



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	港湾をめぐる中央：地方関係と政策過程の行政史 戦後復興・高度成長期日本の現場行政を中心に〔論文内容及び審査の要旨〕
Author(s)	山田, 健
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(法学)
Dissertation Number	甲第15098号
Issue Date	2022-06-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/86664
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Type	doctoral thesis
File Information	Yamada_Ken_abstract.pdf, 論文内容の要旨



学 位 論 文 題 名

港湾をめぐる中央―地方関係と政策過程の行政史
戦後復興・高度成長期日本の現場行政を中心に

学 位 論 文 内 容 の 要 旨

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

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

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

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

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

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

第三に、地方自治体は出先機関の動向に対して戦略的に対応した。国の統制下にあつて、地方自治体が施政方針を実現するためには、現場でともに政策を担う立場にある出先機関との関係構築が喫緊の課題となるからである。行政資源が相対的に豊かな大都市の場合、地方自治体は個別事業の専門性と県政・市政を俯瞰する総合性とを兼ね備えた体制を用意することが可能である。そのため、大都市自治体は、出先機関が中央主導型の行動様式を通じて国の政策指針を現場へと持ち込む場合にはそれを抑制し、地方後方支援型の行動様式を通じて地方の施政方針を後押しする場合にはそれを推進力として利用しうる。他方、行政資源が相対的に豊かではない中小都市の場合、地方自治体が専門性と総合性を兼ね備えた体制を用意することは容易ではない。個別事業に特化した行政能力を有する出先機関は、中小都市にとって頼もしい存在である。よって、中小都市自治体は、出先機関が中央主導型の行動様式を展開する場合には当該事業を彼らに任せて後景に退き、出先機関が地方後方支援型の行動様式を展開する場合には地方自治体が前面に出るとともに、その地域にあった事業の進め方を出先機関とともに模索しうる。

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

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

本論文の構成は、以下の通りである。第一章では、先行研究をふまえて問題を提起した上

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