

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 18 日現在

機関番号：33801
 研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2015～2016
 課題番号：15K16991
 研究課題名(和文) 地方分権の進展による影響とその方向性についての研究 - 日蘭の港湾整備事業を中心に

 研究課題名(英文) The Research on the Impact of Progress of Decentralization Reform and its Direction - The Case Study of Port Development in Japan and the Netherlands

 研究代表者
 林 昌宏 (Hayashi, Masahiro)

 常葉大学・法学部・講師

 研究者番号：00632902
 交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：近年、地方分権改革をめぐる議論が盛り上がりを見せている。しかし、それがどのような帰結を導くか不透明な点も多い。そこで本研究は、地方分権が進展することによって、政府間関係や政策帰結はどのような影響を受けるのかという点を地方政府と中央政府のパフォーマンスの変化に着目しながら明らかにする。

本研究では、地方政府が実施主体となっている港湾整備事業を分析対象とし、日本とオランダのそれに注目した。分析を通じて、地方分権をめぐる地方政府の新たな取り組みやロッテルダム港における港湾管理の新しいあり方と、わが国が参照すべき点を明らかにした。そして国土政策のあり方などの将来的な研究課題の発見にも繋がった。

研究成果の概要(英文)：In recent years, debate on decentralization reform has been continuing in Japan. But no one knows its outcome of the future. Therefore, this research tries to clarify how the progress of decentralization reform influence intergovernmental relations and policy decision.

In order to achieve the aforementioned objectives, this research analyzes the port development project. This project is basically taking on the responsibility by local governments in European countries, Japan and U.S.. And this case study focuses on some ports of major cities in Japan and the port of Rotterdam in the Netherlands which is the largest scale at European region. From the results of analysis, this project points out some knowledge and new movement concerning decentralization reform in Japan. And it also clarifies the progressive approach of local autonomy and port administration in the Netherlands. Finally, future research agenda is international comparison of the national land policy or reconstruction policy.

研究分野：政治学

キーワード：地方分権 政府間関係 政策帰結 地方自治制度 港湾整備事業 欧州の港湾 国土政策 防災・減災対策

1. 研究開始当初の背景

近年、道州制の導入や大阪都構想をはじめとして、地方分権改革をめぐる議論が盛り上がりを見せている。こうした改革によって、中央集権の行き詰まりや政治的閉塞状況を打破することが可能となり、行政サービスの効率化や行政コストの削減が図られるといった主張が見受けられる。しかし、これらはあくまでも「楽観的」な予測にほかならない。地方分権の進展が、どういった政策帰結を導くか、あるいは政府間関係をどのように規定するか、不透明な点は多いのである。たとえば、中央政府から地方政府への権限移譲が実現したイギリスでは、必ずしも地方政府が独自性を発揮できているとは限らないといった報告(山崎[2011])があり、2014年9月には住民投票でスコットランドの独立の是非が問われた。

こうした状況のなかで、筆者は一つの問いを考えるようになった。それは、地方分権の進展によって、権限を獲得する地方政府と、それを喪失する中央政府のパフォーマンスが、それぞれどのように変化するのか。そして、それによって垂直的・水平的な政府間関係や政策帰結が、いかなる影響を受けることになるか、ということである。

このように考えたのは筆者が、これまで日米欧ともに地方政府が実施主体となっており、地方分権的な事業として位置づけられる港湾整備事業を分析対象にしてきたためである。日本については、GHQによる占領改革により、1950年に港湾法が制定され、地方政府が港湾管理者となった。ただし、わが国では、財政負担、物流の国際競争の激化といった理由から、2010年の国際コンテナ戦略港湾政策やクルーズ船の誘致政策の採用をはじめとして、事業が中央政府(国土交通省)の主導によって実施されつつある。これに対して米国や欧州は、20世紀初頭から港湾の所在する地方政府(州や市)が港湾公社を設立して、それに港湾の整備・管理運営を委託し続けているほか、近年ではオランダ・ロッテルダム港のように一部の港湾公社で組織を民営化(株式会社化)する動きも見られる。

