

大阪市大『創造都市研究』第4巻第1号（通巻5号） 2008年6月

■ 査読論文 ■

59頁～77頁

## 環境の変化に対する行政の適応過程

— 尼崎西宮芦屋港の整備事業を事例に —

林昌宏（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程、日本学術振興会特別研究員（DC2））

Adaptation Process of Administration to the Change of Surroundings: A Case Study of AMAGASAKI-NISHINOMIYA-ASHIYA Port

Masahiro HAYASHI (Doctoral Course of Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University; Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science (DC2))

### 【目次】

- I. はじめに
- II. 先行研究の検討
  1. 政策過程モデルの妥当性
  2. 環境の変化に対する行政の適応とその形態
- III. 港湾整備事業の開始と頓挫
  1. 物流基地化の構想
  2. 既存港湾の大規模化
  3. 事業の一時中断と見直し
- IV. 環境の変化に対応した事業の見直し
  1. 事業再開への布石
  2. 事業再開にとっての障壁
  3. 大規模開発プロジェクトとの関係
  4. 事例分析の総括
- V. おわりに

### 【要旨】

わが国の計画行政や総合計画は、頻繁に修正や変更が加えられる傾向が見られる。これは、事業そのものを取り巻く環境の変化に行政が適応するためである。それでは、その場合における行政の内的構造は、果たしてどのような姿なのだろうか。この点を先行研究の議論や問題点を踏まえつつ、より具体化、精緻化することは、公共事業の見直しが頻繁に唱えられる今日のわが国の現状に示唆を与えるという意義を持つであろう。

そこで本研究は、環境の変化に対して行政がいかに適応し、事業内容を修正・変更していくのか、その特質はいかなるものなのかについて、1960年代から1980年代にかけて2度にわたり計画の変更がなされた尼崎西宮芦屋港の整備事業の分析を通じて明らかにすることを試みた。

本研究は、政策発議が「相互調整された多面的な行動」であることを前提としている。執行過程にある事業を取り巻く環境に変化が生じた際、行政はどのように対応するのかについては、村松岐夫、C.フッドの先行研究に注目し、その問題点について検証した。

これを踏まえた上で、尼崎西宮芦屋港の整備事業とその見直しのプロセスを分析し、行政は、環境に変化が生じた際、混乱を避けつつ事業内容を見直す傾向が強いことを明らかにした。その上で、見直しのレベルには差異があること、また、大規模プロジェクトなどは「新規開発」が難しいことなどを示している。さらに事例分析から、環境の変化が激しい場合、行政の対応は、優先順位、ルールの変更をいとわないことや、行政素材の節約や迅速性を優先しつつ事業継続を図る傾向が見られることも明らかにした。このことから行政の環境の変化への適応能力は高いと結論付けることができる。一方で、これは「止まらない公共事業」の温床としての側面も持ち合わせており、行政の環境の変化への適応能力が高いことにより、どのような弊害が生まれるのかについては、さらなる検証が求められる。

#### 【キーワード】

環境の変化、行政の適応、軌道修正、港湾整備事業、尼崎西宮芦屋港

#### 【Abstract】

Planning administration in Japan is being modified frequently. The government modifies and adapts a plan according to the change in circumstances surrounding a project. Why does the government adapt and modify plans?

Public projects in Japan are being severely criticized at the present time. In answering the aforementioned question, I made suggestions that are useful in the reexamination of public projects.

How does the government adapt a plan according to the change in circumstances surrounding a project? How does the government modify the contents of a project? What are the characteristics? The purpose of this research is to dissect all the 3 aforementioned points based on the case of AMAGASAKI-NISHINOMIYA-ASHIYA Port, whose development program had been modified twice in the past.

I initially referred to the researches of Michio Muramatsu and C. Hood and then pointed out the deficiencies in their researches. I subsequently introduced the development program of AMAGASAKI-NISHINOMIYA-ASHIYA Port. Lastly, I analyzed the adaptation process of the development program.

In conclusion, this research has found out that the government's ability is high in adapting a plan according to the change in circumstances surrounding a project. The government prioritizes project continuance, even if it faces a change in circumstances. For that reason, this research has shown that 1. the government is not averse to change in rules and order of priority; 2. the government economizes on resources; and 3. the government has a tendency to give priority to swiftness.

#### 【Keywords】

Change of Surroundings, Adaptation Process of Administration, Course Correction, Port Development Programs, AMAGASAKI-NISHINOMIYA-ASHIYA Port

## I. はじめに

わが国の計画行政や総合計画に対しては、多くの労力と時間と資金とをかけて得られたその内容は立派だ

が、計画は計画であって、実効性に乏しいたんなる作文にしかすぎないという指摘が存在する<sup>1)</sup>。筆者は、これを必ずしも首肯するものではないが、計画と実際の事業内容とを比較・検討してみると、それらが乖離した結果となっているケースが存在することは否めない事実であろう。

確かに、計画は「多くの労力と時間と資金とをかけて得られた」ものである。ところがそれは、頻繁に修正や変更が加えられる傾向が見られる。これは、事業そのものを取り巻く環境<sup>2)</sup>の変化に行政が適応するためである。それでは、その場合における行政の内的構造は、果たしてどのような姿なのだろうか。この点を先行研究の議論や問題点を踏まえつつ、より具体化、精緻化することは、公共事業の見直しが頻繁に唱えられる今日のわが国の現状に示唆を与えるという意義を持つであろう。

そこで本研究では、環境の変化に対して行政がいかに適応し、事業内容を修正・変更していくのか、その特質はいかなるものなのかについて、1960年代から1980年代にかけて2度にわたり計画の変更がなされた尼崎西宮芦屋港の整備事業の分析を通じて明らかにすることを試みたい。

