HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	山田, 健
Citation	北大法学論集, 69(2), 218[273]-164[327]
Issue Date	2018-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/71185
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol69no2_09.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

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 ――

山　田　　健

目　次

第１章　はじめに
　第１節　問題の所在
　第２節　分析の視角
　　第１項　出先機関と地方自治体
　　第２項　高度成長期の港湾政策
　　第３項　事例研究
　第３節　本論文の構成
第２章　高度成長期の名古屋港整備
　第１節　前史　―1950年代の名古屋港―
　第２節　出先機関の設置・拡充　―1960年代前半の名古屋港―
　　第１項　伊勢湾港湾建設部の設置
　　第２項　第五港湾建設局への昇格
　第３節　コンテナと広域行政の時代　―1960年代後半の名古屋港―
　　第１項　金城埠頭の整備
　　第２項　コンテナ埠頭の整備
　　第３項　伊勢湾港構想
　第４節　高度成長の終焉　―1970年代前半の名古屋港―
　　第１項　工業港から商港へ
　　第２項　高潮防波堤の移管
第３章　地方自治体による中央－地方関係の形成・維持
　第１節　地方自治体の状況
　　第１項　名古屋港をめぐる県－市関係
　　第２項　桑原幹根と全国知事会

第３項　富裕な愛知県
第２節　関係形成・維持の分析
第１項　港湾政策の専門性・技術
第２項　五建の行動様式
第４章　出先機関による中央－地方関係の形成・維持
第１節　出先機関の状況
第２節　関係形成・維持の分析
第５章　おわりに
第１節　本論文の成果
第２節　本論文の課題

第１章　はじめに

第１節　問題の所在

国と地方自治体の関係（以下、**中央－地方関係**）は、地方自治を規定する重要な枠組みの一つである。中央－地方関係が集権的に展開された場合、地方自治体が自由に政策を決定する余地は小さいものとなる。一方で、中央－地方関係が分権的に展開された場合には、地方自治体が自由に政策を決定する余地は大きいものとなる。つまり、中央－地方関係は地方自治体の活動に少なからず影響を及ぼし、地方自治の在り方を左右しうるものである。そのため、行政学において、中央－地方関係は重要な主題の一つとして議論されてきた。

戦後日本の中央－地方関係については、集権性を基調とした関係であることが明らかにされている。たとえば、西尾勝は福祉国家化を経て地方自治体の行政活動が増えてもなお、日本が依然として集権・融合型の国家であることを指摘した（西尾1990：第12章）。また、市川喜崇は西尾らの先行研究を俯瞰した上で、福祉国家化による行政活動の拡大に対応した機能的集権化が展開されたことを指摘し、この観点から行政を捉える必要性を説いた（市川2012）。

しかし、その一方で、地方自治体に自律的な決定の余地があったことを指摘する先行研究も一定数存在する。たとえば、村松岐夫は既存の集権性を指摘する議論について垂直的行政統制モデルと名付け、それと対置する形で水平的政治競争モデル・相互依存モデルを打ち出し、戦後日本の中央－地方関係が集権的とは言いきれないことを論じた（村松1988；1994）。また、S. R. リードは日

本の地方制度が画一的であることを認めつつも、都道府県には一定程度自由に政策を決定する余地があったことを明らかにした（リード1990）。近年では、稲垣浩が地方自治体の組織編成をもとに、地方自治体が中央省庁に対して自己制約を行っており、一見すると集権的な中央－地方関係が必ずしも集権的ではないことを明らかにした（稲垣2015）。

したがって、先行研究は戦後日本の中央－地方関係について、集権性を基調としつつも分権的な政策決定の余地があったことを指摘している。すなわち、先行研究の成果は、中央－地方関係において、集権的に機能した場面と分権的に機能した場面の併存を見出した点にある。

ところが、先行研究は上記の成果の一方で、理論面に課題を抱えている。北村亘は中央－地方関係における理論的分析が低調なものにとどまり、政府一般に関する規則性や因果関係の発見に至らなかったと指摘している（北村2007）。また、従前の中央－地方関係をめぐる議論は、「集権的／分権的であるか」という問いを中心に進められており、集権性・分権性の併存を前提としつつ、いずれかが前面に表れる要因を問うような研究は、十分に為されなかった（曽我2008：５章）。

この点に関して、中央省庁の出先機関（地方支分部局）は有用な参照点となりうる。出先機関とは、主に地方部における政策実施のために設置される中央省庁の行政組織である。日本の中央省庁の多くは、この組織を通じて全国へ政策を展開する。

地方部の行政を担う出先機関は、中央－地方関係にとって重要な行政組織である。出先機関は、活動の性格上、中央省庁本省のみならず、自らと同様に地方部での政策実施を展開する地方自治体も視野に入れて活動する。そのため、出先機関は中央省庁・地方自治体との関わりを持つ中で、両者に対して影響を及ぼす可能性がある。したがって、出先機関は、前述の観点から中央－地方関係を分析する上で好適な存在と言える。

また、出先機関は、地方制度改革やその研究に頻出するという点でも看過しがたい。たとえば、道州制の議論において、出先機関の統廃合や権限委譲が検討される文脈から論じられてきた（天川1986；市川2005）。あるいは、地方制度改革・地方分権改革の包括的な分析の中でも、上手く行かなかった改革の一つとして出先機関の見直しが説明されてきた（大杉1991；木寺2012）。

加えて、出先機関とその活動は、学術研究のみならず行政実務においても、

大きな意味を有している。出先機関の主な業務は、地方部での政策実施である。たとえば、私たちが確定申告などで訪れる税務署は、国税庁・国税局の出先機関として国税の徴収・賦課に関する政策を実施している。労働者の雇用環境を保護する労働基準監督官は、厚生労働省の出先機関として企業に対する監督・指導という政策を実施している。あるいは、国土交通省の出先機関である地方整備局は、道路やダムなどの社会資本を管理・保全するという政策を実施している。これらの活動は、一般市民と近い距離で行われている。すなわち、出先機関の活動の質は、一般市民の生活の質に直結するものであり、その影響力は無視しえない。

しかし、出先機関とその活動を主眼に据えた分析は、ほとんど無いと言っても過言ではない。地方制度改革の研究は、出先機関の統廃合をめぐる政治過程に着目する一方で、地方部の政策過程における出先機関の活動を論じるには至っていない。また、出先機関を主題とした研究も例外的に存在するが、その分析は十分ではない。阿利莫二は出先機関研究の不在を問題視し、その分析に向けて、研究動向を概観した上で、その要点をまとめたが、実態分析をするには至っていない（阿利1982）。森田朗は運輸省の出先機関である陸運局に焦点を当て、事例研究によって彼らの政策実施の技法を明らかにしたが、中央－地方関係における出先機関の活動を十分に論じるには至っていない（森田1988）。秋月謙吾は、出先機関について貴重な実態分析を展開しているが、後述するように分権性を強調した分析である点に課題を抱えている（秋月2000）。

そこで、本論文では、地方部の政策過程における出先機関の活動および地方自治体との関係性を分析する。

第２節　分析の視角

第１項　出先機関と地方自治体

前節で確認した通り、出先機関は重要な行政組織でありながら、分析の主題とされることはほとんどなかった。その背景には、裁量に乏しく能動的な主体ではないという出先機関観がある。

中央省庁の下部機関である出先機関は、一般的に中央省庁の意向を忠実に体現する組織と捉えられる。この捉え方においては、出先機関が自律的に活動する可能性は、ほとんど想定されていない。たとえば、S. R. 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ている（リード1990：61）。また、西尾勝は出先機関に一定範囲の裁量の余地を認めつつも、その裁量を小さいものと位置付け、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）。この種の用語法にも、上記のような出先機関観が読み取れる。

この通説的な出先機関観に一石を投じたのが、秋月謙吾の研究である。秋月は、出先機関が中央省庁から一定の裁量・自律性を獲得し、その裁量・自律性をもとに活動すると指摘した。そして、出先機関が中央省庁の単なる下部機関というよりも、むしろ地方自治体の良き連携相手として機能しうることを明らかにした（秋月2000）。この研究成果は、出先機関は必ずしも中央省庁の意向通りに活動するとは限らず、むしろ地方自治体の意向に合わせて活動する組織であると示したことに大きな価値がある。

一方で、秋月もまた裁量に乏しく能動的な主体ではないという出先機関観を共有している。秋月によれば、出先機関は所管する地域が一定でなく、制度的な安定性を相対的に欠くため、府県との交渉で主導権を握るには至らないという。

中央－地方関係における集権性・分権性の併存をふまえれば、通説・秋月説には疑問の余地がある。出先機関は中央省庁・地方自治体との接点を有する状態で行政活動を展開する。その際、両者との交渉の中で自律性を獲得し、いずれかの単なる下部機関にとどまらない可能性がある。しかし、先行研究はその可能性を十分に検討しておらず、出先機関の行政活動、ひいては地方部での政策決定から実施に至る過程における中央－地方関係を解明するには至っていない。本論文では、この観点から出先機関の活動および地方自治体との関係を分析する。

ところで、中央－地方関係を論じる際に多用される集権･分権という用語は、非常に多義的な概念である。そのため、この概念を用いる際には用語法を確定することが求められる。

先行研究では、中央政府の統制によって規定される地方政府の自由度と、中央政府・地方政府の所掌する事務事業の多寡という二つの観点から、集権・分権が指摘されていた（北山2015）。上記の集権・分権概念のうち、出先機関を考える上では前者が重要である。出先機関は本項で既述した通り、中央省庁の

意向を体現する組織という見方と、地方自治体の方針に合わせて活動する組織という見方が提示されてきた。すなわち、出先機関をめぐる議論は、中央省庁の統制として出先機関が機能しているかを論点としていた。そのため、本論文もまた、中央省庁の統制および地方政府の自由度という観点から分析する。

第２項　高度成長期の港湾政策

高度成長期（1955年～ 1973年）は、行政官僚制が活発に作動した時期である。中央省庁は、全国総合開発計画の枠組みのもと、新産業都市・工業整備特別地域の指定や、当該指定に関連する行政資源の付与などを通じて、全国的に地域開発政策を展開した。また、地方自治体もこの動向に応じて、中央省庁との交渉や企業の誘致活動に注力し、積極的な地域開発を試みた。その結果として、全国各地で工業化や観光開発などの地域開発政策が行われるに至った。

中央省庁・地方自治体の双方が積極的に展開した地域開発政策は、中央－地方関係を議論する上で、重要な参照点である。行政学では、当該政策に対して、集権性を重視する捉え方およびその相対化を試みる捉え方が、それぞれ提示されてきた。前者については、出先機関の増設や強化・機関委任事務の増加・通達行政の深化・補助金行政の増大から、集権化が進展したとする捉え方である（西尾2001：86）。この捉え方は、同時代的な研究を中心に、地域開発政策の集権的な様相を活写する形で打ち出された（大原・横山1965；佐藤1965；河中1967；西尾1977）。後者については、村松岐夫の水平的政治競争モデル・相互依存モデルが挙げられる（村松1988；1994）。村松は地域開発政策について、地方自治体が並立的な競争のもとで、地元選出議員などの政治ルートを用いつつ、自律性を活かして中央省庁に働きかけていると解釈した。村松によれば、地方自治体が補助金などの行政資源を中央政府に依存する一方で、中央政府は地方自治体に政策実施の面で依存する相互依存の構造があるため、地方自治体にも一定の自律的な政策決定の余地があり、中央－地方関係は必ずしも集権的ではないと理解することが可能になる。

