

## 政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化

—戦後北海道開発政策を事例として—

### 学位論文内容の要旨

(1) 本稿は、現代日本の中央地方関係の特質を明らかにするために、中央政府の行政組織と地方自治体の双方による制度運用を考察するとともに、政策決定過程において法制度がどのように機能しているのかを分析することを目的としている。中央地方関係論における先行業績では、中央省庁と地方自治体が繰り広げる動態的な活動が実証研究として蓄積されるとともに、英米の政治学・行政学の理論を導入する形で、国際比較・時系列比較を可能にするような概念の構築が追求されている。こうした成果を踏まえ、本稿はさらに中央地方の双方が、どのように法制度を運用しながら政策決定を行っているのかを考察する必要性を指摘する。すなわち、現実の政策過程においては、法制度の規定と実際の運用との間に相当程度の乖離が生じており、このことが日本の中央地方関係を理解することを難しくさせている。そこで、本稿は、中央省庁と自治体の双方に焦点を当てつつ、両者がどのように法制度を規定どおり運用する場合と、これを弾力的に運用する場合を使い分けているのかを、考察する。そして、中央省庁による自治体への協調と統制、また、自治体による中央省庁への自律と依存が併存する形態を解明する。

(2) 上記の課題を検討するために、本稿は70年代を中心とした戦後北海道開発政策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と地方自治体である北海道がどのように、外部環境の変動に対応しながら、両者の関係を規定する北海道開発法を運用し、開発計画を作成しているのかを明らかにする。従来の地域開発政策研究では、法制度の機能が十分に考察されていなかった。また、1950年に制定された北海道開発法は、中央地方関係の規定をはじめ、他地域の開発諸法の範疇となっている。それゆえ、本稿の事例研究の結論は、地域開発政策における中央地方関係に関して、多くの共通性を有するものと思われる。

そして事例を検討する際、北海道開発庁と道の活動を、それぞれの①政策目標の設定(政策の妥当性や開発庁の存在理由をどのように明示しているのか)、②法的権限・財・情報・組織・政治的正統性などの政策資源の調達・投入(現行制度での政策転換・政策刷新のしかたとその限界)、③政策決定手続き(政策が合意を形成する経過)、の3点に分析視角を設定して考察する。

(3) 事例研究を通じて得られた所見は、以下のように要約できる。道と開発庁は、

開発庁・開発局内部の統合および企画調整能力を高めるために、外部環境の変動に対応するために、機会あるごとに北海道開発法の改正を試みてきた。ところが、道と開発庁あるいは関係省庁間との合意が形成されず、国策としての北海道開発という目標および計画作成・決定権限を開発庁に与えている50年制定当初の開発体制が、ほぼそのまま継続されている。さらに外部環境の変動への対応に加え、中央地方間における十分な合意形成、双方が不足する政策資源の補完のために、両者は法制度上の規定を柔軟に解釈し、現行の開発法上の規定から乖離した形で、可能な限り広範に運用し開発計画を作成する。まず、道と開発庁は以下のような形で制度の「強化」を図る。第一に、それぞれの計画作成時の日本経済社会の要請に適合させる形で国策としての北海道開発を明示し、計画目標を「発展」させて設定する。すなわち、北海道開発法の下で開発計画を作成する限り、両者は国策としての開発を追求しなければならない。また、政策目標の一致は、道と開発庁との一体的な関係を維持するうえでも重要である。両者は、ほぼ10年に1度行われる計画作成作業を通じて、北海道が依然として「後進的な」社会経済構造を脱却していないことを再認識する。そして、経済的自立を図るためには、さらなる基盤整備と工業化が必要であるという論理を共有し、現行の開発体制が必要であるという結論を導き出す。第二に、両者は開発法改正による権限拡大が困難な状況の中で、現行の体制の下で政策資源を調達する方法を制約されつつも、予算や人員、権限などの政策資源を量的に「拡充」する。さらに、開発庁および開発局は官房部門の強化やプロパー職員の比率増大によって、組織の統合や企画調整能力を高めるなど、政策資源の「質的変容」を図る。第三に、両者は政策および計画の正当性を確保するため、決定手続きを「定式化」させる。開発法は開発計画の決定手続きを明確に規定していない。ところが、計画の正当性を確保するために、道は原案を知事の諮問機関である北海道総合開発委員会を通じて作成するとともに、原案を道議会において審議・了承する手続きを経る。さらに中央政府段階では、資金計画を挿入した計画案を閣議決定するように変化した。