事例として取り上げる尼崎西宮芦屋港の整備事業は、兵庫県によって進められたプロジェクトである。その当初の目的は、神戸港、大阪港の過密化を解消し、物流基地を設置することにあった。同事業は、1960年代初頭にスタートしたものの、海運業界内の技術革新、経済・社会情勢の変化による影響を受け、1973年に埋立工事が一時中止に追い込まれ、物流基地の設置を断念するなど、港湾計画の見直しを余儀なくされている。

さらに、港湾計画の見直しをめぐり、新たな問題、すなわち埋立によって公害が発生することを危惧した西宮市南部の地域住民と、埋立地を造成し下水処理場や大阪湾岸道路の建設を企図した行政側との間で深刻な対立が生じることになった。この対立を収めるための手段として、港湾計画は、さらなる見直しが図られるようになった。その結果、埋立工事は、中止から10年を経た1983年によりやく再開され、埋立地には、下水処理場や大阪湾岸道路が設置されている。

本研究では、上述の問題関心に応えるため、主に2つの点に留意しつつ、尼崎西宮芦屋港の整備事業とその見直しを分析していく。それは、第一に、事業に関わる多様な行政組織の存在と、それらが内包している課題の複雑さである。本研究での分析の中心は、尼崎西宮芦屋港の整備事業を担った兵庫県の動向である。ただし、神戸市、大阪市による港湾整備事業、ならびに地域住民の利害など、無視できない様々な要因が存在し、それらが尼崎西宮芦屋港の港湾整備事業の進展と、その見直しに影響を与えている。そのため本研究では、単に港湾整備の実施主体だけを観察するのではなく、その周囲に存在する多様なアクターや、それらとの関係について言及することで、より重層的な分析を進めていくことにする。

第二に、行政事業を取り巻く様々な外的諸条件の変化についてである。この港湾整備事業は、それを取り巻く諸条件がめまぐるしく変化したことに影響を受けている。特に重要なのは、海運業界内の技術革新、オイルショック、環境保全を目的とした法整備などである。それらを詳細に分析することで、その影響力の検証を試みる。

なお、この事例分析は、これまでほとんど語られることのなかった尼崎西宮芦屋港の整備事業の全体像を明らかにするものである<sup>3)</sup>。それとともに、大阪湾一帯の港湾整備をめぐる政府間関係に関する知見の蓄積にも貢献するであろう。

## Ⅱ. 先行研究の検討

### 1. 政策過程モデルの妥当性

行政による政策の立案から実現に至るまでの過程は、計画 (Plan)、決定 (Decide)、実現 (Do)、評価 (See)、点検 (Check) のサイクルとして表わされる。このサイクルは、図1のようなモデル図として目にすることも少なくない。

政策過程については、1960年代以降、今日に至るまで多くの識者が議論を展開してきており、多くのモデ

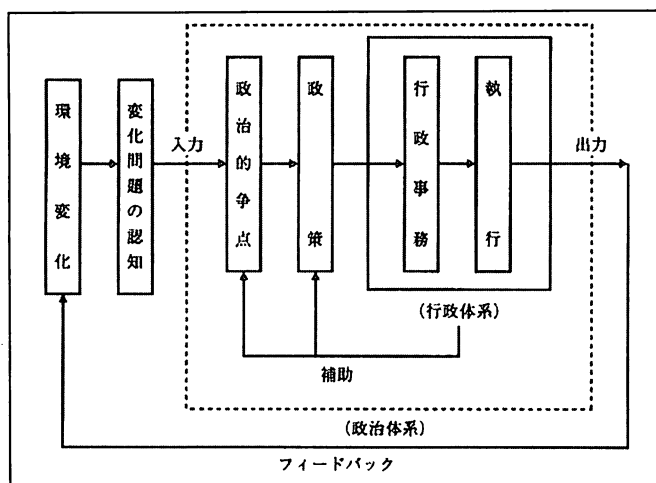


図1 政策過程のモデル図

(出所) 村松 [2001, p.21]。

ルも紹介されてきている<sup>4)</sup>。ただし、こういったモデルは、政策過程全体を見通すという点では有用であっても、あくまで「モデル」に過ぎない。当然ながら、モデルをそのまま現実の事象に適応するのは極めて難しい。

この点について、たとえば真山達志は「従来、過程を示すモデルはたいてい四角形を矢印でつないで段階的に過程が進行することを表現している。このような描き方は、どのような段階があるのかを明確にする点では有効であるが、現実の世界では、物事は明確な段階を踏んで展開するのではなく、少しずつ前進していつの間にか次の段階に移行しているというのが一般的だろう」(以下は、真山 [2001] pp.61-62) と指摘している。さらに、真山は「矢印で過程の進行方向を示すというのもモデルとしては分かりやすいが、これも現実をみれば行きつ戻りつを繰り返しながら少しずつ前に進むということが多いため、実態とはあまりにもかけ離れた描き方といえる」と批判するのである<sup>5)</sup>。

やはり、現実の官僚制による政策発議は、漸増的 (incremental) であり、政策立案は “muddling through” であり、官僚政治は部局間の利益集団政治 (interest-group politics) であること、そして、官僚制の組織行動は決して計画的な変革でもなく、中央統制によって整序された行動でもありえず、相互調整された多元的な行動の集合にすぎない (西尾 [1990] p.111) と解するのが妥当だろう。

## 2. 環境の変化に対する行政の適応とその形態

本研究では、政策発議が「相互調整された多元的な行動の集合」であることを前提とする。

それでは、執行過程にある事業を取り巻く環境に変化が生じた際、行政はどのように対応するのか。以下では、この点に関する先行研究について確認していく。

村松岐夫によれば、事業を取り巻く環境に変化が生じた場合、行政は、以下の4段階で対応するという(以下は、村松編 [1985] pp.151-152)。

- ①大きな変化が生じていて基本的対応をしなければならない場合であっても、その必要を認めず、既存の権限と基準の範囲で対応する。
- ②変化を承認したうえで何らかの対応をしようとするが、スラック (※筆者注: slack-停滞期) を利用してその間に準備をはじめ。調査研究が主たる活動である。
- ③選択の結果に関する情報がフィードバックされてくると、行政はその情報にもとづいて軌道修正を行なう。しかし、その軌道修正は優先順位、その他の選択活動のルールを変えてしまうほどではない。

