sup>。すなわち、行政の機能不全の背景に猟官制やマシーン政治があったことをふまえて、行政の独自の機能を発揮させるために、行政を政治から切り離して専門性・技術性を強調し、その意味で行政能率を追求する重要性について説いた(手島1964: 27)。

近代アメリカの場合、腐敗した政治から行政を切り離すにあたって取り入れられた論理は、科学的管理法であった。科学的管理法とは、人材と機械から最大限の生産性を引き出すべく、怠業を抑止してその費用を低減するため、意識改革・標準的な作業所要時間と産出量の把握・経験則に代わる作業指針の形成といった方策に基づいて労働者を管理すべきことを指摘した方法論である(テイラー2009: 第1章)。革新主義的潮流の中で運動を模索した人々は、科学的管理法を手がかりに、標準化・規格化・作業の計測という特質を摂取する形で行政の能率化を構想し、行政の専門性・技術性の定式化を試みる一方で、行政資源の節約や経済性にも関心を寄せた(西尾1990: 253-256)。

<sup>1</sup> 近年では、ウィルソンの政治行政二分論が議会政治と大統領による行政との対比であったという解釈も提示されている(片岡2020: 15)。

このように、現実政治に根ざした政治学から政治行政二分論が生まれ、現実政治に根ざした改革手法の模索から科学的管理法が行政に取り入れられた。政治行政二分論から行政管理論・政治行政融合論へと展開する行政理論の系譜と、科学的管理法から古典的組織理論・新古典的組織理論・現代組織理論へと展開する組織理論の系譜がうまれ、この二つの系譜がアメリカ行政学の方向性を形作った（西尾 1990 : 63 ; 2001 : 27）。

概観する限りでも、能率と民主性概念が多様な論点を包摂していることを確認しうる。その論点を今一度挙げれば、政党政治の遮蔽、専門性や技術性の強調、生産性の増大、作業自体の標準化・企画化、行政資源の節約や経済性といったものであった。加えて、政治行政二分論が政治行政融合論へと展開し、科学的管理法に由来する古典的組織理論が現代組織理論へと展開する中で、その傾向はさらに強まった。当初、能率を技術的・機械的に解釈する向きが支配的であった中、社会的能率など人間関係論の発想を取り入れた能率観が提示され、政策過程における政治にも結び付けて考えられるようになった。

結果的には、能率と民主性概念は、精緻化されないままにアメリカ行政学の鍵概念として発展した点で問題があった。西尾勝によれば、ウィルソンらにとっての能率とは、官僚制原理に支えられた有能な政府を包括的に特徴づける漠然たる形容詞にとどまり、有能である・仕事ができる・仕事が速いなどと同義であった。そして、その用語法は、GHQ の影響下で制定された戦後日本の法制度にもあてはまる（西尾 2001 : 347）。また、社会的能率など後発の能率観も、曖昧で形式的なものにとどまるという批判を免れなかった（辻 1962 : 30）。

曖昧模糊とした能率と民主性概念は、一見すると高尚であり、形式的な指導概念として標榜するには適していた。しかし、当該概念は、実質的な指導概念とするには総花的かつ複雑に過ぎる面があり、制度に取り入れられたとしても、往々にして制度理念の役割を果たすにとどまった。すなわち、行政の活動実態を貫くというよりも、行政組織やその活動の在り方を根拠づける際に、場面に応じて用いられる概念として形成・遷移した。

だからといって、能率と民主性が取るに足りない論理ということにはならない。形式的にすぎず、実態を必ずしも伴わなかったとしても、能率と民主性概念が近代アメリカにおいて参照され、GHQ によって戦後日本の法制度に取り入れられたことは事実である。

また、ウィルソンらが提示した政治と行政の分断は、同時代のアメリカに限られない本質的な問題でもあった。西尾勝は、中長期的な行政の安定化と政治腐敗の低減を目指して、専門性によって行政を政治から自律した形で機能させることについて、相互不干渉による分離の規範と類型化した。そして、この規範のもとで、政策課題設定・決定を中心とする政党政治家と政策立案・実施を中心とする行政官との分業関係が普遍的に成立することを論じた（西尾 1990 : 第 1 章）。加えて、西尾は専門性・技術性に由来する行政が政策分野や個別の事業単位で高度に発達しうることも検討している。この点に鑑みれば、政官の分業関係は、行政組織が政策分野ごとの調整を継続的に担う反面で、政党政治家は社会変化に合わせて政策分野や組織の所掌をこえた調整を総合的に担う形へ向かう傾向にある（西尾 1990 : 31-32）。政治行政二分論および二分論における能率と民主性は、政治家と官僚の役割分担にと

って根源的な論理をなし、関係性をめぐる権力構造を形作る側面がある。公選政治家の首長を意思決定過程の頂点に置く地方自治体と、公選政治家を構成員としていない国の行政組織との関係性においては、このような論理が働いていると考えられる。

さて、本論文が分析対象とする戦後日本の法制度にとって、重要な参照点はギューリックの議論であった（Gulick1937）。ギューリックの議論は、学説史的には行政理論と組織理論の結節点をなしており、行政理論における行政管理論と組織理論における古典的組織理論に位置づけられる。行政理論の視点では、政治から独立した行政領域の拡大が猟官制・情実任用に代わる資格任用の拡大によって進められ、新しい行政機構の統制が課題となる中で、解決方策として能率的組織編成を中心とする行政管理へ行き着いた（西尾 1990：64）。組織理論の視点では、組織の内部統制のために上級管理に関心を寄せ、作業の標準化ではなく組織編成の観点から組織の作動を考察した（西尾 1990：66）。

ギューリックは、強力な執政中枢の方針を能率的に機能させるべく、組織編成原理を構築した。具体的には、組織の長が監督する範囲の狭さを確認した監督範囲原理、統一的命令によって現場の職員が能率的に活動することを確認した命令統一原理、業務・方法・目的が等質である組織において能率が高まることを確認した等質性原理、民主主義の観点から専門家を意思決定の頂点に置くことを戒めた専門家警戒原理がこれにあたる（手島 1964：86-87）。

一連の原理のうち、本論文では等質性原理が最も重要である。等質性をめぐる選択肢は、第一に給水・犯罪取締り・教育といった行政の目的、第二に工学・法学・医学といった行政の方法、第三に行政の対象、第四に行政が遂行される場所であるという（手島 1964：88）。選択肢は相互に関連する上、唯一解は存在しない（手島 1964：89）。そのため、この原理をもとに組織を編成する場合には、どこに等質性を求めるかが争われることとなる。

ただし、組織理論は、機械的・静態的な編成原理のみならず、より社会的・動態的な方向へと射程を拡大した。具体的には、編成原理に加えて、組織間調整・組織の構成員相互の意思伝達・組織環境と構成員との相互作用といった点が考慮されるようになった。そして、上級管理によって組織が編成されるのではなく、上級管理の編成に下級管理の動向を包摂した形で組織が形成されると捉えられるに至った（西尾 1990：第2章）。

この理論発展に鑑みれば、戦後日本の法制度の制定過程においてギューリックの組織編成原理が参照されていたことを追う限りでは、その分析は静態的なものにとどまると考えられる。組織の動態を捉えるためには、組織編成後に生じる組織内外での反応も視野におさめる形で、組織の形成過程を追跡することが求められる。

ところで、能率と民主性は、国家の俯瞰的な改革構想のみならず、より微視的な個別具体の制度にも取り入れられるようになった。アメリカ行政学の濫觴とされるウィルソンは、ニュージャージー州知事として、2年間の短い在任期間ながら能率と民主性をもとにした制度

形成にも取り組んでいた。

1910年、マシーン政治からの独立を宣言し、革新主義的潮流を代表する存在としてニュージャージー州知事選挙に出馬・当選したウィルソンは、持論の政治行政二分論を反映させる形で、選挙制度改革・公益事業規制・雇用者責任法制定に重点を置く施政方針を構想し、実行へと移した(志邨 1974 : 43-46 ; Cooper2009 : 130)。この方針を実行するにあたって、ウィルソン知事は政党の影響を避け、研究者としての人脈を活かした政治任用に踏み切った (Cooper2009 : 131)。マシーン政治を規制する選挙法 (Geran Bill) について、プリンストン大学時代の教え子ゲランに起草させたことは、その好例であった (Cooper2009 : 132-134)。

公益事業規制の一環として、ウィルソンは臨海部をめぐる物流・交通網に関心を寄せた。そして、三人の委員を任命し、ニューヨーク州の代表委員とともに、ニューヨーク港発展問題の調査研究を命じた (小泉 1958 : 148)。この動向を機に、ニュージャージー州とニューヨーク州は、ニューヨーク港をめぐる継続的な調査を行い、同港の管理主体としてニューヨークポートオーソリティ設置を構想するに至った (小泉 1958 : 148-149)。

背景には、鉄道業を中心とする私企業の活発な商業活動によって、臨海部の開発が進展した経緯があった (小澤 1991)。私企業の発展は独占へと結びつき、マシーン政治も相まって弊害を呈しつつあったため、官民折衷の港湾管理主体として、ポートオーソリティが構想されるに至った (Fair1954 : 42-43)。また、地方-地方間の中小規模な競争をなくして全国的な競争に勝つという互惠的な思惑もあり、複数州でのポートオーソリティ設置を促進した (Fair 1954 : 62)。

ウィルソンの動向に端を発するニューヨークポートオーソリティは、制度形成に際して能率と民主性概念を取り入れており、革新主義的に選挙運動やその他の政治的圧力を遮断することが意図されていた (Doig1993 : 319)。制度起草者の一人 J.H. コーヘンは、マンハッタンでの市政改革運動に携わり、マシーン政治の影響力を減らして社会問題を解決するために活動していた人物であり、ニューヨークポートオーソリティ構想もその延長線上に位置付けていた (Doig1993 : 322)。このような制度形成過程であったがゆえに、猟官運動が封じられることへの不満を募らせた反対運動も生起していた (Bard1942 : 60)。それでも、ニューヨークポートオーソリティは、政党政治および独占的な私企業と距離をとった公共事業体として成立に至り、各地のポートオーソリティのモデルとなった (Fair 1954 : 131 ; Doig1993 : 320)。

#### **(2-1-b.) アメリカ行政学継受の素地**

既述の経緯で形成された能率と民主性概念は、同時代的に日本へも流入していた。戦前期にアメリカ行政学にふれた経験は、占領期の本格的継受の素地になったと考えられる。

1910年代前半、テイラーの科学的管理法が日本へ流入し、経済界を中心に能率増進運動が展開された。間宏によれば、その端緒は1911年の『実業之世界』誌記者・安成貞雄によ

る紹介であった（間 1987：7）。安成は、冒頭でフィラデルフィアの機械製作会社の業績回復を取り上げ、その回復が人員を増やしたわけでも給与を減らしたわけでもなく「科学的管理法の賜物」であったことを説いた上で、科学的管理法の在り方を従来の管理法と比較しながら提示し、この方法論を用いることで労使双方に利得があることを指摘した（間 1987：26-31）。以来、様々な論者によって紹介された科学的管理法は、漸進的に現場へと導入されて能率増進運動を巻き起こした（間 1987：9）。能率増進運動は、1930 年前後に産業合理化や資本主義修正の改革要求へと結びつき、経済界が国政への関与を強化する動向にも影響を及ぼした（松浦 2002：第 3 章第 2 節）。

ただし、テイラーの議論は、企業経営における労務管理を主眼に据えている。テイラーの中心的関心は、一人一人の働き手・一台一台の機械から最大の産出を得ることにあった（テイラー 2009：12）。民主性と関連付けた能率観は、彼の議論からは読み取りえない。

この影響は、能率増進運動の官庁への広がりにも顕在化していた。官庁での能率増進運動は、1920 年代に政党に促される形で展開された。具体的には、行政整理によって財源を浮かせて積極財政政策にまわすことを正当化するために、政友会が能率増進という論理を見出した（若月 2014：61-63）。注目すべきは、政党政治から行政を遠ざける意味で用いられた能率概念を政友会という政党が導入している点である。テイラーの科学的管理法、すなわち企業経営の方法論に付随する概念としての能率が、革新主義的潮流の文脈ぬきに流入したために、政党は能率増進を訴えることが可能であった。すなわち、当時の日本の能率増進運動は、能率概念の存在を官界に普及せしめたものの、政治行政二分論に由来する能率と民主性概念を継受せしめるには至らなかった。

他方、東京市長の後藤新平が C.A. ビードを招聘したことも、アメリカ行政学との重要な接点として看過しえない（御厨・牧原 2021：136）。後藤市長は、まず東京市政の腐敗を直すために、アメリカでの市政が腐敗から立ち直った事情を把握したいと考えていた（東京市政 1958：28）。ビードは、革新主義史学の第一人者と評価される人物である（岡本 1989：88）。彼は行政学者でこそなかったものの、革新主義的潮流のアメリカ社会を史的に把握していたために、後藤市長の意向にとって適役であった。後藤市長は、ビードの助言を得ながら、ニューヨーク市政調査会に倣う形で東京市政調査会を設立したほか、関東大震災後の復興計画にあたった（東京市政 1958：122-123）。

また、ビードは、日本滞在中に複数回講演をしており、講演を通じてアメリカ行政学の知見を日本へ伝える役割を果たした。たとえば、6 回にわたる都市問題研究会の講義では、第 2 回にて政治腐敗や猟官制を論じた上で、第 3 回にて能率運動を論じ、第 4 回にて能率的行政の構成要素を論じた（東京市政 1958：125-132）。これらの内容は、前節で確認した能率と民主性概念をめぐる動向と重なるものであり、当該概念はまずはビードを通じてアメリカから日本へ流入したと考えられる。

なお、ビードの警咳にふれることでアメリカ行政学を学んだ代表的人物が、日本行政学の第一人者・蠟山政道であった（今村 2009：134）。若き日の蠟山は、ビードと接する中

で「現代社会における技術の重要性を説かれ、異常な感銘を受けられた」という<sup>2</sup>。蠟山が技術概念を中心に行政学の体系化を試みたことに鑑みれば、ビーアドとの接点は蠟山の行政学者としての人格形成に寄与したと考えられる<sup>3</sup>。また、こうしてアメリカ行政学を注入された蠟山は、後世「実践のために理論を組み、それによって関係者のパッションを誘発し、その理論の実現に進ませる」姿勢を採ったと観察された<sup>4</sup>。蠟山の実践志向は、臨時行政調査会などに現れることとなる。

それでも、継受が部分的・断片的なものであったことは否めない。包括的・本格的なアメリカ行政学の継受は GHQ の戦後改革を待たねばならなかった。

### (2-1-c.) GHQ と行政管理庁

戦前期より流入していた能率と民主性概念は、戦後 GHQ を通じて本格的に日本の政治・行政に継受された。この点について、岡田彰は、プリンストン大学大学院で政治学・行政学を修めた GHQ のエスマン中尉が一定程度の役割を果たしたことを指摘している（岡田 1994：第 1 章第 1-2 節）。岡田によれば、エスマンが関与した資料は、「現代の民主的な政治は、民主的で能率的な公共サービスを求めている」とした上で、日本の行政官僚制に自主的な改革能力がない点に鑑みて、GHQ の外圧による改革を提起していたという（岡田 1994：23-24）。

日本の行政官僚制に対する GHQ の圧力は、省庁再編や各種法制度のみならず、官僚の執務様式にまで及んでいた。その好例が 1948 年の夏時間導入であった。当時の報道によれば、夏時間は GHQ の勧告に基づいて「平和的文化国家を目指す日本としては日を長くし能率的に事務を推進せしむるうえにきわめて有効」という理由で導入を決定された<sup>5</sup>。夏時間は全国的に評判が高まらず、4 年間施行された後、サンフランシスコ平和条約締結直前に廃止されたものの、占領期を象徴する制度として認識されていた（原山 2012）。

他方、GHQ は日本の官僚を評価しており、占領下にありながらも一定程度の行政機能を日本の官僚へ委ねた（ボートン 1998：147）。GHQ と中央省庁各省は、この種の委任を交えながら連携関係を構築していた。

なかでも、GHQ の影響を最も強く受容した組織は、行政調査部（後の行政管理庁）であった。制度改革に携わり、GHQ とともに作業する機会の多かった行政調査部・行政管理庁は、GHQ の指導に至近距離で直面した。たとえば、GHQ がフーヴァー委員会の報告書をいち早く取り寄せて行政管理庁に提供する一幕もあったという（大野木 1955：8）。フーヴァー委員会が能率と民主性概念に依拠していたことからすれば、行政調査部・行政管理庁は GHQ に促される形で能率と民主性概念を継受していたと考えられる（辻 1950：51；小関

<sup>2</sup> 松本重治「屹立する巨人」（『追想の蠟山政道』307-308 頁）。

<sup>3</sup> 若林悠は、技術的な行政分野である気象を論じるにあたり、審議会委員を務めた蠟山が技術概念を中心に行政学の体系化を試みていたことを子細に検討している（若林 2019：序章・第 1 章）。

<sup>4</sup> 幸島禮吉「蠟山先生を想う」（『追想の蠟山政道』185 頁）。

<sup>5</sup> 『中日新聞』1948 年 4 月 10 日。



1954 : 5-6)。

事実、行政調査部・行政管理庁 OB の発言には、GHQ の影響および能率と民主性概念への理解が見て取れる。行政管理庁管理部課長であった佐藤功は、「行政能率と民主的統制との矛盾なき調和」を、行政組織が行政需要に応えるための条件と考えた (佐藤 1949 : 24)。また、行政管理庁管理局長を務めた岡部史郎は、「行政管理の指導理念として、まず挙げられるのは民主主義と能率の二原則」と記述し、「民主化との調和」の観点から能率を検討することを主張した (岡部 1957 : 11, 57, 264)。あるいは、GHQ の意向もあって人事院初代総裁となった浅井清は、「何かの会合で読むべき式辞やあいさつの草稿を事務当局に提案させると、文中、必ずどこかに入れてくるのが公務の『民主的且つ能率的』な運営という一句」であったことを回顧している (浅井 1971 : 124)。

GHQ の指導で能率と民主性概念を得た行政調査部・行政管理庁は、占領下で制度形成に携わったのはもちろんのこと、GHQ の撤収後も総括管理官庁として中央省庁各省の機構編成や定員管理を展開した。したがって、中央省庁各省は、行政管理庁の活動を通じて、能率と民主性概念に断続的に接する機会があったと考えられる。

とはいえ、行政管理庁は、本来的には法制・人事・予算の三点からの行政管理機能の統合を構想されていたものの、当該構想が実現に至らなかったために、十分な統制能力を持ちえなかった (岡部 1957 : 131 ; 蠟山 1965 : 199 ; 岡田 1994 : 200)。同庁は「どう見たって二流三流の官庁」であった<sup>6</sup>。

ただし、弱小官庁には弱小官庁なりの戦略がありうる。行政管理庁の場合、内閣や他の総括管理機関の統制と重ね合わせる形で、あるいは行政審議会を活用する形で、自庁の影響力行使を実効的なものへ変換する手法を採っていた側面が散見される<sup>7</sup>。

戦後復興期以来、このような行政管理庁の戦略的な影響力行使が中央省庁各省に対して展開された。特に、制度形成過程では、同庁は看過しえない役割を果たしたと考えられる。

かかる観点から、続く 2 章 2 節・3 節では、行政管理庁の動向を視野に入れながら、制度形成過程を追跡する。

## 2-2. 戦後復興と制度形成

### (2-2-a.) 地方制度の形成

1947 年 5 月 3 日、地方自治法は日本国憲法とともに施行された。このことは、GHQ の民主化改革において、また戦後日本の国家としての在り方にとって、地方自治が重要な位置づけにあることを象徴していた (辻 1969 : 116)。

周知の通り、戦前の知事は官選された内務官僚であったものの、終戦を機に、中央・地方の双方で地方制度の分権化・民主化という観点から、知事公選の機運が高まった (小倉 1992)。

<sup>6</sup> 『田中一昭オーラル・ヒストリー I』 94 頁。

<sup>7</sup> 『今井一男氏談話速記録』、臨時行政調査会「行政機構の統廃合に関する意見」(石川文書 No.H-1899-132-7)。

なかには、川崎市のように、正式な制度改正に先んじて、地域住民が市議会とともに新たな公選市長選出手続の始動を試みる地域もあった<sup>8</sup>。このような状況下、GHQの指導によって知事の公選と公吏化が決定されるとともに、知事と地方議会の間抑制均衡による調整が導入されるに至った（高木 1974）。

他方、知事公選を軸とする地方自治制度の形成は自明ではなく、賛否両論があった。賛成する積極的な論拠としては、①行政制度の民主主義化のために一般国民によって選挙された者が行政にあたるべきであること、②異動が激しく施政方針が安定しない官選知事の弊害を避けられること、③それゆえに地方の実態に即した行政を展開しうること、が挙げられた（長浜 1946：1-2）。他方、反対する積極的な論拠としては、①府県行政が政党政治化する危険性、②公選知事が地方民の「低俗な輿論」におもねることによる統一的国政運用の支障、③専門的知識経験の必要性、が挙げられた（長浜 1946：4）。

特に、地方自治制度の導入にとって障害となったものは、政党政治や選挙制度に対する不信感であった。戦前期の日本では、かつてのアメリカと同じようにマシーン政治が展開されており、政党を媒介とした内務官僚の系列化が行われるなど獵官制の様相を呈し、政党の影響排除を目指した選挙粛正運動が生じるなど、政党政治や選挙制度に対する社会的評価は低くならざるをえない情勢にあった（黒澤 2013）。終戦後も情勢に大きな変化はなく、「為政者が党利党略に動かされ、政治の運営に公正と廉直とが欠けている」上、「国民自身が政党を公器と見る考えがなく、これを私物化して自己の利益のために利用して憚らない」ために、官選知事の方が公選知事よりも良いという意見が聞かれたようである（蟬山 1951:31）。

一連の動向は、能率と民主性概念をめぐる議論に適合的であった。すなわち、地方行政・地方自治をめぐる議論では、民主化が国家的な関心として浮上する中にありながらも、政党政治を切り離す能率観が顕在化する余地もあったため、代表制を有する主体・有さない主体の双方によって構成される体制が求められた。また、民主的統制の拡大が行政の素人化現象を惹起することで能率を低下させうることに鑑みれば（吉富 1967：135）、代表制を有する主体に専門的な行政能力を有する主体を組み合わせる必要性が想起されたと考えられる。

その意味で、行政管理庁管理局長を務めた石川準吉の議論は示唆的である。石川は、戦前一戦後の行政を比較する文脈において、懐古主義的に戦前の行政を評価しつつ、戦後の地方自治体の民主性に価値を見出した<sup>9</sup>。具体的には、知事公選化について、石川は「行財政負担の増加は大変」と認識していた一方で「一つのチェックシステムとして、大いに意味がある」と民主的統制としての意義を評価していた。しかし、石川は「公選制になって知事は、殆んど政治的に忙しく、事務的には、到底玄人の官選知事時代のように組織を統率する余裕と経験がないと見るべき」とも指摘しており、公選知事の政治性が行政組織としての府県の作動に悪影響を及ぼしうることも指摘した。

結果、地方自治制度は導入を決定されたものの、地方自治体の在り方は制約された。具体

<sup>8</sup> 『神奈川県史 通史編 5 近代・現代(2)』 570 頁。

<sup>9</sup> 「戦後の行政機構他原稿一括」（石川文書 No.H-1899-32-2）。

的には、地方自治法によって、市町村に加えて府県にも国の事務の機関委任制度が適用されることとなり、国の事務を出先機関と地方自治体の両者によって担う体制が作出された（旧地方自治法 148 条）。また、中央省庁各省は出先機関を拡充した（西尾 2001 : 86）。

地方自治法体制は、地方自治体本来の団体事務と国の事務との区別が曖昧であったため、二つの事務が同列に指揮監督的關係で処理される危険性を懸念されていた（亀掛川 1969 : 16）。事実、生活保護制度の運用実態を分析した武智秀之によれば、機関委任事務制度は、国の統制を留保しながら国の行政資源の消費を軽減する統治技術として、集権的に機能していたという（武智 1989 : 36）。

とはいえ、機関委任事務制度、つまり地方自治体が国の事務を担うことには効能もあった。金井利之の言葉を借りれば、機関委任事務制度は融合・統合体制（総合性）の種であり、この制度の運用は、自治体に事務を融合することで将来的に自治体に同化させて、分権・総合を目指すという二段階戦術であった（金井 2007 : 17-18）。

集権化は国政の能率を高めうるものの、集権化によって国の組織の負担が過重になれば、かえって国政の能率が低下しうる（吉富 1967 : 65-67）。地方自治体が国の事務を執行することは、国の負担過重を緩和する効果もあり、その意味で能率的であったとも考えられる。

一連の経緯に鑑みれば、地方自治法は、能率と民主性概念に新たな評価軸を提供した可能性がある。同法は、地方自治体が自律的な主体として地方レベルの行政に参入することを規定し、地方レベルの行政の役割分担を促した。その結果、特定の事務の決定実施主体を国とすべきか地方自治体とすべきかという論点が前景化するようになった。また、同法制定に前後して、国の出先機関の活動が地方自治の障害につながるという懸念と、対照的に地方での政治的利益の表出が行政をゆがめうる懸念という、二つの懸念が生じた。この二つの懸念から、地方制度の制度形成において、地方自治体の能率・民主性をどう捉えるか、また出先機関の能率・民主性をどう捉えるか、という二つの問題が表裏一体に検討されることとなった。

改めて整理するならば、地方自治法制定過程では、出先機関を中心とする能率増進と地方自治体を中心とする民主性増進が顕在化した反面、そのような単純な図式で割り切れない形で、能率と民主性概念が取り入れられた。出先機関の活動は、政党政治の行政に対する影響を低減させる点で能率的で、マシーン政治のような公平性を歪める行政を避ける意味で民主主義的な価値をもちえた。また、行政の素人化を避ける意味でも能率的とされた。他方、代表制を有する地方自治体の活動は、地に足のついた行政を安定的かつ民主的になしうる上、国の負担過重による能率低下を回避する意味で能率増進にも資するものがあつた。

このような制度形成の在り方と制度がもたらす諸相は、その後も引き継がれていった。

この点について、戦後復興期においてはシャウプ勧告に論及する必要があるだろう。シャウプ勧告とは、GHQ の指導のもと、経済学者シャウプを中心とする調査団によって出された税制改革に関する勧告である。この勧告は、中央集権的要素と地方分権的要素を併存させたものであつた（山本 2012 : 134）。その自治観は、「地方政府は創造性に欠け、無能でありあるいは腐敗していることもある」と地方自治体の行財政能力を否定的に捉えつつも、「日本に

における問題は、依然として、政府の統制力を弱め、地方自治体の独立を促すこと」として、国の統制に歯止めをかける上で、地方自治体の独立を求めるものであった(シャウプ 1985: 272-273)。

すなわち、シャウプ勧告は、地方自治体の能力を不安視しながらも、地方自治体に対して、自らの能率と民主性とは別個に、国の活動に歯止めをかける民主的統制の役割を求めるものであった。この勧告も、地方自治体の能率・民主性をどう捉えるかという問題が、出先機関の能率・民主性をどう捉えるかという問題にも波及することになった一例と考えられる。

また、シャウプ勧告は、地方自治体の行政事務の総合化を要請していた(入江 2016: 21)。すなわち、シャウプ勧告は、地方自治体の総合行政を改めて位置づけ、その活発な作動を期待するものでもあった。

総合化の要請は、地方自治体を総合開発行政へと誘導した(稲垣 2015)。この動向に拍車をかけたのが 1950 年の地方税法改正であった。高木鉦作によれば、地方税法改正は工場や発電施設が立地する地方自治体の税収に有利にはたらくものであり、これを機に財源増加の手段として工場誘致に乗り出す地方自治体が増えたという(高木 1964: 三)。当時の地方自治体は、犬税や猫税を真剣に考えるほど独自財源不足に苦しんでおり、地方税法改正は、このような地方自治体を工業中心の総合開発へ駆り立てたのであった<sup>10</sup>。

## (2-2-b.) 中央省庁の編成

このような状況にあって、戦後日本の中央省庁の制度形成が着手された。1948 年の臨時行政機構改革審議会(会長・芦田均)では、GHQ の指導を受けた行政管理部が各省と折衝を重ねながら、各省の行政機構を形作る制度の形成にあたった。それは、各省に「新しい家」を与えることで「新しい精神」の醸成を試みる作業であった<sup>11</sup>。この作業で参照された概念が能率と民主性であった。

機構をめぐる議論の中で、出先機関の取扱いが重要論点となった。審議会において、出先機関整理は、成立したばかりの地方自治法や首長公選化を背景に、地方自治体による行政と国の出先機関による行政との整合性が問われる状況であったことから、当初より「非常にやかましい問題」として認識されていた<sup>12</sup>。

とはいえ、この議論は、建設的に出先機関の存立基盤を考える方向性のもとに進められた。たとえば、馬場敬治委員は、「かりに出先機関の廃止されるものにつきましても、やはり何らかの職能を演じておったわけで...そういう点は何かできれば、廃止するが、しかしその廃止した機関が演じておった職能がなるべく引続いて演ぜられるように...出先機関を廃止する場合には、その演じておった職能が、廃止したために全く行えなくなるようなことのない

<sup>10</sup> 『朝日新聞』1956 年 3 月 24 日。なお、戦後復興期の地方自治体の徴税については、別稿を期したい。

<sup>11</sup> 「機構審議会」(第 1 回 1948 年 3 月 27 日)。

<sup>12</sup> 「機構審議会」(第 1 回、第 2 回 1948 年 3 月 31 日)。

ように、なるべく本省との連絡を密にしていきたい」と指摘した<sup>13</sup>。出先機関が果たした役割に目を向けたこの発言は、出先機関でなければ担えない役割が提示されれば、出先機関の存在の認められる余地があったことを示唆している。

審議会の終盤では、出先機関が「地方自治の総合性を損い、地方行政の民主化を阻む傾向」にあるとして、地方自治体への権限移譲・権限明確化・組織間連携の増進・人的資源の集中・道州制の検討といった行政整理が決められたものの、「法務機関・文教施設・航行施設・気象官署・税務署・工事機関等はその特殊性に鑑み整理の対象外」とされた<sup>14</sup>。この決定は、出先機関が自局独自の特殊性を打ち出すことで存続しうることを示したものとして、評価しうるであろう。

また、この議論では、建設省に関する機構編成・所管画定が「特に緊急な問題」として認識された<sup>15</sup>。当時の建設院は、建設事業を総合的に担う大建設省の構想を抱きつつも<sup>16</sup>、各省との摩擦を避け、建設院の機構を変えない形で省への昇格を企図した<sup>17</sup>。対して、行政調査部は、「建設という見地からは、これらの行政を全部統合いたしまして建設行政を推進し、かつ労力資材等の部面にあたりむだを少なくするという意味」で、各省にまたがった建設部門を「できるだけ集約」した案を提示した<sup>18</sup>。行政調査部の提案をうけた建設院は、「大体においてまとめた方がよかろう、能率的であろう」とその案に便乗した<sup>19</sup>。

建設省の所管をめぐり、具体的な争点となった機能が港湾行政であった<sup>20</sup>。その背景には、大戦を機に港湾行政の所管が内務省から運輸通信省へと変わっていたことや、GHQも物流や交通の拠点となる港湾の管理の在り方に関心を寄せていたことがあると考えられる。

建設院は建設行政一元化の観点から港湾修築の吸収を試み、港湾修築行政を所管する運輸省は海運行政一元化の観点から当該所管の維持を指摘しうる立場にあった。建設・運輸の双方が一元化による能率の増進という論理を有していただけに、この争点の解決は難題であった。

建設院は、港湾の修築について、「内務省の土木局におりました技術者等が主流を占めてこれを取り扱っておる...実際の仕事は、むしろ土建屋の方の仕事に一括された方が経済的と申しますか、フルに能率的に行けるのではないか」と主張した<sup>21</sup>。その主張は、回を重ね

---

<sup>13</sup> 「機構審議会」(第3回 1948年4月8日)。

<sup>14</sup> 「機構審議会」(第14回 1948年6月24日)。

<sup>15</sup> 「機構審議会」(第6回 1948年4月28日)。

<sup>16</sup> 建設事業を総合的に担う体制は、科学技術を総合的に動員する体制として、戦前期の技術官僚によって構想されていた(モーア 2019)。

<sup>17</sup> 「機構審議会」(第6回)。

<sup>18</sup> 「機構審議会」(第6回)。

<sup>19</sup> 「機構審議会」(第6回)。

<sup>20</sup> 港湾建設部は、1946年の時点では、「港湾は地方の道路と密接な関係があるので地方庁が運輸省と直接連絡をとってやればよい」と指摘されていた(自治大学校 1977: 26)。地方庁案こそ消えたものの、「道路との関係」という港湾行政に与えられた特色は、道路上の運送に関わる陸運・海運行政と結びつけるか、道路行政を担う建設省と結びつけるか、という選択を惹起した。

<sup>21</sup> 「機構審議会」(第6回)。

の中で、「海運・陸運等の統合という見地」<sup>22</sup>による運輸省所管に理解を示しつつも、「現実の工事をやる技術的な面」のみならず、国土計画に関連づけて「政策樹立の面から総合的にものを見る上で必要な統合」にも言及するものとなった<sup>23</sup>。双方の主張について、ギューリックの組織編成原理をもとに換言すれば、建設院は工学的な方法の等質性の観点から能率増進を主張したのに対し、運輸省は海運・陸運の統合による交通網形成という目的あるいは対象の等質性の観点から能率増進を主張した。

しかし、委員からは「双方に理屈があるということですが...そういう役所を設けて特に有力なものにする必要はないじゃないか」<sup>24</sup>・「行政整理あるいは縮小ということが眼目になっているときに省をつくるということは、大きな流れに逆行している」という疑義も寄せられた<sup>25</sup>。すなわち、建設院の論理は、機能集約化による利点を評価されながらも、その結果誕生する大建設省の肥大化を懸念されていた。

この点に関して、GHQの民間運輸部局（Civil Transportation Section、以下CTS）と行政管理庁との間で運輸省の港湾行政所管を検討していたことを示す資料がある<sup>26</sup>。当該資料のうち、4月17日にCTSから行政管理庁へ渡された運輸省組織案では、「港の管理経営等」を所管する組織の包含の必要性が指摘されていた。他方、6月2日付の行政管理庁の運輸省組織案では、運輸省海運総局の中に港湾局が記載されている。二つの組織案および審議会の経過に即せば、行政管理庁はCTSの示唆と審議会における大建設省の肥大化懸念をふまえて、港湾行政を運輸省所管と志向するに至ったと考えられる。

これに対して、運輸省は従来 of 機構を踏襲することで、機構が肥大化しないことを主張した。具体的には、懸案となっていた港湾行政も含めて、実質的な変更をなしとすることで、「名前が少しよくなっただけで定員においても何らの変更がありませんし、予算の増加を必要とする理由も全然ございません」とした<sup>27</sup>。また、増員・予算増加の可能性を問われた際には、「人員の増加という点については大蔵省と協議」、「機構の問題については行政調査部で十分御検討願うわけでありますから、その点は将来コントロールし得る（原文ママ）」として、総括管理機関の統制に服する考えを示した<sup>28</sup>。さらには、その種の統制を実効的にする工夫として、運輸省は能率刷新委員会や会計制度改善委員会の設立案も示した<sup>29</sup>。

現状維持によって機構の肥大化を防ぐ運輸省の論理は、建設省の論理が有していた弱点に対応したものであった。当初、大建設省に対してやぶさかではない反応を示した行政管理庁も、建設省案に比して能率とその統制の効いた運輸省案には納得しうるものがあつた。結

---

<sup>22</sup> この時期の運輸系部局では、相互排他的な状態にあつた海運系と陸運系の一体化が目指されていた（『追想録 荒木茂久二』）。

<sup>23</sup> 「機構審議会」（第8回 1948年5月13日）。

<sup>24</sup> 「機構審議会」（第8回）。

<sup>25</sup> 「機構審議会」（第8回）。

<sup>26</sup> 「運輸省組織案に関する件」（「大野木文庫」）。

<sup>27</sup> 「機構審議会」（第11回 1948年6月3日）。

<sup>28</sup> 「機構審議会」（第11回）。

<sup>29</sup> 「機構審議会」（第11回）。

果、移管を議論されていた運輸省港湾局については、現行通り海運総局のもとに位置付けられる決定が為された<sup>30</sup>。

その後、1948年秋から翌1949年にかけて、運輸省は港湾行政を所管する正当性について改めて主張した。その主張とは、一言で言えば「海事行政の総合性」である<sup>31</sup>。海運総局の体制を「海事行政の一元的包括化」と位置づけ、「輸送船舶、船員、港湾の四位一体性を確立」することを標榜した<sup>32</sup>。また、「港湾は建設自体が目的ではなく…利用に供されることが目的」で、「国土総合計画の如きはいわゆる土木事業の観点のみから立てうるものではなく…」とも指摘した<sup>33</sup>。これらの主張は、運輸省港湾局を目的あるいは対象の等質性から能率的な組織と位置付けるとともに、工学的手法の等質性によって能率増進を図る建設省の論理を批判することで、運輸省の港湾行政所管をより確かにする効果を有していたと考えられる。1949年5月、運輸省港湾局は運輸省設置法によって存在を法的に規定された<sup>34</sup>。

しかし、運輸省設置法制定後も、運輸省による港湾行政所管は、依然として不安定な位置づけにあった。結果的には白紙になったものの、港湾建設部を吸収した建設省改組案や総理府での港湾行政所管案が浮上したほか、出先機関の港湾建設部・局周辺では建設省移管論が存在していた<sup>35</sup>。

当時、港湾建設部・局周辺は、港湾修築事務所長会議を通じて、建設省移管が「港湾予算の獲得、港湾計画の樹立及び港湾工事の円滑なる実施の見地からも合理的であるという意見」で統一されていた<sup>36</sup>。しかし、局長の後藤憲一を中心とする本省幹部は、運輸省による港湾行政所管を志向していた<sup>37</sup>。結果、「地方建設部長や局課長らが局長一人を取り囲んで、議論を戦わす」事態となり<sup>38</sup>、後藤局長は「薄氷を踏む思い」と追い込まれた<sup>39</sup>。

それでも、後藤を中心とする港湾局幹部は、運輸省所管を肯定的に捉えていた。背景には、戦時期の経験があった。戦前期、港湾行政を所管する内務省技官は、事務官に比べて冷遇されて不満を鬱積し、国内で技術者運動を展開して地位向上を求めながら、満州などの植民地に活路を見出し、国外での社会資本整備事業に積極的に参加した（大淀 1997；若月 2014；モーア 2019）。ところが、不遇な内務省土木局の一部門にすぎなかった港湾行政は、大戦を機に運輸通信省へ移管され、局に昇格した（香川 2014）<sup>40</sup>。移管に際して、鈴木雅次は「港湾行政の進展に最も都合の良い機構、特に人事をきいて貰うことが次善の策」と捉えて、運

<sup>30</sup> 「機構審議会」（第12回1948年6月10日）。

<sup>31</sup> 『日本海事新聞』1948年11月6日。

<sup>32</sup> 『日本海事新聞』1949年2月26日。

<sup>33</sup> 『日本海事新聞』1949年4月14日。

<sup>34</sup> 最新の研究によれば、各省設置法は、GHQを中心とする日米共同委員会の議論を経て作られた通信省設置法をモデルに制定されたという（原田 2020）。運輸省設置法の制定過程において通信省設置法がいかにかに受容されたのか、別稿にて改めて検討したい。

<sup>35</sup> 『日本海事新聞』1949年8月16日、9月1日、9月2日。

<sup>36</sup> 橋川保「後藤憲一さまを偲ぶ」（『思い出の後藤憲一』267頁）。

<sup>37</sup> 松村清之「後藤さんを偲ぶ」（『思い出の後藤憲一』281頁）。

<sup>38</sup> 新妻幸雄「後藤憲一先輩の思い出」（『思い出の後藤憲一』260頁）。

<sup>39</sup> 長尾義三「心の達磨像」（『思い出の後藤憲一』258頁）。

<sup>40</sup> 遠藤貞一「まえがき」（『旧交会報』（16）、1979年）。

輸通信大臣と交渉し、嶋野貞三を港湾局長とすることに成功したという<sup>41</sup>。港湾局長となった嶋野貞三によれば、運輸通信省の空気は内務省とは異なり、「ビジネス本位の役所」ゆえの仕事のしやすさがあり、「港湾局の地位が確立された」<sup>42</sup>。また、運輸通信省は通信行政を分離して交通行政に特化し<sup>43</sup>、戦後改革の中で鉄道部門も企業化したことで、港湾局の地位はさらに向上した<sup>44</sup>。このように、運輸通信省港湾局時代を経験した幹部は、運輸省所管に居心地の良さや手応えを感じており、運輸省所管の維持を志向したと考えられる。

行政管理庁は、運輸省の港湾行政所管を基礎付けた。同庁が GHQ と各省の意見を参照しながら策定して閣議決定されるに至った「港湾運営計画書」では、地方自治体を港湾管理主体としつつも、運輸省本省の責任を「法律の定める所による管理主体の認可及び監督」と位置づけ、運輸省が港湾管理に関与する余地を残した<sup>45</sup>。当該計画は、総理府（地方自治庁）を管理監督者とした上で港湾工事施行を建設省へ移管する方針であった行政制度審議会とは、一線を画するものであった<sup>46</sup>。また、同庁は「地方公共団体が中心となって管理運営して発達した港湾、地方的な小港湾...については、強いて現状を変更する必要はなく、単なる機構弄りは避くべき」としつつも、京浜港・神戸港については「従来国営港として発達しており、地方公共団体に経営せしむるにはその負担が過大にすぎる」との監察結果を公表し、運輸省の大港への関与を肯定的に評価した<sup>47</sup>。

一連の議論は、能率と民主性の観点から、GHQ と行政調査部・行政管理庁が、建設院と運輸省とを天秤にかけて後者に港湾行政を所管させた上で、戦前から戦後への大きな変化であった首長公選化を重視しつつ、特殊性の観点から出先機関の役割や運輸省による大港整備への関与を評価し、地方レベルの港湾行政の役割分担を描くものであった。

結果的に、運輸省による港湾行政所管は維持されることとなった。後藤局長は、その意義を、後年以下のように回顧している<sup>48</sup>。

「日本再建という大きな目的に対し港湾行政の役割から考えなければならぬ。そのとき、

<sup>41</sup> 「港湾局創立二十周年記念座談会 顧みる 20 年」(『港湾』41(2)、1964 年)、17 頁。

<sup>42</sup> 嶋野貞三「港湾局の昔話」(『港湾』27(7)、1950 年)。

<sup>43</sup> 運輸通信省から通信部門を分離する一方で国家船舶港湾の一元的運営を担うという戦時期の決定は、小日山直登大臣と長崎惣之助事務次官との間で話し合われていたようである(小日山 1980 : 212-215)。

<sup>44</sup> 比田正は、運輸通信省時代を「どちらを向いても鉄道族と通信族で、港湾は海陸輸送の接点だ等と頑張ってみても、ともすれば海陸の谷間で押しつぶされそうな有様」と回顧している(比田正「嶋野貞三さんの思い出」『旧交会報』(17)、1984 年)。この内容からすれば、幅をきかせていた鉄道・通信が外れる形で運輸省が編成されたことは、港湾局官僚を取り巻く執務環境を改善させたと考えられる。

<sup>45</sup> 「港湾運営計画書」(『行政機構年報』(1)、77-81 頁)。

<sup>46</sup> 「港湾問題」(『行政機構年報』(1)、21-23 頁)。行政制度審議会は、翌 1950 年には港湾行政を「国土省」へと移管し、港湾建設局を建設省地方建設局と統合する案を提示した(「行政機構の全面的改革に対する答申」『行政機構年報』(1)、148-155 頁)。この過程では、建設省事務次官となる技官の岩沢忠恭が港湾部門の建設省再移管を試みていた(柏原 2010 : 290)。これらの動向は、大建設省案の復活と形容しうるであろう。しかし、港湾行政の移管は、政治折衝の結果、決定には至らなかった(「吉田内閣の第 2 次行政機構改革及び人員整理」『行政機構年報』(3)、6 頁)。

<sup>47</sup> 『業務報告』昭和 24 年度、94-95 頁。

<sup>48</sup> 「港湾局創立二十周年記念座談会 顧みる 20 年」(『港湾』41(2)、1964 年)、19 頁。



単なる港湾の建設行政だけでは駄目だ。維持管理、そして運営というか、経営指導というか、こういう各種行政を分断するような方向は、今後の港湾の発展を阻害するものであろう。」

その後、運輸省港湾局は、後藤局長の方針のもと、運輸省所管を前提とした形で組織的一体性を構築した。港湾局官僚は、建設省系官僚との交流を残していたものの<sup>49</sup>、同局では建設省移管論を「表立って吐くと睨まれる」組織風土が形成された<sup>50</sup>。その変化は、いくつかの制度的工夫が仕組まれた成果であった。

組織編成という点では、1950年の運輸技術研究所の設立が重要な意味を有していた。当該事業について、後藤局長ら当時の港湾局幹部は、港湾技術者に対して「心の拠点を与え、他日港湾の発展を期する何等かの基本的施策を打たねばならぬ」との考えがあったという<sup>51</sup>。その考えは、港湾建設部で生じた建設省移管論の背景に「運輸省管下で唯一の技術機関」<sup>52</sup>としての疎外感があったことに対応し、技官の不満を緩和するものであった。

### (2-2-c.) 港湾法の制定

港湾行政の所管をめぐる議論と並行して、港湾法制定に向けた作業も進められた。その過程では、運輸省と地方自治体に加えて GHQ・行政管理庁・大蔵省といった主体が入り乱れたため、利害関係が複雑化していた。しかし、中心的な論点は、一貫して港湾を管理する主体にあった。特に、運輸省港湾局・港湾建設局・地方自治体の役割分担やポートオーソリティの継受が問題となった。

GHQ は、民主的・能率的組織としてポートオーソリティを紹介し、その導入を運輸省に対して指導した<sup>53</sup>。たとえば、1947年12月18日の GHQ 第八軍覚書では、「『ポートオーソリティ』の設立組織及運営を紐育及桑港の両港を運営する方式と同一の線にならぬ計画すること」として、ニューヨークポートオーソリティとサンフランシスコポートオーソリティを参考にポートオーソリティを設置するよう日本政府に求めていた<sup>54</sup>。翌48年9月には、日本政府の港湾法構想について、GHQ は「Port Management Body の如き機関が各港において港湾運営の調整と監督をするために設けられていない」と指摘した<sup>55</sup>。ポートオーソリティの導入を求める指導はその後も続き、「京浜港全体としてはニューヨーク港のポートオ

<sup>49</sup> たとえば、「北陸地建と第一港湾建設局とは元を辿れば同じ根になる深い親戚関係」という認識のもと、運輸省系・建設省系がともに新潟旧交会を催していた（西田俊策「遠藤さんと新潟旧交会」『エンテイさんを偲んで』408頁）。

<sup>50</sup> 小松雅彦「岳父をしのぶ」（『追憶（和田重辰追想録）』139頁）。

<sup>51</sup> 太田尾広治「港湾研究機関に就いて」（『港湾』32(5)）。

<sup>52</sup> 『日本海事新聞』1949年12月7日。

<sup>53</sup> 『日本海事新聞』1948年5月11日。

<sup>54</sup> 「京浜港及び神戸港に於ける日本側の運営について」（「河合文書研究会資料（KDR 資料）」03-①-1、77頁）。田中常義「「港湾法」成立時の地方自治体側の関連資料について」（『日本港湾こぼれバナ史 第2集』52頁）。

<sup>55</sup> 「港湾施設及びターミナルサービスの運営」（「昭和20年代神戸港湾及び貿易関係資料」No.060-01）。

一ソリティ形態を採用するように」という GHQ の内示があったほか<sup>56</sup>、1949 年 1 月以降には、CTS において「新たなる角度から検討」されたという<sup>57</sup>。したがって、GHQ は折にふれて運輸省と接触し、ポートオーソリティによる港湾管理を指導したと見られる。

この指導について、運輸省港湾局は一定程度受容し、港湾法へと反映を試みた。港湾法草案作成に関与した巻幡静彦は、ポートオーソリティの設立を「より能率的民主的な機構によるろうという全く技術的な理由」と位置づけるとともに（巻幡 1950 : 49）、非営利・非政治・財政的独立の三点がアメリカの港湾管理に由来する港湾法の立法精神をなしていると示唆する（巻幡 1950 : 51）。特に、非政治という点については、「港湾には利権がつきものであるから、極力政党政治の影響を受けることのないよう配慮していることをいう」（巻幡 1950 : 52）と説明している。巻幡の記述は、いずれも能率と民主性概念およびニューヨークポートオーソリティの在り方に即したものとなっており、港湾法と同法をめぐる運輸省の動向に GHQ の影響が及んでいたことをうかがえる。GHQ の指導によって、港湾局は「港湾はこれを統一的に、能率的に、経済的に開発し管理し利用を図ることが望ましい」という考えで、港湾法制定に携わるに至った<sup>58</sup>。

他方、地方自治体には、中小都市を中心に、ポートオーソリティへの反発的動向が散見された。たとえば、東北七県土木部長会議は、「全国的の後方地帯を有する横浜港・神戸港は別として…地方公共団体が一元的に管理し経営し運営しなければ到底港湾行政の円滑な遂行は出来ない」と言明した<sup>59</sup>。他方、大都市では、横浜市長の石河京市が「国際貿易港たる重要港湾の管理運営は港庁に移管することが最善と思考せられる」など、ポートオーソリティへの肯定的な反応が見られた<sup>60</sup>。

しかし、地方自治体のポートオーソリティに対する反発は、大都市へも広がるに至った。背景には、国や広域自治体がポートオーソリティを通じて港湾管理に関与する可能性が高まり、大都市の基礎自治体がポートオーソリティへの警戒感を強めたことがあった。

1949 年 8 月 15 日、GHQ(G4)のコーナット中佐は、行政管理庁の本多市郎大臣・大野木克彦次長・中川融管理部長と会談した<sup>61</sup>。GHQ と行政管理庁は、「他港の繁栄を奪い、結局、国全体の『バランス』を破る場合」が出てくるために「各港については国全体の見地からして、それぞれ甲の港はどの位、乙の港はどの位の規模にするとの計画があるべきであり、従って国は若干の事項については『ボディー』に対し監督を加える必要がある」ことを確認した。そして、その具体例の筆頭には、外貿港湾が掲げられていた。すなわち、GHQ と行政管理庁は、外貿機能を備えた京浜港や阪神港のような大港を念頭に、国が管理主体たるポー

<sup>56</sup> 『日本海事新聞』1948 年 11 月 13 日。

<sup>57</sup> 「港湾法の国会審議経過」（『港湾』27(7)、21 頁）。

<sup>58</sup> 松村清之「港湾法上の主要点について」（『港湾』27(7)、1950 年、29 頁）。

<sup>59</sup> 「港湾管理運営の地方庁一元化に関する意見書」。

<sup>60</sup> 同上。

<sup>61</sup> 「港湾返還問題に関し総司令部と会談の件」（「河合文書研究会資料（KDR 資料）」03-①-1、91 頁）。田中常義「「港湾法」成立時の地方自治体側の関連資料について」（『日本港湾こぼればな史 第 2 集』55 頁）。

トオーソリティに監督を加える志向を顕在化させた。既述の通り、GHQ と行政管理庁は、能率と民主性の観点から、大港整備への国の一定程度の関与を志向しており、その志向が顕在化したと考えられる。

GHQ と行政管理庁の意向に対応して、運輸省港湾局もポートオーソリティを通じて大港整備に関与する方針をより顕在化させた。この動向は、港湾局が能率と民主性概念と組み合わせる形で港湾法において大港集中主義を表現したものであった。

港湾法制定過程における港湾局官僚の志向は、大きく三つの点に見出しうる。

第一に、港格の再設定である。港湾局官僚は、港格を「港湾の発展方向に対する政府の指導方針の表現」と捉えていた<sup>62</sup>。この観点からすれば、港湾法制定過程で表出された港格観によって、港湾局官僚の志向を推定しうる。港湾法の一草案では、「旧第一種重要港湾、旧軍港、荻田港、北海道港湾等政令で定める港は、国が経営主体となって防波堤、航路泊地など港湾全般の工事に任ずる。その他の港湾では、原則として主たる港湾事業者たる地方公共団体を経営主体に指定することにした...」<sup>63</sup>ことが付記されている。この付記では、旧第一種重要港湾など特定の大港について国が主体的に管理する一方、その他の港については地方自治体を中心に管理させるという、港湾局官僚の志向が表れている。

第二に、京浜港（東京港・横浜港）および阪神港（大阪港・神戸港）に限定したポートオーソリティ（港庁）の設置である。京浜・阪神に限定した港庁の設置自体は地方自治体の反応に沿っていたものの、港湾局官僚の描く港庁像は運輸大臣の監督を規定された組織体であり<sup>64</sup>、その港庁案は版を重ねるごとに国の統制を増す形で加筆修正された<sup>65</sup>。すなわち、港庁の位置づけをめぐる、港湾局官僚の大港管理関与志向が鮮明になっていった。

第三に、地方自治体の管理に対する要請である。港湾局官僚は、上記のように特定の大港に対する国の関与の志向性を発露した一方で、港湾整備を再定義している。具体的には、港湾法の草案では、「港湾はローカル・ユーティリティーであると同時にインターステート・ユーティリティーであるから、港湾全体（換言すれば港湾都市）の経営は、国、都道府県及び市町村が共同してその責に任ずることを本質とする」ことが明記された<sup>66</sup>。この定義には、戦前期の草案における「国ノ営造物」という定義（稲吉 2014 : 244）からの明瞭な変化を読み取ることが可能である。この点には、特定の大港以外の港では地方自治体の活動に一定程度期待する港湾局官僚の志向がうかがえる<sup>67</sup>。

他方、広域自治体の神奈川県・兵庫県も、ポートオーソリティを通じて港湾管理に関与を試みた。その論理は、国を代表する国際貿易港を市のみで管理運営することは不適當、とい

<sup>62</sup> 東寿「港格問題」（「鮫島茂文書」資料 No.1204）。

<sup>63</sup> 港湾局「港湾法要綱案 二建調査課増刷」（「鮫島茂文書」資料 No.1233-7）。

<sup>64</sup> 港湾局計画課「ポートオーソリティー（以下港庁と仮称す）の概要について」（「鮫島茂文書」資料 No.1233-2）。

<sup>65</sup> 港湾局計画課「京浜港、神戸港における港庁試案」（「鮫島茂文書」資料 No.1233-5）。

<sup>66</sup> 前掲注 63。

<sup>67</sup> 事実、港湾局官僚が地方自治体の主体的な整備を求める場面は散見される。たとえば、坂本信雄は地方自治体の権限強化を提言した（『日本海事新聞』1958年7月11日）。

うものであった<sup>68</sup>。

結果、港庁を通じて影響力を行使したい国と県に対して、市管理を貫きたい市という対立構図が作出された<sup>69</sup>。

横浜市・神戸市の反対をうけて、ポートオーソリティについて、GHQ と運輸省は、港湾法案において港務庁設立の原則を明文化したものの<sup>70</sup>、港庁一択とはしない姿勢を共有し、特に京浜・阪神では自治体の協議による管理者決定とする方針を決めるに至った<sup>71</sup>。ただし、GHQ は「国家的利益の確保、増進のために要する最小限度の監督と規制の権限は日本政府のもとにおかれるべき」という姿勢も崩してはいなかった<sup>72</sup>。