このような地域開発政策の中で、重要な政策となったのが港湾政策である（佐藤1965；井出1972）。重化学工業化が進み、中央省庁・地方自治体がそれぞれに工業化に対応した政策を展開する中で、社会資本の整備が喫緊の課題となった。具体的には、原材料の輸入や製品の輸出という点で、物流を整備することが必要となり、用水路や道路とともに港湾の整備が求められたため、中央省庁・地方自治体はいずれも港湾政策に積極的に着手した。

しかし、その重要性にもかかわらず、港湾政策を掘り下げた研究の蓄積は、豊富とは言いがたい。とりわけ、詳細な事例研究は、戦前の港湾をめぐる政策過程から地方利益について検討した稲吉晃の研究（稲吉2014）や、戦後の港湾整備から中央－地方関係や地方自治体の動態を論じた林昌宏の研究（林2010；2015）など、少数にとどまっている。

また、林の一連の研究は、本論文の分析視角にとって貴重な先行研究であるが、解決すべき課題点を有している。当該研究は、地方自治体の港湾管理権を規定する港湾法を背景に、外貿埠頭公団をめぐる政治過程や広域港湾をめぐる地方－地方関係に焦点を当て、港湾政策が分権的に展開されたことを論じている。しかし、その一方で、地方部における港湾政策の決定から実施に至る過程とその中央－地方関係を十分に明らかにするには至っていない。すなわち、微視的な政策過程・政府間関係の分析に課題を残している。この課題点を解決するためには、地方部で地方自治体とともに港湾政策を決定・実施する出先機関（運輸省港湾建設局）の動向を視野に入れ、その活動と地方自治体との関係性を分析することが求められる。

したがって、港湾政策は高度成長期の地域開発政策の中でも、特に論じるにふさわしい政策領域である。具体的には、港湾政策は地域開発の目玉であると同時に、集権的な側面・分権的な側面の双方が指摘されている上、本論文が着目する出先機関の活動について十分に論じられていない。そのため、港湾政策の過程を事例として、出先機関を主眼に据えた分析を行うことは、非常に有用である。

第３項　事例研究

本論文では、その特性が論旨に適しているため、事例研究の手法を採用する。事例研究は、既存理論の確認を得意とする量的分析とは対照的に、開拓的な新しい理論の探求に強みを発揮する（内山2007）。先行研究の蓄積が豊富でない出先機関の活動と中央－地方関係を解明する上で、上記のような事例研究の長所は有用なものとなる。

分析対象とする事例は、高度成長期の名古屋港整備である。この事例に着目する理由は、第１項で既述した先行研究の想定とは異なった出先機関の活動を見出せることにある。

当時の名古屋港では、コンテナ埠頭をめぐって運輸省本省と地方自治体との間に対立が顕在化していた。その背景には、自律的に名古屋港の埠頭整備を進

めたい地方自治体と、港湾管理の集権化を試みる運輸省本省との相違があった。このような状況で出先機関に求められる役割は、自治体への監督や監察であろう（金井1998：166）。言い換えれば、出先機関が展開する活動として、本省の意向に沿って地方自治体の統制を企図することが想起される。

しかし、この政策過程において、運輸省の出先機関である第五港湾建設局（以下、**五建**[1]）には、中央省庁の下部機関として、その意向を積極的に顕示する様子は確認しえない。むしろ、当時の五建はコンテナ埠頭問題に深入りせず、地域的な課題であった金城埠頭における政策実施や伊勢湾港構想に注力していた。また、コンテナ埠頭問題終結後の五建も、地方自治体にとっての課題を解決するような政策を展開し、地方自治体を後方支援した。

その結果、名古屋港をめぐる中央－地方関係には、二つの関係性が生じることとなった。本省－地方自治体の関係では、本省の集権化の試みに対して地方自治体が反発し、対立が顕在化した。一方で、五建－地方自治体の関係では、両者は対立を顕在化させることなく、協調関係を形成・維持した。

この関係性は、通説的な出先機関観の想定とは異なるものである。すなわち、本事例は出先機関が本省の意向を体現するとは限らず、それゆえに中央－地方関係が中央省庁と地方自治体の二者関係にとどまらず、出先機関を含めた三者関係になっていたことを示している。

また、本事例は秋月説の想定とも異なっている。秋月説では、出先機関が地方自治体に対して劣位にあるために、地方自治体の方針に合った活動をすることを指摘している。しかし、本事例における五建は、地方自治体との間に対等な交渉を可能とする関係を構築し、その関係のもとで、地方自治体の方針に従うことを常態とせず、時には地方自治体の意向にそぐわない活動を展開していた。

では、なぜこのような関係が形成・維持されたのだろうか。とりわけ、なぜ五建と愛知県は協調的な中央－地方関係を形成･維持するに至ったのだろうか。本論文は、名古屋港をめぐる政策過程における両者の活動・関係性を分析し、この問いを明らかにすることを通じて、出先機関の行動様式とその規定要因を論じる。

[1] **本論文では、各港湾建設局について、この形式で略記する。**

第３節　本論文の構成

本論文は、記述的推論と因果的推論の二つの推論から成り立っている。記述的推論とは「一定の規則性あるいはパターンを発見する」ことであり、因果的推論とは「そのような規則性を発見した後、なぜそのような規則性が生じるのかを知ろうとする」ことである（真渕2009：16-17）。

具体的な論旨に引きつければ、記述的推論として五建と地方自治体の関係性を中心に中央－地方関係を記述し（第２章）、因果的推論として当該関係の形成・維持に問いを見出し、その解明を試みる（第３－４章）。そして、両推論によって、出先機関の活動および地方自治体との関係性を明らかにし、中央－地方関係論に新たな知見を加えることを試みる。

第２章　高度成長期の名古屋港整備

第１節　前史　―1950年代の名古屋港―

1950年５月31日、港湾政策を規定する法律として港湾法が公布・施行された。同法によって、地方自治体に港湾管理権が与えられたため、各地方自治体は、管理体制を整備するに至った。

1951年３月、名古屋港の管理主体として、愛知県・名古屋市の一部事務組合である名古屋港管理組合（以下、**管理組合**）が設置された。その制度枠組みは、県・市の影響力が対等であるように設計された[2]。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[3]。また、1964年に設立された北九州港管理組合は長続きせず、

[2]『名古屋港管理組合三十年史』序章。
[3]『第二港湾建設局のあゆみ』1451頁。

約10年後の1974年に解散している。

管理組合が安定的に設置・運用された背景には、愛知県知事・桑原幹根の意向がある。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、二点ある。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。桑原は名古屋港整備と並行して、農業・工業用水として愛知用水の整備に着手した上で、東海製鉄などの企業を誘致することで、重化学工業化による愛知県の発展を試みた。既述の通り、重化学工業にとって港湾は重要な施設であり、その誘致を試みる地方自治体には港湾整備が求められた。桑原もまた、名古屋港整備を、愛知用水整備や東海製鉄誘致と関連づけて理解し、重視したのである（桑原1979：163）。

ただし、名古屋港整備を担った主体は、自治体の首長や職員に限られない。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」状況にあった[4]。また、管理者たる首長も港湾の整備に関心はあったものの、名古屋港において彼らに対して細かく指示を出す時間がなかった（桑原1979：166）[5]。そのため、管理組合では専任の副管理者職を設置し、県庁・市役所の外部から人材を登用した。

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（後の四建）部長の前田一三を招聘し、1968年１月に体調の不安を訴えて辞職するまでの16年間、前田を副管理者として任用し続けた[6]。その背景には、桑原知事と前田副管理者が港湾整備について類似した考えをもっていたことがある。桑原知事は、前述の通り工業化による発展を志向し、産業界の基盤として社会資本を整備す

[4]「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。
[5]「前田さんと名古屋港」（『月刊名古屋港』26（７）、1977年）、９頁。
[6]『中日新聞』（1968年１月10日）。

ることに注力した。この方針は、時に産業界の偏重として批判を浴びたが、桑原はそれを意に介さず、むしろ工業開発が産業界のみならずより広い利益に結びつくと訴えた[7]。桑原にとって社会資本の整備とは、最終的に県民の福祉に還元されるものであった[8]。一方で、前田も類似した趣旨の発言をしている。前田によれば、「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っている（前田1968：131）。前田にとって工業港の整備とは、産業界よりも広い利益を捉えたものであった。したがって、桑原・前田の両者は、社会資本としての港湾整備（とりわけ工業港整備）の利益を、産業界よりも広い文脈で捉えていた点で共通していたのである。

こうした経緯によって、1950年代の名古屋港整備は、地方自治体が港湾政策を決定・実施する形で展開された。具体的には、桑原知事によって重要課題と位置付けられた名古屋港整備は、地方自治体から与えられた裁量の範囲内で、前田副管理者が辣腕をふるう形で進められた。そして、その中心は、桑原・前田がともに重要性を認識していた工業港整備であった。また、名古屋港では、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。加えて、運輸省が港湾管理権の港湾建設局への移管を試みた際には、名古屋市は大阪市などとともに反発の動きを見せた（林2010：144）。したがって、名古屋港は名実ともに、地方自治体が主導する形で港湾が整備されたと言える。

さて、地方自治体によって整備が進められた名古屋港の歴史は、愛知県・名古屋市にとってどのような意味を持つのだろうか。戦前・戦後と地方自治体が整備してきた史実は、地方自治体が主体的に管理をするための裏づけとなる。そのため、愛知県・名古屋市にとって中央省庁の介入に依存する動機付けは小さく、むしろ自律的な決定をする動機付けが大きくはたらくことになる。したがって、1950年代の前史は、高度成長期の名古屋港整備において、地方自治体

[7] 愛知県議会では、大企業を優先しているとの批判に対し、桑原知事が社会資本整備の恩恵は大企業に限られず県全体に行き渡ると答弁する場面が散見される。たとえば、「道路をりっぱにいたしましても、その道路は大企業だけの人が通るのではなくして、やはり県民すべての人が通るのでございます」（『愛知県議会会議録』1964年３月３日）。

[8] 『愛知県議会会議録』（1966年３月８日）。

が主体的に活動する背景の一つをなしていたと考えられる。

第２節　出先機関の設置・拡充　―1960年代前半の名古屋港―

第１項　伊勢湾港湾建設部の設置

1959年９月26日、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[9]。

復旧工事の後、必要となったのは今後の災害に対応するための防災事業である。名古屋港では高潮への対応が課題となり、高潮を抑える目的で、沖合に大規模な防波堤である高潮防波堤を築くこととなった[10]。また、この事業を実施するための組織として、1960年４月に二建名古屋港工事事務所（以下、**名港事務所**）が発足した。

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[11]。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[12]。この組織は、新たに設置されているものの、職員は二建出身者が70% を占めていた[13]。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[14]。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

---

[9]『名古屋港開港100年史』170-173頁。

[10]『名古屋港開港100年史』174-175頁。

[11] 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）。

[12]『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。

[13]『二十年史』９頁。

[14]『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。

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[15]。

しかし、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。ここで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狭い方が望ましい[16]。一方で、開口部を狭くすればするほど、船舶の航行には制約が生じる。そのため、開口部の計画は、防災面と機能面の矛盾を抱える難問であった。