④この段階では、優先順位やルール自体の変更をとまなう軌道修正が行なわれる。環境の変化が激しい場合である。ルールの変更が行なわれる前には、一定の期間、行政の内部に、コンフリクト、不決定、学習という過程が必要である。このレベルの対応のためには組織構造の改変も必要である。

村松が提示するこれら4段階のうち、とりわけ③と④の段階は、ケースの稀少性、資料の制約等により、観察可能な実例が少ないのが現状である。そこで、本研究では、事例分析を通じて、主に③および④の段階の「軌道修正」について、より詳細な検証を進めていくことにする。また本研究においては、④の段階にあげられる「激しい」「環境の変化」が、行政事業の見直しに、どのように影響を及ぼすのかを実証することにもなるであろう。

このほかに、環境の変化に対する行政の適応については、イギリスの行政学者であるC.フッドの研究を紹介しておきたい。

フッドは、公共サービスを「実施される状況が長期間にわたって変化しないことはまずありえない」と位置づけたうえで、「さまざまな状況が、ルールを時代遅れのものとし、執行機械を故障させ、サービス体系が拠って立つ基盤を破壊しようと陰謀をめぐらしているのである」(C.フッド(森田訳)[2000] p.153)としている。そして、フッドは、適応問題、変化を捉える能力、対応能力について、事例分析を踏まえつつ検証し、公共サービスの供給を変更する方法として、表1の4形態を提示している<sup>6)</sup>。本研究で注目するのは、前述の村松の4段階の議論を踏まえれば、制度設計の能力(Administrative engineering capacity)が高く、中断時間(Down time)が短い「再編成(Recombination)」、ならびに制度設計の能力が高く、中断時間が長い「新規開発(Prototyping)」のブロックの具体的内容について、となる。

表1 変化への適応の4形態

		「中断時間」 (ないし既存活動の潜在的な中断)	
		短い	長い
制度設計 の能力	低い	細胞分裂 (現状からの出発)	模倣 (機能するモデルの借用)
	高い	再編成 (合成品の変更)	新規開発 (ゼロからの出発)

(出所) C.フッド(森田訳)[2000, p.180]。

フッドは、「再編成」について「的確に実施されたならば、(中略)作業における意味をほとんど意識させることなしに、大きな全体的変化をもたらす。その意味で、行政素材の節約、迅速性、容易さの印象を結びつける適応反応である」(C.フッド(森田訳)[2000] p.175)と位置づけている。そして、「新規開発」については、「独自のデザインを、目的に適した自己完結的なユニットとして『丸ごと』創造することである。(中略)新規開発と、異なる目的を達成するために既存のルーティンワークないし手段を新たな形で組み合わせる再編成との間に境界線を明確にすることは難しい」(C.フッド(森田訳)[2000] pp.176-177)としている。

環境の変化に対する行政の適応に関する理論は、概ね以上のような内容である。ところで、ここでの「行政」であるが、これをどのように位置づけるのが妥当なのだろうか。すなわち、村松やフッドは、「行政」を一元的構造の存在として位置づけつつ、その環境の変化への適応について分析しているように見受けられるのである。

これに対して筆者は、「行政」を多層化した権力構造、すなわち政府、都道府県、市町村に細分化することが可能であり、それぞれが一定の自律性の中で行動するものであると捉えている。多層化した権力構造によって担われている、あるいはそれらが関係する事業が環境の変化に直面した際に、「行政」は、どのように適応するのであろうか。また、多層化した権力構造である「行政」が、それぞれの思惑や利害に即しながら

ら環境の変化に適応していくならば、それはどのような結果がもたらされるのであろうか。これこそが環境の変化に対する行政の適応をめぐる研究のウィークポイントに他ならず、本研究が明らかにしていきたい課題でもある。

換言すれば、これを明確なものとすることによって、前述の村松、フッドの研究は、さらに充実化されるであろう。このことから、本研究では事例として尼崎西宮芦屋港の整備事業を取り上げることとする。この港湾の整備事業の過程、ならびに事業内容の変遷を分析することにより、村松が指摘する4つの段階、ならびにフッドが指摘する「再編成」と「新規開発」の具体的内容を検討することが可能となろう。

### Ⅲ. 港湾整備事業の開始と頓挫

本研究において分析の対象とする尼崎西宮芦屋港は、兵庫県尼崎市、西宮市、芦屋市の臨海部、東西約10kmを港湾区域とする重要港湾<sup>7)</sup>であり、西側を神戸港、東側を大阪港と隣接している。この港湾は、兵庫県によって管理されている。

#### 1. 物流基地化の構想

1950年代後半から1960年代前半にかけて、大阪湾内では、神戸港、大阪港の取扱貨物量が急増した<sup>8)</sup>。両港には大量の船舶が入港し、1960年代初頭には「船混み」の問題が発生している<sup>9)</sup>。

関西経済界も大阪湾内の港湾の過密化には危機感を抱いていた。そのような状況から1961年6月に関西経済同友会がとりまとめたのが『阪神ポートオーソリティに関する研究報告』である。この報告書は、阪神臨海地域に近代化された港湾を整備するよう提言した内容となっており、その趣旨が兵庫県による大阪湾西部総合開発、後の尼崎西宮芦屋港港湾計画へと受け継がれていくことになった。