これに対して、神戸市長・原口忠次郎は、港湾管理主体の「地方の自由意思」による決定を改めて陳情した<sup>73</sup>。具体的には、原口市長は、「港湾の管理運営に関し最大限の地方自治権を与えかつ国家的、地方的利益に適合するため」に、「港湾の管理主体を港務庁とするか、地方公共団体とするかは全く地方公共団体の自由意思にまかせ、何れを採るとも差別待遇をしないこと」を求めた<sup>74</sup>。

また、横浜市は港湾法の各種条文の修正を要求した<sup>75</sup>。そして、横浜市は、この要求を五大港湾都市連絡会議にかけたものの<sup>76</sup>、港湾運送事業法に踏み込んだために業界団体の反発を招いた<sup>77</sup>。この点について、東京都・名古屋市・大阪市は、横浜市と神戸市との温度差から、五大港湾都市連絡協議会脱退の気配を見せた<sup>78</sup>。

GHQ は、横浜市の修正要求に部分的に賛同し、運輸省に対して修正を求めた。特に、GHQ は、「ポートオーソリティの設立に関し中央集権から地方分権へ実質的な権限を移行せしめようとする点」で横浜市に賛同し<sup>79</sup>、「港湾法案は全体的に中央集権的」と批判したようである<sup>80</sup>。この点に関して、GHQ の CTS は、十数回にわたって運輸省から荒木官房長ならびに同後藤港湾局長を招致し、意見を聴取したと伝えられている<sup>81</sup>。

ただし、4月に閣議にかけられた港湾法案では、地方自治体・GHQ の修正要求に応じた点と応じていない点がある<sup>82</sup>。注目すべきは、双方が問題視した4つの条文のうち2つを要求に合わせて変更した一方で、残る2つを修正なしとした点にある。

---

<sup>68</sup> 『横浜港史』各論編 91 頁。

<sup>69</sup> 『日本海事新聞』1949年10月7日。

<sup>70</sup> 『日本海事新聞』1949年11月9日。

<sup>71</sup> 『日本海事新聞』1949年12月12日、23日。

<sup>72</sup> 『日本海事新聞』1949年12月23日。

<sup>73</sup> 『神戸新聞』1949年12月27日。

<sup>74</sup> 「港湾法制定に対する神戸市の意見」（「大野木文庫」）。

<sup>75</sup> 『日本海事新聞』1950年2月4日。

<sup>76</sup> 『日本海事新聞』1950年2月18日。

<sup>77</sup> 『日本海事新聞』1950年3月1日。

<sup>78</sup> 『日本海事新聞』1950年3月10日。

<sup>79</sup> 『日本海事新聞』1950年3月7日。

<sup>80</sup> 『日本海事新聞』1950年3月9日。

<sup>81</sup> 『日本海事新聞』1950年4月15日。

<sup>82</sup> 「港湾法案（運輸省）」（「第3次吉田内閣次官会議書類綴（その1）」、「港湾法案修正の件（運輸省）」（「第3次吉田内閣閣議書類綴・昭和25年4月」）。

まずは、変更箇所を確認したい。港務局の設立について規定した第4条は、運輸大臣または都道府県知事の許可を要件としていたが、議会の議決を経た地方自治体間の協議へと変更された<sup>83</sup>。また、港務局の業務を規定した第12条では、入港船舶の規制（5項）・港湾施設使用の規制（10項）・港湾運営に必要な役務提供の斡旋（11項）が追加された。二つの変更を概括すれば、港務局をめぐる権限を運輸省から地方自治体へ移し、地方議会による民主的統制を加えた上で、港務局の権限を強化するものであった。

次に、GHQと地方自治体の双方が問題視したにもかかわらず、修正なしとした条文を確認したい。一つは港務局に対する罰則規定の第47条である。この条文は、港務局が第13条規定（港務局の私企業に対する不平等取扱いを禁止する規定）に違反した場合、運輸大臣が港湾管理者に対して当該行為の停止または変更を命ずることができることを規定している。第13条について、地方自治体が修正を要求した一方、GHQが修正を要求していないことに鑑みれば、第47条についてもGHQは地方自治体ほど強く修正すべきとは考えておらず、修正なしという判断が許容されたのであろう。もう一つは、運輸大臣の勧告を規定した第51条である。この条文は、「運輸大臣は、重要港湾において、港湾の利用を増進するため特に必要があると認めるときは、港湾管理者を設くべきことを関係地方公共団体に対し勧告することができる」と規定している。国の大港管理への関与を正当化しうるから、GHQ・地方自治体が修正を要求することも決して不自然ではない。ところが、あくまでも港湾管理者の設置を勧告する限りにおいては問題がないと判断されたのか、当該条文は修正されないうままであった。いずれにせよ、この二つの条文において、国が大港集中主義を発露し、港湾管理に関与する余地が残されたことは確かである。

他方、GHQが単独で修正を要求した条文について、要求に応じた修正を行っているものもある。債券発行を規定した第30条と港湾管理者の設立を規定した第33条は、これにあたる。

そのほか、港湾工事の費用負担を規定した第42条では、国会の議決を経た予算に組み入れられているという要件が追加され、国会による民主的統制が盛り込まれた。対して、直轄工事を規定した第52条は、「重要港湾において、一般交通の利便を増進するため必要があると認められたときは、運輸大臣は、予算の範囲内で港湾工事を自らすることができる」として、第51条と同様に、国の大港集中主義と港湾管理関与を正当化しうる内容になっている。

閣議を通過した港湾法は、無修正の部分を残しながらも、1950年5月31日に公布即日施行されるに至った。一連の条文変更・不変更をふまえば、運輸省港湾局は港湾局をめぐる複数の条文においてGHQ・地方自治体に譲歩した変更に取り組みながらも、部分的に港湾管理に関与する余地を残すことに成功したと考えられる。とはいえ、争点とされたポートオーソリティの規定は強制力がないものとなり、基礎自治体を中心に、地方自治体に港湾管

---

<sup>83</sup> 地方議会による承認要件は、港務局の定款を規定する第6条2項にも盛り込まれている。

理権が認められ、横浜市・神戸市などもまた所期の成果をあげたといえよう。

港湾局の官僚にとって、港務局をめぐる規定は「精神規定であって…これは県市の反対によつての妥協の産物」<sup>84</sup>であった。精神規定という表現は、港湾法に港湾局官僚の精神を反映した港務局規定が盛り込まれたと読むことも可能であろう。すなわち、能率と民主性概念のもとに、大港集中主義の観点から港湾行政を展開する政策指針が、港湾法に取り入れられたと言えよう。

地方自治体に視線を転ずれば、横浜市は「運輸省案の港務局案は、地方自治体を無視したものであって、官僚のはけ口として押し付けられる懸念さえうかがわれた」<sup>85</sup>、「日本にとって無経験なことだけに一きよにこれに移してしまうのはやはり無理」<sup>86</sup>と回顧し、ポートオーソリティに否定的な反応を改めて示した。横浜市は港湾法によって、横浜港管理の裏付けを得ることに成功するとともに、港湾法下で自律的に横浜港を管理すべく組織再編と事業展開を動機付けられることとなった。

他方、大阪市は横浜市よりも穏やかな受容姿勢を見せた。中井光次市長は、「港湾法は港湾の管理者を設置することによって、該港湾のより民主的、能率的な開発利用及び管理を実行せんとするもの…殊に港湾機能の発揮は従来と異なり、それが極めて民主的に能率的に行われるものでなければならぬのであって、之が成功のためには必然的に民間業者の協力をお願いしなければならない」<sup>87</sup>として、能率と民主性概念を読み取った上で、同法の趣旨に即した港湾管理を意気込んだ。

かくして、運輸省港湾局・港湾建設局・地方自治体の在り方に影響を与える港湾法が成立した。

## 2-3. 高度成長と制度形成

### (2-3-a.) 地方制度調査会

戦後日本の政治・行政体制は、敗戦からの復興を目指す中で、国土開発政策・地域開発政策を推進した。1950年、国は国土総合開発法を制定し、同法のもと電源開発・水資源開発を展開した。地方自治体もまた、この動向に呼応する形で地域開発に着手した。

草創期の地方自治体にとって、能率と民主性の実践は課題であった。たとえば、茨城県知事の友末洋治は、府県が民主性を確保する一方で行政を能率的に展開するに至っていないことを自覚した（友末 1954）。他方、二元代表制の観点から首長に抑制均衡を働かせるはずの地方議会も、未熟な自治意識のもとに成り立っていたことが指摘される（辻 1969 : 320-321）<sup>88</sup>。

<sup>84</sup> 東寿「港湾法 20 年への反省」（『港湾』47(6)、34 頁）。

<sup>85</sup> 『日本海事新聞』1950 年 5 月 6 日。

<sup>86</sup> 『日本海事新聞』1950 年 10 月 27 日。

<sup>87</sup> 中井光次「大阪港港湾管理者の発足に当りて」（『大阪港』3（2）、大阪港振興協会、2 頁）。

<sup>88</sup> 神奈川県地方紙は、本業そっちのけで選挙民の「小使い役」と化す地方議員の姿を描いた上で、自治省幹部の「全国で八万六千人を数える地方議員のうち、A クラスで合格点をつけられる議員は、三分の一

とりわけ、その焦点は広域行政を担う体制にあった。地方制度調査会（会長・前田多門）では、中央省庁出先機関や広域自治体の在り方が議題に上り、それらの統廃合と代替的な行政単位としての道州制や地方制が議論された。具体的には、第1次地方制度調査会（1952～1953年）が、府県行政への不信と出先機関の濫設の双方に対応すべく機関委任事務の活用を提示した後、第2次・第3次地方制度調査会（1954～1956年）が道州制議論を繰り広げ、第4次地方制度調査会（1956～1957年）は、既存の府県と中央省庁出先機関を統廃合し、それに代わるブロック単位の総合出先機関を設置する形での地方制案を浮上させた（大杉1991）。一連の議論は、中央省庁各省の関与・政治的日程・部会運営の在り方・広域自治体と基礎自治体の不一致といった要因によって制約されて不決定に至ったものの、国と地方自治体の役割分担をめぐる問題は戦後復興期から高度成長期へ引き継がれることとなった。

### (2-3-b.) 行政審議会

行政改革においても、国と地方自治体の役割分担をめぐる問題は議論された。これに対して、行政管理庁は、能率と民主性の観点から検討を加えた。

なかでも、行政管理庁の動向が注目された一例は、戦後復興期にも焦点となった港湾行政をめぐる議論であった。1958年の第4次行政審議会（会長・河合良成）の答申は、業界関係者の注目を集めた（林2020：223）。答申は、「四、港湾行政の改善」において、港湾行政組織の「窓口を一とし、又その運営についてできるかぎり簡素能率的なものとする等の方針をとるのが適当」としたほか、「貿易振興の見地から、一地方の地域的利害に拘泥せず対処する要があるので、特に重要な貿易港の管理・運営については、国が直接つかさどることが適切」とまとめた<sup>89</sup>。とりわけ、港湾管理については、京浜港・名古屋港・阪神港・関門港といった大港を「国が直接その管理運営にあたること」と位置付け、それ以外の港を「港湾関係行政機関と港湾管理者とは、常時連絡協調の態勢を確立すること」と位置付けた。換言すれば、この答申は、中小港湾を中心に地方自治を確保しつつも、大港を中心に運輸省の全国的視野からの能率的な港湾政策の展開を志向したものであった。

この内容は、戦後復興期の行政管理庁が行政監察を通じて京浜港・神戸港の国管理を志向したことをふまれば<sup>90</sup>、その方向性を拡張したものと言えよう。この審議会の初回、浜野清吾政務次官が「港湾行政については党側には手足がないので当審議会できりあげて頂きたい」と発言していることから<sup>91</sup>、行政管理庁には監察局の活動の答申への反映が政権与党から期待されており、その期待に応える形で答申原案を形作ったと考えられる。

また、行政管理庁は、あくまでも審議会の議論に沿った形で、この内容を答申として結実

---

ていどで、質の改善が急務」というコメントを紹介している（『神奈川新聞』1960年10月12日）。

<sup>89</sup> 「行政制度の改革に関する答申」（「行政審議会（第四次）関係書類」）。

<sup>90</sup> 前掲注47。

<sup>91</sup> 「行政審議会（第四次）議事録」（1958年10月9日）。

させた。大港の国管理を明示する答申内容は、日本関税協会の意見書<sup>92</sup>・浜野政務次官の発言<sup>93</sup>・財界代表として出席した永野重雄委員の意向<sup>94</sup>といった事項を反映したものであった。すなわち、行政管理庁は、監察に基づく答申を、業界団体・与党・財界といった主体によって根拠付けることで、実効的なものへ変換して提示した。

とはいえ、審議会答申は、京浜・神戸を国管理と志向した戦後復興期の行政監察から一歩進んで、京浜・阪神のみならず名古屋や関門までも国管理とするものであった。当の運輸省高官が「意表を突かれた」と語るように、この内容は業界関係者にとっては意外かつ衝撃的なものであった<sup>95</sup>。特に、地方自治体は「国家管理は...現行港湾法に反する」と反発、「港湾行政の合理化、能率化というも、それはあくまでその民主化の確立へ向かってなされるべき」と指摘し、港湾法および能率と民主性概念を論拠としながら地方自治体の港湾管理を改めて訴えた<sup>96</sup>。

結果的に、件の勧告は、地方自治体の反発と政府部内の調整難航から、実践を保留された（岡田 1960 : 16-17）。行政管理庁管理官の岡田瑞穂は、その状況に鑑み、「港湾管理者という新しい機関も設置されて、地方行政と切り離し難い要素を包含されておる」港湾行政の「至難」を認識し、機構改革ではなく組織間調整や港湾合同庁舎建設に活路を見出した（岡田 1960 : 26-28）。

なお、行政管理庁の方針が実現しきれなかった港湾行政とは対照的に、河川行政では同庁の方針が具現化された。それは災害対策基本法成立と河川法改正である<sup>97</sup>。前者の法は、各省の組織間連携を円滑にすべく会議体を設置するなど、災害時の統一的対処を可能にするものとして、第5次行政審議会（会長・佐藤喜一郎）を経て、1961年に成立した。後者の法は、従来地方自治体にあった一級河川の監督権限を建設省へ移管するものとして、1964年に成立した。二つの法は、いずれも中央に権限を集めるもので、国政にとっての能率を追求したものと解される。特に、河川法改正は、同時期に建設省出先機関の地方建設局が拡充されたため、新中央集権化と位置付けられた。

その背景には、港湾行政をめぐる議論の中で顕在化した、地方自治体の行財政能力への不安があった。1959年8月、行政管理庁名古屋管区監察局は、愛知県の水防体制の不備を報告した。報告書の内容は、「中部地方建設局の木曾川水系に対する積年の改修工事の実績は高く評価されるべき」と建設省出先機関を評価しつつ、地方自治体の河川行政所管を「責任が多元に分散する」と捉えた上で、「不合理、非能率ともいうべき制度上の欠陥が存する」・

---

<sup>92</sup> 日本関税協会「港湾行政の機構並びに運用合理化に関する意見書」（「行政審議会（第四次）港湾小委員会」）。

<sup>93</sup> 「行政審議会（第四次）議事録」（1958年11月17日・1959年1月12日）。

<sup>94</sup> 「行政審議会（第四次）議事録」（1959年1月19日）。

<sup>95</sup> 布施敏一郎「港湾行政随想」（『港湾』37(2)、15頁）。

<sup>96</sup> 「港湾管理行政国営化反対に関する意見書」（「行政審議会（第四次）関係書類」）。『日本海事新聞』（1958年10月22日・23日）。

<sup>97</sup> そのほか、行政管理庁内部では、1967年の下水道法改正も参照される（諸永直「下水道行政一元化の実現」『行政管理庁史』668-669頁、鶴田輝明「楠田監察官」『楠田脩一氏追悼文集』125-128頁）。



「水源より河口を一貫して...保全の着意がない」などと水系一貫主義に通じる見解を示しつつ批判するものであった<sup>98</sup>。すなわち、当時の行政管理庁は、能率を重視する観点から国・地方自治体の在り方を対比し、建設省の出先機関やその権限拡充に棹さず形で活動したと考えられる。また、翌9月に伊勢湾台風が発生し、県の水防体制の不備が現実化すると、行政管理庁行政監察局は、それに対応する監察を行った<sup>99</sup>。その報告書では、日本の防災体制を「参謀部を有せざる軍隊」と評した上で、法体系・組織体制の不備を指摘した<sup>100</sup>。そして、同局は「広域大災害対策の現状とその問題点」という資料をまとめあげ、それをもとに勧告をまとめることで、災害対策基本法制定への道筋を作った<sup>101</sup>。

### (2-3-c.) 臨時行政調査会

このような行政管理庁の方針は、臨時行政調査会（以下、**臨調**）でも反映された。臨調の作業の担い手であった調査員70名は、行政管理庁出向者30名、研究者数名、両者以外の各省庁出向者30余名によって構成された（佐藤1966：53）。そして、行政管理庁が事務局を担うとともに、同庁監察局の職員らとその業務に動員された（佐藤1966：55）<sup>102</sup>。監察部門は、行政管理庁長官を務めた河野一郎の強化によって、行政機構改革のための資料収集力を拡充され、その動向は圧力となりえた（牧原2003：163-164）。この体制によって、行政管理庁は「事実に基づいた動的な実地調査によって得られた基礎の上に構築された行政改革」の実現を志向した<sup>103</sup>。

行政管理庁は、臨調を中心とする高度成長期の行政改革において、当時の首相の意向を汲みながら改革方針を形作った。1955年、同庁は鳩山一郎首相の組織と機構の全面的な改革を求める所信表明演説に即応して、第3次行政審議会（会長・阿部真之助）を組織し、人員整理を目処としない行政機構改革を提示した<sup>104</sup>。そして、その方針を池田勇人政権でも踏襲した。1960年、池田が自民党総裁となった際、同庁は局長会議にて、彼の演説のうち「行政運営の改革と冗費の節約をはかり...」という部分を「参考」としていた<sup>105</sup>。すなわち、池田の首相就任が確実となった時期に、庁内でその行政改革意欲を確認し、池田の意欲に依拠する形で人員整理に囚われない改革の実現を改めて志向した。同庁長官・川島正次郎は、従

---

<sup>98</sup> 「愛知県における水防計画並に水防活動に関する実態調査結果報告書」（石川文書 No. H-1899-5-13）。ちなみに、この報告書は建設省を中心とする水防体制構築を示唆する一方、水防に先行する行政の問題点として治山を挙げ、ダムを重視する建設省的発想（梶原2014）とは異なる減災の発想も示しており、建設省方針に追従する形で書かれたものではなく、あくまでも監察局独自の視点から論じられたものと解される。

<sup>99</sup> 石川準吉「往時茫々夢の如し 井戸を掘る人・水を飲む人」（『行政管理庁史』、643頁）。

<sup>100</sup> 「台風等災害対策に関する総合監察結果報告書」（石川文書 No. H-1899-2-14）。

<sup>101</sup> 「広域大災害対策の現状とその問題点」（石川文書 No. H-1899-2-24）。

<sup>102</sup> 「臨調答申の処理体制に関する管理局の意見」（石川文書 No. H-1899-108-14）。

<sup>103</sup> 犬丸実「臨時行政調査会をめぐって」（『行政管理庁史』、65頁）。

<sup>104</sup> 『行政管理庁史』153-154頁。西尾勝は、1960年の人事院公務員給与引き上げ勧告に着目し、「人員整理を含まず、これを回避する行政改革の方向は既にこの時点で設定されていた」（西尾1966：179）と指摘するが、このような方向性の設定はより早い1955年に設定されていたのである。

<sup>105</sup> 「定例局長会議綴」（石川文書 No. H-1899-109-37）。

来の改革が部分的に止まったことを反省して新たな方向性を求めた池田首相の発言をうけて、その方向性を敷衍し、「臨時行政調査会の企画するところは、人員整理による行政改革ということではなく、更に高い見地から、日本における行政のあり方を、その組織運営の根本にさかのぼって検討すること…行政を簡素・能率化し、責任体制を明確にして、冗(むだ)のない行政・便利な行政・国民のための行政を実現することは、民主政治の根本であります」と語った(赤木 1966 : 6-7)<sup>106</sup>。川島長官によって具体化された臨調の方向性とは、能率的視座に立ちつつ<sup>107</sup>、単なる減員の行政整理にとどまらない形で行政の在り方を再考することであった。

首相の意向を背景に、臨調は、現場レベルで国と地方自治体が交錯する開発政策を重要課題と設定した。蠡山政道委員は、最高管理機構・事務配分・事務能率の三点を「行政上の重要問題」と挙げつつも、「行政の機能と組織との乖離」に言及し、「中でも運輸・港湾・道路・国土開発等の問題を機能的に取り上げる必要がある」と指摘した<sup>108</sup>。そこには、「現実に解決を迫られている機能面の問題を取り上げる」・「マネージメントとか機構の問題をいじっても、国民一般にはよくわからない…作用の問題でなければわからない」という認識があった<sup>109</sup>。このような認識から、臨調は「行政上の重要問題」と同時代的な政策課題との結節点として、開発政策における中央・地方の役割分担に重要性を見出し、再考するに至った。

安直な減員や組織の統廃合を避けたため、霞が関の行政活動をいかに現場へと降ろしていくかが議論の重要な論点となった。注目すべきは、出先機関への権限移譲が検討された点である。調査会序盤の第5回では、事務局次長の「外局や出先機関に実施をまかせてもよいものまで中央で処理している…日本の本省の在り方は、もう少し権限を下におろす余地がある」という発言を起点に、本省から出先機関への権限移譲が議論された<sup>110</sup>。この議論では、「地方から本省に取り上げた方がいいものもある…例えば水利権」(安西正夫委員)・「出先機関というのは、中央の出先機関であって、地方公共団体から見れば中央であろう」(蠡山委員)と否定的な反応があった一方、「出先機関というのは、両方の意味があると思う。地方公共団体に対する委任事務の場合も国の出先機関を使う場合にも、もう少し地方に任せの方が良いのではないか」(今井一男委員)のような出先機関の活動の二面性に対する理解も示された<sup>111</sup>。

その着地点は、府県では展開しにくい行政活動において、地方自治体の機関委任事務とともに、出先機関を活用する点にあった。想定されていた活用の条件は、広域性と技術的な専門性であった。

---

<sup>106</sup> 「臨時行政調査会第1回会議要旨」(石川文書 No. H-1899-128-20)。

<sup>107</sup> 能率を重視する姿勢については、早くも第2回会議において、「能率的ということがこの調査会の金科玉条」と言明されている(「臨時行政調査会第2回会議要旨」(石川文書 No. H-1899-128-21))。

<sup>108</sup> 「臨時行政調査会第3回会議要旨」(石川文書 No. H-1899-128-22)。

<sup>109</sup> 同上。

<sup>110</sup> 「臨時行政調査会第5回会議要旨」(石川文書 No. H-1899-128-24)。

<sup>111</sup> 同上。

「現在、府県のワクでは足りなくて、コンビナートを作るにしても、何をするにしても、府県のワク以上のものが必要だということは、もう一般の声になってきている」<sup>112</sup>。臨調は、地方自治の重要性を認識しつつも、相矛盾しうる国家的要請と地域的要請の解決方策として、広域行政を捉えていた<sup>113</sup>。この観点から、臨調は地方制や総合開発庁など新たな広域行政体の構築を模索したものの、このような「外科手術」の実現可能性を低いと判断し、その意向を弱めていった（蟬山 1965 : 151）<sup>114</sup>。結果、本省から出先機関への権限移譲によって広域行政を強化することが検討されるに至った。

この議論において、技術的専門性も重要視された。臨調は、国が担うべきものとして、「高度の、技術的な、あるいは政策的な判断を要して、しかもそれが全国的な総合行政を保たせる必要がある」ことを考えた<sup>115</sup>。その考え方は、たとえ「都府県域は超えない」ものであっても、「都府県の能力を超え、かつ特別高度の技術を要する…公共事業」であれば、出先機関の実施を志向するものであった<sup>116</sup>。

一連の議論に鑑みれば、臨調は、地方自治体の行財政能力を相対的に低く評価し、広域行政や技術を要する事業において国が代わりに行政事業を展開することに能率を見出していた。かくして、事業官庁の出先機関の存立基盤は、改めて広域性と技術的専門性に求められることとなった。

他方、臨調は、出先機関の機能に二側面があることを指摘し、その在り方を改めて定義付けた。第一の側面は「中央省庁の行政事務を地域的に分担すること」で、第二の側面は「地方公共団体の実施機能を地域的に補完充足すること」であった<sup>117</sup>。

このように、臨調は国家的要請と地域的要請という相矛盾しうる要請に対して、現実的な解決方策を模索し、今後の地方行政の在り方を提示したものの、その評価は芳しくなかった<sup>118</sup>。臨調の問題として指摘されたものは、相対的な地方自治体の軽視であった。とりわけ、地方行政をめぐる議論では、出先機関の拡充が検討された反面、機関委任事務を通じて出先機関とともに地方行政を担う地方自治体の負担軽減は十分に検討されなかった（赤木 1966 : 30 ; 西尾 1966 : 186）。

また、安直な減員や組織の統廃合を避けて、国と地方の役割分担を重視する臨調の方向性は、一般には理解されなかった。「行政改革即人員整理という一面的なみかた」は思いのほか根強く、臨調の目標も「機構縮小と人員整理」にあるものと「誤解」された（佐藤 1966 : 51）。それゆえに、臨調の議論は、新聞社から「人員整理を行わない行政改革は『問題処理

<sup>112</sup> 「臨時行政調査会第 24 回会議議事録別冊」（石川文書 No. H-1899-128-38）。

<sup>113</sup> 「臨時行政調査会第 24 回会議議事録」（石川文書 No. H-1899-128-37）。

<sup>114</sup> 「臨時行政調査会第 45 回会議議事録」（石川文書 No. H-1899-129-21）、「臨時行政調査会第 65 回会議議事録」（石川文書 No. H-1899-125-6）。

<sup>115</sup> 「臨時行政調査会第 51 回会議議事録」（石川文書 No. H-1899-125-54）。

<sup>116</sup> 前掲「行政機構の統廃合に関する意見」のほか、行政管理庁行政管理局「臨時行政調査会 行政改革に関する意見の処理分類（案）」（石川文書 No. H-1899-100-42）。

<sup>117</sup> 臨時行政調査会「行政事務の配分に関する改革意見」（石川文書 No. H-1899-132-37）。

<sup>118</sup> ただし、吉富重夫のように、臨調の答申を肯定的に捉える識者も存在していた（吉富 1965）。

の回避』だときめつけ」られ、批判されることとなった（西尾 1966：187）。『数』を示してもらえなかった『新聞』は、臨調の議論に「説得されなかった」（西尾 1966：188）。そして、本来的に減員や統廃合ありきではなかったはずの臨調の内部においてさえ、安直に減員や統廃合を求める向きは存在していた（蟬山 1965：102）<sup>119</sup>。

この臨調の帰結は、その後の行政改革に作用した。行政管理庁は、より分かりやすい「成果」を求める方向へと傾斜し始めた<sup>120</sup>。臨調での挫折を経験した行政管理庁は、社会的に支持を調達しやすい人員整理に踏み込む形で、臨調後の改革を模索するに至った<sup>121</sup>。同庁には、「一番わかりやすく、国民も、それならばというのは、大幅な人員整理以外にない」ように思われたのである<sup>122</sup>。

「定員法を廃止して、その代りに行政組織のスケールをあらわすものをなにか作らなければならぬ」と考えていた行政管理庁は、欠員不補充措置を行った上で、定員法の代わりに総定員法を作り、その発想を具現化した<sup>123</sup>。1964年時点では、国家行政組織法の中に定員を包摂することも検討されたものの、定員の可変性の問題から、結果的には総定員法という別の法を作ることに落ち着いた<sup>124</sup>。

1967年に成立した同法は、国家公務員の欠員を補充せず総定員を純減させる仕組みを定めたものである。それは、「定員の配置転換を従来のように各省庁の内部のみにとどめることなく、各省庁相互間にも適用する方策を講ずることにより、政府全体としての定員の機動的・弾力的な運用を図る」ものであった<sup>125</sup>。そして、その対象は、必然的に「国家公務員の9割以上」が配置される出先機関となった<sup>126</sup>。

この方向性は、行政管理庁の影響力行使のあり方にも適合していた。既述の通り、同庁は、内閣や他の総括管理機関の統制と重ね合わせる形で、影響力行使を実効的なものへ変換していた。すなわち、同庁が自庁の意向を具現化するためには、内閣や他の総括管理機関の動向に重ね合わせる事が求められていた。折しも、最も強力な総括管理機関である大蔵省が財政硬直化打開運動を展開しており、同省は硬直的な支出である公務員の人件費を標的としていた（山口 1987：第7章；前田 2014：第3章第2節）。そこで、行政管理庁は同省の

---

<sup>119</sup> この時期、公務員数が業務量にかかわらず増大しうるという言説「パーキンソンの法則」が邦訳されたことは注目に値する（パーキンソン 1961）。

<sup>120</sup> 可視化されにくく「世論」に受容されがたい課題は、重視されなかった。たとえば、本省官僚の国会事務負担軽減は、臨調の俎上にあげられて一定の賛意を得つつも、その後の行政改革で正面から取り組まれるに至らなかった（『臨時行政調査会第21回会議議事録』（石川文書 No. H-1899-128-34））。結果的に、現在、日本の中央省庁はこの課題に悩まされている（千正 2020）。

<sup>121</sup> 井原敏之「第一次臨時行政調査会の回顧」（『行政管理庁史』858-859頁）。

<sup>122</sup> 元行政管理庁事務次官・河合三良の発言（「座談会 行政改革をめぐって」『季刊行政管理研究』（1）、50頁）。

<sup>123</sup> 「行政審議会（第5次）第3回議事録」（1960年2月23日）（石川文書 No. H-1899-2-29）。関連する指摘として、『行政管理庁史』48-49頁、斎藤欣一「問題点ふくむ定員法 — なやみは定員外職員 —」（『時の法令』（355）、1960年）、原田久（2016：111）、『田中一昭オーラル・ヒストリー I』62-63頁。

<sup>124</sup> 「行政管理庁局長資料一括」（石川文書 No. H-1899-126-1）。

<sup>125</sup> 『昭和42年 行政改革の現状と課題』、59頁。

<sup>126</sup> 同上、98頁。

意向に便乗する形で、総定員法を行政改革の俎上に載せ、それを実現せしめた<sup>127</sup>。この動向は、「自己の領域を超えて他を捲き込むしかけを、戦略として工夫する」形で、行政管理庁の影響力行使が展開されたものであった（増島 1979 : 24）。

大蔵省や人事院の動向と連動する行政管理庁の定員管理は、実効的に機能した（片岡 1980 : 67-68 ; 大森 2006 : 119）。国家公務員の大半を占める出先機関は、その主対象として、人的資源を着実に削られることとなった（稲葉 1982）。

かくして、臨時行政調査会と総定員法制定を経て、高度成長期終盤より出先機関の縮退現象は進行し始めた。出先機関の機構こそ維持されたものの、その活動を展開するための人的資源は着々と低減した。

このような出先機関の縮退は、中央省庁が出先機関を通じて情報を収集する能力やその情報をもとに政策を形成する能力にも悪影響を与えた可能性がある。中央省庁の官僚が次第に現場感覚からかけ離れていったように見えることは、出先機関の縮退と無関係ではないだろう（飯尾 2007 : 68）。

その後、行政改革において、出先機関が俎上にあげられる舞台の中心は、地方レベルの行政をめぐる役割分担から定員管理へと遷移した。それは、能率と民主性概念に依拠した制度趣旨・運用が臨調を機に、転換を迫られたことも意味している。特に、行政管理庁における能率意識は、行政資源の投入量と政策的な産出量を相対的に比較衡量する能率概念によって地方レベルの行政の役割分担を検討するところから離れて、産出された帰結のみをもって絶対的な評価を下す効率概念に近接しつつあった<sup>128</sup>。

## 小括

第 2 章では、港湾開発をめぐる法制度の形成過程を記述した。具体的には、19 世紀アメリカ行政学において形成された能率と民主性概念が、戦前期より日本へ流入し、終戦直後の GHQ の指導によって本格的に法制度へと取り入れられる過程を記述した。しかし、能率と民主性概念を標榜する地方自治法・運輸省設置法・港湾法の形成過程では、国と地方自治体がそれぞれの意向を反映させるべく影響力を行使したため、制度趣旨にそぐわない規定も盛り込まれた。そして、出先機関と地方自治体の役割分担など、特定の論点は高度成長期に至るまで議論され続けた。

一連の制度形成過程は、単調とは言いがたい過程であった。能率と民主性概念の在り方そのものに始まり、当該概念の流入過程の在り方、GHQ・国・地方自治体の意向が絡み合う形での交渉、高度成長期の各種会議での議論に至るまで、いずれも複雑さを有していた。

このような過程を経ているために、制度趣旨と運用実態は乖離しうる。ただでさえ繊細な調整を要する中央－地方関係は、制度形成の在り方に由来する複雑さによって、対抗関係と協調関係の錯綜を深化させることとなる。

<sup>127</sup> 『行政管理庁史』 210-213 頁。

<sup>128</sup> この能率・効率観は、西尾（1990 : 第 7 章）に依拠している。

### 3. 港湾開発をめぐる制度運用

前章では、GHQ の指導下で港湾開発をめぐる制度が形成された様子について記述した。本章では、この背景をふまえて、港湾開発をめぐる制度がどのように運用されたのかという実態面への問題意識から、各組織の制度運用過程を追跡する。まず、運輸省港湾局が、制度形成過程を背景として、戦前期以来の大港集中主義に国家経済の文脈を取り入れた形で政策指針を形成し、その指針のもとで港湾政策にあたった様子を記述する (3-1.)。次に、運輸省港湾建設局が港湾局の政策指針を共有しながらも、一定程度の自律性を伴った形で行動様式を展開する様子について記述する (3-2.)。最後に、地方自治体が能率と民主性に注意しながら、総合性を鍵概念として自治の展開を試み、出先機関に協調・対抗しながら開発を展開するための戦略を構築していく様子について記述する (3-3.)。

#### 3-1. 運輸省港湾局

##### (3-1-a.) 大港集中主義の残存

一般的に、行政資源は制約されているため、行政組織が全ての需要に応答することは困難である。そのため、行政組織は一定の判断基準のもとに対応する需要を順序づけた上で、行政活動を展開する。とりわけ、港湾政策においては、大港の建設需要と中小港の建設需要のどちらに重心を置くかが問われる。

戦前以来、港湾整備事業に携わる技術官僚が関心を寄せた対象は、大港の建設需要であり、その志向は大港集中主義と認識されてきた (稲吉 2014)。大港集中主義の背景として、自然条件を克服する港湾建設志向が挙げられる。たとえば、旧内務官僚の後藤憲一は、当時「水を制する者は国を制する...土木屋は地球の一部を常に改造していく」と良く語っていたという<sup>1</sup>。「改造」という表現が示唆する通り、技術を用いて自然条件を克服しながら大胆に工事を施しうることが、決して恵まれた処遇ではないにもかかわらず社会資本整備事業に従事する技術官僚の職務満足度を支えていた<sup>2</sup>。

既述した通り、港湾法は大港集中主義の存続余地を残す形で形成された (本論文 2-2-c.)。GHQ や行政管理庁は、能率と民主性の観点から、運輸省が横浜・神戸を中心とする大港の管理に関わることを許容した。そして、港湾法にも特定の大港への国の関与を正当化しうる条文が盛り込まれた。すなわち、港湾局官僚は、大港集中主義を捨てる必要に迫られなかった。

制度形成過程において、港湾行政の運輸省所管について、現場レベルから反発があがっていたことも看過しえない (本論文 2-2-b.)。GHQ が天皇制廃止を避けたように、新たな体制の構築を円滑に進めるために、あえて旧来の仕組みを維持することも一つの戦略である。

このように、大港集中主義を残した形での港湾法成立を見た港湾局官僚は、港湾法制定直

<sup>1</sup> 大野重治「鏡泊湖会」(『思い出の後藤憲一』116頁)。

<sup>2</sup> 近年では、官僚の職務満足度について、林嶺那らがバーナードやサイモンなどの古典的な研究蓄積に目配せをした上で、動機づけとの関連性を実証的に分析している (林ほか 2021)。

後、「港湾によっては国港湾と考えるとよいものがある」<sup>3</sup>・「特定重要港湾の港湾委員に国の代表を加える道を開き…」<sup>4</sup>という見解を提示した。また、港湾局自体も重要港湾の港湾計画について「国の計画に適合しない…ときは、この計画の変更を求める」解釈を掲げ、大港集中主義を顕在化させた<sup>5</sup>。

その様子は、局長級の官僚にあっても変わらない。たとえば、天埜良吉は、「港湾法によりますと港湾の計画は港湾管理者が自ら立てるべきであります但し国家的要請の実現のためにはわれわれもその計画に意見を申し上げ…その実現に邁進致したい」と、国家的な大港整備への関与を言明した<sup>6</sup>。また、比田正は、「中小港湾…これに必要な投資は全体の枠からすれば、ごく僅かなものにすぎませんので、大港湾の整備と並行して進めるといふ、従来からの港湾局の方針は今後とも変わらない」と展望した<sup>7</sup>。あるいは、佐藤肇は「大港湾」と比較しながら松山港や小名浜港での市長の尽力を例示し、「港湾法が全く地方自治による港湾の管理方法を規定しているのもこのような活動する人々の闊達な手腕と野心に期待しているから」と指摘した<sup>8</sup>。佐藤によれば、港を「大きな船が入るようにつくって」いくことこそ、「港湾局の使命」であった<sup>9</sup>。

全国に散在する中小港に配慮した意見も、なかったわけではない。たとえば、宮崎茂一は、「中央の役人が、あまり東京、大阪等の重要港湾だけを見ずに、少しは地方港湾も見たいじゃないか」と、本省の視点が京浜・阪神に集中する状況を相対視した<sup>10</sup>。

それでも、港湾局および同局の官僚に内在した志向は、戦前以来の大港集中主義であった。港湾整備五箇年計画において港湾局は「地方港湾については、なるべく圧縮するというような政策を打ち出し」<sup>11</sup>、港湾局官僚は新たな技術を用いて大港を整備することに少なからず満足感を有していた<sup>12</sup>。

とはいえ、大港集中主義の展開が制約を伴っていたことも事実である。たとえば、佐藤肇は、1957年に好景気にもかかわらず港湾政策の予算が伸びなかったことに鑑み、「本年度は先ず主要港の整備を第一とし、来年度以降において中小港湾のレベルを向上させていくということも止むを得ない」と指摘した<sup>13</sup>。すなわち、大港集中主義には、決して豊かではない財政資源を致し方なく主要港へと集中させていた側面があり、港湾局の活動を安定化させるためには財政資源の制約を緩和する方策が求められた。

---

<sup>3</sup> 高林康一「港湾法談義」(『港湾』28(12)、1951年)。

<sup>4</sup> 四方田耕三「港湾行政混迷論」(『港湾』29(7)、1952年)。

<sup>5</sup> 運輸省港湾局管理課「港湾に関する法令解説」(『港湾』30(3)、1953年)。

<sup>6</sup> 天埜良吉「港湾行政の一般について 全国土木部長会議における口演の要旨」(『港湾』34(7)、1957年)。

<sup>7</sup> 「新旧港湾局長対談」(『港湾』41(11)、1964年)。

<sup>8</sup> 佐藤肇「中小港湾整備の問題」(『港湾』35(10)、1958年)。

<sup>9</sup> 「新旧港湾局長対談」(『港湾』44(12)、1967年)、79頁。

<sup>10</sup> 「中小港湾の振興について座談会」(『港湾』40(1)、1963年)。

<sup>11</sup> 港湾局計画課補佐官・廣田孝夫の発言(「座談会<地方港湾を考える>」『港湾』44(3)、1967年、14頁)。

<sup>12</sup> 「新旧港湾局長対談」(『港湾』44(12)、1967年)、73頁。

<sup>13</sup> 佐藤肇「昭和32年度港湾予算について」(『港湾』34(3)、1957年)。

予算の確保は、港湾局にとって深刻な問題であった。予算がなければ、港湾局は財源配分を通じて、港湾建設局や地方自治体に対して影響力を行使しえない<sup>14</sup>。また、現場の局員を中心に構成される港湾局の労働組合も、毎年度の直轄工事予算を「最大の関心事」と注視していたから、予算面の不備は全国各地の現場を制御するためにも避けなければならなかった<sup>15</sup>。したがって、予算確保は、「本省づとめの役人の頭の底へこびりついて一日といえども忘れられない問題」であった<sup>16</sup>。

港湾は、地域住民が生活の足として利用する鉄道や道路とは異なり、生活に関わるという実感を持たれにくく、それゆえに政治利益にも結びつきにくい（稲吉 2014）。法制上、港湾法が地方自治体に管理権を認めているため、港湾は鉄道（国鉄）や道路（国道）のような国が管理する社会資本でもない（多賀谷 2012：はしがき）。そのため、港湾は地方利益の均霈という観点から国政政治家の関心を持たれにくい傾向にあり、「政治家の内には往々にして”港湾は票にならない”と云われる」のであった<sup>17</sup>。

この点について、港湾局は、国家経済と結び付けた港湾行政の在り方を訴求することで、政治的・社会的支持調達を試みた。港湾局長の黒田静夫は、港湾の処理能力が貿易量の増加に追いついていないとして、「放置しておくとおろか国民生活の安定すらおびやかされる」と警鐘を鳴らした<sup>18</sup>。同じく港湾局長を務めた天埜良吉は、「港湾の歩みは貿易の振興と地方産業の開発に率先して協力すること」<sup>19</sup>で、「最も重点をおかれて整備が促進される部門は産業に直結した港湾の整備」と語った<sup>20</sup>。また、坂本信雄も港湾局長在任中に、「生きものとしての港湾を国の経済発展におくれないように、いつも順応させて、発展できるようなルートに乗せておく」ことを言明していた<sup>21</sup>。

国家経済と結び付けた港湾行政の在り方は、制度形成の経緯に即したものでもあった。能率と民主性の観点から、組織編成における運輸省港湾局の主張は、海事行政の一元的包括化の中に港湾行政を位置づけ、港湾整備事業の目的を建設ではなく利用に求め、運輸省所管の意義を訴求するものであった。この主張からすれば、旧内務省の大港集中主義を単純に継続する限りでは、港湾行政の運輸省所管を正当化しえない。港湾の利用という観点から物流網の中に港湾を位置付け、工学的な方法論のみならず経済学的方法論から行政に取り組むことが求められた。国家経済と結び付けた位置づけは、これらの課題を解消しうるものであった。

同時代的な社会潮流も、この論理展開を促進した。国家が経済復興を果たす中、大消費地

---

<sup>14</sup> たとえば、中小港湾の場合、漁港を所管する農林省と競合したため、運輸省の予算配分能力が低下すれば、中小港を有する地方自治体は農林省との連携強化を志向し、運輸省から遠のく可能性があった（「中小港湾を語る座談会 2」『港湾』32(2)、1955年、11頁）。

<sup>15</sup> 『物語 全港建 35年のあゆみ（上）』37頁。

<sup>16</sup> 「臨海工業地帯を語る 鈴木雅次博士文化勲章受章を記念して」（『港湾』46(1)、1969年、27頁）。

<sup>17</sup> 松本学「1960年を迎えて」（『港湾』37(1)、1960年）。

<sup>18</sup> 黒田静夫「危態に直面する港湾とこれが打開の道」（『港湾』28(3)、1951年）。

<sup>19</sup> 天埜良吉「港湾への希望」（『港湾』32(8)、1955年）。

<sup>20</sup> 天埜・前掲注 6。

<sup>21</sup> 「港湾鼎談」（『港湾』38(6)、1961年）、5頁。



に隣接する港湾では、貿易量が急激に増大して滞貨・船混み問題を生じさせていた。また、高度成長期には、過疎・過密に対応した形で、都市部と地方部の社会資本を同時に整備する地域開発政策が求められた<sup>22</sup>。これらの要請によって、経済的な文脈から港湾整備事業の意義を正当化しやすくなったと考えられる。

したがって、大港集中主義は、国家経済の文脈を取り入れる形で、発展的に港湾局の政策指針として位置付けられた。そして、更新された政策指針をもとに、運輸省港湾局は大規模な港湾開発の展開を試みた。

国家経済の文脈のような新たな発想を含む政策指針について、組織全体に浸透させるためには、新たな発想を広く理解させるための工夫を要する。国家経済の文脈の包摂を円滑にしたものは、国土計画・経済計画と接合した港湾計画の策定であった。港湾局は、港湾計画を導入することで組織目標を明確化し、人事・審議会・勉強会といった仕掛けを通じて、政策指針を浸透させていった。また、港湾計画の策定手続きを通じて、政策指針の実現、すなわち大規模港湾開発を正当化した。

### (3-1-b.) 計画への覚醒

1955年以降、港湾局は経済計画に対応する形で、港湾整備五箇年計画を策定してきた<sup>23</sup>。裏を返せば、終戦から初めて港湾整備五箇年計画が策定される1955年までの10年間は、港湾計画が発達していなかった時代と言えよう<sup>24</sup>。

他方、GHQの指導下で制度が形成される中、全国的な港湾計画策定が着手されていたことも事実である。港湾局長を歴任した黒田静夫によれば、1948年10月付で海運総局より出された「今後の港湾事業の趨勢」が、国家的な港湾計画の原点であった<sup>25</sup>。この文書は取扱量を推計して目標を設定し、今後の方針を展望しているが、これらの項目はたしかに高度成長期以降の港湾計画へと踏襲されている<sup>26</sup>。

この萌芽的な計画は、港湾法制定にも関わった運輸省海運総局港湾資材課長の東寿を中心に策定された。東の部下であった岡部保によれば、この計画は、難解な東の表現を岡部が「和文和訳」することで完成したという<sup>27</sup>。また、港湾建設部では、東の「画期的な港湾計画論」の指令に基づいて、各港の港湾性格要素の分析から管内港湾の計画策定にあたった<sup>28</sup>。新鮮に映った東の計画論は港湾局内で「新興宗教」となぞらえられ、東は「教祖」と祭り上げられた<sup>29</sup>。

<sup>22</sup> 全国総合開発計画において、国が拠点開発方式を展開した中で、太平洋ベルトの工業整備特別地域・地方部の新産業都市という二つの枠組みを併置したことは、その好例であろう（藤井 2004：第3章）。

<sup>23</sup> 『新版 日本港湾史』、35-38頁。

<sup>24</sup> 水島一成「栗栖さんを想う」（『栗栖義明を偲んで』222頁）。

<sup>25</sup> 黒田静夫「戦中及び終戦直後時代の東寿博士を偲ぶ」（『東寿』12-13頁）。

<sup>26</sup> 「今後の港湾事業の趨勢」。

<sup>27</sup> 岡部保「東先輩を偲ぶ」（『東寿』100頁）。

<sup>28</sup> 布施敏一郎「東さんの功績を称える」（『東寿』59頁）。

<sup>29</sup> 比田正「四十四年間のおつきあい」（『東寿』38頁）。

では、東の港湾計画論は、どのようなものであったか。参考書的な意味合いから「赤本」と称された彼の著作によれば<sup>30</sup>、港湾計画とは「単なる土木計画ではなく、港湾経営という企業を行うための附帯施設の建設計画」である（東 1956：2）。計画にあたっては、①立地理論的考察による港湾性格の決定、②国土計画又は地方計画的考察による港湾規模の決定、③都市計画的考察による臨港地区の設定、④企業経営的考察による港湾施設計画といった4つの視点に基づく作業を要するという（東 1956：5）。また、「運輸省港湾局において港湾管理者の計画をチェックするような場合、つまり港湾法によると国がある港の工事費を共助する反射として国は国の公益または公共性について管理者の計画を監督する権限を保留している」として、地方自治体に港湾管理権がある一方で、国の港湾管理への関与の余地も認めるものであった（東 1956：49）。東の計画論は「国の補助介入理論」<sup>31</sup>という特徴を有し、大港集中主義の余地を確保していた。

東の港湾計画論は、工学的手法で行われてきた港湾整備に経済・経営学的な発想を取り入れながら大港集中主義の余地を示したものと解釈しうる。東の論理は、制度形成過程における運輸省の港湾行政所管の主張と重なっていると言えよう。

この論理を浸透させるにあたって、東は指導力を発揮した。具体的には、港湾計画論を明確化した上で、それを人事・審議会・研究会といった場を通じて局の構成員に伝達することで、局全体に定着させることを試みた。

改めて振り返れば、東寿は終戦直後より港湾行政の目標を見定めようとした人物であった。「今後の港湾事業の趨勢」をまとめた港湾資材課長時代、東は日本港湾協会の情報誌『港湾』の編集者を務め、「“日本港湾の断絶の時代に、明日をつくるために今日といかにとり組まなければならないか”について、編集方針、テーマの選択、執筆依頼等々大変なご苦労」<sup>32</sup>をしながら、港湾行政の展望を見出すことを試みていた。また、港湾計画論を「赤本」（東 1956）としてまとめたのはもちろんのこと、現場レベルでは「公共の仕事は安く速く美しく」という簡潔な標語を掲げ、港湾行政に求められる能率あるいは経済性を分かりやすく表現していた<sup>33</sup>。

こうして見出された政策指針を共有する仕掛けとなったものが、他省への出向人事であった。東寿は、「港湾に少しでも関係がある分野へは積極的に人を送り出し」、「港湾に対する認識を高めると同時に、他分野の情報を入手して港湾計画策定の方向付けを行った」<sup>34</sup>。また、初代港湾局長の後藤憲一も出向人事に積極的で、「港湾局から外部へ出向した以上、里の事は心に掛ける必要はない」と、港湾局の単純な利益表出には固執しない形で、出向者を送り出していた<sup>35</sup>。

<sup>30</sup> 東寿の追想録も「赤本」に敬意を払う形で、朱色の表紙で装丁されている（『東寿』281頁）。

<sup>31</sup> 長尾義三「東先生を悼む」（『東寿』130頁）。

<sup>32</sup> 市川完治「東さんと雑誌「港湾」」（『東寿』231頁）。

<sup>33</sup> 小松雅彦「東さんの思い出」（『東寿』73頁）。

<sup>34</sup> 比田正「四十四年間のおつきあい」（『東寿』36-37頁）。

<sup>35</sup> 栗栖義明「後藤さんのことあれこれ」（『思い出の後藤憲一』223頁）。

代表的な出向先の一つが、経済計画を所管する経済安定本部やその後身の経済企画庁であった（比田 1983 : 147）。出向官僚は経済企画庁の活動をこなしながら経済学・経営学的方法論を学び取るとともに、経済企画庁の肩書きで日本港湾協会の情報誌『港湾』に論稿を投稿し、その知見を中央・地方の港湾関係者に広めることで、国家経済と結びつけた港湾計画の策定作業を支援した<sup>36</sup>。

経済企画庁への出向人事には、副次的な効果もあった。人事を通じた関係構築によって、経済企画庁は港湾局の大港整備への関与に親和的な存在となった。すなわち、港湾局は出向人事を通じて、対外的な支持調達もなしえたのである。

経済企画庁総合計画局長の大来佐武郎は、1958年の海外視察を機に、国内資源開発から海外資源を利用した工業振興への転換に見出された上で、その貿易の要所として港湾を位置付けた（小堀 2014 : 140-141）。その港湾観は、「十万トンのスーパータンカーでも優に入れる港が各地にある」日本の状況を国際的な貿易での「有利の条件」とみなすものであり、同庁の公式的な「資源白書」にも反映されたという（小堀 2014 : 脚注 70）。加えて、大来は「例えば港湾とか、あるいは鉄道、電力、石炭といったようないわゆる基礎的分野については、もう一方政府が踏み込んで実現を期する」と指摘した<sup>37</sup>。大来を中心とする経済企画庁は、海外資源に依存した工業・貿易振興の観点から、運輸省に特定の大港の重点的整備を求めた。

その一つの成果が、1957年の港湾整備5か年計画であった。港湾局計画課長となっていた東寿によれば、この計画を構想するにあたって、港湾を「経済計画の基盤」と位置づけ、「新長期経済計画に対応」した<sup>38</sup>。この計画では、貨物輸送の増加と船舶の大型化に鑑み、輸出貨物の集中する六大港における輸出専門埠頭整備を中心とした外貿対応に加えて、「10万屯級が脚光を浴びる」という認識から大型船に対応した浚渫事業を盛り込むことを想定した。この内容は、前述した経済企画庁の要請に応えるものであった。

ところで、港湾整備5か年計画は、経済計画との接合が明らかにされた一方、国土計画との接合は明瞭ではなかった。その理由は、国家経済の文脈をより重視していたことに加え、1950年に国土総合開発法こそ成立したものの、制度趣旨を具現化する総合開発計画が策定されていなかったためであった。この点について、小松島港の港湾審議会にて、東寿は以下の見解を述べている<sup>39</sup>。

「国土総合開発計画というのが現在作業中でございます。そこでその国土総合開発計画の発表される以前にこの港湾整備五ヶ年計画をかけますというと、その国土総合開発計画

<sup>36</sup> たとえば、宮崎茂一「国民所得倍増の基本構想」（『港湾』36(12)、1959年）、加納治郎「国民所得倍増計画の中間検討報告について」（『港湾』41(3)、1964年）、竹内良夫「中期経済計画と社会資本」（『港湾』42(1)、1965年）。

<sup>37</sup> 大来佐武郎「新長期経済計画と港湾」（『港湾』35(1)、1958年）。

<sup>38</sup> 東寿「新長期経済計画に伴う港湾整備5か年計画について」（『港湾』36(1)、1959年）。

<sup>39</sup> 「港湾審議会第5回計画部会議事録（音戸、小松島）」（『鮫島茂文書』資料No.2207-7）。

の全貌を説明しなければこの計画の説明にならないわけでありませう。そういうような意味でその発表を待っております」

東待望の国土総合開発計画は、全国総合開発計画として、1962年に策定された。港湾局は、この全国総合開発計画に対応して、当該計画において開発を重点化されるべく選別的に指定された新産業都市・工業整備特別地域の港湾整備に、重点的に予算を配分した。具体的には、1962年の第1次港湾整備五箇年計画において、全国比6.7%・1.6%の面積であった新産業都市・工業整備特別地域に、全国比17.5%・4.6%とそれぞれ倍以上の予算が配分された<sup>40</sup>。以後、港湾計画は、経済計画に加えて、5次にわたって策定される全国総合開発計画とも接合を図ることを動機づけられた。

その頃、港湾計画の策定過程として、港湾審議会の場合が整備された。1961年3月、第1次港湾整備五箇年計画の作成を控えて公布された港湾整備緊急措置法が、当該計画の策定にあたって港湾審議会からの意見聴取と経済企画庁長官との協議を規定した<sup>41</sup>。この規定のもと、港湾局は港湾管理者と協議した後、8月末に草案を作成、9月5日に港湾審議会の意見を聞いた上で、10月に運輸省原案を作成し、大蔵省や経済企画庁などの関係省庁との交渉に移った末、1962年2月に策定に至った<sup>42</sup>。以来、この枠組みで、港湾整備五箇年計画は策定されることとなった<sup>43</sup>。