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「せますぎる」との批判が寄せられた[17]。また、業界団体に加えて、名古屋商工会議所を中心とする大名古屋港振興会も、開口部を広げるように要望していた。

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[18]。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」が、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[19]。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[20]、入港・

[15] 幸野弘道「高潮防波堤に全力」(『月刊名古屋港』11（１）、1962年、16頁)。
[16]『名古屋港高潮防波堤建設資料　第２編』326頁。
[17]『日刊工業新聞』(1963年８月23日)。
[18]『中日新聞』(1964年１月14日)。
[19]『中日新聞』(1964年２月13日)。
[20]『日本海事新聞』(1963年１月８日)。

寄港する船舶も増加しており[21]、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[22]。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は重要な論点であり、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。

なお、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。その背景には、管理組合の協力要請があった[23]。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おり（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。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る[24]。

こうした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ることが可能である。すなわち、伊勢建は管理組合や業界団体との関係の中で、防災という価値に固執することなく、機能面に配慮し、本分を越えて補償交渉にもあたった。言い換えれば、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る姿勢を示したのである。

第２項　第五港湾建設局への昇格

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[25]。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。

この動きは、本来であれば愛知県・名古屋市にとっては望ましいものではな

---

[21]『日本海事新聞』（1963年12月７日）。

[22]『中日新聞』（1963年１月９日）。

[23] 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。

[24] 長谷川・前掲注（23）、22頁。

[25]『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）。

い。前述の通り、名古屋港は管理組合を中心に県・市が主体となって管理してきた港である。この点をふまえれば、防災対策に目処が立とうとしている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る[26]。

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[27]。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、反発する艀団体への対応などにあたったほか[28]、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[29]。

ただし、五建の行動および地方自治体との関係には、変容を見出しうる。1964年９月７日に完成した高潮防波堤は、所定の通りに開口部を広げることとなった。本来であれば、高潮防波堤は五建の所管であるため、五建が工事を行い、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、拡幅工事の必要性・将来的な移管予定から、五建の条件に応じるに至った[30]。この動きは、伊勢建時代とは対照的に、五建が管理組合に対して自らの意向を突きつけ、それを管理組合が受け止めたものと捉えられる。

したがって、五建設立後の五建と県・市は、高潮防波堤をめぐって相互の意向に沿った活動を展開していた。具体的には、五建は県・市の歩調に合わせて艀団体の対応を引き受けつつも、県・市に対して開口部拡幅工事の負担を求めている。対して、県・市は伊勢建時代と同様に、五建に難しい舵取りを任せつつも、五建の意向に沿って開口部拡幅工事の負担の肩代わりを決定した。

---

[26] 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。

[27] 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）。

[28] 『中日新聞』（1964年６月16日）、『中日新聞』（1964年８月２日）。

[29] 『名古屋港高潮防波堤建設資料』第１編、68頁。

[30] 『名古屋港管理組合議会会議録』（1965年１月19日）、『愛知県議会会議録』（1965年３月５日）、『日刊工業新聞』（1965年１月21日）。

すなわち、1960年代前半の名古屋港では、高潮防波堤の建設を通して、運輸省の出先機関である五建と地方自治体との間に、対等な交渉を可能とする協調関係が成立した。とりわけ、五建はこの関係において、地方自治体に親和的な側面を残しつつ、時に自らの意向を強調した活動を行うことが可能となった。

第３節　コンテナと広域行政の時代　―1960年代後半の名古屋港―

第１項　金城埠頭の整備

1960年代の名古屋港では、1950年代に注力された工業港整備に代わり、商港整備の必要性が認識され、議論が進められていた。その中心にあったのが、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[31]、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[32]。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、その整備が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本省もまた、中央省庁としての主導権を発揮し、埠頭整備にあたることを模索していた（林2010：第３－４章）。その手段は、事業団ないし公団形式の組織を設置し、当該組織によって埠頭を整備することであった。運輸省港湾局は、1963年８月、横浜・川崎・名古屋・神戸の四港を対象として、港湾公団によって船が停泊するライナーバースを効率的に整備するという構想を示した[33]。また、翌９月には、横浜・川崎・名古屋・神戸・門司の五港を対象として、その具体案であるライナーポート整備計画を発表した[34]。その後、同局はこの計画を発展させ、埠頭整備だけでなく管理・運営をも担う外貿定期船埠頭事業団の設置を模索するものの、横浜市が同事業団の港湾管理への介入を嫌って反対したため、公団方式へ方針転換した[35]。これらの動きは、

[31] 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。
[32]「十三号地埠頭利用構想試案」（『月刊名古屋港』14（１）、1965年）、15頁。
[33]『日本海事新聞』（1963年８月26日）。
[34]『日本海事新聞』（1963年９月23日）。
[35]『日本海事新聞』（1965年８月31日、９月22日）。

1967年の外貿埠頭公団設立として結実する。

管理組合は、運輸省本省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」と否定されている[36]。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[37]。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[38]。

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[39]、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[40]。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[41]。

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[42]、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ている[43]。

---

[36]『名古屋港審議会会議録』（1963年８月29日）。
[37]『中日新聞』（1965年８月３日）、『中部経済新聞』（1965年８月３日）。
[38]『日刊工業新聞』（1965年８月７日）。
[39] ただし、運輸省港湾局は神戸港のみに公団を設置することも視野に入れていた（『日本海事新聞』1965年10月19日）。
[40]『日本海事新聞』（1965年８月31日）。
[41]『中日新聞』（1965年９月１日）。
[42]『愛知県議会会議録』（1965年９月25日）。
[43]『名古屋港管理組合議会会議録』（1966年３月26日）。

したがって、金城埠頭の整備をめぐる運輸省本省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。運輸省本省が事業団・公団構想を明らかにして自らの存在感の顕示を試みたことに対して、管理組合はその動きを集権的なものと捉えて反発した。こうして、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のである。

一方で、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。その一例が、金城埠頭利用計画の策定過程である。金城埠頭利用計画は、五建と管理組合と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。

金城埠頭利用計画の策定過程において、五建と愛知県・名古屋市が対立している様子は見出しえない。前述の通り、運輸省本省と県・市との間では、運輸省本省の集権化の試みとそれに起因する対立点が顕在化していた。その点を考えれば、五建も運輸省本省と同様の選好を表出させたとしても不自然ではない。一方で、管理組合が五建の行動に不満を持ったとすれば、事業団・公団案に反発したように、明確に反発を表明したとしても不自然ではないはずである。ところが、当時の資料から、そのような場面は読み取れない。

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構造ではなかった。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[44]。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

[44]『金城埠頭利用計画書』、９頁。

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[45]。

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のである。

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「五港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[46]。

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[47]、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

[45]『金城埠頭利用計画書』、15頁。
[46]『中日新聞』（1966年５月15日）。
[47]『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）。

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[48]。

とりわけ、この審議会において、五建局長の伊藤甫が発言をしていない点は重要である。五建局長が同案のもととなった計画書の責任を負っている以上、その継承に不満な点があれば、彼には発言する動機付けがはたらくと考えられる。しかし、彼が管理組合の説明やその後の議論について言及することはなかった。もちろん、彼が発言しなかったからといって、ただちに五建が当該決定に不満を持っていなかったと結論付けることは早計であろう。たとえば、管理組合が事前に彼に接触し、合意を取り付けていた可能性は十分に想起される。ただし、仮に事前接触の時点で五建の意向によって管理組合案が修正を迫られたとすれば、運輸省本省と管理組合の関係において、新たな対立点として顕在化したとしても不自然ではない。すなわち、関係者の記録や報道などにおいて、五建および管理組合の関係者が、それぞれ相手方に対して何らかの不満を吐露しているであろう。ところが、筆者が確認しえた資料において、そうした痕跡は見当たらなかった。よって、五建は管理組合の裁断について、否定的に捉えていなかった蓋然性が高い。

一連の過程において、五建と管理組合は、相互に相手方がまとめた案の趣旨を尊重し、その路線を外れることなく金城埠頭利用計画を具体化してきた。すなわち、金城埠頭利用計画の策定過程とは、五建と管理組合が協働する政策過程であった。この過程において、五建は本省の方針を体現する姿勢をとっておらず、管理組合もまた五建に対して反発的な姿勢をとっていない。したがって、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対照的に、対立点が顕在化しない比較的良好な関係にあったと言える。

第２項　コンテナ埠頭の整備

1960年代後半、西洋世界で流行していた海上コンテナ輸送が日本へもたらされた。具体的には、アメリカのマトソン社が、太平洋岸－ハワイ航路での成功を背景に、日本でもコンテナ船の運行を試み、それを端緒に主要航路の本格的なコンテナ化が進んだ（日本港湾協会2007：第１編第４章）。コンテナ輸送とは、一定の規格に設定されたコンテナを用いることで、荷物の運搬を迅速かつ効率的に行う方法である。港湾において、船に積載されたコンテナをガントリーク

[48]『名古屋港審議会会議録』（1968年10月５日）。

レーンによって積み下ろす光景は今や当たり前となったが、当時の人々にとっては革新的なものであった。

運輸省は、この変化に対応して、公団の設置目的を商港埠頭の効率的な整備からコンテナ埠頭の整備へと改めた[49]。1966年８月31日、運輸省港湾局は緊急にコンテナ専用船用の埠頭を整備する必要性があり、その要請を充足するために外貿埠頭公団を設立するとして、財政を所管する大蔵省に対して予算を要求した[50]。そして、同局は中央政府内での交渉に難航しつつも、自民党三役の助力を得る形で、1967年10月に横浜港を中心に所管する京浜外貿埠頭公団と、神戸港を中心に所管する阪神外貿埠頭公団を設立した（林2010：第４章）。

本論文の舞台である名古屋港においても、コンテナ化への対応が模索された。1966年８月６日、管理組合は1968年までにコンテナ基地を建設する計画案をまとめた。当時の業界紙では、管理組合が同案を運輸省にはかった上で、名古屋財界と協力して基地誘致に力を入れる方針であると報じられている[51]。また、同９月７日には、名古屋港でのコンテナ輸送基地建設のための組織として、名古屋財界を中心に、名古屋港コンテナヤード建設推進委員会が発足した[52]。さらに、翌1967年２月には、管理組合が「コンテナ時代迎えた名古屋港」と題して、コンテナ基地の構想を広報している[53]。

しかし、運輸省港湾局にとって、中京地区はあくまでも京浜・阪神の次点という位置付けであった。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[54]、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[55]。

その背景には、コンテナ化以前の公団をめぐる構図がある。既述の通り、名古屋港における公団設置の保留は、①貨物の積み卸しという点で神戸・横浜に分があったこと、②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

[49]『日本海事新聞』（1966年７月16日）、「座談会《外貿埠頭公団発足の意義》」（『港湾』44（11）、1967年、24頁）。
[50]『日本海事新聞』（1966年９月１日）。
[51]『日刊工業新聞』（1966年８月７日）。
[52]「名港時事」（『月刊名古屋港』15（８）、1966年）、46頁。
[53]「広報なごや港（14）」（『中日新聞』1967年２月19日）。
[54]『日刊工業新聞』（1967年２月８日）。
[55]『日本海事新聞』（1967年２月８日）。

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）[56]。

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でき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[57]。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[58]、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[59]。

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[60]。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[61]、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[62]、その期待は見事に打ち砕かれた。

加えて、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って東京都との交渉が難航し[63]、用地買収交渉の合意後も建設費をめぐって東京都と対立した[64]。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[65]、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