大阪湾西部総合開発に向けた動きは、1963年から本格的にスタートする。兵庫県知事の金井元彦は、1963年2月20日の兵庫県議会本会議において「大阪湾西部海岸の土地利用構想についての学術調査を実施し、瀬戸内経済圏及び近畿経済圏におけるこの地の将来のあり方を明らかに」（兵庫県 [1963]）するとの意向を示している。同年5月には、『大阪湾西部開発総合調査調査要綱』がまとめられ、同年6月には大阪湾西部開発総合学術調査委員会が発足するなど、開発に向けた体制が整えられていった。

1966年11月に兵庫県土木部がとりまとめたのが『大阪湾西部（阪神港）開発計画』である（図2）。同計画は、内貿の取扱貨物量の大幅な増大を前提に「昭和50年目標として、公共施設取扱貨物、外貿200万屯、内貿1360万屯を取扱い、このため接岸施設12700米を整備し、あわせて臨海部に約1,000万平方メートルの用地造成」（兵庫県土木部 [1966]）を実施しようとする内容であった。「阪神港」は、東から丸島地区、鳴尾地区、甲子園地区、西宮地区、芦屋地区の5ブロックからなり、西宮港区（鳴尾、甲子園、西宮地区）は、その拠点とされた。

同計画は、「尼崎西宮芦屋港港湾計画（以下、「港湾計画」と略す）」と改称された後、1967年7月、兵庫県港湾海岸審議会尼崎西宮芦屋港部会で、同年8月には、運輸省港湾審議会でも、それぞれ承認されている。

1969年3月には、それまで単独の存在であった尼崎港、西宮港、芦屋港の3港が統合され、新たに「尼崎西宮芦屋港」が誕生し、港湾法施行令に基づき重要港湾の指定を受けている。その後、兵庫県は、1970年11月に阪神港利用計画委員会（会長：原口忠次郎）を設置し、埋立地利用の検討を進めるとともに、1971年6月には、西宮地区、甲子園地区の公有水面埋立免許を取得し埋立工事を開始している<sup>10)</sup>。つまり、この両地区は、土地利用案が確定するまでに埋立が開始されたことになる。

1971年7月に阪神港利用計画委員会は、埋立地の利用計画である『阪神間湾岸地域開発構想報告書』を公表した。同報告書は、西宮港区を「阪神間湾岸地域の中核をなすものであり、（中略）情報化社会における新しい近代的なターミナル機能の形成をはかる」（西宮市 [1971]）ことが相応であると位置づけている。そして、甲子園地区の埋立地には、内貿用のコンテナ埠頭を整備し、埋立地間には東西を貫く大阪湾岸道路を

設置するプランが盛り込まれた。兵庫県は、この報告書に基づき、1971年12月に港湾計画を図3の内容と  
 あり変更するのであった。この変更の詳細については、次節で述べる。