加えて、港湾計画をめぐる研修も各所で展開された。たとえば、終戦直後に入省した長尾義三は、東寿から海港立地理論の研修を受けたと回顧している<sup>44</sup>。長尾よりも上の世代にあたる佐藤肇の場合は、東の港湾計画論講義を受けた後に、ブロック会議等で講義をさせられたという<sup>45</sup>。また、計画課長時代の東は、横浜にて港湾経済勉強会を催し、その場に二建京浜港所長であった加納治郎を招いた<sup>46</sup>。このように、霞が関と現場を架橋する形で、東寿を理論的支柱とする研修が催される中で、経済・経営学的手法を取り入れた政策指針は港湾局内で定着するに至った。

結果、東寿や後藤憲一に次ぐ存在も登場した。栗栖義明は、東を継承する「計画屋」として、計画課分室で東（1956）を教科書として毎週研修を開いていたという<sup>47</sup>。栗栖の港湾計画論は、東の港湾計画論を継承しつつ、地方自治体視点の計画論と国視点の計画論とを分類して論じる点で、発展的であった<sup>48</sup>。その特徴は、国視点の計画論に重心を置き、国の港湾

<sup>40</sup> 竹内良夫「臨海工業地帯の開発と港湾」（『港湾』41(5)、1964年）、27頁。

<sup>41</sup> 「資料 港湾整備緊急措置法」（『港湾』38(5)、1961年）。

<sup>42</sup> 宮崎茂一「港湾予算の要求から内定まで」（『港湾』39(3)、1962年）、宮崎茂一「港湾整備五箇年計画の論点」（『港湾』39(4)、1962年）。

<sup>43</sup> 富田勇ほか「港湾修築のあゆみ」（『港湾』45(4)、1968年）、34頁。また、この点に関して、黒田静夫は、港湾整備5か年計画を「港湾計画の憲法」と位置付けている（『港湾審議会第5回計画部会議事録』（鮫島茂文書）資料No. 2207-7）。

<sup>44</sup> 長尾・前掲注31、127頁。

<sup>45</sup> 佐藤肇「先駆者 東さんをしのんで」（『東寿』44頁）。

<sup>46</sup> 加納治郎「東寿氏と港湾経済研究会」（『東寿』93-94頁）。

<sup>47</sup> 水島・前掲注24、220-222頁。

<sup>48</sup> 竹内良夫「栗栖さんの思い出」（『栗栖義明を偲んで』158-159頁）。

計画の在り方を「諸々の経済計画の場合と同様な思考過程」で論じ、国家経済の文脈を改めて強調した点にあると考えられる<sup>49</sup>。

栗栖の後を追うように現れた存在が竹内良夫であった。竹内は「出向元の省益に捕われることなく」経済企画庁へと出向して後藤の教えを守った<sup>50</sup>。また、竹内は「良いものを安く速く」と東の標語と近似した標語を掲げたほか<sup>51</sup>、「港湾は直接経済活動に参画しているので、その開発を検討するためには、経済新聞を熟読する必要がある」と経済に関連づけた港湾開発計画の検討手法を指導したという<sup>52</sup>。

東寿から栗栖義明を経て竹内良夫へと連なる系譜の中で、国家経済の文脈を取り入れた大港集中主義という政策指針は同時代的な完成形へと到達し、この指針のもと全国的な港湾整備に取り組むに至った。竹内の言葉を借りれば、その指針とは「何もない所へ港を作って産業基地にしよう」という「港屋の願望」であった（竹内 1977 : 92）。具体的には、港湾局は、経済計画・国土計画に即応した工業・貿易振興の観点から、従来は開発が難しかった自然条件の更地に対して、技術を駆使して工業港を中心とした大規模な臨海工業地帯の建設に挑戦することを組織的目標と見出すに至った。

### (3-1-c.) 経済成長の陰りと「港屋の願望」

しかし、高度成長期は、経済成長や開発のひずみが顕在化した時期でもあった。そのため、素朴に「港屋の願望」を追い求めて大規模な臨海工業地帯を整備する方法論は、漸進的な転換を迫られていた。港湾局は、「生活環境を保ちながら臨海工業地帯という相当にたけだけしい生産の場をつくっていくことに苦慮して」いたのである<sup>53</sup>。当時、港湾局長を務めていた栗栖義明は、「海岸を少し埋め立て過ぎたんじゃないかという反省」から、「自然のままに残す地域もあってもいいんじゃないか」と考えるに至り<sup>54</sup>、「自然状態を変更するのが土木屋の仕事...その変化が破壊につながるような変化に、どうやったら持って行けるか」を新たな課題と認識していた<sup>55</sup>。

苦慮と反省の先に見出したものは、物質主義から精神主義への移行と国民のレクリエーション需要であった<sup>56</sup>。港湾局は、経済成長に伴う生活様式の変化をふまえ、余暇時間のレジャー需要に対応した海洋レクリエーションに今後の大規模開発の余地を見出した<sup>57</sup>。

新経済社会発展計画に対応した港湾整備五箇年計画にて、港湾局はかねてより課題であった外貿港湾の整備に加えてフェリーターミナル整備を盛り込んだほか、公害防止法制に

49 「博士論文（抄）」（『栗栖義明を偲んで』巻末 12 頁）。

50 井上春夫「竹内良夫さんの思い出」（『竹内良夫さんを偲んで』33 頁）。

51 「遺稿抄」（『竹内良夫さんを偲んで』189 頁）。

52 小城一廣「何事にも前向きな竹内さん」（『竹内良夫さんを偲んで』82 頁）。

53 富田・前掲注 43、33 頁。

54 「運輸省港湾局新旧局長に聞く」（『港湾』46(11)、1969 年）、47-48 頁。

55 「運輸省港湾局新旧局長に聞く」（『港湾』49(8)、1971 年）、72 頁。

56 渡辺具能「海浜レクリエーションリゾート構想」（『港湾』46(8)、1969 年）、19 頁。

57 「海洋レクリエーションリゾート構想」。

対応する形で公害防止対策事業も盛り込んだ<sup>58</sup>。その後、港湾局は、地方自治体に対して、緑地整備についての聞き取り調査を行い、緑地造成によって形式的に修景された海洋基地として、港湾開発を準備した<sup>59</sup>。この変化について、この時期に港湾局長を務めた岡部保は、以下のように記述している。

「港が地域開発の中核にというのと、工業港を思い浮かべる人も多いが、それは工業化時代だからこそ工業港が多いだけ...レクリエーション港湾が地域開発の中心になることだってあり得よう」（岡部 1974 : 25）。

「大規模海洋性レクリエーション基地は、自然保護を基調とし...自然の地形と調和をはかりつつ、ある程度改造、改良し...主として能動的な海洋性レクリエーション活動のために提供する」（岡部 1974 : 55）。

新全国総合開発計画上の大規模プロジェクトも見直しが進められた。周防灘については、国土総合開発審議会にて、水資源不足・環境問題を克服する技術が開発されるまで棚上げという決定が下された（栢原 2008 : 82-85）。また、秋田湾や志布志湾でも、地元の意向を背景として事業が進められず、方針転換となった（山本 1976）。

他方、むつ小川原や苫小牧東部など一部地域での大規模開発は、実行に移された（船橋ほか 1998 ; 山崎 2006）。この過程において、運輸省港湾局は調査に環境保全の項目を盛り込み、調査結果を活かした計画を取りまとめ、自然や環境に配慮する態度を示しつつ、大規模工業開発の可能性を模索した<sup>60</sup>。それは、経済成長や開発のひずみが顕著となっていた時代背景の中で、開発を正当化する手続きとして有効であったと考えられる<sup>61</sup>。

一連の変化を簡潔にまとめると、以下の通りである。戦後の運輸省港湾局は、国家経済の文脈を取り入れた大港集中主義という政策指針に行き着き、この指針を経済計画・国土計画と接合する形で運用しながら、工業港を軸に大港建設にあたってきた。ところが、経済成長が陰りを見せ、社会情勢に変化が生じると、組織目標やその打ち出し方の転換を余儀なくされた。それでも、転換はあくまでも漸進的なものであり、「港屋の願望」による大規模工業開発の追求がただちに全面的に中止されることはなく、むしろ経済成長の全盛期と同様の大規模工業開発が自然環境への配慮を盛り込んだ計画に正当化される形で継続される面があった。

この変化は、組織編成にも良く現れている<sup>62</sup>。具体的には、経済成長の最中にあった 1963

<sup>58</sup> 藤井宏知「新港湾整備 5 ヶ年計画と昭和 46 年度予算の概要」（『港湾』48(6)、1971 年）。

<sup>59</sup> 尾原義典「港と緑地」（『港湾』50(3)、1973 年）。

<sup>60</sup> 「大規模工業港パターン調査報告書」。

<sup>61</sup> 1970 年代には、公害から環境への言説の変遷があった。その変遷は、行政にとって、今後の環境保全を強調することで、公害に内在する否定的評価や問題性を不可視化する効果を持ちえた（友澤 2014 : 第 1 章）。そして、それは紛争処理・紛争回避の技術として活用された（友澤 2014 : 132）。

<sup>62</sup> 戦後の中央省庁は、課室に柔軟な膨張力と対応性を求めて新設改廃することで、省と局の体系を維持してきた（橋本 1979）。

年、港湾局は臨海工業地帯の開発関係事務促進を目的として、管理課開発室を工業地帯開発課に昇格させたほか、事務量の増加に応じた経理・用度関係事務の合理的・能率的な処理のために伊勢湾港湾建設部の次長増員・用度課工務課の新設を行った<sup>63</sup>。また、港湾局計画課内に設置されていた工業地帯開発室を発展解消し、臨海工業地帯課も設置した<sup>64</sup>。他方、経済成長の陰りが顕在化した1970年には、海洋利用を視野に入れて海洋開発企画室を設置し<sup>65</sup>、1972年には機材課公害対策室を新設した<sup>66</sup>。

### 3-2. 運輸省港湾建設局

#### (3-2-a.) 仕向けられる港湾建設局

「現状ではやはりこうした機材や技術を国が集中的に保有して、あたかも蜜蜂が花を辿って歩くように工事の必要ある港を順次にその集中的工事力で片付けていくのが最も効果的ということになる。このため約五千の港湾技術者、数百の船舶を有する港湾建設部が運輸省にある」（巻幡 1950 : 197）

港湾法の起草に関わった巻幡静彦は、同法が地方自治体に港湾管理権を認めていながらも、出先機関の港湾建設部が建設工事をめぐる機材や技術を集中的に保有し、その任にあたることを解説した。すなわち、現場レベルでの政策実施を担う専門的・技術的組織として、港湾建設部は位置付けられていた<sup>67</sup>。

港湾建設部に属する現場レベルの技術官僚は、運輸省所管に対する反発を顕在化させていた（本論文 2-2-b.）。彼らは、港湾工事をめぐる技術、工学的な方法論へのこだわりが強く、経済・経営学的手法に短期間で馴染みがたいと考えられる官僚たちであった。このような実態に即せば、全国的な工事を中心に彼らの職掌を規定したことには、新しい政策指針の急進的導入を避け、新たな政策指針の漸進的定着を図る狙いがあったと考えられる。

1953年、港湾建設部は、地方自治体に管理権を認めた港湾法の「波紋」による統廃合を不安視されながらも<sup>68</sup>、港湾建設局へ昇格し「世間なみの看板を掲げることができた」（黒田 1985 : 90）。その後、1964年には第五港湾建設局が新設され、第一～第五の港湾建設局五局によって本州の港湾整備を担う体制が整った【図 1.】。なお、本論文では、運輸省第○港湾建設局を、以後「○建」と略記する。

<sup>63</sup> 竹内興一「中央地方を通ずる運輸行政機構の改革」（『港湾』40(4)、1963年）。

<sup>64</sup> 「臨海工業地帯課の設置について」（『港湾』40(5)、1963年）。

<sup>65</sup> 「運輸省に海洋開発企画室」（『港湾』47(8)、1970年）。

<sup>66</sup> 神谷拓雄「公害対策室発足 昭和47年度運輸省港湾局関係組織改正の概要」（『港湾』49(5)、1972年）。

<sup>67</sup> 『みなとのあゆみ』339-340頁。

<sup>68</sup> 加納治郎「港湾建設部よ いくこえ行く」（『港湾』27(3)、1950年）。



【図 1.】港湾建設局とその管域（『二十年史』）。

政策指針を港湾建設局へと浸透させる仕掛けは、港湾局内部と同様、人事や研究会にあった。この仕掛けを通じて、とりわけ国家経済の文脈を取り入れた大港集中主義の観点から、大消費地に隣接する大港である横浜港・神戸港を所管する二建・三建は本省の方針に沿うよう動機付けられ、それ以外の一建・四建・五建は地方自治体の方針に沿うよう動機付けられた<sup>69</sup>。

第一に、港湾局長をめぐる人事慣行である。藤田由紀子が指摘した通り、技術官僚を取り巻く人事慣行は、霞が関と現場を往復する人事が取られる傾向にあった（藤田 2008）。このような本省と出先機関の往復人事を経て、国家経済の文脈を取り入れた大港集中主義という政策指針を体得した港湾局官僚が現場へ赴き、彼らが港湾建設局において事業に携わる中で、港湾局由来の政策指針は漸進的に港湾建設局内にも定着したと考えられる。

人事慣行において、港湾建設局の間に差異が設けられている点は重要である。1955年から1983年に至るまで、港湾局では、二建局長・三建局長が本省港湾局長へと就任する人事

<sup>69</sup> なお、経済学・経営学的方法論を取り入れた港湾計画策定については、1948年の「今後の港湾事業の趨勢」を通じて、各港湾建設部に一律に導入されたものの、その考え方の定着には大港集中主義に即した形で程度差があったと考えられる。



慣行が維持されていた【表 2.】。一方、当該期間において、一建・四建・五建の局長が直接に本省港湾局長へ就任した例は存在しない。これらの局長の多くは、任期満了後、地方自治体への出向ないし退官という職歴を辿った。したがって、二建・三建局長が本省港湾局長への昇進を展望しえた「Up or Out」（稲継 1996）の慣行上にあつたとすれば、本省港湾局長への昇進を展望しえず、地方自治体への出向ないし退官が現実的であつた一建・四建・五建局長は「Local or Out」の慣行上にあつたと言えよう。この慣行については、「同期の中で港湾局長候補者を内々に決定させる慣例」<sup>70</sup>として港湾局員に認識されていた。この「局長候補制」は、「港湾局においてはそれが一つの秩序となり、構成員各自はそれぞれの使命に精励」していたという<sup>71</sup>。

氏名	在任期間	就任前の役職
黒田 静夫	(1950.7.21)～1955.6.29	第五管区海上保安本部長
天埜 良吉	1955.6.30～1958.12.15	第三港湾建設局局長
中道 峰夫	1958.12.16～1961.4.20	第三港湾建設局局長
坂本 信雄	1961.4.21～1963.1.10	第二港湾建設局局長
比田 正	1963.1.11～1964.8.27	第二港湾建設局局長
佐藤 肇	1964.8.28～1967.8.3	第三港湾建設局局長
宮崎 茂一	1967.8.4～1969.8.11	第三港湾建設局局長
栗栖 義明	1969.8.12～1972.6.19	第三港湾建設局局長
岡部 保	1972.6.20～1973.8.6	経済企画庁総合開発局長
竹内 良夫	1973.8.7～1976.6.24	第三港湾建設局局長
大久保喜市	1976.6.25～1979.1.18	第二港湾建設局局長
鮫島 泰佑	1979.1.19～1980.6.16	第三港湾建設局局長
吉村 眞事	1980.6.17～1982.3.31	第二港湾建設局局長
松本 輝壽	1982.4.1～1983.7.14	第二港湾建設局局長

【表 2.】 港湾法制定後の運輸省港湾局長（筆者作成）

第二に、毎年開催されていた直轄港湾工事技術研究会の存在が挙げられる。その狙いは、「港湾局、港湾建設局技術者の士気を鼓舞し、技術的なバックボーンを確立する」ことであつた<sup>72</sup>。換言すれば、当該研究会は、現場の技術官僚を上手く動機付けるために設立・継続された催しであつたと考えられる。この研究会の要点は、二建と三建の強烈なライバル意識（秋月 2000：177-178）が表出していた点にある。具体的には、この研究会では、「港湾工事のメッカ」とされていた横浜港の二建に対して<sup>73</sup>、神戸港の三建が対抗的に臨む<sup>74</sup>、「競争会」の構図が現出していた<sup>75</sup>。現場の技術官僚を動機付けるための催しの中にあつて、二建・三建がより高次の組織として競争させられていたのである。その構図は、港湾建設局と技術の関係性をふまえれば理解しやすい。二建・四建・五建を経験した尾崎重雄によれば、港湾建

<sup>70</sup> 加納治郎「比田さんの港湾局長選び」（『比田正さんを偲んで』）。

<sup>71</sup> 岡田茂秀「佐藤さんのお人柄」（『佐藤肇さんを偲んで』）。

<sup>72</sup> 「第 10 回直轄港湾工事技術研究会報告」（『港湾技術要報』（27））。

<sup>73</sup> 坂本信雄「横浜港における御教導」（『鮫島茂さんを偲んで』）。

<sup>74</sup> 佐藤肇「天埜良吉さんの思い出」（『旧交会報』（14）、1973 年）。

<sup>75</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1452 頁。

設局は「技術力については誰にも負けぬ力を常に貯えておかねばならぬ...地方公共団体や、業界に対して技術的指導力を保持せねばならぬ」組織であった（尾崎 1971 : 138）。この観点からすれば、国にとって特に重要な京浜港・阪神港を所管する二建・三建が、より強く技術開発を動機付けられていたことは、決して不自然ではない。

第三に、港湾建設局の管域ごとに開かれていた運輸省の地方自治体に対する予算要求説明会も、重要な仕掛けであった。横浜市に残されていたある年の説明会資料を参照すると、この説明会に参加する港湾局官僚の構成が、決して画一的ではなかったことを窺い知ることができる。具体的には、本省幹部である岡部技術参事官が参加した説明会が二建・三建に限られていたほか、各局説明会の参加人数について一建・三建・四建・五建が 8-9 人であるのに対して二建は 22 人と圧倒的に多かった<sup>76</sup>。この点に鑑みれば、二建・三建が一建・四建・五建に比して、より強く監視・統制されており、なかでも二建は各局のうち最も強く監視・統制されていた可能性があると考えられる。

とりわけ、二建は本省との距離が近い組織であった。たとえば、港湾局と二建の有志約 25 名が港湾管理研究会を組織したように、港湾行政をめぐる本省と二建との連携の場が用意された<sup>77</sup>。また、本省と二建は単身者向けの田浦寮を共有していることから、本省職員と二建職員の私的な交流も少なからずあったと推察される<sup>78</sup>。二建局長から本省港湾局長へ昇進した比田正によれば、「現地と本省というお話がありましたけれども...横浜と東京ですから、毎日手を取るごとく情報が入りまして、局長になりましても特に新しい感覚はない」状況であった<sup>79</sup>。

このように、大港集中主義を反映し、港湾局と港湾建設局との接点は、二建・三建と一建・四建・五建との間で明瞭に差異が設けられていた。両者は、本省方針への接近を基調とする行動様式と地方自治体方針への接近を基調とする行動様式とに分岐するよう、仕向けられていたと考えられる。

### (3-2-b.) 港湾建設局の自律性

港湾建設局は、港湾局の位置づけによって行動様式を仕向けられる一方、一定程度の自律性の確保を志向した。なぜなら、本省・地方自治体から一定程度自律していなければ、その影響力行使は制約されてしまうためである。同局は、自局の影響力行使の余地を確保すべく、現場に根ざして活動することで得られる技術・専門性・各種情報を武器に、時として本省や地方自治体とは異なる方向性を採りえた。

補助金を港湾局ではなく港湾建設局にて配分しうるように制度を改め、出先機関—地方自治体の中央—地方関係における財政資源を掌握したことは、その好例であろう<sup>80</sup>。この動

<sup>76</sup> 「昭和 45 年度運輸省関係綴」（「横浜市各課文書」資料 No.3093）。

<sup>77</sup> 「協会通信」（『港湾』36(4)、1959 年）、33 頁。

<sup>78</sup> 斉藤幸義「栗栖さんと私」（『栗栖義明を偲んで』）。

<sup>79</sup> 「新旧局長対談」（『港湾』40(3)、1963 年）、13 頁。

<sup>80</sup> 「相談室」（『港湾』30(6)、1953 年）。

向は、三建局長の天埜良吉が港湾建設局の行く末を心配し、熱心な本省との交渉の末に、「地方公共団体との折衝をもつため、補助金の交付事務を港湾建設局の事務に移された」というものであった<sup>81</sup>。

また、港湾局が現場での統制強化を試みた場面では、港湾建設局は港湾局の下部機関であるにもかかわらず、非肯定的な反応を示した<sup>82</sup>。具体的には、コンテナ埠頭整備が要請される時流を奇貨として、港湾局がコンテナ埠頭を整備するための組織として外貿埠頭公団を設置し、当該公団の管理区域を「直轄領」のように取り扱った際には、ある港湾建設局は地方自治体と呼応して違和感を示し、ある港湾建設局は地方自治体の反発と呼応こそしなかったものの地方自治体への統制を強化することはなかった。コンテナ埠頭以外の埠頭については、公団設立後も、各地の港湾建設局と地方自治体は、従前の計画策定手続きの維持につとめ、港湾局の「直轄領」の広がりを抑止する動きに出ている。

加えて、土木技術との向き合い方は、港湾局と港湾建設局の温度差が顕在化した部分であった。港湾局では、たびたび国家経済の文脈に位置付けられた大港集中主義を再確認する場面が見受けられる。その相手となる存在は全国の港湾技術者であり、彼らの所属先は各港湾建設局にはかならない。たとえば、港湾局長時代の比田正は、港湾協会総会において「工事のための港湾計画のみにならない様」訓示した<sup>83</sup>。すなわち、比田は技術官僚に対して、工学的な事項のみならず経済学・経営学的な事項を視野に入れることを求めている。技術者に対する「港湾技術の革新が単に技術側における問題としてではなく、経済計画、開発計画を可能にするその背景として大きな力を有するという自覚をもっと持つ」ことが要請されていたのである<sup>84</sup>。しかし、本省が設定した技術基準に対して、二建が反発してその補正を要求し、その要求が受け入れられるなど、技術をめぐる港湾建設局の自律性は一定程度存在し続けた<sup>85</sup>。

他にも、本省の方針への接近を動機付けられながら、本省の方針にそぐわない活動を展開する例は見受けられた。三建局長を務めた鳥居幸雄は、予算折衝などで本省港湾局長であった栗栖義明に反発し、栗栖をたびたび困らせたと回顧している<sup>86</sup>。二建局長時代の吉村真事は、補償問題を本省に事後報告する形で決裁した<sup>87</sup>。二建企画課長時代の鮫島泰佑は、港湾行政への電子計算機の早期導入を本省幹部に対して提言し、予算的に困難が見込まれる中で電子計算機導入を決定させたという<sup>88</sup>。

本省と同じ方針を採っていたとしても、二建や三建が自律的な調査活動から本省が目

<sup>81</sup> 「故天埜先生と私 先生にお仕えした追憶より」(『港湾』49(2)、1971年)、26頁。

<sup>82</sup> 一連の動向の詳細は、第4章・第5章にて後述する。

<sup>83</sup> 「港湾行政の現況について」(『港湾』40(12)、1963年)、12頁。

<sup>84</sup> 「港湾を考える 『港湾技術』解説」(『港湾』43(12)、1966年)。

<sup>85</sup> 坂井順行「技術基準の落とし穴」(『吉村真事さんを偲んで』109頁)、前田進「追想(吉村真事さんのこと)」(『吉村真事さんを偲んで』185頁)。

<sup>86</sup> 鳥居幸雄「栗栖さん、今日は」(『栗栖義明さんを偲んで』169頁)。

<sup>87</sup> 宇野俊泰「吉村先輩のご冥福を祈る」(『吉村真事さんを偲んで』52頁)。

<sup>88</sup> 井上春夫「鮫島先輩の思い出」(『鮫島泰佑さんを偲んで』)。

付けていなかった政策の余地を発掘することもあった。調査活動は、「長期的見通しとすぐれた技術的知識で調査計画を立案しなければならない」、現場に根ざした組織ならではの専門性が要求される活動であった<sup>89</sup>。二建局長の坂井順行は、「我が集団は、絶えず新しいプロジェクトを発掘し、港湾管理者さらには社会全般を啓蒙しなければならない宿命にあります」と語った<sup>90</sup>。この語りからは、二建という組織が中長期的な調査活動を通じて、新たな政策の可能性を発掘し、中央主導型の行動様式を展開しながら影響力を行使していたことを見出しうる。

事実、1960年代前半の東京湾における大港建設は、その好例であった。1962年時点では、港湾局は房総半島での大規模開発を視野に入れており、臨海工業地帯開発計画において関東圏で最も重視されていた区域は木更津であった<sup>91</sup>。しかし、6章で後述するように、二建は1957年に鹿島を独自に調査して開発の可能性を見出し、港湾局の若手官僚とともに計画を練り上げていた。その結果、1963年に、鹿島は新規最重点港に指定された。二建の独自の調査がなければ、こうして鹿島が浮上することはなかったであろう。

一連の動向をふまえれば、運輸省港湾建設局は、現場に根ざした専門的見地から異議申し立てが可能となる場面では、本省に対して単純に追従するのではなく、本省の方針・指針の修正を図ると考えられる。換言すれば、現場に根ざした情報資源と組織資源を有効に活用できる場面では、これらの資源をもとに本省に働きかけ、本省から財政的資源などを追加的に引き出すことが可能である。こうして、本省の制約下でありながらも、港湾建設局は一定程度自律的に活動することが可能であった。

港湾局も、このような港湾建設局の自律性とその影響力行使を許容していた側面があった。港湾局長を歴任した坂井順行は、「リーダーに権限が集中すれば、リーダーは自由度を喪い、組織は衰退の道を辿る」と語ったという<sup>92</sup>。この観点からすれば、霞が関の港湾局が直接全国をくまなく統制するには限界があり、港湾局の負担過重を回避する、あるいは組織の分裂・瓦解を防ぐ意味で、港湾建設局に自律性を持たせる利点があったと考えられる。

なお、一建・四建・五建の場合も、地方自治体の方針への接近を基調としていながら、地方自治体の方針にそぐわない活動を展開しえた。たとえば、四建は「四建が県の言わば下請けにならないように」という意識のもと、活動していたという<sup>93</sup>。

したがって、運輸省港湾建設局の行動様式は、制度形成・運用による動機付けと局による自律性確保の動向によって形作られていた。具体的には、本省との関係を密接に結びつけられつつも本省から自律した影響力行使を志向する二建・三建が中央主導型の行動様式を展開し、本省との関係を疎遠にされて相対的に地方自治体に接近するよう動機付けられながらも地方自治体から自律した影響力行使を志向する一建・四建・五建が地方後方支援型の行

<sup>89</sup> 惣谷実「港湾における調査の現状」(『港湾』44(5)、1967年)、28頁。

<sup>90</sup> 坂井順行「着任のあいさつ」(『坂井順行さんを偲んで』286頁)。

<sup>91</sup> 竹内良夫「臨海工業地帯開発計画(試案)について」(『港湾』39(10)、1962年)、54頁。

<sup>92</sup> 栢原英郎「港湾局計画課長時代の改革」(『坂井順行さんを偲んで』)、83頁。

<sup>93</sup> 『四建九十年のあゆみ』1672頁。

動様式を展開するに至っていた。

霞が関の港湾局と現場の港湾建設局は、国家経済の文脈を取り入れた大港集中主義を共有する一方、各港湾建設局の自律的・機動的な活動を容認することで、港湾行政を安定的に展開するための体制を整えていた。

### (3-2-c.) 現場における変容

本節の冒頭では、港湾建設部・局が全国的な工事を中心的な職掌として組織化されたことを確認した。

しかし、高度成長期には、民間企業へ転出した港湾局・港湾建設局出身者の活躍も相まって、五洋建設などの港湾建設事業者（以下、マリコン）が台頭しつつあった。そのため、港湾建設局が港湾建設工事を直轄する意義が問われはじめた。臨調においても、港湾建設局の機材や技術の有用性が俎上にあげられた<sup>94</sup>。

民間部門での技術力の高まりは、行政官僚制の在り方の変容を促進しうる（村上 2016）。港湾建設局もまた、マリコンの台頭に対応する形で、組織の在り方を改めた。

一つの変化は、港湾建設局が空港建設へウイングを広げたことである。1965年以降、港湾建設局は、空港建設に関する直轄土木事業を担うようになった<sup>95</sup>。その契機は、港湾局官僚が空港への関心を醸成していた中で<sup>96</sup>、当時の航空局長であった内村信行から港湾局に対して空港建設移管の打診が為されたことにある（港湾空港 2002：216）。港湾局は航空局の打診を承諾し、港湾建設局は空港建設をも担うこととなった。

経済成長が陰りを見せ、全国的な港湾整備の社会的要請が低減する中であって、大港を建設・拡充しにくくなった分、港湾建設局は大型空港の建設への関心を深めていった。たとえば、三建の関西国際空港建設は、その好例であった<sup>97</sup>。空港という新境地を開拓することで、海港建設の需要が低下する中であって、港湾建設局は空港建設によって存在意義を高めることが可能であった。

また、技術認識を改め、局の技術力の重心を港湾建設工事に関する技術から港湾計画策定に関する技術へと移行していったことも重要な変化であった。五建による以下の記述は、その変化を明瞭に表現している<sup>98</sup>。

「直轄の技術は実施技術から管理技術へ、そしてさらに企画・計画技術へと変化を見せている。港湾行政需要の多様化...この多様化に伴う社会の要請が直轄港湾技術の企画・計画部門の強化を惹起したもので、今後、我々にはこの部門での技術力強化に努める必要がある...

<sup>94</sup> 「書類一括（臨調議事録）」（「石川準吉関連文書」No. H-1899-129-1）。

<sup>95</sup> 平井磨磋夫「空港の整備について」（『港湾』44(3)、1967年）。

<sup>96</sup> 黒田静夫のコメント（『日本海事新聞』1960年10月8日）。

<sup>97</sup> 「座談会 第三港湾建設局の過去、現在、未来」（『七十五年のあゆみ』）。なお、竹内良夫の追想録では、竹内が三建局長時代に「富士山の三合に相当する土砂で海を埋めて空港を造る」と関西国際空港建設を構想したと記述されている（上原逸「関空会社社長竹内良夫氏の記憶」『竹内良夫さんを偲んで』）。

<sup>98</sup> 「行政需要の多様化と港湾技術」、2頁。

自治体並びに関連業界に対して適切な行政指導を行なうためには、より広域的、多面的かつ長期的観点に立つ技術力が必要…」

運輸省港湾建設局は、港湾建設工事の実施を担う組織から、港湾建設の立案・決定に携わる組織へ位置づけを改めた。その専門性は、浚渫船を操ることや防波堤の法線を引くことのような工学的手法よりも、経済的な条件に合わせて港湾建設の適地を探ることや経済効果を割り出すことのような経済学・経営学的手法へと、重点を移していった。また、港湾建設局は、海港のみならず空港の整備にも積極的に取り組むことで、存立基盤を固めることに成功した。

### 3-3. 地方自治体

#### (3-3-a.) 地域的エゴイズムの編成

「自治体はつねに権限収奪に脅かされていた…機関委任事務と補助金行政とを軸に、各省庁別の『機能的エゴイズム』に基づく縦の系列化によって分断され…中央省庁への陳情に駆り立てられていた」（西尾 1977 : 226）。

中央省庁各省が機関委任事務と補助金を通じて地方自治体を統制する構造にあって、地方自治は制約された。各省と地方自治体との間に、あるいは各省部局と地方自治体部局との間に、集権的な権力関係が築かれる中で、地方自治は国家の地方行政に圧倒されようとしていた。

港湾政策は、港湾法によって地方自治体に港湾管理権が与えられた政策領域ではあったものの、国が関与する余地も残されていた点で、西尾が指摘した権力構造の域を出ていない。出先機関の動向に加えて、外貿埠頭公団新設や港湾法改正の試みなど、権限収奪・機能的エゴイズムと関連付けられる行政現象も生じていた（西尾 1977 : 225 ; 林 2020）。

このような国の機能的エゴイズムに対しては、地方自治体がこれに匹敵する地域的エゴイズムを繰り出すことができれば、地方レベルでの民主主義を活性化させることが可能である（西尾 1978）。都市化とともに住民運動が広がった高度成長期終盤は、この仕組みが作動しえた画期であった。

地方自治体が機能的エゴイズムに分断されずに地域的エゴイズムを繰り出すためには、地方自治体としての組織的一体性を構築し、その上で独自の施政方針を打ち出す必要がある。すなわち、機能的エゴイズムに取り込まれないだけの自我を維持すべく、地域に根差した代表制を拠り所としながら、独自の施政方針を総合的に展開することが求められるとともに、施政方針の展開を可能とする自治体組織を整備する必要がある。

組織発展の方向性は、民主的に選出された首長や首長の信任を得た助役が地方自治体機構を掌握し、首長の施政方針を行き渡らせた組織を作出するところにある（西尾 1978）。この過程では、中央省庁の政策指針に取り込まれない縦割り事業部局の専門性と、機能的エゴイズムによる分断に対抗するための横割り企画部局の総合性を、いかに発揮できるかが鍵

となった。

縦割り事業部局の専門性を発揮するには、①首長の施政方針に沿った専門性を備えた人材の登用、②その人材を基軸とした地方自治体内部での研修、③事業に対する政治的・社会的な支持調達といった行程で、国に勝るとも劣らない専門性を涵養することが必要であった。この動向は、行政資源が相対的に充実している大都市に顕著であった。

横割り企画部局の総合性を発揮するには、①首長と有機的につながりうる人材の登用、②各部局との関係構築、③首長の施政方針全体に対する政治的・社会的な支持調達といった行程で、縦割り部局を統制しうるだけの総合性を得ることが必要であった。この動向は、1950年の国土総合開発法制定以来、総合開発推進体制を構築すべく、全国の地方自治体で首長部局・企画部局が編成されたため、大都市・中小都市を問わず、幅広く見受けられる。

本節では、このような組織発展を通じて、地域的エゴイズムが編成される様子について、大都市・中小都市それぞれを概観する。

地域的エゴイズムが機能的エゴイズムに対抗するものである以上、現場レベルで機能的エゴイズムを発露する国の出先機関の動向も地方自治体の動向に影響を及ぼす。すなわち、出先機関の行動様式に即して、地方自治体も対応戦略を展開しうる。

もっとも、地域的エゴイズムは、機能的エゴイズムのみならず、他の地方自治体の地域的エゴイズムとも衝突しうる（金井 2007 : 114）。そのため、複数の地方自治体が共同して事業を推進することは容易ではない。事実、港湾政策では、港湾法におけるポートオーソリティ制度は実体的に運用されるには至らなかった。

したがって、本論文では、大都市・中小都市のそれぞれにおいて、出先機関の行動様式に合わせて地方自治体の対応戦略が生じることを検討したい。

### (3-3-b.) 大都市の開発戦略

大都市の地方自治体は、政策を自律的に展開するための資源を一定程度有していた。背景には、戦前期の産業振興によって、独自の財政的資源を確保しうる経済基盤が整っていたことがあった<sup>99</sup>。首都圏では、浅野総一郎や安田善次郎らの財界人が東京湾埋立事業を構想・展開し、京浜工業地帯を整備した<sup>100</sup>。中部地方でも、松坂屋・東海銀行・名古屋鉄道・東邦瓦斯・中部電力の「五撰家」を中心に強固な地元経済界が形成されており、その存在が大規模な産業開発の推進力となった<sup>101</sup>。関西圏では、東京に比べて重化学工業化が遅れたものの<sup>102</sup>、東京に対抗的な財界が形成されており、戦後は関西経済連合会を中心に大規模な開発に関与しえた<sup>103</sup>。

<sup>99</sup> 地元紙では、当該地域を「富裕県」と表現する報道が散見される（たとえば、『神奈川新聞』1957年6月4日、『中日新聞』1970年2月13日）。

<sup>100</sup> 『東京湾埋立物語』。

<sup>101</sup> 『愛知県史通史編9 現代』。

<sup>102</sup> 『関西財界外史』戦前編 262-264 頁。

<sup>103</sup> 『関西財界外史』戦後編第 10・14・15 章および補遺。なお、関西財界と大阪湾の関係については、林（2020 : 96-99）。

資源の充足ゆえに、大都市の地方自治体は専門的な人材登用も比較的容易であった。たとえば、名古屋港を所管した名古屋港管理組合は、田淵寿郎助役が港湾局長の黒田静夫に相談したことを機に、運輸省第四港湾建設部部長の前田一三を登用しえた<sup>104</sup>。神戸港を所管した神戸市では、旧内務官僚の代表的人物であった原口忠次郎を登用し、公選市長に転じた原口が「わたくし自身エンジニア」という立場から、戦前からの「夢」であった神戸港拡張や明石海峡大橋建設に邁進した（原口 1959；1971：52-57；広原 2017：191）。東京港を所管した東京都庁では、1949年に港湾局にて採用した生え抜き職員の江端正義が在職中の1961年に工学博士号を取得し、独自の港湾計画論をまとめて公刊した（江端 1962）。江端は高度成長期終盤には、港湾局企画部長まで昇進した<sup>105</sup>。

大都市の地方自治体は、このような専門人材を基軸として、自律的に港湾局を発展させた。たとえば、横浜港を所管した横浜市港湾局では、河合光栄や鶴見俊一を中心に独自の人材育成が取り込まれ、また彼らは局長へと昇任した<sup>106</sup>。鶴見俊一の回顧によれば、鶴見は課長時代の河合に横浜港将来計画を素材として実地的な指導を受け、自身が所長となった折には他地域の工法の報告会や横浜市立大学と連携した法律の勉強会を催し、横浜市固有の研修を通じた人材育成があったという（鶴見 2012：5-6・187）。あるいは、大阪港を所管した大阪市港湾局では、草創期こそ運輸省港湾局より東寿を招聘して彼の計画指導を受けたものの、その後は生え抜き職員の育成が続いた<sup>107</sup>。旧内務官僚の鮫島茂によれば、「大阪港の技術陣は自ら若い人を育成して之に充て、敢えて運輸省からの援助を求めぬ気骨があった」<sup>108</sup>。結果的に、大阪市港湾局は「港湾一家」と称される組織的一体性を獲得した<sup>109</sup>。

縦割り事業部局の専門性が涵養された一方で、横割り企画部局の整備も進展した。たとえば、東京都庁では、終戦から十数年もの間、上級管理および総合調整を都知事個人の力量や庁議の機能に依拠していたものの、1950年代後半には限界を呈したため、1960年に企画室が設置されるに至った（進藤 1994：124-128）<sup>110</sup>。

1964年、企画室を強化する形で設置された東京都企画調整局は、漸進的に発展したという。具体的には、同局をめぐる人事が官房・事業・計画の各部局にまたがり同局を経て部長級に昇任する例が多かった結果、人的交流が円滑になるとともに、計画主導の予算編成や革新官僚の育成につながり、都知事の政策決定を容易にする体制が次第に構築された（進藤 1994：152-158）。

かくして、大都市では、地域的エゴイズムを繰り出すための十分な体制が、縦割り・横割

<sup>104</sup> 田淵（1989：1951年9月11-12日）、「前田さんと名古屋港」（『月刊名古屋港』26(7)、1977年）。

<sup>105</sup> 江端正義「港湾管理者のかかえる問題点 —東京港の立場より—」（『港湾』49(7)、1972年）。

<sup>106</sup> 地方自治体職員の人事異動は、ジェネラリスト型と類型化されることが多いものの、実際には一定の部門制約の下で為されているという（前田 2016）。港湾政策のような技術・専門性が求められる政策領域では、相対的にその傾向をより強く観察できる可能性がある。

<sup>107</sup> 『未来を拓く 大西英雄氏を偲んで』54, 58, 88頁。

<sup>108</sup> 「遺稿抄」（『鮫島茂さんを偲んで』504頁）。

<sup>109</sup> 五十嵐英男「大西さんを偲んで」（『未来を拓く 大西英雄氏を偲んで』217頁）。

<sup>110</sup> 当時の庁議について、『都史資料集成Ⅱ第2巻 自治体東京都の出発』788-854頁。



りを問わず、構築されたと考えられる。

出先機関が地方後方支援型の行動様式を展開した場合、出先機関は補助的役割を担うことが望ましく、地方自治体には政策決定過程を引っ張っていくことが期待される。この動向は、牽引戦略と形容しうる。順当に行った場合、政策態様は地方主導を呈するであろう。

他方、出先機関が中央主導型の行動様式を展開する場合、出先機関が積極的に開発に関与し、その行動を完全に阻止することは容易ではないし望ましくもない。そこで、地方自治体は、出先機関の事業推進を許容しつつ、総合的な見地から都合に合わない部分では歯止めをかけ、出先機関由来の事業方針を弱めることを志向する。この動向は、希釈戦略と形容しうる。順当に行った場合、政策態様は中央主導でありながらも、看過しえない制約の効いたものとなるであろう。

### (3-3-c.) 中小都市の開発戦略

「政府の方針...総合開発ということは我々第一線の立場におるものから言えば、二階から目薬の感を深くする」。宮崎県知事・田中長茂は、細島港の港湾計画会議において、所期の結果が得られない総合開発に対するもどかしさを率直に表現した<sup>111</sup>。総合開発に着手して間もなく工場や発電施設が立地する、あるいは戦前より開発が進展していた大都市とは異なり、中小都市にとって総合開発行政は容易ではなかった。

第一の障壁は、専門性を備えた人材登用が困難なことであった。静岡県知事を務めた斎藤壽夫が回顧した通り、優秀な旧内務官僚が大都市に活動の場を見出す例は少なからずあったものの、この種の人材が中小都市へ行き着くことは貴重であった（斎藤 1979 : 91）。そのため、港湾整備事業を所管する部局の自前の技術は、せいぜい「漁港建設程度」<sup>112</sup>とならざるをえなかった。

この障壁を乗り越える一方策が、国の出向人事であった。しかし、中小都市の場合、大都市のように外部人材を登用しても、その人材を好条件で引き止めることがかなわず、中長期的な組織の成長につなげがたい苦しさがあった<sup>113</sup>。

中央省庁 OB の審議会委員委嘱や港湾協会の調査を活用することは、有効な方策となりえたものの、名のある OB は複数の港湾の委員を兼務するために、個別の地方自治体の計画に対して全力を傾注することは困難であった<sup>114</sup>。また、委任する地方自治体側に一定の専門知がなければ、中央省庁 OB を使いこなすことは難しかったであろう。

このように、中小都市では、専門性のある人材を基軸に縦割り事業部局を発展させがたい状況にあった。その意味で、専門性を有する出先機関の関与は、むしろ多くの中小都市にとって歓迎すべきことでもあった。

他方、全国的に広く導入されたものが横割り企画部局であった。戦後復興期の公選知事た

<sup>111</sup> 「第六回港湾計画会議議事録」（「鮫島茂文書」資料 No. 2111-7）。

<sup>112</sup> 赤木正典「手探りの工業地帯開発」（『日本港湾こぼればな史』）。

<sup>113</sup> 遠藤貞一「小林泰さん」（『旧交会報』（12）、1970年、198-199頁）。

<sup>114</sup> 比田正「巨星落つ」（『鮫島茂さんを偲んで』192頁）。

ちは、戦前由来の組織的制約を乗り越えるべく、企画担当部局の設置を通じて、リーダーシップの強化と多元化する行政の掌握を試みた（稲垣 2015：64-69）。旧植民地官僚・旧官吏・知事人脈といった人々によって構成された組織体は、事業担当部局や知事本人と対立を生じさせつつも、地方自治体内部のみならず中央－地方関係や地方－地方関係での調整をも担うことで、一組織として定着していった（稲垣 2015：第1章）。また、当時新たに入庁した部外者が定着する中で、彼らが生え抜き職員を育成するという側面もあった（稲垣 2021：54-55）。

したがって、中小都市においては、首長本人および首長に近い立場の横割り企画部局の動向が大都市よりも大きな役割を果たすとともに、個別の事業推進に際しては出先機関の専門性を活かすことが大都市以上に重要になりえたと考えられる。

出先機関の中央主導型に接する地方自治体は、その積極的な関与を望める状況にあった。行政資源を十分に持ち合わせていない地方自治体は、出先機関が前面に立って政策を具現化することを志向し、自らは政策過程の後景に退きつつ、地域住民からの支持を調達することで、出先機関の活動を後押し、開発事業を展開しえた。この動向は、後景化戦略と形容しうる。

他方、出先機関の地方後方支援型に接する地方自治体は、その積極的な関与を望めない状況にあった<sup>115</sup>。地方後方支援型は、地方自治体の主体的な活動を後押しすることに強みがあるため、地方自治体の代わりに政策を主導するとは考え難い。そのため、地方自治体は、自らが前面に躍り出て、地元経済界など様々な主体と連携し、開発を模索することとなる。この動向は、前景化戦略と形容しうる。

## 小括

第3章では、港湾局・港湾建設局・地方自治体がいかなる制度の解釈・運用によってそれぞれの活動の在り方を形作ってきたのかを記述した。具体的には、港湾局が国家経済の文脈を取り入れた大港集中主義という政策指針を打ち出し、この指針をもとに大港拡充・建設に関与した。港湾建設局は当該政策指針を共有しつつ、自律的な行動様式を展開した。これに対して、地方自治体は専門性・総合性を涵養しながら、出先機関の行動様式に合わせて対応戦略を繰り出した。

一連の過程において、運輸省港湾局・港湾建設局は、運輸省設置法に依拠して工学的手法にとどまらない港湾行政を実現しつつ、国の大港管理への関与を認めた港湾法の下で大規模港湾開発を追求した。後者は、地方自治体に港湾管理権を認める港湾法の制度趣旨にはそぐわない動向であった。

他方、地方自治体には専門性を十分に涵養しえずに事業展開を出先機関に依存する余地

---

<sup>115</sup> 二建管内にあった静岡県は、伊勢建の五建への昇格に反対した。これに対し、二建官僚は取扱いが変わらないと語ることで、静岡県を説得したという（『第二港湾建設局のあゆみ』1488頁、『二十年史』206頁）。この動向からは、田子の浦港整備などで二建の中央主導型行動様式を経験した静岡県が、五建への移管によって中央主導型の効果が受けられなくなることを不安視していたと読み取れる。

があったほか、広域的にポートオーソリティを形成する動向が発展するには至らなかった。この点に鑑みれば、全国の地方自治体が能動的に港湾管理権を行使しえたとは言い切れず、また港務局をめぐる規定も顧みられておらず、実態を見れば地方自治法や港湾法の制度趣旨に即していない部分が少なからずあったと考えられる。

このような制度趣旨にそぐわない実態は、各港における港湾計画策定という決定手続きを通じて正当化される。計画策定過程において、国と地方が対抗関係と協調関係を織り交ぜながら双方の意向を擦り合わせることで、両者は着地点を見出してきた。

続く第4章から第7章にかけては、港湾計画策定過程を分析することで、港湾をめぐる中央－地方関係と政策過程の実態にさらなる接近を試みる。

#### 4. 横浜港港湾計画の策定

まず、横浜港港湾計画の策定過程を追跡し、大都市港湾における中央—地方関係と政策過程を検討する。首都圏に立地する横浜港は、日本を代表する大港として拡張を続けてきた。横浜港に着目することで、大都市港湾における行政の実態が鮮やかに浮かび上がる。

##### 4-1. 技術力を背景とする二建の事業展開

終戦まもない横浜港にとって、将来の港湾整備を展望することは決して容易ではなかった。戦前より日本の中心的な港湾であった横浜港は、戦争の被害を受け、埠頭群を米軍に接收されたため、その発展に向けた整備を構想しがたい状況にあった<sup>1</sup>。

横浜港に関係する地方自治体は、埠頭群の接收解除に向けた奔走を余儀なくされた（天川 2012）。神奈川県知事の内山岩太郎は、旧外務官僚という経歴を活かして、「渉外知事」として米軍との交渉に尽力した<sup>2</sup>。他方、横浜市長の平沼亮三もまた、商工会議所を動員しながら米軍・国・県といった各主体に精力的に働きかけた<sup>3</sup>。

その歩みは十数年にわたった。1950年に高島埠頭が、1951年に山内埠頭が、1952年に大棧橋埠頭が、それぞれ接收を解除された<sup>4</sup>。1956年には、当時の中心的埠頭であった新港埠頭の接收解除が決定された。このことは、内山知事曰く「横浜復興の大きな起点」であり、平沼市長曰く「終戦後の横浜の歴史を画する」ものであった<sup>5</sup>。しかし、その後の市会において接收解除後の復興の見通しが問われるなど、1950年代後半の横浜市政は依然として「戦災」の制約を抜け出しきれずにいた<sup>6</sup>。

この間、二建とその前身である第二港湾建設部は、横浜港整備の構想にあたり、横浜港復興計画策定の中心的な役割を果たした。すなわち、市が横浜港整備に行政資源を回しきれない状況で、市に代わって横浜港整備を担った行政主体が二建であった。

1948年6月、第二港湾建設部部長の本荘秀一は、同部が掃海工事によって「戦禍の汚塵を一掃」し、「将来計画も新情勢に応じ、再検討を加へる必要を生じ、是に基き本港五ヶ年計画を立案、昭和22年度より…港湾事業を行うことになった」と記述した<sup>7</sup>。同年12月15日、第二港湾建設部は「横浜港再建の基本策」を公表し、「ポートオーソリティの設置が具体化せられんとする機に望み、眼前の小策を弄することなく大局大所に於てその復興の基本方針を策定する必要がある所以を明らかにし横浜港の再建につき一層の関心と熱意の振起を促したい」とした<sup>8</sup>。同19日に出された横浜港五ヶ年計画の内容は、商港としての横浜港整備を展望し、「瑞穂町背面を埋立て雑貨埠頭」・「山下、棧橋下部構造の補修、上屋増築」・

<sup>1</sup> 『横浜市史Ⅱ 第二巻（上）』319頁、『横浜港史』総論編第6章第1節。

<sup>2</sup> 鈴木弘「いつまでも忘れえぬ人」（『光あらたに』）、321頁。

<sup>3</sup> 『横浜市史Ⅱ 第二巻（下）』173-182頁。

<sup>4</sup> 『横浜市史Ⅱ 第二巻（上）』48頁。

<sup>5</sup> 『神奈川新聞』（1956年4月11日）。

<sup>6</sup> 「横浜市会会議録」（1958年3月6日、3月8日）、『神奈川新聞』（1958年3月9日）。

<sup>7</sup> 「横浜港の再建」（「鮫島茂文書」資料 No. 2229-1）。

<sup>8</sup> 「横浜港再建の基本策」（「鮫島茂文書」資料 No.2229-2）。

「十二米航路」といった事業を盛り込むものであった<sup>9</sup>。また、同部横浜港工事事務所は、「港勢進展に伴ふ拡充」として、現存施設の補修に加えて、各種航路浚渫・瑞穂町東部の新埠頭築造・千若町および出田町地先埋立と新埠頭拡張といった事業を具体的に計画した<sup>10</sup>。

埠頭群が接収され続ける中、横浜港を再起動させるためには、前述の埠頭に加え、新たな埠頭の整備も必要となった。このような状況下で、二建は高島三号栈橋の建設に着手した。この栈橋は、新技術を導入して作られた港湾施設であった<sup>11</sup>。

高島三号栈橋建設の構想過程では、技術力を背景とする二建の影響力行使が顕在化した。具体的には、二建は「戦後の最新の技術や理論はわれわれ以外に未だ誰も知らない...だから誰にも相談することはない」と専門性に鑑みて、二建を中心に当該施設の計画・建設にあたった<sup>12</sup>。二建京浜港工事事務所長の比田正によれば、高島三号栈橋建設に際して、「大先輩」から「日本の表玄関の横浜の鼻先で泥臭いものを造るな」との激励があり、「よろしい上屋は二階建てにしろ、ピヤアの幅も広くしろ、構造物も新型で行け、大いに軟弱地盤に挑戦する」気持ちとなり、新技術を実践しながらの工事になったという<sup>13</sup>。また、「工事中に新しい事実を発見したら、その都度設計を変へて行かう」という「Design as we go」の考え方の重要性を認識したとのことである<sup>14</sup>。

1953年、二建は貿易量の増加に伴い、商港埠頭として山下埠頭も計画・着工した。二建は山下埠頭整備を、高島三号栈橋と同様に新技術の実践を意図して構想した<sup>15</sup>。とりわけ、この事業は軟弱地盤という自然条件を克服する埠頭建設事業として企図され<sup>16</sup>、埠頭整備計画は土質に合わせて試行錯誤された<sup>17</sup>。山下埠頭は、「瑞穂埠頭（ノース・ピア）が米軍に接収され、機能が限界にきている横浜港にとって全ふ頭の完成が一日も早く望まれ」るものであった<sup>18</sup>。

同年に横浜市港湾局がまとめた横浜港将来計画は、二建の計画を反映したものとなっている。具体的には、この計画では、商港の拡充として、(1) 高島三号栈橋・(2) 出田町埠頭・(3) 瑞穂町埠頭・(4) 山下町埠頭が挙げられている<sup>19</sup>。この内容に鑑みれば、戦後復興期の横浜港整備は、二建とその前身の第二港湾建設部によって方向付けられたと考えられる。

このような二建の動向には、中央主導型行動様式が良く現れている。また、二建が自発的かつ野心的に新技術を試行錯誤しながら高島三号栈橋・山下埠頭を建設した様子には、二建

<sup>9</sup> 「横浜港5ヶ年計画概要」（「鮫島茂文書」資料 No. 2229-4）。この内容は、その後、本荘秀一「横濱港復興計画概要」（『港湾』26(3)、1949年、12頁）にて公表されている。

<sup>10</sup> 「横浜港建設計画概要」（「鮫島茂文書」資料 No. 2229-17）。

<sup>11</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1451頁。

<sup>12</sup> 比田正「渡部弥作先輩との御縁」（『旧交会報』(17)、1984年）。

<sup>13</sup> 比田正「高島栈橋設計雑記」（『港湾』29(11)、1952年）。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 『山下ふ頭工事誌』。

<sup>16</sup> 『横浜港史』各論編、『京浜港直轄施工100周年記念誌 港のあゆみ』。

<sup>17</sup> 加納治郎「輸出専門埠頭の整備について 第一編山下埠頭の建設工事について」（『港湾』37(1)、1960年）。

<sup>18</sup> 『神奈川新聞』（1959年6月13日）。

<sup>19</sup> 「横浜港将来計画」。

の自律性を読み取れる。

とはいえ、横浜市が港湾整備に消極的であったとは言いがたい。市は、港湾法制定・維持に向けて、他市を巻き込みつつ主体的に活動した。また、市長の石河京市・平沼亮三も横浜港整備を重要な政策と標榜していた。加えて、市は、建設局港湾部を港湾局として独立させ、「行政の能率的運営」を目的とする機構改革・人員整理にあたったほか、専門家に恒常的に技術的な相談を行いうる職場環境を確保し、組織資源を充実させた（鶴見 2012）<sup>20</sup>。そのほか、横浜港の独立採算制を検討し、財政的資源の自律的拡充を模索する動向や<sup>21</sup>、港湾業界に対する統制強化の試みもあった<sup>22</sup>。

