



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_review.pdf, 審査の要旨



学位論文審査の要旨

博士の専攻分野の名称 博士（法学） 氏 名 山 田 健

審査担当者	主 査	教 授	山 崎 幹 根
	副 査	准教授	村 上 裕 一
	副 査	准教授	前 田 亮 介

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

本論文は港湾政策にあらわれる中央－地方関係および港湾建設を中心とした政策過程の特質を明らかにすることを目的としている。中央－地方関係に関する先行研究は、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も地方自治体が自律的に政策を決定してきた実態を明らかにしてきた。他方、先行研究ではどのような場面で集権あるいは分権が前面に出るのかの要因が解明されておらず、いっそうの考察を進める必要がある。こうした研究動向を踏まえた上で、本論文は先行研究とは異なり、全国的な政策を担う行政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、ほとんどの政策分野において、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。

そこで本論文は、中長期的な事例研究を通じて下記四点の事実を明らかにすることにより、現代日本における新たな中央－地方関係の構図を明らかにした。第一に、中央省庁と地方自治体の双方が、法制度の形成過程において意向を反映させるべく影響力を行使し、形成された法制度をそれぞれに都合の良い形で運用した。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、一定の制約がありつつも自律的に活動した。

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、現場と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。

一連の考察を通じて中央―地方関係における出先機関と地方自治体の行政活動が全国的な政策を形作った構図を明らかにすることにより、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る新たな解釈を提示した。特に、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すとともに、開発政策過程では現場由来の専門性をもとに、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ることを明らかにした。

本論文の意義は、第一に、必要性が指摘されつつも本格的な考察が行われてこなかった国の出先機関に関し、その二重の役割、すなわち、中央省庁の代理人としての位置づけとともに、地方自治体の利害を代弁する双方の行動に注目し、研究対象を複眼的な視点から考察している点に表れている。そして出先機関が、中央省庁が決定した政策を単に地方で執行するという従属的な役割に止まることが自明ではなく、また、地方自治体との協調が常態であるわけでもなく、独自性を有し能動的に活動するという、政策過程を理解する上で無視できない重要な役割を担う行政組織であることを、説得力を持つ形で論証している。第二に、行政学において出先機関研究が今日まで発展しなかった大きな要因として資料上の制約があったが、本論文の執筆に際し、筆者は全国各地に赴き、一次資料の調査、収集に独自の工夫を凝らし、その問題に対処した。具体的には、従来まで顧みられることの少なかった業界新聞、未刊行資料、港湾管理組合や地方自治体議会の議事録を丹念に収集、分析することによって、地方湾建設局が港湾整備に関する諸政策を形成、執行する過程で、独自の意思を持って行動してきた実態を詳細に明らかにすることに成功している。第三に、単一の事例から導き出される解釈に止まることなく、出先機関が主導して政策決定に至る場合、逆に地方自治体が独自性を発揮する形で政策決定に至る場合など、複数の政策決定事例を類型化し、それぞれの違いを生じさせる諸要因を考察し明示することによって、より丁寧な考察を行っている。具体的には、修士論文で扱った名古屋港から横浜港、鹿島港、三河港と考察対象を広げることにより、それぞれの政策決定過程にあらわれる出先機関と地方自治体の特質を規定する要因を明らかにしている。

一方、課題として、第一に、本論文により得られた結論が理論面、実証面においてどこまで一般性を持ちうるのかを明確にする必要がある。具体的には、一次資料を活用し、出先機関と地方自治体との対立と協調が繰り返される政策過程を考察できたのは、戦後から高度成長期という時代と港湾建設という政策課題に大きく依拠しているのでないか、本論文から得られた知見がそれ以降の時代、あるいは他省の出先機関において適用可能であるのかが問われる。この点に関し、筆者も本論文の検討事例の特殊性を認識しており、今後研究を発展させる際には、政策分野別の特性を踏まえた出先機関の考察が求められる。第二に、本論文では出先機関の行政組織としての特徴を解明する際に、能率と民主的統制の概念に着目し、港湾法の形成や日本においてポートオーソリティの設立が見送られた過程を考察しているが、同概念の理論面の理解を一層深めるとともに、地方自治体を含めた中央―地方関係を対象とした考察へと展開させる必要がある。また、全体を通じて厳密性を欠く表現が散見される点が指摘された。

以上、本論文には幾つかの課題が指摘されるものの、博士論文としての水準を満たしており、改善点は本論文が刊行されるまでの間に補足、修正が可能であると判断し、審査担当教員全員の総意として合格とする結論に至った。