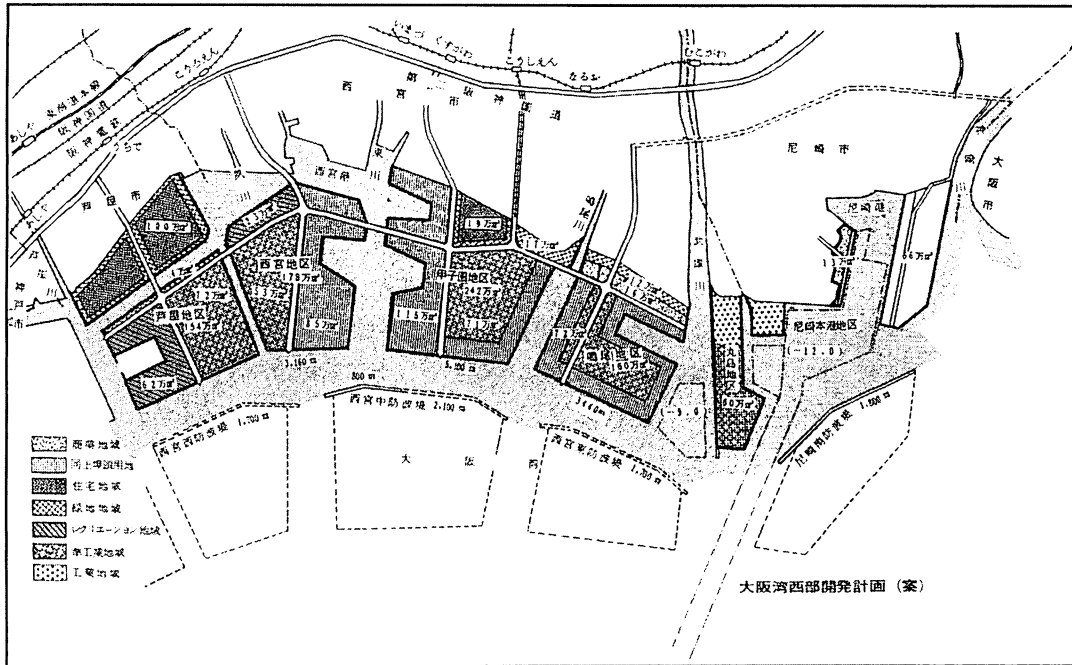


図2 大阪湾西部開発計画構想図 (1966年)  
 (出所) 西宮市 [1967カ]。

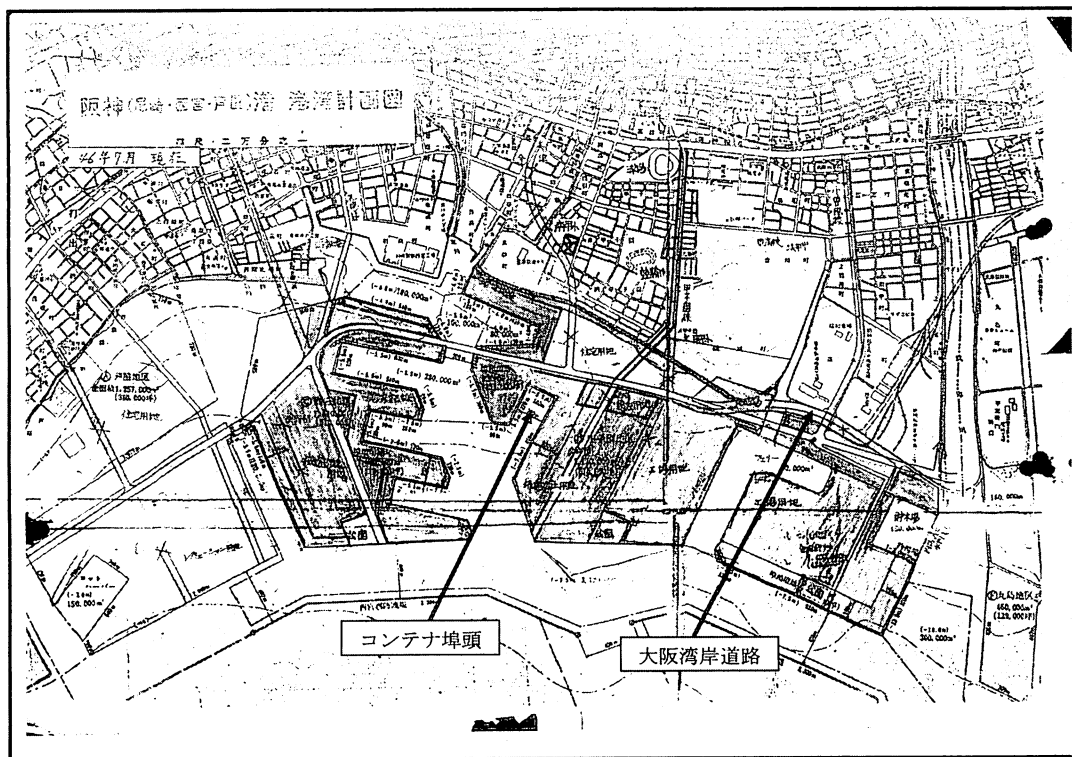


図3 尼崎西宮芦屋港港湾計画図 (1971年)  
 (出所) 西宮市立甲子園浜自然環境センター所蔵資料をもとに筆者作成。





らの港湾施設を整備した神戸港、大阪港は大規模化し、取扱貨物量も外貿、内貿ともに増加を続けたのである。これにより、1960年代初頭より問題となっていた神戸港、大阪港における深刻な「船混み」の問題は解消されるに至った。図5は、1965年の神戸港、大阪港の取扱貨物量を100とし、その後の増加率を計算したものである。それぞれ、1960年代後半から1970年代初頭にかけて大幅な伸びを示し、1973年の第1次オイルショックによって一時的に停滞するものの、その後も通増していることが示されている。

モータリゼーションの発達は、大型トラックがコンテナなどの貨物を積載、輸送することを可能とし、これにより神戸港、大阪港周辺では、幹線道路の重要性が増す結果となった。阪神臨海地域は、神戸港、大阪港という巨大港湾に挟まれ、大阪と神戸とを東西に結ぶ国道2号、国道43号線、阪神高速道路などの幹線道路を擁したため、次第に通過交通の要衝として位置づけられるようになっていった。

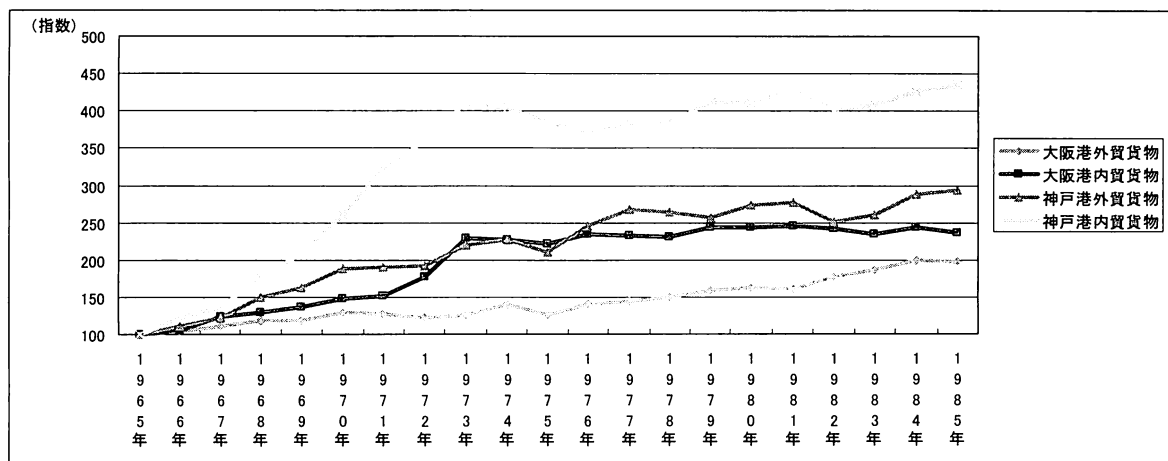


図5 神戸港、大阪港の内貿・外貿取扱貨物量の推移 (指数)

(出所) 『大阪港港勢一斑』『神戸港大観』各年版から作成。

(注1) 1965年の大阪港外貿貨物の取扱量は、11,433,282トンである。

(注2) 1965年の大阪港内貿貨物の取扱量は、26,779,947トンである。

(注3) 1965年の神戸港外貿貨物の取扱量は、16,352,661トンである。

(注4) 1965年の神戸港内貿貨物の取扱量は、25,820,695トンである。

コンテナターミナルやフェリーターミナルの整備は、「船混み」問題を解決へと導き、取扱貨物のキャパシティの拡大にも繋がるなど、神戸港、大阪港にとって望ましい結果をもたらすものであった。これらは、港湾の管理者である神戸市や大阪市が整備事業を推進するため、起債など積極的な財政出動を行なった結果による。