---

[56]「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）。
[57]『名古屋港管理組合議会会議録』（1967年11月24日）。
[58]『日刊工業新聞』（1967年６月16日）。
[59]『中日新聞』（1967年７月８日）。
[60]『日本海事新聞』（1968年５月15日）。
[61]『日本海事新聞』（1968年５月21日）。
[62]『日本海事新聞』（1968年６月12日）。
[63]『日本海事新聞』（1968年３月12日）。
[64]『日本海事新聞』（1968年８月１日）。
[65]『日本海事新聞』（1968年10月19日）。

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のである。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[66]。

> 「せっかくできました外貿ふ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、そういたしますと外貿ふ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」

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る。海運業界は、公団設立に関して不満を抱えていた。具体的には、彼らは運輸省による事前の説明では、海運業界の負担は不要とされていたにもかかわらず、最終的には必要資金の４割を負担させられることになり、運輸省に騙されたと感じていた[67]。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[68]。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

---

[66]『名古屋港管理組合議会会議録』（1968年11月20日）。

[67]『日本船主協会20年史』、815-816頁。

[68] 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）。

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[69]。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のである。

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[70]。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[71]。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[72]、この懸念は現実味を帯びつつあった[73]。

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が[74]、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[75]、７月上旬に局長自らNCBを港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[76]。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案について「そんなことは考えられない」と一蹴した[77]。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のである[78]。

ここで重要なのは、運輸省がNCBに対する姿勢を硬化させている点である。

---

[69]『名古屋コンテナ埠頭十年史』44-45頁。
[70]『日本海事新聞』（1969年５月14日）。
[71]『日本海事新聞』（1969年５月21日、５月26日、５月27日）。
[72]『日本海事新聞』（1969年５月26日）。
[73] 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）。
[74]『日本海事新聞』（1969年５月30日、５月31日）。
[75]『日本海事新聞』（1969年６月21日）。
[76]『日本海事新聞』（1969年７月２日）。
[77]『中部経済新聞』（1969年８月19日）。
[78]『日本海事新聞』（1969年11月12日）。

運輸省が当初NCB案を認める可能性を示した背景には、国の統制を可能にするという前提条件がある。すなわち、NCB案が国による統制を拒むものであるとすれば、運輸省にとっては認めがたいということになるであろう。言い換えれば、管理組合や海運業界が、運輸省の統制に対して難色を示し、それゆえに運輸省は公団案に固執した可能性がある。

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[79]。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[80]。

> 「…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でございまして、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つくるということもどうか。」

また、紅村副管理者も、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、地域紙の取材に対してNCBについて「船社が自分たちでつくる－まことに当然」であり「本来の姿」と形容した[81]。この表現は、埠頭会社に海運業界が入ることについて、港が私有地になるとして批判した宮崎港湾局長の発言に対応したものと解釈することが可能である。

なお、紅村副管理者は後日談として、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[82]、「外貿埠頭公団よりは港湾管理者

---

[79]『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)。

[80]『愛知県議会会議録』(1969年７月２日)。

[81]『中部経済新聞』(1969年７月30日)。

[82]『名古屋港管理組合議会会議録』(1972年３月29日)。

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案を好んでいたのである。

したがって、管理組合は公団案やそれに固執する運輸省に対して良い印象を持っておらず、NCBについて運輸省が統制を試みた点には拒否反応を示した蓋然性が高い。そして、その背景には、より自律的なコンテナ埠頭整備を求める管理組合らの意向があったのである。

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のものとなった。この前後には、これまでの経緯を集約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[83]。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」と語っている[84]。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[85]。また、紅村副管理者は、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[86]。

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のである。

さて、上記のような経緯において、五建はどのような役割を果たしていたのだろうか。行政学の観点では、出先機関には現業機関として政策実施を担うだ

[83]『日本海事新聞』（1970年１月８日）。
[84]『日本海事新聞』（1970年１月12日）。
[85]『中部経済新聞』（1970年１月21日）。
[86]『日本経済新聞』（1970年１月23日）。

けでなく、自治体への監督や観察という役割を果たすことが想定される（金井1998：166）。本項で既述した通り、コンテナ埠頭をめぐる政治過程では、運輸省本省の集権化への試みに対して地方自治体が反発し、その中央－地方関係の間には対立が顕在化していた。この点を考えれば、当時の五建には管理組合や県・市の監督や観察という役割が期待されたとしても全く不自然ではない。

実際のところ、五建は運輸省本省からの圧力を受けていたようである。当時、五建企画課長を務めていた小沢栄は、「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にあって右往左往した」[87]ことを明かしている。この回顧からは、当時の五建が対立する両者の間で板挟みになっていたことがうかがえる。

しかし、当時の五建が地方自治体に対して本省の意向通りに強い統制を加える様子は見出せない。本論文でたびたび引用してきたように、管理組合関係者の運輸省本省に対する反発は、複数の資料において見出すことが可能である。仮に、五建が運輸省本省と同様の姿勢で管理組合に対して公団案を強いていたとすれば、それに対する不満とともに五建による統制が表面化しうる。ところが、そうした様相は見当たらない。

NCB 発足前夜、五建局長を務めていた伊藤甫の様子は、この点に親和的である。NCB をめぐる議論が佳境に入った1970年初め、地域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[88]。前述の通り、同時期の本省は依然として NCB を否定し、あくまでも公団に固執した主張を続けていた。その一方で、伊藤は公団に固執した主張を避け、NCB 成立の可能性をも念頭に置いている。すなわち、NCB をめぐる本省幹部と伊藤の姿勢には、一定の隔たりがあった。そして、五建局長としての伊藤には、地方自治体を監督・観察する様子を見出しえないのである。

では、当時の五建は、どのような活動を展開していたのだろうか。五建の活動は、主に埠頭整備に関する政策実施、および伊勢湾港構想の推進であった。前者については、五建も主体的に関与した計画のもとで、金城埠頭整備に伴う

[87]『二十年史』231頁。
[88]『中部経済新聞』（1970年１月11日）。

工事を展開していた。後者については、名古屋港をはじめとする伊勢湾内の港湾整備を広域的に計画する伊勢湾港構想の議論を、その中心となって進めていた。とりわけ、伊藤局長は五建の使命を後者のオーソライズ・実施にあると考えていたという[89]。そこで、次項では、後者の過程追跡によって、同時期の五建の活動および五建と地方自治体の関係性に迫る。

第３項　伊勢湾港構想

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のが伊勢湾港構想である。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[90]、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[91]。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[92]。

---

[89]『二十年史』207頁。

[90] 羽柴忠雄「伊勢湾港序説」(『月刊名古屋港』９（11)、1960年)、４-８頁。

[91]「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。

[92]「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。

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る。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[93]、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[94]。

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。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[95]。すなわち、この動き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[96]。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[97]。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

[93]「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。
[94]「名古屋港管理組合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）。
[95]『中日新聞』（1966年５月17日）。
[96]「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。
[97]『中日新聞』（1967年９月９日）。

織の発足に合意した[98]。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[99]。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。

したがって、五建はコンテナ埠頭問題への参入を回避する中で、1960年代前半からの課題であった伊勢湾港構想に着目し、同構想を進める上で中心的な役割を果たした。そして、その過程では税関とは対照的に、地方自治体に受け入れられる形で活動を展開した[100]。コンテナ埠頭をめぐって本省と地方自治体が対立する中にありながらも、五建と地方自治体の関係は、対立点が顕在化せずに良好に推移していたのである。

第４節　高度成長の終焉　―1970年代前半の名古屋港―

第１項　工業港から商港へ

> 「イカダ乗りも出来なくなった。船も早く腐る。”港の潮風”どころか、ドブのにおいがする。名古屋港の水が目に見えて黒くなっていく…」

1960年代後半、金城埠頭の着工・NCB 成立・伊勢湾港構想の再始動といった成果を残しつつあった名古屋港では、水質汚濁や大気汚染が顕在化していた[101]。そして、1970年には、公害・環境問題がより大きく報じられるようにな

[98]『中日新聞』（1967年９月18日）。
[99]「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）。
[100] 三重県知事の田中覚が伊勢湾開発協議会に出先機関をも包摂する姿勢を見せたことは、その点を裏づけるものと言える（『中日新聞』1968年11月12日）。
[101]『中日新聞』（1966年９月23日）。

り[102]、名古屋港を所管する各主体は対応を強く迫られることとなった。

その結果、1970年から1973年にかけて、管理組合は港湾整備の方針転換を進めるに至った。その方針転換とは、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[103]、廃油処理施設の建設など公害防止事業の充実を図った[104]。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[105]。

同時期に行われた二度の組織改編は、この変化を跡づける。1970年５月、技術部公害課が新たに設置された。同課は、公害行政に関する権限を持たない管理組合にありながら、水質の常時調査や公害発生調査資料の収集などを通じて公害問題に取り組む組織と位置付けられた[106]。杉戸市長によれば、この組織改編は「ひとつうんと本腰を入れてやろう」という[107]、管理組合による公害対策の本格化志向を示すものであった。その３年後の1973年、管理組合は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。この組織改編は、「港湾環境の整備と保全を一層強化するため実施された」ものであった[108]。

では、この変化に際し、五建はどのような役割を果たしたのだろうか。当時の五建の主な活動は、1960年代後半から続く金城埠頭整備のほか、伊勢湾大型水理模型（以下、**水理模型**）とポートアイランドの計画であった。これらの活動は、いずれも時流の変化の中で、地方自治体が抱えていた課題に対応していた。すなわち、五建の活動は、地方自治体による方針転換を支援するものとして作用した。

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

[102]『中日新聞』（1970年８月22日、８月28日）。
[103]『中部経済新聞』（1970年３月５日）。
[104]『中日新聞』（1970年６月８日、同６月20日、1972年３月23日）。
[105]『中日新聞』（1973年９月18日）。
[106]「広報なごや港（27）」（『中日新聞』1970年５月24日）。
[107]『名古屋港管理組合議会会議録』（1970年６月23日）。
[108]『中部経済新聞』（1973年４月15日）。

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[109]。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端緒として、翌1972年８月に建設が正式に決定し[110]、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[111]、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のは五建であった。たとえば、岐阜県の復命書では、幹事役である五建が、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[112]。

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、情報資源の面から支援する動きであったと言える。

一方で、ポートアイランドは管理組合の要望から生まれた、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。名古屋港において、従前は浚渫した土砂をそのまま臨海工業地帯の土地造成に用いていたが、工業港整備が後景に退く中で、こうした手法の持続可能性は次第に低減していった。そ

---

[109]「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）。

[110]『中日新聞』（1972年８月22日）。

[111]『中日新聞』（1972年12月９日）。

[112]「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）。

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[113]、管理組合はポートアイランドにその活路を見出したのである。

この構想について、五建は建設工事および設計を担った。ポートアイランドの場所は、当初より高潮防波堤の内側とされていたが、高潮防波堤が軟弱地盤のもとに建っていることをふまえて、防波堤と同様の工法をとることとした[114]。そして、設計に際しては水理模型の実験施設を活用し、実験によって得られた情報をもとに、ポートアイランド建設後の影響を検証した。具体的には、潮流の変化・水質汚濁・高潮防波堤の強度の三点について、悪影響が生じないことを確認した上で、着工に踏み切った[115]。