その好例となった事業が、大黒町埋立と根岸湾埋立であった。1953年、横浜市はシャウプ勧告や地方税法改正を背景に、固定資産税徴収による「市自身の財政再建の一助」として、大黒町埋立による工場誘致を計画・決定した<sup>23</sup>。その後、1955年に大黒町埋立が開始、1956年に根岸湾埋立が決定され、横浜港を中心に臨海工業地帯を整備する事業が本格的に始動することとなった。そして、1957年には埋立事業局が設立され、この組織が埋立事業を推進することとなった<sup>24</sup>。市は「埋立事業が横浜の運命を決するといわれている」中、これをなしとげるのは...同氏しかいない市内外の定評」通り、港湾局次長であった河合光栄を埋立事業局の初代局長に登用し、同局の組織資源を確保した<sup>25</sup>。戦災復興の途上にありながら、横浜市もまた横浜港整備に割く行政資源の比重を高めつつあった。

それでも、横浜市が単独で横浜港を整備することは困難であった。1950年代後半、横浜市は二建や運輸省本省との関係を構築し、国と協働での横浜港整備志向を顕在化させた。二建に対しては、1957年に複数回の会合を行って関係を深めて信頼関係を構築し、本省との会合時にも二建幹部を自発的に同席させた<sup>26</sup>。本省に対しては、1958年に「政府の協力を求める以外に港の発展はのぞめない」として横浜港緊急整備の陳情を行った<sup>27</sup>。

二建と横浜市の結節点は、横浜港の工業港機能拡充にあった。横浜市は、神戸港との競合意識から、神戸港に適していなかった工業港整備を志向し<sup>28</sup>、二建との会合においてこの方針への協力を求めた<sup>29</sup>。他方、二建もまた「東京湾にはあと残された工業港は千葉とここしかない」という観点から、横浜市の工業港整備に協力することを表明した<sup>30</sup>。かくして、横浜市・二建によって、工業港機能拡充に注力する形での横浜港整備が方向付けられた。そして、二建が港湾計画策定と埠頭整備の中心的役割を担い、横浜市は埋立事業を主体的に進め

<sup>20</sup> 『横浜市史Ⅱ 第二巻（下）』158頁。

<sup>21</sup> 『神奈川新聞』（1957年2月16日）。

<sup>22</sup> 『神奈川新聞』（1958年10月15日）。

<sup>23</sup> 『横浜の埋立』32頁。

<sup>24</sup> 『横浜の埋立』38頁。

<sup>25</sup> 『神奈川新聞』（1957年1月10日）。

<sup>26</sup> 「1957年昭和32年 河合光栄氏手帳」（「河合光栄文書」資料No.343）。

<sup>27</sup> 『神奈川新聞』（1958年6月25日）。

<sup>28</sup> 「一座談会— 躍進する横浜港」（『みなと』（39）、1956年）、「横浜市の現在と将来を展望する—座談会—」（『みなと』（51）、1958年）。

<sup>29</sup> 「港湾計画会議関係綴」（「横浜市各課文書」資料No.7798）、1957年6月3日。

<sup>30</sup> 同上。

るという形での役割分担が成立した。

その後、本省での港湾計画会議では、二建が横浜市の説明に同調する場面を見出しうる。具体的には、山下埠頭への臨港線の敷設について、天竺運輸省港湾局長の「根岸線から引っ張る考えはないのですか」という質問に対して、横浜市の山田港湾局長が「根岸線の計画があってもこれは別途計画しなければならない」と答えた後に、坂本二建局長は「根岸線から引っ張るのは無理」として「新港から延長する以外考えられない...反対意見もあるが、これを調整して実現したい」と、横浜市の意見に賛同した上で自局の意向を明確に主張した<sup>31</sup>。一連の過程では、二建・横浜市が工業港整備という視点を共有し、根岸湾埋立事業を港湾計画へ盛り込んだ（小堀 2010：第8章）。そこには、本省への接近を動機付けられながらも、本省への従属を常態とはしない二建の自律性も現れていた。

以上のような二建－横浜市の中央－地方関係において、より強い影響力を持っていた主体は二建であった。1957年9月、坂本二建局長は「何よりもまず必要なことは官民一体となった大横浜港実現への積極的意欲であり、関係者一同の小異を捨てて大同を取るの融和心」と号令をかけ、横浜港関係者の団結を説いた<sup>32</sup>。その後、1958年に改訂・策定された港湾計画では、二建が概要部分を作成していた<sup>33</sup>。すなわち、横浜港をめぐる港湾計画の基本方針は、二建の意向が強く反映されたものであった。加えて、1961年の港湾計画改訂において、坂本二建局長は「横浜市としては外国貿易を大きく取り上げました」と横浜市の事情を代弁した上で、同局を中心に当該計画が策定されたことを示した<sup>34</sup>。

かくして、技術力を背景とする二建が中央主導型行動様式を展開し、二建優位の中央－地方関係下で活動する中、横浜港の戦後復興は進められた。

#### 4-2. コンテナ化と京浜外貿埠頭公団の進出

1960年代初め、経済復興の進展につれて貿易量が回復する中で、首都圏の門戸であった横浜港は「開港以来の貿易船ラッシュ」に湧いた一方、「足りないものだらけ」の状況に喘いでいた<sup>35</sup>。横浜港は、既存の埠頭群や港湾施設では来港する貿易船やその貨物を捌ききれず、港内の滞船・滞貨が深刻化していた<sup>36</sup>。「いま港にあるものは船と会議ばかり、あとはまるつきしごさいませんというのが横浜港の表情」であった<sup>37</sup>。二建と横浜市は滞船・滞貨を政策課題と認識せざるをえなかった。この課題に対し、二建と横浜市は本牧埠頭や扇島埠頭の整備を本格化させた上、大黒埠頭の整備を計画するに至った<sup>38</sup>。

<sup>31</sup> 同上、1957年7月15日。

<sup>32</sup> 『日本海事新聞』（1957年9月2日）。

<sup>33</sup> 「改訂港湾計画33年」（「横浜市各課文書」資料 No.7792）。

<sup>34</sup> 『日本海事新聞』（1961年5月13日）。

<sup>35</sup> 『神奈川新聞』（1961年6月21日、1961年7月25日）。

<sup>36</sup> この頃、横浜港の滞船数は連日「開港以来の新記録」を達成していた（『神奈川新聞』1961年10月3日、横浜版10月6日、横浜版1962年4月17日）。

<sup>37</sup> 『神奈川新聞』（1961年10月14日）。

<sup>38</sup> 『神奈川新聞』（1962年1月9日、2月3日、1963年1月8日）、『日本海事新聞』（1962年1月4日、7月17日、1963年10月2日）。なお、本牧埠頭については、1959年時点で二建・横浜市の調査活

運輸省本省は、このような状況に鑑み、新たに公団を設置し、公団による商港埠頭の整備・管理を画策した。その嚆矢は、1963年に提示された港湾公団構想であった。この構想の内容は、横浜・川崎・名古屋・神戸・門司にライナーバースを整備するもので、管理・運営を広く担う事業団形式も視野に入れていた。

横浜市はこの構想を港湾管理への介入と捉え、反発的な姿勢を示した<sup>39</sup>。

二建は横浜市の対応を受けて、本省との関係が密接であるにもかかわらず、本省の方針である公団設置構想を否定的に捉え、その方針に疑義を呈した。この動向は、本省への従属を常態としない二建の行動様式が顕在化したものである。高橋二建局長は、以下のように横浜市の意向を斟酌しつつ、コメントを残している<sup>40</sup>。

「管理者の方に言わせると、市費を出している公共事業でやっているからセンヨウ貸しできないのはおかしいじゃないか。現在のままでもやろうと思えば出来ない筈はない、という主張が一点あるわけですね。これは管理者としては港の主人公であるし、そこへ異色の変わったものが入ってきては困るといったことだろうと思います...管理者としてはそれに対する反駁があるのが当然ですが、色々将来話し合いの場で、どう調整するか...」

1965年、運輸省は横浜の反発に鑑みて事業団形式を断念し、神戸・横浜への公団設置を検討した<sup>41</sup>。この点について、飛鳥田市長は、「運輸省構想は横浜市など関係港湾管理者の反対によって、ふ頭建設公団といった形に大きく後退せざるを得ない」との見方を示した<sup>42</sup>。また、市は埠頭の貸付方針をめぐって、専用貸しのみならず航路別優先使用も選択可能にすることを求めた<sup>43</sup>。

ところが、1966年、運輸省が神戸・東京でのコンテナ埠頭整備の検討に着手すると<sup>44</sup>、横浜市は対応の転換を迫られた。埠頭整備の候補地から外され、東京に立遅れることを懸念した横浜市は、急きょコンテナターミナル設立を要望した<sup>45</sup>。最終的に、1967年に京浜外貿埠頭公団が設立され、横浜は同公団において専用貸し方式で埠頭3バースを整備することとなった<sup>46</sup>。一連の政治過程の帰結として、横浜市は当初難色を示していた公団の専用貸し方式の受容を強いられた。

1967年、京浜外貿埠頭公団が成立し、横浜港のコンテナ専用埠頭は、公団によって整備されることとなった。それを受けて、現場側が提出する資料では、公団が所管する部分につ

---

動が報じられている（『日本海事新聞』1959年8月17日）。

<sup>39</sup> 『横浜港20年の歩み』、『神奈川新聞』（1965年8月3日）。

<sup>40</sup> 「横浜国際港都建設総合基幹計画その2」（「横浜市各課文書」資料No.7797）、1964年3月25日。

<sup>41</sup> 『日本海事新聞』（1965年9月22日）。

<sup>42</sup> 『神奈川新聞』（横浜版1965年9月28日）。

<sup>43</sup> 『日本海事新聞』（1965年10月19日）。背景には、業界団体からの「専用貸し」反対があった（『神奈川新聞』横浜版1965年10月13日）。

<sup>44</sup> 『日本海事新聞』（1966年8月10日）。

<sup>45</sup> 『日本海事新聞』（1966年9月2日・同6日）、『横浜港史』各論編。

<sup>46</sup> 『横浜港史』総論編。



いては「本省で記入する」こととされた<sup>47</sup>。この段階で、コンテナ専用埠頭に関する基本方針の決定主体は、実質的に二建から本省へと移った可能性がある。その動向は、本省にとっては、横浜港のコンテナ専用埠頭を本省の言わば「直轄地」にするものであった。

ただし、公団の事業については、「現行計画の枠内で計画策定をするが、これ以外に管理者の要望があれば提出すること」とされた<sup>48</sup>。すなわち、公団とその背後にいる本省は、横浜港の管理権を部分的に獲得しえたものの、その展開は制約を伴うものであった。

なお、この間の二建の対応に大きな変化は見出しえない。1967年の港湾審議会では、高橋二建局長は、横浜市が本省よりベイブリッジ建設などの市の計画の在り方を問われた場面で、「おそらく市として記入できない段階ではないか」・「そんなに心配するほどのことではないのではないだろうか」と、市を援護しつつ議事を沈静化させた<sup>49</sup>。ベイブリッジが「戦後横浜の復興と成長をうたい上げる記念碑的存在として構想された」<sup>50</sup>ことに鑑みれば、二建局長の発言は、市とともに本省と対峙しながら、市の目玉事業を守る動向であったと位置付けられる。また、第3次港湾整備5ヵ年計画に際しては、二建企画課長は、横浜市港湾局企画課長に対して「二建限り」の事前調整を求めている<sup>51</sup>。二建－横浜市の中央－地方関係は、二建優位の協調的な関係として維持されていた。

一連の動向では、本省が関与を強化する中、二建は本省の動向を積極的に肯定せず、独自の活動を展開したと見られる。本省と密接でありながら本省から自律的に活動した二建が、横浜市と関係を構築しながら整備にあたることで、横浜港拡充は進められた。

### 4-3. 横浜市政による国土開発の希釈

終戦直後の横浜市政は、米軍の接収下で独自の行政を展開しがたい状況にありながらも、市政を総合的に方向付けしてきた。

初代公選市長の石河京市は、国際港都建設法を制定することで、「横浜を今のままにしておけば東京の附属地になってしまうから、横浜を国際港都として性格付け発展させよう」とした<sup>52</sup>。また、同法には、「都市計画法・特別都市計画法の考え方を地方自治の原則から修正」する意図で、市の行政権強化条項を盛り込み、自律的な横浜市政を展望した<sup>53</sup>。「国際港都」という用語から読み取れるように、その中心には横浜港があった。

次代の公選市長の平沼亮三もその性格付けを継承し、「市政方針として港湾の整備拡充・工業生産力の発展をかかげ」、横浜を港湾都市として方向付けた<sup>54</sup>。平沼市長は、1955年に総合企画室を設置し、1957年に初めての総合計画である横浜国際港都建設総合基幹計画を

<sup>47</sup> 「昭和42年度運輸省関係資料」（「横浜市各課文書」資料No.6669）。

<sup>48</sup> 「昭和43年度運輸省提出書類綴」（「横浜市各課文書」資料No.6670）。

<sup>49</sup> 「港湾審議会第30回計画部会議事録」（「横浜市各課文書」資料No.8099）、1967年9月26日。

<sup>50</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』370頁。

<sup>51</sup> 前掲注48。

<sup>52</sup> 石河京市「戦後市政を語る 戦災復興体制の確立」（『みなと』（78）、1965年）。

<sup>53</sup> 『横浜市史Ⅱ 第二卷（上）』295-296頁。

<sup>54</sup> 田中省吾「戦後市政を語る 工業港湾都市の建設」（『みなと』（78）、1965年）。

決定し、その基本に横浜港を中心とした臨海工業地帯整備を据えた<sup>55</sup>。

港湾政策を展開するにあたって、横浜市は、地方自治体に港湾管理権を認める港湾法の制定に尽力した。港湾部長であった河合光栄によれば、横浜市は交渉相手となる GHQ の機構と各国の港湾管理状況を調べ上げた上で、市の港湾管理の「思想統一」を図り、市会関係者に働きかけて超党派の横浜市港湾対策特別委員会の形成にこぎつけつつ、「ひたすら港湾管理運営の民主化と永年の懸案である港湾法の誕生を祈念した」<sup>56</sup>。その後、横浜市は神戸市と連携を取り、神戸市とともに港湾法試案を取りまとめ、その試案にて港湾行政一元化の徹底・地方自治体の利害の港湾管理への反映・地方自治体の自主権尊重の三点を求めた<sup>57</sup>。この動向は、他の大都市へも波及し、国の関与の余地がありながらも地方自治体に港湾管理権を認める港湾法の制定に影響を与えた。

1958 年、河野一郎経済企画庁長官によって港湾公団案が浮上した際には、横浜市は地方自治体による港湾管理維持を志向し、他市との連携を模索しつつ反発した。具体的には、市会が公団を民主的運営の破壊として反対運動を起し、神戸・大阪・名古屋の各市との連携を模索した後、市の大下助役も「港湾公団の計画には絶対反対である」として市会の動向に賛意を示した<sup>58</sup>。その様子を受けて、中村運輸大臣は「河野構想はまだ交通閣僚懇談会でも正式に話がでていない...機構いじりはやりたくない」と語った<sup>59</sup>。

高度成長期の横浜市は、横浜港を中心とする臨海工業地帯整備を志向しつつも、臨海工業地帯整備に偏らない市政を企図した。平沼の後継市長となった半井清は、「港の機能に関係のない公園など造るムダ」との言説が語られる開発の時代にあって<sup>60</sup>、1961 年から 1962 年にかけて「港の見える丘公園」を整備し、都市美観の形成にも気を配った（田中 2000 : 218-222）。1963 年の国際港都建設総合基幹計画の改訂では、工業地帯の造成を筆頭に位置付けつつも、次点に都心部の再開発や公園・緑地の整備を取り入れた<sup>61</sup>。

その様子は、半井の日記に見て取れる。半井は、港湾計画の再検討を「将来ニ残ル大キナ問題」と認識しているにもかかわらず<sup>62</sup>、「三年間ノ努力ガ漸ク今実ノリツツアルコト」として中心駅周辺の開発や下水処理場・ゴミ処理場の整備を挙げ、それを「ドウダイ」と誇る一方、港への言及は「港ノ見エル丘」に限った<sup>63</sup>。この記述からは、半井市長が、二建一市

<sup>55</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』9-10 頁。

<sup>56</sup> 「管理者誕生の前夜（港湾部長の回顧録）」（『横浜港二十年の歩み』）48 頁、『横浜港史』各論編 86 頁。なお、横浜市港湾対策特別委員会は、1949 年 10 月から 1950 年 5 月にかけて、14 回の会合と 54 回の陳情を行ったという（『横浜港総覧』41 頁）。

<sup>57</sup> 「港湾法制定に至る経緯を『河合光栄文書』から整理する」、9 頁。

<sup>58</sup> 「横浜市会会議録」（1958 年 4 月 28 日）、『神奈川新聞』（1958 年 4 月 19 日、4 月 29 日）、『日本海軍新聞』（1958 年 4 月 24 日）。

<sup>59</sup> 『神奈川新聞』（1958 年 6 月 4 日）。

<sup>60</sup> 『神奈川新聞』（1959 年 5 月 18 日）。

<sup>61</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』331-333 頁。

<sup>62</sup> 「日記 S30.7.3-S36.8.2」（「柳瀬正敏家資料」資料 No.5、「半井清資料」資料 No.E-5）、1960 年 9 月 4 日。

<sup>63</sup> 「日記 S36.11-44.7」（「柳瀬正敏家資料」資料 No.6、「半井清資料」資料 No.E-6）、1962 年 4 月 15 日。

港湾局ラインによる横浜港・臨海工業地帯整備を認めていながらも、公園・下水処理場・ゴミ処理場といった工業化・都市化のひずみに対応した事業に関心を寄せていたことがうかがえる<sup>64</sup>。その意味で、半井市政は、横浜港整備の技術官僚的な国土開発の色彩を希釈していたと考えられる。それは、横浜港整備への比重が大きかった二建と港湾整備のみならず総合的に行政を展開する地方自治体の交錯であり、二建の事業展開に対する横浜市の緩やかな民主的統制であった。

また、半井市政では、市会の異議申し立てをうけて、施政方針を漸進的に変更する様子も見られた。「都市力の基盤構造の強化に重点を置く」1961年度の予算案は、福祉政策の予算が減少していたため、市会にて「『都市力の強化』に傾きすぎ」「『市民サービス』面の配慮が少ない」との批判を受けた<sup>65</sup>。これを受けて、翌1962年度の予算案は、「着手されていなかった福祉対策などが日の目を見た」と評される程度に、福祉政策にも財源を割くものとなった<sup>66</sup>。

半井の後任市長である飛鳥田一雄も、総合的な観点からの港湾の把握を試みた。1963年5月、就任直後の飛鳥田市長は、二建局長に対し、「施設だけの問題じゃなくて、そこからあがってくる貨物をどう内陸にさばいてゆくか、内陸から出てくる貨物をどう処理してゆくか」と陸上交通や都市計画を視野に入れた港湾整備の在り方を指摘し、「われわれにしても、単にバースを造るだけでなく、道路建設にしても総合的な輸送体系の計画を進めていくのは当然...前進しながら是正してゆく」との返答を得た<sup>67</sup>。

しかし、飛鳥田は同年9月6日の横浜国際港都総合計画審議会にて、港湾計画への直接的な関与を試み、失敗した<sup>68</sup>。飛鳥田は「ごく有体にいえばこの基幹計画は工業基盤育成にかたよりすぎている」として、「これが全部であってよいか」と異議を唱えたが、この異議に対して、鮫島茂委員は「検討したい」としつつも、「工業が市民を富ませる早道」・「公害、文化施設は金がなくてはどうにもならぬ」と応じ、工業開発を正当化した。鮫島の発言をうけて、飛鳥田は「只私としては出来るだけバランスのとれた施策にしたい」としつつも、「この部会で全部したいとは思っておりませんので」と引き下がるほかなかった。

その後も、飛鳥田が港湾計画に対して影響力を行使することは、容易ではなかった。飛鳥田は、市職員の「飛鳥田市政が8年続くか4年続くか見極めてから、俺は動き出す」という陰口を聞いて苦笑し、このような市役所の抵抗を問題と認識したという（飛鳥田1963：3-4）。また、大下寿一や河合光栄ら市役所の幹部職員が、前市長の半井清のもとへ相談に出かける一幕もあった。半井の日記によれば、「山下埠頭及ビ磯子埋立地、更ニ将来ノ本牧埋立地ヲモ含メテ引込線運営ヲ中心トスル臨港鉄道会社計画ニ付テ大下河合ト話シ合ッテ準備

<sup>64</sup> 後に半井は港の見える丘公園について「僕の自慢の一つ」と表現している（半井清「戦後市政を語る都市力基盤構造の強化」『みなと』(78)、1965年）。

<sup>65</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』156頁。

<sup>66</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』172頁。

<sup>67</sup> 『日本海事新聞』（1963年5月11日）。

<sup>68</sup> 前掲注40、1963年9月16日。

ヲ進メテ居ル」<sup>69</sup>。これらの様子は、当時の飛鳥田市政が模索と冷遇のなかにあった点を裏づけるものと言えよう（功刀 2008：102）。

それでも、飛鳥田は半井以上に、市政全体の方針決定を通じて、二建一市港湾局ラインの決定過程の希釈化を試みた。飛鳥田は、従来の臨海工業地帯整備・横浜港整備ないし国の国土開発政策の方針を継承・肯定しつつ、その工業色を薄める方策に次々と取り組んだ<sup>70</sup>。

まず、1964年以降、飛鳥田は横浜への立地を希望する企業に対して、厳しい汚染物質の排出基準を課す「横浜方式」と呼ばれる独自の公害規制を定めた。市は、東京電力に対して、公害対策基準を受け入れなければ譲渡を認めないと主張し、市の意向に沿う契約を結ぶことに成功したことを皮切りに、複数の企業に公害規制を認めさせた一方、公害規制基準を超えられなかった数十単位の企業の進出を拒否した（小堀 2017：80-83）。

また、飛鳥田は国際港都総合計画策定において、建設計画・福祉計画の二本立てとし、福祉政策にも行政資源を割く構えを見せた<sup>71</sup>。具体的には、工業都市・港湾都市の弱点を認識しつつも、工業都市・港湾都市としての発展という既存の目標を維持し、その目標に住宅都市を付加することで生産優先色を薄めた<sup>72</sup>。すなわち、飛鳥田市長は、単に「福祉重視」を唱えるのではなく、従来の工業振興や港湾整備事業を施政方針として包摂した<sup>73</sup>。飛鳥田の革新首長としての都市計画策定は、二建一市港湾局ラインを最大限に活かしつつ、その色彩を総合計画の観点から緩和するものであった。

1967年、横浜港への原子力船寄港が浮上した際には、飛鳥田は市職員を動員しつつ、寄港拒否に成功した。当初、飛鳥田は安全性の観点から原子力船を不安視していたものの、職員の調査を通じて、安全性をめぐる水掛け論になることを避けるべく、経済性を理由に寄港を拒否する方向性へと転じた（小堀 2017：84）<sup>74</sup>。そして、青森県知事の竹内俊吉が横浜市に原子力船についての情報を尋ねた際にも、原子力船の安全性に対する不安を明かさず、結果的に青森県への原子力船寄港を後押しした（山本 1981：336）。原子力船に対する飛鳥田の姿勢は、国策を正面から否定することなく、その横浜市に対する効果のみを無効化するものであった。

加えて、飛鳥田は翌1968年には企画調整室を設置し、飛鳥田のブレーンである田村明を

<sup>69</sup> 前掲注 63、1964年7月26日。

<sup>70</sup> 後年の飛鳥田は、自らのブレーンであった鳴海正泰に対して、「できたばかりの革新市政だからね。いろんな古いものを抱えこんでいる。一ぺんにパッと革新に変える革命じゃないのだからね。ぼく、市長やっている最中でも、われわれは改良、改革をするのであって革命をするんじゃないと、君らにもよく言っただろ」と述懐した（「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰のインタビュー」1986年8月5日、51頁）。この述懐は、飛鳥田の施政方針が既存の方向性を急進的に刷新するものではなく、漸進的な改良であったことを示している。

<sup>71</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』66頁。

<sup>72</sup> 『横浜国際港都建設基幹計画』について（「神奈川県総合計画・横浜国際港都建設基幹計画 説明会議事録」1964年2月14日）、『神奈川新聞』（横浜版1965年2月26日、横浜版4月27日、横浜版1966年7月22日）。

<sup>73</sup> 飛鳥田市長は、「港の周辺を整理して、運輸省の港湾部門は全部引っ越してきてほしい」とまで語っていた（『神奈川新聞』1965年11月8日）。

<sup>74</sup> 『神奈川新聞』（1967年5月3日、同年6月24日）、「原子力船と港」（「河合光栄文書」資料 No.18）。

その長に据えた。この組織は、事務系と技術系を横断した編成によって、技術官僚の影響力行使を希釈しつつ、総合的な立場からの企画調整を図るものであった（田村 1983 : 13）<sup>75</sup>。田村明は「それぞれがタテ割りに動き、市全体としての考え方はほとんど入る余地がない」状況で、この組織によって「市全体の立場から問題を総合的に扱える」と捉え、山下公園から蒔田公園に至るまでの広範囲な緑化計画である「緑の軸線」を推進した（田村 1983 : 一章）<sup>76</sup>。市企画調整室は、「緑の軸線」推進によって「失われがちな都市の個性を、大規模な公園・緑地・広場やオープンスペースのたくみな配置により回復させ」、それらを通じて「近代的・能率的な公害のない、しかも市民生活にとけこんだ理想的な港湾都市・工業都市・住宅都市をつくる」ことを企図していた<sup>77</sup>。また、同室は「港湾の側からだけの、拡張計画やコンテナ化は困る」という観点で、港湾局に対して、取り壊される可能性のあった赤レンガ倉庫の保全を含めた港湾計画への意見提示を展開したという（田村 1983 : 五章）。企画調整室の一連の取り組みは、工業地帯整備と港湾機能拡充に専心する二建一市港湾局に対して、総合的な観点からその色を薄め、工業化・都市化のひずみに対応した市政の展開を図る意味を有していた。

このような公園建設の構想は、海面にも展開された。1966年の総合計画では、「市民の健康的、文化的生活を営む上に必要な一大臨海公園を金沢地先海面に埋立造成」することが構想された<sup>78</sup>。金沢への臨海公園の設置は、翌1967年の港湾審議会にて委員からも提案があり、その必要性が認められるものであった<sup>79</sup>。

臨海公園の構想を含む金沢地先埋立事業は、1968年に市会で承認され、1971年には工事が始められたものの、この地区が横浜に残された「最後の自然海岸」であったことから、漁業補償や環境保全運動による抑制の機運が高まり、二度の計画変更と執行の遅滞を余儀なくされた（若林 2000 : 185-186）<sup>80</sup>。そのため、市役所内部では、港湾再開発とともに「市民とみなとを再び強く結びつける」課題認識が形成された<sup>81</sup>。

1971年、市によってまとめられた臨海公園の構想は、魚や貝が生息し潮干狩もできる広々とした砂浜をつくる、水際と海を利用したレクリエーションの場をつくることが重視されるものであった（若林 2000 : 187）。この公園は、浜部の「海の公園」と島部の「八景島」によって構成された<sup>82</sup>。とりわけ、八景島建設の背景には、「金沢区民が親しめる水辺を取り戻すこと、ただ眺められるだけではなく、水辺に出られることが重要だったので、水際線

<sup>75</sup> この点に関して、企画調整室設置後の横浜国際港都建設中期計画では、「タテ割り行政組織とそのなかに根ざしている官僚的思考」を問題視し、「個々の事業が狭いセクト主義に陥って、官僚化することを極力防ぎ、行政体制の組織原則にとらわれない新しいチームの編成によるプロジェクトワークの活用をはかっていく」とされている（『よこはま市内報』1969年3月15日）。

<sup>76</sup> ちなみに、当時の横浜市は、根岸湾工業地帯の緑化も計画した（『神奈川新聞』1968年1月25日）。

<sup>77</sup> 三木馨「都心部再開発④ 都心部のなかの緑の軸線」（『調査季報』（28））。

<sup>78</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』350頁。

<sup>79</sup> 前掲注49。

<sup>80</sup> 『横浜市史Ⅱ 第三卷（上）』67頁、『横浜の埋立』123-127頁。

<sup>81</sup> 江口昭悟「横浜港の再開発について」（『港湾』47(12)、1970年）、『神奈川新聞』（横浜版1970年5月7日）。

<sup>82</sup> 『金沢の海辺の変貌と金沢地先埋立地』29頁。

を長く得るためには島の形状がいいという判断」があったという<sup>83</sup>。

このように、飛鳥田市政は海の公園と八景島を通じて、陸上のみならず海上においても、臨海工業地帯整備、港湾機能拡充、あるいは技術官僚的な国土開発といった方向性を受容しつつも希釈していた。

#### 4-4. 広域行政の展開

東京湾には、東京港・横浜港・川崎港の三港が、それぞれ一定規模の港として存在した。経済成長に呼応する形で滞船・滞貨が顕在化していた東京湾では、三港を有機的に作動させ、その課題を解消するために、三港の調整が求められた。しかし、三港を所管する地方自治体同士は競争関係にあるため、地方自治体同士によって調整を果たし、東京湾という広域的な範囲での行政を展開することは決して容易ではなかった。

このような状況にあって、二建は三港の港湾計画を束ねあげ、東京湾という大きな単位での港湾行政を展開した。二建の活動は、地方自治体からすれば「三港の計画を見まして、忠告なり統制なり...」<sup>84</sup>と煩わしさを伴うものであったが、二建による調整がなければ東京湾における自港の立場を見出しがたいこともまた事実であった<sup>85</sup>。

1961年3月、二建が中心となって「東京湾の総合開発の萌芽」として「東京湾における港湾計画について」がまとめられた<sup>86</sup>。この計画では、三港の関係が以下のように位置付けられていた<sup>87</sup>。

「東京湾各港の共存関係については、各々その特長を活かし整備を推進する。国際貿易港としては、横浜港を従来通り主体とするが、外国貿易の伸張に対応して東京港を整備し、同港一体としてその機能をはたすものとする。千葉港は川崎港と同様に代表的工業港として整備するものとする」

これに前後する形で、二建は大きく二種類の調査活動を展開した。一つは、開発港湾の調査である。二建は、管内にて大港建設の可能性を調査し、その適地として鹿島を見出し、1950年代後半から60年代前半にかけて、鹿島港建設に向けて活動していた。もう一つは、首都圏域の貨物動向の調査であった。その一例として、神奈川県公文書館には、1964年に二建によって作成された、内陸に立地する工場の貿易需要を調査した報告書が残されている<sup>88</sup>。

1964年、運輸省港湾局は、1961年の計画を踏襲する形で、広域港湾構想を改めて提示し

<sup>83</sup> 「金沢地先埋め立て事業と共に歩んだ技術者 田中常義氏」(『よこはま港』(142)、2020年)、26頁。

<sup>84</sup> 東京都港湾局計画部長・九里良介の発言(『日本海事新聞』1960年10月8日)。

<sup>85</sup> 「座談会 新しい市政はどうあるべきか」(『みなと』(38)、1955年)。

<sup>86</sup> 『横浜港史』総論編 475頁。

<sup>87</sup> 「東京湾における港湾計画について」。

<sup>88</sup> 「東京湾周辺地域内陸工場港湾貨物調査」。

た。具体的には、外貿の中心拠点として横浜港を位置付けつつも、「将来の発展方向としては、地理的に隣接している川崎港の扇島地区に伸びるより余地がなく、又一部は東京港が分担することも適当である」とした<sup>89</sup>。

他方、この構想では、東京湾外への進出も盛り込まれた。その内容は、「今後の首都圏内の臨海性重化学工業開発の拠点としては、鹿島港周辺及び千葉県南部に限定」したほか、「関東北部の貨物は日立港等を更に整備することにより、又南西部の貨物は横須賀港の整備及び湘南地方に新しい港湾を整備する」ものであった<sup>90</sup>。これは、二建によって鹿島が開発されたことをふまえつつ、さらなる東京湾外での開発を展望したものであったと見られる。

1965年、本省の構想と連動する形で、二建は東京湾内各港の位置付けを改めた。この年の貨物量推計では、外貿定期船港として東京・横浜が位置付けられた上、川崎・横須賀・船橋・千葉・木更津のほか、1980年までに名洗港・鹿島港・日立港・茅ヶ崎港の整備が視野に入れられている<sup>91</sup>。

1967年、運輸省港湾局と二建は、一連の経過をふまえた形で、「東京湾港湾計画の基本構想」を取りまとめた。この構想では、同時代的な文脈を意識して、「快適な環境の保全と公害の予防を考慮」し、「今後湾内に造成する用地のうち、重化学工業用地は千葉港南部および木更津周辺に限る」とした上で、「外貿定期船施設は横浜港・東京港に重点をおき、川崎港にも整備」、「一般外貿不定期船施設については...将来余地として、横浜市金沢地先等を確保し、さらに相模湾に新港を開発して、東京湾の輸送需要を分担させる」形での商港機能拡充・分担を計画した<sup>92</sup>。すなわち、港湾局と二建は、東京湾内の重化学工業開発を千葉に限定し、商港整備を横浜・東京・川崎でバランス良く分担しつつ、茅ヶ崎港整備として視野に入れていた事業を相模湾新港開発と位置付ける形で、東京湾域の整備の方向性を統制した。

翌1968年3月、二建は早くも、この構想を絞り上げた。二建は、「外貿不定期船施設については...既存の横浜港・東京港・川崎港・横須賀港に加えて、千葉港および木更津港を整備する」とした<sup>93</sup>。ここでは、67年時点で計画にあった相模湾新港が削除されている。二建は、同年5月に新湘南港の経済調査に着手していた<sup>94</sup>。その結果をふまえて相模湾新港の優先順位を下げ、千葉県内の港湾整備に照準を絞ったと考えられる。

もっとも、相模湾新港については、地方自治体が消極的であった。1968年、神奈川県佐々井副知事は「新港を建設したとしても、本県に益する分は少ない」とし、運輸省の動向を牽制していた<sup>95</sup>。また、翌1969年、茅ヶ崎市会が新湘南港建設反対の請願を採択すると、県はあっさりとして新湘南港の重点を茅ヶ崎から平塚へ改めた<sup>96</sup>。結果的に、相模湾新港建設事

<sup>89</sup> 「東京湾開発構想について（説明資料）」（「東京湾開発構想について」）。

<sup>90</sup> 同上。

<sup>91</sup> 「東京湾港湾貨物量の推計」（「東京湾開発構想について」）。

<sup>92</sup> 「東京湾港湾計画の基本構想」。

<sup>93</sup> 「東京湾における広域港湾計画」。

<sup>94</sup> 『神奈川新聞』（相模・湘南版 1968年5月12日）。

<sup>95</sup> 同上。

<sup>96</sup> 『神奈川新聞』（1969年3月28日・同年10月18日）。

業は頓挫するに至った<sup>97</sup>。その点に鑑みれば、二建の方向転換は賢明な判断であったと言えよう。

千葉県内での開発は、本省レベルでの調整もあり、九十九里での大規模開発が志向された<sup>98</sup>。二建は、九十九里での開発について、大規模工業開発と大規模レクリエーション開発の両にらみで調査にあたり、1970年には両者が共存する総花的な方向性の報告書をまとめた<sup>99</sup>。

しかし、1970年代は、「東京湾時代去る」という語が地方紙の紙面におどったように、東京湾での大規模開発を容易に展開しがたい状況にあった<sup>100</sup>。この状況では、二建も「港湾事業の大型化は熟慮を要す（思いつきでは不可）」<sup>101</sup>・「これからの港湾計画というものは港湾局だけがリードしてゆくことは段々非常にむずかしくなって来る」<sup>102</sup>と認識せざるをえなかった。この段階で、二建は自局の開発事業が抑制されていることを認識し、抑制に対応した事業展開の模索を動機付けられたのである。

二建の東京湾整備とそれに伴う調査活動も、首都圏域での工業開発を回避するとともに、レクリエーション基地・流通基地としての新港建設や、既存港湾施設の再開発へと舵を切ることとなった。1972年、二建局長の久保島信弘は、「限界を最新の技術によって可能ならしめる新しいプロジェクトの実施により、遠くに押しやり…」ということを提案した<sup>103</sup>。そのプロジェクトとは、湾外への流通港湾機能分散などを含めた再配置・コンテナ埠頭やフェリー埠頭の整備・既存港湾の再開発・港湾や埋立地の緑化といったものであった<sup>104</sup>。

結果、二建の東京湾整備とそれに伴う調査活動は、レクリエーション基地建設としての九十九里開発（関 1976）・流通港湾基地建設としての常陸那珂開発<sup>105</sup>・港湾再開発としての「みなとみらい 21（MM21）」<sup>106</sup>といった方向性へ向かった。

また、港湾の建設・拡充が一区切り付いた上、日本の経済成長が下り坂となったことで、東京湾各港の調整は、多大な需要を分け合うものから減りゆく需要を分け合うものへと変容し、より困難なものとなった。二建は、依然として調整役を担ったものの、その役割を果たすことは決して容易ではなかった。この点に関して、横浜市港湾局長を務めた鶴見俊一は、以下のように回顧している。

「ある日、運輸省の大久保喜市港湾局長に呼ばれて出向すると、大久保局長は、『何とか

<sup>97</sup> 『神奈川新聞』（1970年2月26日）。

<sup>98</sup> 「港湾ニュース」（『港湾』45(11)、1968年）、65頁。

<sup>99</sup> 「九十九里地区開発調査報告書」。九十九里をめぐる政策過程については、別稿を期したい。

<sup>100</sup> 『神奈川新聞』（1970年1月1日）。

<sup>101</sup> 「昭和45年度運輸省関係綴」（「横浜市各課文書」資料No.3093）、1970年5月6日。

<sup>102</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1469頁。

<sup>103</sup> 久保島信弘「東京湾開発の課題」（『港湾』49(10)、1972年）。また、同趣旨の記事として、徳田峯夫「東京湾の新しい開発のために」（『港湾』49(7)、1972年）。

<sup>104</sup> 同上。

<sup>105</sup> 「昭和53年～54年 北関東新流通港湾計画調査委員会会議資料綴」。

<sup>106</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1490頁。



横浜港からコンテナ船を追い出してくれ。そうしないと東京港のコンテナバースが埋まらなくて困る。』という話であった。いかに私が運輸省に協力するにしても、横浜港の港湾関係業界の方々からは『どんどん東京に船が逃げて行く。いったん逃げたお客は二度と戻らないよ。局長は横浜港をどのように考えているのか。』と言われている。私は横浜市の港湾局長である。横浜港の繁栄を願わないわけではない。と、お断りせざるを得なかった。」(鶴見 2012 : 136)

そのほか、二建は東京湾全体に共通する問題として、湾内の航行の障害となっていた第三海堡について、撤去の可能性を調査してきた<sup>107</sup>。しかし、この事業も、橋脚転用の挫折や漁業補償問題で暗礁に乗り上げ、実を結ぶには至らなかった(若林 2000 : 124)<sup>108</sup>。

## 小括

本章は、横浜港港湾計画の策定過程を中心に、横浜港をめぐる中央-地方関係と政策過程を追跡してきた。その結果、以下の四点が明らかになった。

第一に、技術力を背景とする二建が中央-地方関係・政策過程の主導権を握った。二建は、自局の専門性を活かして、横浜港整備計画の基本線を決定し、その方針のもとに高島三号棧橋・山下埠頭・本牧埠頭といった埠頭群を整備し、横浜港拡充を主導した。

第二に、二建は本省港湾局から自律した形で、その活動にあたった。二建は、本省と密接に位置付けられ、本省の方針への接近を動機付けられながらも、本省での会議にて横浜市を援護射撃し、公団設置に対する横浜市の反発にも理解を示すなど、横浜市に寄り添う場面を見せた。

第三に、横浜市政は、このような二建の動向に対して、総合行政の観点から制約を加えることで、国土開発的な色彩を希釈する対応をとった。この対応戦略は、本省の動向に対する運動や総合計画に依拠した公園整備などを通じて、首長の保守・革新の違いをこえて展開され、中央主導を一定程度制約する効果を発揮した。

第四に、二建は湾外を視野に入れつつ東京湾の広域行政を展開した。具体的には、二建は東京湾の観点から各港の港湾計画に関与し、その調整を担ったほか、湾外での大港整備を模索した。

これらの動向において見出されたものは、出先機関の中央主導型行動様式と地方自治体の希釈戦略の展開であった。両者の交錯が、制約された中央主導の中央-地方関係を形作った。そして、当該関係下で政策が展開された結果として、横浜港整備が進展したと考えられる。

横浜港で見出された様相は、他の大都市港湾においても確認することが可能である。神戸港は、その好例であった。神戸港整備の過程は、所管する三建が二建に比して中央主導型行

<sup>107</sup> 『神奈川新聞』(1960年11月18日、1962年4月18日)、『日本海事新聞』(1962年7月9日)。

<sup>108</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1475-1478頁。

動様式を弱く展開した港であったため、横浜港よりも中央主導の色彩が薄い。それでも、横浜港で観察しえた制約された中央主導の四点の特徴は、神戸港にも見出しうる。

第一に、神戸港においても、三建が技術力を背景に、中央—地方関係・政策過程において強い影響力を行使していたことを見出しうる。たとえば、目玉事業のポートアイランド建設は、「原口市長と、宮崎茂一第三港湾建設局長とが相談」した結果として、「市長は、もっと大きな 200 万坪の人工島にしたかったようだが、渋々承諾した」ものであったという<sup>109</sup>。また、六甲アイランドも、三建の活動を起点に整備されたという（鳥居 1982 : 262）。このような神戸港整備の様子は、「市より運輸省の方が本腰を入れているように見える」ものであった<sup>110</sup>。

第二に、三建も本省港湾局から自律した形で、その活動にあたっていた。三建もまた、本省の方針への接近を動機付けられながらも、地方自治体と協調的な関係を構築しつつ、独自の活動を展開した。たとえば、神戸港の摩耶埠頭整備は、三建が提案した構想に対して神戸市が賛意を示すことで始動した事業であった（中道 1995 : 20）<sup>111</sup>。

第三に、神戸市政も、国土開発的色彩を希釈する事業を展開した。とりわけ、宮崎辰雄市政期には、この動向が顕著であった。1973 年、神戸市は 1971 年から行ってきた都市緑化事業グリーン神戸作戦の対象を港にも拡大し、「港湾を緑で囲み...イメージを一新しようとした<sup>112</sup>。そして、この作戦と連動する形で「より高度な環境問題の解決に対する挑戦」として、港湾施設に色彩を加えるカラー作戦も展開した<sup>113</sup>。

第四に、三建は湾外を視野に入れつつ大阪湾の広域行政を担った。1967 年、東京湾港湾計画と同時期に、大阪湾港湾計画も策定された<sup>114</sup>。当時、三建局長時代であった栗栖義明は、大阪湾の広域港湾管理を持論とし、「神戸・大阪の両港湾管理者の関係者と納得行くまで話し合いをされ、結果として氏の考えに近い形でバース配分が決定された」<sup>115</sup>。また、その延長線上で、大坂通産局・海運局とともに大阪湾での海上港湾都市建設構想を描いた<sup>116</sup>。さらには、三建は、大阪湾内の港湾計画に関与する一方、瀬戸内や山陰の開発に関心を寄せていた<sup>117</sup>。特に、三建局長時代の竹内良夫は、山陰での大規模な臨海工業地帯開発を計画した（港湾空港 2002 : 228-232）。その事業は結果的に実現には至らなかったものの、三建が二建と同様に中心湾外での大規模開発を試みたことは確かであった。

<sup>109</sup> 松浦勢一「ポートアイランドの建設」（『日本港湾こぼればな史』313 頁）。

<sup>110</sup> 『日本海事新聞』（1957 年 10 月 22 日）。

<sup>111</sup> 『七十五年のあゆみ』5 頁。

<sup>112</sup> 「港湾ニュース」（『港湾』50(3)、1973 年）、74 頁。

<sup>113</sup> 鳥居幸雄「神戸港のカラー作戦」（『港湾』50(7)、1973 年）、51-53 頁。

<sup>114</sup> 栗栖義明「大阪湾港湾計画について」（『港湾』44(10)、1967 年）。

<sup>115</sup> 中村龍二「我が師、栗栖義明」（『栗栖義明を偲んで』）、184 頁。

<sup>116</sup> 「港湾ニュース」（『港湾』47(1)、1970 年）111 頁。

<sup>117</sup> 『日本海事新聞』（1957 年 1 月 7 日）。

## 5. 名古屋港港湾計画の策定

横浜港が制約された中央主導の中央－地方関係の下で整備されていた頃、同じ大都市港湾の名古屋港では異なった様相を呈していた。横浜市が単独で港湾管理者となっていた横浜港に対して、名古屋港では愛知県・名古屋市が共同で設立した一部事務組合の名古屋港管理組合が港湾管理者となっていた。また、1960年代のコンテナ埠頭整備の機運が高まった際、横浜港や神戸港では外貿埠頭公団が進出した一方、名古屋港では名古屋港コンテナ埠頭会社が設立され、この会社を中心に埠頭が整備された。

本章では、名古屋港における港湾計画策定を追跡することで、横浜港や神戸港とは異なった大都市港湾をめぐる中央－地方関係と政策過程の展開を見出す。

### 5-1. 管理組合の形成と展開

名古屋港は、国家的に整備されなかった港でありながら、行政資源の豊かな愛知県・名古屋市の自主的な管理・運営によって発展し、大港として機能するに至った港である。その背景には、管理組合を中心として、地方自治体が安定的かつ積極的に港湾を整備しえたという状況があった。

1951年3月、名古屋港の管理主体として設置された管理組合組織は、県・市の影響力が対等となる形で設立された<sup>1</sup>。たとえば、名古屋港の管理者は県知事・市長が2年の任期で交互に担い、管理者に就いていない首長は、港湾計画を決定する名古屋港審議会の議長を務めることとされた。また、予算案などを議決する管理組合議会が設置され、愛知県議会議員8名と名古屋市議会議員8名が同議会の議員も兼ねることとされた。さらには、管理組合にかかる経費は県・市で折半することとされた。このような組織構造は、名古屋港整備に対して、県・市の民主的統制が調和的に及ぶことを可能にした。

このように広域自治体と基礎自治体が共同で一部事務組合をつくり、なおかつ安定的に運用する事例は貴重である。たとえば、港湾法成立後、東京港・横浜港では京浜ポート・オーソリティが構想されたものの、横浜市の反発により成立しなかった<sup>2</sup>。また、1964年に設立された北九州港管理組合は長続きせず、約10年後の1974年に解散した。

管理組合が安定的に設置・運用された背景には、桑原幹根愛知県知事の意向があった。1951年5月、愛知県知事に就任した桑原は、知事選の公約に名古屋港整備を盛り込んでおり、就任後も名古屋港整備を重要な事業として位置付けた（桑原1969：138；1979：123）。

桑原が名古屋港の重要性を見出した理由は、二点あった。

一点は、名古屋港の整備不足が顕著だったことである。当時の名古屋港は、戦前から中央政府の助力を得て整備されていた横浜港や神戸港とは異なり、施設が整っていなかった。そのため、「港湾能力はすでに飽和状態」で、整備をしなければ貿易量が頭打ちになると予想

<sup>1</sup> 『名古屋港管理組合三十年史』序章。なお、管理組合設立をめぐる政治過程や管理組合職員人事についての立ち入った分析は、別稿を期したい。

<sup>2</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1451頁。

されていた（桑原 1974：213）。

もう一点は、桑原が工業化の進展を志向していた点である。既述の通り、当時の地方自治体は、財源増加の手段として工場誘致に乗り出す傾向にあった（本論文 3-3-a.）。桑原知事もまた、農業・工業用水として愛知用水の整備に着手したほか、東海製鉄などの工場誘致を通じた工業振興によって県勢の発展を試みた<sup>3</sup>。桑原はこのような工業振興策の一環として、名古屋港での工業港機能拡充を重視した（桑原 1979：163）。

ただし、発足当初の管理組合は、「どういう仕事をやるのか、港湾管理者はどういうことをやるのか、さっぱり見当がつかなかった」<sup>4</sup>。管理者たる桑原知事も、港湾の整備に関心を寄せていたものの、管理組合に対して細かな指示を出し得なかった（桑原 1979：166）<sup>5</sup>。そのため、管理組合では専任の副管理者職を設置し、県庁・市役所の外部から専門的な人材を登用することで、組織資源の補充を試みた。

1952年1月、管理組合は副管理者として運輸省第四港湾建設部部長の前田一三を招聘した<sup>6</sup>。前田は、1968年1月に体調の不安を訴えて辞職するまでの16年間、副管理者の任にあり続けた<sup>7</sup>。

前田は、工業港機能拡充を起点に、商港機能を拡充させる展望を有していた。具体的には、前田は「商業港の整備が工業港建設のおかげ」であり、管理組合が造成した土地を企業に売却することで採算がとれる工業港整備をしているからこそ、商業港整備が成り立つと考えていた（前田 1968：131）。この展望は、工業振興を起点に県勢を発展させる桑原知事の志向に類似するものであった。

結果、1950年代の名古屋港整備は、桑原知事の施政方針を背景に、前田副管理者が辣腕をふるう形で、工業港機能拡充を中心に進められた。重化学工業化を志向した愛知県地方計画（1958年策定）の作成作業と並行して<sup>8</sup>、管理組合は工業用地造成と工場誘致に取り組み、工業港機能を拡充した<sup>9</sup>。その過程は、横浜港整備とは対照的に、港湾局・港湾建設局の関与をほとんど受けないものであった。具体的には、1959年の第二稲永埠頭整備に至るまで国の直轄事業が行われていなかったほか、管理面でも管理組合が港務・無線電信・信号施設を一元的に運営するなど、独自色が表出していた<sup>10</sup>。

1950年代の工業振興・工業港整備は、愛知県の財政的資源を拡大した<sup>11</sup>。1961年度から1973年にかけての愛知県は、事業税を中心とする潤沢な県税収入によって、70%前後の自

<sup>3</sup> 「愛知県議会会議録」（1964年3月3日、1966年3月8日）。

<sup>4</sup> 「座談会 名古屋港管理組合発足十五年の歩み」（『月刊名古屋港』15(2)、1966年）、12頁。

<sup>5</sup> 「前田さんと名古屋港」（『月刊名古屋港』26(7)、1977年）、9頁。

<sup>6</sup> 『中部日本新聞』（1952年1月11日）。

<sup>7</sup> 『中日新聞』（1968年1月10日）。

<sup>8</sup> 県職員であった松尾信資は、「愛知県の将来の発展の重点は、名古屋港の整備と臨海工業地帯の建設を進め、これを中心にした産業配置の計画に重点が置かれなければならない」状況であったと当時を回顧している（松尾 1983：158）。

<sup>9</sup> 『愛知県史通史編9現代』229-231頁。なお、1962年に策定される新愛知県地方計画でも工業振興の基調は変わらない（『愛知県史通史編9現代』410頁）。

<sup>10</sup> 「港湾管理運営に関する座談会」（『港湾』35(9)、1958年）6頁。

<sup>11</sup> 1960年代初頭、愛知県は工場新增設件数で全国一を記録した（『日刊工業新聞』1962年8月27日）。

主財源比率を維持し、地方交付税の不交付団体であり続けた<sup>12</sup>。地方交付税を交付されない財政状況は、愛知県の自律的な政策決定を可能にした（桑原 1979 : 425）<sup>13</sup>。

一連の動向によって、愛知県・名古屋市・管理組合は、拡充した組織資源を動員して戦後復興期の名古屋港整備を軌道にのせた上で、財政的資源の拡充にも成功した。かくして、県・市・管理組合によって名古屋港を自律的に管理する体制が整った。

しかし、1959年には、伊勢湾台風が発生した。この台風では、愛知県を中心に多くの死傷者が出たほか、各地で大規模な浸水などの被害が生じた。名古屋港でも 5.31m という史上最大の異常潮位を観測し、港湾施設に大きな被害を受け、港湾機能が麻痺するに至った<sup>14</sup>。

運輸省の関心が京浜港・神戸港に集中しており、名古屋港がその眼中になかったとしても、このような大災害は看過しえない。今後の災害に対応するための防災事業として、高潮防波堤を築くこととなり、この事業を実施するための組織として二建名古屋港工事事務所（以下、**名港事務所**）が発足した<sup>15</sup>。この事業の策定では、高潮の抑制が強調された。当時の名港事務所所長である栗栖義明は、高潮防波堤を建造する上で問題となる漁業補償や利便性との兼ね合いについて言及せず、あくまでも技術的な観点から防波堤による高潮の抑制を説明している<sup>16</sup>。すなわち、港湾を取り巻く他の主体やその利益については、この時点では埒外にあったと言える。

1961年、運輸省の独立した地方部局として、五建の前身である伊勢湾港湾建設部（以下、**伊勢建**）が設置された。伊勢建は、名港事務所では高潮防波堤を短期間に完成させられないとして、その遂行を担うために設置された組織である<sup>17</sup>。この組織は、新たに設置されたものの、職員は二建出身者が 70% を占めていた<sup>18</sup>。また、伊勢建の工事計画は、名港事務所時代の考え方を踏襲していた<sup>19</sup>。よって、伊勢建の設置は、高潮対策を目的にした工事事務所の再編成と考えられる。それゆえ、伊勢建の主任務は、名港事務所が担っていた高潮対策であり、その具体策としての高潮防波堤の建設であった<sup>20</sup>。

それでも、国の出先機関が拡充されながら、地方自治体を中心となって名古屋港を管理する体制は、揺らがなかった。この点は、高潮防波堤の開口部をめぐる決定に見出しうる。

高潮防波堤の建設は、伊勢建にとって容易な事業ではなかった。大きな懸案事項となったのは、開口部という船舶が航行するために開かれた空間である。開口部は、防災の観点では、高潮をより上手く制御するためには狭い方が望ましい<sup>21</sup>。一方で、開口部を狭くすればする

<sup>12</sup> 『愛知県史通史編 9 現代』 432-434 頁。

<sup>13</sup> 「愛知県議会会議録」（1963年3月4日）。

<sup>14</sup> 『名古屋港開港 100 年史』 170-173 頁。

<sup>15</sup> 『名古屋港開港 100 年史』 174-175 頁。

<sup>16</sup> 栗栖義明「第二港湾建設局名古屋港工事事務所の発足に当って」（『月刊名古屋港』 9(6)、1960年、4-7頁）。

<sup>17</sup> 『二十年史』 7 頁、「名古屋港及び四日市港の高潮防波堤の施工計画について」 1-3 頁。

<sup>18</sup> 『二十年史』 9 頁。

<sup>19</sup> 「名古屋港及び四日市港の高潮防波堤の施工計画について」 1-3 頁。

<sup>20</sup> 幸野弘道「高潮防波堤に全力」（『月刊名古屋港』 11(1)、1962年、16 頁）。

<sup>21</sup> 「名古屋港高潮防波堤建設資料 第 2 編」 326 頁。

ほど、船舶の航行には制約が生じる。伊勢建は当初、主開口部を 350m・副開口部を 50m と設定していたが、これに対し日本船主協会や名古屋港運業会などの業界団体から「せますぎ」との批判が寄せられた<sup>22</sup>。

伊勢建が管理組合とともに選択した方針は、当初案よりも開口部を広げることであった。高潮対策のために設置された伊勢建にとって、防災は最も優先すべきものであると言える。そのため、伊勢建は本来であれば狭い開口部を志向するはずで、名港事務所時代と同様に高潮の抑制を強調することが自然である。ところが、伊勢建は設置当初の方針を弛緩する形で、業界の意向を受けて開口部を広げることに舵を切った。この方針は、防災の観点を重視する建設省によって批判された<sup>23</sup>。その批判には、「運輸省と管理組合も“不本意ながら”同調せざるをえなかった」ものの、最終的な決定は、埋立事業の進展後に開口部を広げるという伊勢建と管理組合の意向が通るものとなった<sup>24</sup>。すなわち、伊勢建は設立当初に重視していた防災に固執せず、管理組合とともに機能面を重視し、その実現に助力した。