だがこれは、換言すれば兵庫県が神戸港、大阪港の過密化の解消を目的に尼崎西宮芦屋港を近畿圏の物流基地として整備する意義を失いつつあったことを意味していた。もちろん兵庫県も、このような状況に対応するよう努めている。1971年12月に尼崎西宮芦屋港港湾計画を一部変更し、西宮港区にコンテナ埠頭を導入するプランを盛り込んだのは、そのためであった。ただし、その内容は、神戸・大阪両港のそれと比較すれば、極めて小規模であった。このことは、前述した村松の指摘によれば、①ないし②の段階に該当し、フッドの指摘する「再編成」の小規模なレベルと位置づけられる。

### 3. 事業の一時中断と見直し

尼崎西宮芦屋港の整備にあたって行政側が危惧していたのは、地域住民からの反発であった。1964年3月に兵庫県が発表した『大阪湾西部開発総合調査報告書』では、「神戸市東灘区、芦屋市、西宮市、尼崎市(北部)にかけて、いわゆるホワイト・カラー層が多く居住し、持家の割合もかなり高く、自分達の生活環境を快適な条件に保つて、安穏な家庭生活を営みたいという意向が極めて強い。従って、安全、教育、保健

衛生など、環境の浄化の問題については、ことに敏感な反応を示しやすい(以下は、兵庫県 [1964]) としてきたうえで「ひとたび問題が生じた場合、新しい来住者の大多数を占めるホワイトカラー層の結束は意外に強硬であり、大規模な市民運動にまで展開する可能性をもっているため、各市の為政者は、この潜在的な圧力を無視するわけにはいかない事情にある」との指摘がされている。結局は、これが7年後に現実のものとなる。

埋立工事が本格化した1971年9月に、西宮市甲子園地区の地域住民(以下、「地域住民」と略す)が埋立に伴う公害の発生を危惧し、埋立公害反対運動<sup>13)</sup>を開始している。これ以後、地域住民は、行政側に埋立工事の一時中止、港湾計画の根本的再検討を要求するなど活発な活動を展開していった<sup>14)</sup>。

この住民運動を無視して事業を進めるのは得策ではないと判断した行政側は、ひとまず1973年4月に西宮市が港湾計画の対案作成(西宮港区のみ)を開始することになった。対案は、当初、昭和48(1973)年度内に作成される予定で、この段階では、港湾計画の見直しもわずかな範囲で止められる見込みであった。これを受けて、兵庫県も同年6月に埋立工事を中止している(主に西宮地区、甲子園地区)。埋立工事中止時、西宮地区は、岸壁・護岸・仮締切工事がほぼ終了、甲子園地区は、工程の7.5%が終了していた。

ところが、1973年10月に第1次オイルショックが発生する。これは、以下のような混乱を招くものとなった。

まず、当時、増加の一途にあった港湾の取扱貨物量が、オイルショック以後、全国的に伸び悩むようになった。神戸港、大阪港もその例外でなく、図5でも示したとおり、伸び率は著しく鈍化している。また、不況の影響から、神戸港などの主要港湾では、輸入したコンテナ、貨物が捌けないうまま港頭地区、港湾の倉庫に留め置かれたままとなった。

次に第1次オイルショックは、行政の開発政策にも影響を与えるものとなった。オイルショックを受けて政府が打ち出したのは、総需要抑制政策であり、このため港湾整備事業を含め、多くの大規模開発プロジェクトは、抑制、見直しが進められていく。

この総需要抑制政策のインパクトは大きく、兵庫県による公共事業も遅滞を余儀なくされていった。兵庫県は、1974年3月には、総額で約277億8000万円、108件にのぼる昭和48(1973)年度公共事業予算の繰り越しを発表している。この繰越額は、前年度比の3倍(昭和47年度は、96億5600万円)に相当した<sup>15)</sup>。

オイルショックにより到来した不況は、埋立地の売却、あるいは企業の進出にも深刻な影響を与えた。たとえば、尼崎西宮芦屋港の鳴尾地区には、木材業者、計52社を集め、製材、貯木、加工などの流通加工基地を整備することが計画されていた。埋立地の造成は、1973年初頭に完了し、土地も木材業者へ譲渡、いつでも大規模な工場建設ができる状態になっていた。ところが、不況の到来により木材業者が一斉に進出を見合わせたのである<sup>16)</sup>。

これらの状況から、大阪湾の総合開発構想についても練り直しが図られることになった。運輸省第三港湾建設局は、1975年9月に、1960年代の開発構想を見直す決定をしている。具体的には、①大阪湾の物資輸送力の増強、②陸上で困難になった下水、ゴミ処理場など環境保全施設を港湾計画にいかに関わり込むか、③海上輸送の増加に船舶の安全航行が対応できるか、これらをテーマとする開発試案をまとめている<sup>17)</sup>。この試案は、尼崎西宮芦屋港の事業内容に少なからず影響を及ぼしただけでなく、港湾がオイルショック以降、海陸交通の結節点、産業の基盤としての役割のほかに、都市機能の一翼を担う役割が明確に求められるようになったターニングポイントの象徴でもあった。

以上のように尼崎西宮芦屋港の整備事業は、まさに見直しの時期において、開発方針の根本的な転換を迫られるものであった。さらに、埋立工事が中断されていたことから、計画の見直しも容易であったと言える。結局、港湾計画の対案作成は、まったく目途がつかないまま、1975年まで先送りされたのである。

ただし、この時点において、事業の白紙撤回は、埋立工事などが既に着工されており、不可能であった。そして、1975年には、兵庫県の昭和50年度の税収不足が350億円に達することが判明する<sup>18)</sup>など、尼崎西宮芦屋港の整備事業を取り巻く財政的な情勢も厳しさを増していた。

この後、事業の再開、継続のためには、港湾計画をいかなる内容に再編成するべきかが焦点となっていった。それは、次章で紹介するとおり、主目的を事業の継続と位置づけ、港湾計画は様々な情勢、制度を反映したものとなったのである。