筆者は、日本や欧米の港湾整備事業を調査するにつれて、港湾整備事業をめぐる基本的な制度は日米欧で類似しているにもかかわらず、なぜ日本では(再)集権化へと向かい、欧米では地方分権的なシステムを維持・強化できているのかについて強い関心を抱いた。さらには、先進諸国で半世紀から1世紀という長期にわたって地方分権的な制度が維持されている港湾整備事業を分析対象とすることで、地方分権の進展が及ぼす影響や、それによって生じる問題点を様々な視点から検討し、克服すべき課題を明らかにできるのではないかと考えたのである。

参考文献

・山崎幹根[2011]『「領域」をめぐる分権と統合 - スコットランドから考える』岩波書店

2. 研究の目的

上述した背景を踏まえて本研究は、地方分権が進展することによって、政府間関係や政策帰結はどのような影響を受けるのかという点を、地方政府と中央政府のパフォーマンスの変化に着目しながら明らかにする。

そのために本研究では、地方政府が実施主体となっている港湾整備事業を分析対象とし、日本とオランダのそれに注目する。日本については主として東京や大阪、名古屋などの大都市圏の港湾を、分権的統一国家(中央政府、州、市町村で構成)であるオランダについては、主にヨーロッパ最大の港湾であるロッテルダム港を取り上げることにした。

3. 研究の方法

本研究では、日蘭の港湾整備事業を分析対象として、2つの研究課題を設定した。

(1) 地方分権の進展が政府間関係・政策帰結に及ぼす影響の分析

地方政府は、どのような政治的・社会経済的背景のもとで権限を拡大し、それをいかなる意図をもって活用していくことになるのか。また、その際には、権限を喪失する側である中央政府や、超国家組織が、どのような行動をとろうとするのか。こうした動きを経て、地方政府と他のそれらや中央政府、超国家組織との間には、どのような関係が築かれるのか。そして、それは政策帰結に、いかなる影響を及ぼすことになるのか。これらを明らかにすることを目指す。

(2) 地方分権のネクスト・ステップについての検討 - 現状維持・さらなる分権化・再集権化の視点から -

地方分権が一定程度進んだところで、地方政府あるいは中央政府がパフォーマンスや指導力のより一層の向上を志向した場合に、それはどのような方向(ネクスト・ステップ)へと向かうのであろうか。これについては、現状維持、民営化をはじめとするさらなる分権化、集権への回帰(再集権化)という3つの視点から、地方政府・中央政府の政策選好や利益を中心に分析することを試みる。

以上を明らかにするため筆者は主に、わが国や欧米の地方分権化、地方自治制度(大都市制度を含む)、政府間関係論、オランダの

地方自治制度、ロッテルダム港をはじめとする欧州の港湾の整備・管理に関する文献・論文・資料の収集、分析に努めた。

4. 研究成果

本研究で得られた知見は、現在のところ以下のとおりである。

第1に、制度配置が中央集権的か地方分権的かに関わらず、地方政府が他のそれらと横並びや競合しようとする性質や、利益の維持・拡大を志向する動きが時代を超えて共通している点を、わが国における大災害（過去の三つの大震災）で被災した港湾の復旧・復興を事例に明らかにした。また、これらの競合と、その帰結は、中央政府、権限、利益に左右されやすいという性格も備えていた。たとえば、1923年に発生した関東大震災では、被災した横浜港の復旧と東京港の大規模化をめぐり、横浜市と東京市が内務省を間に挟んでの対立を繰り返している。

ただし、制度配置が異なっているにもかかわらず、中央政府（事業を所管する省）は、中心的かつ多面的な役割を担わざるを得ないのである。これについて換言するならば、近年の「地方分権」推進の議論、すなわち地方政府の権限や役割を増大させることが、大災害の発生をはじめとする非常時において、いかなるメリットやデメリットをもたらすのか。あるいは中央政府が、非常時においても競合する性質を備えている地方政府を、いかにしてコントロールしていくのか。わが国が将来的に、より積極的な地方分権を推進していくのであれば、これらを検討課題に加えておく必要がある。