当時の名古屋港の状況は、伊勢建の判断に親和的である。具体的には、背後地の重化学工業の成長によって輸出高の好調が見込まれていたほか<sup>25</sup>、入港・寄港する船舶も増加しており<sup>26</sup>、飛躍を期待されていた。また、大名古屋港振興会が港勢の予想以上の進展を理由に、現行の港湾計画に代わる整備案を提示する動きもあった<sup>27</sup>。そのため、当時の名古屋港関係者にとっては、港内の円滑な船舶の航行の要請は強いものであり、伊勢建が防災に固執せず機能面への配慮を見せたことは、時宜に適った対応と捉えられる。

伊勢建が担った事業は、高潮防波堤の建築工事に限られない。伊勢建は管理組合とともに、高潮防波堤の建設に関する漁業補償の交渉にもあたっていた。背景には、管理組合の協力要請があった<sup>28</sup>。伊勢建の職掌は、法的には工事の実施・設計に関することとされている（運輸省設置法 43 条の 2）。漁業補償の交渉は、伊勢建にとって本分ではないだろう。それでも伊勢建はこの業務を引き受け、なおかつ緩慢な姿勢を見せることなく担当していたようで、管理組合職員の筆致は伊勢建に好意的であった<sup>29</sup>。

伊勢建の一連の活動は、高潮対策のために設置された伊勢建が、名古屋港における自らの位置付けを柔軟に設定した過程と捉えられる。伊勢建は、中央省庁の意向を体現する組織として活動したというよりも、むしろ管理組合や業界団体に歩調を合わせ、地方後方支援の姿勢を示す形で活動した。

1964 年 6 月 1 日、伊勢建の局への昇格が決定し、愛知・三重・静岡の三県の港湾政策を

<sup>22</sup> 『日刊工業新聞』（1963 年 8 月 23 日）。

<sup>23</sup> 『中部日本新聞』（1964 年 1 月 14 日）。

<sup>24</sup> 『中部日本新聞』（1964 年 2 月 13 日）。

<sup>25</sup> 『日本海事新聞』（1963 年 1 月 8 日）。

<sup>26</sup> 『日本海事新聞』（1963 年 12 月 7 日）。

<sup>27</sup> 『中部日本新聞』（1963 年 1 月 9 日）。

<sup>28</sup> 長谷川一一「名古屋港臨海工業地帯の造成にともなう漁業補償 —高潮防波堤の建設とその関連—」（『月刊名古屋港』14(1)、1965 年）、29 頁。

<sup>29</sup> 同上、22 頁。

所管する出先機関として五建が誕生した。この組織再編成は、中部経済圏の発展に伴う事業量増大に対応するため、臨時に設置された伊勢建に代えて、恒久的な組織を設置する動きとして説明される<sup>30</sup>。すなわち、五建の成立は、名古屋港にとって同港を所管する出先機関の拡充である。

名古屋港が地方自治体の主体的な管理のもとに発展したことに鑑みれば、台風一過の名古屋港において、伊勢建のような臨時の組織はともかく、五建のような恒常的な出先機関は、管理組合の主体的な管理を脅かす存在と捉えられたとしても不自然ではない。実際に、伊勢建晩年には、管理組合関係者が、国の直轄事業の増加によって管理組合の自主性が損なわれることを懸念していた<sup>31</sup>。

しかし、愛知県・名古屋市において、五建設立に反対する動きは顕在化していない<sup>32</sup>。伊勢建から五建への再編成は、穏やかに実現したと見られる。実際に、高潮防波堤をめぐって、五建は伊勢建と同様に、反発する艇団体への対応などにあたったほか<sup>33</sup>、開口部建設について伊勢建時代の方針を具体化する形で計画した<sup>34</sup>。

地方後方支援型行動様式を展開しえた伊勢建・五建は、県・市の主体的な名古屋港管理に親和的であった。結果、名古屋港では、県・市・管理組合が事業を牽引するのに対して、伊勢建・五建がそれを後方支援する形で、整備が進められることとなった。

## 5-2. コンテナ化と中京外貿埠頭公団の不進出

### 【金城埠頭をめぐる本省と地方自治体の中央—地方関係】

1960年代の名古屋港では、1950年代の工業港整備が一区切りを迎える中で、商港整備の必要性が認識され、商港機能の拡充が企図された。その議論の中心が13号地埠頭である。管理組合は、1961年に港湾計画の一部変更で商港の整備・拡充を盛り込み、1963年の改訂港湾計画で13号地埠頭の整備案を具体化させた上で<sup>35</sup>、翌1964年12月には13号地埠頭利用構想試案と題した利用計画をまとめ上げた<sup>36</sup>。そして、1960年代後半には、商港整備の機運の高まりを受けて、13号地埠頭は金城埠頭へと改名され、その整備は本格的に進められた。

しかし、商港埠頭の必要性を認識した組織は、管理組合に限られない。港湾政策を所管する運輸省港湾局は、公団を設置し、公団を通じて商港埠頭整備にあたることを画策した。

管理組合は、港湾局の一連の動きに対し、警戒・反発した。1963年に示された港湾公団

<sup>30</sup> 『日本海事新聞』（1964年1月27日）、および「運輸省設置法の一部を改正する法律」（『官報』1964年6月17日、資料版第11251号）。

<sup>31</sup> 長谷川政雄「名古屋港整備の問題点について」（『月刊名古屋港』13(1)、1964年）、24-25頁。

<sup>32</sup> これに対して、静岡県は反対の姿勢を示していた（『第二港湾建設局のあゆみ』1488頁、『二十年史』206頁）。

<sup>33</sup> 『中部日本新聞』（1964年6月16日）、『中部日本新聞』（1964年8月2日）。

<sup>34</sup> 『名古屋港高潮防波堤建設資料』第1編、68頁。

<sup>35</sup> 名古屋港管理組合「名古屋港改訂港湾計画（案）」（『月刊名古屋港』12(8)、1963年）、2-5頁。

<sup>36</sup> 「十三号地埠頭利用構想試案」（『月刊名古屋港』14(1)、1965年）、15頁。

構想は、名古屋港審議会の議論の俎上にあげられ、前田副管理者によって「受け入れていくかということについては、多分に問題がある」と否定された<sup>37</sup>。また、1965年に示された外貿定期船埠頭事業団構想は、管理組合議会の緊急議員総会で、地方自治の侵害と港湾行政の二元化への懸念などを理由に、全会一致での反対決議が為された<sup>38</sup>。そして、「とくに名古屋港の場合、金城ふ頭は将来名古屋港の中心となるもので港湾管理者の権限が薄くなる」ことを理由に、横浜・神戸港と連絡をとりつつ慎重に検討することも併せて決められた<sup>39</sup>。

管理組合の警戒・反発を受け、運輸省は名古屋港への公団設置の保留を決定した。具体的には、対象としていた港の中でも特に横浜港と神戸港を重視し、両港との交渉に全力を傾注し、名古屋港と門司港を放置することにした<sup>40</sup>。反発を示していた二港（横浜・名古屋）で対応が分かれた理由は、名古屋港が「中間港であり、貨物の積み降ろしが少ない」ためと報じられている<sup>41</sup>。

この動きに対し、管理組合は、一方では公団案の拒否によって横浜・神戸港と比べて整備が遅れることを懸念しつつ、もう一方では公団案の受諾によって名古屋港整備が集権化されることを懸念していた。当時の桑原知事の議会答弁は、端的にこの点を表わしている。桑原知事は、1965年9月に県議会で「横浜港あるいは神戸港に立ち後れしないという考え方で「無理に名古屋港としては反対すべきではない」と答弁した一方<sup>42</sup>、半年後の1966年3月には管理組合議会において、公団が自治権侵害にあたるとする質問に対し「全く同感」と答え、「まことに遺憾千万」と公団構想を批判した<sup>43</sup>。

したがって、金城埠頭の整備をめぐる港湾局と地方自治体の中央－地方関係は、決して良好と言えるものではなかった。港湾局が事業団・公団による港湾整備への関与を示したことに対して、管理組合はその動きを集権的なものと捉えて反発した。かくして、運輸省本省と地方自治体の間には、対立点をはらむ中央－地方関係が形成された。

1960年代後半、港湾局と地方自治体の関係性は、より緊張感を伴うものとなる。コンテナ船の海外からの入港が現実化する中、港湾局がコンテナ埠頭整備に対応した外貿埠頭公団を打ち出すと、地方自治体はこの対応を迫られることとなった。

当時の港湾局にとって、公団進出における中京地区の位置付けは、あくまでも京浜・阪神の次点であった。同局は、公団を「京浜・阪神の二本立て」で打ち出す方針を固めており<sup>44</sup>、佐藤港湾局長は阪神外貿埠頭公団の出先機関によって名古屋港を所管する可能性を示唆した<sup>45</sup>。

<sup>37</sup> 「名古屋港審議会会議録」（1963年8月29日）。

<sup>38</sup> 『中日新聞』（1965年8月3日）、『中部経済新聞』（1965年8月3日）。

<sup>39</sup> 『日刊工業新聞』（1965年8月7日）。

<sup>40</sup> 『日本海事新聞』（1965年8月31日）。

<sup>41</sup> 『中日新聞』（1965年9月1日）。

<sup>42</sup> 「愛知県議会会議録」（1965年9月25日）。

<sup>43</sup> 「名古屋港管理組合議会会議録」（1966年3月26日）。

<sup>44</sup> 『日刊工業新聞』（1967年2月8日）。

<sup>45</sup> 『日本海事新聞』（1967年2月8日）。



その背景には、コンテナ化以前の公団をめぐる構図があった。既述の通り、名古屋港における公団設置の保留は、貨物の積み卸しという点で神戸・横浜に分があったことと、管理組合議会を中心に反発があったことの二点に拠る。この二点は、コンテナ化以後の公団をめぐる政治過程にも残存していた（紅村 1975：13）<sup>46</sup>。

それでも、名古屋港ではコンテナ化に向けた対応が進められた。桑原県知事は、ただちにコンテナ埠頭を整備しえない遅れを取り戻すため、コンテナ埠頭に準じた施設として、金城埠頭へのセミコンテナヤード建設を計画するとともに、公団の誘致を模索する動きを見せた<sup>47</sup>。また、名古屋財界は、1968年度の中京外貿埠頭公団の予算化を目指し<sup>48</sup>、東海地方を訪れた通産大臣の菅野和太郎らにコンテナ基地建設などを要望した<sup>49</sup>。

しかし、こうした動きに対する運輸省の反応は冷淡であった。1968年5月14日、運輸省港湾局長の宮崎茂一は、記者会見にて「名古屋港の外貿埠頭公団構想は現地から設立の要望が強いので、運輸省としても考えている」ことを述べた<sup>50</sup>。これに対し、名古屋港関係者は歓迎の意を示して早期実現を期待したが<sup>51</sup>、宮崎港湾局長が翌月の記者会見にて「時期尚早」という見解を明らかにしたため<sup>52</sup>、その期待は見事に打ち砕かれた。

とはいえ、成立した外貿埠頭公団の活動も、順調ではなかった。たとえば、京浜外貿埠頭公団は、大井コンテナ埠頭の用地買収をめぐる東京ととの交渉が難航し<sup>53</sup>、用地買収交渉の合意後も建設費をめぐる東京と対立した<sup>54</sup>。しかも、公団の具体的な貸し付け基準を定める政令は、公団成立から1年が経過した1968年10月の時点で、公布される見通しが立っておらず<sup>55</sup>、公団の活動基盤は脆弱なものにとどまっていた。

こうした状況の中で、名古屋港では、次第に外貿埠頭公団の誘致を躊躇する空気が醸成されていった。すなわち、表面上は公団設置を要望しながらも、水面下では運輸省本省や公団に拠らない形での整備が模索され始めた。桑原県知事の管理組合議会での答弁は、この点を端的に表わしている<sup>56</sup>。

「せっかくできました外貿埠頭公団の事業の進捗状況は必ずしも順調でなく、遅々として進んでいないというふうなことでございますので、そういったしますと外貿埠頭公団そのもののあり方にも検討を加えなければならぬ...一体、名古屋港がこういう問題に膠着していいかどうか。むしろ独自の計画をもっていかなければならぬのじゃないか」

<sup>46</sup> 「座談会 名古屋港とコンテナ ―名古屋コンテナ埠頭(株)設立に至る経過と基地建設の意義―」（『月刊名古屋港』20(3)、1971年）。

<sup>47</sup> 「名古屋港管理組合議会会議録」（1967年11月24日）。

<sup>48</sup> 『日刊工業新聞』（1967年6月16日）。

<sup>49</sup> 『中日新聞』（1967年7月8日）。

<sup>50</sup> 『日本海事新聞』（1968年5月15日）。

<sup>51</sup> 『日本海事新聞』（1968年5月21日）。

<sup>52</sup> 『日本海事新聞』（1968年6月12日）。

<sup>53</sup> 『日本海事新聞』（1968年3月12日）。

<sup>54</sup> 『日本海事新聞』（1968年8月1日）。

<sup>55</sup> 『日本海事新聞』（1968年10月19日）。

<sup>56</sup> 「名古屋港管理組合議会会議録」（1968年11月20日）。

公団の積極的支持を躊躇する名古屋港にとって、新たな整備案を本格的に検討する契機となったのは、海運業界の動向であった。海運業界は、公団設立に際して必要資金の4割を負担させられることになり、運輸省に対する不満を抱えていた<sup>57</sup>。また、海運業界は名古屋港にも関心を抱いており、名古屋港への拠点設置を試みていた<sup>58</sup>。そのため、海運業界は、管理組合が公団に拠らないコンテナ埠頭整備方法を相談した場合、交渉に応じる可能性を十分に見込める存在であった。

そこで、管理組合副管理者の紅村文雄は、海運業界との交渉にあたり、連携を約することに成功した（紅村 1975：26-45）。具体的には、紅村副管理者は、海運業界に対して、港湾管理者・船社の協働による埠頭会社設立を打診し、了承された。その結果、1969年4月には、管理組合と海運業界の共同出資で名古屋コンテナ埠頭会社（Nagoya Container Berth Co.；以下、**NCB**）の設立について合意が成立した。

管理組合と海運業界の連携によって、NCBの設立が合意されたことは、運輸省に対して大きな衝撃を与えた。当時、運輸省港湾局管理課に在籍していた松村義弘によれば、運輸省にとって、海運業界における公団の低評価と、海運業界の名古屋港でのコンテナ埠頭整備の要望が「非常なショック」であり、これを受けてワーキンググループを作るに至ったという<sup>59</sup>。この期に及んで、運輸省本省は、これまで等閑視していた名古屋港の問題に対し、はじめて真摯に向き合うことを迫られた。

1969年5月13日、宮崎港湾局長はNCB案について「このような方式は成り立たない」と実現可能性を否定しつつ、省内で調査・検討を始めたことを語った<sup>60</sup>。その背景には、各港が埠頭会社による整備を志向し、公団不要論が台頭することへの懸念があった<sup>61</sup>。折しも、京浜外貿埠頭公団が抱えていた大井コンテナ埠頭問題は未だに解決しておらず<sup>62</sup>、この懸念は現実味を帯びつつあった<sup>63</sup>。

その後、運輸省港湾局は、中京外貿埠頭公団の設置を打ち出し、NCB案への反対を顕在化させた。同局は5月下旬の時点で、国の統制を条件にNCBを認める方針であったものの<sup>64</sup>、6月以降は公団ありきの姿勢を表面化させていった。具体的には、6月下旬にNCBを「その他の方法の一つ」と位置付けたことを皮切りに<sup>65</sup>、7月上旬に局長自らNCBを埠頭地区の私有化として否定し、公団方式が最も望ましいことを明言した<sup>66</sup>。また、8月中旬には運輸大臣の原田憲が名古屋を訪れ、「国益上、公団方式が望ましい」と語り、NCB案につ

<sup>57</sup> 『日本船主協会 20年史』、815-816頁。

<sup>58</sup> この意向は、後に名古屋コンテナターミナル会社設立の動きとして顕在化している（『日刊工業新聞』1968年9月8日）。

<sup>59</sup> 『名古屋コンテナ埠頭十年史』44-45頁。

<sup>60</sup> 『日本海事新聞』（1969年5月14日）。

<sup>61</sup> 『日本海事新聞』（1969年5月21日、5月26日、5月27日）。

<sup>62</sup> 『日本海事新聞』（1969年5月26日）。

<sup>63</sup> 実際に、翌6月には、アメリカの海運業者が京浜外貿埠頭公団に対し、本牧埠頭の私設埠頭としての整備・延長を打診する動きがあった（『日本海事新聞』1969年6月3日、6月11日）。

<sup>64</sup> 『日本海事新聞』（1969年5月30日、5月31日）。

<sup>65</sup> 『日本海事新聞』（1969年6月21日）。

<sup>66</sup> 『日本海事新聞』（1969年7月2日）。

いて「そんなことは考えられない」と一蹴した<sup>67</sup>。そして、その後の運輸省は、予算を所管する大蔵省の反対を受けながらも「代案用意は考えていない」として、公団案に固執する姿勢を見せ続けた<sup>68</sup>。

では、管理組合は運輸省の動きを、どのように捉えていたのだろうか。管理組合幹部の議会答弁には、公団案を肯定的に捉えたものが散見される<sup>69</sup>。この種の議会答弁のみを素直に読めば、管理組合が運輸省に反発することなく公団案の実現を求めていたという解釈も可能であろう。しかし、管理組合幹部は、こうした議会答弁の裏で公団案への不安を吐露し、NCB案を正当化していた。たとえば、桑原県知事は、県議会において、中部財界の会合である東海経済懇話会にて「外貿埠頭公団方式にはいろいろ問題がある」一方で「それに代わって出てきた会社方式は良い案」と発言したことを問われ、その点を否定せずに以下のような答弁を行っている<sup>70</sup>。

「…両埠頭公団におきましてもその実績必ずしも芳しくないのをごさいますて、いろいろと批判も起こっておるような次第でございます。そういう際におきまして、同様なものをここに作るということもどうか。」

紅村副管理者は、運輸省のNCBに対する反対姿勢が既に顕在化していた時期に、地元紙の取材に対してNCBについて「船社が自分たちでつくる一まことに当然」であり「本来の姿」と形容した<sup>71</sup>。また、紅村は、後日談として、NCBの正当性が「外貿埠頭公団の場合よりも国の干渉が少なく」済む点にあり<sup>72</sup>、「外貿埠頭公団よりは港湾管理者の意思が反映されやすい」ために「自治的管理の観点から…評価できる」（清野・紅村 2000：164）と述べている。すなわち、紅村副管理者は公団を運輸省による統制と関連づけて理解しており、その点をふまえて公団案よりもNCB案を好んでいたと考えられる。

結果的に、1970年1月19日、運輸省は中京外貿埠頭公団の設置を諦め、NCB方式による名古屋港コンテナ埠頭整備が確実となった。この前後には、これまでの経緯を凝縮したような動きが見受けられる。

運輸省は公団案を断念する直前まで、公団の設置を主張していた。1970年1月8日、地元で再びNCB案を求める動きが顕在化しており、これに対して運輸省港湾局が「同構想をそのまま容認するわけにはいかない」という方針であることが報じられた<sup>73</sup>。同10日には、これを裏づけるかのように、栗栖港湾局長が「中京外貿埠頭公団実現の方針は変えていないが、これが不可能となった場合の方策としては内容が既存公団に近いもので整備する」と語

<sup>67</sup> 『中部経済新聞』（1969年8月19日）。

<sup>68</sup> 『日本海事新聞』（1969年11月12日）。

<sup>69</sup> 「名古屋市会会議録」（1969年9月29日）、「名古屋港管理組合議会会議録」（1969年11月18日）。

<sup>70</sup> 「愛知県議会会議録」（1969年7月2日）。

<sup>71</sup> 『中部経済新聞』（1969年7月30日）。

<sup>72</sup> 「名古屋港管理組合議会会議録」（1972年3月29日）。

<sup>73</sup> 『日本海事新聞』（1970年1月8日）。

っている<sup>74</sup>。

一方で、管理組合らは1月初頭には特筆すべき動きを見せていないものの、運輸省の中京外貿埠頭公団の設置断念が決まると歓迎の意を表し、早速にNCB設立の動きを本格化させた<sup>75</sup>。紅村副管理者に至っては、公団案の交渉過程について「バカのひとつおぼえ」という表現を交えて回顧した<sup>76</sup>。

1970年12月11日、NCBが正式に発足した。その役員人事は、管理組合と海運業界の幹部がともに名を連ねるものであった。こうして、名古屋港では、運輸省との関係の強い公団ではなく、管理組合の意向をより反映しやすい埠頭会社が成立し、その下でコンテナ埠頭を整備する体制が整った。

### 【金城埠頭をめぐる出先機関と地方自治体の中央—地方関係】

一方、五建と地方自治体の中央—地方関係は、運輸省本省と地方自治体の関係とは異なった様相を呈していた。その様相は金城埠頭利用計画の策定過程に見出しうる。

金城埠頭利用計画は、五建と管理組合が協働する形で策定された。具体的には、1964年12月に管理組合が試案を作成し、それをもとに1966年3月に五建を中心とする金城埠頭利用計画委員会が金城埠頭利用計画をまとめ上げた。そして、管理組合が同計画の最終確認を行い、1968年10月5日に名古屋港審議会にて承認された。一連の過程では、五建と愛知県・名古屋市が対立する様子は見出しえない。

1965年7月、五建を中心に金城埠頭利用計画委員会が組織された。委員会の本部は五建に置かれ、五建局長の寺西弘治が会長を務めた。寺西は、1965年8月から翌1966年2月に至るまでの約半年間に5度の会議を招集した。

ただし、この委員会は五建を中心に設置されたものの、五建が強大な権限を握るものではなかった。全14名の構成員は、4名の五建職員・4名の地方自治体職員・6名の有識者から成っている<sup>77</sup>。同委員会において地方自治体職員は排除されておらず、地方自治体の意向とは異なる議論が為された場合には、委員会の内外で異議を唱えられる環境にあった。

また、計画を策定する方法についても、いずれかの主体を排除する意図は見られない。具体的には、計画策定は市計画局・管理組合技術部職員による都市計画・港湾計画の説明に始まり、これをもとに議論した上で、五建職員1名と有識者5名が利用計画案を作成し、最終的には各案の「最大公約数的な構想を定めよう」という方針で進められた<sup>78</sup>。

最も重要な計画の内容面でも、委員会は管理組合の方針をほとんど変更していない。まず、上屋・倉庫・野積場といった港湾機能施設については、1963年に策定された名古屋港港湾計画に準拠している。管理組合の試案で指摘されていた諸施設（各種厚生施設・車両ターミ

<sup>74</sup> 『日本海事新聞』（1970年1月12日）。

<sup>75</sup> 『中部経済新聞』（1970年1月21日）。

<sup>76</sup> 『日本経済新聞』（1970年1月23日）。

<sup>77</sup> 「金城埠頭利用計画書」、9頁。

<sup>78</sup> 同上、15頁。

ナル・高架道路など)も、それぞれ計画に盛り込まれた。また、同試案の目玉である国際展示場も誘致につとめる方針が示され、公園緑地についても公園緑地に限らず緑を多く取り入れる方針として反映された。ほぼ唯一、変更がなされたのは、金城埠頭への鉄道敷設である。具体的には、試案では金城埠頭内に引き込むこととされた鉄道は、委員会の計画には反映されなかった。したがって、委員会は管理組合の要請を受けて、各施設に充てる面積などを検討・具体化する過程において、鉄道敷設の一点を除き、方針転換には踏み切っていない。

こうした過程を経て、1966年3月に金城埠頭利用計画書が完成し、同年5月に公表された。そして、この計画書は管理組合へと引き渡され、彼らの裁断を経て正式に予算化されることになった。

管理組合は、この計画書を好意的に受け止めた。当時の報道では、前田副管理者は「五建からの計画案を尊重し、ベストプランをにつめてから議会にはかる」と述べている<sup>79</sup>。

1968年の名古屋港審議会にかけられた管理組合による最終案は、五建を中心に策定された計画書の方針を継承している。具体的には、同案では①道路を中心とする輸送体系の確立、②国際見本市会場などの秩序だった配置、③緑化などによる美観の三点を柱としているが<sup>80</sup>、この三点の柱はいずれも当該計画書において重視された点であった。

名古屋港審議会では、五建局長と管理組合幹部のほか、関係する出先機関局長と市町村長が参加していたが、同案は無事に承認された。審議の過程では、副管理者を引退した前田一三が道路拡幅の必要性を述べ、桑原県知事が見本市会場への交通の便を不安視して将来的な鉄道延伸を希望したが、同案の趣旨に対する本質的な疑問・批判は無かった<sup>81</sup>。

NCB構想浮上後も、五建と管理組合の関係が悪化した様子は見られなかった。当時、企画課長を務めていた小沢栄によれば、五建は「対外的には本省の協力な(原文ママ)指導とコンテナ埠頭の誘致運動に代表されるような各港湾管理者の主張の間であって右往左往した」<sup>82</sup>という。それでも、当時の五建には、地方自治体に対して本省の意向に沿う形で、強い統制を加える様子は見出せない。NCB発足前夜、五建局長を務めていた伊藤甫の様子は、その好例であった。NCBをめぐる議論が佳境に入った1970年初め、地元紙の取材で発言を求められた伊藤は、「"大臣にうけたまわれ"ということで新大臣が決まれば、おのずから決定しますよ」と踏み込んだ発言を避けた上で、「名古屋港の西四区は公団であれ会社であれ、なんらかの形で着工」と語った<sup>83</sup>。この発言は、同時期の本省が依然として公団に固執した主張を続ける中、公団に固執した主張を避けてNCB成立の可能性を視野に入れたものであった。

すなわち、五建は、本省が名古屋港への関与と統制を強める中であっても、地方自治体を後方支援する姿勢を堅持し、地方自治体との間に協調的な関係を形成していた。

<sup>79</sup> 『中日新聞』(1966年5月15日)。

<sup>80</sup> 「名古屋港審議会会議録」(1968年10月5日)、『中部経済新聞』(1968年10月6日)。

<sup>81</sup> 「名古屋港審議会会議録」(1968年10月5日)。

<sup>82</sup> 『二十年史』231頁。

<sup>83</sup> 『中部経済新聞』(1970年1月11日)。

### 5-3. 高潮防波堤に見る五建の自律性

五建は、地方自治体を後方支援していた一方、時としてその意向にそぐわない活動を展開し、地方自治体からの自律性を確保していた。この動向は、高潮防波堤の建設と管理に見出しうる。

その端緒は、高潮防波堤の開口部拡幅工事にあった。本来であれば、高潮防波堤建設は五建の所管であるため、五建が工事を行った上で、その費用も支弁することが想定される。ところが、五建は管理組合の出費を条件に、開口部の拡幅工事を行うこととした。管理組合は、議会の批判を受けつつも、拡幅工事的必要性・将来的な移管予定を理由に、五建の条件に応じるに至った<sup>84</sup>。

一件落着いたように見えた高潮防波堤の問題は、1970年代に再浮上した。具体的には、高潮防波堤が将来的に管理組合へと移管される予定であったにもかかわらず、管理組合が移管に消極的な態度をとったため、五建が管理組合に対して予定通りの移管を求めた。すなわち、五建は管理組合を後方支援していた一方で、彼らにとって好ましくない政策判断にも着手したのである。

管理組合が高潮防波堤移管に消極的であった背景には、高潮防波堤の沈下を不安視していたことがある。既述の通り、高潮防波堤は管理組合への将来的な移管を前提に建設されており、開口部の拡幅後にはその手続きを執ることになっていた。しかし、管理組合は高潮防波堤の沈下が取り沙汰されていたことから、「技術的にみてまだ受け入れる時期ではない、これを受け入れるには第三者の裏づけが必要」として、断り続けた<sup>85</sup>。

ただし、高潮防波堤の沈下は、外部機関の調査によって、問題ないとの結論が示されていた。たとえば、1967年9月には、工業技術院地質調査所などによる調査で「堤下はしっかりした砂質で沈下は一時的な自己荷重の結果」とされていた<sup>86</sup>。また、1971年には五建自ら日本建設コンサルタントに調査を委託し、その結果をもとに防波堤の安全性を主張した。加えて、管理組合もまた、議会答弁で防波堤の安全性を主張していた<sup>87</sup>。

にもかかわらず、管理組合は1971年時点では五建の打診を断っており、最終的に移管を認めたのは1973年7月のことであった。管理組合は委託調査という科学的根拠に基づいた五建の打診に一定の妥当性を認めつつも、2年間その打診を回避した上で、移管を了承するに至った。

では、なぜ、管理組合は移管を了承せざるをえなくなったのか。紅村副管理者の説明によれば、その契機は1972年9月17日未明の台風20号にあった。紅村は管理組合議会において、五建が示した理論値に加えて、台風20号において高潮防波堤が機能したという実例

<sup>84</sup> 「名古屋港管理組合議会議録」（1965年1月19日）、「愛知県議会議録」（1965年3月5日）、『日刊工業新聞』（1965年1月21日）。

<sup>85</sup> 『日刊工業新聞』（1972年8月16日）。

<sup>86</sup> 『中日新聞』（1967年9月29日）。

<sup>87</sup> 「名古屋市会会議録」（1971年7月9日）、「名古屋港管理組合議会議録」（1974年3月28日）。

があったために、移管を受諾したと説明している<sup>88</sup>。

件の台風 20 号は、伊勢湾台風と同様の進路を辿るもので、地域住民には「伊勢湾台風の再来」と恐れられた<sup>89</sup>。名古屋港でも、その動向が不安視されており、前日には警戒態勢が取られていた<sup>90</sup>。

幸いにも、台風 20 号による被害は大きなものではなかった。名古屋港の最高潮位は 4.1m と、伊勢湾台風には及ばないながらも十分な高潮であったが、高潮防波堤が予想通りに効果を発揮し、「ふ頭の冠水もほとんどなく、わずかに水上署前の岸壁が水をかぶっただけ」であった<sup>91</sup>。沈下を取り沙汰される中、高潮防波堤は十分に機能した。

結果、五建の示す通りに高潮防波堤が安全であることが実例をもって確認されたため、管理組合は移管を認めるに至った。こうして、五建は高潮防波堤に関して、科学的な根拠とその実例による裏づけを背景としながら、難色を示す地方自治体に対して移管を求め続け、最終的にはそれを認めさせた。

高潮防波堤をめぐる一連の動向は、五建が地方自治体からの自律性を獲得したことを裏づけるものであった。

#### 5-4. 広域行政の展開

1960 年代後半の名古屋港において、コンテナ化とともに時代的な潮流として注目を浴びたものが伊勢湾港構想であった。この構想は、広域行政の一環として、伊勢湾内の港湾を一体的に整備することを目指すもので、名古屋港はその中心となることが期待された。五建は、コンテナ埠頭整備の問題を避けつつ、この構想の実現に注力しており、名古屋港整備の位置付けを決めるという点で主体的な役割を果たした。

とはいえ、広域行政という論点自体は、1960 年代後半に突如登場したものではなく、同年代前半から構想が練られていた。具体的には、愛知・三重・岐阜の三県で連携をとる府県連合、その議論をさらに進めて合併させる東海三県合併構想、および北陸地方をも射程に入れた広域連携を行う中部圏といった枠組みが構想された。

伊勢湾港構想もまた、1960 年代前半から議論されていた。当時の議論は、大蔵省の出先機関である名古屋税関を中心に進められた。1960 年 11 月 7 日、名古屋税関長の羽柴忠雄は、伊勢湾における管理体の一本化・各港の明確な峻別を呼びかけ<sup>92</sup>、列席した約 35 名の名古屋港・四日市港・衣浦港関係者から「名古屋税関に音頭をとって進めてもらいたい」との賛意を得た<sup>93</sup>。そして、翌 1961 年 1 月には、名古屋港・四日市港の一体的整備を掲げた

<sup>88</sup> 「名古屋港管理組合議会議録」（1973 年 6 月 22 日、1974 年 11 月 20 日）。

<sup>89</sup> 『中日新聞』（1972 年 9 月 17 日）。

<sup>90</sup> 『中日新聞』（1972 年 9 月 16 日）。

<sup>91</sup> 『中日新聞』（1972 年 9 月 17 日）。

<sup>92</sup> 羽柴忠雄「伊勢湾港序説」（『月刊名古屋港』9(11)、1960 年）、4-8 頁。

<sup>93</sup> 「伊勢湾港に全員賛成意見 名古屋税関行政懇話会第三専門部会」（『月刊名古屋港』9(11)、1960 年）、8 頁。

伊勢湾港構想が、前田副管理者らの同意のもとで決議された<sup>94</sup>。

ところが、その後しばらく、税関を中心とする伊勢湾港構想は進展をみななかった。その背景には、地方自治体による税関への警戒があった。名古屋市の非現用文書を参照すると、「国家管理の様が強くなるのではないかと懸念する書き込みが為されているほか<sup>95</sup>、県が管理組合に対して「港湾管理の国営化に結びつけられることのないよう貴組合においても十分注意されたい」と注意を促す文書が残されている<sup>96</sup>。

そのような状況下において、停滞する伊勢湾港構想に対し、再び焦点を当てた組織こそ五建であった。五建は、伊勢湾港構想のオーソライズ・実施を「使命」と位置付け、精力的に取り組んだ<sup>97</sup>。

1966年5月16日、五建が中心となって、伊勢湾港構想を具体化させるための組織である伊勢湾研究会が発足した。この研究会について、五建局長である寺西弘治は、「国と県、市が協力し、こうした広域港湾の発想を具体化に向けて研究する性格のもの」と説明している<sup>98</sup>。すなわち、この動向は、五建が地方自治体を巻き込みつつも、自らが主体性を発揮する形で構想実現を企図したものであった。

1968年5月、五建を中心とする伊勢湾研究会は、第1次試案として「伊勢湾開発の方向」をまとめた<sup>99</sup>。この試案では、名古屋港・四日市港に外貿コンテナ施設を重点的に整備し、三河港に木材取扱施設を設けるなど各港の役割分担が企図された。また、名古屋港・四日市港での工業用地の造成を新たに計画せず、三河港・衣浦港・中南勢地区地先といった地域にて、緑地を加える形で整備する方針が打ち出された。

一方で、五建を中心とした動きに並行して、地方自治体もまた伊勢湾港構想実現に向けた動きを展開した。伊勢湾研究会結成の翌年である1967年9月には、中部圏開発整備の提案に伊勢湾港整備を盛り込んだ<sup>100</sup>。また、愛知県と三重県は、渥美半島と鳥羽港を結ぶ伊勢湾口道路の建設など伊勢湾開発を議論する組織の発足に合意した<sup>101</sup>。この合意は、翌68年4月に伊勢湾開発調査協議会の発足として結実した。

ただし、地方自治体の動きは、先行する五建の動きに反発するものではなかった。この過程において愛知県・三重県が共同で作成した計画資料は、港湾整備に関して、五建の試案と一致した内容を示している。具体的には、1969年に公表された都市整備区域建設計画では、名古屋港・四日市港を商港として重視しているほか、工業用地の抑制を盛り込んでいる<sup>102</sup>。

<sup>94</sup> 「名税関行政懇話会第3専門部会会議メモ」(『月刊名古屋港』10(1)、1961年)、34頁。

<sup>95</sup> 「伊勢湾港問題(資料)名古屋税関」(「伊勢湾港関係綴」索引番号5、1961年3月)、18頁。

<sup>96</sup> 「名古屋港管理組管理者への回答内容」(「伊勢湾港関係綴」索引番号12、1961年12月16日)。

<sup>97</sup> 『二十年史』207頁。

<sup>98</sup> 『中日新聞』(1966年5月17日)。

<sup>99</sup> 「伊勢湾開発の方向(第1次試案)」(「昭和44年度伊勢湾開発調査協議会 2冊の2」索引番号2、1968年5月31日)、1-3頁。

<sup>100</sup> 『中日新聞』(1967年9月9日)。

<sup>101</sup> 『中日新聞』(1967年9月18日)。

<sup>102</sup> 「都市整備区域建設計画」(「昭和44年度伊勢湾開発調査協議会 2冊の1」索引番号1、1969年10月14日)。



よって、協議会で議論された愛知県・三重県の計画は、港湾整備に関して五建の試案を踏襲したものと評価しうる。

1970年代に入り、公害・環境問題がより大きく報じられるようになると、伊勢湾港構想にも新たな展開が見られた。地方自治体が公害・環境問題に対応して、名古屋港整備の方針転換に着手すると、五建はその動向を後方支援する形で活動にあたった<sup>103</sup>。

まず、1970年1月に策定された第三次愛知県地方計画が、諸方面での意見聴取を経て、「高度福祉社会の建設」を目指すという方向性で作られた<sup>104</sup>。その後、管理組合によって進められた名古屋港整備の方針転換は、工業港から商港へという1960年代の流れを強化するとともに、港湾計画の中に環境面への配慮を盛り込むことであった。具体的には、1970年3月の港湾計画改訂で商港整備を強調した上で<sup>105</sup>、廃油処理施設の建設など公害防止事業の充実を図った<sup>106</sup>。そして、それらを取りまとめる形で、1973年に①商港施設の整備、②緑地帯造成など環境改善、③航路・泊地の安全確保の三点を盛り込んだ港湾計画を新たに策定した<sup>107</sup>。

また、管理組合は、方針転換に合わせて二度の組織改編にも着手した。具体的には、1970年5月に技術部公害課が新たに設置されたほか<sup>108</sup>、1973年に工業港建設部を廃止し、それに代わって環境面での港湾整備を担う組織として環境整備部を設置した<sup>109</sup>。

対して、五建も地方後方支援型行動様式を展開する中で、単なる港湾機能拡充のみならず公害対策にも行政資源を割く形で、自局の志向を遷移させていった。その象徴的事業が伊勢湾大型水理模型（以下、**水理模型**）計画である。水理模型は、愛知県・三重県の要望から生まれた、水質汚濁を改善するための実験を行う設備である。1970年、愛知県・三重県を中心とする伊勢湾開発協議会では、既にこの構想が浮上していた。その内容は、海域汚染への影響や施設の安全性を考える見地から、都市化やコンビナートの大型化に伴う水質汚濁、ならびにその予防方策を研究するというものであった<sup>110</sup>。すなわち、愛知県・三重県は伊勢湾港という文脈で、広域行政を考えるにあたって必要な情報資源を獲得すべく、この模型を構想したと言える。

この水理模型は、約4年間の過程を経て愛知県内に建設された。具体的には、1971年に五建が地方自治体の要望の高まりを受けて調査に乗り出したことを起点に、翌1972年8月に建設が正式に決定し<sup>111</sup>、同12月には模型の活用を考える水理模型協議会が結成され<sup>112</sup>、

---

<sup>103</sup> 1970年、五建は管理者主管課長会議にて初めて公害問題を本格的に取り上げた（『日刊工業新聞』1970年11月3日）。

<sup>104</sup> 『愛知県史通史編9 現代』412-414頁。

<sup>105</sup> 『中部経済新聞』（1970年3月5日）。

<sup>106</sup> 『中日新聞』（1970年6月8日、同6月20日、1972年3月23日）。

<sup>107</sup> 『中日新聞』（1973年9月18日）。

<sup>108</sup> 「広報なごや港（27）」（『中日新聞』1970年5月24日）。

<sup>109</sup> 『中部経済新聞』（1973年4月15日）。

<sup>110</sup> 「復命書（伊勢湾視察）」（「地域開発調査（都市計画、交通、流通業務）、伊勢湾開発調査協議会 昭和45年度」索引番号2、1970年8月4日）。

<sup>111</sup> 『中日新聞』（1972年8月22日）。

<sup>112</sup> 『中日新聞』（1972年12月9日）。

1974年3月に模型が完成した。

注目すべき点は、具体的な実験内容の決定過程である。実験内容は、水理模型協議会において、東海三県の要望を取りまとめる形で決めることとされたが、同協議会において、その中心的な役割を果たした主体は五建であった。協議会における五建の基本方針は、「地元の実験に対する要望は積極的に取り入れ研究面より現実面の処理に当たる」ことや、「協議会の活用を図り5建のイメージアップを期する」ことであった<sup>113</sup>。事実、岐阜県の復命書では、幹事役の五建が地方自治体の要望を成案に取り込んでいた様子が報告されている<sup>114</sup>。

すなわち、水理模型の実験内容などを決める水理模型協議会では、五建が主体的に地方自治体の要望を包摂した上で、方針を取りまとめていた。そして、その方針のもとで実験が行われ、実験結果は政策決定のための情報として地方自治体に提供された。したがって、水理模型建設とは、五建が環境面への対応を企図する地方自治体に対して、情報資源の面から後方支援する動きであったと言える。

また、五建は水理模型のほかに、名古屋港ポートアイランドも支援した。ポートアイランドは、名古屋港の浚渫土砂を堆積させることで造成を試みた人工島である。1969年、この人工島は、外貿埠頭の拡張余地として構想された<sup>115</sup>。その背景には、コンテナ化のほか、工業港整備が後景に退き、浚渫土砂を工業用地造成に用いがなくなったことがあった。その結果、工業用地造成と異なる利用法を模索することが喫緊の課題となり、管理組合はポートアイランドにその活路を見出した<sup>116</sup>。

この構想について、五建は建設工事と設計を担った。具体的には、水理模型を用いた実験によって得られた潮流変化・水質汚濁・高潮防波堤の強度といった情報をもとに、環境に悪影響が生じないことを確認して設計し、高潮防波堤と同様の工法でポートアイランドを建設した<sup>117</sup>。

そのほか、五建は管内での海洋レクリエーション基地構想の推進も試みた。とはいえ、これは「地元からの要請をうけ...新港湾整備五ヵ年計画の中にこれらを織り込み、予算要求しようとしているもの」で、「建設はあくまで地元にかかせる方針」であった<sup>118</sup>。すなわち、この動向も、中央主導的性格のものではなく、地方後方支援的性格のものであった。

他方、五建は名古屋港を中心に伊勢湾の広域行政にあたったものの、二建・三建とは対照的に伊勢湾外での大規模開発には慎重であった。後述するように、五建は三河湾で展開される東三河開発に対して、性急な大規模工業開発を抑制するとともに、それに代わる新たな開

---

<sup>113</sup> 「行政需要の多様化と港湾技術」12頁。

<sup>114</sup> 「復命書（伊勢湾大型水理模型協議会用務、瀬戸内海大型水理模型視察）」（「企画調査、伊勢湾開発、伊勢湾総合対策協議会 昭和48年度」索引番号6、1974年2月2日）。

<sup>115</sup> 『中日新聞』（1969年12月18日）、『日刊工業新聞』（1969年12月18日）。

<sup>116</sup> 「名古屋港審議会会議録」（1972年9月9日）。この発想は新舞子海岸埋立構想にも見られる（『日刊工業新聞』中部版1972年6月8日）。

<sup>117</sup> 岡田実「浮上する名港のポートアイランド計画」（『月刊名古屋港』24(7)、1975年）14-17頁、『中日新聞』（1974年3月20日）。

<sup>118</sup> 『日刊工業新聞』（中部版1973年6月29日）。

発の模索を後押しした（本論文7.）。

高度成長の終焉や環境問題を背景に、大規模工業開発の正当性が低減する中で、五建の地方後方支援型の広域行政は、時代に合った伊勢湾港の整備を緩やかに促すものとして機能した。

## 小括

本章は、名古屋港港湾計画の策定過程を中心に、名古屋港をめぐる中央－地方関係と政策過程を追跡してきた。その結果、以下の四点が明らかになった。

第一に、愛知県・名古屋市が管理組合を通じて、名古屋港を自主的かつ安定的に管理したことである。特に、管理組合は前田一三の副管理者登用や工業港整備によって組織資源・財政的資源を拡充し、これらの資源をもとに名古屋港整備を牽引した。

第二に、本省－管理組合が対立する中であって、五建が本省とは一線を画した地方後方支援型行動様式を展開し、管理組合との間で対立を顕在化させなかったことである。具体的には、五建は金城埠頭利用計画を管理組合と協働で策定したほか、NCBをめぐる対立への介入を回避し、管理組合の独自のコンテナ埠頭整備模索を後押しした。

第三に、五建は地方自治体から自律性を確保していた。五建は、本省と疎遠に位置付けられ、地方自治体の方針への接近を動機付けられながらも、高潮防波堤の工費要求や移管要求など、管理組合の方針に沿わない判断に着手し、自律的な活動を展開した。

第四に、五建は湾内に集中する形で伊勢湾の広域行政を展開した。具体的には、地方自治体の施政方針を尊重しながら伊勢湾各港の港湾計画を構想したほか、地方自治体の需要に応じて水理模型・ポートアイランド・海洋レクリエーション基地といった事業にあたった一方で、二建や三建とは対照的に湾外での大規模開発には慎重であった。

これらの動向において見出されたものは、出先機関の地方後方支援型行動様式と地方自治体の牽引戦略の展開であった。両者の交錯が地方主導の中央－地方関係を形作った。そして、当該関係下で政策が展開された結果として名古屋港整備が進展し、その在り方は横浜港や神戸港と対照をなすものになったと考えられる。

名古屋港と同様に、広域自治体と基礎自治体が一部事務組合を設立し、組合による管理を試みた他地域の港として関門港（下関港および門司港）がある。港湾行政の世界では、関門港は京浜・阪神・名古屋の各港と同列に位置づけられる大港であり、関門港の港湾管理者は京浜・阪神・名古屋の各港港湾管理者とともに六大都市協議会を構成している。しかし、関門港は、名古屋港と同じ六大港で、なおかつ一部事務組合を設立していながら、名古屋港とは対照的に戦後復興・高度成長の波に乗りきれなかった。

第一に、関門港においては、名古屋港とは対照的に、港湾法制定直後には一部事務組合を設立することが出来なかった。1952年、管理者設立委員会が設けられ数回にわたる議論を行ったものの、一部事務組合への各自治体の影響力行使をめぐって福岡県側と山口県側が

対立し、関門港を一元的に管理する主体を形成しえなかった<sup>119</sup>。1955年時点で、港湾管理者は「関門を除き全て出つくし」しており、関門港は明らかに管理体制の構築に立ち遅れていた<sup>120</sup>。

第二に、関門港を所管する四建の活動は、地方後方支援型と位置付けうるものであった。四建は、貿易振興を目指す中で関門海峡の水深・巾員・潮流を課題と認識し、課題解決のために航路改良に注力した<sup>121</sup>。関門航路は、「洞海、小倉、門司および下関の諸港を結ぶ…国内航路の重要拠点」であった<sup>122</sup>。その改良事業は、関門海峡沿岸全体に利益をもたらし、競合する各港の整備を一律に下支えする効果を持ちえたと考えられる。また、四建の回顧録には、四建が地方自治体の立場に立って本省と対峙した旨の供述も散見される<sup>123</sup>。そこには、管内首長の「想い」を「何とか形にして中央で使ってもらえるような材料にしたい」という四建の姿勢を見出しうる<sup>124</sup>。このような四建の姿勢は、地方自治体にも評価されていた<sup>125</sup>。

第三に、四建もまた地方自治体からの自律性を確保していた。四建は、「管理者を指導し」<sup>126</sup>、「県の職員に気合いを入れ」<sup>127</sup>、「県のいわば下請けのような形にならないように」<sup>128</sup>活動していた。

第四に、四建は関門海峡外での大規模開発に慎重であった。四建局長の山下博通は、「港湾は九州の工業開発に大きく寄与しなければならない」としつつも、港湾開発の主要課題への言及では外貿港湾を最上位に位置付け、産業港湾の整備は最下位に位置付けた<sup>129</sup>。また、山下局長は、都心部の博多港について、「あまり急速に港湾都市という形で整備してしまうと間違いが起こる」として、性急な開発を抑制した<sup>130</sup>。

一連の特徴をふまえるならば、関門港では、四建の地方後方支援型行動様式が機能していた一方で、地方自治体が港湾に関する専門性や総合性を涵養し、それらを発揮して港湾整備事業を牽引しえなかった。この点こそ、伸張した名古屋港と低迷を続けた関門港の違いであった。

地方自治体の体制が整うことで、四建の行動様式と相まって、港湾整備事業は軌道にのる状況にあった。事実、福岡市は名古屋港を参考に博多港港湾計画の基本方針を構想し、四建と連携して港湾再開発と商港整備を展開し、九州の中心港としての博多港を形作った<sup>131</sup>。

119 和田勇「関門港、洞海湾の管理者問題」(『港湾』29(8)、1952年)、畑中汪「北九州港の管理と広域港湾への構想」(『港湾』45(4)、1968年)。

120 小林信次「港湾行政の簡素化と民主化」(『港湾』32(5)、1955年)、4頁。

121 上野省二「関門海峡航路改良計画の構想」(『港湾』35(5)、1958年)。

122 『関門航路整備60年のあゆみ』46頁。

123 山下博通発言(『四建九十年のあゆみ』1635頁)、大野正夫発言(『四建九十年のあゆみ』1637頁)、上村正明発言(『四建九十年のあゆみ』1641頁)、金子俊六発言(『四建九十年のあゆみ』1653頁)。

124 井上聡史発言(『四建九十年のあゆみ』1654頁)。

125 重本巧「下関港の整備(こぼればなし)」(『日本港湾こぼればなし(第2集)』)。

126 宮崎茂一発言(『四建九十年のあゆみ』1635頁)。

127 山下博通発言(『四建九十年のあゆみ』1649頁)。

128 上村正明発言(『四建九十年のあゆみ』1672頁)。

129 山下博通「これからの九州と港湾開発」(『港湾』50(10)、1973年)。

130 「<座談会> これからの博多港」(『港湾』50(10)、1973年)40頁。

131 『博多港史 開港百周年記念』。

## 6. 鹿島港港湾計画の策定

横浜港・名古屋港を中心とする大都市港湾の検討に続いて、本章と次章では中小都市港湾を検討する。高度成長期の中小都市では、全国総合開発計画のもと新産業都市・工業整備特別地域が選別的に指定され、当該地域における大規模臨海工業地帯開発の機運が高まった。首都圏近郊の茨城県に所在する鹿島港は、この機運のもとに整備された港であり、全国有数の工業立地を誇る茨城県にとっての重要な拠点となっている。また、同港整備は海事関係者のモデルケースと位置づけられている（国土交通省 2018）。本章では鹿島港が整備される過程に焦点を当てることで、中小都市港湾における行政の実態に迫ることとしたい。

### 6-1. 鹿島港整備構想の形成

鹿島港整備は、初の公選知事である友末洋治知事の在任期間（1947年～1959年）には構想されていなかった。友末知事は、農業振興・霞ヶ浦や利根川などの水資源開発・日立製作所の活動促進や東海村への原子力研究所誘致などの電源開発といった政策を展開した一方で、時代的な潮流であった重化学工業化による経済成長を展開するには至らなかった<sup>1</sup>。友末知事は、在任期間終盤の1957年に、県北部の日立港の拡充を開始した。しかし、その事業は県独自の案ではなく、日立製作所の請願への対応策にすぎなかった<sup>2</sup>。その内幕は、日立製作所が県に対して「対応できなければ、社内では工場の横浜移転の検討話も出る」と移転をちらつかせながら日立港拡充を交渉するものであったという<sup>3</sup>。

背景には、農業県という初期条件があった（天川 2012：序章）。茨城県は農業県であるがゆえに、重化学工業化が流行する中にあっても、工業政策の重点化に踏み切ることが容易ではなかった<sup>4</sup>。

この点は、1958年年始の友末知事の発言に明瞭に現われている。友末知事は赤城宗徳・郡祐一との対談の中で、以下のように語った<sup>5</sup>。この発言に鑑みれば、友末県政は工業化を企図しつつも、農業県による制約から積極的な工業政策を打ち出しえなかったため、「農工併存」という農業・工業を架橋した言葉を提示することで、支持調達を図り、工業政策の緩やかな正当化を試みたと考えられる。

「本県は農業県ですからやはり農業を振興させて...将来の本県は、一方に農業、一方に工業。農工併存の時代を夢見ており、今年はその工業化への第一歩を歩み出す年頭に当たっていると考えているわけです」

<sup>1</sup> 『鹿島開発史』、39-41頁。

<sup>2</sup> 萬田五郎「日立港雑件」・赤津徳「日立港第一埠頭の建設」（『日立港 25年の歩み』）、『いはらき』（1964年1月21日）、関（2009）。

<sup>3</sup> 川島始「厳しい生い立ち」（『日本港湾こぼれな史』115頁）。

<sup>4</sup> 1950年代後半には、農村の過剰人口や農業保護政策の限界を背景とした工業化への機運が保守・革新双方の合意を得る形で高まっていった（雨宮 1997：第5章）。ここに至って、ようやく工業政策に着手することが可能になったのである。

<sup>5</sup> 『いはらき』（1958年1月1日）。

だからこそ、日立港拡充後の茨城県の工業化は、漸進的・微温的なものとどまった。たとえば、1957年の関東甲信越地方総合開発審議会では、鹿島灘及び九十九里沿岸開発の調査が要求されたものの、この項目は列挙された茨城県の所管事業のうち、最も重要度の低いものとして位置付けられていた<sup>6</sup>。1958年、友末知事は、後の鹿島開発の舞台となる北浦について、振興を指示した。しかし、それはあくまでも漁業・水産業に対する施策であった<sup>7</sup>。1959年、県は「茨城県総合開発の構想」を策定し、計画の最重点事項として初めて工業開発を掲げた<sup>8</sup>。ただし、当該構想における港湾整備は、日立港を対象としたものであった<sup>9</sup>。したがって、友末知事ならびに茨城県は、鹿島での大規模港湾整備を視野に入れていなかったと考えられる。

他方、運輸省は1950年代後半には、既に鹿島港整備を視野に入れていた。その起点は、出先機関の二建による調査活動であった。1957年、二建局長の坂本信雄は、日立港着工式出席の折に開発港湾の適地を求めて茨城県の海岸線を視察し、鹿島港整備の可能性を見出した（坂本1977）。この視察は、後に以下のように報じられている<sup>10</sup>。

「運輸省の坂本第二港湾局長が本県にやってきた。日立港の起工式出席のためで、たしか32年（筆者注：昭和32年＝1957年）である。同局長は帰路ついでに本県の南海岸一帯を視察、原始さながらの鹿島灘海岸線をみたたん『これは大した場所だ。茨城の海岸にはまだこんなところがあつたのか』と案内した県側の役人にもらしたという。」

1959年には、運輸省港湾局計画課技官の廣田孝男が鹿島を視察した。その際、廣田技官は茨城県の職員に対し、「掘割川の近くに堀込港湾を造り、北浦につなげれば大港湾ができる」と鹿島における大規模港湾建設の可能性を示唆したという<sup>11</sup>。したがって、運輸省は二建の調査を起点に、県よりも早く鹿島での大港湾整備を検討した上、その構想を県に伝達していたと考えられる。

## 6-2. 鹿島港整備構想の具体化

1959年4月、友末に代わって岩上二郎が知事に就任した。友末の「四選阻止」<sup>12</sup>を掲げて知事選を戦った岩上は、具体的な政策構想を有していなかった<sup>13</sup>。そのため、岩上は友末