#### Ⅳ. 環境の変化に対応した事業の見直し

尼崎西宮芦屋港の整備事業のプロセスは、隣接する既存港湾の大規模化、オイルショックなどの激しい環境の変化を受け、見直しへと追込まれるそれでもあった。以下では、その後、見直された事業の内容がいかなるものであったか、そして事業の再開がどのように図られたのか、それらについての具体的な内容を明らかにしたい。

##### 1. 事業再開への布石

1973年に開始された尼崎西宮芦屋港の港湾計画の対案作成は、1975年に完了した。この対案は、その事業内容が抜本的に見直されたものであった。詳細については後述するとして、この見直しは、前述した村松の指摘によれば④に該当し、またフッドの種類では、「再編成」の大規模なレベルとして位置づけられる。

1975年に公表された港湾計画の対案は、図6のとおりである。埋立地にコンテナ埠頭や物流基地を整備するプランを除外し、代わりに都市再開発用地を確保する内容に見直された。とりわけ、尼崎西宮芦屋港の整備事業において中心的な位置づけであった甲子園地区の埋立は、自然環境に配慮して工法を島状とし、面積を4分の3（200haから157ha）に縮小するとされた。さらに、物流基地の整備予定地に下水処理場を設置する構想が新たに盛り込まれたほか、大阪湾岸道路の設置プランはそのまま残された。

ところで問題は、なぜ物流基地の設置予定地であったところに下水処理場が建設されることになったのか、という点である。対案発表時の基本方針には「土地利用は、公共施設用地および既成市街地の再開発等を進めるうえで、必要とする用地の確保を重点とする」（西宮市 [1975]）との記述があるのみである。これにつ

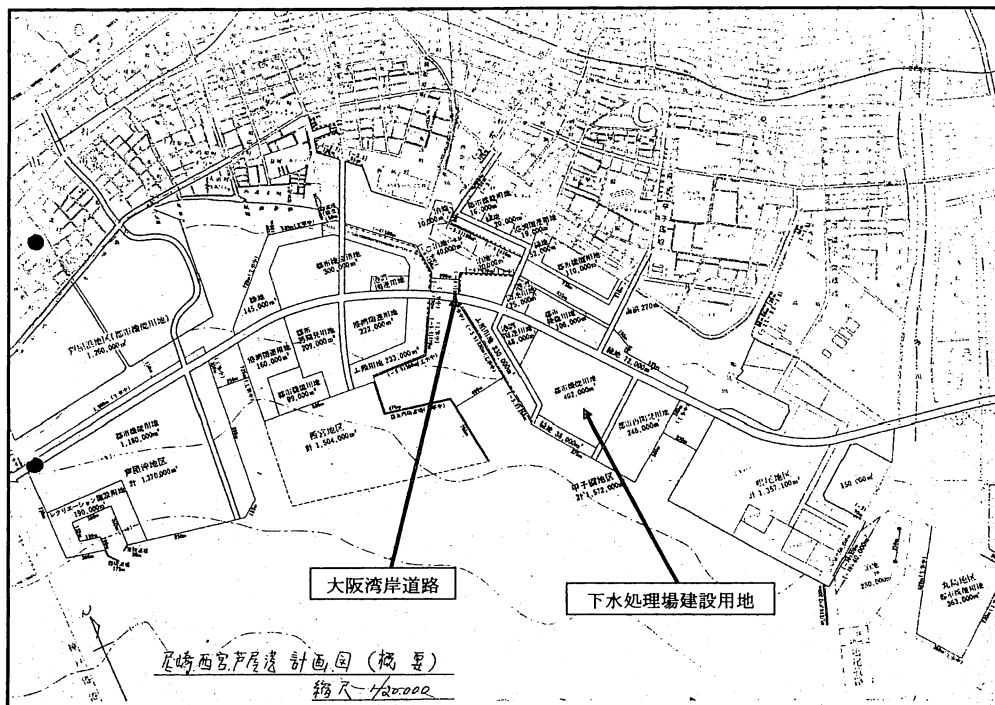


図6 尼崎西宮芦屋港計画図(1976年)

(出所) 西宮市 [1976] をもとに筆者作成。

いては、まず西宮市の下水道整備事業の内容を説明しなければならない。

西宮市が本格的な公共下水道の整備にとりかかったのは、1965年からである。国鉄東海道線（現在のJR神戸線）以南の地域を対象とした「生活環境整備事業」をスタートさせたのがその始まりである。西宮市は、同市枝川町に西宮処理場枝川浄化センターを設置し、1970年2月からは3万1,500m<sup>3</sup>/日の下水処理が開始された。1975年4月に同処理場の処理能力は12万6,000m<sup>3</sup>/日まで引き上げられている。

これにより昭和50（1975）年度の西宮市における下水道の総人口に占める普及率は、37.8%（図7）、全市面積比の普及率は10.5%となった（西宮市土木局下水道部 [1977]）。ただし、それは、西宮市の国鉄東海道線以南の地域を中心とした整備にとどまっており、国鉄以北の下水道整備は、未整備の状態に置かれていた。このことから行政上の課題として、下水処理場を新設し西宮市内の下水道整備地区を拡大するプランが浮上し、新たな下水処理場建設のための用地として甲子園地区の埋立地が選ばれたとされている。

