



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化（1）－戦後北海道開発政策を事例として－
Author(s)	山崎, 幹根; YAMAZAKI, Mikine
Citation	北大法学論集, 50(5), 1-62
Issue Date	2000-01-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/14984
Type	departmental bulletin paper
File Information	50(5)_p1-62.pdf



政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化（一）

——戦後北海道開発政策を事例として——

山崎 幹根

目次

序

- 一 問題の所在
 - 二 検討事例の選択
 - 三 分析視角の設定
- 第一章 戦後北海道開発体制の形成

（以上、本号）

第二章 三期計画の推進と見直し

第三章 次期計画作成と中央地方関係の変化

第四章 大規模開発の論理

第五章 政策資源の変容と制度運用

終章

序

一 問題の所在

現代日本における中央政府と地方自治体との関係がいかなる特質を有しているのかを解明する研究は、今日に至るまで多大な業績が蓄積されている。近年の諸研究においても、相互依存論をはじめとして、新制度論、政策ネットワーク論など、欧米の政治学・行政学において広く用いられている諸概念を導入する形で、新たな分析枠組が次々と提示されている。また、その一方で、中央政府と地方自治体との関係を実証的に明らかにしようとする研究も増大している。そして、日本の中央地方関係の特質を解明する考察が重ねられている。こうした現代日本の中央地方関係に関する先行業績を概観すると、以下の諸点を主たる特徴として指摘することができる。⁽¹⁾

第一に、中央地方関係の實際を明らかにするために、さまざまな政策領域において、多くの事例研究が蓄積されてきている。そして、政策決定に際して中央地方間で繰り広げられる相互交渉や、意思決定過程を実証的に明らかにしている。特に、八〇年代以降の諸研究には、一次資料の活用、関係者へのインタビュー、あるいは関係者へのアンケートなどの手法を通じて、法制度上の規定からは明らかにならない政策決定過程における中央地方の関係形成を詳述しているものが多い。中でも、アメリカの日本政治研究者による分析は、従来までは十分に明らかにされていなかった日本の中央地方関係の側面に焦点を当てるとともに、先進諸国との比較の中で日本の中央地方関係の特徴を明示し、中央地方関係論に新たな観点を提示した。⁽²⁾

第二に、現代日本の中央地方関係の特徴を諸外国との対比によって明示することを目指しており、そのための国際比較、あるいは時系列比較を可能にするような概念の構築が意図されている。多くの先行業績では、諸外国を対象とした中央地方関係を分析する際に用いられた枠組を發展させながら、日本の中央地方関係の分析に適用することを指向している。そして、諸外国との比較を念頭に置いて、日本の中央地方関係に関して新たな解釈や見解を打ち出している。村松岐夫によって構築された相互依存論は、諸外国の中央地方関係研究において示された特質が、日本の中央地方関係においても適合しうる点を指摘している。その中で主として、地元選出国會議員が自治体の意思を中央政府の政策に反映させるために活動している役割や、中央政府の政策が自治体に執行を依存している面があることを強調した。⁽³⁾ さらに近年、新制度論の概念を導入し、中央地方関係を制約している構造的な要因を明らかにするための分析枠組が提示されている。⁽⁴⁾ そこでは、法制度、憲法構造などを中央地方関係の規定要因としてとらえ、これを国際比較することによって日本の中央地方関係の特質を析出しようとしている。また、中央地方関係を規定する法制度および制度改革の特質を分析するために用いられた集権―分権、分離―融合の概念は、地方制度改革による変化の特徴、および大陸型の政府体系とアング

口・サクソン型のそれとの異同を明示することを目指して構築された枠組であつた。⁽⁵⁾

第三に、近年の諸研究は、一方においては中央政府と地方自治体の双方が繰り広げる動態的な諸活動と、他方においては両者の活動とその関係を規定する要因の双方を把握することを目指している。多くの論者が指摘するように、主として七〇年代までの中央地方関係の考察では、中央省庁から自治体に対する法制度面における統制関係を強調する傾向が強かった。これに対し、相互依存論の諸研究は、制度規定からではとらえきれない中央地方関係の姿を、政策決定過程分析や実証研究を通じて明らかにした。無論、こうした自治体の自律的な行動を強調する論者も、制度が中央地方関係を非対称的に制約していることを指摘している。⁽⁷⁾しかし、相互依存論の力点は、制度上の制約にとらわれることなく活動しうる自治体の自律的な側面を強調することであり、中央地方関係に関する新たな解釈を提示するという意義があつた。新制度論の観点から中央地方関係を考察する論者は、中央地方の活動を制約している要因および、その作用を解明する点に主眼を置いている。この場合、中央地方関係の規定要因としての制度が何であるかは、論者によって多様である。中央地方を直接的に規定している法律や憲法条項のみならず、政治家の活動を考察する意図から立法部の規定や選挙制度などを含める場合や、⁽⁸⁾ 国家システム内部における中央政府と地方政府の構造上の相違までを射程に入れた分析の必要を指摘することもある。⁽⁹⁾ そして、中央政府および自治体の活動の政策過程における動態的な考察と、いかなる制度がどのように影響を及ぼしているかという分析の双方を接合せようとしている。

さらに、中央政府および自治体の活動と、これを制約する要因の両方を把握しようとする分析枠組に、政策ネットワーク論がある。政策ネットワーク論では、中央地方関係を形成する主体を行政組織のみに限定することなく、特定の政策に関わる利益集団や諸団体にまで拡大して理解するとともに、これらの組織集団がどのような活動を行い、どのような関係を形成しているかを個々の政策領域ごとにとらえようとしている。そして同時に、組織集団間のネットワーク形成

がどのような要因によって規定されているのかを説明することを意図している。⁽¹⁰⁾

このように現代の中央地方関係論は、中央政府および自治体の活動形態と、両者を制約する要因の双方を把握しつつ、比較分析を可能にさせる枠組の構築を追求することによって発展を続けている。⁽¹¹⁾

以上のような諸業績の成果を踏まえ、現代日本の中央地方関係の特質を説明するために、本稿は以下の二つの点を更なる検討課題とする必要性を指摘する。第一に、現代日本の中央地方関係を理解するためには、政策決定過程における法制度の機能を解明する必要がある。一般に、政治家あるいは官僚がある特定の政策、計画を立案・決定する場合、こうした行動は、何らかの法律によって根拠付けられている。すなわち、法律は政策目標、目標を達成するための手段、政策立案・決定の手続きを規定する。改めて指摘するまでもなく、制度が中央地方関係を規定する重要な要因であることは、程度の違い、あるいは着目する制度内容の違いはあれ、多くの先行業績が言及しているところである。憲法上の規定や地方自治制度などをはじめ、機関委任事務制度や個別の法令に至るまで、法制度は中央政府と自治体の活動および政策内容を様々な形で規定する。ところが同様に、制度規定が現実の中央省庁あるいは自治体が活動している実態と乖離していることも、既に多くの論者が指摘しているところである。⁽¹²⁾ こうした法の現象が行政活動において一般的に見られるのであれば、まず、特定の法制度が現実にとこまで中央政府および地方自治体の活動、さらには政策内容を規定するように作用しているのか、あるいは作用していないのかを具体的に把握しなければならぬ。そして、法律の条文規定が必ずしも中央地方関係や政策内容を直接的に制約していないならば、その際に法制度の存在がいかなる意味、機能を有しているのかを解明する必要がある。

この点に関して、新藤宗幸と武智秀之は、政策実施過程において自治体に裁量が存在しても、中央からの統制が存置されている点に注目する必要性を指摘している。そして、今後の中央地方関係研究において制度とその運用が乖離して

いるか否かに留意し、政策実施過程におけるミクロ的なコントロールのあり方を明らかにする必要性を指摘している。⁽¹³⁾ こうした観点に立ち、武智秀之は生活保護行政の実施過程を考察した上で、機関委任事務制度を固定的かつ画一的なものとする理解を批判している。そして、機関委任事務制度が現実には弾力的な運用が行われていることを指摘する一方で、機関委任事務制度が中央政府と自治体との組織間関係をひとつの階統制構造へと転換する仕組みであるとして⁽¹⁴⁾ これに対し、リードは機関委任事務制度をはじめとする法令上の統制の下でも自治体が独自に条例を制定したり、自らの意思を中央政府の政策に反映させるなど、法制度上の規定からは想定されないような自治体の積極的な活動形態を実証的に明らかにした。⁽¹⁵⁾ このように、中央地方関係を制約する法制度が弾力的に運用されている現象に関しては、中央地方間における統制関係が柔軟な形態である点に焦点を当てる論者がいる一方で、自治体の自律的な活動を強調する論者も存在する。

なお、法制度の規定と現実の乖離という現象は、行政学および行政法学の双方の領域において、執行活動の局面で行われる行政指導に関して様々な研究が蓄積されている。そして行政活動が具体的かつ客観的な法律の条文規定に基づいて行われない背景に関して、法律それ自体や、行政組織に由来する要因を析出している。行政学における森田朗の研究は、道路運送法に基づいて行われている自動車運送事業の免許制度の運用を考察している。その中で、道路運送法第六条に規定されている免許基準が不明確かつ抽象的であるがゆえに、実質的な免許制度の運用が運輸省の裁量により、法律の規定とは直接的に関連しない基準を定めている通達によって行われていることが指摘されている。この場合、道路運送法第六条の条文は一応の目安でありつつも、実際の免許制度運用に対して及ぼす作用は希薄であるという。また、運輸省による事業者に対する監督活動も、問題を解決するための個別具体的な法律を制定、運用することによって対処することはまれで、業界団体を通じた指導や権限の目的外使用によって行われる。そして、法制度上の権限あるいは組

織の資源、能力を欠いた中で、これを行わなければならないという、法制度および行政組織に内在する要因を指摘している。⁽¹⁶⁾ 行政法学の分野における研究として、北村喜宣は水質汚濁防止法、産業廃棄物処理法、消防法に基づいて行われる規制執行活動の実態を明らかにした。そして、規制法令の運用においてインフォーマルな行政手法が多用されている要因を、行政の「執行意識」、根拠法規と関係法制度、行政組織、作業環境の四つに類型化して分析している。⁽¹⁷⁾ こうした代表的研究のみならず、行政学および行政法学における執行活動研究では、法制度の規定と現実の乖離を実証的に解明する必要性が様々な形で指摘されており、⁽¹⁸⁾ 法制度の状況応変的な運用を可能にしている要因を明らかにする分析が重ねられている。

現代日本の中央地方関係の実際を明らかにするために、政策決定過程における法制度運用に着目している本稿の問題関心からは、このような先行業績から得られる知見は少なくない。特に、法制度の運用および機能を実証的に把握する必要性、条文規定から乖離した運用を行う要因を法制度および行政組織に求めて分析する視点、そして、法制度と行政組織、および規制対象の相互関係を把握する方法は、中央地方関係研究においても有効であると思われる。上述したように、中央地方間の関係を制約している法制度も、条文の規定どおりに作用する一方、他方でその規定から乖離した形で運用される場合が多い。それゆえ、法制度がどのように中央政府と自治体の政策決定行動や政策内容を規定するよう作用しているのか、あるいは作用していないのかを実証的に考察しなければならない。こうした実証面における検討に基づき、政策決定過程において法制度が果たしている機能を明らかにしながら、中央地方関係を分析することが必要であると思われる。そして、実証的な検討を重ねることによって、法律の条文規定のみからは明らかにならない中央地方関係の姿を描き出すことが可能になるのではなからうか。⁽¹⁹⁾

第二に、中央地方関係の動態を法制度の機能に即して考察する際に、中央政府と自治体の双方が繰り広げる制度運用

の活動に焦点を当てる必要がある。上述したように、中央政府あるいは自治体が多様な制度運用を行っている実態は様々な形で指摘されている。ところが、こうした実態は中央から地方へ向けられる行為、または地方から中央へ向けられる行動のいずれかが個別に説明されていることが多い。しかし、多くの論者が指摘するように、中央地方間を規定する制度的な制約と自治体による自律的な活動は相対立するものではなく、併存⁽²⁰⁾する。それゆえ、制度運用を考察する場合も、中央、地方の双方がどのように制度規定を認識、解釈、運用しているのかを考察する必要がある。例えば、中央政府による政策決定に対して自治体側の意向を反映させることができる場合、中央政府および自治体の双方によるどのような制度運用によってそれが可能なのか、また、自治体が法制度上の制約を超えて独自の政策を展開する場合、そこには中央政府の意思がどのように反映しているのかを含めた考察を行う必要があるのではないか。

そして、このような考察を通じて、政策過程の中で、どのように中央政府が自治体に対する協調を深化させる側面と、統制を働かせる側面が併存しているのか、また、自治体に関して、どのようにして自律性を拡大する側面と、中央政府へ従属する側面を併せ持つているのかを明らかにすることができると思われる。さらには、こうした中央地方双方による制度運用の変化をたどることにより、中央地方関係の時系列的な変化を捉えることが可能になるのではないだろうか。

二 検討事例の選択

本稿は、中央政府および地方自治体の行政組織が、政策決定過程においてどのように法制度を運用しているのかを、具体的な事例に即して実証することを通じて、中央地方関係における法制度の機能を明らかにすることを目的としている。そして、中央と地方の行政組織がどのように法制度を認識し、解釈し、これを運用し、あるいは、制度を改革しよ

うとして、そのかを検討する。同時に、行政組織が法制度によってどのように行動を制約されるのかを考察する。以上の研究目的を達成するため、本稿は七〇年代を中心とした北海道総合開発計画の決定過程を検討事例として選択し、中央政府の行政組織である北海道開発庁（以下、開発庁と略す）と地方自治体である北海道庁（以下、道と略す）との中央地方関係を、北海道開発法を中心とした法制度の運用に着目して考察する。そして、開発計画を作成する際に、開発庁と道はそれぞれの意思をどのように反映させようとしているのか、また、そのためにどのような計画決定手続きを経ているのかを検討する。北海道総合開発計画の作成過程を検討事例として選択したのは以下の事由に基づく。

第一に、本稿は計画法に基づいて行われる行政計画の決定過程を考察することによって、法制度上の規定からは明らかにならない中央地方関係の動態、さらには中央地方の行政組織による制度運用を把握することを目指している。一般に、行政組織が社会経済的環境に対して、何らかの形で働きかける行政活動を行う場合、特定の法律に根拠を置いて計画を策定することが多い。そして、策定された計画は、行政活動の際の行動指針となる。こうした行政計画策定の法的根拠となり、また、計画作成の手続きを規定している法律は、計画法と称される。⁽²¹⁾ また、特定政策の理念や方向性を定めている基本法も、行政組織に対して計画策定を求めている場合がある。⁽²²⁾