<sup>6</sup> 「要望書」（「昭和32年度復命書綴」）。この文書では、利根川・霞ヶ浦・那珂川と久慈川における調査が、赤字で強調されている。

<sup>7</sup> 『いはらき』（1958年2月11日）。

<sup>8</sup> 『鹿島開発史』、42頁。

<sup>9</sup> 『日刊工業新聞』（1959年3月31日）。

<sup>10</sup> 『いはらき』（1964年1月29日）。

<sup>11</sup> 小野寺駿一「鹿島港開発事業 鹿島港と坂本局長」（『坂本信雄さんを偲んで』）。

<sup>12</sup> 『いはらき』（1959年4月5日）。

<sup>13</sup> 就任当初の会見で、岩上は「どのような政策を打ち出すかは...ハッキリいえない」と語った（『いはらき』1959年4月25日）。なお、後年の岩上は、この点について正直に「鹿島開発とか...考えてもいなかった」と回顧している（岩上1999）。

県政を否定して選挙戦を戦っているながら、「久慈商港（筆者注：日立港の別名）の建設を促進しなければなるまい」と友末路線を継承する方針で、県政にあたった<sup>14</sup>。

構想なき岩上知事の目に留まった地域が、鹿島地域であった。当時の茨城県では、日立を中心に県北部が発展した一方で、県南部は活気を失い、南北格差が顕在化していた。県南部に対する政策の必要性を認識した岩上は、同年 8 月より鹿島など県南部への開発の準備を開始した<sup>15</sup>。

しかし、当時の岩上知事には、鹿島での大港湾整備を中心とする臨海工業地帯整備の構想はなかった。側近の綿引義孝や地元紙の報道によれば、岩上知事は港湾整備を中心とする工業開発ではなく、観光開発を企図していた（綿引 1996）<sup>16</sup>。

岩上知事ならびに茨城県にとっての転機は、1959 年 9 月の水戸高校 OB の財界人への相談であった。江戸英雄ら財界人は、岩上知事に対して、当時の財界が構想していたネオ・トウキョウプランに関連づけた工業観光開発を示唆した上で、「港がほしい」と港湾建設の必要性を指摘した<sup>17</sup>。

この助言のもと、岩上知事と茨城県は、港湾整備を中心に据えた鹿島開発の構想に着手した<sup>18</sup>。1960 年 2 月、県は「鹿島灘沿岸地域総合開発の構想（試案）」を発表した。県はこの構想において、初めて港湾整備と臨海工業地帯造成の方針を示した<sup>19</sup>。また、総合開発を推進するための組織として、総合開発事務局を設置した<sup>20</sup>。

ただし、この県の構想は、「掘割港とするか、または北浦と結ぶ運河港とするか」というものであり、前述した廣田技官の示唆の範疇にとどまっていた<sup>21</sup>。すなわち、県の鹿島開発構想は、運輸省や財界の案に大きく依拠したものであり、県独自のものではなかった。したがって、岩上知事と県は、中央省庁・中央財界との接触を通じて、鹿島港整備を中心とする臨海工業地帯開発の検討に着手したと考えられる。

その後、鹿島開発の構想は、さらなる運輸省と県の交渉を経て具体化された。1960 年 8 月、岩上知事は坂本二建局長と会談を行った。この会談では、岩上知事が坂本局長に対して鹿島港建設の可能性を問い、坂本局長は鹿島港の実現可能性を伝達するとともに、知事の長期在任を条件に協力を約束した（坂本 1977；岩上 1999）。

この過程において、坂本二建局長は積極的な姿勢であった。この点については、後に坂本局長が「工業港建設の可能性を強調して知事の決断を求めた」ことが報じられている<sup>22</sup>。また、坂本は「田子ノ浦港での経験を通して、必ず作り上げられると確信を持って申し上げた」、

<sup>14</sup> 『日刊工業新聞』（1959 年 4 月 27 日）。

<sup>15</sup> 『鹿島開発史』、44 頁。

<sup>16</sup> 『いはらき』（1964 年 1 月 30 日）。

<sup>17</sup> 『いはらき』（1959 年 9 月 20 日）。

<sup>18</sup> 岩上知事は、財界人との接触の結果、「工業開発を中心としこれと結びついた形で農商その他の振興を図る」ことで、「後進性を脱皮」するに至ったと明かしている（『いはらき』1960 年 1 月 1 日）。

<sup>19</sup> 茨城県「鹿島灘沿岸開発地域の構想（試案）」『鹿島開発史 資料集』47 頁。

<sup>20</sup> 『茨城県史近現代編』832 頁。

<sup>21</sup> 前掲注 19、50 頁。

<sup>22</sup> 『いはらき』1962 年 1 月 1 日。

岩上は「二建建に呼ばれまして、ご出席の坂本さんにいろいろと申されました」と、それぞれ回顧している<sup>23</sup>。

これに対して、岩上知事は悩みながらも坂本二建局長の提案を受諾した。その背景には、「港湾の権威ができるといわれるのだからつくるべき」「射爆場や原子力発電所をもってきてもしょうがない」という県職員の発言があったとされている<sup>24</sup>。

なお、二建と茨城県が結びつきを強める中、県選出の国政政治家が消極的であったことも、この判断を後押しした蓋然性が高い。当時の地方自治体は、国政政治家らの「政治ルート」を経由して中央へ要望を突き上げる傾向にあった（村松 1988）。しかし、茨城県では、建設大臣であった橋本登美三郎が「選挙のことを考え」て「足もと」での「計画だおれ」を「たいへん心配した」ほか<sup>25</sup>、内閣官房長官を歴任した赤城宗徳も地元紙の取材に対して「難題中の難題」と厳しい見方を示していた<sup>26</sup>。したがって、当時の岩上知事は、県選出の国政政治家を通じた開発推進を展望しがたい状況にあった。そして、国政政治家などの政治的回路よりもむしろ二建などの行政的回路を重視する形で鹿島港整備事業に取り組んだ。

岩上・坂本の会談後、鹿島港整備の構想作業が本格化した。当該作業においては、二建が存在感を示した。具体的には、「港湾局や第二港湾建設局の、とくに若手の専門家たちは意欲的で、その年の秋ごろから月 1,2 回の割合で通称アイデア会議が開かれ、そこには県の関係職員も参加して種種検討が重ねられた」<sup>27</sup>。当時の懸案事項は、掘込港湾建設の実現可能性であった<sup>28</sup>。鹿島は鹿島灘に面した砂地で、波浪・漂砂の影響を受けやすく、決して港湾を建設しやすい地形ではなかった。そこで、二建は 1961 年までに鹿島灘の気象・波浪・波況・深浅・汀線・底質といった項目について調査を実施し、鹿島港建設を検討するための情報を収集・提供した<sup>29</sup>。

構想作業での議論をもとに、1961 年 12 月から 1962 年 9 月にかけて、鹿島港建設打合せ会議が開催された。この会議は、二建・港湾技術研究所・茨城県の三者会談として計 7 回開催され、田子の浦港や苫小牧港などの先行する掘込港湾の調査を参照しつつ、二建の調査活動と連動する形で、防波堤の計画を構想した。

とりわけ、鹿島開発の方向性を模索した第 1～4 回会議では、試験堤の築造とその試行錯誤を中心に議論が進められた<sup>30</sup>。試験堤をめぐる、議論を牽引したのは、二建局長の比田

---

<sup>23</sup> 「座談会・鹿島港開港を語る」（『土木学会誌』55(3)）、1970 年、32 頁。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 「鹿島開発史料」（「武藤正義家史料」）。

<sup>26</sup> 『常陽新聞』（1961 年 12 月 9 日）。

<sup>27</sup> 『鹿島開発史』、47 頁。なお、本省港湾局の若手官僚であった竹内良夫は、「見渡す限りの砂丘を前に、技術屋の血が騒いだ」と当時を回顧している（竹内 1989）。

<sup>28</sup> 茨城県の行政文書には、「技術的確信がまだ立っていない」と付記されている（「鹿島工業地帯造成計画（案）」（「昭和 36 年 鹿島工業地帯造成計画案関係綴」））。また、当時二建にいた栗栖義明は「計画当初は波の資料も何もない...当初は非常に技術的に心配でありました」と、鹿島港建設の可否を証明しうる情報の不足ゆえに不安であったことを回顧している（前掲「鹿島開発史料」）。

<sup>29</sup> 「鹿島港の調査計画」。

<sup>30</sup> 第 1～4 回の打合せ会議では、いずれも試験堤が議事として取り上げられ、その寸法や位置が議論された（『鹿島港建設記録』173-178 頁）。また、地方紙も関係者の「試験堤の建設はすなわち鹿島港の建設」



正であった。比田は試験堤の転用を視野に入れて、南北の防波堤をともに伸ばし、最終的な向きを「調査の結果によってどちらにも対応することが可能なように」設計する案を主張した<sup>31</sup>。良く言えば柔軟、悪く言えば中途半端な設計案は、比田曰く「こんなことを吹聴すれば...本省には叱られる」ものであった<sup>32</sup>。それでも、比田は二建の構成員として「Design as we go」の方針で横浜港高島三号栈橋を自律的に建設した経験を有していた<sup>33</sup>。そのため、比田は自身の経験に鑑み、本省から自律した形での「Design as we go」による鹿島港建設を構想しえた。結果、二建は比田局長の方針に従って、試験堤を建設した<sup>34</sup>。

1962年12月から1963年12月に開かれた防波堤計画設計会議では、当初二建・港湾技術研究所・茨城県の三者会談であったにもかかわらず、第3～5回会議には県は参加していない<sup>35</sup>。この段階で、鹿島港建設をめぐる計画の策定において、二建が中心的な役割を果たした一方、県が後景に退いたことは明瞭になっていたと考えられる。

また、茨城県は計画策定にあたって、建設省の下河辺淳の指導も受けていた。そのため、策定された計画には、下河辺の指導の影響を見出すことが可能である。たとえば、鹿島工業地帯造成計画では、「北浦と結ぶことは...現計画の対象外とすべき」「鹿島港の建設・幹線交通施設（道路・鉄道）の建設が『当地域開発の鍵』」という下河辺の発言を受け、県は港湾建設の方針を堀込港湾建設に絞り、幹線としての道路整備（佐原熊谷線・石岡潮来線等の整備）を盛り込んだ<sup>36</sup>。

そのほか、岩上知事は鹿島の拠点指定をめぐる中央への陳情についても、行政的回路を重視・活用していた<sup>37</sup>。具体的には、「いわゆる”政治的陳情方式”がこの世界では常識とされている」にもかかわらず、「あらかじめ県で精密な計画書を作成、この資料をもとに知事と関係職員が該当各所を回り歩き、しかも下部機構の官僚から順次上部へと説得して行くという”積み上げ方式”を採用した」<sup>38</sup>。この点については、岩上知事自身が県庁内部の会議で「政治的なものをアウトにして、事務的なものの中でやった」・「上から政治的に圧力をかけるのではなく事務的な面で圧力をかけたい」と語っているほか<sup>39</sup>、当時運輸省本省にいた竹内良夫も「トップを訪れるのではなく...実務担当者ばかりを狙いうちしてくる」と回顧している

---

というコメントを紹介し、試験堤の建設が重要事業と位置付けられたことを報じた（『いはらき』1962年6月1日）。なお、佐藤（1997）もこの点に着目して、鹿島港整備を論じている。

<sup>31</sup> 松本輝壽「鹿島港とダマシ舟」（『比田正さんを偲んで』167-168頁）、小野寺駿一「はじめの構想図」（『想い出集』28-30頁）。

<sup>32</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1461頁。

<sup>33</sup> 本論文4章、比田正「高島栈橋設計雑記」（『港湾』29(11)、1952年）。

<sup>34</sup> 試験堤の築造について、茨城県土木部長の片岡紀一は「これは全部運輸省に委託」と答弁し、県の関与がないことを指摘した（『茨城県議会会議録』1962年9月28日）。

<sup>35</sup> 『鹿島港建設記録』180-185頁。

<sup>36</sup> 「鹿島灘開発関係綴」。

<sup>37</sup> なお、茨城県下の基礎自治体である日立市は、二建局長が日立港に立ち寄った際に日立港整備を陳情しており、県と同様に行政的回路の活用を試みた（『いはらき』1963年2月13日）。

<sup>38</sup> 前掲注16。

<sup>39</sup> 「新東京国際空港問題についての懇話会（1963年10月28日）」（「昭和38年度新東京国際空港関係綴」）。

(竹内 1989 : 106)。また、この動向の一例として、二建と伊勢湾港湾建設部管内の港湾主管課長会議において、茨城県が「大規模開発港湾については重要港湾に指定し国直轄工事として施行されたい」と要望している記録も残っている<sup>40</sup>。

1963年1月、鹿島港が重要港湾に指定された。当時、鹿島港の港湾計画は策定されておらず、港湾計画のない状態での重要港湾指定は異例であった<sup>41</sup>。

しかも、鹿島港は新潟港との競合を制し、新規最重点港に位置付けられた<sup>42</sup>。背景には、坂本信雄港湾局長が、新潟港を所管する一建の局長・平井信一郎に対して、鹿島港への譲歩を求める一幕があったという<sup>43</sup>。

この決定によって、鹿島港は首都圏開発港湾の中心に浮上した。前年時点で首都圏最大の開発港湾として木更津が最有力とされていたこと(本論文 3-2-b.)に鑑みれば、二建を起点とするボトムアップの行政的回路が、本省における全国的な港湾開発戦略を変更に導いたと考えられる。

ここで重要な点は、運輸省港湾局と二建が似て非なる志向を有し、その状況下で二建が自律的な活動を展開し、鹿島港の重要港湾指定にこぎ着けている点である。運輸省港湾局および同局と密接に位置付けられた二建は、京浜港を中心とする大港整備に重点的に行政資源を割く方向性を共有していた。他方、具体的にどの地域に大港を建設するのかという点では、港湾局は木更津に重点を置き、二建は鹿島に重点を置いていた。すなわち、総論的な志向は一致していたものの、各論的な志向は一致していなかった。これに対して二建は、現場レベルでの独自活動を展開しながら鹿島港整備構想を具体化した。その構想は港湾局に認められ、鹿島港は最重点港となるに至った。一連の過程は、二建が港湾局から一定程度自律して活動しているがゆえに、港湾局の各論的な方向性に影響を及ぼしえたものと考えられる。

1963年7月、鹿島地区は新産業都市に指定されず、その代わりに工業整備特別地域に指定された。地元紙によれば、関係各省は茨城県に対して、「鹿島は別格、この開発は早いテンポで進めなければならない。開発地域と同じ汽車に乗り込もうとするな」と伝えていた<sup>44</sup>。これらの指定をめぐる経緯に鑑みれば、鹿島開発は1960年代前半の時点で、各地の「陳情合戦」の次元を超えていたと言えよう。

岩上知事の一連の決定についての発言は、その様相を裏づける。具体的には、知事は1962年3月に「運輸省の新規開発港湾の進め方にわれわれが同調できれば、その線を進みたい」と運輸省の方針に従うことを示唆したほか<sup>45</sup>、1963年3月には「臨海工業地帯造成計画が国家的事業として実施の緒につきました」と評した<sup>46</sup>。鹿島港整備を中心とした鹿島開発構

<sup>40</sup> 「復命書 第二港湾建設局及び伊勢湾港湾建設部管内港湾関係主管課長会議」(「横浜市各課文書」資料 No.8237)。

<sup>41</sup> 鹿島港港湾計画は、同年4月に正式に成立した(『日本海事新聞』1963年4月13日)。

<sup>42</sup> 『いはらき』(1963年1月1日)。

<sup>43</sup> 平井信一郎「故坂本信雄さんからの光」(『坂本信雄さんを偲んで』)。

<sup>44</sup> 『いはらき』(1963年7月13日)。

<sup>45</sup> 「茨城県議会会議録」(1962年3月13日)。

<sup>46</sup> 「昭和38-42年 総合開発審議会関係綴」(「県庁移転文書」)。

想は、一地方自治体の地域開発政策の枠を超え、国家的事業に位置づけられるに至っていた。上記の過程においては、茨城県は鹿島港整備という政策の立案について、積極的に港湾管理権を行使していない。むしろ、鹿島港建設構想の具体化に際して、中心的な役割を果たし続けてきた主体は二建であった。

### 6-3. 鹿島港整備構想の展開

計画策定後、二建を中心に港湾建設が進められた。二建は鹿島灘の厳しい自然条件下（波浪・漂砂）において、波のうねりの周期を利用したケーソン設置など独自の工夫を凝らし、迅速に政策を実施した<sup>47</sup>。

また、1967～68年には港湾計画の改訂も進められた。この過程においても国が中心的な役割を果たした。その内容は、入港可能船舶を10万t級から20万t級へと改める上方修正であった。茨城県は当初その決定に慎重であったものの、企業と運輸省の関係を背景に、方針を転換して港湾計画改訂を認めるに至った。

計画改訂論議の初期段階である1967年3月15日の茨城県と三菱油化の交渉には、その萌芽を見出しうる。具体的には、以下のように、企業側が運輸省の了承を主張して計画改訂推進を求める一方、県は将来的な大型化の方向性を示唆しつつ、抑制的な対応をとった<sup>48</sup>。

三菱油化・常務「20万t計画で各方面が認めてくれるよう県においても取進めていただきたい...20万t計画による図面は運輸省担当者と打合の結果了承されたものである」

県・副知事「費用負担、捨土、住金との関係等検討したいので了承下さい。なお事務的ではありませんが、将来の方向としては大型化になると思います。なお中央水路浚渫については油化側だけの計画のようですが、港湾の機能から考えて適当かどうか問題だと思う」

その後、県の姿勢は明確に転換した。県は、同年4月6日に東京電力との交渉において20万t級への計画改訂を否定したものの<sup>49</sup>、同13日の立地企業数社による会議では20万t級計画の存在を認めた上で「鹿島港については二建との打合せによって9月に開かれる審議会に提出したい」と二建との相談を申し出た<sup>50</sup>。すなわち、港湾計画をめぐる県の方針は、改訂の留保から、二建と連携した検討へと転換した。

県の方針転換を受け、運輸省は港湾計画改訂の調整を本格化させた。同年6月9日の県と三菱油化の交渉では、三菱油化側が「港湾は20万tが条件であり、運輸省も本格的に検討されており、その結果が近い内決定する模様」と主張していた<sup>51</sup>。また、三菱油化のみな

<sup>47</sup> 『いはらき』（1963年7月4日、1964年2月24日、1965年4月24日、1966年8月4日、同8月26日）、鈴木庄二「思い出二題」（『思い出集』）。

<sup>48</sup> 「三菱油化との打合せについて」（「鹿島進出企業交渉経緯」（「武藤正義家史料」））。

<sup>49</sup> 「東電との打合せの概要」（前掲「鹿島進出企業交渉経緯」）。

<sup>50</sup> 「第10回東部地区行程会議」（前掲「鹿島進出企業交渉経緯」）。

<sup>51</sup> 「三菱油化幹部との打合せについて」（前掲「鹿島進出企業交渉経緯」）。

らず、鹿島石油も運輸省港湾局・二建に対して「八方陳情を重ねてきた」ことが記録されている<sup>52</sup>。同年 8 月には、地元紙が一連の経緯を以下のように報じて裏づけている<sup>53</sup>。

「県や鹿島進出をきめた三菱油化など企業側もできるだけ早く 20 万トン港建設を決定するよう働きかけているが、鹿島港を一気に倍に拡張しようとする裏には『...原材料や製品を運ぶ船舶は十万トンから二十万トン時代へ移っている。鹿島港をラッシュで使えない横浜や東京港にかわる東日本の窓口港にしたい』という国の期待があり...」

「県でもこうした点などを考慮して運輸省に港湾拡張を要求してきたが、同省第二港湾建設局では海難防止協会から提出された計画をもとに『前向きの姿勢』で検討中で、早ければ年内にも大拡張が決定される見通しである」

1968 年 11 月 19 日、20 万 t 級整備という方針を盛り込んだ新たな港湾計画が、中央の港湾審議会にて認められた。新計画のもと、運輸省は国内のドラグサクシオン船を総動員して、港内を浚渫した<sup>54</sup>。ここに至る過程では、港湾管理権を有する茨城県は決定過程を統制しえず、留保していた計画改訂の容認を余儀なくされた。他方、運輸省は立地企業との交渉を展開した上で、港湾計画改訂を調整・決定するに至った。よって、県は鹿島開発の構想に続き、港湾計画の実施・決定においても、主導権を握っていなかったと言えるだろう。事実、岩上知事は、同時期のインタビューで、以下のように鹿島開発を国家的事業として改めて位置づけた<sup>55</sup>。

「単に工業地帯造成ということだけでなく、国家的要請である首都圏開発の国土計画との並行と地域開発の大命題を包含した大きな視野にたつてこそ、その方向性をみきわめる重要性が加味されてくるといえます」

「鹿島開発は、あくまでも国家的見地にたつての国家事業の推進であり、それが地元開発に直結する道であるという認識をもって...」

1969 年 10 月 15 日、鹿島港が開港した。開港を前に「港湾建設史上最大の傑作」・「日本の代表的港湾に恥じない開発港湾」と評されていた港は、大きな期待の中で開港を迎えた<sup>56</sup>。

開港に至るまでの一連の過程は、中央主導型行動様式を展開した二建が中心となって進められた。一方で、岩上知事ならびに茨城県が自由に港湾政策を決定する余地は限られていた。鹿島港整備は、岩上知事・茨城県を中心とする分権的な政策決定ではなく、国家的事業

<sup>52</sup> 「昭和 43 年 鹿島開発関係綴（二）」。

<sup>53</sup> 『いはらき』（1967 年 8 月 29 日）。

<sup>54</sup> 渡部一「鹿島港で苦労したこと」『想い出集』。

<sup>55</sup> 前掲「鹿島開発史料」。

<sup>56</sup> 「表紙写真説明 一開発港湾の横綱鹿島港一」（『港湾』46(7)、1969 年）。

として展開された<sup>57</sup>。そして、それは技術官僚の視点から見れば、「将来のさらに大きなコンビナート開発への...巨大な実験」であった（鈴木 1968 : 49）。

#### 6-4. 「国家的事業」と茨城県政

二建を中心に「国家的事業」としての鹿島港整備が進む中、後景に退いていた茨城県は、どのような活動を展開していたのか。当時の岩上知事の動向に焦点を当てると、知事が農工両全を鍵概念として、鹿島開発構想の提示に注力した様子を見出しうる。岩上知事は、前任者の友末と同様に、農業と工業を架橋する概念を提示することで、農業県における工業政策の推進とその支持調達を試みた。

1961年の二つの計画を皮切りに、県は農工両全を打ち出した<sup>58</sup>。1961年1月、県が工業開発と農業の体質改善を二本の柱とする総合振興計画をまとめ、農工両全の立場から総合開発に本腰を入れる方針であると報じられた<sup>59</sup>。実際の総合振興計画では、「工業の拡大を軸として」工業開発を打ち出した一方で、農業の経営改善対策など農業振興策も盛り込んだ<sup>60</sup>。また、同年2月の鹿島工業地帯造成計画では、計画書の終章に「農工両全の方向によってのみ、本地帯の高度な経済開発が達成しうる」と記載された<sup>61</sup>。

岩上知事は、このように打ち出した農工両全を用いて、県議会に対して鹿島開発を説明した。当時の県議会において、鹿島開発は批判的に捉えられ、計画の妥当性や第一次産業への影響を問われていた。岩上知事は、これに対して農工両全を提示することで、議会の理解を得ることを試みた。たとえば、1962年、知事は「郷土茨城の自然的な条件が素朴な姿で発展しなければならない」と答弁し、農業県像を維持する形での開発構想を提示した<sup>62</sup>。また、翌1963年には、知事は「農地に対する手当」としての工業団地・住宅団地・農業団地造成を説明し、これらによる農工両全の展開を答弁した<sup>63</sup>。一連の知事の動向は、県議会による鹿島開発への反発に対して、農工両全で対応したものと位置付けられる。

知事の農工両全の訴求力を高めるために、県は工業政策によって不利益を被る農漁民への対処を模索した。県職員は、土地収用・補償に苦心した様子を以下のように回顧する<sup>64</sup>。

「岩上知事は土地問題に非常に熱心で、農業をどう伸ばしていくのか、大規模開発をして農地がなくなるのをどう解決するか、をかなり心配していた...当時は真剣に徹夜で会議をしたり、い

---

<sup>57</sup> 運輸省高官の栗栖義明は、鹿島開発について「岩上知事さんの非常なご熱意が、われわれを動かしたというよりもお尻をたたかれまして、前に進んできた」と回顧した（前掲「鹿島開発史料」）。鹿島開発における県の役割は、国の出先機関を「動か」すものではなく、その進捗を後方から支援するものにとどまっていたと考えられる。

<sup>58</sup> 1960年時点では、岩上知事は「調和ある発展」という言葉を用いている（『いはらき』1960年2月13日）。

<sup>59</sup> 『いはらき』（1961年1月1日）。

<sup>60</sup> 『茨城県史近現代編』833、842頁。

<sup>61</sup> 「鹿島工業地帯造成計画（試案）」。

<sup>62</sup> 前掲注45。

<sup>63</sup> 「茨城県議会会議録」（1963年3月6日）。

<sup>64</sup> 『鹿島開発史』、65頁。

ろいろあった」

また、岩上知事は、鹿島開発の正当性を訴える新たな言説を構築・提示した。その言説とは、1962年、岩上知事が鹿島視察中に貝を拾う老女に遭遇し、その姿を目にして鹿島開発を決意したというものであった(木本1970:114-117)。既述した通り、鹿島開発自体は1959年から60年の間に着手された(本論文6-2.)。この観点からすれば、老女との遭遇は、岩上知事の鹿島開発の決定的動機ではない。それにもかかわらず、岩上知事は、老女との遭遇を鹿島開発推進と結びつけ、老女との再会を望んだ。1967年、知事の意を受けて、茨城県鹿行県民室が管内の町村役場に当時の写真を配布して老女を捜索した結果、老女を見つけ出すことに成功した(森田1969:69-70)<sup>65</sup>。一連の経緯を敷衍すれば、岩上知事は言説を構築ないし利用することで、管内の町村および地域住民に対して鹿島開発の意義を分かりやすく提示し、さらなる合意調達を試みたと考えられる。さらに言えば、それは町村レベルでの鹿島開発への反発への対応を強化したものであったと考えられる。

言説の構築・提示のみならず、鹿島開発構想を具体化・実施する段階で、県がより実質的に鹿島開発を下支えする様子も見受けられた。その好例が、土地収用・補償であった。県は用地取得に伴い、土地所有者に対して、4割を買収する一方で、4割を超える部分について代替地を用意するという独自の「六・四方式」を提示した<sup>66</sup>。しかし、農民・漁民の反対やブローカーの暗躍を背景として、土地収用は難航した。1967年度時点で、県は計画用地全体の71.6%の収用に止まり、なかでも鹿島町では43.4%の低い収用率を記録した<sup>67</sup>。そのため、県職員は鹿島港開港・立地工場の開業までの間、土地所有者の説得に奔走した。当時、交渉にあたった職員は、その様子を以下のように記録した<sup>68</sup>。このような県職員の活動があったからこそ、鹿島臨海工業地帯は始動しえた。

「赴任当時は、大野原四工区の買収交渉の真っ只中であつた...毎晩九時・十時迄戸別訪問を続けた、軒先で蚊に刺され乍らの説得。来意を告げる前に大声で開発の奴等とは会わないと罵倒されたことも幾度か。やっと内諾を得て、契約書を持参すると提供すると云つた覚えはないと調印を拒否されたことも数多い。一筆の買収交渉に、一年半も費し八十数回訪問しやっと承諾を得たこともあつた。」

他方で、県はさらなる総合開発の推進も模索していた。1963年11月、県は庁議を設置した。その意図は、「県政各部門の基本方策を、総合的視野から策定し、かつ、その推進に当たって相互の連絡調整をはかる」ことにあつた<sup>69</sup>。庁議では年数十件単位の調整事項が提起

<sup>65</sup> 『いはらき』(1968年1月19日)。

<sup>66</sup> 『鹿島開発史』、第2章第2節。

<sup>67</sup> 『鹿島開発史』、144頁。

<sup>68</sup> 後藤光雄「家族ぐるみで」(『鹿島 合冊版』)。

<sup>69</sup> 「茨城県庁庁議規程」(『茨城県報』昭和38年13巻35頁)。

され、庁議は県の総合行政の制度的基盤となった<sup>70</sup>。また、1967 年は総合調整を担う組織として新たに企画室が設置され、庁議の運営主体も企画室になった<sup>71</sup>。

整備された総合開発体制のもと、取り組まれた事業の好例が霞ヶ浦空港と研究学園都市の誘致であった<sup>72</sup>。

県は東京第二空港問題が浮上すると、運輸省の動向を打診した上で、霞ヶ浦の調査に着手した。運輸省は県に対して「用地取得が問題であるから霞ヶ浦の埋立案と言う考え方も出る、その場合治水・利水に及ぼす影響及び茨城県の考え方はどうか」と問うている<sup>73</sup>。その後、知事は、治水・利水・漁業問題の検討を加えて、霞ヶ浦空港案を判断する方針であることを明かした<sup>74</sup>。

しかし、霞ヶ浦空港について、県は誘致断念を余儀なくされた。1965 年 5 月、新東京国際空港問題をめぐって、佐藤首相の霞ヶ浦の調査指示が報じられた<sup>75</sup>。その後、①深いへドロ層・②農業利水との兼合い・③百里基地との兼合いの三点を理由に、霞ヶ浦は候補地から外された<sup>76</sup>。結果、千葉県富里に新東京国際空港（成田空港）が建設されることとなった<sup>77</sup>。

他方、同時期には、首都圏の過密を背景とした官庁都市・研究学園都市建設構想が浮上していた（三井 2015：66-67）。岩上知事は、回顧録の中で、河野一郎建設大臣の会合に出席し、筑波への研究学園都市建設を訴えたことを語っている（岩上 1976：172）。

研究学園都市については、県は誘致に成功し、その計画に地元の意向を反映させることにも成功した。計画策定過程において、岩上知事は地元からの反対が根強かったことに鑑み、地元の要望を強気に訴える姿勢を見せた。1963 年 10 月 28 日に「学園都市は国がやるのだ、という考えでなく、地域住民の意思反映によってやるのだという考え方が必要」と述べた岩上知事は<sup>78</sup>、同年 11 月 1 日には国の全面買収案に懐疑的な関係町村長と会談し、「県は国の計画を無条件でのむ考えは毛頭ない」との姿勢を示し、「中央ともこの方針に従って目下交渉の段階で、全面買収は行わないという了解はとりつけてある」ことを語った<sup>79</sup>。結果的に、国の首都圏整備委員会は「①マスタープランを白紙に戻す②かわりに、地元で受け入れやすい山林を中心とする県独自の計画を認め」た<sup>80</sup>。さらには、県は医学部を有する総合大学の設置を要望し、この要望を計画に組み入れることにも成功した<sup>81</sup>。

<sup>70</sup> 「庁議結果の概要」、「庁議記録綴」。なお、庁議自体の分析は、別稿を期したい。

<sup>71</sup> 『茨城県史近現代編』836 頁。

<sup>72</sup> そのほか、茨城県は原子力研究施設の誘致にも着手していた（『茨城県史近現代編』871-876 頁）。

<sup>73</sup> 「復命書」（「昭和 38 年度 新東京国際空港関係綴」）。

<sup>74</sup> 『いはらき』（1962 年 11 月 23 日）。

<sup>75</sup> 『いはらき』（1965 年 5 月 27 日）。

<sup>76</sup> 『いはらき』（1965 年 11 月 19 日）。

<sup>77</sup> 茨城空港の愛称候補として Tokyo Ibaraki International Airport が選定されたことは、その延長線上にあると考えられる（『茨城新聞』2020 年 3 月 25 日、同年 5 月 28 日）。なお、茨城空港の愛称は、最終的には Tokyo を省いた Ibaraki International Airport に落ち着いた（『茨城新聞』2020 年 6 月 6 日）。

<sup>78</sup> 前掲注 39。

<sup>79</sup> 『いはらき』（1963 年 11 月 2 日）。

<sup>80</sup> 『いはらき』（1963 年 12 月 6 日）。

<sup>81</sup> 「昭和 43 年～昭和 44 年 中央要望事項諸関係綴」。

中央省庁が研究学園都市事業に対して消極的な姿勢を見せた際には、県は国に対する明確な批判を交えつつ交渉にあたっている。たとえば、岩上知事は、1969年3月3日の自民党本部の会合において、「国の姿勢がはっきりしないところに大きな問題がある」「これでは、どちらが主としてやっていくのか、何がなんだか分からない」と指摘した上で、国の積極性を求めた<sup>82</sup>。

このように、当時の県は農工両全をもとに鹿島開発への支持を調達しつつ、霞ヶ浦空港や研究学園都市の誘致に乗り出すなど、総合開発行政を展開し、県勢の拡大を試みていた。県は鹿島港整備において港湾管理権を行使しえなかった反面、その状況を現実的に解釈し、鹿島開発をはじめとする開発事業の基盤形成に取り組んでいたと考えられる。

その戦略は、県政にとって能率的であった。東京近郊に位置しながら開発に立ち遅れていた茨城県の場合、複数の大規模開発事業の展開によって巻き返しを図ることが県政発展の有効な選択肢となりえた。複数の大事業を並行して進める上では、鹿島港の計画策定や建設を二建に任せて後景に退くことは、行政資源の節約となる。そして、その行政資源を霞ヶ浦空港や筑波学園都市に割くことで、鹿島・霞ヶ浦・筑波といった複数地域での開発事業に実現可能性を見出しうる。県政全体を展望すれば、無理に鹿島港整備に参画するよりも後景に退く方が能率的であった。

したがって、県は鹿島港整備過程において主導権を握りえなかった反面、鹿島港整備を支えるとともに、研究学園都市など他事業の検討に行政資源を割くことで一定程度の成果を収めた。すなわち、県は中央―地方関係や行政資源の制約の中で、鹿島開発での後景化を余儀なくされたものの、鹿島開発に限られない様々な「国家的事業」に乗り出しつつ、県政全体を視野に入れて裁量行使の余地を見出し、その余地に対して主体的に活動を展開したと考えられる<sup>83</sup>。

## 小括

本章は、鹿島港港湾計画の策定過程を中心に、鹿島港をめぐる中央―地方関係と政策過程を追跡してきた。その結果、以下の四点が明らかになった。

第一に、二建が独自の調査活動をもとに鹿島港整備を構想した。二建は、地方自治体が港湾整備を構想しえない中であって、鹿島での人工的な堀込港湾整備の可能性を見出し、鹿島港整備の起点として機能した。

---

<sup>82</sup> 「筑波研究・学園都市建設の経過及び現状について」（「昭和44年度 筑波研究学園都市関係綴」）。

<sup>83</sup> 鹿島港建設後の茨城県政は、水戸対地射爆撃場の返還に際して、より鮮やかにこの戦略を展開した。茨城県は跡地利用について、防衛庁の自衛隊演習場案が浮上した後、運輸省と建設省の常陸那珂流通港湾・国立公園構想に接近した。この動向は、茨城県政が二つの国家的事業を天秤にかけ、より平和な運輸省・建設省構想を選択したものであった（『勝田市史料V 水戸射爆撃場の歴史』）。その後、茨城県は鹿島開発に引き続き、常陸那珂港整備でも運輸省の国家的事業を受容するものの、それによって、より望ましくないと考えられていた防衛庁の自衛隊演習場案を回避することに成功した。なお、国家的事業をめぐる茨城県の戦略的な動向は、筑波万博などにも見出しうる（吉見2005：158）。これらの事例については、別稿にて詳述したい。



第二に、鹿島港整備構想を具体化・実施する段階でも、二建が中心的な役割を果たした。二建は、実地的工事と並行して計画を作り上げる Design as we go 形式で鹿島港整備構想を具体化・実施し、「国家的事業」としての鹿島港整備を展開した。

第三に、このような二建に対応して、茨城県は政治的回路よりも行政的回路での国との結びつきを強めた。県は、中央主導型行動様式を展開する二建と対峙する中で、積み上げ方式で国に働きかけたほか、鹿島港整備において後景化し、二建の活動を後援した。

第四に、鹿島港整備から後景化した茨城県は、県政全体を俯瞰しながら影響力を行使した。県は議会や地域社会からの批判に対応し、開発への支持を調達することで、鹿島開発を軌道に乗せた。また、県は研究学園都市建設や霞ヶ浦空港建設など他の大型事業にも着手した。特に、前者では自県の意向を一定程度通すことに成功し、「国家的事業」としての鹿島開発のみならず、鹿島開発に付随する形での茨城県政を前進させた。

これらの動向において見出されたものは、出先機関の中央主導型行動様式と地方自治体の後景化戦略の展開であった。両者の交錯が中央主導の中央－地方関係を形作った。そして、当該関係下で政策が展開された帰結として、鹿島港を中心に大規模臨海工業地帯が整備されたと考えられる。

鹿島開発には、二建による「実験」の系譜を見出しうる。二建は、当時管内にあった田子の浦港で人工的な堀込港湾を「実験」し、田子の浦での港湾建設経験を活かして鹿島港建設にあたり、鹿島での人工的な堀込港湾建設に成功した（坂本 1977）。そして、「さらに大きなコンビナート開発への...巨大な実験」（鈴木 1968 : 49）たる鹿島の成功を経て、むつ小川原開発に挑戦した。

田子の浦・鹿島・むつ小川原での開発を通じて、二建は技術力とともに中央主導型行動様式を展開し、人工的な大港を建設した。その歩みは、特定の大港において「港屋の願望」を追求するものであった。

田子の浦港の計画は、1957年に静岡県から坂本二建局長へ計画立案の依頼があり、それに坂本局長が応じる形で策定された<sup>84</sup>。坂本局長によれば、「昭和 32 年（筆者注：1957 年）斎藤知事から二建局長の私に計画の立案を公式に依頼され...自分で定規と鉛筆をもって計画図を作製して答申したが、ほとんどその通りに実施に移された」（坂本 1977 : 55）。二建は、静岡県が港湾整備を独力で構想しえない中、人工的な堀込港湾の可能性を見出し、田子の浦港整備の起点となり、その事業を主導した。この過程は、鹿島港整備と共通している。

また、田子の浦港が計画された 1957 年は、坂本二建局長が鹿島での大港建設の可能性を見出した年でもあった。坂本局長は、鹿島での人工的な堀込港湾を視野に入れながら、田子の浦港整備に臨むことの可能な状況にあった。事実、坂本局長は田子の浦港について「規模こそ小さいが、技術的に難計画、難工事であり、この堀込港湾の成功が鹿島港を着工する上で大きな自信となった」と回顧しているほか、斎藤県知事も「掘りこみ式港湾のテストケースとして、国に於いても本格的に取り組むことになった」と回顧している（坂本 1977 : 55 ;

<sup>84</sup> 車澤正吉・室伏久治「田子の浦港の西防波堤」（『日本港湾こぼればな史』197頁）。

斎藤 1979 : 102)。この点をふまえれば、田子の浦港は、来る「国家的事業」の準備段階であったと言えよう<sup>85</sup>。

静岡県の動向に目を転じれば、それは茨城県と同様に行政的回路を通じて国と結びつくものであった。静岡県は、二建局長への計画立案を依頼したほか、自県を所管する出先機関が二建から五建へと変わった際に反発を示した。これらの動向は、二建の中央主導型行動様式に価値を見出し、二建を通じて開発の推進を試みるものであった。

ただし、静岡県政は、茨城県のような形で独自の影響力を展開するには至らなかった。静岡県は紙パルプ工業の企業城下町であり、その成長が県経済の発展を促していた<sup>86</sup>。このような背景から、静岡県は自然に大規模工業開発を志向したものの、市町村や地域社会との連携を欠いたため、沼津市・三島市・清水町の反対運動に直面した<sup>87</sup>。そして、斎藤県知事は、反対運動をふまえて、「行政には撤退の勇気が必要」として沼津・三島での石油化学コンビナート建設を断念した<sup>88</sup>。また、斎藤県知事は、田子の浦での紙パルプ工業廃水に対して、岳南排水路を立案し、1961年以降に排水路が形成されたものの、排水路は公害に棹さず形で機能した(斎藤 1979 : 103-104)<sup>89</sup>。さらには、このように工業廃水問題が顕在化していたにもかかわらず、基礎自治体の富士市は、1966年の都市計画にて、田子の浦港整備を通じて、「宿願の重化学工業地帯に変貌すること」を展望していた<sup>90</sup>。結果、田子の浦は、「工業化としては成功した」ものの、「港の中にヘドロが溜り...非常に大きな問題」・「日本の公害問題発祥の地」となった(港湾空港 2002 : 185-186)。それでも、静岡県政は、公害行政に取り組みつつも、工業開発志向を強く残し続けた<sup>91</sup>。

他方、むつ小川原開発は、八戸市の新産業都市指定をめぐって浮上した後、新全国総合開発計画で大規模開発として組み入れられた事業である(福武 1965 : 34 ; 江波戸 2002 : 12-15)。1969年から1970年にかけて、日本工業立地センターによる調査・植村甲五郎経団連会長の視察・青森県庁における開発室設置と同室によるマスタープラン策定といった手続きを経て、開発は具体化されていった(船橋ほか 1998 : 15-17)。

開発事業の中心となる港湾整備については、二建が看過しえない役割を果たした。1964年以降、二建は青森県とともに、小川原湖での港湾整備に向けて調査してきた<sup>92</sup>。また、同年8月には、県選出の国会議員と県議が二建にて意見交換を行い、二建局長が「陸奥湾・小川原湖地域は『全国第一の適地』と太鼓判を押した」という(江波戸 2002 : 34)。

むつ小川原開発も、鹿島開発と同様に「国家的事業」と位置づけられた。1971年、佐藤栄作首相は、むつ小川原開発について、省庁の別をこえて積極的に推進するよう指示したこ

<sup>85</sup> 竹内良夫「港湾での廃棄物リサイクル」(『港湾』70(3)、1993年)。

<sup>86</sup> 『静岡県史通史編 6 近現代史二』725-726頁。

<sup>87</sup> 『静岡県史通史編 6 近現代史二』850-852頁。

<sup>88</sup> 『静岡県史通史編 6 近現代史二』864頁。

<sup>89</sup> 『静岡県史通史編 6 近現代史二』748-749頁。

<sup>90</sup> 『富士市二十年史』128頁。

<sup>91</sup> 『静岡県史通史編 6 近現代史二』894頁。

<sup>92</sup> 「小川原湖調査報告書」。

とが報じられている<sup>93</sup>。同年以降、竹内俊吉知事も、むつ小川原の開発を「ナショナルプロジェクト」と言明するようになった（江波戸 2002：168）。知事曰く、むつ小川原の「マスタープランの大まかな線は、これはナショナルプロジェクトだから、政府がつくる」（江波戸 2002：169）。むつ小川原開発の計画は、紛れもなく、基本方針が国によって形作られる中央主導の産物であった。

青森県は、中央省庁やその OB の影響力を取り入れ、行政的回路を活かす形で開発の推進を試みた。県庁は、運輸省港湾局より幹部候補の小野寺駿一を港湾課長として受け入れた<sup>94</sup>。また、むつ小川原開発は、むつ小川原開発株式会社・青森県むつ小川原開発公社・むつ小川原総合開発センター株式会社のトロイカ体制によって担われたが、むつ小川原総合開発センター株式会社の長には、元港湾局長の佐藤肇が据えられた<sup>95</sup>。この点について、運輸省から出向して入庁した須田熙が、佐藤肇との相談のもとに港湾計画を策定したことを回顧したほか<sup>96</sup>、副知事であった北村正哉は、佐藤肇の構想が港湾計画に少なからず反映されていることを回顧した<sup>97</sup>。

しかし、県は議会や地域社会からの合意調達に失敗した。特に、1971 年に県が公表した「住民対策大綱案」と「むつ小川原立地想定業種規模（第 1 次案）」では、その点が顕在化している。石油備蓄基地などの立地規模とともに住民の立ち退きを明示した二つの案は、議会や住民との対話を欠いた状態で繰り出され、開発予定地域における大規模な反対運動を惹起し、六ヶ所村議会の反対や県議会での手直し要求を生じさせるに至った（朝日 1971；舩橋ほか 1998：24）。結果、青森県は、計画規模の縮小を余儀なくされた（舩橋ほか 1998：25）。さらには、漁業団体の反対に直面する形で、計画の目玉であった陸奥湾の開発を断念し、産業界の撤退を促すこととなった（江波戸 2002：75）。

高度成長や都市化のひずみが顕在化し、石油ショックによって低成長期にさしかかる中、客観的には所期の目標を達成しえないように見えたむつ小川原開発は、幕引きが図られても不思議ではなかった。事実、新全国総合開発計画でむつ小川原と並んで大規模開発を企図された秋田・周防灘・志布志湾といった地域は、方針転換や保留の方向性を選択しつつあった。ところが、むつ小川原開発をめぐるのは、県内で計画変更の声が浮上していたものの、その声は大きくならなかった（江波戸 2002：155）。明るいとは形容しがたい社会情勢の中で、むつ小川原開発は続行され、企図された工場立地は進まずに不振をきわめた。

このように、鹿島開発の前後に行われた田子の浦・むつ小川原の開発は、鹿島と同様に中央主導の中央—地方関係の下で展開された。しかし、二つの開発政策は、鹿島とは対照的に、継続的な中央主導の下で臨海工業地帯の整備が進展せず、事業展開に失敗するに至った。

<sup>93</sup> 『日刊工業新聞』（1971 年 5 月 21 日）。

<sup>94</sup> 『第二港湾建設局のあゆみ』1476 頁、小野寺駿一「むつ小川原開発について 100 万トンタンカーの入港を構想して」（『日本港湾こぼればな史（第 2 集）』）。なお、小野寺は、三建局長を経験した後、本省港湾局長に任じられた。

<sup>95</sup> 『日本海事新聞』（1971 年 11 月 2 日）。

<sup>96</sup> 須田熙「不可能が可能となったむつ小川原港湾計画」（『日本港湾こぼればな史』42 頁）。

<sup>97</sup> 北村正哉「佐藤肇さんを偲んで」（『佐藤肇さんを偲んで』81 頁）。

田子の浦・むつ小川原の双方に共通して見出される動向として、国の静かな撤退が挙げられる。竹内良夫は、田子の浦・水俣の公害問題に関して、運輸省が「港湾の責任はどこまでも港湾管理者に帰すべき」という姿勢であったことを回顧した（竹内 1977 : 92）。むつ小川原開発をめぐるのは、当時港湾局を離れて経済企画庁総合開発局長の任にあった岡部保が「開発の主体である県が一義的な責任を持っておる」と議会答弁を行った（船橋ほか 2013 : 73）。二つの運輸省港湾局関係者発言には、成果のあがらなかった港湾開発の責任を地方自治体に求める姿勢が見て取れる。

この動向は、回避主義（retreat-ism）と類型化しうる。回避主義とは、権力関係における官僚制の行動様式の一つで、形式的には責任がないものの、実質的に決定過程に参加する戦略をさす（Crozier 2017 [1964] ; 伊藤 1972 ; 中野 1977）。

運輸省港湾局は、地方自治体に港湾管理権を規定する港湾法に依拠して、形式的な責任が地方自治体に所在する環境の中で、実質的に港湾開発に関与することの可能な立場にあった。その立場を利用することは、国と地方自治体の良好な関係のもとで円滑な役割分担が為され、成果もあがっている状況であれば、制度趣旨に即していない点を除けば問題ない。しかし、各港での港湾整備事業が所期の成果を生まない場合には、実質的に決定権力であったはずの国は、国への非難を回避すべく、ともに決定に携わっていた地方自治体に非難を差し向けるおそれがある。いわゆる非難回避（Hood 2011 ; 平井 2016）、あるいは梯子外し（山下・金井 2015 : 28）である。

このように、中小都市港湾の開発では、港湾をめぐる制度の趣旨と運用実態の乖離が生じ、乖離を計画策定手続きによって正当化したとしても、その限界が顕在化する事業は少なからずあった。中央主導の中央－地方関係は、地方自治体にとって危険を伴う関係性であった。

後景化戦略を巧みに展開し続けた茨城県は、国の撤退やそれに伴う事業の不確実性が生じる危険性を低減することに成功した。後年、むつ小川原について発言を求められた元茨城県知事の岩上二郎は、「鹿島開発は...国から押し付けられた開発では断じてない」と述べたという（江波戸 2002 : 71）。

しかし、本章で記述した通り、鹿島開発をめぐる中央－地方関係と政策過程は田子の浦開発やむつ小川原開発をめぐるそれと近似しており、鹿島が田子の浦とむつ小川原と同様の政策帰結に至る可能性も存在した。

## 7. 三河港港湾計画の策定

鹿島で二建を中心に大規模開発が展開されていた頃、大規模開発の決め手を欠き、開発を進展させられない地域も全国的に存在していた。鹿島と同じ工業整備特別地域に指定されていたにもかかわらず、大港整備に着手しえなかった東三河地域は、そのような地域の一つであった。自然、東三河開発に対する同時代的な評価は、失敗に他ならなかった。しかし、現在の三河港は全国有数の自動車取扱量に恵まれ、流通港湾として機能している。

三河港はいかなる経緯を経て整備されたのか。本章では、三河港が整備される過程を追跡することで、鹿島とは異なる形で展開された中小都市港湾における行政の実態を浮き彫りにする。

### 7-1. 豊橋港整備構想の形成

豊橋市の豊橋港整備構想の形成は、戦前期に遡る。戦前の豊橋市では、養蚕や食料品加工を中心に軽工業が栄えていた。とくに、養蚕については、蚕都豊橋と称されるほどに盛んであった<sup>1</sup>。しかし、軽工業を中心とする豊橋市の発展は、貿易の拠点となる港を欠くがゆえに頭打ちの様相を呈していた。そのため、1932年、当時の市長は三河湾沿岸の町村を合併した上で、豊橋港設置計画を構想した<sup>2</sup>。ただし、その構想は戦況の悪化も相まって、実現するには至らなかった。

終戦直後、豊橋市政は戦前期の課題認識を継承し、豊橋港整備を志向したものの、事業を円滑に展開しえなかった。その直接的な理由は、神野新田の農民を中心とする反対運動であった<sup>3</sup>。終戦直後の食糧難の中、農地開拓や製塩によって食いつないでいた地域住民が求めたものは、工業振興を視野に入れた港湾の整備ではなく第1次産業の振興であった。

その背景には、第1次産業を無視しえない構造があった。戦後の豊橋では、養蚕が衰退した反面、菓子製造・水産加工食品を中心に食料品加工が活況を呈した<sup>4</sup>。特に、ヤマサの蒲鉾や竹輪は、豊橋駅の開業・発展とともに豊橋市の名産品として定着するまでになった<sup>5</sup>。結果、食料品加工業、1955年には市内で最も工場の立地する業種となるに至った<sup>6</sup>。食料品加工業は、第1次産業の農産品・海産物がなければ成り立たない。この業種を主要産業としていた豊橋市は、第1次産業抜きには市勢拡大を展望しがたい未開発地域であった。

また、国土開発の一環として天竜東三河特定地域総合開発が展開されたことも、その構造を強化した。この開発事業は、農業用水としての豊川用水整備を中心に、高師原・天伯原の開拓によって穀倉地帯を形成し、食糧増産を企図していた<sup>7</sup>。当時の豊橋市では、第1次産業の影響力が高まりつつあった。

---

1 『豊橋市百年史』 59 頁。

2 『豊橋市政八十年史』 428 頁。

3 『豊橋市政八十年史』 429 頁。

4 『豊橋市百年史』 249 頁。

5 『ヤマサちくわ味がたり』。

6 『豊橋市百年史』 332 頁。

7 「天竜東三河特定地域総合開発計画資料」。

そこで、豊橋市長の大竹藤知は、第1次産業に配慮しつつ、豊橋港整備構想に着手した。まず、大竹市長は豊橋市の農業を評価しつつ、商工業の素晴らしい発展のための事業として豊橋港を整備する将来像を示した（大竹 1951 : 9-10）。その後、大竹市長は旧海軍航空基地跡の無償提供を条件に、水面下で東都製鋼誘致を取り付けた<sup>8</sup>。そして、任期終盤の1952年2月に、豊橋港建設の合意調達の困難さを察知し、豊橋港の一部である柳生運河を整備することで建設の手がかりを求めた<sup>9</sup>。その事業は、柳生運河整備を漁港としての整備と位置付けたことから窺えるように、慎重に繰り出したものであった<sup>10</sup>。

次代の豊橋市長となった大野佐長も、この路線を踏襲した。大野市長は、就任直後、日本港湾協会に工業港整備の計画方針を伝えてその調査を委嘱した<sup>11</sup>。調査によって得られた計画案は、「埋立は出来るだけ制限するのが賢明」でありながらも「旧軍用地商港施設の西北側に...臨海工業用地を造成する」ものであった<sup>12</sup>。すなわち、この計画案は、旧海軍航空基地跡に工場を誘致する市の方針を反映している。事実、大野市長は1953年に旧海軍航空基地跡への東都製鋼誘致を決定した<sup>13</sup>。

工業を中心に産業振興を図る大野市政の方針は、1956年に制定された市歌にも現われている<sup>14</sup>。市制施行50周年記念事業として企画された市歌は、市が全国的に募集をかけて集まった中から選んだ歌詞に、丸山薫の補詞と古関裕而の作曲を加える形で作られた<sup>15</sup>。その歌詞は、太平洋の潮騒・山並み青き三河野・ゆたけき流豊川と、豊橋の自然を織り込みつつも、躍進の産業都・繁栄の商業都・あこがれの観光都を「見よ」と歌うものであった。

市歌が「見よ」と誇示したい豊橋像は、農村でも漁村でもなく、産業都・商業都・観光都であった。すなわち、豊橋市は産業・商業・観光の都市としての自画像を展望し、市歌を通じてその自画像を打ち出したと考えられる。

ところが、大野市政の方針は、漁民の猛反対を受けた。工業港整備によってアサリの種苗地かつ県下一のノリ漁場が脅かされると考えた漁民は、「港の設置には絶対反対」と主張した<sup>16</sup>。

これに対して、市は「豊橋港ができて漁場に対する影響は十分考えるはずで、大した影響はない」との見方であった<sup>17</sup>。この反応は、市が漁民の異議申し立てを正面から受け止めなかったものと評されても致し方ないものであろう。

開発の捉え方に温度差のあった漁協と市が折り合うことは、困難であった。漁民の反対は

---

<sup>8</sup> 『大崎島』267頁。

<sup>9</sup> 『大崎島』305頁。

<sup>10</sup> 『中日新聞』（1952年4月8日）。

<sup>11</sup> 日本港湾協会「豊橋港修築計画調査概要」（『港湾』30(6)、1953年）、26頁。

<sup>12</sup> 前掲「豊橋港修築計画調査概要」28-29頁、『中日新聞』（1953年4月18日）。

<sup>13</sup> 『中日新聞』（1953年5月1日）。

<sup>14</sup> 地方自治体の公式的な歌に施政方針を見出した先行研究として、天川（2012 : 123）がある。また、最近では、行政組織が自らの方針や理想像を歌い込める様子に関して、須田珠生が学校の校歌制定を題材に解明した（須田 2020）。

<sup>15</sup> 「豊橋市歌」（豊橋市ウェブサイト）、『豊橋市百年史』215頁。

<sup>16</sup> 『中日新聞』（1953年7月9日）。

<sup>17</sup> 『中日新聞』（1953年7月10日）。

農民をも巻き込む形で「デリケートな空気」を形成し、東都製鋼立地を「うやむや」にしてしまった<sup>18</sup>。

結果的に、1959年に柳生運河整備が完工したにもかかわらず<sup>19</sup>、豊橋港整備事業は膠着状態を脱しえず、「暗礁に乗り上げている」と報じられるに至った<sup>20</sup>。豊橋市は、第1次産業従事者からの合意調達という障壁を長らく乗り越えられず、港湾整備構想を有していながらも、それを実現しえずにいたのである。