五建が担った水理模型・ポートアイランドの建設は、いずれも名古屋港を所管する各主体にとっての喫緊の課題に対応したものであった。そして、五建はこれらの事業を主体的に実施する中で、地方自治体の要望に応えつつ、彼らの政策決定を支援していた。すなわち、1970年代前半の五建は、これらの事業を通じて、地方自治体を後方支援する組織として機能していたのである。

第２項　高潮防波堤の移管

1970年代、五建は水理模型・ポートアイランドをめぐって地方自治体を後方支援した一方で、高潮防波堤の移管について管理組合の受動的な了承を取り付けた。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に対して消極的だった背景には、軟弱地盤に立つ高潮防波堤の沈下を不安視していたことがある。高潮防波堤は、本来は管理組合への移管を条件に作られており、開口部の拡幅後にはその手続きをと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[116]。

ただし、高潮防波堤の沈下については、既に外部機関の調査によって、問題

[113]『名古屋港審議会会議録』（1972年９月９日）。
[114]『中日新聞』（1974年３月20日）。
[115] 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。
[116]『日刊工業新聞』（1972年８月16日）。

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[117]。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[118]。

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のである。

では、管理組合が移管を了承せざるをえなくなった要因はどこにあるのだろうか。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があったために、移管を受諾したと説明している[119]。

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[120]。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[121]。

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[122]。沈下が取り沙汰される中で、高潮防波堤は十分に機能したのである。

したがって、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

117 『中日新聞』（1967年９月29日）。
118 『名古屋市会会議録』（1971年７月９日）、『名古屋港管理組合議会会議録』（1974年３月28日）。
119 『名古屋港管理組合議会会議録』（1973年６月22日、1974年11月20日）。
120 『中日新聞』（1972年９月17日）。
121 『中日新聞』（1972年９月16日）。
122 『中日新聞』（1972年９月17日）。

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のである。

第３章　地方自治体による中央－地方関係の形成・維持

第１節　地方自治体の状況

なぜ、愛知県は五建と良好な関係を形成・維持するに至ったのだろうか。本章では、この問いの解明を試みる。その論述に際して、本節では、愛知県と五建の協調関係における阻害要因を検討し、この問いの所在を浮き彫りにする。

第１項　名古屋港をめぐる県－市関係

まず、確認しておきたいのは名古屋港をめぐる県－市関係である。名古屋港は､愛知県･名古屋市の一部事務組合である管理組合によって管理されており、その政策過程には県・市がともに主体的に参加する余地があった。そのため、県－市関係は地方自治体と五建との関係を考える上で、検討しなければならない論点である。

当時の政策過程において、県－市関係は県優位で進められた。たとえば、名古屋港の管理について、杉戸市長は市による管理を理想としていながらも[123]、県に対してその意向を強く打ち出すには至らなかった。また、名古屋市会においては、名古屋市の自主財源の少なさを問う質問に対して、杉戸市長が県に対する市の立場の弱さを語る場面も見られた[124]。

こうした経緯のもとで、県優位の県－市関係において対立が先鋭化した場合には、地方自治体による港湾管理は不安定なものとなり、中央省庁の関与の余地が生じうる。たとえば、宮城県塩釜市の桜井辰治市長が「運輸大臣を囲む会」を利用して、宮城県が塩釜市に対して連絡することなく埋め立て工事を執行したとして、佐藤港湾局長へ「政府としても管理権の問題を考えてほしい」と訴えたことはその好例である[125]。また、地域開発政策において、中央省庁が地方

[123]『名古屋市会会議録』（1964年11月26日、1965年３月８日、1969年５月31日、同９月30日）。

[124]『名古屋市会会議録』（1964年３月６日、1968年11月29日）。

[125]『日本海事新聞』（1965年４月15日）。なお、当時の塩釜港は、宮城県の計画に仙台新港の工業港整備が盛り込まれたことで、企図していた工業港整備を断

自治体間の対立に介入する実例もあった。吉野川の開発では、香川県･愛媛県･徳島県が対立する状況の中で、それぞれの自治体に農林省・通産省・建設省が別個に助力し、対立を促進させるに至った（佐藤1962）。

しかし、名古屋港をめぐる県－市関係において対立が先鋭化することはなかった。県優位の県－市関係は安定的に推移し、管理組合も瓦解せずに存続したのである。この安定した県－市関係は、運輸省が名古屋港整備の政策過程へ介入する余地を狭め、本省や五建にとって一種の参入障壁として機能しえた蓋然性が高い。なぜ、地方自治体は安定した県－市関係のもとで、五建との関係を構築・維持するに至ったのだろうか。

第２項　桑原幹根と全国知事会

県－市関係で優位にある愛知県を捉えるにあたって、県知事を務めていた桑原幹根は重要人物である。桑原は官選知事を歴任した後、1951年以来６度の知事選を勝ち抜いて、24年間の長きにわたって公選知事職にあり続けた。すなわち、高度成長期の愛知県は、桑原とともにあったと言っても過言ではない。

桑原について考える上で重要なのは、全国知事会においても中心的な役割を果たしていたことである。1967年、東京都知事が務める慣例であった全国知事会長に就任したことは、その好例であろう。当時の地域紙では、桑原が「いままでも知事会の最長老としてまとめ役を買う機会が多く、その豊富な経験が好感をもって迎えられている」ことや、「これまでの慣例とか、地域にとらわれない限り、妥当な人選と見る向きが多い」ことが報じられている[126]。

桑原が全国的な文脈で着手した課題は、府県制維持であった。1960年代、地方制度改革の文脈で、府県合併や道州制の観点から府県制度の見直しがたびたび俎上にあげられた。それらの議論は、地方制度調査会において不決定へと方向付けられ、実現することはなかったが（大杉1991：第２章－第４章）、広域自治体の首長にとっては死活問題であり、彼らは府県の重要性を訴える必要に迫られた。桑原も例外ではなく、会長就任以前の段階で、既に広範な調整機能という観点から府県の意義を示す講演を行っている（桑原1962）。

会長就任後の桑原は、全国知事会を代表する立場で持論を展開した。たとえ

念させられるに至っていた（安達2015）。桜井市長は、この状況を背景として、塩釜市の港湾管理権問題を訴えたと考えられる。

[126]『中日新聞』（1967年５月１日、５月11日）。

ば、民主性・能率性・総合性という三つの観点から広域自治体の存在意義を主張する論考を公刊しているほか（桑原1968）、佐藤栄作首相が「第二の廃藩置県」と称して都道府県制度の再検討を公言した際には、首相に対して、知事への権限委譲と地方との関係緊密化を要望した[127]。加えて、1970年代に府県制廃止が浮上した際にも、同様に反対表明を行った[128]。したがって、桑原の会長在任中には、断続的に府県制廃止が俎上にあがったため、彼は折にふれて府県の重要性を主張する必要に迫られていたのである。

また、桑原は愛知県知事として中部圏を代表する立場も担っていたため、中部圏開発を展開する上でも、地方自治を声高に叫ぶことを強く求められた。中部圏開発は、地方自治体を中心とした計画策定に重点を置く点に特徴があった[129]。その主体となった協議会は中央省庁に対して地元案尊重を要望し、最低でも地元案の大筋を貫くという姿勢で交渉した[130]。当時の中央省庁では、この協議会の姿勢に対して「何となくやりずらい（原文ママ）感じ」があったという（NIRA 1996：上143）。

こうした制約の中で、桑原は少なからず地方自治の色彩を強調し、なおかつ中央政府による干渉に否定的な姿勢をとる必要があったと考えられる。事実、桑原は出先機関を集権化と関連づけて捉え、一般論として否定的な見解を示していた。たとえば、前述の論考では「府県に対する不信感に基づく国の地方出先機関の設置もしくは強化などは、行政の民主性という観点からは、是非排除しなければならない」と論じた（桑原1968：166-167）。また、県議会で中央集権化についての見解を問われた際には、出先機関とその強化を「非常に遺憾」と表現した[131]。

したがって、桑原は自らの立場に起因する制約ゆえに、出先機関との協調関係を打ち出すことは難しい状況にあり、一般論として出先機関への批判を公言していたと言える。この点をふまえれば、桑原政権下の愛知県が出先機関である五建との間に協調関係を形成・維持したことには、疑問の余地がある。果た

[127]『中日新聞』（1968年５月９日）。
[128]『中部経済新聞』（1973年10月18日）。
[129]『中日新聞』（1966年５月26日）。
[130]『中日新聞』（1968年４月４日、６月11日）。
[131]『愛知県議会会議録』（1969年３月６日）。

して、彼が批判するところの一般的な出先機関と、五建との違いは、どこにあったのだろうか。

第３項　富裕な愛知県

地方自治体は、どのような目的で中央省庁を頼るのか。このような問いを立てた場合、往々にして想起される答えは、財源や権限などの行政資源付与であろう。とりわけ、本論文が対象とする高度成長期は、中央－地方間で補助金をめぐる交渉が活発に展開された。すなわち、高度成長期には、地方自治体が財源としての補助金を求め、中央政府との関係形成・維持を試みる様相が少なからず見られたのである。

港湾政策もまた、その例外ではなかった。たとえば、港湾局長を務めた宮崎茂一は、「港湾管理者の財政の貧困」を背景に港湾事業費の過半を国が負担していることから、国の関与を「必然的」と指摘した（宮崎1964：12-13）。

しかし、愛知県は自他ともに認める富裕県で、財政面には少なからず余裕があり、地方交付税を受けない不交付団体であった。トヨタ自動車を筆頭に有力企業を複数擁する愛知県は、自主財源を多く得られる財政構造になっており、それゆえに地方交付税に頼らない政策決定が可能だったのである（桑原1979：425）。たとえば、地方自治の世界では、自主財源比率を地方自治体の自由度になぞらえた三割自治という用語があるが、愛知県下の新聞社や政治家は自県の状況を七割自治と表現していた[132]。

もちろん、いかに富裕な愛知県であっても、全ての事業を県の予算だけで処理することは困難である。そのため、愛知県も中央政府からの財源付与を視野に入れていた。

ただし、愛知県は財源調達先を中央政府に限定していない。具体的には、西南部の臨海工業用地造成に際して外債発行を検討したこと[133]、国民休暇村の建設に際して地元企業である名古屋鉄道からの寄付を検討したこと[134]、あるいは既述した海運業界と共にNCBを立ち上げた事例などが挙げられる。すなわち、愛知県は中央省庁のみならず、外債・地元企業からの寄付・全国的な業界団体

[132] 一例として、『中日新聞』（1970年２月13日）、『愛知県議会会議録』（1972年３月４日）。
[133]『名古屋港管理組合議会会議録』（1964年６月18日）。
[134]『愛知県議会会議録』（1968年３月26日）。

との官民協働といった複数の財源調達手段をも視野に入れていた。よって、愛知県は中央省庁に財源を求めることが不都合な場合には、中央省庁からの財源付与に固執せず、より望ましい方法を模索していたと考えられる。

加えて、愛知県は中央省庁からの財源移転に対して、慎重な姿勢を見せていた。県議会や市会では、県・市が地方交付税の交付を受けていないことについて、他の地方自治体に比べて行政資源が相対的に少なくなるという観点から、再考を促す質疑が為された[135]。しかし、この質疑に対して、各首長は肯定的な反応を示していない。たとえば、桑原県知事は、以下のように財源移転の増加を中央の支配強化と捉えて、地方交付税の交付に難色を示した[136]。