このように、現代日本の行政活動に広く見られる行政計画の策定に関わる中央地方関係に対しては、多くの論者によって次のような指摘がされている。すなわち、計画作成過程における自治体による関与の度合い、そして計画内容に対する自治体の意思を反映させる余地が、計画法の制度規定によって制約されている点である。⁽²³⁾ 塩野宏は様々な開発計画法に関して、知事が計画策定権者となり計画承認権を内閣総理大臣に留保する方式が一般化していることを指摘し、これが機関委任制度の拡大であるならば、計画法制における集権的傾向と理解することが可能であると論じている。⁽²⁴⁾ 西尾勝も多くの行政計画の策定主体が都道府県ではなく知事であることを指摘し、こうした中央地方関係が成立しうるには、

機関委任制度に象徴される国と自治体の高度の融合形態が背景となつていゝとしていゝ。⁽²⁵⁾ すなわち、地域開発計画法に規定されている多くの計画策定手続きは、機関委任事務制度を成り立たせていゝような日本の中央地方関係の特質と深く関連しているがゆゑに、国から自治体への統制可能性を前提とした共同作業として計画策定を位置付けることができる。⁽²⁶⁾ こうした現実の行政計画作成過程における自治体の活動も、上述した中央地方関係論の課題と同様、制度規定と乖離していゝことが容易に想定される。ところが、自治体段階における計画作成過程の実態に関しては、多くの事例研究が蓄積されていゝもの、⁽²⁷⁾ 計画法に基づく行政計画作成過程において国と自治体がどのような相互交渉を行つていゝのか、そして、両者がどのように計画法制の規定を運用していゝのかは必ずしも十分に明らかにはされていゝない。これに対し、計画法の制度規定にとらわれない中央地方関係を機能的に把握する必要性や、⁽²⁸⁾ 行政計画の機能を考察する必要性が指摘されていゝ。⁽²⁹⁾ 本稿では、こうした行政計画をめぐる検討の余地が存在することを踏まえつつ、計画決定過程における計画法の機能および、中央地方双方による計画法の運用に焦点を当てて考察する。

第二に、開発計画法の運用、機能を考察することによつて、地域開発政策にかかわる中央省庁および自治体の行動様式を新たな観点から明らかにすることが可能になる。戦後日本の地域開発研究は、六〇年代以降に重化学工業の振興を旨指して進められた開発政策、特に新産業都市建設の推進と、それに伴う全国的な関心の高まりを背景にして、本格的に進められるよゝうになつた。これらの諸研究は、以下のような特徴を有していゝ。一点目として、地域開発政策を進めするための法制度の規定によつて「集権的」である中央地方関係を批判的に指摘していゝ。具体的には、中央省庁の行政官が自治体へ派遣される職員人事や、中央政府が補助金交付などの財政的手段、許認可権限を通じて自治体を統制していゝ問題を指摘していゝ。⁽³⁰⁾ そして、こうした中央地方の關係は、中央政府段階における各省庁間の対立をそのまま自治体内部の部局間に持ち込むといゝ弊害があると批判していゝ。⁽³¹⁾ 二点目に、自治体に工業立地を法的に規制・誘導する権

限が存在しないために進出企業の側に立地場所を選択する決定権がある点を指摘し、その結果として、進出企業と自治体が非対称的な関係にあることを問題にしている。⁽³²⁾ 三点目として、多くの先行業績は、大半の地域で計画どおりの企業誘致が成功しなかったこと、企業立地した地域においても人口や自治体税収の増加に関して、必ずしも期待された効果がもたらされなかったこと、公害の発生や生活基盤整備の遅れを招いたことなど、重化学工業中心の地域開発がもたらした問題点を詳細に実証した上で批判を加えている。⁽³³⁾ 四点目として、国土総合開発法や、⁽³⁴⁾ あるいは新産業都市建設促進法⁽³⁵⁾などの法律がどのように制定されたのかという政策決定過程の実証研究が蓄積されている。こうした実証研究からは、政策決定過程において多様な行為者、すなわち中央各省庁、自治体、政治家がそれぞれの利害をどのように法案に反映させようと行動したのが、詳細に描かれている。⁽³⁶⁾

ところが、六〇年代および七〇年代に蓄積された先行業績をその後の研究成果を参照して検討すると、次のような課題が存在する。すなわち、大嶽秀夫が指摘するように、この時期の地域開発研究は、一方では学際的な研究の発達や事例研究の蓄積などにおいて先進的な研究領域であるが、他方で新たな解釈やモデルの提示、一般的法則の形成が行われないなど、分析的概念の形成が不十分であった。⁽³⁷⁾

これに対して、その後の諸研究は、中央と地方を規定する法制度が「集権的」であつても、中央政府が自治体を統制するという図式だけでは捉えきれない中央地方関係の姿を明らかにしている。例えば、地域開発政策の進展とともに自治体は、企画部局を整備したり計画策定によって異なる事業間の総合調整を図り、自律性を高める試みをはじめた。⁽³⁸⁾ また、村松岐夫は相互依存論の視点から、自治体が政治家を通じて、自らの意思を中央政府の政策に反映させることが可能であることを強調している。そして、六二年の全国総合開発計画の策定と新産業都市の地域指定における政治家の役割を重視している。⁽³⁹⁾ さらに、近年の諸研究において、自治体が当該地域で行っている産業振興政策や観光振興政策に関

しての研究が増加している。そして、自治体が中小企業に対して独自に振興政策を施している点や、地域産業振興政策、リゾート開発⁽⁴²⁾、第三セクターの設立・運営⁽⁴³⁾、戦後制定された様々な地域開発法制の計画策定手続き規定の比較に関する多様な実証的な研究が蓄積されている。

なお、道と開発庁との中央地方関係に関する先行業績としては、主として五〇年代、六〇年代の事例に基づいて、北海道総合開発計画が開発庁職員と道職員との間に単一の指揮命令系統をもたらす管理計画としての性質を有していることを明らかにした伊藤大一の研究がある。その中で伊藤は、道と開発庁との関係を組織間関係というよりも、両者の間に「バーゲニング」が作用している組織内関係としてとらえている。そして、北海道総合開発計画の作成と実施への関与が法制度上は排除されている道が、形式上は法的責任がない方がよいとする《recreation》のメカニズムをはたかせる一方で、開発計画や開発予算の作成に実質的に深く関与している実態を明らかにした⁽⁴⁵⁾。

本稿も伊藤の先行業績に負うところが極めて大きい。しかし、本稿は中央政府と地方自治体が独自の目標と手段を有しているとともに、政策決定に関する正当性の調達方法も異なっていると考え、両者の関係を組織内関係としてよりも組織間関係として理解する立場に依っている。実際、後述するように、環境問題や石油危機など七〇年代に生じた大幅な社会経済的環境の変動への対応は、両者が異なる組織であることを顕在化させるとともに、両者の関係の変容を迫るものであった。それゆえ、今後の研究では、なぜ道と開発庁との関係を組織内関係として理解することが可能であったかなど、中央地方関係のあり方がなぜどのように変化したのか、あるいは変化していないのかを明らかにしていくことが必要となるのではなからうか。

以上のように、自治体の多面的な活動に焦点を当てた研究によって、地域開発研究は発展を続けている。ところが、中央地方関係における法制度の機能に注目する本稿の視点によれば、地域開発政策に関する様々な計画法制の規定が、

現実の政策あるいは計画の作成過程においてどのように運用されているのか、あるいはされていないのかは、必ずしも十分に解明されていない。それゆえ、今後の地域開発政策の研究を進めるに際しては、さらに地域開発関連の法制度がどのように運用されているのかを明らかにする余地があることを明示することができる。

第三に、検討事例として選択した戦後北海道開発政策から得られる知見は、特定地域研究として得られる特殊な結論に限定されることなく、他地域における開発政策に共通する一般的な性質を相当程度、有するものと思われる。すなわち、北海道開発法は戦後初めて策定された地域開発法制であり、個別の条文規定をそれ以降制定された各種地域開発法のそれと比較すると、北海道開発法が戦後地域開発法制の原型として位置付けられることがわかる。すなわち法の仕組みとして、国の政策として特定地域を開発、振興することを目的にして、国が開発計画を決定するとともに、その計画に基づいて政策を実施する体制が基本となっている。北海道と類似の開発体制を擁する沖縄のほか、東北、北陸、中国、四国、九州の各ブロックにおいて制定されている開発促進法は、北海道開発法を模して制定されている。それゆえ、各地方ブロックの開発促進法の政策目標、計画決定手続き、計画決定に関する中央地方間の役割などは、ほぼ同様の規定が置かれている。

また、上述したように、多くの地域開発計画法制は計画決定に関わる権限を国に置いている一方、自治体が計画作成および決定に関与する余地が制約されている。例えば、これを北海道開発法について見ると、自治体の関与は第三条において開発計画に関する内閣への意見具申、および、第八条において審議会委員に北海道知事と道議会議長の参画が規定されているのみである。こうした北海道開発法の規定は、他の様々な地域開発計画法に比しても、自治体の関与が極めて限定された形式になっている。その意味で、北海道開発法は地域開発計画法の中でも極めて「集権的」な性質を帯びていると言える。ところが、道をはじめとする自治体は実際の開発計画作成過程において様々な形で関与しており、

また、北海道開発庁その他の中央省庁とも公式的あるいは非公式的に調整活動を行つてゐる。さらに、自治体である道は六〇年代までは北海道総合開発計画の実質的な原案作成を担つていた。このように実際の北海道総合開発計画作成過程を検討すると、中央地方関係に関わる制度規定と、現実における活動には大きな乖離が存在することが指摘できる。それゆゑ、北海道開発法は、地域開発計画法における「集権的」な制度規定が、現実の中央地方関係をどこまで規定しているのかを実証的に明らかにするとともに、法制度がどのように機能しているのかを明らかにするのに適当な検討事例となりうるのではなからうか。

さらに、北海道開発法の機能、運用を考察することが、多くの地域開発法制が有する永続性、固定性の要因を解明する可能性を有している。周知のとおり、戦後日本の地方自治制度は諸外国と比較すると、抜本的な改革を経ることなく制定当初の枠組みを基本的に維持しつつ運用されてきた。⁽⁴⁷⁾同様に、戦後制定された様々な地域開発諸法、振興諸法も、制定から相当長期間の年月を経てもなお、抜本的な改革を見ることがなく運用されている。その中には、政策としての妥当性が希薄化しているものも少なくない。さらに、開発計画法決定手続きに関して、自治体がこれに関与する余地が制約されているものが多い。こうした理由から、多くの地域開発・振興法は法制度上の見直しの必要性を強く有しており、その点は従来から様々な形で指摘されてきた。⁽⁴⁸⁾実際、国土総合開発法をはじめ、⁽⁴⁹⁾幾つかの開発計画法は抜本的な再検討が行われたり、実際に法改正の作業が行われたが、今日に至るまで実現を見ていない。一九五〇年に制定された北海道開発法も、社会経済的環境の変化や行政改革の推進という観点から、そのあり方が様々な形で再考された。そして、開発庁内部においても北海道開発法の改正が幾度となく検討されたり、また、中央政府が進める行政改革の流れの中で開発庁の統廃合構想が次々と打ち出された。ところが北海道開発法は抜本的な法改正を経ることなく、制定当初の規定をほぼそのまま残したまま、今日に至つてゐる。そこで、戦後北海道開発政策に関わる開発計画作成過程の事例を検討す

ることを通じて、北海道開発法が、様々な立場から抜本的な見直しの必要性が指摘されていたにもかかわらず、制定当初の法形式がほぼ維持された背景を検討する。そして、多くの地域開発法制が有する不変的、固定的特質の要因を明らかにすることに努める。

以上、本稿は戦後北海道開発政策における北海道開発法の運用、機能に焦点を当てることにより、地域開発政策における計画法制の性質を明らかにするための手がかりを導き出すことに努める。

三 分析視角の設定

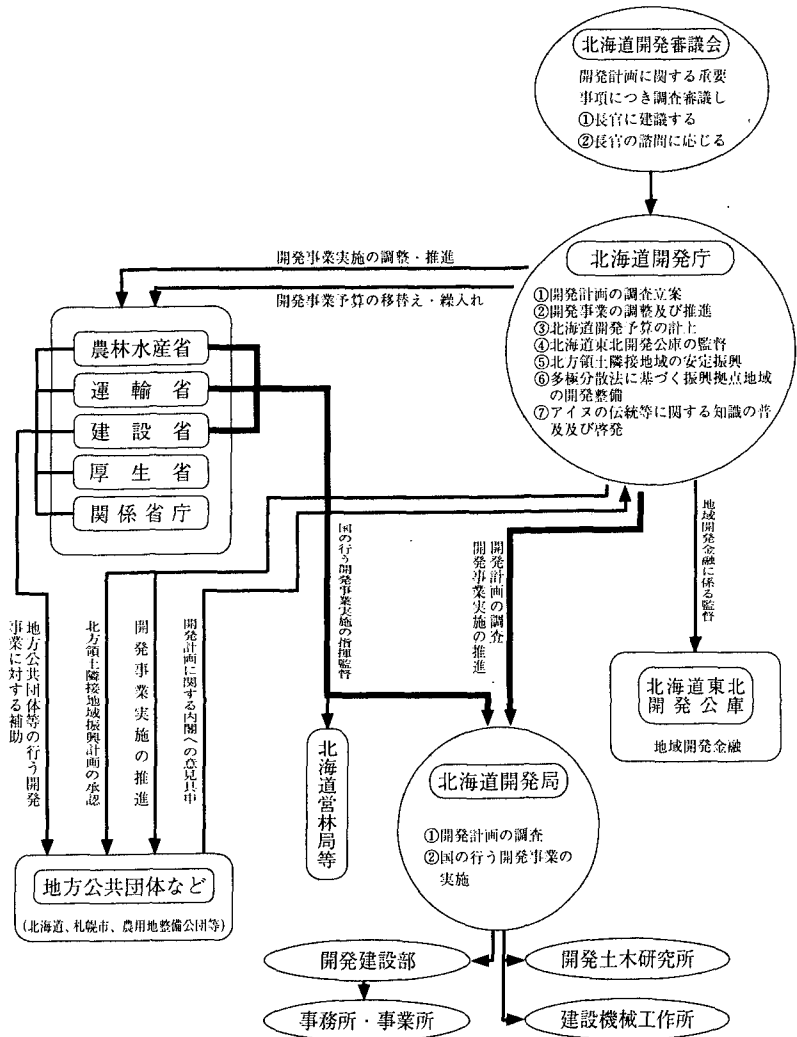
中央地方関係を考察する際、本稿は、中央政府および地方自治体の行政組織が法制度上の制約を受けつつも、自らの意思によって制度を解釈し、運用しているという見方に立つ。すなわち、法制度と中央地方の行政組織との間に相互作用がはたらく関係としてとらえている。それゆえ、制度から行政組織への作用、および行政組織から制度へのはたらかけという双方向の作用を具体的に把握するため、本稿は中央地方関係を、一つの中央省庁(開発庁)と一つの自治体(道)との、一対一の関係として位置付ける。そして、開発庁と道が開発計画作成に際して、北海道開発法をどのように運用しようとしているのか、また、両者が計画作成に際してどのように開発法による制約を受けているのかを明らかにする。