## 7-2. 三河港整備構想の具体化

膠着状態に一石を投じた動向が、1960年の河合陸郎の市長就任であった<sup>21</sup>。河合陸郎は、地元紙記者・食品会社社長・豊橋養魚販売購買利用組合専務理事・農業会代表といった役職を歴任した後、県議会議員を務めていた地元の名士である。しかも、河合は神野新田に居住していたこともあり、第1次産業界との関係が深い人物であった。県議会議員時代に、河合が県議会農地委員会委員長・豊橋果樹農業協同組合長・豊川用水営農促進協議会会長といった役職を務めていたことは、その証左であろう。したがって、第1次産業からの異議申し立てに対応し、豊橋港整備のための課題を解決する上で、河合陸郎は非常に適役であった。

実際に、河合は選挙期間中から第1次産業対策を視野に入れていた。当時の公約は、『工場誘致を積極的に進め、豊かな都市づくり』を図ることであり、『農業関係の農地改善や農業振興施策』等々と工業開発・農業振興の両立を掲げ<sup>22</sup>、「農漁民の不利益になるようなことはしない」と訴えるものであった<sup>23</sup>。結果、河合は85%の圧倒的な得票率で当選した<sup>24</sup>。

河合が市長就任直後に着手した事業は、道路舗装と清掃センター建設であった<sup>25</sup>。その狙いは、道路の防塵化とごみ処理体制の整備によって環境を改善し、地域住民の支持を調達することにあった（青木 1970：230）。すなわち、河合は豊橋市民に対して工業開発一辺倒ではない施政方針を早くから具現化し、第1次産業の異議申し立てへの対応を示した。

また、河合は市役所の機構改革に着手した。具体的には、市政の総合企画を決定する会議体として市長と市幹部から構成される総合企画会議を設置したほか、工業誘致の計画・推進を担う工業開発課のみならず都市環境に関する部署として清掃事務所を設置した<sup>26</sup>。

豊橋市政は、このような経緯を経て、豊橋港整備構想に再着手した。就任早々、河合市長は助役の青木茂に対して東三河開発の調査を命じた（青木 1970：217）。市長の命をうけた青木は、東三河開発についての情報を収集した上で、市役所内部に工業開発課および計画策

<sup>18</sup> 『中日新聞』（1953年8月5日）。

<sup>19</sup> 『中日新聞』（1959年9月11日）。

<sup>20</sup> 『中日新聞』（1960年4月15日）。

<sup>21</sup> 河合陸郎の経歴については、『河合陸郎伝』に詳しい。

<sup>22</sup> 『河合陸郎伝』273頁。

<sup>23</sup> 『豊橋市百年史』419頁。

<sup>24</sup> 『豊橋市政八十年史』439頁。

<sup>25</sup> 『河合陸郎伝』273-274頁。

<sup>26</sup> 『豊橋市政八十年史』357頁。

定作業グループを編成し、開発計画の構想にあたった<sup>27</sup>。

その作業は、青木助役が自らの実践知をもとに、大規模な港湾整備を中心とする臨海工業地帯造成計画を描くものであった。具体的には、青木は「豊橋市役所唯一の工学士」である水道局職員を登用したものの、その職員の河川・放水路に関する発言を「技術屋だし…むつかしいことを言う」と捉え、「大計画を樹てるときには、地図は全部、無人地帯であると思ってしなさいと言って、彼を大いに説得した」（青木 1970 : 248）。青木は実現可能性や専門性をひとまず度外視した形で雄大な開発構想を描き、その方針を二十数回に及ぶ会合を通じて市役所内部のグループに注入・指示することで、開発計画を取りまとめた<sup>28</sup>。

1960年11月、青木助役は開発構想を明らかにした<sup>29</sup>。その構想は、三河湾沿岸に臨海工業地帯を造成するとともに、海上に洋上埠頭を造成し、沿岸部と湾内を海底トンネルで結びつけるという「夢の計画」であった。青木は取材に対して「専門家などの意見を聞き実現性のあるものは具体化させたい」と答え、計画が「刺激剤」であることを示唆した<sup>30</sup>。

一連の動向をふまえれば、青木助役は工学士1人という限られた市役所の人的資源から市単独の開発計画策定の限界を悟り、大規模な開発構想の浮上によって他主体の参入を招くことで地域開発の具体化を試みたと考えられる。実際、同年に地元政財界が設立した東三河産業開発連合会は、「開発の専門家に東三河の現地を視察してもらい率直な意見を聞こうということ」で、「さっそく青木構想を持参し通産省工業立地課に出向き、現地調査をお願いし」、その結果として工業立地課総括班長の大藪英夫が現地視察を行った<sup>31</sup>。

その後、豊橋市は通産官僚・大藪の視察を契機に、東都製鋼・中部電力・名古屋鉄道といった地元企業の協力を仰ぎ、鈴木雅次・富樫凱一・高山英華・荻田保・下河辺淳といった中央省庁高官ないしそのOBを招聘し、開発計画を策定するための会議体として東三河工業開発中央専門委員会を設立した<sup>32</sup>。

青木助役の試みは成功した。専門委員会では、「豊橋市の青木構想が具体的に公表されていたので…これを素案として実に数十回の現地視察と懇談会、研究会がもたれ計画案に修正が加えられ」、実現可能性に乏しいことを理由に洋上埠頭案が削除されたものの、青木構想を基礎とする大規模な臨海工業地帯造成案であるマスタープランが策定された<sup>33</sup>。また、この過程では、三河湾に立地する蒲郡港・豊橋港・西浦港・田原港を三河港へと統合し、一体的に整備することも決定された<sup>34</sup>。

そして、豊橋市は中央官界と地元経済界の助力によって得られた開発計画の成案をたず

<sup>27</sup> 『豊橋市政八十年史』442頁。

<sup>28</sup> 西野善一「縁の下の一人として」（『連合会略史』）。

<sup>29</sup> 『中日新聞』（1960年11月23日）。

<sup>30</sup> 『豊橋市政八十年史』444頁。

<sup>31</sup> 『豊橋市政八十年史』446頁。また、大藪の視察については、東三河産業開発連合会会報に記録されている（「連合会のあゆみ(2)」『東三河産業開発連合会会報』(2)、1962年）。なお、当該会報については、以下『連合会会報』と略記する。

<sup>32</sup> 『豊橋市政八十年史』447頁、『中日新聞』（1961年1月7日）。

<sup>33</sup> 『豊橋市政八十年史』448-449頁、『中日新聞』（1962年8月27日）。

<sup>34</sup> 『中日新聞』（1961年5月19日）。



さえて、新産業都市指定に向けた中央政界・官界・経済界への陳情に注力した。具体的には、青木助役が中部瓦斯社長の神野太郎とともに東京へ出かけ、大野伴睦や河野一郎などの有力な国政政治家に加え、通商産業省・建設省・経済企画庁といった中央省庁本省に陳情を繰り返した<sup>35</sup>。また、青木や神野のみならず東三河地方の政界・官界・経済界を総動員する場合もあり、その一人であった市議会議長の須賀弥助は「中央の政界、官界はもちろん財界、それに報道機関、週刊誌の雑誌社までパンフレットをもって歩き回った」「えらい人の所へは”夜打ち朝がけ”で、ちくわもずい分配った」と回顧している<sup>36</sup>。豊橋市は中央直結を企図し、霞が関や永田町に対して精力的な陳情を行うことで、開発計画を軌道に乗せることを試みていた。

陳情活動は結実した。1963年に東三河地域が工業整備特別地域へと指定されたほか、翌1964年には東三河臨海工業地帯の中心となる三河港が重要港湾に指定された。その港湾計画は、マスタープランを踏襲し、急速な工業開発を前提とした大規模な工業港整備計画であった<sup>37</sup>。

しかし、一連の計画策定作業では、前述の鹿島港整備とは対照的に、運輸省出先機関の影響力行使が見られない。具体的には、運輸省本省の技官が東三河地域を視察した上で<sup>38</sup>、運輸省本省は愛知県に対して「伊勢湾港湾建設部と県が協力して具体的な計画を立てるように」としているにもかかわらず<sup>39</sup>、計画策定作業において伊勢建の活動が顕在化するには至らなかった。

その背景には、伊勢建の地方後方支援型行動様式があった。第5章で既述した通り、伊勢建は名古屋港管理組合と協力関係を構築した上で、管理組合の意向を尊重しながら、名古屋港の高潮防波堤建設に従事していた。伊勢建は、名古屋港のみならず三河港についても、管理組合を牽引する愛知県の意向を尊重し、その方針の後方支援を企図していた。愛知県の桑原知事は名古屋港整備を重視しており、当時の愛知県庁もまた名古屋港整備を第一に考えていた。副知事を務めた松尾信資は、三河港整備のことを「名古屋港の臨海工業地の開発事業が先行し...（筆者注：三河港の）着工について、私も大分迷った」と回顧している<sup>40</sup>。これに対して、伊勢建局長の幸野弘道は、1962年の愛知県新地方計画策定に際して、「名古屋の輸出入貨物を中心に考えればよいのであとの中小港湾について一つ一つたんねんにつきあう態度でなくてよい」と、名古屋港整備への専心を説いた<sup>41</sup>。

<sup>35</sup> 『連合会略史』66-67頁。東三河産業開発連合会の会報では、1960年7月から1964年1月にかけての陳情先が具体的に記録されている（「連合会のあゆみ(1)~(26)」『連合会会報』(1)~(37)）。

<sup>36</sup> 大須賀弥助『「新産」運動の頃』（『連合会略史』67-68頁）。

<sup>37</sup> 「三河港港湾計画書 昭和39年7月」。

<sup>38</sup> 1960年11月、運輸省の港湾局計画課補佐官である竹内良夫が東三河を視察した（「連合会のあゆみ(2)」『連合会会報』(2)、1962年、6頁）。また、1962年9月、吉沢・水島両運輸省港湾局計画課技官が来豊したとされている（「各省、東三河視察頻り」『連合会会報』(10)、1962年、3頁）。

<sup>39</sup> 『中日新聞』（1963年2月10日）。

<sup>40</sup> 松尾信資「河合陸郎さんとの思い出」（『河合陸郎伝』470-471頁）。

<sup>41</sup> 「愛知県新地方計画委員会委員および専門委員への委嘱について」（「愛知県新地方計画委員会関係資料推進協議会（第2回資料）」索引番号28）。

また、運輸省本省の対応は冷淡であった。1963年4月に東三河地域を視察した港湾局長の比田正は、東三河産業開発連合会に対して「沿岸補償が先決」と発言した<sup>42</sup>。補償の目処が立っていない状況の鹿島で運輸省が精力的な開発を展開したこと（本論文 6.）に鑑みれば、開発に先んじた漁業補償を求める比田の発言は、運輸省本省の東三河地域に対する開発意欲が相対的に乏しかったことを示すと考えられる。

河合市長は、工業整備特別地域の指定後、この状況を認識して、豊橋市政による自主的な開発計画の構想・実現を志向した。具体的には、河合市長は、「政府の方で面倒をみてくれませんか」という状況認識のもと、「自前の着物」を着て、「自主的な、自ら選ぶことのできる開発計画」を展望した<sup>43</sup>。

したがって、中央主導型行動様式の二建に直面していた茨城県とは異なり、地方後方支援型行動様式の伊勢建に直面していた豊橋市は、愛知県の意向も相まって出先機関に事業展開を依存する形での港湾整備を展望しえなかった。当時の豊橋市にとっては、伊勢建との連携を強化するのではなく、地元経済界と歩調を合わせて中央の政界・官界・経済界を担ぎ出しつつ、市自らが中心となって、行政資源を欠きながらも何とか港湾計画を策定・具現化すること、すなわち本意ではないものの市自らが開発の前景に躍り出ることが最も現実的な選択肢であった。

### 7-3. 第1次産業対策の深化

東三河が工業整備特別地域に指定され、三河港が重要港湾に指定されたものの、三河港を中心とする東三河開発は容易に進展しえなかった。これまでの市政と同様に、河合市政もまた第1次産業による異議申し立てという障壁に直面していた。

1962年、愛知県が漁協向けに三河港整備の説明会を開いた。前述の通り、豊橋市において構想されていた東三河開発の計画は、急速な工業開発を前提としたものである。そのため、県がそれを素直に伝えれば、漁協からの反対を惹起することは必然であった。案の定、大崎漁協組合が臨時総会を開いて「三河港整備計画は、吾等浅海漁民の生活を根本から破壊するものである」として、「吾等の生活保護のため絶対反対する」ことを決議し、他の漁協もそれに追従した<sup>44</sup>。

この事態を知って憂慮した河合市長は、漁協組合長らを公会堂貴賓室へと招致し、東三河開発とその新産業都市指定への陳情を説明した上で、指定に至るまでは反対運動を表面化させないよう要請した<sup>45</sup>。その甲斐あつてか、新産業都市指定までの漁協群は、個別に学習会を開いたほか、「会そのものの名称が反対同盟では対外的に好ましくないとの配慮から」、三河港整備計画対策協議会という当たり障りのない名前の漁協連合を形成した<sup>46</sup>。第1次産

<sup>42</sup> 「比田港湾局長も東三河視察」(『連合会会報』(17)、1963年、2頁)。

<sup>43</sup> 「新・随想録 豊橋市長河合陸郎氏との一時間」(『三河評論』4(7)、1963年)、16頁。

<sup>44</sup> 『大崎島』348-349頁。

<sup>45</sup> 『大崎島』350頁。

<sup>46</sup> 『大崎島』351-352頁。

業と結びつきが強く、就任当初からその動向を気にかけていた河合市長の呼びかけは、一時的には奏功した。

ところが、1963年8月、三河港整備計画対策協議会は三河港造成反対期成同盟会と名を改め、活動を本格化させた。また、その主張も「国内最大優秀なる関係ノリ漁場を永久に死守し...吾々の生活権の擁護と向上を期する」という、より強硬なものとなった<sup>47</sup>。すなわち、漁協は工業整備特別地域指定を機に、なんとか封じ込めていた三河港整備計画への不満を顕在化させたと言える。

1964年、河合市長は漁業民の反対運動に理解を示した上で<sup>48</sup>、第1次産業からの異議申し立てへの対応という課題を再認識し、工業一辺倒でも急進的でもない開発像を打ち出し始めた。1964年の施政方針演説では、河合は「産業の振興を図るため、農業面にあつては農業構造改革事業の推進を中心に展開」することを示し、農業政策を産業振興の一環として行うことを提示した<sup>49</sup>。また、同年の議会では、河合は「ただちに公共ふ頭と臨海工業地帯とを合わせてうんぬんということは、これはちょっとあり得ない」と答弁したほか、工業整備特別計画について「遠大な理想」と表現し、計画の前提であつたはずの「急速な工業開発」について留保的な姿勢を示した<sup>50</sup>。河合の意向を反映してか、1964年6月に打ち出された愛知県新地方計画の東三河開発部分には、急速な地区の工業化・都市化という前提を維持しつつも、工業と農業との均衡が明記された<sup>51</sup>。

また、この頃、豊橋市政は都市緑化を積極的に推進するようになった。1963年、豊橋市は「心をあわせ美しい町をつくりましょう」という言葉を第一に掲げた豊橋市民愛市憲章を制定した<sup>52</sup>。この憲章について、河合市長は、駅前広場の花壇や駅前大通グリーンベルト整備など市民の「街を美しくする運動」によって実を結ぶと指摘している（河合1969：73）。この観点からすれば、豊橋市政は都市環境をめぐる市民運動の存在を認識し、その存在を通じて都市緑化の需要を視野に入れたと考えられる。

1964年、豊橋市は管内の道路並木の植栽を目的とする第1次五ヵ年緑地計画を策定した。この計画によって、市は1968年までの間、26路線に3,068本の樹木を植栽したほか、緑地では3万本の苗木を植栽した上で公共施設を建設したという（青木1974：109-110）。

それでも、変化が微温的であつたためか、事態は即座には好転しえなかつた。同年の豊橋市は三河港着工どころか、基礎調査のためのボーリングすら難儀していた<sup>53</sup>。

翌1965年、河合市長はその姿勢をより鮮明なものへと改めた。施政方針演説では、河合は「農業の振興こそ本市将来の発展に欠くことのできない現下の急務と存ずる」ことを示し

---

<sup>47</sup> 『大崎島』353-354頁。

<sup>48</sup> 河合市長は、反対について「漁業を営む方として、それぞれもっともな言い分もあり...」としていたという（『河合陸郎伝』333頁）。

<sup>49</sup> 「豊橋市議会会議録」（1964年3月7日）。

<sup>50</sup> 「豊橋市議会会議録」（1964年3月13日）。

<sup>51</sup> 「愛知県新地方計画 地区開発基本計画 東三河臨海地域」。

<sup>52</sup> 「豊橋市民愛市憲章」（豊橋市ウェブサイト）。

<sup>53</sup> 『大崎島』359頁。

た<sup>54</sup>。また、同年 12 月の市議会では、「工業整備特別地域といえば、豊橋中がいまにも工業とその工業従業員の住宅になるがごとき錯覚をおこしやすいのでございますが、そういうものではなくて...工業生産的な面と農業生産的な面とを合わせ考えましても、非常に将来に大きな夢をもたせてくれ...」と答弁し、農業・工業の併存と農業の可能性を主張した<sup>55</sup>。豊橋市役所もまた、温室や農業機械導入を予算化したほか、同年には資本効率の向上や養畜の品質向上などによる自律的な農業の在り方を模索し始めていた<sup>56</sup>。

この年には、豊橋市が上記のような方針を提示したことに加えて、漁協への説得を繰り返すようになったため、牟呂漁協など複数の漁協が着工を承認し、漁業者たちの態度は軟化していた<sup>57</sup>。豊橋市の方針転換は、第 1 次産業による地域開発の制約を緩和させつつあった。1966 年、河合市長は「三河港の造成では、漁業者の犠牲の上に立つということではなく、漁業者の将来の上からも最善の方途を見出すべき」として漁業対策を改めて明言した上で、「農業と工業とをいかに調和して、緑のある、太陽のある、空間のある地域社会をどうして作るか」検討していることを訴えた<sup>58</sup>。もともと就任当初から河合は市民環境の改善を掲げていたものの、ここでより明確に農業・工業の調和および緑・太陽・空間によって構成される豊橋像を提示した。河合市政は、「急速な工業発展・都市化」という前提をなかば放棄しつつあった。その結果、最後まで反対していた大崎漁協も「絶対反対」の姿勢を改め、漁業補償交渉を受け入れることとなった<sup>59</sup>。

1966 年から 1968 年にかけて、河合市長は桑原県知事と漁協の間に立って、漁業補償の交渉を展開し、その話をまとめた。具体的には、河合市長自らが前面に立って、県知事に対しては最大限の補償を求め、漁業に対しては条件の良い段階での補償受諾を求め、2 年間にわたる交渉の末に全面補償の妥結を導いた<sup>60</sup>。豊橋市は、ついに三河港整備の障壁となっていた異議申し立てと折り合いをつけ、三河港整備の実現可能性を拓くことに成功した。

この過程では、河合市長は市役所職員に対して、漁業補償問題をめぐる一切の事柄について、青木助役すら通すことなく市長自身まで直接伝えるよう求めたという<sup>61</sup>。また、漁業補償妥結に伴う転業対策については、「ケースバイケース」として相談窓口を設置し、個々人に合った転業支援を打ち出すこととした<sup>62</sup>。

この時点までの豊橋市政史に鑑みれば、第 1 次産業界の不満を抑えて三河港整備を推進することは、河合市長でなければ困難であったと考えられる。第 1 次産業とのつながりを有する地元の名士である河合市長が一元的に補償問題を担当したことは、第 1 次産業から

<sup>54</sup> 「豊橋市議会会議録」(1965 年 3 月 3 日)。

<sup>55</sup> 「豊橋市議会会議録」(1965 年 12 月 14 日)。

<sup>56</sup> 「とよはしー1965 年中間農業センサスからー」。ちなみに、河合市長は、養畜のなかでも養豚業を「農業経営の危機打開のホープ」と見ていた(河合 1969 : 126)。

<sup>57</sup> 『大崎島』364 頁。

<sup>58</sup> 「豊橋市議会会議録」(1966 年 3 月 5 日および同 11 日)。

<sup>59</sup> 『大崎島』367-368 頁。

<sup>60</sup> 『大崎島』378-428 頁。

<sup>61</sup> 『河合陸郎伝』335 頁、青木茂「河合市長と私」(『河合陸郎伝』499 頁)。

<sup>62</sup> 「豊橋市議会会議録」(1968 年 3 月 12 日)。

噴出する異議申し立てに対応する上で、非常に有効であった。河合自身もその点を認識しており、1967年に行われた対談では「お百姓のご機嫌をとって選挙に勝たねばならない」と語っている（河合 1976 : 99）。

また、河合市長は単なる融和策にとどまらず、豊橋の第1次産業を一定程度評価し、その可能性を見出していた。具体的には、河合は「太平洋ベルト地帯の農業というものは、高度な経済農業」として、その一例として施設園芸をあげた上で、それが「うまくいけば工業に比べなんら遜色のない効果が得られる」と評価し、「農業に対するぼくの考えというものは、絶えず前向き」と語っていた<sup>63</sup>。地元紙に掲載された評論の中でも、河合は東海漬物社の加工食品「きゅうりのキューちゃん」を取り上げ、地域の農産物加工・流通の好例として高く評価した（河合 1969 : 266）。漁業補償問題が解決する1968年には、河合は新規農業従事者の増加を想定して、営農指導センター設置を構想した<sup>64</sup>。

実際に、東三河地域の農業は、「高度な経済農業」と評しうる立派な成長産業になっていた。愛知県の調査によれば、東三河地域では、経営規模を拡大するような「主業農業の専門化への意欲」を示す動きが散見されるほか、農業の機械化や施設園芸の普及に伴い、農業生産額は1966年時点で1960年に比べて179%と「飛躍的に拡大」していた<sup>65</sup>。

他方、1960年代後半には各地で経済成長と都市化のひずみが顕在化し、工業化に偏った地域開発政策を見直す機運が高まりつつあり、豊橋市と愛知県もその点を検討し始めていた。河合市長は、1968年の地元誌で、「漁業補償を遅らせた漁民を功労者にとえるほどの勇氣はぼくにはないが...じっくり腰を落ち着けて、四日市の二の舞を演じるようなことは避けたい」として、拙速な工業開発の回避を訴えた<sup>66</sup>。また、河合市長は同年の別媒体でも、東三河開発について「どれだけかかったっていい...五年や十年早くなろうが、おそくなろうが問題ではない」「臨海工業地帯で工場ばかりできてしまい、この地域の農業や水産業が駄目になってしまったということになると、チンバの都市行政しかできない（原文ママ）」という認識を示していた（河合 1976 : 127-128）。その頃には、愛知県も、三河港整備について「内陸部の工業立地の適正化をはかり、東三河地域における内陸部の経済力を高めることを当面の目標とする」ほか、「次の工業革新時代に備え、工業用地を確保する」方針を示した（林 1968）。したがって、愛知県・豊橋市は、臨海部の重化学コンビナート形成による急進的な地域開発像を捨て、新たな地域開発の在り方を漸進的に模索しつつあったと考えられる。

五建もまた、この対応に親和的であった。五建局長の尾崎重雄は、1967年の会合において、「工業開発は国家的に見れば経済成長であって喜ぶべきですが、その地域にとってほんとに喜ぶべき事であるかどうかは、よく考えねばならぬ」として、工業開発としての東三河開発に慎重な姿勢を示すように地元を求めていた（尾崎 1971 : 147）。また、その後任の伊

<sup>63</sup> 「炉辺閑談 人間と夢と政治と（第20回）」（『豊橋評論』昭和43年5月号、1968年、6頁）。

<sup>64</sup> 「豊橋市議会会議録」（1968年7月22日）。

<sup>65</sup> 「東三河地域農業の動き」。

<sup>66</sup> 「炉辺閑談 人間と夢と政治と（第21回）」（『豊橋評論』昭和43年6月号、1968年、9頁）。

藤甫局長のもとで作られた伊勢湾港構想の計画も、三河港をそのように位置付けている。具体的には、当該計画は形原・大塚・御津の三地区にて「将来の用地を確保する」とした上で、神野・田原地区の工業用地についても「進出企業を装置型とする必要があるかどうか検討する」とした<sup>67</sup>。すなわち、五建は重化学コンビナートの立地ありきの三河港整備を構想せず、県・市と同様に新たな地域開発のもとでの三河港整備を検討したと考えられる。

こうして未開発地域であるがゆえの制約と出先機関の地方後方支援型行動様式に直面した豊橋市は、工業開発を思いのままに進められなかった。反面、豊橋市はそれゆえに地域に合った地域開発の在り方を模索し、各種産業をバランス良く開発する施政方針を漸進的に検討しえた。

#### 7-4. 三河港整備構想の展開

1960年後半に顕在化した豊橋市の開発観の変化は、1970年代に入り、より顕著なものとなった。1970年、河合市長は「農工商一体となった産業の発展に努めたい」とした上で、それと「市民の福祉対策」を市政の二大目標と位置付けた<sup>68</sup>。また、青木助役は三河港整備について「拙速でなくて慎重にやりたい...今後の日本経済、あるいは世界経済の動向を検討してから決めてゆきたい」として、経済情勢の変化を見定めた上での開発を展望した<sup>69</sup>。さらには、豊橋市役所は、社会環境の激変に対応するための自立経営農家育成を掲げ、園芸団地の育成や複合経営・機械化の奨励などの新たな農業政策を提示した<sup>70</sup>。

1970年12月に策定された豊橋市初の総合計画「豊橋市基本構想」も、このような開発観の変化を反映している。この構想は、「農工商の調和のとれた産業振興により市民の生活水準の向上と安定を図ること、心豊かな香り高い文化と教育を充実すること、住みよい生活環境を整備し温みのある福祉施設を充実させることを目標とした」<sup>71</sup>。

愛知県もまた、この変化を辿った。1970年1月、愛知県は第三次地方計画を決定した。この計画は、桑原知事の「県政の新しい段階」認識のもと、「人間尊重」と「住民福祉優先」を基本理念とするものであった（桑原1974：440-444）。同年3月、桑原県知事は、東三河開発について「長期的な視点に立つ慎重な開発姿勢が必要...単なる工業開発だけではすまない、複雑で高度な開発システムが必要」という認識を示した<sup>72</sup>。

地方自治体の動向に対して、五建も親和的であった。五建局長の伊藤甫は、新しい時代の要請として工業開発・流通対策・環境保全をあげ、三河港整備を「社会的要請に応える大規模な港づくり」と位置づけ、「美しい環境に恵まれた天然の宝庫を立派に活用して地域開発

<sup>67</sup> 「伊勢湾開発の方向（第1次試案）」（「昭和44年度 伊勢湾開発調査協議会 2冊の2」）。

<sup>68</sup> 「豊橋市議会会議録」（1970年3月9日）。

<sup>69</sup> 「豊橋市議会会議録」（1970年12月16日）。

<sup>70</sup> 「豊橋農業の進むべき方向示す 市が農業基本施策策定」（『豊橋評論』昭和45年2月号、1970年、4-5頁）。

<sup>71</sup> 『豊橋市百年史』397頁。

<sup>72</sup> 桑原幹根「東三河産業開発連合会『略史』発刊によせて」（『連合会略史』2頁）。

の範と致したい」と述べている<sup>73</sup>。また、伊藤の後任局長の橋高俊二は、三河港について重化学工業港ではなく「流通拠点港として発展する可能性」を見出し、そのために「大規模な開発余地を確保」する方針を示した<sup>74</sup>。加えて、五建企画課は、「東三河、中南勢地区等、湾の東西両翼部に大規模に展開される予定であった重化学工業基地の造成は、社会情勢の変化および『四日市の二の舞はもうゴメンだ』とする住民パワーの前に瀬ぶみの状態」との認識を示した<sup>75</sup>。

ここで重要な点は、1970年前後に豊橋市と五建の志向が接近した点である。五建は、1960年代後半に伊勢湾港構想の推進に着手し、1970年代に入ってから伊勢湾水理模型の計画・実施などで伊勢湾の環境対策事業に取り組み、名古屋港に限られない伊勢湾各港への関心を高めていた（本論文5.）。この点をふまえれば、1970年前後の五建は、1960年代前半に比して、三河港に割く資源の比重を上方修正していたと考えられる。その志向は、大規模工業開発ありきではない形での三河港整備を模索する豊橋市の志向と、少なからず重なったであろう。ここに来て、豊橋市政とその不本意な前景化戦略は、五建の地方後方支援と噛み合うに至った。

加えて、東三河開発に向けて孤軍奮闘を続ける豊橋市政を支えてきた地元経済界の認識も、行政の認識と同一化していた。1970年1月、名古屋鉄道社長の竹田弘太郎は、「第二次産業偏重の地域開発は、今日では時代おくれ」で、「社会的な生活環境水準の向上を第一に考える地域開発でなければならない」という認識を示した<sup>76</sup>。同年9月、豊橋商工会議所専務理事の井上正則は「たとえ重化学工業化が世界の潮流であり、国策であっても、押しつけはいけません」「何らかの形の大幅規制処置を打っておかないと、三河港も田子の浦みたいにならないともかぎらない」という認識を示した<sup>77</sup>。

このような変化の中で、同年5月、三河港港湾計画が改訂された。その内容は、用地増加・20万トン級の船舶の入港を可能にする航路浚渫によって大規模を図るものであった<sup>78</sup>。しかし、それは「将来の流通施設、都市型工業などの発展の余地として...確保する」ものであった<sup>79</sup>。三河港港湾計画は、各界の開発観の変化に合った「新しい時代」の漸進的な開発を志向するものへと改められた。

1970年に見られた上記の市政の動向は、1971年から1972年にかけて、さらに加速した。河合市長は、1971年に農薬公害を視野に入れた公害対策に言及し<sup>80</sup>、1972年には農業の経済効率向上を継続的に進めるほか、農業振興が「緑の保全として重要な作用をもつ」ことを

<sup>73</sup> 伊藤甫「新しい時代の三河港」（『連合会略史』102頁）。

<sup>74</sup> 橋高俊二「伊勢湾開発のあゆみと今後の課題」（『港湾』48(10)、1971年）、48頁。

<sup>75</sup> 運輸省第五港湾建設局企画課「伊勢湾の開発にいかに対処すべきか」（『港湾』49(9)、1972年）、20頁。

<sup>76</sup> 竹田弘太郎「東三河の開発について」（『連合会略史』112頁）。

<sup>77</sup> 「三河湾はだれのもの」（『豊橋評論』緑陰号、1970年、7・10頁）。

<sup>78</sup> 『中日新聞』（1970年4月4日）。

<sup>79</sup> 「三河港港湾計画 改訂」。

<sup>80</sup> 「豊橋市議会会議録」（1971年3月16日）。

指摘した<sup>81</sup>。河合市長の発言は、市の農業振興強化と農業の環境政策への位置付けを示唆している。また、市は1971年には第2次緑化計画を策定し、市の主要道路を網羅した植栽を打ち出したほか(青木1974:108)、岩田緑地に総合球技公園を建設する構想も提示した<sup>82</sup>。このような市の都市緑化に対する積極的な施策は、公害問題に関心の深い左派の市議でさえ、評価せざるをえない取り組みであった<sup>83</sup>。

愛知県や地元経済界も、この動向に追従した。県は「自然環境を残しておく配慮」として蒲郡港臨海公園の建設を決定したほか<sup>84</sup>、三河港の工業用地について「緑地にするのが基本的」・「緑地の中に無公害工場がポツポツとあるような形にしたい」と展望した<sup>85</sup>。加えて、地元経済界では、東三河開発連合会の中心人物である中部瓦斯の神野太郎も、重化学工業開発を疑問視するようになっていた<sup>86</sup>。神野も時代の変化に鑑み、東三河開発の行く末を「鹿島や四日市の二の舞をふまぬよう、乱開発に陥らぬように」案じていた<sup>87</sup>。

特に、豊橋市において、農業は市役所の振興策もあり、存在感をより大きなものとしていた。豊橋市を中心とする東三河地域は、農業所得に依存する農家が圧倒的に多い「太平洋ベルト地帯唯一の...農業専業地帯」を形成し、活発な営農活動を展開していた(愛知大学1974)。1972年、豊橋市南部農協が、食生活の洋風化に伴う「有色野菜時代」の到来を予見してサニーレタスを全国に先駆けて栽培・出荷したことは、その好例であった<sup>88</sup>。軌道に乗った豊橋市の農業は、東三河開発によって転業を余儀なくされた漁業民の受け皿になった<sup>89</sup>。県企業局によれば、漁業転業者のうち31%が農業へと転業した<sup>90</sup>。

そのような中で、1972年5月20日、豊橋市政の悲願であった豊橋港が開港した。盛大に行われた開港式において、青木助役が「先生、これで本望でしょう」と河合市長に語りかけると、市長は涙を流しながら「うん、うん」と頷いたという<sup>91</sup>。

1973年、三河港港湾計画は一部変更となった。変更内容は、工業用地の縮減と緑地の設定であった<sup>92</sup>。豊橋市を中心とする高度成長期の三河港港湾計画策定は、工業化・都市化のひずみの顕在化と社会経済情勢の変化への対応を反映する形で結実した。

重化学工業開発志向からの脱却は、流通港湾としての三河港の在り方を方向付けた。1973年以降、トヨタ自動車の三河港田原地区への進出が取り沙汰されると、青木茂助役はその動

<sup>81</sup> 「豊橋市議会会議録」(1972年7月11日)。

<sup>82</sup> 前掲注80。

<sup>83</sup> 鈴木豊三郎議員の質問(「豊橋市議会会議録」1972年3月15日)。地元誌によれば、鈴木議員は「①住民福祉につながる地域開発②住みよい環境づくり③公害、交通禍の絶滅」を抱負とし、「野党イコール鈴木豊三郎」と評されるほどの左派の大物議員であった(「豊橋市会議員の横顔」『豊橋評論』昭和42年6月号、1968年、22頁)。

<sup>84</sup> 『中日新聞』(1971年10月12日)。

<sup>85</sup> 『中日新聞』(1972年5月20日)。

<sup>86</sup> 『東海日日新聞』(1998年10月16日)。

<sup>87</sup> 『東三河開発懇話会会報』(26)、1971年、1頁(『月報東三河』(1)、1999年、109頁)。

<sup>88</sup> 朝倉昭吉「サニーレタスの思い出」(『豊橋市南部農協二十年史』273頁)。

<sup>89</sup> 『大崎島』482-483頁。

<sup>90</sup> 『豊橋市百年史』431頁。

<sup>91</sup> 『河合陸郎伝』355頁。

<sup>92</sup> 「三河港港湾計画書(案)一部変更 昭和48年12月」、『豊橋市百年史』445頁。



向について、自動車部品を扱う事業者に好影響をもたらすことを期待するとともに、「公害対策につきましては...自動車産業ですから、工場内の問題の方はあまりないじゃないか」という観点から評価した<sup>93</sup>。この観点からすれば、豊橋市は自動車産業を重化学工業よりも問題性の低い業種と捉え、自動車を軸とする流通港湾形成を視野に入れていたと考えられる。

その方向付けは、「自動車の港」としての三河港を形作った。1981年にトヨタ自動車が、1983年にスズキ自動車が、それぞれ乗用車の本格的な輸出を開始し、三河港の輸出額は飛躍的に増大した<sup>94</sup>。その後、トヨタやスズキに追従する形で、フォルクスワーゲン・アウディなど外資系企業も進出し、三河港は全国一の自動車輸入港にもなった（戸田 1994：53）。

このように、豊橋市や五建が性急な重化学工業開発に慎重であり、その姿勢のもとに新たな開発の在り方を模索したことは、「自動車の港」としての三河港の成功を導いた。そして、その動向は、農業・工業が併存するバランスの良い地域としての愛知県・東三河を形成した。

運輸省の大港集中主義という機能的エゴイズムに対して、第1次産業に根差した異議申し立てに真摯に向き合っ折り返しをつけた河合市政は、大規模工業開発からの転換という施政方針へと行き着き、この方針を地域的エゴイズムとして表出することで農工調和のまちづくりをなした。

## 小括

本章は、三河港港湾計画の策定過程を中心に、三河港をめぐる中央—地方関係と政策過程を追跡してきた。その結果、以下の四点が明らかになった。

第一に、豊橋市が三河港整備を構想した。豊橋市は、戦前の町村合併・戦後の東都製鋼誘致や柳生運河開削などを経て、工業港整備を機に商工業都市として発展することを企図した。

第二に、三河港整備構想を実現するにあたって、行政資源の制約があつて国の関与が求められる状況の中、豊橋市は主体的に東三河開発を推進した。豊橋市は、助役の青木茂によって開発構想を浮上させて他主体の参加を呼び込み、それをもとに中央への陳情を重ねて、工業整備特別地域の指定を獲得するに至った。

第三に、工業整備特別地域の指定に前後して、豊橋市は開発に対する地域社会の反発に向き合い、新たな形での開発を模索した。河合陸郎市長は、豊橋市に多く占める第1次産業界の意向に鑑み、漸進的な開發展望を示したほか、農業振興や都市緑化に取り組むことで、時代・社会にあつた開発を見出すとともに、東三河開発への支持を調達することに成功した。

第四に、このような動向の背景には、五建の地方後方支援型行動様式があつた。五建は、名古屋港を最優先にする愛知県や漸進的な開発の可能性を検討した豊橋市の動向をふまえて、大規模な重化学工業開発に慎重姿勢を示した上で、都市環境と調和した流通港湾として三河港整備を促進し、愛知県政・豊橋市政を後方支援した。

<sup>93</sup> 「豊橋市会会議録」（1974年6月6日）。

<sup>94</sup> 『豊橋市百年史』520-521頁。

これらの動向において見出されたものは、出先機関の地方後方支援型行動様式と地方自治体の前景化戦略の展開であった。両者の交錯が制約された地方主導の中央－地方関係を形作った。そして、当該関係下で政策が展開された結果として、三河港整備が進展したと考えられる。

開発官僚の視点から開発政策を見る限りでは、東三河は全国計画の中であしらわれた地域にすぎない。当該地域で大規模工業開発が為されなかったことも、全国的に見られた失敗事例の一つとして数えられるのみであろう。

しかし、実際の東三河開発は、豊橋市政の施政方針の漸進的な転換に加えて、地元経済界の協力や五建の後方支援が機能した結果、大規模工業開発こそ断念したものの、むしろ経済成長が陰りを見せる社会環境に即した開発を展開することに成功した。開発官僚の差配では失敗と割り振られていたであろう開発事業は、現場の行政活動によって浮上し、成功へと転じるに至った。

東三河ほどの意外性はないものの、地方後方支援型行動様式と前景化戦略の展開を経て開発が推進された様子は、他港にも見出しうる。たとえば、新産業都市に指定された新潟市における新潟東港整備は、その好例であった。

第一に、新潟県・市は、新潟東港整備を自発的に構想した。新潟東港は、人工的な堀込港湾として建設されたものの、二建によって堀込港湾建設を企図された鹿島とは対照的に、新潟市が一建に堀込港湾建設構想を持ちかけることで事業が開始された<sup>95</sup>。また、新潟県が一建に対して県作成のコンテナ基地構想をもとに、協力を要請する様子も見られた<sup>96</sup>。

第二に、新潟県・市もまた主体的な開発推進の姿勢を示し、中央への陳情を重ねた。新潟での地域開発は、有力な国政政治家であった田中角栄が政治的回路として機能することで推進された（高畠 1986）。新潟東港に関しても、新潟市と一建が一緒になって田中角栄邸などに陳情へ赴いたほか、田中角栄の影響力行使を実感する場面もあったという<sup>97</sup>。

第三に、新潟県・市もまた、新潟東港について新たな形での開発を模索した。県は、公害問題の深刻化に伴って 1968 年から計画見直しに着手し、1970 年に工業用地を縮小したほか、「鉄鋼・石油化学・造船・機械が大幅に減り、火力発電が拡張」されるなど重化学工業開発路線からの転換を図った（新潟市 2011：148）。また、石油危機を背景に、液化天然ガスの輸入・備蓄に可能性を見出し、エネルギー革命に耐えうるエネルギー基地としての在り方を模索した（新潟市 2011：164）。

第四に、新潟東港整備の背景にも、一建の地方後方支援型行動様式があった。前述の通り、一建は新潟市からの打診をうけて堀込港湾としての新潟東港を整備するなど、地方自治体を後方支援した。その様子は、「いつでも、どこでも、地元と一体」と形容されるものであ

<sup>95</sup> 五十嵐真作「港湾随想」（『港湾』40(10)、1963年）、72-73頁。嶋文雄「渡部先生と新潟東港計画」（『旧交会報』(17)、1984年）、491頁。

<sup>96</sup> 「港湾ニュース」（『港湾』47(4)、1970年）73頁。

<sup>97</sup> 幸野弘道「100周年記念誌へ」（『百年のあゆみ』272頁）、久保好市「春を迎えた新潟」（『百年のあゆみ』298頁）。

った<sup>98</sup>。ただし、地方後方支援型行動様式は、国の強力な関与を求める地方自治体には魅力的に映らないこともあり、「各県土木部長は、一港建とは連絡せず直接本省と折衝して、一港建の所在地も知らない人もある」という有様であった<sup>99</sup>。

---

<sup>98</sup> 森本茂男「一建での思い出」(『百年のあゆみ』280頁)。

<sup>99</sup> 上野省二「思い出」(『百年のあゆみ』268頁)。

## 8. おわりに

本論文の目的は、港湾をめぐる中央—地方関係および関係下で成立する政策過程の全容に迫ることにある。この目的を達成するために、本論文は、全国的な政策の執行機関が出先機関（運輸省港湾建設局）と地方自治体の二者であることに着目し、本省（運輸省港湾局）の動向を視野に入れつつ、両者の活動と関係性を中心に、港湾をめぐる中央—地方関係と政策過程の分析を試みた。分析にあたっては、港湾をめぐる制度趣旨と実態の乖離およびその状況を正当化する手続きとしての港湾計画を視角として、港湾をめぐる制度形成・運用の過程と港湾計画策定過程について中長期的に追跡してきた。

分析の結果、大きく四点の事実が明らかになった。第一に、中央省庁と地方自治体の双方が法制度の形成過程において意向を反映させるべく影響力を行使し、形成された法制度をそれぞれに都合の良い形で運用したため、制度趣旨や指導概念が実際の行政で貫徹されるには至らなかった。第二に、制度形成・運用の結果、従属的と目される傾向にあった出先機関は、能動的に活動し、本省・地方自治体とは別個の存在として、政策過程に影響を与えていた。第三に、地方自治体は出先機関の動向に対して戦略的に対応し、総合行政という点で影響力を行使した。第四に、これらの動向の帰結として、非画一的に全国で港湾政策が決定・執行された。

本章では、一連の事実をもとに本論文の知見を改めて提示したい。

### 8-1. 制度形成と運用

本論文第一の成果は、港湾をめぐる制度形成と運用について明らかにしたことであった。中央省庁と地方自治体は、法制度の形成過程において双方の意向を反映させるべく影響力を行使し、形成された法制度をそれぞれに都合の良い形で運用したため、制度趣旨や指導概念が実際の行政で貫徹されるには至らなかった。

戦後日本の法制度に取り入れられた論理は、アメリカ行政学に由来する能率と民主性概念の並立であった。能率と民主性概念について、本論文は2章1節のa.項にて、腐敗した政党政治から行政を切り離す革新主義的潮流の文脈で精緻化されないままに形成された過程を概観し、それゆえに実質的な指導概念となりにくい特徴を有していたことを確認した。続くb.項では、この概念が戦前期の時点で既に流入しており、継受の素地が見出せるものの、その継受過程はあくまでも部分的・断片的であったことを確認した。その後c.項において、この概念が敗戦直後のGHQの指導によって本格的に日本へ継受され、行政管理庁の影響力行使とともに日本の法制度に取り入れられたことを確認した。能率と民主性概念は戦後日本の法制度の多くで標榜されたものの、概念自体の扱いにくさに加えて、流入・継受過程も錯綜していたため、その制度趣旨が貫徹しにくいものであったと考えられる。

この経緯のもと、戦後復興期の法制度制定過程では、中央省庁と地方自治体が意向を反映させるべく影響力を行使し、それぞれ思惑通りに活動の制度基盤を準備した側面があった。2章2節のa.項は、地方自治法体制について、首長公選に賛否両論があったことに加え、能

率と民主性の観点からも地方行政を担う主体が一組織に定まらなかったため、出先機関と地方自治体の双方が地方行政を担うに至り、両者の役割分担が課題となったことを確認した。続く b.項は、行政機構改革審議会を中心に中央省庁の組織編成過程を追跡し、当該過程において、ギューリックの組織編成原理に言う目的の等質性が方法の等質性よりも優先され、なおかつ能率概念に胚胎する経済性の観点から建設省による港湾行政の所管が問題視された結果として、運輸省による港湾行政の所管が認められたことを記述した。また、当該過程では、出先機関の港湾建設部・局が建設省移管を志向していたのに対して、本省港湾局は現場の不満を緩和する事業にも取り組みつつ、運輸省の港湾行政所管を規定する制度を形成していった。c.項は、港湾法制定過程において、運輸省が大港集中主義を盛り込むべく活動し、GHQ や行政管理庁が能率と民主性の観点からその余地を認めたことを記述した。他方、同法制定過程において、能率と民主性概念に由来する制度として、複数の地方自治体が共同でポートオーソリティ（港務庁）を設立して港湾を管理する制度の導入が図られ、実際に条文として盛り込まれたものの、横浜市や神戸市など単独管理を志向する地方自治体の反発によって必置規制ではない形で条文化され、この条文は形式的なものにとどまったことも記述した。先行研究では、港湾法の制度趣旨が全国的な港湾管理に貫徹している前提のもと、地方自治体に港湾管理権を認める港湾法が分権的な政策決定を規定すると論じられていたが、実際には港湾法の制度趣旨は全国的な港湾管理には貫徹しておらず、むしろ制度趣旨と実態は乖離していたのである。

一連の法制度が形成される過程では、港湾行政をめぐる運輸省港湾局・港湾建設局と地方自治体の役割分担が論点とされていた。その様相は、戦後復興期にとどまらず、高度成長期にも引き継がれた。2章3節では、論点が争われた会議体に着目し、地方制度調査会・行政審議会・臨時行政調査会を過程追跡した。

とりわけ、2章3節 b.項で記述した通り、行政審議会では港湾行政における役割分担が改めて問われた。具体的には、行政管理庁が能率と民主性概念の観点をふまえて運輸省港湾局による大港管理の拡張を肯定したのに対して、地方自治体も能率と民主性概念を論拠としながら反発姿勢を示し、結果として運輸省港湾局の大港管理は京浜港・神戸港にとどめられた。

また、c.項で記述した通り、臨時行政調査会でも出先機関と地方自治体の役割分担が議論となった。議論では、能率的視座に立ちつつも単なる減員の行政整理を行わないという方針のもと、地方自治体の機関委任事務とともに出先機関を活用することが検討され、広域性や技術的専門性がある場合に出先機関の存在意義が認められることを確認した。ただし、この議論は社会的支持を得られず、総定員法による国家公務員の減員と、その主対象である出先機関の縮退を準備するに至った。

以上のように形成された制度について、運輸省港湾局・港湾建設局・地方自治体はそれぞれに都合の良い形で運用し、各組織の活動を正当化した。

まず、3章1節で記述した通り、運輸省港湾局は、制度形成過程にて戦前以来の大港集中

主義を廃棄する必要に迫られなかったため、大港集中主義を政策指針として発展させ、この指針のもとに大規模港湾開発を展開した。政策指針は国家経済の文脈を取り入れる形で発展し、経済計画と接合した港湾計画策定が重要な手続きと位置づけられた。この仕組みは、出向人事・審議会・研究会を通じて港湾局に定着した。その帰結として、経済成長が陰りを見せているにもかかわらず、時代に即しているとは言い難い大規模港湾開発が港湾計画によって正当化されて継続する現象も見受けられた。運輸省港湾局の動向は、同局の意向を反映して港湾法に盛り込まれた大港管理関与の余地を活かして、実質的に大規模港湾開発を推進するものであった。この動向は、港湾局の制度運用によって、地方自治体に港湾管理権を認める港湾法の制度趣旨とはそぐわない実態が現出したものであった。

次に、3章2節で記述した通り、専門的・技術的組織として位置付けられた運輸省港湾建設局は、人事慣行や研究会を通じて、大港集中主義という政策指針に即して活動することを仕向けられていた。他方、港湾建設局は、港湾局の政策指針や地方自治体の施政方針の影響を受けながらも、現場に根差して活動するがゆえの技術力・専門性・各種情報を武器に、港湾局や地方自治体に必ずしも従属しない立場を採り、先行研究の想定以上に能動的・自律的に活動した。その活動範囲は、単なる政策執行にとどまらず、政策の立案・決定にも及んでいた。また、経済成長が陰りを見せ、港湾開発の社会的要請が低減する中、空港建設へとウイングを広げて活路を見出した。運輸省港湾建設局の動向は、運輸省設置法において局の職掌が工事を中心に規定されている点や、港湾法において地方自治体に港湾管理権を認めている点に、時に沿わないものであった。この動向は、港湾建設局の制度運用によって、運輸省設置法や港湾法の制度趣旨とはそぐわない実態が現出したものであった。

3章3節で記述した通り、地方自治法や港湾法の規定下にあつて、地方自治体は事業単位での国からの統制に対して、地域に根差した代表制を拠り所として、総合行政の観点をふまえながら組織を整備した上で、施政方針を展開した。地方自治体は、行政資源の多寡と出先機関の行動様式に対応した戦略を採ることで、対抗と協調を織り交ぜながら国との関係を構築し、開発事業を中心に総合的に行政を展開した。港湾法の制度趣旨に即して自律的に港湾を管理する地方自治体があつた一方で、その制度趣旨は全国的には貫徹されなかった。また、制度趣旨からすれば、複数の地方自治体が共同で広域的に港湾を管理することが求められていたものの、各地方自治体が自らの開発戦略を優先させ、その試みはごく一部にとどまったのである。

## 8-2. 運輸省港湾局・港湾建設局の行動様式

本論文第二の成果は、運輸省港湾局・港湾建設局の動向を明らかにしたことであった。特に、制度形成・運用の結果、従属的と目される傾向にあつた出先機関は、能動的に活動し、本省・地方自治体とは別個の存在として、政策過程に影響を与えていた。

運輸省港湾建設局は、港湾局の統制下で政策指針の大港集中主義に沿った行動様式を仕向けられたものの、港湾局と地方自治体の双方から自律的に活動した。その過程では、運輸

省港湾局が港湾建設局の能動的・機動的な活動を容認していた。

円滑な本省（執政中枢）と出先機関（現場）との関係性を形作る要因として、先行研究は組織目標の明確化・研修機会の充実・組織内外からの支持調達の三点を挙げている（Boin2001）。本節では、この観点から本省と出先機関との関係を改めて確認する。

第一に、組織目標の明確化である。運輸省港湾局・港湾建設局では、戦前以来の大港集中主義を根本的な政策指針として共有しており、その意味で港湾局・港湾建設局の組織目標は明確であったと考えられる。既述した通り、戦後の運輸省港湾局は、この政策指針を国家経済の文脈を取り入れる形で発展させた。政策指針の発展においては、経済計画と接合した港湾計画策定が重要な手続きとなったが、港湾局官僚の東寿によって港湾計画策定の方法論は体系化された。東は「公共の仕事は安く速く美しく」という分かりやすい標語を掲げることで、新たな政策指針を明確にした上で港湾建設局へ伝達した。

第二に、研修機会の充実である。運輸省港湾局は、経済計画を策定する経済安定本部や経済企画庁へ出向人事を行うことで、国家経済の文脈を取り入れる形で大港集中主義を展開するための能力を実地的に研修させた。また、前述の東寿らが定期的に研修を開き、港湾建設局の局員が研修に参加することがあったほか、本省職員と二建職員が一緒になって研究会を設置することもあった。

他方、港湾建設局には、現場レベルの直轄港湾技術研究会が存在していた。港湾建設局単位で競争的な構図が見られたこの研究会は、港湾建設局の技術官僚を鼓舞して技術開発を促すとともに、現場に根差した専門性・技術・情報を武器とする港湾建設局の基盤をなす研修になった。結果として、港湾建設局は、こと港湾技術の取り扱いにおいては港湾局から自律しており、むしろ自局の主張を港湾局に堂々と申し立てることが出来た。

第三に、組織内外からの支持調達である。運輸省港湾局・港湾建設局は、既述の通り、国家経済と結び付けることで、港湾政策を展開してきた。その過程では、経済安定本部や経済企画庁との関係構築を通じて、経済官庁からの支持を調達することに成功した。他方、対内的な支持調達という点では、本省と出先機関をつなぐ場として、港湾計画を決定する港湾審議会が重要な意味を持っていた。審議会において港湾局・港湾建設局・地方自治体・業界団体といった利害関係者が一堂に会して議論を交わし、広く合意可能な着地点を見出したのはもちろんのこと、審議会に先んじた事前折衝や幹部会の場を通じて本省幹部・出先機関幹部・地方自治体幹部の三者によって意見の擦り合わせが行われ、折にふれて本省と出先機関の意見調整が為されていた。

したがって、港湾局と港湾建設局の関係性は、円滑に構築・展開されたと考えられる。そして、適切な距離感覚のもと、政策指針に即した形で運輸省港湾建設局の行動様式は仕組まれた。

今一度、確認するならば、人事慣行や研修機会を通じて、日本を代表する大港である横浜港と神戸港を拠点としていた二建・三建は港湾局と密接に位置づけられ、それ以外の一建・四建・五建は港湾局と疎遠に位置づけられていた。この位置づけによって、二建・三建は港

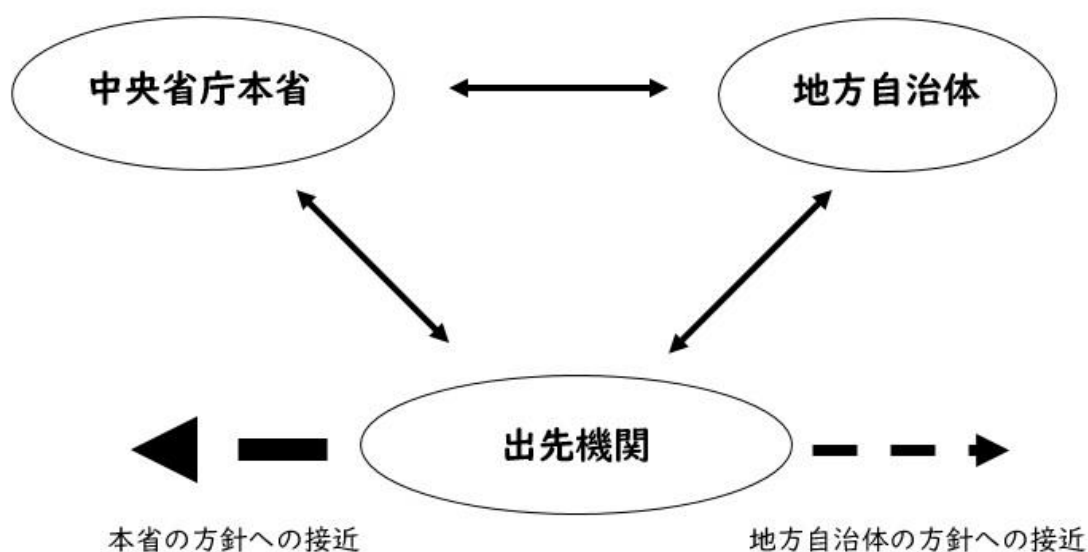
湾局の方針へ接近した活動を動機づけられ、一建・四建・五建はむしろ地方自治体の方針へ接近した活動を動機づけられた。