同時に、両者は制度の「強化」と並行して、他方において現行の開発体制が想定していないような柔軟な解釈を通じて、制度規定を「弾力化」する形で運用を図る。社会経済的環境との関係において妥当性を欠いたり、規定の中に問題点を抱える法制度が改廃されることなく存続するという現象は、行政組織による抵抗や政策資源の維持・増大といった対応によってのみ説明されるのではない。行政組織は可能な範囲の中で、制度が予定しているものとは異なる要素を挿入したり、時には政策資源を減少させたりする選択を取ることによって、環境変動に対処するのである。そして、このような制度の運用によって、行政組織は制度が有する制約要因を克服しようとする。第一に、開発法は第2条において国策としての開発を目標に設定している。ところが、環境変動への対応の必要から、あるいは道の要望を反映させるために、必ずしも日本経済社会発展への貢献とは直接には結び付かない考え方をを取り入れ、政策目標を「多元化」させた。第二に、道と開発庁は70年代の環境変動に対して分野別構成比を変動させ、開発予算という資源の「質的変容」によって適応している。それとともに、他省庁との交渉過程において、政策資源を量的に削減する「縮減」を行う場合がある。第三に、70年代において、道は政策の正当性を調達するため、従来の決定手続きを「補完」する方法を定めている。例えば、苫東開発の具体化に際して環境アセスメントを行う

とともに、78年にはこれを条例化した。また、発展計画の作成においても、様々な形で道民の参加を組み込む方式が採用された。そして道は、開発法第3条によって提出する計画原案を、自治体計画として活用するように位置付け直した。

以上のように、道と開発庁はそれぞれが北海道開発法を中心とした開発法制を、一方における制度の保持・強化と、他方における制度規定の柔軟な解釈を、併存させる形で運用して開発政策を進めている。そして、両者による制度運用を、時系列としての中央地方関係の変化として見た場合、①50年代 — 両者間の意思疎通、政策内容の合意形成が不足していた「形成途上」段階、②60年代前半 — 両者間の緊密な調整活動が繰り広げられ、政策内容に対する合意を形成していた「一体化」、③70年代後半以後 — 政策目標の多元化、政策決定手続きの相違が顕在化して2つの計画が併存し、双方が独自性を強めてゆく「並立」、へと変容したと見ることができる。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 山 口 二 郎

副 査 教 授 神 原 勝

副 査 教 授 畠 山 武 道

学 位 論 文 題 名

## 政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化

—戦後北海道開発政策を事例として—

本論文は、中央政府の行政組織と地方自治体の双方による制度運用において、法制度がどのように機能しているのかを分析するものである。現実の政策過程においては、法制度の規定と実際の運用とのあいだに大きな乖離が存在し、法律の明文規定だけでは実際の行政過程はわからない。特に、中央政府と地方自治体とのあいだにおける政策実施においてその傾向は強い。本論文は、中央政府、地方自治体がそれぞれの利益を追求するなかで、法制度を字義通り解釈する場合と、これを弾力的に運用する場合があることに注目し、中央・地方関係を法律の解釈・運用を舞台とするゲームとして捉えることから出発する。そして、法律の解釈のなかで、中央省庁による自治体に対する協調と統制、自治体による中央省庁への自律と依存が併存する形態を明らかにする。

本論文は、そのための素材として、北海道開発庁と北海道庁の関係を取り上げる。特に、1970年代を中心とする開発政策において、2つの組織が北海道開発法をどのように解釈、運用し、両者の関係がどのように変化したかを追跡する。

一方で、日本の行政において法律はきわめて強い粘着力を持っており、外部環境の変化にもかかわらず法律の改正は通常大きな時間、労力のコストをともなう。戦後の国策としての北海道開発政策は、高度成長のなかでその役割を変えなければならないが、北海道開発法の改正は困難であった。そこで、開発庁と道は、現行の開発法から乖離した形で、開発行政の制度強化を図った。余剰人口の吸収と資源供給という戦後初期の北海道開発から実質的な政策目標は変化しているにもかかわらず、日本全体の高度成長に並行して、北海道は依然として「後進的な経済構造を脱していない」という認識を両者は共有しながら、開発目標自体を高度化させ、累次の開発計画の量的拡充を継続していった。

また、計画の正統性や実効性についても、国では資金計画をともなった北海道開発計画の閣議決定という手続きの制定、道では開発計画の議会による審議・承認という民主的正統性の調達などの形で、制度の強化が行われた。

同時に、両者は開発法体制が想定していないような弾力的解釈を通して、新しい環境への開発体制の適応を図る。即ち、国策としての開発の中身を徐々に変化させ、日本経済への貢献から道民福祉の向上など、政策目的の多元化を進めていった。また、巨大開発事業

に対する環境アセスメント制度の条例化、開発計画の自治体計画としての活用など、国に対する道の自律性を強める糸口がここに挿入されたのである。

かくして、北海道開発法の運用を通して、北海道開発庁と北海道庁の関係は変化し始め、自治体である道の側が法律の弾力的な解釈を通して、独自の制度設計、計画行政における国からの相対的自立化を獲得していったのである。

本論文は、開発政策を素材としながら、中央省庁と地方自治体との間の統制、自立のダイナミズムを実証的に描いた優れた作品といえることができる。その視覚が1970年代までに限定されており、1980年代から現在までの同時代的な分析が不十分という問題もあるが、日本の中央地方関係に関する研究に重要な知見を加えたと評価することが妥当であり、審査委員の全員一致をもって、博士の学位に相当するとの結論に達した。