また、中央地方間における法制度の運用を考察する場合、本稿は中央政府と自治体が外部環境からの影響を受けて、どのように開発計画を決定するかという点に着目する。通常、行政組織とそれを取り巻く外部環境との関係を考える場合、行政組織が外部環境に対して政策の実行という形で働きかけを行うとともに、外部環境からの反応を行政組織が

取り込んで政策に反映させる体系として認識される。行政組織は、政策の決定に際して常に、何らかの形で外部環境の変動を考慮しなければならない。このように、行政組織と外部環境との間の関係には、政策が循環する過程を見ることが出来る。そして、行政組織はこの循環過程において環境変動に対応して、政策目的の変更や制度改革などの政策転換を図る。⁽⁵⁰⁾本稿では、行政組織を取り巻く外部環境を、経済情勢や地域住民の社会的関心・不満のあり方によって左右される社会経済的環境と、他の行政組織や政治家の動向によって変化する政治的環境の影響に注目する。⁽⁵¹⁾この社会経済的環境、政治的環境の変動に対応して、行政組織は政策、そして法制度を転換させようと試みる場合がある。さらに、中央政府と自治体を別個の独立した組織体と考えるならば、両者の環境変動に対する応答や政策・制度転換のあり方は、必ずしも同一であるとは限らない。このような場合、中央政府である開発庁と自治体である道は、どのように政策に関する合意を形成するのだろうか。そして、両者が政策に関する合意を形成し、政策を決定する過程において、制度はどのように運用されるのだろうか。また、制度が改革されるのだろうか。

以上の考察を行うに際して本稿では、行政組織の活動を、政策目標の設定、政策を実現させるための法的規定、政策決定手続きの三点を分析視角として設定する。そして、事例研究に先立ち、北海道開発法がどのように政策目標、法的規定、決定手続きを定めているのかを概観するとともに、その特質を指摘する⁽⁵²⁾（北海道開発法における開発庁、関係省庁、道との関係に関しては、図表 序―一を参照）。加えて、北海道開発法における計画作成規定の特質を予め明確にすることを目的に、沖縄振興開発特別措置法、東北開発促進法など、幾つかの特定地域開発法制との異同を比較検討する。⁽⁵³⁾

図表 序-1 北海道開発行政のしくみ



(出典)『北海道開発局45年史』1998年、315頁

行政組織がある政策を実行する場合、そこには実現すべき社会経済的環境の姿が目標として位置付けられており、様々な手段を行使して目標を追求する。通常、政策目標はこれを達成するために制定されている各個別法に明記されている場合が多い。しかし、各法律の条文に規定される目標は「公共の福祉の増進」と表現されるなど、抽象的に設定されているにすぎない場合が多い。そこで行政組織は、計画を策定し、より具体的な目標を様々な数値によって設定するなどの方法を通じて、達成すべき社会経済的環境の将来像を明示する。⁽⁵⁴⁾

政策目標の設定を考える場合、我々は行政組織に明確な目標が存在し、これに基づいて下位目標の優先順位の確定、政策評価、行政官の評価が行われることが望ましいと考える。そしてその際、政策作成者に外部環境を制御する力があり、目標達成の手段を選択する自由と能力を相当程度有しているという条件が前提とされている。⁽⁵⁵⁾

ところが、このように政策目標を設定する行為を考えることは、政策作成者に関する前提条件が非現実的であることや、政策目標は組織内の諸集団の相互作用によって形成されているのではないかという観点から、批判される。⁽⁵⁶⁾ また、設定された政策目標自体にも、相互に矛盾するような複数の目標が挿入されていたり、目標があいまいな規定に止まっていたり、達成不可能な目標が設定されている場合がある。さらに、政策の実行段階において、公式の政策目標が変化するという、「目標の転移」が生じることもある。⁽⁵⁷⁾

計画に関しても、目標とこれを達成するための手段を合理的に設定することの困難性は様々な形で指摘されている。そして、目的と手段が混同されたり、単一かつ明確で容認される目標が存在しないという問題が存在する。特に、計画を考える場合、そこに合理性が備わっており、目標とこれを解決する手段が体系的に整っていることが期待されているがゆえに、計画に関する理論と実際との懸隔は大きい。⁽⁵⁸⁾ ところが現実の計画は、実行可能性よりも創造的刺戟が重要であり、ある地域の将来について「何かを行うための」特定の政治的圧力に短期的に応えるものであったり、補助金の大

めに上位政府への提出物の一部であったりする。また、計画作成者が夢に没頭し、何の影響力が将来に及ぶのかを予測できないことを知りつつ、計画を作成するよう強いられることもある。さらに、計画が実施される段階においても、計画案と現実との相違が顕在化する⁽⁵⁹⁾。

また、計画目標の設定活動は、多くの利害関係者との間の調整を経て行われ、行政組織は組織の維持、存続とも関連する。そして、他の行政組織のみならず立法機関や政治的利害集団とも関わりを持つたり、目標に反対する集団からの批判を受けることもある政治的活動である⁽⁶⁰⁾。それゆえ、行政組織の行動様式を理解する上でも、目標設定をめぐる活動を把握する必要がある。

本稿はこうした行政組織の行動様式を踏まえた上で、第一番目の分析視角として、必ずしも固定的かつ合理的に設定されない政策目標が、どのような過程を経て決定されるのかに焦点を当てて考察する。そこでまず、北海道開発法がどのように政策目標を規定し、また開発計画がどのように目標を設定しているのかを概観する。

北海道開発政策を国策として進める法的根拠となっている北海道開発法は、第一条、第二条において、その政策目標を以下のように規定している。

第一条 この法律は、北海道における資源の総合的な開発に関する基本的事項を規定することを目的とする。

第二条 国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画（以下「開発計画」という。）を樹立し、これに基づく事業を昭和二十六年年度から当該事業に関する法律（これに基づく命令を含む。）の規定に従い、実施するものとする。

2 開発計画は、北海道における土地、水面、山林、鉱物、電力その他の資源を総合的に開発するための計画とし、その範囲については、政令で定める。

北海道開発法は、敗戦直後の日本経済が直面していた課題を解決するために資源開発を行うことを、公式の目標と規定している。すなわち、国土の一地域である北海道を国策として開発するということは、開発の成果が北海道地域のみならず日本経済社会全体の発展に貢献するという論理によって正当化されているのである。

開発法の定める目標によって、開発庁は、自らが進める北海道開発政策の意義を、日本経済社会全体に及ぼす効果との関連で評価するという規準を与えられる。その意味で、開発庁にとって北海道開発は、地域開発ではなく国土開発である。開発庁は国家的見地から、潜在可能性を十二分に秘めた広大な地域である北海道に対して、革新的な手法や技術を取り込んだ計画を作成、実施することを通じて社会資本を先行的に整備し、最大限の発展を引き出すことにより、他地域の範となるような社会経済的環境の創造を目指している。加えて、こうした国策としての北海道開発は、その担い手が国であることにより推進手段が担保され、実現が可能なものとして理解される。

一方、公式に規定された政策目標は、政策のみならず行政組織の存続を制度的に根拠付ける機能を有する。例えば、法制度の規定は新たに進められようとする開発政策・計画に対して、内容そのものの妥当性という実質的な意味ではなく、形式的な意味で政策や計画が作成され、存在する理由を与えることになる。また、行政組織は社会経済的環境の変動や、政治的環境からの圧力により、その存続が危ぶまれる状況に陥ったとしても、公式的な目標が法制度とともに消滅しない限り存在する。逆に、行政組織は目標を強調することにより、手段としての資源獲得に際して競合する他の組織との差異を積極的に明示したり、自らの存在基盤の強化を図ろうとする。⁽⁶⁾ 開発庁も、自らが進める開発政策・計画を

対外的に説明するに際して、北海道開発法に基づいて国策として進めるものであることを強調する。

さらに、法律の条文として公式に規定された政策目標の文言は、象徴としての機能を有する。エーデルマンは、政治制度の本来の趣旨と現実の運用に相当の懸隔が生じていることを指摘し、制度の存在自体が、大衆の既存の政治体制に対する黙従を調達する作用を分析した。⁽⁶²⁾ 行政組織の活動においても、抽象的に規定されている目標や価値、組織理念を強調することにより、大衆が行政活動あるいは行政組織の存続を容認する象徴としての機能が見られる。⁽⁶³⁾ その、条文の文言がたとえ抽象的であったり、現実の社会経済的環境の実態と適合していなくても、行政組織はこれを自己に有利に解釈し、説明することによって自らの立場を正当化しようと試みる現象が生じる。⁽⁶⁴⁾

北海道開発法の場合、第二条における「国民経済の復興」、「人口問題の解決」、「資源を総合的に開発」という目標は、敗戦直後の日本経済社会の現状を反映して設定されたものであり、その後の社会経済的環境の変化に伴い、妥当性を喪失させている。ところが、第二条の規定は開発庁により、依然として北海道開発を国策として、日本経済社会発展への貢献のために行うものとして解釈、運用される。そして「国策としての北海道開発」の意味内容を、時代ごとに策定される開発計画の目標設定を通じて具体化し、強調することによって対外的に明示する。

以上のように、法制度によって規定される政策目標を考察する場合、政策・計画および組織の存続、活動の根拠付けとしての機能、そして象徴作用としての機能に着目する必要がある。

次に、改めて指摘するまでもなく、実際の北海道開発政策を理解するためには、現実の計画決定過程においてどのように目標が設定されているのかを考察しなければならない。上述したように、開発法の定める政策目標は、その後の社会経済的環境の変動とともに妥当性を欠くものとなっている。そこで先ず、開発法第二条の規定をそのまま存置しつつ、開発庁が計画策定のたびにいかにして外部環境の諸条件を考慮しつつ「国策としての北海道開発」を定義し直していっ

たのかを明らかにする必要がある。

さらに、開発計画に挿入される目標および諸政策を決定する過程を考察する際には、計画原案作成者であった道がどのような意向を持っており、これをどのように開発計画に反映させようとしたのかを検討しなければならない。北海道総合開発計画の目標設定および計画そのものの作成に際して、道と開発庁は基本的な認識を一致させ、その内容に關しての合意を形成している。道にとって自らの意向を国の計画に反映させることは、道内で行われる開発事業の実効性を高めるといふ意味で利益にかなう。それゆえ、全国で展開される地域開発政策において共通して表れる現象のように、⁽⁶⁵⁾地方である北海道の開発が国の産業政策や国土政策と致しうるといふ主張が強調される。⁽⁶⁶⁾こうして、政策目標の設定において自治体と国との利害を合致させる努力が双方から行われる。

ところが、一方で地域住民から首長と議員を選出する自治体と、他方で中央省庁および国会から合意を形成する国との間で、完全な形で政策目標が合致するわけではない。道は国策としての開発という目標に同意する一方、他方では道民生活の向上をも開発計画の目標に反映させるよう考慮しなくてはならない。こうした目標設定をめぐる道と開発庁との相克は、多くの論者が指摘するように北海道開発法制定過程から顕在化していた。そして、各期の開発計画策定においても、国の開発計画の目標に対して道民の生活福祉の向上という理念をいかに反映させるかが論点となっていた。⁽⁶⁷⁾

以上のように、「国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与する」ための資源開発を目標に掲げている開発法第二条は、条文規定の文言そのままでは運用することが困難である。それゆえ、開発法を改正し、社会経済的環境の現状と適合させる形で目標を再設定させる必要性は、開発庁内部や国会、道、道議会からも指摘されていた。しかし、開発法の抜本的な改正は結局実現せず、現行法を運用せざるを得ない。そしてその際には、現実の日本経済社会とどのように適合させるかという点、そして自治体である道から要望される道民の生活福祉向上をどのように反映させるかという点を

考慮に入れた解釈、運用が必要になる。

続いて、沖縄振興開発法制を検討する。北海道と類似した開発体制を有する沖縄では、七一年に制定された沖縄振興開発特別措置法第一条において次のように目標を規定している。

第一条 この法律は、沖縄の復帰に伴い、沖縄の特殊事情にかんがみ、総合的な沖縄振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した沖縄の振興開発を図り、もつて住民の生活及び職業の安定並びに福祉の向上に資することを目的とする。⁽⁶⁸⁾

沖縄振興開発法制は先ず、沖縄県が太平洋戦争において多大な犠牲を出し、さらに二六年間米軍の統治下に置かれたという歴史的事情を背景に、「長年の沖縄県民の労苦と犠牲に報いる国の責務である」との趣旨を基礎としている。そして沖縄と他府県との地域格差是正、沖縄県民の福祉向上、および沖縄の地域特性を活かした自律的發展を国策として行うことを目標としている。⁽⁶⁹⁾ それゆえ、法制度上は、沖縄振興開発政策が日本経済社会全体への寄与を追求することを意図していない。⁽⁷⁰⁾ このような沖縄振興開発特別措置法上の目標規定は、第四条の沖縄県知事による計画原案提出権の規定とあいまって、開発振興計画作成における沖縄県と沖縄開発庁との見解の一致を円滑にさせていることが予想される。ところが、三次にわたる沖縄振興開発計画作成過程を概観すると、沖縄県と沖縄開発庁との間に計画目標、内容をめぐる見解の相違が常に生じていることがわかる。七二年に作成された第一次沖縄振興開発計画の目標設定では、沖縄県が「軍事基地の撤去」を明記した原案を内閣総理大臣に提出したものの、沖縄開発庁案では削除された。⁽⁷¹⁾ 米軍基地の返還、

整理・縮小を計画内容にどのように位置付けるかは、その後の計画作成においても、知事と県議会、県と開発庁との間の懸案事項になっている。また、県案に記載される諸政策が、沖繩開発庁案において削除されることがあるなど、両者が入念な事前調整を行いつつも二つの計画法が合致するわけではない。⁽⁷²⁾ 計画作成における計画目標の設定、そして決定手続き、政策資源の制度規定は、沖繩県と沖繩開発庁との関係形成に様々な影響を与えている。⁽⁷³⁾

また、新たな沖繩開発振興政策の意義を対外的に強調するという狙いから、第三次計画において県と開発庁は、沖繩振興開発法が予定していなかった「我が国の経済社会及び文化の発展に寄与する」という新たな理念を計画目標に挿入している。⁽⁷⁴⁾ このように、沖繩振興開発計画作成過程においても、目標設定をめぐる沖繩県と沖繩開発庁との見解の相違、あるいは振興開発計画法の規定を超えた目標設定が行われていることを指摘できる。

次に、東北開発法制を比較検討する。一九五二年に制定された東北開発促進法は、第三条第一項で内閣総理大臣が東北開発促進計画作成することとし、その計画法策定の目的を第一条および第三条第二項において次のように規定している。