他方、自局の影響力行使の余地を確保すべく、港湾建設局各局は現場に根差して活動することで得られる技術・専門性・各種情報を武器として、時として港湾局や地方自治体の方針にそぐわない活動を展開した。港湾建設局各局は、港湾局の政策指針や地方自治体の施政方針の影響を受けており、限定的ではあったものの、自律的に活動することが可能であった。

二建・三建の場合、港湾局の方針への接近を基調としつつも、それを常態とせず、時として地方自治体の方針へ接近する行動様式を展開した。この様式を中央主導型と類型化した【図 2】。

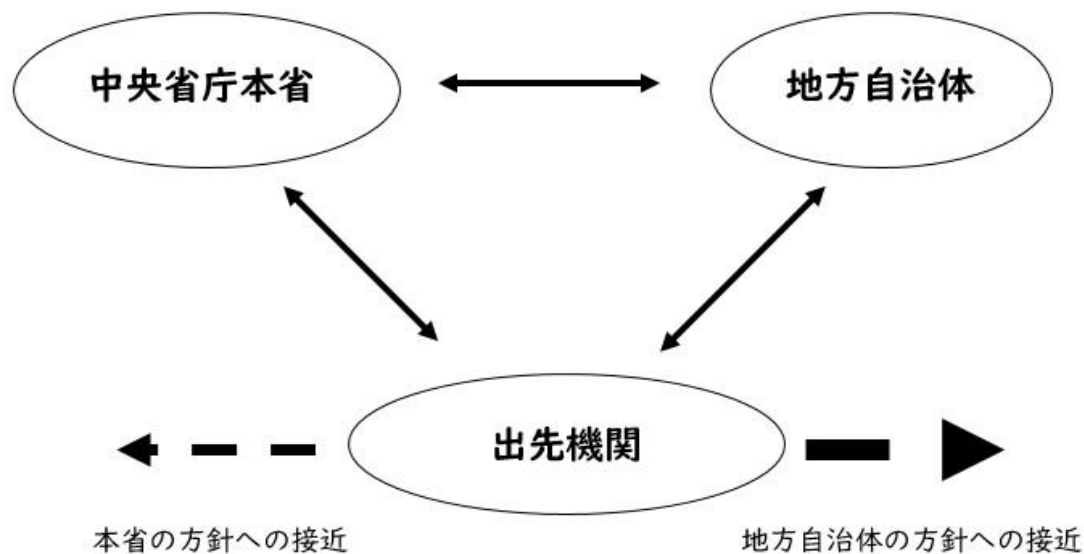
他方、一建・四建・五建の場合、地方自治体の方針への接近を基調としつつも、それを常態とせず、時として中央省庁本省の方針へ接近する行動様式を展開した。この様式を地方後方支援型と類型化した【図 3】。

港湾建設局における行動様式の差異は、各港の港湾整備そのものにとどまらず、広域行政にも見出すことが可能である。中央主導型行動様式の場合、相対的に広いネットワークを志向し、広域的に大規模開発を志向する傾向にあった。具体的には、二建は東京湾外での大規模開発を志向し、田子の浦・鹿島・むつ小川原といった場所で開発を試み、三建は大阪湾外での大規模開発を志向し、瀬戸内や山陰での開発を試みた。いずれも管域の周縁部にまで開発地域が広がっている。他方、地方後方支援型の場合、相対的に狭いネットワークを志向する形で広域港湾整備を構想した。一建の開発港湾の中心は、あくまでも新潟港であった。四建が地方後方支援を展開した舞台は、関門航路や博多湾にとどまり、九州全土で積極的に大規模開発を行ったとは言い難い。五建もまた、伊勢湾港構想の取りまとめと展開を軸に活動しており、周縁部に広がる大規模開発を展開するには至らなかった。



【図 2.】 中央主導型行動様式





【図 3.】 地方後方支援型行動様式

### 8-3. 地方自治体の対応戦略

本論文第三の成果は、地方自治体が出先機関の動向に対して戦略的に対応し、総合行政という点で影響力を行使したことであった。地方自治体は、地域に根差した代表制を抛り所としながら、首長を中心に総合的な施政方針を打ち出し、国の出方に合わせて協調ないし対抗することで、港湾開発の推進を試みた。

地方自治法では、地方行政を国の出先機関と地方自治体の双方が担うこととなった。公選知事制導入に際して中央省庁各省が出先機関を拡充したため、現場レベルの行政をめぐる、地方自治体は出先機関と役割を分担し、断続的に交渉することを余儀なくされた。

出先機関と対峙する地方自治体にとっての鍵概念は、機能的集権の対抗概念としての総合行政であった（市川 2011：347）。中央の機能別省庁が政策領域に即して地方の統制を図るのに対して、地方自治体の独自性は民主的統制を背景に地域に根差して総合的な行政を展開することが出来る点にあった（金井 2007：107）。

地方自治体組織の各部門にて立案された政策・事業は、最終的には首長へ一元的に集約される。すなわち、地方自治体組織の内部で政策案がいかに首長まで上がっていくのかが重要な意味を持つ（松井 2012）。首長は、開発全体を俯瞰するような総合計画の策定手続きや、そのための審議会や庁議のような会議体、あるいは縦割り事業部局のみならず横割り企画部局を整備し、首長を中心に施政方針を取りまとめ、その方針のもとに開発の推進を試みるのであった。

ただし、その在り方は、行政資源が相対的に豊かな大都市と、行政資源が相対的に豊かではない中小都市とでは異なっている【表 3.】。行政資源の豊富な地方自治体は、開発行政に関する専門性を有した職員を軸に、港湾整備の展望を具体的に描きやすい傾向にあった。た

例えば、名古屋港管理組合の場合、愛知県知事の桑原幹根は副管理者の前田一三とともに工業港整備によって港湾経営を安定化させた上で商港整備に転じるという明瞭な方針を作成し、前田を通じてこの方針を組合へと行き渡らせることに成功した。他方、行政資源の乏しい地方自治体には、往々にして開発行政に関する専門性を有した職員が不在であったため、港湾整備の展望を具体的に描きがたい傾向にあった。この種の地方自治体では、港湾開発を漠然と組織目標として設定することは可能であっても、精緻化した施政方針を独力では見せず、中央省庁 OB に依存することを余儀なくされる組織も少なくなかった。

開発推進体制を高度に整備可能であった大都市自治体は、港湾建設局への過度な依存を避ける形で大規模な開発を志向しうる。

港湾建設局が地方後方支援型行動様式を展開した場合、港湾建設局は補助的役割を担うことが望ましく、地方自治体には政策決定過程を引っ張ることが期待される。この動向は、牽引戦略と形容しうる。名古屋港港湾計画策定過程では、名古屋港管理組合の牽引戦略の展開が見られた。

他方、港湾建設局が中央主導型行動様式を展開した場合、港湾建設局が積極的に開発に関与し、その行動を完全に阻止することは容易ではなければ望ましくもない。そこで、地方自治体は港湾建設局の事業推進を許容しつつ、総合的な見地から都合に合わない部分では歯止め、港湾建設局由来の事業方針を弱めることを志向する。この動向は、希釈戦略と形容しうる。横浜港港湾計画策定過程では、横浜市の希釈戦略の展開が見られた。

開発推進体制の整備が容易ではなかった中小都市自治体は、大都市よりも港湾建設局の活動に港湾開発を依存する傾向にあった。

港湾建設局が中央主導型行動様式を展開した場合、地方自治体は港湾建設局が前面に立って政策・事業を具体化することを志向し、自らは政策過程の後景に退きつつ、地域住民からの支持調達などで港湾建設局の活動を下支えするとともに、そのぶん他の開発事業に着手することで、総合的に開発行政を展開することを試みた。この動向は、後景化戦略と形容しうる。鹿島港港湾計画策定過程では、茨城県の後景化戦略の展開が見られた。

港湾建設局が地方後方支援型行動様式を展開した場合、地方自治体は港湾建設局の積極的な関与を志向しながらも、それを望めない状況にあった。そのため、地方自治体は、自らが前面に躍り出ることを余儀なくされ、地元経済界など様々な主体と連携し、大規模工業開発に捕われぬ開発の在り方を模索した。この動向は、前景化戦略と形容しうる。三河港港湾計画策定では、豊橋市の前景化戦略の展開が見られた。

	大都市	中小都市
中央主導型に対応	希釈戦略	後景化戦略
地方後方支援型に対応	牽引戦略	前景化戦略

【表 3.】地方自治体の対応戦略

#### 8-4. 中央—地方関係と政策過程

本論文第四の知見は、一連の経緯によって形作られた中央—地方関係が非画一的な政策過程とその帰結を導いたということである。すなわち、港湾をめぐる中央—地方関係と政策過程は、先行研究が指摘するように、港湾法の制度趣旨が貫徹した結果として分権的な政策決定がもたらされたとは言い難く、むしろ港湾法の制度趣旨が貫徹しない形で運用された結果として、協調と対抗が入り混じる形で中央—地方関係は展開され、その関係の下で政策過程も非画一的に展開された。

本論文では、制度の形成・運用を背景として展開された港湾計画策定過程に着目し、出先機関と地方自治体を中心にその過程を追跡し、当該過程における現場レベルの中央—地方関係と政策過程について理解を深めてきた。過程追跡によって理解しえた実態を包括的に位置づければ、港湾をめぐる現場レベルの中央—地方関係と政策過程の傾向が浮き彫りになる。

港湾計画の策定における中央—地方関係は、出先機関の行動様式と地方自治体の対応戦略を中心に捉えた場合、下記の様相を呈するというのが本論文の見立てである【表 4】。大都市では、地方自治体が出先機関の中央主導型行動様式に対して希釈戦略にて対応することで、制約された中央主導の様相を呈する。他方、地方自治体が出先機関の地方後方支援型行動様式に対して牽引戦略で対応することで、地方主導の様相を呈する。中小都市では、地方自治体が出先機関の中央主導型行動様式に対して後景化戦略にて対応することで、中央主導の様相を呈する。他方、地方自治体が出先機関の地方後方支援型行動様式に対して前景化戦略で対応することで、制約された地方主導の様相を呈する。

出先機関\地方自治体	大都市	中小都市
中央主導型	制約された中央主導	中央主導
地方後方支援型	地方主導	制約された地方主導

【表 4.】 出先機関と地方自治体の関係性

このような中央—地方関係によって、政策帰結も分岐したと考えられる【表 5】。同じ大都市であっても、制約された中央主導の関係下では国と地方自治体が拮抗的に関係しながら既存港湾を拡充したのに対し、地方主導の関係下では地方自治体の独自路線で既存港湾が拡充された。また、同じ中小都市であっても、中央主導の関係が上手く作用した結果として国家的事業としての大規模臨海工業地帯整備が成功した一方、制約された地方主導の関係下では大規模臨海工業地帯整備こそなしえなかったものの、一度立ち止まって開発の方向性を再検討し、地域の実情に即した開発事業を新たに模索するに至った。

上記の中央—地方関係像および政策過程像は、先行研究が提示した権力行使のモデルとは異なったものである。先行研究では、中央省庁の開発官僚が地方の利益表出を差配して開発政策を決定していたことや、地方自治体が公選政治家を用いて利益表出を行うことで開

発政策が進展させていたことを明らかにしている（御厨 1995；村松 1988）。いずれも、霞が関と永田町を舞台に行われた中央－地方関係の作動と、その帰結としての開発政策決定の側面を適切に指摘したものである。これに対して、本論文は霞が関と永田町を視野に入れつつも、現場を主眼に据えて中央－地方関係と政策過程を分析することで、全国各地で繰り広げられた中央－地方関係の作動と、当該関係の下で進められた政策過程という新たな一面を明らかにした。すなわち、戦後日本の中央－地方関係と政策過程を捉えるための新たな視点を提示し、現場という新境地を見出した。

出先機関\地方自治体	大都市	中小都市
中央主導型 (二建、三建)	国・地方による既存港拡充 (横浜港[本論文4章])	臨海工業地帯整備成功 (鹿島港[本論文6章])
地方後方支援型 (一建、四建、五建)	地方の独自路線による既存港拡充 (名古屋港[本論文5章])	方向転換・新たな地域政策の模索 (三河港[本論文7章])

【表 5.】政策過程の非画一性

過程追跡で見出した実態から傾向を抽出できたことが示すように、現場レベルの中央－地方関係と政策過程は、一定の秩序のもとで作動している。すなわち、各地域の実情を組織的に吸い上げて国および地方自治体の行政に反映する仕組みが存在している。

戦後日本の政治・行政について、飯尾潤は、中央省庁の官僚が現場感覚を失いつつあり、その結果として実態に合わない政策が形成されることを示唆している（飯尾 2007：68）。本論文が提示した視点、すなわち現場レベルの中央－地方関係と政策過程から政治・行政を捉えるという視点は、現代日本の政治・行政を問い直す上で有効な手がかりとなる可能性があると考えられる<sup>1</sup>。

## 8-5. 展望

最後に、本論文から得られた知見を発展させる方向性について、少しく論じておきたい。

第一に、時期的射程の拡大である。本論文で取り扱った時期は、戦後復興期から高度成長期にかけての約 30 年間に限られている。そのため、本論文の知見がいかに現在へ引き継がれているのか、あるいは本論文で明らかにした行政の在り方の源流がどこにあったのか、という疑問が生じる。特に、高度成長期終焉後に出先機関が縮退した結果、国家公務員数が国際的に見て少ないことを特徴とする日本の行政が現存していることに鑑みれば、後者の疑問は行政学にとって重要な意味を持ちうる。よって、高度成長期終焉後の動向を追加的に分析することが求められる。

第二に、分野的射程の拡大である。本論文で取り扱った政策領域は、地域開発政策のなかでも港湾整備事業に限られている。港湾整備事業は、社会資本整備事業の中でも道路や鉄道

<sup>1</sup> 関連する指摘として、金井（2020）がある。

とは異なり、国道・国鉄がないために地方自治体が関与しやすく、中央－地方関係が拮抗的に展開されやすい傾向にある。他方、港湾は道路や鉄道とは異なり、地域住民の供用に限られるために、整備される効用が分かりにくく、政治利益にもつながりにくいため、政治的交渉よりも行政的交渉に馴染みやすい傾向にある。あるいは、社会資本整備という特性上、地域状況に合わせる必要性が高いため、決定過程の様相や帰結は多様化しやすい傾向にある。港湾整備事業が独特に備える傾向群は、当該事業の分析で得られた知見が港湾整備固有の知見にとどまるという印象を与えうる。そこで、一連の傾向を相対化するために、他の政策領域における戦後復興期から高度成長期にかけての現場レベルでの行政を検討することが求められる。たとえば、同じ社会資本整備事業でありながら似て非なる道路整備事業や、地域状況への適合よりも画一性・公平性が求められやすい矯正政策などは、追加的分析に適するものと考えられる。

第三に、地域的射程の拡大である。本論文は、先行研究の状況に鑑みて、本州の分析を優先した。しかし、北海道や沖縄などの特例的な制度配置にあった地域についても、本格的な現場行政の研究蓄積は豊富ではないため、今後の分析の余地はいまなお残されている。たとえば、苫小牧港整備や那覇港整備を取り上げることで、北海道開発や沖縄振興における現場行政が明らかになるであろう。

第四に、国際比較への挑戦である。本論文は一貫して日本一国に主眼を据えているものの、その特徴をあぶり出すためには他国と比較しなければならない。日本の中央－地方関係論の国際比較は、イギリスとフランスを中心的な参照点とし、両国をもとに類型化することが定石となっている（西尾 2001；笠 2010）。前者は、分権的で、国と地方自治体の所掌や責任が分かれた類型（分権・分離）を代表している。英米型と称されるこの類型では、現場レベルの行政は、出先機関と地方自治体がそれぞれに事業を展開するため、多くの出先機関が存在するとされている。後者は、集権的で、国と地方自治体の所掌や責任が重なり合った類型（集権・融合）を代表している。大陸型と称されるこの類型では、現場レベルの行政は、出先機関と地方自治体が融合的に事業を展開するため、英米型とは対照的に、出先機関の数は少なく済むとされている。

ただし、英米型・大陸型という伝統的な二類型は、第二次世界大戦後、集権型の分権化や分離型の融合化といった変化が生じ、英米型と大陸型の差異は大幅に縮小したとされている（西尾 2001：66-67）。特に、大きな政府を目指した福祉国家化と、その後の官民関係の変化を伴う小さな政府への移行を経て、各国の地方制度は多様でありながらも収斂する傾向にあるとされてきた（笠 2010：62）。

この観点からすれば、本論文が見出してきた中央－地方関係や政策過程は、各国固有の文脈を残しつつも、英米型・大陸型を問わず確認できる可能性がある。あるいは、その観察を通じて、英米型・大陸型に代わる新たな地方制度類型を抽出しうるかもしれない。

この点に関して、近年の政治学では、比較行政的な研究が公刊されている。中山洋平は、出先官僚制と地方自治体の関係性に注目しながら、地方公選職（ノタブル）に限られない包

括的視点からフランスの中央－地方関係を明らかにした（中山 2017）。川島佑介は、ロンドン Docklands 開発公社と地方自治体の関係性を通じて、港湾再開発をめぐるイギリスの中央－地方関係を明らかにした（川島 2017）。

これらの研究を手がかりに、他国の地方行政・地方自治に焦点を当てることで、本論文から得られた知見は相対化されうる。

## 参考文献

### 【公刊文献】

- ・愛知大学中部地方産業研究所（1974）『統計から見た豊橋の農業 ―その現状と振興計画―』愛知大学中部地方産業研究所。
- ・青木茂（1970）『未来への視角』豊橋文化協会。
- ・青木茂（1974）『続 未来への視角』豊橋文化協会。
- ・赤木須留喜（1966）「行政改革の論理と契機」（『年報行政研究』(5)、日本行政学会）。
- ・秋月謙吾（2000）「出先機関と地方政府―国家・地域ネットワークの形成と展開―」（『法学論叢』146(5・6)、京都大学法学会）。
- ・浅井清（1971）『役人の生態』学陽書房。
- ・朝日ジャーナル編集部（1971）「ルポ・崩壊 混迷の中のむつ小川原開発」（『朝日ジャーナル』13(43)、朝日新聞社）。
- ・飛鳥田一雄（1963）『横浜市政を語る』神奈川県経済調査会。
- ・東寿（1956）『港湾計画論』日本港湾協会。
- ・雨宮昭一（1997）『戦前戦後体制論』岩波書店。
- ・阿利莫二（1976）「現代行政の展開と行政国家の形成」（辻清明『行政学講座第2巻 行政の歴史』東京大学出版会）。
- ・阿利莫二（1982）「出先機関の理論と行政課題 ―中央の出先機関について―」（『年報行政研究』(16)、日本行政学会）。
- ・天川晃（1986）「変革の構想 ―道州制論の文脈」（大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会）。
- ・天川晃（2012）『占領下の神奈川県政』現代史料出版。
- ・飯尾潤（2007）『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社。
- ・市川喜崇（2011）「市町村総合行政主体論と「平成の大合併」 市町村自己完結主義の批判と「総合性」の擁護」（寄本勝美・小原隆治『新しい公共と自治の現場』コモンズ）。
- ・市川喜崇（2012）『日本の中央―地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社。
- ・伊藤大一（1972）「開発計画の局面に現われた組織の同調関係 北海道開発計画の場合」（『年報行政研究』(9)、日本行政学会）。
- ・伊藤大一（1980）『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会。
- ・稲垣浩（2015）『戦後地方自治と組織編成 「不確実」な制度と地方の「自己制約」』吉田書店。
- ・稲垣浩（2021）「その時、組織は「開いた」か？ 戦後初期における自治体職員の任用制度とその運用」（『季刊行政管理研究』(174)、行政管理研究センター）。
- ・稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
- ・稲葉清毅（1982）「国の地方支分部局をめぐる論議と改革合理化の実態」（『年報行政研究』(16)、日本行政学会）。
- ・稲吉晃（2014）『海港の政治史 明治から戦後へ』名古屋大学出版会。

- ・今村都南雄（2009）『ガバナンスの探求 蠟山政道を読む』勁草書房。
- ・入江容子（2016）「自治体における「総合性」の要請をめぐる中央地方関係」（真山達志『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房）。
- ・岩上二郎（1976）『わが愛の哲学』川又書店。
- ・岩上二郎（1999）「鹿島開発の構想」（エコノミスト編集部『高度成長期の証言（上）』日本経済評論社）。
- ・江端正義（1962）『新しい港の計画 鉄鋼専門埠頭論』経済往来社。
- ・江波戸宏（2002）『検証むつ小川原の30年』デーリー東北新聞社。
- ・大杉覚（1991）『戦後地方制度改革の＜不決定＞形成—地方制度調査会における審議過程をめぐって—』東京大学都市行政研究会。
- ・大竹藤知（1951）「豊橋市の将来」（『新都市』5(10)、都市計画協会）。
- ・大野木克彦（1955）「戦後における行政機構の変遷と行政管理（一）」（『自治時報』8(6)、地方財政委員会）。
- ・大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会。
- ・大淀昇一（1997）『技術官僚の政治参画 日本の科学技術行政の幕開き』中央公論社。
- ・岡田彰（1994）『現代日本官僚制の成立 戦後占領期における行政制度の再編成』法政大学出版局。
- ・岡田瑞穂（1960）「港湾行政の現状と問題点」（『都市問題研究』12(5)、都市問題研究会）。
- ・岡部史郎（1957）『行政管理論』良書普及会。
- ・岡部保（1974）『新しい港と環境開発』日刊工業新聞社。
- ・岡本仁宏（1989）「アメリカ革新主義研究の展開と共和主義」（『法と政治』40(1)、関西学院大学）。
- ・小倉裕児（1992）「敗戦直後の地方制度改革の動向 知事公選制採用の背景」（『一橋論叢』108(2)、日本評論社）。
- ・小澤治郎（1991）『アメリカ鉄道業の生成』ミネルヴァ書房。
- ・小関紹夫（1954）『行政改革の理論と実際 アメリカ行政改革の現状』有信堂。
- ・香川正俊（2014）「戦時行政機構改革と各省セクショナリズム 港湾行政機構改革を中心に」（『熊本学園大学経済論集』20(1-4)、熊本学園大学経済学会）。
- ・柏原宏紀（2010）「国土交通行政史」（笠原英彦『日本行政史』慶應義塾大学出版会）。
- ・梶原健嗣（2014）『戦後河川行政とダム開発 利根川水系における治水・利水の構造転換』ミネルヴァ書房。
- ・片岡寛光（1980）「中曽根行革の歴史的課題」（『経済評論』29(11)、日本評論社）。
- ・片岡寛光（2020）「ウッドロウ・ウィルソンの解剖 神に定められし大統領主義者」（『季刊行政管理研究』(172)、行政管理研究センター）。
- ・金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。
- ・金井利之（2017）「小池都政における都民と”民意”」（『アステイオン』(86)、CCCメディアハ



ウス)。

- ・金井利之 (2018) 『行政学講義 日本官僚制を解剖する』筑摩書房。
- ・金井利之 (2020) 「『ウィズ・アベ』および『アフター・アベ』の行政研究」(『季刊行政管理研究』(171)、行政管理研究センター)。
- ・栢原英郎 (2008) 『日本人の国土観 地球時代への指針』ウェイツ。
- ・河合陸郎 (1969) 『潮潜居だより』三河輿論新聞社。
- ・河合陸郎 (1976) 『豊橋よもやま話 河合陸郎座談集』東海日日新聞社。
- ・川崎芳一・寺田一薫・手塚広一郎 (2015) 『コンテナ港湾の運営と競争』成山堂書店。
- ・川島佑介 (2017) 『都市再開発から世界都市建設へ ロンドン・ドックランズ再開発史研究』吉田書店。
- ・河中二講 (1967) 「『地域政策』と地方行政」(『年報政治学 1967』岩波書店)。
- ・亀掛川浩 (1969) 「機関委任事務の沿革」(『都市問題』60(4)、東京市政調査会)。
- ・北村亘 (2007) 「中央地方関係の理論的分析へのいざない」(『レヴアィアサン』(40)、木鐸社)。
- ・北村亘 (2013) 『政令指定都市 百万都市から都構想へ』中央公論新社。
- ・木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学 制度・アイディア・官僚制』有斐閣。
- ・木本正次 (1970) 『砂の十字架 鹿島人工港ノート』講談社。
- ・清野馨・紅村文雄 (2000) 「わが国における外貿埠頭経営の歴史の変遷とその評価について」(『港湾経済研究』(39)、日本港湾協会)。
- ・功刀俊洋 (2008) 「革新市政発展前史：1950～60年代の社会党市長(1)」(『行政社会論集』20(2)、福島大学行政社会学会)。
- ・桑原幹根 (1969) 「私の履歴書」(『私の履歴書 第三十六集』日本経済新聞社)。
- ・桑原幹根 (1974) 『世紀を生きる 歴史とは未来のこと』政経社。
- ・桑原幹根 (1979) 『桑原幹根回顧録 知事二十五年』毎日新聞社。
- ・黒澤良 (2013) 『内務省の政治史 集権国家の変容』藤原書店。
- ・小泉貞三 (1958) 「ニューヨーク港史 植民地時代から 20 世紀に至る歴史的発展」(『商学論究』(22)、関西学院大学)。
- ・紅村文雄 (1975) 『ユニットロードシステムのための新しい埠頭整備方式』日本港湾協会。
- ・港湾空港タイムス (2002) 『土木学を求めて 竹内良夫インタビュー記録』都市計画通信社。
- ・国土交通省港湾局 (2018) 『世界に通じる、未来へ通じる「港湾」の話』日本経済新聞出版社。
- ・小堀聡 (2010) 『日本のエネルギー革命 資源小国の近現代』名古屋大学出版会。
- ・小堀聡 (2014) 「1950 年代日本における国内資源開発主義の軌跡 安藝皎一と大来佐武郎に注目して」(『大阪大学経済学』64(2)、大阪大学経済学会)。
- ・小堀聡 (2017) 「臨海開発、公害対策、自然保護—高度成長期横浜の環境史」(庄司俊作『戦後日本の開発と民主主義—地域にみる相剋』昭和堂)。
- ・斎藤壽夫 (1979) 『回顧』江崎書店。
- ・坂本信雄 (1977) 「台風災害の復興計画と堀込港湾の着工についての覚書」(『日本港湾発展回

顧録』日本港湾協会)。

- ・佐藤竺 (1961) 「吉野川総合開発計画の現状と問題点」(『政治経済論叢』10(3)、国土社)。
- ・佐藤竺 (1965) 『日本の地域開発』未来社。
- ・佐藤竺 (1966) 「臨調と官僚」(『年報行政研究』(5)、日本行政学会)。
- ・佐藤功 (1949) 『行政組織』日本評論社。
- ・佐藤守弘 (1997) 「鹿島港建設事始め—鹿島港港湾計画の策定と建設初期工事—」(『茨城県史研究』(78)、茨城県立歴史館)。
- ・自治大学校研究部 (1977) 『戦後自治史 第3巻 (地方自治法の制定)』文生書院。
- ・嶋田博子 (2020) 『政治主導下の官僚の中立性 言説の変遷と役割担保の条件』慈学社出版。
- ・志邨晃佑 (1974) 『ウィルソン アメリカと世界の改革』清水書院。
- ・城山英明・細野助博 (2002) 『続・中央省庁の政策形成過程 その持続と変容』中央大学出版部。
- ・シャープ税制研究会 (監修 福田幸弘) (1985) 『シャープの税制勧告』霞出版社。
- ・進藤兵 (1994) 「都庁におけるトップ・マネジメント 庁議方式と企画調整部局の制度史分析」(御厨貴『都庁のしくみ シリーズ東京を考える③』都市出版)。
- ・鈴木雅次 (1968) 「巨大な実験 鹿島港の建設」(『科学朝日』28(5)、朝日新聞社)。
- ・須田珠生 (2020) 『校歌の誕生』人文書院。
- ・関信夫 (1976) 「九十九里浜における観光開発と地域の変容」(『新地理』24(2)、日本地理教育学会)。
- ・千正康裕 (2020) 『ブラック霞が関』新潮社。
- ・曾我謙悟 (1998) 「地方政府の政治学・行政学 (三)」(『自治研究』74(8)、良書普及会)。
- ・曾我謙悟 (2008) 「政府間ガバナンスに関する最近の研究動向」(『年報政治学 2008—II』木鐸社)。
- ・高木鉦作 (1964) 「地域開発と地方自治体」(『行政研究叢書』1964(5)、日本行政学会)。
- ・高木鉦作 (1974) 「知事公選制と中央統制」(溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝『現代行政と官僚制 下』東京大学出版会)。
- ・高島通敏 (1986) 『地方の王国』潮出版社。
- ・多賀谷一照 (2012) 『詳解 逐条解説港湾法』第一法規。
- ・竹内良夫 (1977) 「港湾史断片」(『日本港湾発展回顧録』日本港湾協会)。
- ・竹内良夫 (1989) 『港をつくる 一流通・産業から都市活動へ—』新潮社。
- ・武智秀之 (1989) 「生活保護と中央地方関係 戦後日本における機関委任事務体制の創出過程」(『季刊行政管理研究』(48)、行政管理研究センター)。
- ・田中祥夫 (2000) 『ヨコハマ公園物語 港町の歴史を歩く』中央公論新社。
- ・田村明 (1983) 『都市ヨコハマをつくる 実践的まちづくり手法』中央公論社。
- ・辻清明 (1950) 「フーバー委員会の行政改革案」(『法律時報』22(6)、日本評論社)。
- ・辻清明 (1951) 「日本官僚制とデモクラシー」(『年報政治学』(2)、日本政治学会)。

- ・辻清明（1962）「現代行政学の動向と課題」（『年報行政研究』（1）、日本行政学会）。
- ・辻清明（1969）『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- ・手島孝（1964）『アメリカ行政学』日本評論社。
- ・東京市政調査会（1958）『チャールズ・A・ビーアド』東京市政調査会。
- ・戸田敏行（1994）「環境改善型臨海開発への展開：三河港の事例」（『産業立地』33(4)、日本立地センター）。
- ・友澤悠季（2014）『「問い」としての公害 環境社会学者・飯島伸子の思索』勁草書房。
- ・友末洋治（1954）「民主主義の下における府県の使命」（『地方自治論文集』地方財務協会）。
- ・鳥居幸雄（1982）『神戸港 1500 年 ここに見る日本の港の源流』海文堂。
- ・中野裕治（1977）「官僚制組織の動態的把握とその展開 M. クロジエ『官僚制現象』をめぐって」（『経済論究』（39）、九州大学）。
- ・長浜政寿（1946）『知事公選の諸問題』有斐閣。
- ・中山洋平（2017）『戦後フランス中央集権国家の変容 下からの分権化の道』東京大学出版会。
- ・新潟市（2011）『新潟港のあゆみ 新潟の近代化と港』新潟日報事業社。
- ・西尾勝（1966）「行政改革過程における『世論』の意義 臨時行政調査会の審議および改革意見の場合」（『年報行政研究』（5）、日本行政学会）。
- ・西尾勝（1977）「過疎と過密の政治行政」（『年報政治学 1977』岩波書店）。
- ・西尾勝（1978）『都民参加の都政システム』都民生活局広報部都民資料室。
- ・西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- ・西尾勝（2001）『行政学 新版』有斐閣。
- ・間宏（1987）『日本労務管理史料集 第一期第 8 巻 科学的管理法の導入』五山堂書店。
- ・橋本信之（1979）「国家行政組織法の下における日本の行政組織」（『季刊行政管理研究』（5）、行政管理研究センター）。
- ・林正（1968）「地域開発と新しい臨海工業地帯整備 その 4 三河港」（『工業立地』7(10)、日本立地センター）。
- ・林昌宏（2020）『地方分権化と不確実性 多重行政化した港湾整備事業』吉田書店。
- ・林嶺那・深谷健・箕輪允智・中嶋茂雄・梶原静香（2021）「公共サービス動機づけ（Public Service Motivation）と職務満足度等との関連性に関する実証研究 最小二乗回帰と分位点回帰による特別区職員データの分析」（『年報行政研究』（56）、ぎょうせい）。
- ・原口忠次郎（1959）『夢のかけ橋』のじぎく文庫。
- ・原口忠次郎（1971）『わが心の自叙伝 <四>』のじぎく文庫。
- ・原田久（2016）「書評 前田健太郎『市民を雇わない国家』（『立教法学』（93）、立教法学会）。
- ・原田久（2020）「各省設置法制の形成」（『立教法学』（103）、立教法学会）。
- ・原山浩介（2012）「戦後、GHQ 占領下のサマータイム狂走曲」（『歴史読本』57(10)、新人物往来社）。
- ・平井文三（2016）「クリストファー・フッドの『非難回避ゲーム』概念について」（『亜細亜法

- 学』50(2)、亜細亜大学法学研究所)。
- ・ 広原盛明 (2017) 「高度成長都市神戸の軌跡」(広原盛明・川島龍一・高田富三・出口俊一『神戸百年の大計と未来』晃洋書房)。
  - ・ 福武直 (1965) 『地域開発の構想と現実 新産業都市への期待と現実』東京大学出版会。
  - ・ 藤井信幸 (2004) 『地域開発の来歴 太平洋岸ベルト地帯構想の成立』日本経済評論社。
  - ・ 藤田由紀子 (2008) 『公務員制度と専門性 技術系行政官の日英比較』専修大学出版局。
  - ・ 船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子 (1998) 『巨大地域開発の構想と帰結 むつ小川原開発と核燃料サイクル施設』東京大学出版会。
  - ・ 船橋晴俊・金山行孝・茅野恒秀 (2013) 『「むつ小川原開発・核燃料サイクル施設問題」研究資料集』東信堂。
  - ・ 前田一三 (1968) 『港を眺めて』月刊名古屋港刊行会。
  - ・ 前田健太郎 (2014) 『市民を雇わない国家 日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会。
  - ・ 前田貴洋 (2016) 「自治体における人事異動の実証分析 岡山県幹部職員を事例として」(『法学会雑誌』56(2)、首都大学東京)。
  - ・ 巻幡静彦 (1950) 『港湾法解説』港湾協会。
  - ・ 牧原出 (1991) 『政治・ネットワーク・管理 R.A.W.ローズの政府間関係論と80年代イギリス行政学』東京大学都市行政研究会。
  - ・ 牧原出 (2003) 『内閣政治と「大蔵省支配」 政治主導の条件』中央公論新社。
  - ・ 増島俊之 (1979) 「経験的行政管理論 (一) 行政管理改善の着眼点」(『自治研究』55(8)、良書普及会)。
  - ・ 松井望 (2012) 「自治体行政の「総合化」と庁議制度」(『都市政策研究』(6)、首都大学東京都市政策研究会)。
  - ・ 松浦正孝 (2002) 『財界の政治経済史 井上準之助・郷誠之助・池田成彬の時代』東京大学出版会。
  - ・ 松浦正孝 (2007) 「政治史研究と現代政治分析 一拙著『財界の政治経済史』(東京大学出版会、二〇〇二)をめぐって」(『レヴァイアサン』(40)、木鐸社)。
  - ・ 松尾信資 (1983) 『遠山無限 遍歴七十年を回顧して』第一法規。
  - ・ 御厨貴 (1995) 「国土計画と開発政治」(『年報政治学 1995』岩波書店)。
  - ・ 御厨貴 (1996) 『政策の総合と権力 日本政治の戦前と戦後』東京大学出版会。
  - ・ 御厨貴・牧原出 (2021) 『日本政治史講義 通史と対話』有斐閣。
  - ・ 三井康壽 (2015) 『筑波研究学園都市論』鹿島出版会。
  - ・ 村上裕一 (2016) 『技術基準と官僚制 変容する規制空間の中で』岩波書店。
  - ・ 村松岐夫 (1988) 『地方自治』東京大学出版会。
  - ・ 森田朗 (1988) 『許認可行政と官僚制』岩波書店。
  - ・ 森田美比 (1969) 『ろんよりしょうこ』全国農業改良普及協会。

- ・ 山口二郎 (1987) 『大蔵官僚支配の終焉』 岩波書店。
- ・ 山崎幹根 (2006) 『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』 東京大学出版会。
- ・ 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体 なぜ地域政策は失敗するのか』 筑摩書房。
- ・ 山本公德 (2012) 「シャープ勧告における地方制度改革構想と現代地方自治」(『年報行政研究』(47)、ぎょうせい)。
- ・ 山本富貴 (1981) 『竹内俊吉×淡谷悠蔵対談集 青森に生きる』 毎日新聞青森支局。
- ・ 山本正雄 (1976) 『日本の工業地帯 変貌する地域構造』 岩波書店。
- ・ 吉富重夫 (1965) 「臨時行政調査会の答申の意義」(『都市問題研究』17巻2号、都市問題研究会)。
- ・ 吉富重夫 (1967) 『現代行政学』 勁草書房。
- ・ 吉見俊哉 (2005) 『万博幻想 戦後政治の呪縛』 筑摩書房。
- ・ 笠京子 (2010) 「各国の地方自治」(村松岐夫『テキストブック地方自治 第2版』東洋経済新報社)。
- ・ 蠟山政道 (1930) 『行政組織論』 日本評論社。
- ・ 蠟山政道 (1951) 「政党政治と選挙制度の改革」(『法律時報』23(9)、日本評論社)。
- ・ 蠟山政道 (1965) 『行政学研究論文集』 勁草書房。
- ・ 若月剛史 (2014) 『戦前日本の政党内閣と官僚制』 東京大学出版会。
- ・ 若林敬子 (2000) 『東京湾の環境問題史』 有斐閣。
- ・ 若林悠 (2019) 『日本気象行政史の研究 天気予報における官僚制と社会』 東京大学出版会。
- ・ 「座談会 鹿島港開港を語る」(『土木学会誌』55(3)、土木学会、1970年)。
- ・ 「座談会 行政改革をめぐって」(『季刊行政管理研究』(1)、行政管理研究センター、1978年)。
- ・ 「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰のインタビュー 飛鳥田市政時代をふりかえって」(『横浜市史資料室紀要』(2)、横浜市史資料室、2012年)。
- ・ A.S.モア (塚原東吾監訳) (2019) 『「大東亜」を建設する 帝国日本の技術とイデオロギー』 人文書院。
- ・ C.N.パーキンソン (森永晴彦訳) 『パーキンソンの法則』 至誠堂、1961年。
- ・ F. テイラー (訳 有賀裕子) (2009) 『新訳科学的管理法 マネジメントの原点』 ダイヤモンド社。
- ・ H. ボートン (監修 五百旗頭真・訳 五味俊樹) (1998) 『戦後日本の設計者 ボートン回想録』 朝日新聞社。
- ・ S. R. リード (訳 森田朗ほか) (1990) 『日本の政府間関係 一都道府県の政策決定一』 木鐸社。
- ・ Bard, Erwin. (1942) *The Port of New York Authority*. Columbia University Press.
- ・ Boin, Arjen. (2001) *Crafting Public Institutions: Leadership in Two Prison Systems*. Lynne Rienner Publishers.
- ・ Cooper, John Milton. (2009) *Woodrow Wilson: A Biography*. Vintage Books.

- Crozier, Michel. (2017[1964]) *The Bureaucratic Phenomenon*. Routledge.
- Derthick, Martha. (1974) *Between State and Nation: Regional Organizations of the United States*. The Brookings Institution.
- Doig, Jameson W. (1993) “Progressivism as Regional Planning: The Politics of Efficiency at the Port of New York”. *Studies in American Political Development*, 7:316-370.
- Durant, Robert F. (2020) *Building the Compensatory State: An Intellectual History and Theory of American Administrative Reform*. Routledge.
- Fair, Marvin L. (1954) *Port Administration in the United States*. Cornell Maritime Press.
- Fesler, James W. (1946) Field Organization. In Marx Fritz Morstein. *Elements of Public Administration*. Prentice Hall Inc.
- Gray, Clive. (1994) *Government beyond the Centre: Sub-National Politics in Britain*. Macmillan.
- Green, Jeffery E. (2010) *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford University Press.
- Gulick, Luther. (1937) Notes on the Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration*: 1-45.
- Hood, Cristopher. (2011) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Lynn Jr. Laurence E. (2007) Public Management: A Concise History of the Field. In Ferlie, Lynn Jr., and Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1981) *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Sage Publication.
- Shinohara, Shugo. (2018) Exit, Voice, and Loyalty under Municipal Decline: A Difference-in-Differences Analysis in Japan. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1):50–66.
- Wilson, Woodrow. (1887) “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly* 2(2):197-222.
- Young, Stephen. (1982) Regional Offices of the Department of the Environment: Their Roles and Influence in the 1970s. In Hogwood and Keating. *Regional Government in England*. Clarendon Press.

#### 【新聞】

- 『朝日新聞』 北海道大学附属図書館所蔵。
- 『いはらき (茨城新聞)』 茨城大学・茨城県立図書館所蔵。
- 『神奈川新聞』 横浜市史資料室所蔵。

- ・『神戸新聞』国立国会図書館所蔵。
- ・『常陽新聞』茨城県立図書館所蔵。
- ・『中部経済新聞』国立国会図書館所蔵。
- ・『中部日本新聞（中日新聞）』国立国会図書館所蔵。
- ・『東海日日新聞』豊橋市図書館所蔵。
- ・『日刊工業新聞』国立国会図書館所蔵。
- ・『日本海事新聞』国立国会図書館・海事図書館所蔵。
- ・『日本経済新聞』国立国会図書館所蔵。

#### 【機関編集史】

- ・『愛知県史通史編 9 現代』愛知県、2020 年。
- ・『茨城県史近現代編』茨城県、1984 年。
- ・『大崎島』大崎島変遷史編纂委員会、1977 年。
- ・『想い出集』運輸省第二港湾建設局鹿島港工事事務所、1983 年。
- ・『鹿島 合冊版』茨城県鹿島会・臨海企画、1992 年。
- ・『鹿島開発史 資料集』茨城県企画部鹿行開発課、1987 年。
- ・『鹿島開発史』茨城県企画部県央・鹿行振興課、1990 年。
- ・『鹿島港建設記録』運輸省第二港湾建設局鹿島港工事事務所、1983 年。
- ・『勝田市史料 V 水戸射爆撃場の歴史』勝田市、1982 年。
- ・『神奈川県史通史編 5 近代・現代(2)』神奈川県、1982 年。
- ・『金沢の海辺の変貌と金沢地先埋立地』NPO 法人野口英世よこはま顕彰会（田中常義理事長）、2018 年。
- ・『関西財界外史』関西経済連合会、1976-1978 年。
- ・『関門航路整備 60 年のあゆみ』運輸省第四港湾建設局、1970 年。
- ・『行政管理庁史』行政管理庁、1984 年。
- ・『京浜港直轄施工 100 周年記念誌 港のあゆみ』運輸省第二港湾建設局京浜港湾工事事務所、2000 年。
- ・『静岡県史通史編 6 近現代史二』静岡県、1997 年。
- ・『新版 日本港湾史』日本港湾協会、2007 年。
- ・『第二港湾建設局のあゆみ』運輸省第二港湾建設局、1993 年。
- ・『東京湾埋立物語』東亜建設工業株式会社、1989 年。
- ・『都市資料集成 II 第 2 巻 自治体東京都の出發』東京都公文書館、2015 年。
- ・『豊橋市南部農協二十年史』豊橋市南部農業協同組合、1986 年。
- ・『豊橋市政八十年史』豊橋市、1986 年。
- ・『豊橋市百年史』豊橋市、2008 年。
- ・『名古屋港開港 100 年史』名古屋港管理組合、2008 年。
- ・『名古屋港管理組合三十年史』名古屋港管理組合、1984 年。

- ・『名古屋コンテナ埠頭十年史』名古屋コンテナ埠頭株式会社、1981年。
- ・『七十五年のあゆみ』運輸省第三港湾建設局、1994年。
- ・『二十年史』運輸省第五港湾建設局二十年史編集委員会、1984年。
- ・『日本港湾こぼればな史』全国みなと会、1998年。
- ・『日本港湾こぼればな史（第2集）』全国みなと会、2006年。
- ・『日本船主協会20年史』日本船主協会、1968年。
- ・『博多港史 開港百周年記念』福岡市港湾局、2000年。
- ・『日立港 25年の歩み』日立港期成協議会、1984年。
- ・『百年のあゆみ』運輸省第一港湾建設局、1986年。
- ・『富士市二十年史』富士市、1986年。
- ・『みなとのあゆみ』運輸省第三港湾建設局、2000年。
- ・『物語 全港建35年のあゆみ』運輸省全港湾建設労働組合、1985年。
- ・『ヤマサちくわ味がたり』ヤマサちくわ株式会社、2008年。
- ・『山下ふ頭工事誌』運輸省第二港湾建設局京浜港工事事務所、1969年。
- ・『横浜港史』横浜市港湾局企画課、1989年。
- ・『横浜港二十年の歩み』横浜市、1973年。
- ・『横浜港総覧』横浜港湾振興調査会、1949年。
- ・『横浜市史Ⅱ 第二巻（上・下）』横浜市、1999-2000年。
- ・『横浜市史Ⅱ 第三巻（上・下）』横浜市、2002-2003年。
- ・『横浜の埋立』横浜市港湾局臨海開発部、1992年。
- ・『四建九十年のあゆみ』運輸省第四港湾建設局九十年史編集委員会、2000年。
- ・『連合会略史』連合会略史編集委員会・東三河開発懇話会、1973年。

#### 【機関誌・専門誌】

- ・『大阪港』大阪港振興協会（大阪府立公文書館所蔵）。
- ・『官報』大蔵省印刷局（北海道大学附属図書館所蔵）。
- ・『旧交会報』旧交会（名古屋大学附属図書館所蔵）。
- ・『行政機構年報』行政管理庁管理部（国立国会図書館所蔵）。
- ・『業務報告』行政管理庁監察部（国立国会図書館所蔵）。
- ・『月刊名古屋港』名古屋港刊行会（愛知県図書館・名古屋港管理組合所蔵）。
- ・『月報東三河』東三河開発懇話会（豊橋市図書館所蔵）。
- ・『港湾』日本港湾協会（国立国会図書館・寒地土木研究所所蔵）。
- ・『港湾技術要報』運輸省港湾局（北海道大学附属図書館所蔵）。
- ・『調査季報』横浜市企画調整室（横浜市中心図書館所蔵）。
- ・『時の法令』大蔵省印刷局（北海道大学附属図書館所蔵）。
- ・『豊橋評論』豊橋政治経済研究所（豊橋市図書館所蔵）。
- ・『東三河産業開発連合会会報』東三河産業開発連合会（豊橋市図書館所蔵）。



- ・『三河評論』月刊三河評論（国立国会図書館所蔵）。
- ・『みなと』横浜市役所（横浜市中央図書館所蔵）。
- ・『よこはま港』横浜港振興協会（海事図書館所蔵）。
- ・『よこはま庁内報』横浜市市民局相談部広報課（横浜市中央図書館所蔵）。

#### 【回顧録・追想録】

- ・尾崎重雄（1971）『人生の句読点』下関市立図書館所蔵。
- ・黒田静夫（1985）『自伝港湾技術者の記録』岡山県立図書館所蔵。
- ・小日山直登（1980）『まほろしの影』国立国会図書館所蔵。
- ・関宗長（2009）『県政ひとすじに五十年』茨城県立図書館所蔵。
- ・田渕寿郎（1989）『田渕寿郎日記1』愛知県図書館所蔵。
- ・鶴見俊一（2012）『葦の髄から天井覗く 一人の地方技術職員のあゆみ』横浜市中央図書館所蔵。
- ・中道峰夫（1995）『港湾と共に生きて』神戸大学附属図書館所蔵。
- ・比田正（1983）『還暦祝の松 実話覚え帳より』岡山県立図書館所蔵。
- ・綿引義孝（1996）『義翁自伝』茨城県立図書館所蔵。
- ・『東寿』1980年、北海道大学附属図書館所蔵。
- ・『今井一男氏談話速記録』1977年、北海道大学附属図書館所蔵。
- ・『エンテイさんを偲んで』1987年、国立国会図書館所蔵。
- ・『思い出の後藤憲一』1975年、岡山県立図書館所蔵。
- ・『河合陸郎伝』1982年、愛知県図書館所蔵。
- ・『楠田脩一氏追悼文集』1981年、個人蔵。
- ・『栗栖義明を偲んで』1983年、岡山県立図書館所蔵。
- ・『坂井順行さんを偲んで』2008年、北海道大学附属図書館所蔵。
- ・『坂本信雄さんを偲んで』1994年、北海道大学附属図書館所蔵。
- ・『佐藤肇さんを偲んで』1997年、青森県立図書館所蔵。
- ・『鮫島茂さんを偲んで』1982年、兵庫県立図書館所蔵。
- ・『鮫島泰佑さんを偲んで』2003年、北海道大学附属図書館所蔵。
- ・『竹内良夫さんを偲んで』2013年、土木学会附属土木図書館所蔵。
- ・『田中一昭オーラル・ヒストリーI』2012年、国立国会図書館所蔵。
- ・『追憶（和田重辰追想録）』1962年、横浜市中央図書館所蔵。
- ・『追想の蠟山政道』1982年、群馬県立図書館所蔵。
- ・『追想録 荒木茂久二』1992年、国立国会図書館所蔵。
- ・『光あらたに 内山岩太郎先生追慕の記』1972年、横浜市中央図書館所蔵。
- ・『比田正さんを偲んで』1999年、東京大学附属図書館所蔵。
- ・『未来を拓く 大西英雄氏を偲んで』2020年、大阪府立図書館所蔵。
- ・『吉村真事さんを偲んで』2005年、寒地港湾空港技術研究センター所蔵。

### 【未公開の公文書・私文書】

- ・「愛知県議会会議録」愛知県公文書館所蔵。
- ・「愛知県新地方計画委員会関係資料 推進協議会（第2回資料）」愛知県公文書館所蔵。
- ・「愛知県新地方計画 地区開発基本計画 東三河臨海地域」愛知県公文書館所蔵。
- ・「石川準吉関連文書」国立歴史民俗博物館所蔵（「石川文書」と略記）。
- ・「伊勢湾港関係綴」名古屋市市政資料館所蔵。
- ・「茨城県議会会議録」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「茨城県報」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「大野本文庫」国立公文書館所蔵。
- ・「小川原湖調査報告書」東北大学附属図書館所蔵。
- ・「海洋リクリエーションリゾート構想」個人蔵、北海道大学附属図書館寄贈予定。
- ・「鹿島工業地帯造成計画（試案）」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「鹿島港の調査計画」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「鹿島灘開発関係綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「神奈川県総合計画・横浜国際港都建設基幹計画 説明会議事録」神奈川県公文書館所蔵。
- ・「河合文書研究会資料(KDR 資料)」日本港湾協会所蔵。
- ・「河合光栄文書」横浜市史資料室所蔵。
- ・「企画調査、伊勢湾開発、伊勢湾総合対策協議会 昭和48年度」岐阜県歴史資料館所蔵。
- ・「行政需要の多様化と港湾技術 東海沿岸の開発と環境問題」寒地港湾空港技術研究センター所蔵。
- ・「行政審議会（第四次）関係書類」国立公文書館所蔵。
- ・「行政審議会（第四次）議事録」国立公文書館所蔵。
- ・「行政審議会（第四次）港湾小委員会」国立公文書館所蔵。
- ・「金城埠頭利用計画書」国立国会図書館所蔵。
- ・「九十九里地区開発調査報告書」国立国会図書館所蔵。
- ・「県庁移転文書」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「港湾管理運営の地方庁一元化に関する意見書」国立公文書館所蔵。
- ・「港湾法制定に至る経緯を『河合光栄文書』から整理する」田中常義氏所蔵。
- ・「今後の港湾事業の趨勢」東京大学附属図書館所蔵。
- ・「鮫島茂文書」横浜市史資料室所蔵。
- ・「昭和20年代神戸港湾及び貿易関係資料」神戸市文書館所蔵。
- ・「昭和32年度 復命書綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「昭和36年 鹿島工業地帯造成計画案関係綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「昭和38年度 新東京国際空港関係綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「昭和43年 鹿島開発関係綴（二）」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「昭和43年～昭和44年 中央要望事項諸関係綴」茨城県立歴史館所蔵。

- ・「昭和 44 年度 伊勢湾開発調査協議会 2 冊の 1」岐阜県歴史資料館所蔵。
- ・「昭和 44 年度 伊勢湾開発調査協議会 2 冊の 2」岐阜県歴史資料館所蔵。
- ・「昭和 44 年度 筑波研究学園都市関係綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「昭和 53 年～54 年 北関東新流通港湾計画調査委員会会議資料綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「大規模工業港パターン調査報告書」国立国会図書館所蔵。
- ・「第 3 次吉田内閣次官会議書類綴（その 1）」国立公文書館所蔵。
- ・「第 3 次吉田内閣閣議書類綴・昭和 25 年 4 月」国立公文書館所蔵。
- ・「地域開発調査（都市計画、交通、流通業務）、伊勢湾開発調査協議会 昭和 45 年度」岐阜県歴史資料館所蔵。
- ・「庁議記録綴」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「庁議結果の概要」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「天竜東三河特定地域総合開発計画資料」愛知県公文書館所蔵。
- ・「東京湾開発構想について」神奈川県公文書館所蔵。
- ・「東京湾港湾計画の基本構想」神奈川県公文書館所蔵。
- ・「東京湾周辺地域内陸工場港湾貨物調査」神奈川県公文書館所蔵。
- ・「東京湾における広域港湾計画」九州大学附属図書館所蔵。
- ・「東京湾における港湾計画について」田中常義氏所蔵。
- ・「豊橋市議会会議録」豊橋市図書館所蔵。
- ・「とよはしー1965 年中間農業センサスからー」豊橋市図書館所蔵。
- ・「名古屋港及び四日市港の高潮防波堤の施工計画について」大阪市立大学都市問題資料センター所蔵。
- ・「名古屋港管理組合議会会議録」愛知県立図書館所蔵。
- ・「名古屋港審議会会議録」名古屋港管理組合所蔵。
- ・「名古屋港高潮防波堤建設資料」名古屋大学附属図書館所蔵。
- ・「名古屋市議会会議録」名古屋市市政資料館所蔵。
- ・「東三河地域農業の動き」豊橋市図書館所蔵。
- ・「三河港港湾計画書 昭和 39 年 7 月」愛知県公文書館所蔵。
- ・「三河港港湾計画書 改訂」愛知県公文書館所蔵。
- ・「三河港港湾計画書（案）一部変更 昭和 48 年 12 月」愛知県公文書館所蔵。
- ・「武藤正義家史料」茨城県立歴史館所蔵。
- ・「柳瀬正敏家資料」（別名「半井清資料」）横浜市史資料室所蔵。
- ・「横浜港将来計画」北海道大学附属図書館所蔵。
- ・「横浜市議会会議録」横浜市立図書館デジタルアーカイブ・都市横浜の記憶。
- ・「横浜市各課文書（臨海開発事務所）」横浜市史資料室所蔵。
- ・「臨時行政機構改革審議会議事速記録」東京大学法学部研究室図書室所蔵（東京大学占領体制研究会資料）（機構審議会と略記）。

【ウェブサイト】

- ・豊橋市 (<https://www.city.toyohashi.lg.jp/>)。