第2に、わが国の港湾整備事業は、「日本型地方分権の実験場」としての性質を備えているという点である。今日のそれは、確かに再集権化への動きを強めつつある。しかしながら、それでも地方分権的な制度配置によって地方政府が獲得可能な利益（入港料をはじめとする直接収入や後背地の地域経済への波及効果など）は、いまだに相当程度残されているという事実が、特に地方の港湾で見受けられる。この際には、垂直的な中央-地方政府間関係ではなく、獲得できる利益をめぐって、関係するアクター（特に地方政府）が「中央集権」と「地方分権」を戦略的に使い分けているようである。

これについては、たとえば岸壁やターミナルビルといった施設の整備などで財政負担が増大する場合に、地方政府は中央政府への依存を高めようとするものの、他方で地方政府の裁量で可能な事業（たとえばポートセールス）などは、地域の特性を踏まえた内容を積極的に展開しようとする。そのように考えると、わが国の港湾整備事業は、70年以上にわたって地方分権的な制度配置が維持されてきた帰結として、「地方分権」と「中央集

権」を融合した新たな政府間関係の型が生まれようとしているのかもしれない。

将来的に港湾整備事業は、地方分権の「実験場」としての役割を終えると考えられる。しかしながら、それをめぐる中央-地方政府間関係と、それから得られた知見は、今後のわが国の地方分権のあり方を検討していく上での、基盤となり得るのである。

第3に、港湾整備事業をめぐって中央政府の将来的なあり方を検討する必要性についてである。戦後に運輸省が港湾整備事業を管轄していた際は、事業をめぐって中央政府が一枚岩的な存在ではなく、地方政府に対しても優位な立場を維持することは容易ではなかった。ところが、2001年の中央省庁再編により建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁が統合されて国土交通省が発足した。さらに、国際的な港湾間競争の激化も相俟って、前述したとおり、わが国の港湾整備事業は、国家プロジェクト的な性質を強めつつある。これが国内のコンテナ貨物の取扱量の増加や、クルーズ船の誘致に少なからず貢献しているところは、評価すべきであろう。

さらに近年の国土交通省は、自律性を発揮する「現場型」官庁として、存在感を増しつつある。それを象徴していたのが、2011年に発生した東日本大震災である。筆者は、分析を通じて同省が出先機関である東北地方整備局を中心として機動的かつ効率的な早期啓開、復旧・復興を進めていった点を明らかにしている。

このような実態を踏まえて、筆者の今後の研究課題として、いわゆる「現場型」の省庁である国土交通省は、なぜ近年になって、こうした顕著な政策帰結を導き出せるに至ったのかを組織や人事の視点で、現在から遡及して分析することにしたい。河川や道路、空・海港といった国土基盤整備から許認可に至るまで多種多様な事業を対象とする国土交通省を研究対象とすることで、省庁再編から15年間の特徴や、それに関するメリットならびにデメリットを多面的に検討し、将来の克服していくべき課題を明らかにできると考えられるのである。

第4に、オランダの港湾整備事業や国土政策を、わが国のそれに、いかにして応用していくかについてである。筆者が調査対象としたロッテルダム港は、マース川の河口付近に築かれた河川港で、ロッテルダム港湾公社（Havenbedrijf Rotterdam N.V.：以下「公社」と略す）によって管理・整備されている。この公社は、オランダ政府（運輸省）とロッテルダム市が株主となっている。もともと、こちらの公社は、2004年にロッテルダム市の単独出資で設立されたが、2006年になって埋立面積が1000haにもおよぶマースフラクテ（Maasvlakte）プロジェクトの円滑な推進のためにオランダ政府が出資するようになったという経緯がある。こうしたロッテルダム港の管理体制や大規模化は、隣国の