第一条 この法律は、東北地方における資源の総合的開発を促進するために必要な基本的事項を定めるものとする。

第三条 内閣総理大臣は、東北開発審議会の審議を経て、東北開発促進計画（以下「開発促進計画」という。）を作成するものとする。

2 開発促進計画は、東北地方における土地、水、山林、鉱物、電力その他の資源の総合的開発の促進に関する計画とする。

国策としての東北地方の開発は、戦前から振興政策として行われてきた経緯があるが、戦後に至り、強力な推進体制を確立させようとする動向が高まった。東北地方関係者は、既に実施、運用されている北海道開発体制を範として、これと同様の制度の確立を目指した。⁽⁷⁵⁾ それゆえ、東北開発促進法も北海道開発法を模して作成されており、政策目標が資源開発と定められている。また、その後次々と制定された北陸、中国、四国、九州の各地方ブロック開発法も、同内容の条文を置いている。⁽⁷⁶⁾ ところで、実際の東北開発促進計画における目標を見ると、次のような特徴を指摘できる。五八年と六三年の初期の計画においては、東北開発が国民経済の発展に寄与することを強調している。すなわち、国策としての意義を強調することにより、東北開発政策を正当化させようとしている。さらに、日本経済社会の変動、および上位計画となる全国総合開発計画と整合させるため、全総計画において語られている目標や理念を意識した計画目標の設定を行っている。⁽⁷⁷⁾ また、東北開発政策の実効性を高めるために、東北地方各県は六〇年代以降、共同して東北開発法の改正を訴えている。東北七県自治協議会は、六六年に『東北開発の新たな方向と当面する施策―東北開発三法改正にあたっての具体的問題事項の提言―』をまとめた。その中で、今後の東北開発は、日本経済社会発展に寄与するために食糧供給基地、分散化する工業の立地、観光開発を目指すべきであり、格差是正のための救済型、資源開発型の開発から脱却すべきであると主張している。その後東北各県は、六七年に東北開発促進法に代わる東北圏開発整備法案要綱（案）をまとめ、その中で新たな東北開発の目的を、東北圏の産業開発と住民の社会生活環境整備を行い東北圏全体の発展を目指すとした。⁽⁷⁸⁾ このような東北各県による開発法改正の要求はその後も続けられたが実現せず、現行法を存続したまま、全総計画との整合性を図りながら、計画目標が設定されている。

(二) 政策資源の法的規定

ひとたび設定された政策目標を達成するため、行政組織は様々な手段を利用、行使して、外部環境に働きかけを行う。現代国家の政府機関は多様な政策を展開しているが、それぞれ個別の政策を具体的に進めようとする行政組織は政策の特質、政策が向けられる対象を考慮して、それらに応じた手段を行使する。また、ある行政組織が一つの政策を進める場合でも、働きかけ方、手段は多様に存在する。このような行政組織が社会経済的環境にはたらきかける諸手段はフツドによって、個別の政策や行政組織の属性を捨象し、あらゆる政府活動に普遍的に利用される資源として類型化されている。フツドによれば、政府が社会に対して作用を及ぼす際に利用する資源は、情報 (notality)、資金 (treasure)、権限 (authority)、組織 (organisation) の四つであり、これらの諸資源に着目して政府活動を分析する有用性を説いている⁽⁷⁹⁾。また、イギリスの中央地方関係を組織間関係の分析枠組によって考察しているローズも、政策機能ごとに類別されている省庁、特定地域を管轄する省庁、準政府の公共団体、地方政府などの特徴を、それぞれの組織が有している資源のあり方に即して説明している⁽⁸⁰⁾。

このように、汎用可能な資源という概念を活用することは、行政組織による膨大かつ複雑な活動を考察する際に極めて有効である。ところが、言うまでもなく、現実の政策過程においては政策目標と資源 (手段) との関係も、論理的に整序され、固定されているものではない。目的が手段を制約し、反対に、手段が目的を制約する場合や、ある目的が別の観点からは手段として理解されたり、また、ある手段にとって公式の目標よりも暗黙の目標の方が重要である場合もある⁽⁸¹⁾。さらに政策目標達成のための手段としての資源を見ても、例えば、予算や法的権限、人員などの資源を新たに獲得することが困難であり、行政組織に目的を達成するために必要な手段が十分に備わっていない現象は広く見られる。そのため、既存の手段に制約されてしまい、行政組織の目標達成活動を歪めてしまう現象が生じる。逆に、行政組織が有する既存の手段が行使されていない場合や、手段が十分に活用されていない場合もある。これは、規制執行活動の場

面で散見された。

本稿は、政策目標を追求するための手段となる資源という概念に着目しつつも、特に、これらを根拠付けている法的規定に留意する。すなわち、情報、資金、組織であれ、これを政府活動の手段として活用する場合、必ず何らかの形で法令上の規定が存在するはずである。例えば、人間や企業を特定地域に誘導するための政策を実行するための手段として、様々な形で財政資金が投入されるとしても、そのための特別法や法令上の規定によって、これが制度として認知されるのが前提となっている。そこで本稿は、先ず、手段としての資源を根拠付けている法制度の規定を確認するとともに、現実にはこれがどのように運用されているのかを把握する。上述したように、行政組織によって活用される資源が、当初の意図とは異なる機能を果たしていることも予想される。すなわち、行政組織による資源利用の活動を、制度の運用という観点からこれを考察する。

以上、本稿は第二番目の分析視角として、政策手段がどのような形で法的に規定され、また、その制度がどのように運用されているのか、さらにはどのような運用上の課題が存在し、これがどのように改革されようとしているのかを考察する。

北海道開発法は以下のように、第五条において開発庁の所掌事務と権限を定め、開発計画の作成および決定権限が国に存することを、上述した第二条とあいまって規定している。そして、第四条において開発庁を総理府の外局として設置し、国務大臣を擁することを定めている。また、第一条から一六条において、開発局の設置及び所掌事務、内部組織の編成について定めている(なお、第五条に関しては、開発庁の所掌事務の増加を確認するため、近年の条文を参照している)。

第四条 国家行政組織法（昭和二十三年法律第二十号）第三条第二項の規定に基いて、総理府の外局として、北海道開発庁を設置する。

2 北海道開発庁の長は、北海道開発庁長官とし、國務大臣をもつて充てる。

第五条 北海道開発庁の所掌事務の範囲は、次のとおりとし、その権限の行使は、その範囲内で法律（これに基づく命令を含む。）に従つてなされなければならない。

一 開発計画について調査し、及び立案し、並びにこれに基づく事業の実施に関する事務の調整及び推進にあたること。
二 北海道東北開発公庫法（昭和三十一年法律第九十七号）（同法第十九条に規定する業務のうち東北地方に係る業務に関する部分を除く。）に基づく内閣総理大臣の権限の行使について補佐すること。

三 低開発地域工業開発促進法（昭和三十六年法律第二百十六号）の規定に基づき、低開発地域工業開発地区の指定若しくはその解除又はその区域の変更について意見を付し、又は意見を述べること。

四 豪雪地帯対策特別措置法（昭和三十七年法律第七十三号）第十条の規定に基づき、豪雪地帯対策基本計画に基づく事業計画について必要な調整を行なうこと。

五 北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律（昭和五十七年法律第八十五号）に基づく内閣総理大臣の権限（北方領土隣接地域の振興及び住民の生活の安定に関する部分に限る。）の行使について補佐すること。
六 多極分散型国土形成促進法（昭和六十三年法律第八十三号）に基づく内閣総理大臣の権限（振興拠点地域の開発整備に関する部分（同法第九条の規定に基づき承認基準を定めることを除く。）で、北海道の区域内の地域に係るものに限る。）の行使について補佐すること及び同法第十二条第四項の規定に基づき、促進協議会の庶務を処理

すること。

七 アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律（平成九年法律第五十二号）の施行に関する事務（同法第五条の規定に基づく内閣総理大臣の権限に属する事項に関する事務を除く。）を処理すること。

2 （省略）

第七条 北海道開発庁に、参与十人以上を置き、庁務に参与させる。

2 参与は、関係行政機関の職員のうちから、長官が命ずる。

3 参与は、非常勤とする。⁽⁸²⁾

第一条 北海道開発庁に、地方支分部局として北海道開発局を置く。

第一二条 北海道開発局は、開発計画の調査に関する事務を分掌する外、北海道における左に掲げる事務をつかさどる。

一 公共事業費（航路標識その他政令で定めるものに関するものを除く。）の支弁に係る国の直轄事業で農林省、運輸省及び建設省の所掌するものの実施に関すること。

（中略）

2 前項各号に掲げる事務については、当該事務に関する主務大臣のみが北海道開発局長を指揮監督する。

北海道開発法は、北海道開発を進めるための計画法であるとともに、開発庁にとって設置法の役割を有している。(このため北海道開発庁設置法という法律は存在しない。)それゆえ開発法は、開発庁の行動根拠を法的に規定するとともに利用可能な手段が何であり、資源をどのように調達し、活用するのかを規定している。以下、開発法およびこれに関連する法令によって開発庁が保有する政策手段を検討する。

第一に、開発計画作成に関する開発庁の権限は、第二条、第五条および第一二条における開発局の開発計画の調査に関する規定により構成される。これによって、開発庁が開発局とともに、国策として北海道を開発するための計画を策定する権能が確定される。ところが、開発事業実施に関わる開発局長に対する指揮監督権は第一二条第二項により、建設、農林、運輸の各大臣に属することになっている。開発庁が開発事業実施に関与しうるのは、制度上あくまでも調整活動に限定される。また、開発庁が各省庁との調整活動を行う際の規定は、個別法に明記されている場合がある。例えば、国土総合開発法は第一四条において、国土総合開発計画と北海道総合開発計画との調整を、内閣総理大臣が開発庁長官の意見を聴いて行うことを規定している。あるいは、新産業都市建設促進法には区域の指定(第三条)などに関する開発庁長官の関与規定が置かれている。無論、開発計画作成、および計画間に関する省庁間調整の規定が法律の条文中に置かれているということと、実際の省庁間調整活動のあり方とは別個のものである。多くの開発計画法には、こうした調整手続きが明記されているが、これらは「念のため規定」としての意味に止まるとも指摘される。⁽⁸³⁾

開発体制における開発庁の役割は、あくまでも企画調整業務に止まる。これは開発庁の事業実施官庁化を目指すものの実現せず、開発法が関係各省の間での妥協の産物として制定されたという事情に由来する。それゆえ、開発法の規定によって開発庁が意図する開発政策を国策として推進することが直ちに保障されるわけではない。開発庁は実際の計画策定や、政策作成、あるいは予算要求の場面で、その独自性を発揮しなければならない。実際、開発計画作成過程にお

ける開発庁の最も重要な役割は、計画案作成業務とともに、北海道開発政策さらには開発庁自体が、全国画一的に各省庁がそれぞれ個別に行う行政活動の中に埋没しないよう、開発庁が関係各省庁に対して北海道開発の意義を訴え、承認を取り付けることにある。これに加えて、開発計画が空文と化さぬように、事業実施官庁に対して計画の実効性を確保するためのはたらきかけを行う。第二条、第五条の規定は、開発庁の企画調整活動に法的な根拠を賦与するという意味がある。⁽⁸⁴⁾

第二に、開発法第四条によって、開発庁は行政組織としての地位を総理府の外局として、そして同条第二項によって開発庁長官を国務大臣と定めている。そして、開発庁及び開発局の内部組織の編成に関する詳細は、組織令、組織規則、組織規定によって整備されている。第四条の規定は、開発庁を大臣庁とすることにより、開発庁の企画調整機能の実効性を高めることを狙いとしている。開発法制定当初も、国務大臣である開発庁長官が閣議の場で、北海道開発政策を進めるための役割や、関係省庁の大臣に対して調整能力を発揮することが望まれていた。⁽⁸⁵⁾ また、開発庁が関係省庁に働きかけを行うという役割の他に、開発庁が国務大臣を擁するということは、開発庁の組織防衛、政策資源の維持を確保する意味を持つ。すなわち、閣議において北海道開発体制の見直しを決定する場合、開発庁長官を含めた閣僚の全会一致によってこれを決定しなければ、内閣としての意思決定にならない。それゆえ、開発庁にとって国務大臣である長官の存在は、閣議に関与し、開発体制に関わる利害決定に対して「拒否権」という消極的な意思表示ではあれ、内閣の最高意思決定である閣議決定事項に影響力を行使する余地を法的に保障することになる。⁽⁸⁶⁾

第三に、北海道開発を推進するために必要な事業費を確保するための規定が、それぞれの法律などに定められている。北海道開発法は開発事業費を確保するための直接の規定を持っていない。ところがこれらの諸規定は、北海道開発を国策として行うことを法的に根拠付けている北海道開発法によって基礎付けられているからこそ存在しうるものとして理

解⁽⁸⁷⁾されている。そして、地方自治体の事業費負担の軽減、北海道に投入される事業費総額の拡大と確保、各省をまたがる開発事業費の調整を図るための規定が置かれている。一点目に、地方自治体の事業費負担を軽減するために、開発事業費の補助率を他府県よりも高くする規定が置かれている。これは、地方財政法第三五条のほか、河川法第九六条および同法施行令第四〇条、四四四条、道路法第八八条および同法施行令第三一条、三四条、北海道の開発のためにする港湾工事に関する法律、漁港法第二〇条第一項および同法施行令第三条、空港整備法第一七条および同法施行令第一〇条および同令附則第二項、土地改良法第九〇条および同法施行令附則第三項などの法令によって北海道特例を定めている⁽⁸⁸⁾。高率補助制度の維持には開発庁、道、市町村、政治家が多大な利害関心を寄せている。これらの特例の中には、七〇年度までは地方負担の全くない「一〇割補助」と称される事業もあり、北海道開発体制の象徴的存在であった。開発事業が進捗するにつれ、大蔵省を中心にこの高率補助の引き下げを求める圧力が強まっており、この制度をいかに維持、運用しているのが国策としての北海道開発の正当性を考察する際の鍵となる。

二点目として、北海道開発事業費の総額を確保するために、開発庁が建設、農林、運輸の三省にわたる開発事業費を一括して計上し、これを要求する権限が「予算編成に関する細目」に、さらに一括計上した開発事業費を各省に移し替える前に事業間の調整を行う移用権が予算総則に定められている。こうして開発庁には、開発予算の総額を確保するとともにこれを調整することによって、総合的な開発事業の実施を可能にさせる手段が与えられている⁽⁸⁹⁾。

以上、開発政策を進めるための手段としての資源がどのような形で法的に規定されているかを、北海道開発法を中心に概観した。上述した予算上の制度に加えて、北海道開発庁は、北海道東北開発公庫を通じて金融政策を行ったり、第三セクターの設立、運営に携わることで企業立地政策にも関与する。このように北海道開発法制は開発政策を推進するために、沖繩を除いた他府県とは異なる政策手段を設けている。そのため、道をはじめとする自治体にとっても北海道