> 「富裕県でなくして地方交付税を受けるということでありますれば、それだけまた地方自治体としての資格を欠くことになるのでありまして…交付税をたくさん受けるというようなことでありますれば、それだけやはり中央の支配を受ける度合が強くなる」

こうした愛知県の方針は、名古屋港整備にも適用された。名古屋港の事業費における国費の割合は、相対的に小さいものにとどまった。具体的には、1964年度の名古屋港における事業費（10億5000万円）は、国と地方自治体がともに４億円を負担し、受益者が残る２億5000万円を負担する形で構成された[137]。この財源配分は、事業費の70% 程度を国費に依存していた神戸港（12億3900万円／17億6300万円）・横浜港（10億600万円／13億5000万円）とは対照的である。すなわち、名古屋港の財政状況は、宮崎茂一が「港湾管理者の財政の貧困」と表現するような中央省庁に強く依存したものではなく、むしろ地方自治体・民間企業が過半数を支弁する構造にあった。

したがって、愛知県は中央省庁の財源移転に集権化を読み取った際には、中央省庁への依存を避ける傾向にあったと言える。この点をふまえれば、本事例は補助金行政や相互依存のような通説的な構造では捉えがたい特徴を有してい

---

[135] 後述の例のほか、『名古屋港管理組合議会会議録』（1965年３月24日）、『名古屋市会会議録』（1973年３月８日）など。

[136] 『愛知県議会会議録』（1963年３月４日）。

[137] 松尾道彦「港湾審議会管理部会の設置」（『港湾』41（７）、1964年）、36頁。

る。すなわち、愛知県が五建との協働を選んだ要因は、通常想起されるような財源や権限などの行政資源とは異なるところにあったと考えられる。果たして、愛知県は五建に何を求めたのだろうか。

第２節　関係形成・維持の分析

第１項　港湾政策の専門性・技術

愛知県は、前述のように五建と連携しがたい状況であったにもかかわらず、なぜ五建と良好な関係を形成・維持したのだろうか。言い換えれば、愛知県にとって五建とはどのような点で、有用な存在だったのだろうか。

前章で記述した政策過程をふまえれば、その答えとして、港湾政策の専門性・技術が想起される。すなわち、専門的な知見や技術を要する港湾政策について、一地方自治体が担うことは難しく、愛知県は五建と良好な協調関係を構築・維持し、政策決定・実施において五建の助力を得たという仮説を指摘しうる。

1950年代から1970年代の名古屋港整備には、出先機関の専門性・技術が動員された場面を見出すことが可能である。まず、1950年代では、前田副管理者の登用が挙げられる。桑原県知事は専門性を有している人材を求めて、運輸省第四港湾建設部から前田を招聘した。そして、管理組合は前田副管理者の指導のもとで、工業港を中心に名古屋港を整備した。次に、1960年代では、高潮防波堤の設計・建設が挙げられる。高潮防波堤の設計・建設は、伊勢湾台風後の目玉となる防災事業であったが、その中心的な役割を果たしたのは伊勢建・五建であった。最後に、1970年代では、水理模型とポートアイランドが挙げられる。当時の五建は、情報資源を求める地方自治体の要望に応じて水理模型を計画した上で、その実験内容を専門的な見地から検討したほか、それを活かしてポートアイランドの設計も行っていた。

こうした活動の中で、地方自治体は五建の専門性・技術を評価していた。高潮防波堤の移管について、自らの技術不足を理由に消極的な姿勢を見せたことは、その好例であろう。また、金城埠頭の整備・伊勢湾港構想・水理模型の実験内容といった技術的な計画を伴う事業に際して、地方自治体が五建の案を踏襲していたことも、その一例として挙げられる。加えて、1960年代から70年代にかけて、管理組合も専門性・技術を獲得していたが[138]、それにもかかわらず、

[138] たとえば、杉戸市長は管理組合職員の専門性を理由に、県庁・市役所との人

管理組合は技術的な計画を必要とする場面で五建案を否定することなく、その方向性を容認していたのである。

また、五建自身も自らの長所を専門性・技術に求めている。たとえば、五建局長を務めていた寺西弘治は、高潮防波堤の完成時の発言で技術者を自称していた[139]。五建職員の青山正幸は、国直轄工事について、その正当性を「国が技術力を擁すること」に求める説明を行っていた[140]。

ただし、管理組合にとって、五建との関係を構築・維持する決定的な要因が専門性・技術にあると断定しえない。なぜなら、専門性・技術という観点で検討する場合、五建という選択肢は、他の選択肢との差別化を図ることが難しいからである。たとえば、伊勢湾台風を機に技術力を増した民間の地元業者と連携することで[141]、埠頭整備などの政策実施において必要な専門性・技術を調達することが可能である。また、港湾計画の策定など政策立案において専門性・技術を求める場合には､外貿埠頭公団の設置や運輸省の出向人事が有用である。とりわけ、外貿埠頭公団は、職員の多くを運輸省出身者が占めているため、五建と同等ないしそれ以上の専門性・技術を得ることが期待される。それにもかかわらず、管理組合は公団の設置に対して消極的な態度をとって反発し、運輸省本省との対立点を顕在化させるに至った。

したがって、愛知県が五建と良好な協調関係を形成・維持した決定的な要因は、専門性・技術ではない。すなわち、愛知県にとって五建の最大の存在意義は、彼らがもつ専門性・技術とは異なるものであった。

第２項　五建の行動様式

愛知県にとって、専門性・技術よりも有用であった五建の特長とはなにか。その答えは、五建の行動様式にあると考えられる。

前章で記述した通り、五建は地方自治体の意向に沿う形で活動した。具体的には、五建は、本省の意向を体現して地方自治体を監督・監視・統制するのではなく、むしろ地方自治体の要望に即して活動する傾向にあった。たとえば、

事交流に難色を示した（『名古屋港管理組合議会会議録』1970年６月23日）。

[139] 前掲注（28）。

[140] 青山正幸「港湾総論」（『月刊名古屋港』17（４）、1968年、30頁）。

[141]「座談会　大防波堤の建設を顧みて」（『月刊名古屋港』13（９）、1964年、35-50頁）。

高潮防波堤の建設では、組織が本来的に重視していた防災という価値に固執せず、管理組合や関係業界の求める機能面への配慮を見せたほか、漁業補償の交渉にも注力した。また、1960年代後半には、金城埠頭利用計画の策定・NCB設立・伊勢湾港構想において、地方自治体の要望に応えつつ主体的な役割を果たした。加えて、1970年代の水理模型・ポートアイランドなどの事業にも、この点は引き継がれた。

とりわけ重要なのは、地方自治体と五建の協調関係が、地方自治体と本省が対立する最中にあっても維持されていることである。1960年代を通じて、管理組合を筆頭に、地方自治体は、運輸省本省による公団を通じた埠頭整備への介入に反発していた。その理由は、地方自治体を中心とする名古屋港の管理が、公団によって損なわれると考えたためであった。運輸省の出先機関である五建は、通説的な出先機関観に基づけば、本省と同様に管理組合からの反発を受けたとしても不自然ではない。むしろ、五建は運輸省に対する批判の矢面に立たされる可能性すらある。しかし、五建は本省とは異なり、地方自治体との間に対立点を顕在化させずに、良好な関係を維持したのである。

このことは、裏を返せば、地方自治体は本省を自律的な港湾管理の阻害要因と捉えていた一方で、五建にはその可能性を見出していなかったと理解することが可能である。あるいは、五建にも本省と同様に、阻害要因となる可能性を見出しつつも、その度合いを相対的に低く捉えていたと考えられる。

実際に、前章で記述した通り、1960年代に埠頭整備をめぐる政策過程の中で、五建が地方自治体を監督・監視する姿勢は確認しえなかった。当時の五建は、むしろ地方自治体との対立に与することなく、本省とは異なる立場で良好な協調関係を形成・維持したのである。

ただし、五建が常に地方自治体の要望に応えていたとは言えない。その好例が、高潮防波堤の管理である。五建は、高潮防波堤の開口部を広げる工事に際して、本来は五建が負担するはずだった工費を管理組合へと肩代わりさせた。また、1970年代には高潮防波堤の移管に消極的な姿勢を見せた管理組合に対して、外部機関による調査を用いつつ、移管を了承させるに至った。

この種の動きは、名古屋港以外の港でも存在したと見られる。たとえば、同じ愛知県内の衣浦港での衣浦トンネル建設は、桑原県知事の意向に沿わない形で進められた。当時、半田市と碧南市を海上で結ぶにあたって、桑原知事は橋の建設を強く志向したが、五建は費用がかさむ点・地盤が悪い点を理由に、橋

ではなくトンネルを建設した[142]。

また、地方自治体の計画策定に際して、伊勢建・五建が影響力を行使する余地もあった。伊勢建局長の幸野弘道が、愛知県新地方計画について意見書を提出したことは、その一例である。意見書の趣旨は、総花的な計画策定を避け、論点を取捨選択するように説くものであった。とりわけ、商港整備については、「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、名古屋港を中心に計画策定すべきであることを述べている[143]。この意見書からは、伊勢建・五建が時に愛知県の政策決定にも影響力を行使していたことがうかがえる。

よって、五建は地方自治体の方針に合わせて活動する傾向の出先機関であった一方で、決して地方自治体の方針に従属していた組織ではなかった。そのため、自律的な港湾整備を志向する愛知県にとって、常に都合の良い存在であったとは言いきれない。

とはいえ、一定の専門性・技術を擁する組織の中では、五建は相対的に連携の取りやすい相手であった。特に、管理組合が懐疑的な視線を注いできた公団に比べて、五建が与しやすい相手であったことは想像に難くない。具体的には、運輸省本省による統制が効いている上、港湾管理権を付与される可能性もあった公団に対して、五建は管理組合の名古屋港管理に強く干渉する姿勢を見せていなかった。そのため、管理組合は、五建が自らの所管を傷つける危険性に乏しいと判断することが可能であった。

加えて、今一度、五建が地方自治体に歩調を合わせて活動していた場面に着目すれば、その時に五建が向き合っていた課題は、地方自治体にとっても喫緊の課題であった。高潮防波堤の建設は、伊勢湾台風という大災害の事後処理として重要な意味を持っていた。また、金城埠頭の整備や伊勢湾港構想は、コンテナ化や広域行政という時流に即した課題に対応していた。加えて、水理模型やポートアイランド構想もまた、高度成長のひずみに対する批判の盛り上がりを背景に企図された。すなわち、愛知県をはじめとする地方自治体にとって、

[142]『中日新聞』（1967年３月８日）、『二十年史』209頁。

[143]「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、1962年３月23日）。

これらの五建の活動は、時宜に即した後方支援となっていた。

したがって、愛知県が中央省庁やその機関と連携しがたい状況にもかかわらず、五建との良好な協調関係を形成・維持するに至った決定的な要因は、五建の行動様式にある。五建は時に地方自治体の要望にそぐわない活動を展開したものの、それでも総体的には地方自治体の方針に合った活動をする傾向にあったため、愛知県にとって公団などよりも有用な連携相手となりえた。それゆえ、愛知県は五建の存在を否定することなく、むしろ良好な協調関係を形成・維持するに至ったのである。

第４章　出先機関による中央－地方関係の形成・維持

第１節　出先機関の状況

前章において、愛知県が五建と良好な関係を形成・維持するに至った要因について、五建の行動様式から説明した。愛知県は、港湾政策に関する専門性・技術を有する組織の中でも、相対的に地方自治体の自律性を認めて活動する傾向にあったことから、五建との連携を志向したのである。