ベルギー・アントワープ港やドイツ・ハンブルク港などの管理体制や整備内容に相当の影響を及ぼしているのである。このようなことから筆者は、欧州の港湾をめぐる政府間関係が国家間の競合関係のみならず、欧州全体での地方 - 地方政府間の競合関係としての性質を併せ持った型になっている実態を明らかにしてきた。

わが国が、オランダの港湾管理で模範とすべきなのは、港湾管理者を株式会社化することにより、公社の活動の自由度を格段に向上させ、港湾の大規模化の推進を容易にさせた一方で、長期的な戦略や外部環境（たとえば国際経済の悪化）が変化した場合などに行政が関与する余地を一定程度残している点であろう。わが国においてロッテルダム港の取り組みを、一朝一夕に導入することは困難であるが、地方分権の可能性を探る際のフロントランナーとして参考になり得る。なお、オランダ国内の政権交代や行政改革の動向と港湾整備事業が、どのような関連性があるのかについては、研究期間中には終了せず、今後の研究の課題として残されることになった。加えて、大規模開発にあたっては、公社側がEU に対する説明責任を求められるなど、超国家組織の存在と影響力という、わが国では見られない動向を政府間関係論として、どのように捉えていくかについてはEU と密接な繋がりをもつ ESPO (The European Sea Ports Organisation) の役割と欧州全体の港湾整備の動向の分析を踏まえて、別稿を期したいと考えている。

さらに、資料の収集を通じて、1953 年にオランダで発生した北海沿岸大洪水が、その後の大規模な治水対策（デルタ計画）ひいては国土政策（復興政策）に、相当程度の影響を及ぼしているという歴史的経緯も明らかになった。大災害から半世紀以上が経過し、その間にどのような復興や国土政策が進められたのかについての知見を得ることは、これによって得られた知見は、わが国の大災害からの防災・減災や復興政策に寄与すると確信している。

参考文献

・篠原正人 [2015] 『港湾政策の新たなパラダイム - 欧州港湾との対比』成山堂書店

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計3件)

林昌宏「被災港湾の復旧・復興とその経験活用に関する政治学的考察 - 阪神・淡路と東日本の両大震災を中心に」『常葉法学』第3巻第1号、査読無、2016、129-169

林昌宏「魔術的な用語としての『戦後』

を、どのように捉えるか」『占領・戦後史研究会ニューズレター』第37号、査読無、2016、12-15

林昌宏「『船出』のよりどころ港湾事始め - 名古屋港を踏まえつつ」『八事』第33号、査読無、2017、90-95

〔学会発表〕(計3件)

林昌宏「戦前・戦後の地方 - 地方政府間関係の比較歴史分析 - 関東、阪神・淡路の両大震災で被災した港湾の復旧を事例に」2015年度日本行政学会研究会、査読有、2015年5月9日、沖縄県男女共同参画センターているる

林昌宏「港湾整備事業の政治分析 - 地方分権的な制度の確立とその影響」中部政治・行政学研究会、査読無、2015年8月4日、常葉大学静岡キャンパス水落校舎

林昌宏「港湾整備事業をめぐる分権的政策決定 - 権限配置と政府間関係の視点から」北海道大学大学院法学研究科「行政学特別研究」(招待講演) 査読無、2017年1月18日、北海道大学札幌キャンパス

〔図書〕(計1件)

林昌宏「第6章 被災港湾の復旧・復興をめぐる政府間関係 - 関東と阪神・淡路の両大震災を中心に」五百旗頭真監修、御厨貴編著『大震災復興過程の政策比較分析 - 関東、阪神・淡路、東日本三大震災の検証』ミネルヴァ書房、査読無、2016年、264

6. 研究組織

(1)研究代表者

林 昌宏 (HAYASHI, Masahiro)
常葉大学・法学部・講師
研究者番号：00632902

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし

(4)研究協力者

なし