開発法制は、自らの意思を中央政府に反映させたり、開発事業費の確保とその負担の軽減など、多大な利益をもたらしている。こうした国民国家内部の特定地域の開発を進めるための中央省庁および諸制度の存在が、当該自治体にとって有利に作用していることは、沖繩振興開発体制やイギリスのスコットランド省など、広く知ることができ⁽⁹⁰⁾る。

ところが、上述した制度がすべて円滑に運用されているわけではない。開発法制定過程における各省との妥協という制度自体に内在する要因、あるいはその後の外部環境の変動という事情から、様々な形で北海道開発体制の限界、制約が問題にされている。開発庁の開発予算計上および開発局による事業実施など、各省の境界を越えた調整活動が現実十分に機能していないことは、開発庁内外から指摘される。それゆえ、開発庁に事業実施権限を与える事業官庁化の構想がしばしば提起されてきた⁽⁹¹⁾。また、一括計上権の範囲を拡大し、生活関連予算などを含める要求が北海道開発審議会あるいは道、道議会からも出される⁽⁹²⁾。これに対し、開発庁も戦後、幾度も開発法の抜本的な改正を試みるが実現に至っていない。それどころか、開発庁統廃合構想や高率補助の削減など、開発体制の根幹を揺るがす政治的環境からの圧力に抗してゆかねばならなかった。それゆえ、開発庁は北海道開発法制の限界を認識しつつ、現行規定の枠内で開発法を解釈、運用し、計画作成、開発予算の確保、組織内部および関係省庁間との調整活動をおこなうことになる。

沖繩振興開発体制は、北海道開発体制を模して整備されているものの、沖繩振興開発特別措置法、沖繩開発庁設置法、沖繩振興開発公庫法、沖繩の復帰に伴う特別措置に関する法律などによって、沖繩と他府県の地域格差是正、県民の福祉向上を図る手段を多様に整備している。計画作成に関しても、沖繩振興開発特別措置法第三条で計画に含まれる政策領域を広範に規定するとともに、第四条で内閣総理大臣に計画決定権限が存するとしている。また、沖繩開発庁設置法は、開発庁の所掌事務と権限を以下のように置いている（なお、所掌事務の増加を確認するため、近年の条文を参照し

第四条 沖繩開発庁の所掌事務の範囲は、次のとおりとし、その権限の行使は、その範囲内で法律（法律に基づく命令を含む。）に従つてなされなければならない。

- 一 沖繩振興開発特別措置法（昭和四十六年法律第三百三十一号）に基づく沖繩振興開発計画（以下「振興開発計画」という。）の作成及びその作成のため必要な調査を行うこと。
- 二 振興開発計画の実施に関する事務を推進すること。
- 三 振興開発計画の実施に関し、関係行政機関の事務の総合調整を行うこと。
- 四 関係行政機関の振興開発計画に基づく事業に関する経費の見積りの方針の調整を行い、及び当該事業で政令で定めるものに関する経費（政令で定めるものを除く。）の配分計画に関する事務（科学技術庁又は環境庁の所掌に属する事務を除く。）を行うこと。
- 五 前各号に掲げるもののほか、沖繩振興開発特別措置法の施行に関する事務を処理すること（他の行政機関の所掌に属するものを除く。）
- 五の二 沖繩県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律（平成七年法律第百二号）の施行に関する事務を処理すること（他の行政機関の所掌に属するものを除く。）
- 六 沖繩県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法（昭和五十二年法律第四十号）による駐留軍用地等以外の土地に係る各筆の土地の位置境界の明確化等に関すること。
- 七 沖繩振興開発金融公庫法（昭和四十七年法律第三十一号）に基づく内閣総理大臣の権限に属する事項について

内閣総理大臣を補佐すること。

(以下省略)

第六条 沖繩開発庁の長は、沖繩開発庁長官とし、國務大臣をもつて充てる。

2 沖繩開発庁長官(以下「長官」という。)は、沖繩開発庁の所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明、その他必要な協力を求めることができる。

3 長官は、特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、振興開発計画の実施に関する重要事項について勧告し、及びその勧告に基づいてとつた措置について報告を求めることができる。

第八条 沖繩開発庁に、地方支分部局として、沖繩総合事務局(以下「総合事務局」という。)を置く。

第九条 総合事務局は、沖繩における次に掲げる事務を分掌する。

一 第四条第一号、第二号、第六条及び第九号に掲げる事務

二 次に掲げる地方支分部局その他の地方行政機関(以下「地方支分部局等」という。)において所掌することとされている事務

イ 公正取引委員会の事務局の地方事務所

ロ 財務局

ハ 地方農政局

- 二 通商産業局
- ホ 地方運輸局
- ヘ 港湾建設局
- ト 地方建設局

三 (省略)

2 前項の事務のうち、同項第二号に掲げる地方支分部局等において所掌することとされている事務については公正取引委員会が、同号口からトまでに掲げる地方支分部局等において所掌することとされている事務及び同項第三号に掲げる事務については当該事務に関する主務大臣が総合事務局長を指揮監督する。

このように、沖縄振興開発体制は大臣庁として沖縄開発庁を設置し、振興開発計画作成とこれに伴う調整権限を与えている。その特徴は、以下の諸点にあるといえる。まず、振興開発法第三条に規定されているように、計画に含まれる政策領域が広く、社会基盤整備のみならず産業振興、職業安定、教育・文化振興などが計画に位置付けらる。それゆえ、政策目標達成のために多様な施策を取り入れた計画を作成することが可能になる。また、沖縄開発庁設置法第六条により沖縄開発庁長官は、関係行政機関の長に対する協力要求や勧告など、北海道開発庁長官に比してより強い調整権限が与えられている。これによって、開発庁が沖縄振興開発政策の意義を明示するとともに、関係省庁から合意を調達する役割を担うことが期待されている。なお、沖縄振興開発法制は開発庁による振興政策を円滑に実行させるため、離島振興法や低開発地域工業開発促進法などの地域振興・開発法の適用を除外し、沖縄振興開発法制の下での手法に一元化させている。⁽⁹³⁾さらに、振興開発計画を実施する機関として沖縄総合事務局を設置し、沖縄開発庁設置法第九条に掲げる業

務を行っている。そして、産業振興や運輸政策などソフト面に関する業務を扱っており、地方ブロックに設置される国の出先機関のほとんどを集約している点に、北海道開発局との相違がある⁽⁹⁴⁾。

また、沖縄振興開発計画を推進するため、北海道と同様、予算確保のための様々な特例が整備されている。その中でも関係者が最もその利益を享受しているのが、公共事業費の地方負担軽減の特例である。振興法は第五条において振興開発計画に基づく事業に係る経費の地方負担の軽減を規定し、その詳細を第五条別表、第六条から第一〇条、沖縄振興開発特別措置法施行令、および個別の法令によって定めている。これによって、自治体は最大で地方負担ゼロという特例を受けている。また、沖縄開発庁は、開発庁設置法第四条第四号と、沖縄開発庁において経費の配分計画に関する事務を行う事業等を定める政令によって、振興開発政策に要する予算を一括計上する権限を有している⁽⁹⁵⁾。

その他、振興法は、産業振興（第一条〜二二条）、自由貿易地域（第二三条〜第二八条）、電気事業振興（第二九条〜第三七条）、職業安定（第三八条〜第四七条）等の特別措置を規定している⁽⁹⁶⁾。加えて、沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律によって特別税制が認められている。

以上のように沖縄振興開発法制は、広範な調整権限、予算の確保、産業振興や特別税制などの多様な手段を保障している点に特徴がある。そして、こうした制度は、沖縄県をはじめとする関係自治体にとって、自らの意向や要望を国の計画あるいは政策に反映させたり、予算を中心とした政策資源を獲得することなど、多くの利点を与えている⁽⁹⁷⁾。さらに、沖縄振興開発体制とその運用を特徴付けているのは、沖縄振興開発特別措置法と沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律が時限立法という点である。それゆえ、沖縄県と沖縄開発庁は、振興開発計画作成作業と並行して、両法の延長と高率補助や特別税制の維持を図るための活動を展開する。両者は振興開発計画の策定と実施を根拠づけている振興開発法の意義、必要性を中央省庁および与党政治家に訴え、その合意を形成し制度維持の正当性を確保しなければならぬ。

こうして、沖縄県および沖縄開発庁の働きかけによって沖縄振興開発体制が維持される。ところがその一方で、実際の制度運用においては、一括計上権が予算の総合調整機能を十分に果たしていない点や（沖縄タイムス97・2・26）、沖縄県が望む米軍基地の跡地利用など、新たな政策を進める際に現行制度が制約となっている点が指摘されている（沖縄タイムス97・3・18）。それゆえ、これらの諸制度が制定当初の意図とは異なる機能を有したり、沖縄県および沖縄開発庁が現行制度を離れた活動を行うことになる。

東北開発体制における政策目標達成の手段は、東北開発促進法を中心に、東北開発株式会社法、および北海道東北開発公庫法によって整備されている。東北開発を進める組織規定としては、経済企画庁設置法第四条第一五号で東北開発に関する政策、計画の企画立案、第九条で北海道東北開発公庫に関する業務、東北開発株式会社の監督、第一二条で東北開発株式会社監理官の設置を規定した。そして、経済企画庁組織令第二一条により東北開発室が設置された。そして、東北開発促進法第一〇条において計画実施に際しての経済企画庁長官と関係行政機関の長との間の調整規定が置かれている。

第二一条 東北開発室においては、次の事務をつかさどる。

- 一 北海道東北開発公庫に関すること（東北地方に係る業務に関することに限る。）
- 二 東北開発株式会社を監督すること。
- 三 東北地方の開発の促進に関する基本的な政策及び計画を企画立案すること。
- 四 東北開発促進計画の実施に関する事業計画及び資金計画の調整に関すること。

上述したように東北地方関係者は当初、北海道開発体制と同様の制度を確立しようとした。そこで、国務大臣を擁する東北開発庁、公共事業の地方負担を軽減する高率補助、東北地方独自の金融政策を行う東北開発公庫の設立を目指した。ところが、これらの構想は中央政府段階での合意を得ることができず、実現しなかった。⁽⁹⁸⁾ こうして発足した東北開発体制に対しては、その直後から、様々な批判や指摘が出されている。高率補助は、北海道のような形では制度化されず、東北開発促進法第一二条により、地方財政再建促進特別措置法の特例として、事業の拡大および重要事業の補助率が二割引き上げられるに止まった。⁽⁹⁹⁾ 東北開発公庫の構想も、既存の北海道開発公庫法の改正を通じて北海道東北開発公庫の設立に決着した。また、東北地方関係者の期待に反し、東北開発促進計画に基づいて東北地方に投入される行政投資の対全国比率が年々漸減していることが指摘されている。⁽¹⁰⁰⁾ 加えて、東北開発促進法第一〇条による調整活動がほとんど機能しておらず、予算の獲得が各省庁個別に行われている実情が批判されており、自民党政調会東北開発特別委員会からも東北開発室の組織と人員の拡充が要求されている。⁽¹⁰¹⁾ このように、国策として北海道に類する制度を確立しようとした東北開発体制は実現を見ず、結局その独自性、特殊性を東北開発株式会社にのみ求めることに帰結した。こうした現状に対し、東北地方選出国會議員や各県はその後も引き続き、東北開発の実効性を高めるため、東北開発促進法に代わる新たな開発法を独自に作成したり、公共事業の補助率引き上げの要望を行うなど開発体制の改革を提起するもの、⁽¹⁰²⁾ いずれも実現を見なかつた。その一方、東北地方関係者は国策としての東北開発の象徴的存在である東北開発株式会社⁽¹⁰³⁾ の廃止に抵抗するとともに、健全かつ有効な運営を図る方策を講じなければならなかつた。

(三) 決定手続き

行政組織や立法部において政策が決定される場合、政策、あるいは計画それ自体の正当性がどのように認知されるこ

とによって決定が行われるのだろうか。我々は通常、政策が追求すべき目標や価値、より少ない費用でより大きな効果を生じさせる経済的合理性など、政策内容の詳細な検討を通じて正当性を有した政策が決定され、実行されることが望ましいと考える。

ところが、政策内容の比較や検討を通じて正当性を獲得した政策を決定することは、現実には難しい。政策内容に関する完全な知識や技能の不足、価値基準を一元化することの困難、行政組織内部の機能分化や情報提供に関する問題、費用の制約、政策作成者を取り巻く状況などが、政策内容の検討を妨げる。例えば、経済合理性を追求する手法によって政策を選択、決定することを目指したPPBSや費用効果分析、ゼロベース予算などの手法も、政策決定手法として当初期待された役割を果たすことができなかった。⁽¹⁰⁾

このように政策の決定において、必ずしも常時、政策内容それ自体に正当性が存在することによって、利害関係者間の合意形成が図られているわけではない。また、仮にある政策案に正当性が備わっていたとしても、政策立案者はこれをも多くの利害関係者に説明し、認知させるといふ説得活動を行わなければならない。実際、ある政策が決定されるまでの間には、中央政府段階では省庁内部および省庁間において様々な段階での手続きを経ることによって合意形成が行われる。⁽¹⁰⁵⁾そして政策は、公選された代表者による決定を議会において経ることを通じて公的権威を賦与され、外部環境に對して様々な働きかけを行う正当性を有する。⁽¹⁰⁶⁾

こうした正当性と決定手続きの関係は、行政計画の作成過程においても見ることができ、現実の計画作成において、目標設定およびこれを実現するための手段に不確実性や抽象性を内包したものが、計画作成過程における利害関係者間の調整活動を通じて、合意を獲得し、計画として成立する。特に地域開発計画の場合、地域格差の是正や日本経済社会全体への寄与を誇示する傾向が強いために、人口、生産額、住民所得など設定される目標が計画作成段階で既に、達成

困難な数値として設定されている場合が少なくない。また、前計画が目標を達成できなかった要因を具体的に評価、検証し、これを新たな計画作成に反映させるという作業も、ほとんど行われない。それゆえ、有効性、合理性を欠いた多くの地域開発計画は、合意形成活動を通じて形式的にはあれ計画の正当性を調達することによって、存在が承認される。実際、行政計画の先行研究においても、計画は計画それ自体に求められる誘導性や総合性としてよりも、計画作成過程において形成される利害関係者間の合意が獲得される点に重要性があることが、しばしば指摘される⁽¹⁰⁷⁾。