では、なぜ五建はそのような行動様式をとったのだろうか。本章では、この問いを明らかにするための手がかりとして、一仮説を提示する。その論述にあたって、本節では、五建の行動様式にとっての阻害要因を簡潔に検討し、問いの所在を浮き彫りにする。

出先機関は、中央省庁の下部機関として地方自治体とともに地方部での行政を担う存在であるため、その活動には中央省庁・地方自治体の両者との関係による制約を伴う。もちろん、省庁設置法や組織規程によって職掌を規定されており、出先機関にはその範囲を中心とした裁量行使が認められる。ただし、その裁量は無条件に認められていたものではない。

中央省庁の下部機関である五建が、中央省庁の方針から大きく逸脱した政策決定をすることは、決して容易ではない。事実、運輸省本省は五建に対して、要所では圧力をかけていた。NCB 問題をめぐって運輸省本省と地方自治体が対立する中で、本省が五建に対して指導を行っていたことはその好例である[144]。また、五建局長を務めた吉村眞事は、浚渫船・清流丸の使用料金を値下

[144] 前掲注（87）。

げして管理組合へ提供したところ、本省に「よけいなことをするな」という叱責を受けたことを語っている[145]。

一方で、出先機関は地方自治体の存在を無視しえない。資格任用制をとる日本の行政官僚制内の組織として編成される出先機関は、地方自治体とは異なり、選挙によって地域住民からの統制や支持を受けることがない（金井1998）。すなわち、出先機関は地域・地域住民との間に機能的・行政的な関係を結ぶ一方で、政治的な関係を結ぶには至らない（秋月2000：202）。そのため、出先機関は地域住民の理解を必要とする場面において、地方自治体と連携をとる利点を認識することになる。

とりわけ、港湾政策においては、港湾法によって地方自治体の港湾管理が規定されている。そのため、五建などの港湾建設局が港湾管理において影響力を発揮するためには、地方自治体の理解を得ることが有用である。たとえば、五建職員の青山正幸は、港湾施設の建設・改良について「国と管理者との協議がととのえば、当該工事を国直轄で実施出来る」と説明しているが[146]、この説明は、管理者たる地方自治体の同意抜きに直轄工事を施工しがたいという五建の認識を示している。

とはいえ、地方自治体が出先機関に対して、常に優越すると断定することは難しい。秋月謙吾は、所管地域を定義する難易度・制度的な安定を理由に、府県－出先機関の中央－地方関係において府県が主導権を握ると論じた（秋月2000）。しかし、実際の事例に照らし合わせれば、その指摘の妥当性は決して高いとは言えない。既述の通り、五建は地方自治体に歩調を合わせて活動した一方で、高潮防波堤をめぐる政策決定や衣浦トンネルの建設など、時に地方自治体の要望にそぐわない活動を展開した。すなわち、五建は地方自治体に対して一定の影響力を発揮し、対等な関係のもとで、時には地方自治体の方針に合わない政策決定を実現した。こうした動きを展開した出先機関は、五建に限られない。たとえば、四建は浚渫後の検査について、四建と熊本県がともに行うこととしたが、その背景には「四建が県のいわば下請けのような形にならないように」との配慮があったという[147]。

145『二十年史』216頁。

146 青山・前掲注（140）。

147『四建九十年のあゆみ』1672頁。

上記の点をふまえれば、五建が地方自治体との対等な関係のもとで、地方自治体の方針に合わせて活動する行動様式をとったことは自明ではない。なぜ、五建は当該行動様式を採ったのだろうか。

第２節　関係形成・維持の分析

本節では、五建の行動様式を明らかにするための手がかりとして、一仮説を提示する。具体的には、運輸省内部の位置付けが、五建の行動様式に影響を及ぼした可能性を指摘する。

出先機関は、中央省庁本省と地方自治体の中央－地方関係の中間に位置しているが、その位置付けが全国一律に設定されているとは限らない。中央省庁本省の内部で各出先機関の位置付けが異なっていた場合、その行動様式には一定の差異が生じうる。そのため、本論文において、運輸省内部での五建の位置付けを検討することには、少なからず意義があると考えられる。

出先機関の位置付けを検討する上で、一つの出発点となるのは、出先機関局長をめぐる人事慣行である。日本の行政官僚制は、給与に代表される一般的な労働者としての待遇や、政策の立案・実現のような職務に対する満足度ではなく、独特な昇進体系によって動機付けられた出世型人事管理の形式をとっている（原田2016：36-38）。そのため、人事慣行は官僚の行動を規定する一要素となっている。とりわけ、中央省庁の高級官僚は、「Up or Out（昇進するか、退官するか）」と形容される昇進をめぐる激しい競争にさらされており（稲継1996：第２章）、人事慣行には強い関心を持つ。したがって、出先機関局長の人事慣行は、局長自身の活動はもちろんのこと、当該組織全体の活動に影響を与えうる。

秋月謙吾も指摘しているように、出先機関局長という役職は、運輸省官僚の昇進にとって、きわめて重要なものであった（秋月2000：175）。港湾政策における最上位の役職である本省の港湾局長は、1955年から1983年にかけて、ほとんど二建ないし三建の局長から昇任していた（別表１）。

ただし、港湾建設局局長は、港湾局長への人事慣行の途上にある役職ばかりではない。当時、二建・三建を除く三つの港湾建設局の局長は、港湾局長への昇進が約束されていなかった（別表１）。そのため、五建を含む当該役職には、二建・三建局長と異なる動機付けがはたらいた可能性もある[148]。

[148] 当事者の回顧によれば、五建の雰囲気は穏やかなものであったという（『二十

五建局長退任後の役職を整理すると、港湾局長への昇任の途上にある役職（二建・三建局長および技術参事官）に異動した確率は低い一方、退任後に本省以外の組織で勤務した確率が高い（別表２）。具体的には、五建局長から直接に港湾局長をはじめとする本省幹部へ昇任した例は存在せず、他の役職を経て間接的に港湾局長へ昇任した例も15% にとどまっている一方で、五建局長経験者の85% は官界を去る・地方行政において港湾政策を担う道を選んでいる。

また、五建の人事慣行には、地方行政との結節点も存在した。五建局長退任後、過半数が官界を去った一方で、地方行政の業務を担った人物も一定数存在する。具体的には、他局に異動した上でその局の局長となった場合が19%、地方自治体の一部事務組合において副管理者となった場合が15% 存在した。すなわち、約３割の局長が退任後に地方において港湾政策にあたったのである。

たとえば、五建局長退任後に四日市港管理組合副管理者へと転じた伊藤甫は、在任中の業績が転職につながった人物である。具体的には、伊藤は三重県知事・田中覚の「こんご四日市港が伊勢湾に占める役割からみて、より広域的な視野から問題を処理できる人がどうしても必要」という考えのもとで、四日市港管理組合へと招聘された[149]。伊藤は広域港湾構想である伊勢湾港構想を五建の使命として注力した人物であるため[150]、適任であった。したがって、伊藤は五建という組織にあって、運輸省本省よりも地方自治体に歩調を合わせる活動の一翼を担ったことで、「港湾人として誠に喜びにたえない」（伊藤1983：98-99）経歴を辿ったと言えるであろう。

こうした地方行政との結節点のある人事慣行は、五建の活動にとって重要である。港湾局長への昇進が視野に入る二建局長や三建局長とは異なり、五建局長にとって現実的な異動先は本省ではなく、地方行政または民間であった。言うなれば、五建という環境は「Up or Out」というよりも、むしろ「Local or Out（地方行政に行くか、退官するか）」であった可能性がある。仮にそうであったとすれば、五建局長が二建・三建局長と比べて、地方自治体の動向を重視す

年史』220頁、234頁）。この様子は、他局よりも高い位置付けであることを自認して競い合っていた二建・三建（秋月2000：177-178）と好対照をなすように見受けられる。

[149] 『中部経済新聞』（1970年５月３日）。

[150] 前掲注（89）。

ることは不自然ではない。

上記の人事慣行を敷衍すれば、運輸省内部の出先機関に対する処遇の違いが、五建に対して一定の影響を及ぼし、その方針を地方自治体に親和的なものへと接近させた可能性を指摘しうる。

第５章　おわりに

第１節　本論文の成果

本論文は、高度成長期の名古屋港整備の事例分析から、政策過程における出先機関の活動と地方自治体との関係性について論じたものである。当該事例は、中央省庁の本省と地方自治体との関係、および中央省庁の出先機関と地方自治体との関係性が異なる点に特徴がある。具体的には、中央省庁本省と地方自治体が対立する中で、中央省庁の出先機関は本省とは異なる方針をとり、むしろ地方自治体に親和的な活動を展開した。そして、出先機関は本省とは対照的に、地方自治体との間に対等かつ協調的な関係を構築・維持した。本論文は、第２章でこのような事例の記述的推論を行った上で、第３－４章で因果的推論を試みた。

第２章では、1950年代から70年代前半にかけての名古屋港整備の政策過程を記述した。第１節で地方自治体が主体的に名古屋港を整備したことを確認した上で、第２節で地方自治体の自律的な港湾整備志向があったにもかかわらず、運輸省の出先機関である伊勢建・五建が順調に設置されたことを論じた。そして、第３－４節で、運輸省本省が地方自治体と対立した一方で、五建が地方自治体と対等な協調関係を形成・維持し、要所で地方自治体の意向に沿って活動する一方、時として地方自治体の方針にそぐわない形で政策を展開したことを明らかにした。

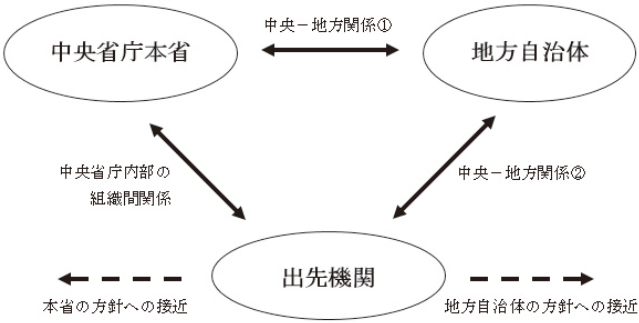
第３章では、愛知県が五建との連携を選択した要因について分析した。第１節で五建との連携における阻害要因を検討し、愛知県の五建との連携が自明でないことを確認した。そして、第２節では、その要因について港湾政策の専門性・技術および五建の行動様式という観点から検討し、後者がより決定的な要因となりえたことを指摘した。

第４章では、五建の行動様式を明らかにするための手がかりとして、一仮説を試論的に提示した。具体的には、出先機関局長をめぐる人事慣行から、五建

の行動様式が、運輸省内部の位置付けによる影響を受けていた可能性があると指摘した。

とりわけ、本論文の中心的な成果は、先行研究が見出しえなかった出先機関の様子を明らかにした点にある。本論文が明らかにした五建の活動と地方自治体との関係性は、先行研究の想定とは異なるものであった。出先機関を中央省庁本省の単なる下部機関と捉える通説的な出先機関観では、五建の地方自治体の方針に合わせた活動を理解しえない。一方、出先機関が府県よりも劣位にあるために府県の方針に合わせて活動するという秋月説では、五建が地方自治体との間に対等な交渉を可能とする関係を形成・維持し、時には地方自治体の方針に合わない政策判断に着手したことを説明しえない。