また政策目標と同様に、政策決定手続にも象徴機能の存在を指摘することができる。すなわち、行政組織による政策決定手続は、政策を合理的に比較検討し選択するための仕組みというよりも、行政組織にとって都合のよい結論を正当化させる儀式としての意味を有する場合がある⁽¹⁰⁸⁾。この点に関して、伊藤大一是中央省庁による政策決定手続がそれ自体が正当化作用を有しており、政策作成者による外部の支援者や一般人に対して、政策の正当化という象徴操作を可能にする作用を指摘した⁽¹⁰⁹⁾。このように政策決定手続は、客観的、価値中立的な規定として止まるのではない。その意味で、政策決定手続は政治的な意味を保持していると言えることができる。こうした特質を踏まえ政策決定手続に着目するということは、妥当性を欠く地域開発計画の承認、継続の要因を説明する手がかりになりうる。誰がどのように手続きを整備するのか、そして手続き過程の参加者、参加の方法はどのように規定されるのかを考察することにより、開発計画の正当性獲得の過程が明らかになるのではなからうか。それゆえ、政策決定手続における象徴機能に着目することは、現実の政策決定過程における法制度の機能を考察する本稿にとっても有効な視点であると思われる。

以上のように本稿は、政策決定手続が有する正当性調達の機能、そして手続き自体が有する作用に着目する。そして、行政計画がなぜ、誘導性、総合性、そして目的および手段の合理性の要件を欠如させているにも関わらず、合意形成を経て決定されるのかを考察することを第三の分析視角とする。

北海道開発法は北海道総合開発計画の作成および決定に関する手続きを具体的に規定していない。上述したように、第五条において開発庁が開発計画の調査、立案に関する権限を有することが規定されている。これに加えて、自治体の位置付けおよび審議会の役割が、第三条と第八、九、一〇条に以下のように規定されている。

第三条 関係地方公共団体は、開発計画に関し、内閣に対して意見を申し出ることができる。⁽¹⁰⁾

第八条 北海道開発庁に北海道開発審議会（以下「審議会」という。）を置く。

第九条 審議会は、開発計画に関する重要事項について、調査審議し、その結果に基づいて、北海道開発庁長官に建議することができる。

2 審議会は、北海道開発庁長官の諮問に応じ、開発計画に関する重要事項について調査審議する。

第一〇条 審議会は、左に掲げる者につき、内閣総理大臣が任命する委員二十人以内で組織する。⁽¹¹⁾

一 衆議院議員のうちから衆議院が指名した者 五人

二 参議院議員のうちから参議院が指名した者 三人

三 北海道知事

四 北海道議会議長

五 学識経験のある者 十人以内

2 (以下、省略)

このように北海道開発法は開発計画の作成に関して、自治体の関与を極めて限定していることがわかる。後述するよ
うに、こうした「集権的」な規定は各地方ブロックの開発促進法などにも同様に置かれて⁽¹¹⁾いる。ところがこうした規定
にもかかわらず、実際の開発計画作成過程において、道は計画原案作成者としての役割を果たしていた。その場合、第
三条の規定は道の意向を国の計画に反映させるための経路を法的に根拠付け、道による原案提出権を實質的に制度化し
たものとして解釈され、運用されてきたのである。⁽¹²⁾無論、第三条の規定は計画案に対する道の関与を保障したものでは
なく、自治体の意向をどのように計画案に反映させるかは、国の裁量によって判断され、計画案の最終的な決定権も国
に留保される。それゆえ、七〇年代に至り、道議会あるいは道内部から第三条の規定を見直すべきであるとの声が高まっ
た。そして、道民の生活福祉向上を開発法の目標に挿入すべきであるという要求とともに、計画作成過程における道の
意向を制度的に保障するよう開発法を改正するよう求める動きが活発になった。上述した通り、最終的には開発法の抜
本的な改正は実現せず、自治体の意見具申権のみを定めた現行規定が存続することになった。そこで道は、開発法第三
条に基づいて作成していた開発計画原案を自治体計画としての性格を併せ持たせることによって、自治体としての独自
性を打ち出した。以上のように、決定手続きにおける規定の下で、道がどのようにこれを解釈、運用することによって、
自らの意向を表明し、国の計画に反映させようとしたのかを考察する必要がある。

次に、道が計画原案作成の役割を担っているということであれば、道段階でどのような手続きを定めて計画案が作成
されているのかという点にも留意しなければならない。換言すれば、道内の利害を道がいかにして利害を調整、集約し、
計画原案に一本化しているのが問題となる。道は先ず、知事の諮問機関としての北海道総合開発委員会を設置し、各

界の学識経験者や利益集団の代表者を集め、計画案の作成に関与させている。また、市町村の要望は道内各支庁を通じてこれを把握している。そして、道議会に北海道総合開発調査特別委員会を設置し、道が作成した計画原案を検討するとともに、審議内容と要望事項を本会議において報告、了承することによって、議会からの合意をも調達している。このように、道は計画原案が道民の総意であることを正当化させるために、各界各層からの合意を調達する手続きを、計画作成を重ねるごとに整備している。

さらに、中央政府段階における決定手続きを見ると、開発法は中央省庁間における調整および合意形成に関する具体的な手続きを明確に規定していない。審議会の役割に関する規定の外は、わずかに、第二条において国が開発計画を樹立し、法律の規定に従い事業を実施することを、そして、第五条において開発庁が開発計画の調査・立案に基づく事業の実施に関する事務の調整・推進を行うことを規定しているにすぎない。上述したように、計画作成過程における開発庁の主たる役割は、北海道の社会資本を先行的に整備することの意義を誇示した計画を関係各省に認知させ、その実効性を確保することにある。そこで開発庁は、各期ごとの開発計画作成を重ねるごとに、開発計画に対する各省庁からの合意形成を定式化するために、計画決定を閣議決定事項にしたり、計画案に所要資金を挿入させた。このように、開発庁は中央政府段階において計画に対する正当性、実効性を調達するための手続きを、法に拠らない形で整備してゆくことになる。

このように、開発計画作成における決定手続きを考察する際には、道による計画原案の作成、道案の開発庁案への反映のさせ方、そして中央政府段階における合意形成方法のあり方が焦点となる。

沖縄振興開発特別措置法は、振興開発計画の決定手続きについて、第四条で以下のように定めている。

第四条 沖縄県知事は、振興開発計画の案を作成し、内閣総理大臣に提出するものとする。

2 内閣総理大臣は、前項の振興開発計画の案に基づき、沖縄振興開発審議会の議を経るとともに、関係行政機関の長に協議して、振興開発計画を決定する。

3 内閣総理大臣は、振興開発計画を決定したときは、これを沖縄県知事に通知するものとする。

4 前三項の規定は、振興開発計画が決定された後特別の必要が生じたことによりこれを変更する場合に準用する。

上記の規定に加えて、沖縄振興開発特別措置法第五三条は、審議会に關係行政機関の職員や学識経験者のほか、沖縄県知事、沖縄県議会議長、沖縄県の市町村長を代表する者、沖縄県の市町村議会の議長を代表する者を委員として選出することを定めている。また既に検討したように、沖縄開発庁設置法第四条が沖縄開発庁に振興開発計画を作成する権限を与えている。これを北海道開発法と比較すると振興法第四条において、自治体の首長である沖縄県知事に計画原案作成の認知、さらには内閣総理大臣の主導性を法的に保障している点に特徴がある。また、振興法第六条での県道、市町村道を建設大臣が整備する特例において、道路管理者である自治体の主体性を尊重し、管理者からの申請に基づくことを規定している⁽¹⁴⁾。それゆえ、法制度上の規定からは計画作成に際して、沖縄県の意向が沖縄開発庁のみならず、関係各省庁に最大限に尊重されることが予定される。同時に、開発庁は県案と開発庁案が大幅に食い違うことは振興法第四条の趣旨から好ましくないと考える。それゆえ、開発庁は県案策定過程から県と密接な折衝を行い、両案が極力一致するように調整活動を行う(沖縄タイムス92・4・27)。ところが、こうした制度的裏付けと調整活動にもかかわらず、沖縄県の意向が国の計画に十二分に反映されるわけではない。沖縄開発庁は、関係省庁との調整を経て合意に達し、実行可能な政策を計画案に盛り込まざるを得ない。

振興開発計画の決定手続き上生じる問題、およびその結果としての計画の性格づけに関しては、従来から指摘されていた。自治省沖縄行財政研究会が八一年に明らかにした報告によれば、振興開発計画が国の計画であるがゆえに県民の意向が十分に反映され難い点、計画が抽象的な内容になっている傾向、県内の地域特性を考慮していない点を指摘した。そして、沖縄県がソフト政策を包括した総合計画を主体的に作成することを提言している⁽¹¹⁵⁾。

議会での県案の審議でも、知事あるいは県幹部は振興開発計画が「マスタープラン」であることを強調し、計画が単年度ごとの予算措置によって進められるものであるという理由から、計画目標を達成するために必要な資金総額や、自治体ごとの負担額、各種施策の個別指標を明らかにすることができないと説明している⁽¹¹⁶⁾。これに対して議会からも、具体的な事業計画や、自治体独自の総合計画策定の要望が出されている⁽¹¹⁷⁾。県も第二次振興開発計画策定時に独自の総合計画策定を検討したが、実効性確保が困難との理由から見送られた（沖縄タイムス82・6・20）。また、第三次計画策定時において県企画開発部は、第一次、第二次計画時において見送られた中期事業実施計画を策定する方針を打ち出した。県企画開発部は、財政の計画的運営や各施策の優先順位を判断する基準の役割を意図した（沖縄タイムス92・4・9）。これに対して国は、振興開発法における法的位置付けが明確でないことや、事業の優先順位を決められることへの慎重論があったが（沖縄タイムス92・8・8）、九三年九月に主要施策の重点化、中期的指針、事業進行管理を目的とした五カ年の「沖縄県主要事業推進計画」を策定した⁽¹¹⁸⁾。

県案作成過程での計画案に対する正当性確保のための基本的手続きは、知事の諮問機関である沖縄県振興開発審議会における検討、答申である。県の審議会には、学識経験者や、関係団体、利益集団の代表者、そして市町村長および市町村議会議長らが集められており、県内の諸利害を統合し、県案が県民全体の総意であることを強調させる仕組みになっている。また、県内の多様な要望を把握するために、県は市町村長意向調査なども行っている。一方、議会の位置付

けは明確ではなく、第一次計画の際には、県案作成を地方自治法九九条第一項の機関委任事務とみなし、本会議での知事報告・質疑、委員会での審議の後、本会議で意見書の採決を行っている（沖縄タイムス72・10・15）。また、第二次、第三次計画からは全員協議会において審議を行う方式が定着した。

加えて、中央政府段階での決定手続きは、国の審議会における諮問、答申と平行して、沖縄開発庁および長官が、開発庁設置法第四条および第六条に規定される権限を背景に、関係各省と計画案の調整を行い、合意を形成する。なお、北海道総合開発計画と異なるのは、沖縄開発庁案が閣議決定を経るのではなく、計画案を首相が決定したことが閣議において報告され、これが了承されることによつて完了する点である。

また、東北開発促進法の場合、計画の決定手続きを第三条および第五条において次のように定めている。

第三条 内閣総理大臣は、東北開発審議会の審議を経て、東北開発促進計画（以下、「開発促進計画」という。）を作成するものとする。

2 （省略）

3 関係地方公共団体は、開発促進計画に関し、内閣総理大臣に対し、意見を申し出ることができる。

第五条 審議会は、次に掲げる事項を調査審議し、その結果を、内閣総理大臣に報告し、又は建議するものとする。

一 開発促進計画の作成の基礎となるべき事項

二 東北開発株式会社の事業の基準となるべき事項

三 前各号に掲げるもののほか、東北地方の開発の促進に関する重要事項

2 審議会は、開発促進計画について必要があると認める場合においては、内閣総理大臣を通じて、関係行政機関の長に対し、意見を申し出ることができる。

東北開発促進法は北海道開発法と同様の規定を置き、計画作成を国の権限としている。なお、東北開発促進法の場合、計画作成主体を内閣総理大臣と規定している点にその特徴がある。また、第六条において、審議会委員として衆議院議員、参議院議員、関係行政機関の職員、学識経験者の他、関係県の知事七名、市長代表、町村長代表をそれぞれ一名加えることとしている。これを北海道総合開発計画の作成と比較すると、実質的な計画作成主体としての役割を経済企画庁東北開発室が担っているという点に特徴がある。無論、東北各県も計画内容に対する見解を、公式の審議会以外にも様々な形で国に対して表明する。しかし、北海道あるいは沖縄の場合のように、地方自治体による計画原案の作成と提出という手続きが定式化されているわけではない。そのことと関連して、東北開発促進計画作成の場合、各県間の利害調整を行う必要性、労力が多大であり、これが計画内容にも影響する。例えば、五八年制定の東北開発促進計画に対しては、計画としての統合性が欠け、東北各県・各市の計画が束ねられた総花的性格を有することに對して多くの批判が寄せられた。⁽¹²¹⁾ 一方、東北開発促進計画も中央政府段階での意思決定方式として最終的に閣議決定が行われる。ところが、五八年に策定された計画においては、各分野の行政投資額を明記した計画が閣議決定されたものの、六四年の計画からはこうした数値が除外された。⁽¹²²⁾ 多くの東北地方関係者は、従来からも予算確保の観点から、計画に年次別投資額を明記するよう強く要求していた。⁽¹²³⁾ しかし、こうした要求は実現せず、計画達成のための実効的な手段、そして資源調達の際の障を欠いた計画が、閣議決定を経るといふ手続きが定着する。

以上の比較検討から明らかのように、北海道開発体制には他の特定地域開発体制に通じる共通の要因を抽出することができる。無論、全国各地域で展開される開発がそれぞれに固有の背景に基礎付けられ、独自の特質を有していることは言うまでもない。本稿が対象とした計画作成過程における制度運用の考察からは範囲外となった、各地域ごとの「格差」、「自律」、「依存」、「国策」の意味内容、さらに「開発」概念を比較検討する作業は重要であり、改めてそれぞれの地域に即してこれを行う必要がある。

その一方、北海道開発体制は他の特定地域開発体制形成に際して、一つの範形としての意味を持つていた。それゆえ、地方自治体が中央政府の作成する開発計画を必要とする構図や、計画法が有する特徴にも共通する性質を見ることができ。特に、制度が当該地域開発の特殊性を正当化しこれを維持する法的な根拠となっている点、立法過程における事情やその後の社会経済的環境の変化から、既存の開発体制に対する限界や制約を中央および地方の当事者が認識している点、中央および地方の当事者が既存の制度を幅広く解釈し、多様な運用を図っている点にも類似性を指摘できる。こうした理由により、北海道総合開発計画の決定過程における北海道開発法の運用と機能の実証分析から得られる知見には、他地域の中央地方関係にも共通する特質を有している可能性があるのではなからうか。

以下、本稿ではこうした問題意識の下、先ず第一章において、五〇年の開発法の制定をはじめとして、戦後北海道開発体制の形成過程を概観する。そして、開発法制が有する特徴、および制度に内在する諸問題を明らかにする。第二章では、七一年度から開始した第三期北海道総合開発計画および戦後北海道開発体制に対する外部環境からの圧力により、計画の推進を断念し、新たな開発計画策定を決断せざるを得なくなった経過を道と開発庁の行動に即して検討する。第三章では、開発法の改正が困難な状況の中、道が開発法第三条に基づいて作成していた開発計画原案を自治体計画として活用できるよう作成して独自性を打ち出し、従来まで一体的であった道と開発庁との関係が変容した過程を跡付ける。