本論文の事例分析によれば、出先機関は本省や地方自治体の意向に従うことを常態とせず、状況に応じて両者との関係性を形成し、その関係のもとで一定の自律性をもって活動していた。戦後日本の中央－地方関係は、中央省庁と地方自治体の二者関係ではなく、中央省庁本省・同出先機関・地方自治体の三者関係として展開されていた。この点については、以下のように図示することが可能であろう。



第２節　本論文の課題

本論文は、上記の成果・含意を得た一方で、複数の課題点を残している。とりわけ、以下の二点を重要な課題として指摘しうる。これらの点については、稿を改めて論じたい。

まず、第一の課題点は、省庁内部における出先機関の位置付けを把握するこ

とである。本論文の第４章では、人事慣行に出先機関の位置付けの相違を見出し、それによって出先機関の行動様式が規定される可能性があると指摘した。しかし、この指摘は、あくまでも今後の研究の手がかりとして一つの可能性を提示したものにすぎない。当該位置付けと行動様式の関係を正確に論じるためには、運輸省の高級官僚の活動とその規定要因について、より掘り下げた分析をすることが求められる。この点は、今後の大きな研究課題である。

次に、第二の課題点は、出先機関の行動様式について、本省・地方自治体の動向とより深く関連づけて分析することである。各出先機関の行動様式は、どのような場面においても明瞭に立ち現れるとは限らず、本省・地方自治体と関わる中で、促進・抑制される可能性がある。その場合、同じ港湾建設局が所管する港湾であっても、政策過程の様相に差異が生じうる。

とりわけ、本省－出先機関関係の分析は、最大の課題といっても過言ではない。本論文の主眼は出先機関と地方自治体の関係にあるため、当該関係を詳述していないが、出先機関とその活動を考える上で、本省の動向は重要である。

この課題を解決する上で、手がかりとなるのは、運輸省港湾局の高級官僚が有していた独自の論理である。秋月謙吾は竹内良夫の回顧を引用して、彼らの「何もないところへ港を作って産業基地にしよう」という「港屋の願望」が政策に結びついた可能性を指摘した（秋月2000：176；竹内1977：92）[151]。

本論文の事例に関連づければ、当該論理にとって名古屋港が重要ではなかったため、本省が五建に対する統制を徹底させなかったと理解しうる。すなわち、地方自治体による整備の進んでいた名古屋港は、開発余地が大きく残されておらず、「願望」を十分に満たさないため、五建の方針が本省によって許容・促進されたという説明が可能である。

したがって、一次資料をもとに上記の論理へ接近することで、運輸省港湾局の地方行政に対する活動の実態を把握することが可能となる。ひいては、本省－出先機関関係の分析という課題を解決し、戦後日本の政府間関係についても、より深く理解することが可能となるであろう。

---

[151] なお、この「願望」については、複数の港湾局幹部によって言及されている。たとえば、栗栖義明の発言（「＜座談会＞運輸省港湾局　新旧局長に聞く」『港湾』49（８）、1972年、72頁）、宮崎茂一の発言（「＜座談会＞甦える大地」『港湾』48（３）、1971年、40頁）、および吉村眞事の発言（吉村1981：60）はその好例である。

謝辞

本稿の執筆に際して、以下のご支援をいただいた。第一に、複数の先生方および匿名の査読者より、的確かつ有益なご指摘をいただいた。第二に、名古屋港管理組合ならびに複数の図書館・公文書館において、貴重な資料を拝読させていただいた。第三に、北海道大学大学院法学研究科・野村真紀記念基金より研究助成を拝受した。お世話になった方々に、この場を借りて、深い感謝の意を申し添える。

参考文献

【公刊文献】

・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）。
・安達宏昭（2015）「戦前・戦後の国土開発と塩釜　－港湾を中心に－」（『国史談話会雑誌』（56）、東北大学国史談話会）。
・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）、ぎょうせい）。
・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）。
・市川喜崇（2005）「道州制・都道府県論の系譜」（日本地方自治学会『道州制と地方自治』敬文堂）。
・市川喜崇（2012）『日本の中央－地方関係』法律文化社。
・井出嘉憲（1972）『地方自治の政治学』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。
・稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
・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。
・内山融（2007）「事例分析という方法」（『レヴァイアサン』（40）、木鐸社）。
・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。
・大原光憲・横山桂次（1965）『産業社会と政治過程－京葉工業地帯』日本評論社。
・金井利之（1998）「空間管理」（森田朗『行政学の基礎』岩波書店）。
・河中二講（1967）「『地域政策』と地方行政」（『年報政治学1967』岩波書店）。

・北村亘（2007）「中央地方関係の理論的分析へのいざない」（『レヴァイアサン』（40）、木鐸社）。
・北山俊哉（2015）「能力ある地方政府による総合行政体制」（『法と政治』66（１）、関西学院大学法政学会）。
・木寺元（2012）『地方分権改革の政治学』有斐閣。
・清野馨・紅村文雄（2000）「わが国における外貿埠頭経営の歴史的変遷とその評価について」（『港湾経済研究』（39）、日本港湾協会）。
・桑原幹根（1962）「府県行政における調整の機能と組織について」（『自治研究』38（６）、良書普及会）。
・桑原幹根（1968）「府県のあり方とその課題」（自治省『地方自治法二十周年記念　自治論文集』第一法規）。
・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。
・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。
・佐藤竺（1962）「吉野川総合開発の現状と問題点」（『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。
・曽我謙悟（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）。
・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）。
・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（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
・西尾勝（2001）『行政学』有斐閣。
・日本港湾協会（2007）『新版　日本港湾史』成山堂書店。
・林昌宏（2010）「港湾整備における行政の多元化とジレンマ　－外貿埠頭公団を事例に」（『年報行政研究』（45）、ぎょうせい）。
・林昌宏（2015）「中間自治体間の公共投資をめぐる競合とその帰結」（『常葉法学』２（１）、常葉大学法学部）。
・原田久（2016）『行政学』法律文化社。
・前田一三（1968）『港を眺めて』月刊名古屋港刊行会。

・真渕勝（2009）『行政学』有斐閣。
・宮崎茂一（1964）『港湾計画』海文堂。
・村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会。
・村松岐夫（1994）『日本の行政　活動型官僚の変貌』中央公論新社。
・森田朗（1988）『許認可行政と官僚制』岩波書店。
・NIRA（1996）『戦後国土政策の検証』全国官報販売共同組合。
・S. R. リード（1990）『日本の政府間関係　―都道府県の政策決定―』木鐸社。

【新聞】

・『中日新聞』（国立国会図書館所蔵）。
・『中部経済新聞』（国立国会図書館所蔵）。
・『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）。

【機関史・機関誌など】

・『官報』大蔵省印刷局。
・『港湾』日本港湾協会（国立国会図書館所蔵）。
・『月刊名古屋港』名古屋港管理組合（愛知県立図書館・名古屋港管理組合所蔵）。
・『第二港湾建設局のあゆみ』運輸省第二港湾建設局、1993年。
・『名古屋港管理組合三十年史』名古屋港管理組合、1984年。
・『名古屋港開港100年史』名古屋港管理組合、2008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。
・『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。
・『日本船主協会20年史』日本船主協会、1968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。

【その他、未公刊資料】

・伊藤甫（1983）『港と共に』四日市市図書館所蔵。
・吉村眞事（1981）『地域の発展における港湾の役割』名古屋市鶴舞中央図書館所蔵。
・『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。
・『伊勢湾港関係綴』名古屋市市政資料館所蔵。

・『伊勢湾総合対策協議会　昭和46年度』岐阜県歴史資料館所蔵。
・『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。
・『金城埠頭利用計画書』国立国会図書館所蔵。
・『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。
・『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。
・『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』運輸省伊勢湾港湾建設部、1962年、大阪市立大学都市問題資料センター所蔵。
・『名古屋市会会議録』名古屋市市政資料館所蔵。
・『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』運輸省第五港湾建設局、1967年、名古屋大学附属図書館所蔵。

【別表１.】1955年から1983年までの港湾局長をめぐる人事慣行

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

【別表２.】五建局長の人事慣行

代	氏名	在任期間	その後の役職	慣行
1	坂本　信雄	1961.4.1 ～ 1961.4.20	※二建局長との兼任；任期終了後、港湾局長。	⑤
2	幸野　弘道	1961.4.21 ～ 1964.4.1	辞職。	②
3	寺西　弘治	1964.4.1 ～ 1966.7.28	二建局長を経て、外貿公団理事。	③
4	尾崎　重雄	1966.7.29 ～ 1967.10.10	四建局長。	③
5	伊藤　甫	1967.10.11 ～ 1970.5.1	辞職、四日市港管理組合専任副管理者へ。	④
6	橘高　俊二	1970.5.1 ～ 1972.12.1	辞職。	②
7	原口　好郎	1972.12.1 ～ 1973.8.31	三建局長などを経て、名古屋港管理組合専任副管理者。	④
8	原田　修	1973.8.31 ～ 1974.12.1	一建局長。	③
9	和田　善吉	1974.12.1 ～ 1976.7.16	辞職。	②
10	吉村　眞事	1976.7.16 ～ 1978.10.1	二建局長を経て、港湾局長。	⑤
11	西村　俊之	1978.10.1 ～ 1980.4.1	辞職。	②
12	西村　一男	1980.4.1 ～ 1981.6.10	辞職。	②
13	藤野　愼吾	1981.6.10 ～ 1983.7.15	港湾局技術参事官を経て、港湾局長。	⑤
14	飯島　昭美	1983.7.15 ～ 1984.9.17	三建局長を経て、四日市港管理組合専任副管理者。	④
15	勝部　弘	1984.9.17 ～ 1985.12.16	辞職。	②
16	森平　倫生	1985.12.16 ～ 1987.2.1	二建局長。	③
17	富田　勇	1987.2.1 ～ 1988.11.10	辞職。	②
18	鈴木　庄二	1988.11.10 ～ 1990.6.1	辞職。	②
19	櫻井　正憲	1990.6.1 ～ 1992.4.1	辞職。	②
20	新井　洋一	1992.4.1 ～ 1993.4.1	辞職。	②
21	江口　肇	1993.4.1 ～ 1994.7.18	辞職。	②
22	木本　英明	1994.7.18 ～ 1996.4.1	港湾技術研究所長を経て、港湾局長。	⑤
23	早田　修一	1996.4.1 ～ 1997.4.1	辞職。	②
24	黒田　秀彦	1997.4.1 ～ 1998.6.23	二建局長。	③
25	中村　豊	1998.6.23 ～ 1999.7.13	辞職。	②
26	佐藤　清	1999.7.13 ～ 2000.6.30	三建局長を経て、四日市港管理組合専任副管理者。	④
27	村田　進	2000.6.30 ～省庁再編	中部地方整備局副局長、局長。	②

			（件数）	（比率）
1	人事慣行①	「五建」局長の任期終了後、本省港湾局長に就任する。	0	0%
2	人事慣行②	「五建」局長の任期終了後、官界を去る。	14	52%
3	人事慣行③	「五建」局長の任期終了後、他局の局長を務めた後、官界を去る。	5	19%
4	人事慣行④	「五建」局長の任期終了後、地方自治体の副管理者を務める。	4	15%
5	人事慣行⑤	「五建」局長の任期終了後、特定の役職を経て、本省港湾局長に就任する。	4	15%