第四章においては、七〇年代後半においても依然として、道と開発庁が苫小牧東部大規模工業基地の開発を推進する要因を考察するとともに、両者にとって開発体制が有する意味を明らかにする。第五章では、計画作成過程を通じて明らかになった道と開発庁との関係の変化を明確にするため、次々と打ち出された北海道開発体制の見直し構想への開発庁と道の対応、北海道開発予算制度およびその内容の変化、開発庁および開発局の内部組織・人事の変容について検討する。

(注)

(一) 現代の中央地方関係論を整理、検討した代表的研究として、笠京子「中央地方関係の分析枠組——過程論と構造論の総合へ——『香川法学』第一〇巻第一号、一九九〇年、および曾我謙悟「地方政府の政治学・行政学(二)——(七)——『アーバン・ガバナンス』の視点からの整理と検討」『自治研究』第七四巻第六号—第一二二号、一九九八年、および曾我謙悟「政府間関係」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、一九九八年、また、日本の中央地方関係論に多くの影響を与えているイギリスの政府間関係論を整理したものととして、Gerry Stoker『Intergovernmental Relations』, Public Administration, vol.73, 1995, pp.101-122.がある。本稿も、先行業績の考察を行うに際して、これらの諸研究から多くの知見を得ている。

(二) 例えば、サミュエルズは、自治体間の水平的な連合関係の形成、およびこれに対する中央省庁による関与の実態や、東京湾横断道路建設政策の決定過程を分析している。Richard J. Samuels, *The Politics of Regional Policy in Japan*, Princeton University Press, 1983. また、リードは機関委任事務が自治体において固有事務と同列に扱われている実態や、緊密な意思疎通を通じて中央政府段階における計画に自治体が自らの意思を反映させている現象を詳細に描いている。ステイーヴン・R・リード(森田朗ほか訳)『日本の政府間関係——都道府県の政策決定——』木鐸社、一九九〇年 (Steven R. Reed, *Japanese Prefectures and Policymaking*, University of Pittsburgh Press, 1986.)。

(三) 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、一九八八年。中央地方関係における政治家の役割を強調する研究として、

- Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism*, George Allen & Unwin, 1982.; Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery*, Yale University Press, 1977. を参照。また、中央政府の地方政府に対する執行依存の関係に関しては、R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Gower, 1981. を参照。
- (4) 北山俊哉「中央地方関係と公共政策」(一)(二)―新しい制度論的アプローチ―『法学論叢』第一二四巻第二号、第一二五巻第四号、一九八九年―一九九〇年、および笠、前掲論文、および北村亘「新制度論による比較地方自治分析の理論的可能性」『甲南法学』第三八巻第一・二号、一九九七年、なお、新しい制度論に関しては、真淵勝「アメリカ政治学における『制度論』の復活」『思想』第七六一号、一九八七年、および加藤淳子「新制度論をめぐる論点―歴史的アプローチと合理的選択理論―」『レヴァイアサン』第十五号、一九九四年、および、建林正彦「合理的選択制度論と日本政治研究」『法学論叢』第一三七巻第三号、一九九五年、および Kahleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical institutionalism in comparative politics", Sven Steinmo, Kahleen Thelen and Frank Longstrech eds., *Structuring Politics*, Cambridge University Press, 1992. を参照。
- (5) 天川晃「変革の構想―道州制論の文脈―大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、一九八六年、および西尾勝「集権と分権」『行政学の基礎概念』東京大学出版会、一九九〇年。
- (6) 村松、前掲書、三五―四七頁、および大森彌「比較視座における『地方政府』の研究」前掲『日本の地方政府』六一―〇頁。
- (7) 村松、前掲書、八七―八八頁。
- (8) 北山、前掲論文、一九八九年、二五―二七頁。
- (9) 笠、前掲論文、七八―八三頁。この点に関しては、Paul E. Peterson, *City Limits*, The University of Chicago Press, 1981. を参照。
- (10) 小池治「政策ネットワークと政府間関係」『中央大学社会科学研究所研究報告』第一六号、一九九五年、および秋月謙吾「非ルーティン型政策と政府間関係」(一)―(五)―関西国際空港計画をめぐる政治と行政―『法学論叢』第一二三巻第三号―第一二四巻第二号、一九八八年―一九八九年、および牧原出「政治・ネットワーク・管理―R・A・W・ローズの政府間関係論と八〇年代イギリス行政学―」東京大学都市行政研究会、一九九一年、および広本政幸「厚生行政と建設行政の中央地方関係―性質とその要因―」(一)―(三)―『法学雑誌』第四三巻第一号―第三号、一九九六年―一九九七年を参照。なお、政策ネットワーク論に関しては、新川敏光「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』第五九号、一九九

二年、および木原佳奈子「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』第二卷第三号、一九九五年、および原田久「政策・制度・管理―政策ネットワーク論の複眼的考察―」『季刊行政管理研究』第八一号、一九九八年を参照。(11) 曾我謙悟は、地方政府に対する制約要因として中央政府と、地方政府を取り巻く社会経済環境を指摘し、地方政府と制約要因間の相互作用を把握する必要性を論じている。曾我謙悟「アーバン・ガバナンスの比較分析―英・仏・日の都市空間管理を中心に―」(一)『国家学会雑誌』第一二二卷第七・八号、一九九八年。

(12) 例えば、新川達郎「政府間関係の変化と統治システムの変化」総務庁長官官房企画課編『社会環境と行政―新たな行政システムの構築にむけて―』(財)行政管理研究センター、一九九三年、一二二頁。

(13) 新藤宗幸・武智秀之「福祉国家における政府間関係」社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会、一九九二年、一四一―一五頁。

(14) 武智秀之「行政過程の制度分析」中央大学出版部、一九九六年、一五〇―一五四頁。

(15) リード、前掲書、一一七―一四二頁。

(16) 森田朗「許認可行政と官僚制」岩波書店、一九八八年、第三章。

(17) 北村喜宣「行政執行過程と自治体」日本評論社、一九九七年。

(18) 阿部泰隆「政策法学の基本指針」弘文堂、一九九六年、第四章、あるいは大橋洋一「行政法学の構造的変革」有斐閣、一九九六年、三〇三頁。

(19) 中央政府と自治体を制約する要因としての制度を考察する場合、制度自体をどのように定義するかが問題になる。中央地方関係を制約する構造的要因を重視する論者は、法制度、憲法構造、中央および地方の政府構造の相違などを指摘していることがある。ところが、制約要因としての制度の規模を大きくするにつれ、中央政府および自治体による制度の操作可能性は反対に低下する。本稿では、法制度の作用および、規定から乖離した実態の双方を考察するという目的のためには、具体的かつ特定の法制度の運用に着目することが望ましいと考える。(この点に関しては、真淵勝「大蔵省統制の政治経済学」中央公論社、一九九四年、五〇―五五頁、および金井利之「福祉国家の中央地方関係」D・E・アシユフォードの英仏比較を軸として―東京大学都市行政研究会、一九九一年、一〇三頁による指摘に示唆を得ている。)それゆえ、政策決定過程において中央政府および自治体が実際に運用している制度として、政策立案・決定を根拠付けている個々の法

令を考察対象とする。

(20) 例えば、笠、前掲論文、六六一六七頁。

(21) 西谷剛「計画行政の課題と展望——行政計画と法律——」第一法規、一九七二年、七八一七八頁。

(22) 基本法の役割に関しては、小早川光郎「行政政策過程と基本法」松田保彦ほか編『国際化時代の行政と法 成田頼明先生横浜国立大学退官記念』良書普及会、一九九三年を参照。

(23) 斎藤友之「もうひとつの改革視点「計画分権」」『季刊行政管理研究』第七四号、一九九六年。また、日高昭夫は戦後の地域開発法制を比較検討し、テクノポリス法以降の部分的分権化の変化を指摘している。日高昭夫「戦後の地域産業振興法とリゾート法——国の政策コントロール制度の形成と展開——」今村都南雄編著『リゾート法と地域振興』ぎょうせい、一九九二年。

(24) 塩野宏「国土開発」『未来社会と法(現代法学全集五四)』筑摩書房、一九七六年、二五三—二五四頁。

(25) 西尾、前掲書、二二三頁。

(26) また、大橋洋一は県—市町村間における計画間調整においても、狭域主体に十分な交渉力が付与されておらず、また、広域主体による監督規制型の調整が強いことを指摘している。大橋洋一「国土整備法制における計画間調整——地方分権型計画システムの探求——」『都市と法(岩波講座 現代の法 九)』岩波書店、一九九七年、四八—四九頁。

(27) 代表的論考は、日本行政学会編『行政計画の理論と実際(年報行政研究 九)』勁草書房、一九七二年所収の諸論文、および辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』(財)行政管理研究センター、一九九五年、および今里滋編著『政府間計画関係をみる視点——計画ファミリと計画コミュニティ——』(財)行政管理研究センター、一九九八年、および北原鉄也『現代日本の都市計画』成文堂、一九九八年など。

(28) 遠藤博也「計画行政法」学陽書房、一九七六年、五八頁。

(29) 森田朗「行政学的思考と行政法学的思考」日本行政学会編『行政学と行政法学の対話』ぎょうせい、一九九四年、一一—一二頁参照。

(30) 佐藤竺『日本の地域開発』未来社、一九六五年、三二—三三四頁。および福武直編『地域開発の構想と現実Ⅲ』東京大学出版会、一九六五年、二四〇—二四七頁。

また、ヨーロッパ諸国の開発政策に関しても、制度上の制約が開発政策の推進を妨げている問題点が指摘されている。Jack Hayward, "Introduction: Change and choice: the agenda of planning", Jack Hayward and Michael Watson eds, *Planning, Politics and Public Policy*, Cambridge University Press, 1975, pp. 1-21.

- (31) 佐藤、前掲書、二八八―三〇三頁、および井出嘉憲「地方自治の政治学」東京大学出版会、一九七二年、七四―七七頁。
- (32) 佐藤、前掲書、二四八―二六七頁、および大原光憲・横山桂次「産業社会と政治過程」日本評論社、一九六五年、六一―九頁、および河中二講「『地域政策』と地方行政」日本政治学会編『現代日本の政党と官僚（年報政治学一九六七）』岩波書店、一九六七年、一一八―一二〇頁。
- (33) 佐藤、前掲書、二八五―二八七頁、および福武、前掲書、終章、および宮本憲一「地域開発はこれでよいか」岩波書店、一九七三年、および宮本憲一編著『大都市とコンビナート（講座 地域開発と自治体 一）』筑摩書房、一九七七年。
- (34) 佐藤、前掲書、五五―九五頁。
- (35) 同右、一七七―一九二頁、および河中、前掲論文、二二五―二二七頁、および升味準之輔「自由民主党の組織と機能」日本政治学会編、前掲『現代日本の政党と官僚』七二―七五頁。
- (36) 日本政治史の観点からの代表的な研究として御厨貴『政策の総合と権力』東京大学出版会、一九九六年を参照。また、御厨はオーラルヒストリーの手法を用い、国土計画の策定に関わった当時の関係者の証言を主要な資料と位置付け、戦後日本の国土政策の形成過程を実証的に分析している。御厨貴「国土開発と開発政治」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程（年報政治学一九九五）』岩波書店、一九九五年。
- (37) 大嶽秀夫「開発」日本政治学会編『政治学の基礎概念（年報政治学一九七九）』岩波書店、一九八一年、一七五―一七七頁。
- (38) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『五五年体制の形成と崩壊（年報政治学一九七七）』岩波書店、一九七九年、二二八頁。また、村松岐夫も、地域開発政策の進展とともに自治体の企画統計機能や政策決定に関する費用・便益計算の重要性が高まったと指摘している。村松、前掲書、五二―五三頁。
- (39) 村松、前掲書、六九―七四頁。
- (40) 北山俊哉「国家のビジネス・地方のビジネス―地方自治の政治経済学へ―」『法と政治』第四四卷第一号、一九九三年、および北山俊哉「地域経済振興政策」『講座行政学 第三巻 政策と行政』有斐閣、一九九四年。

- (41) 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、一九九六年。
- (42) 今村都南雄編著『リゾート法と地域振興』ぎょうせい、一九九二年。
- (43) 今村都南雄編著『第三セクター』の研究』中央法規、一九九三年。
- (44) 日高、前掲論文。
- (45) 伊藤大一「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——」日本行政学会編、前掲『行政計画の理論と実際』。
- (46) 北海道開発法は国土総合開発法よりも早く制定されており、両者の関連をどうするかが北海道開発法の議会審議での大きな争点となった。
- (47) 大杉覚「戦後地方制度改革のへ不決定」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』、一九九一年、一一三頁。
- (48) この点は、近時においても地方分権委員会第五次勧告で指摘されている。
- (49) 七〇年代前半における国土総合開発法改正の経緯に関しては、経済発展協会編『資料・新国総法の理念と現実』一九七四年、三―二四頁、および『自治研究』第四九巻第七号、一九七三年、および『地域開発』第一〇四号、一九七三年、および今村都南雄「国土庁設立の政策過程——長期的脈絡において——」行政管理研究センター編『組織と政策（Ⅱ）』一九八七年を参照。
- (50) 西尾勝『行政学』有斐閣、一九九三年、二〇八―二二三頁。
- (51) このように、外部環境を二つに分けてとらえる考え方は、廣瀬克哉『官僚と軍人——文民統制の限界——』岩波書店、一九九一年、二二―三七頁から示唆を得ている。
- (52) なお、北海道開発法は八三年の国家行政組織法改正に伴い、内部部局の組織編成が政令事項に変更されたために、旧法の第六条、七条が削除されるなど形式上の変更が見られる。本稿は主として戦後から七〇年代までの開発政策を検討するため、八三年改正以前の条文を考察対象とする。
- (53) また、考察時期の関係から基本的に、東北開発促進法は一九五七年に制定され、七四年に経済企画庁総合開発局が国土庁の新設によって統廃合される以前のを、沖縄振興開発特別措置法と沖縄開発庁設置法も制定当初のものを検討対象

7449。

- (54) 西谷、前掲書、六〇一六六頁。
- (55) Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984, pp. 151-154.
- (56) *Ibid.*, pp. 152.
- (57) Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *The Pathology of Public Policy*, Oxford University Press, 1985, pp. 23-28 and pp. 49-52.
- (58) Barry Cullingworth, *Planning in the USA*, Routledge, 1997, pp. 6-8.
- (59) *Ibid.*, pp. 14-15.
- (60) H・Aサイモン、D・Wスミスバーグ、A・Vトンプソン編著（岡本康雄ほか訳）『組織と管理の基礎理論』ダイヤモンド社、一九七七年、三六六―三七四頁、三八〇―三八五頁。
- (61) セルズニックは、行政組織が有する目的、理念が行政組織の存在証明として作用する機能を有していることを、TVAの研究を通じて明らかにした。ここでは、TVAの掲げる「グラスルーツの原理」が、他の行政組織に対して自らの独自性を誇示する作用を働かせていることが指摘されている。Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, 1949, ch. 2.
- (62) マーレー・エーデルマン（法貴良一訳）『政治の象徴作用』中央大学出版部、一九九八年（Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, 1985）。
 なお、エーデルマンの象徴理論に関しては、白井培嗣「象徴政治学への一視角―M・エーデルマンの政治言語論に関する覚書―」『東北学院大学 法学政治学研究所紀要』第四号、一九九六年、および渡辺守雄「現代アメリカ政治学の一潮流―M・エーデルマンの象徴政治批判学を中心として―」『思想』第八二四号、一九九三年を参照。
- (63) エーデルマン、前掲書、九〇―九六頁、二〇九―二一四頁。
- (64) 森田、前掲書、一五九―一六一頁。
- (65) 河中、前掲論文、一一六―一八頁。
- (66) 古城利明「苦東開発と開発機構―元島邦夫・庄司興吉編『地域開発と社会構造―苦小牧東部大規模工業開発をめぐる―』東京大学出版会、一九八〇年、七八―八四頁。

(67) 蓮池穰「戦後北海道の地方自治」清水昭典ほか編著『地域からの政治学』窓社、一九九一年、および、行政法学における公共性分析の観点から、白藤博行「北海道開発庁の公共性分析序論」札幌学院大学 現代法研究所年報一九九〇一九九一年がある。

(68) この政策目標を規定している法文上の文言は、一九五四年に制定された奄美群島振興開発特別措置法、および六九年制定の小笠原諸島振興開発特別措置法と同文である。なお、小笠原諸島振興開発特別措置法の場合、「帰島を希望する旧島民の帰島を促進」することが加えられている。

(69) 沖縄振興開発特別措置法研究会編『沖縄振興開発特別措置法の解説』第一法規出版、一九七四年、六一七頁。

(70) しかし、沖縄振興開発政策が現実には、米軍基地の提供という「国策」に対する「貢献」への対価として機能しているという見方は、国、沖縄県の双方から明らかにされている。仲地博「続沖縄開発論(一)」『琉大法学』第四八号、九八—一〇一頁。

(71) 沖縄県『沖縄振興開発計画の案』一九七二年、および沖縄開発庁『沖縄振興開発計画』一九七二年。

(72) この点について、第三次沖縄振興開発計画作成当時の知事であった大田昌秀は、以下のように語っている。

「…実際に沖縄の経済問題、経済政策というけれど、日本の政治、行政の中では、正直言ってみたくて通用しない。三次振計にしても本当に夢がない。というのも、新しいことをしようとしても、一字一句、国とスリ合わせて、向こうのOKをとらないと計画そのものが成り立たない状況になっています。」比嘉良彦・原田誠司『地域新時代を拓く』八潮社、一九九二年、一三六頁。

(73) この点は、稿を改めて検討する予定である。

(74) 沖縄県『第三次沖縄振興開発計画原案(素案)』一九九二年、および沖縄開発庁『第三次沖縄振興開発計画』一九九二年。

(75) 東北開発体制確立の経緯に関しては、渡辺男二郎『東北開発の展開とその資料』一九六五年、六九—二四八頁を参照。

(76) 各地方ブロック開発法制定と以後の計画作成の経緯に関しては、経済企画庁編『経済企画庁総合開発行政の歩み』一九七五年、一〇九—一二二頁、および『国土庁一〇年史』二八七—二九〇頁、および『国土庁二〇年史』三七六—三八二頁を参照。

(77) 新川達郎「東北地方の開発計画における中央と地方」『地域政策の形成における中央と地方—地域政治分析に関する理

論的研究―(昭和六三・平成元年度科学研究(総合研究(A))、一九九〇年。

(78) 同法案要綱案は第一条で以下のように目標を定めていた。

「この法律は、東北圏の開発及び整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより東北圏の経済と社会の特性に対応した農業、工業、観光の開発を効果的に行ない、あわせて地域住民の社会生活環境の整備をすすめ、一体的、かつ、広域的な圏域としての発展を促進するとともに、首都圏に接し、豊富な開発の可能性をもつ地域としての機能を高め、わが国の産業経済等において重要な地位を占めるにふさわしい東北圏の確立とその均衡ある発展を図ることを目的とするものとする。」

(79) Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, Macmillan, 1983, ch.1.

(80) なお、ローズの定義する資源は、政治的正統性 (legitimacy) を加えた五つである。R.A.W. Rhodes, "Intergovernmental Relations in The United Kingdom", Y. Meny and V. Wright eds., *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1985, pp.42-51.

(81) 廣瀬克哉「政策手段」『行政学の基礎』岩波書店、一九九八年、三〇六一―三一一頁。

(82) 北海道開発法制定当初、第七条の参与は、各省の事務次官との連絡調整を想定して規定されたが、当初から調整機能の実効性に対しては疑問の声が上がっていた。「第七回国会参議院内閣委員会会議録第一五号」一九五〇年四月一〇日、北海道開発局『北海道開発庁及び開発局設置関係会議録集録』(以下、『集録』と略す) 四七―四八頁。

(83) 西谷、前掲書、二四九―二五〇頁。

(84) 『第七回国会衆議院内閣委員会建設委員会連合審査会議録第一号』一九五〇年三月二十九日、前掲『集録』二四―二五頁。

(85) 『第七回国会参議院内閣委員会会議録第一五号』一九五〇年四月一〇日、同右、四六頁。

(86) この点は、多くの開発庁関係者が強調する点である。

(87) 町村金五北海道開発庁長官は、北海道開発法改正問題の答弁の中で、開発法と高率補助特例との関係を次のように説明している。

「…北海道開発にはかなり財政上の特例が与えられておるわけであり、開発法をやめるといふことはこの財政上の特例をやめてしまふことになるわけでございまして、私どもは日本の新しいフロンティアとしての北海道の開発とい

うものを本州とは違った形でモデル的に発展をさせたいということから考えますと、この財政特例というものはなおしばらく存続させてしかるべきものだ、かような考えもございまして、私どもはいま直ちに北海道の開発法をやめるということにはわかには御賛成申し上げかねるというふうに考えておる次第でございまして。」第七二回国会参議院予算委員会第一分科会会議録第一号「一九七四年四月四日、一三頁。

(88) 『北海道開発局四五年史』六五—六七頁。

(89) 同右、六三頁。

(90) イギリスの特定地域を所轄する中央省庁の役割に関しては、R.A.W.Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall*, Unwin Hyman, 1988, pp.143-153.を、スコットランド省の役割については、Michael Keating and Arthur Midwinter, *The Government of Scotland*, Mainstream, 1983, pp.13-27.を参照した。スコットランド省とスコットランド地方の自治体との中央地方関係については以下の文献を参照。Edward Page, "Why Should Central-Local Relations in Scotland be Different from Those in England?" G.W.Jones ed., *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, 1980, Gower.: Arthur Midwinter, *Local Government in Scotland*, 1995, Macmillan, pp.21-22 and pp.115-120.

(91) 行政管理庁長官官房総務課企画調査室『北海道開発における調査研究結果報告書』一九八一年、六一—八頁。なお、近年においても開発局が作成した報告書『二一イメージの構築に向けて—北海道開発局の役割と展望—』の中で総合調整機能の限界は次のように指摘されている。

「開発局は、国の直轄事業を一元的に実施するという点で、総合性の強い行政官庁でありながら、現実には各種の事業を行う上で、事業間に「タテ割意識」が介在している。同局がソフト化を志向しているものの、それに対応しうる企画力・組織・人材の面で十分ではない。また、地域との連携強化が必要とされながら、住民との対応を柔軟に行う組織風土、人的資源も十分とはいえない」という指摘もある。『北海道開発局四五年史』三三—三五頁。

(92) 『北海道開発局四〇年史』四〇九頁、および北海道開発調整部『北海道開発予算関係資料』（北海道立文書館所蔵）二四、一一八—一九頁。

(93) 『沖繩開発局二〇年史』四九—五〇頁。なお、八二年の沖繩振興開発特別措置法改正に伴い、過疎地域振興特別措置法と、辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律が沖繩に適用されるようになった。同右、六

三頁。

また、北海道開発計画と同様に、国土総合開発法は第一四条において、国土総合開発計画と沖縄振興開発計画との調整を、内閣総理大臣が開発庁長官の意見を聴いて行うことを規定している。

(94) 沖縄開発庁および総合事務局設置の過程に関しては、仲地博「沖縄開発庁論序説」島袋邦編著『論集・沖縄の政治と社会』一九八九年、および沖縄開発庁『沖縄復帰関係資料集〔証言編〕』一九九六年、七三一―八六頁を参照。

(95) 『沖縄開発庁二〇年史』八三―八四頁。

(96) 沖縄振興開発特別措置法研究会編、前掲書、三三―一〇頁。

(97) 三次にわたる沖縄振興開発計画の概要、第二次計画までの成果、および振興開発予算の推移に関しては、蓮見音彦「沖縄振興開発の展開と問題」山本英治ほか編『沖縄の都市と農村』東京大学出版会、一九九五年を参照。

(98) こうした経緯に関しては、渡辺、前掲書、一七五―一七六頁参照。

(99) しかし、この規定に基づく実際の地方負担軽減の効果が薄かったことが指摘されている。佐藤、前掲書、一六三頁。

(100) 経済企画庁総合開発局東北開発室「東北開発審議会各部会」経済企画庁総合開発局東北開発室『東北開発促進計画作成の経緯および審議経過』一九六四年、七四―七五頁。

(101) 柳町尚毅「東北開発に関する最近の問題について」『東北開発研究』第二巻第二号、一九六三年、六九頁。

(102) 東北開発促進法の改正が実現しなかった経緯の一端を知る手がかりとして、沼田潔「東京通信―カラぶりに終わった東北圏法案―」『東北開発研究』第七巻第三号、一九六八年、七四―七五頁、および川澄誠一「開発だより―東京通信―」『東北開発研究』第九巻第四号、一九七〇年、六五―六七頁を参照。

(103) 東北開発株式会社に関しては、東北開発株式会社社史編集委員会『五〇年の歩み』、一九九〇年、および国土庁地方振興局東北開発室『東北開発五〇年史（本文）』一九九一年を参照。

(104) Hogwood and Gunn, *op.cit.*, pp.50-52. and pp. 190-192.

(105) 大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」日本政治学会編『現代日本の政治手続き（年報政治学一九八五）』岩波書店、一九八六年。

(106) 大森彌「政策」日本政治学会編、前掲『政治学の基礎概念』一三七頁。

- (107) 秋月謙吾「計画の策定」『講座行政学 第四巻 政策と管理』一八八頁、および西尾、前掲『行政学の基礎概念』、二〇四—二〇五頁。また、中村五郎も行政計画が、統治における同意調達—正統性獲得手段として機能する点を指摘している。
- 中村五郎「行政計画—意思決定と戦略」『日本行政学会編、前掲『行政計画の理論と実際』一〇九頁。
- (108) エーデルマン、前掲書、九八一—一〇一頁。
- (109) 伊藤大一「官庁組織の正統化作用に関する一考察」『組織科学』第二八巻第三号、一九九五年、二〇一—二三頁。さらに伊藤の研究からは、象徴機能は決定手続きのみならず、国民に対して幻想を作り出す作用をはたらかせている北海道総合開発計画、さらには開発庁という行政組織の存在自体からも指摘される。伊藤、前掲論文「開発計画の局面に現われた組織の同調関係」二〇三—二〇八頁。
- (110) この規定はGHQの指示によって挿入されたという。牧野常雄「開発つれづれぐさ③」『北海評論』第一四巻第五号、一九五九年、四一頁。
- (111) 同様に、知事、議長、国会議員を審議会委員にするという規定もGHQの指示であるという。登部一郎「北海道開発の余話(第五回)」『北海評論』一九六一年五月号、五四頁。ところが、開発法制定における国会審議過程において、行政部門と立法部門との混同を避け、これを明確に分離すべきという観点から、国会議員を開発審議会委員にすることに反対意見が述べられている。「第七回国会衆議院内閣委員会議録第一三〇号」一九五〇年三月三〇日、前掲『集録』三〇一—三一頁。
- (112) 西尾勝はこうした規定を、特定地域の開発を国の責任により国の重点投資によって推進されるべきであるという思想の体现であると指摘している。西尾、前掲『行政学の基礎概念』、一三三—三五頁。
- (113) 実際、各期ごとに道が作成する北海道総合開発計画案、そしてその後の自治体計画にも、計画書の裏表紙には、「開発法三条に基づく意見」であることが明記されている。
- (114) 沖繩振興開発特別措置法研究会編、前掲書、二四—二五頁参照。
- (115) 自治省沖繩行財政研究会「沖繩行財政調査報告書」一九八一年、一二三—一二九頁参照。
- (116) 沖繩県議会事務局議事課編「第二次沖繩振興開発計画の案に関する全員協議会記録」一九八二年、六八—七六頁。
- (117) 同右、六五頁。
- (118) 沖繩県議会「第三次沖繩振興開発計画県案(素案)」に関する全員協議会記録(第一号)一九九二年、一八三—一八四頁。

- (119) 沖縄県『沖縄県主要事業推進計画（平成四年度～平成八年度）』一九九三年、一頁。
- (120) 『第三三回沖縄県振興開発審議会議事録』一九九〇年七月二〇日、一八一―一九頁。
- (121) 佐藤、前掲書、一六三―一六四頁、および今野源八郎「東北開発計画会議創設の提唱」『東北開発研究』第二卷第二号、一九六三年、五一―六頁。
- (122) 村山道雄「東北開発に関する二つの問題」『東北開発研究』第四卷第一号、一九六四年、四―六頁。
- (123) 東北開発室『東北開発の経緯と現状』一九七四年、二〇―二五頁。

（備考）

- 一 本稿は、北海道大学審査博士学位論文に加筆、修正を行ったものである。
- 二 文中括弧内の日付は参照した北海道新聞を表す。他新聞については新聞社名を記している。
- 三 本稿を執筆するに際して、道、開発庁関係者に有益なお話を伺うことができた。また、新川達郎同志社大学大学院総合政策科学研究科教授、および小磯修二釧路公立大学教授（地域経済研究センター長）からは、博士論文に目を通していただき有益な助言を与えられた。ここに、お世話になった方々に対し、記して感謝の意を表し、お礼申し上げたい。
- 四 本稿は、一九九二年度―一九九四年度、および一九九五年度―一九九六年度文部省科学研究費補助金による研究成果に基づくものである。また、一九九八年度―一九九九年度文部省科学研究費補助金（奨励研究A）による研究成果の一部を加えている。