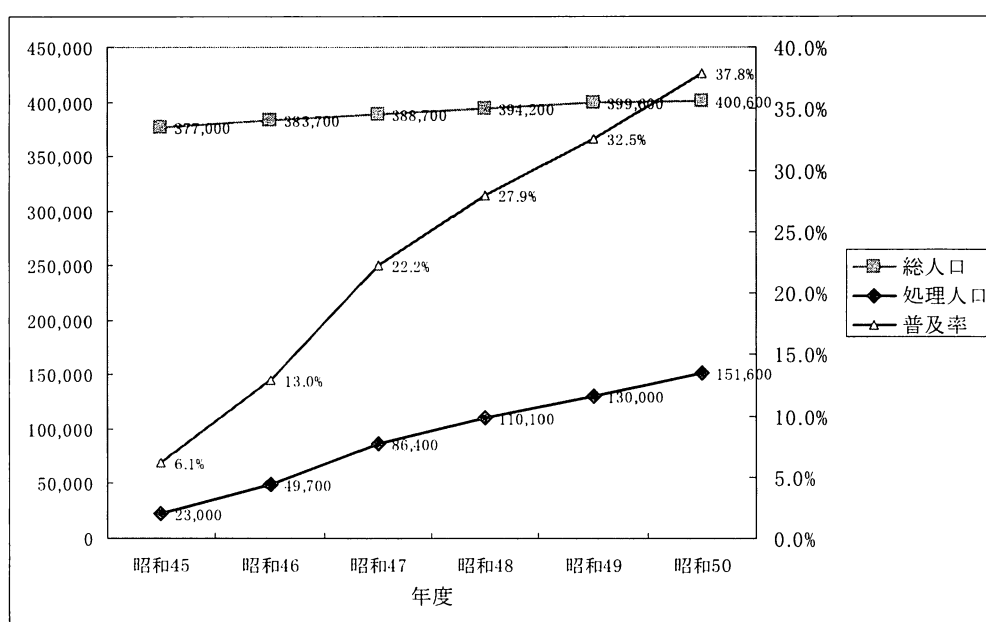


図7 西宮市における下水道の普及率の推移

(出所) 西宮市土木局下水道部 [1977]。

しかしながら、西宮市内の下水道整備を図るという理由だけで、多額のコストがかかる下水処理場を、わざわざ埋立地に建設するだろうか、という疑問が残る。もちろん埋立地であれば用地の取得が容易であるという理由が成立するだろう。だが、それよりも下水処理場を埋立地に建設することは、当時、港湾整備事業の再開を妨げていた種々の問題、規制をクリアするための手段であった。

第一には、財政上の問題があげられる。昭和40年度末の段階で、全国の公共下水道の総人口普及率は20%と極めて低く、河川や湖沼の水質汚濁の原因であった<sup>19)</sup>。このため建設省は、昭和46～50年度にかけて、総投資規模が2兆6千億円に達する第3次下水道整備5カ年計画を策定している。さらに、昭和51～55年度にかけては、第4次下水道整備5カ年計画が策定され、7兆5千億円の投資が予定された。昭和51年度には、下水処理場を建設する場合、事業費の3分の2が国庫補助で賄われることになっていた<sup>20)</sup>。この国庫補助を活用することで、当時、財政状況の逼迫していた兵庫県は、港湾整備事業の財政的負担の軽減が見込めたのである。

第二に、下水処理場建設を目的とする埋立は、1973年に施行された瀬戸内海環境保全臨時措置法に定められた埋立規制をクリアできるという背景があった。

汚染を引き起こす開発を総合的にかつ計画的に防止するべく制定された瀬戸内海環境保全臨時措置法は、

埋立について「瀬戸内海の特異性につき十分配慮しなければならない」（第13条1項）と定めていた。瀬戸内海のうち、特に汚濁の進行が厳しい大阪湾など6地域は「埋立をできるだけ避けるように」との規定もされていた。ところが、この法律の埋立規制には、抜け道が用意されていた。基本的な方針が、①公害防止・環境保全に資するもの、②水質汚濁防止法による特定施設を設置しないもの、③汚濁負荷の少ないもの、に関しては「留意事項」として例外的に埋立が認められていたのである（阿部ほか編 [2004] p.295）。尼崎西宮芦屋港の埋立地に下水処理場を建設することは、「公害防止・環境保全に資する」事業に他ならず、瀬戸内海環境保全臨時措置法の埋立規制をクリアするものであった。

第三に、下水処理場建設・下水道整備を名目に、埋立事業推進の世論を（意図的に）作り出すとともに、それをして事業に難色を示す住民運動の対抗軸として位置づけるという目的があった。

前述したとおり、1971年以降、西宮市甲子園地区の地域住民が、埋立公害を危惧して、活発な住民運動を展開していた。行政側もこれらの対応に苦慮し、いかにしてそれらを押さえ込むかを考えていたとしても不思議ではない。

そこで、下水処理場建設、西宮市内の下水道整備が発表された直後から、西宮市の要請を受けた西宮市地域婦人団体協議会、西宮市環境衛生協議会などが、事業推進のための活動を展開している<sup>21)</sup>。これらの団体は、埋立地に下水処理場を建設することに積極的に賛成の意向を示すなど、行政の事業推進を強力にバックアップしたのであった<sup>22)</sup>。この結果、次第にこれらの事業推進の活動は、埋立事業に難色を示していた地域住民を批判、牽制する役割を果たすようになっていった。

以上のように埋立地に下水処理場を建設することは、単に西宮市内の下水道整備率を上昇させるだけでなく、この事業をもって一時中止に追い込まれた埋立工事の再開を図ろうとする行政側の意思の現れでもあったと位置づけられるのである。

## 2. 事業再開にとっての障壁

図6に見られる港湾計画の対案を作成した西宮市は、早々とそれに関する審議を打ち切り、1976年4月、兵庫県に送付している。1977年2月に兵庫県尼崎西宮芦屋港港湾審議会が開催され、西宮市の対案に基づく港湾計画は、承認された。そして、兵庫県から送付された港湾計画は、1977年6月、運輸省港湾審議会においても承認されている。

これに対して、1977年10月、西宮市甲子園地区の地域住民を中心とする2004名が、港湾管理者である兵庫県を被告とし、港湾計画の取消を求めて神戸地方裁判所（以下、「裁判所」と略す）に提訴した。5年以上に及ぶ西宮甲子園埋立公害訴訟<sup>23)</sup>の始まりである。

この訴訟は、行政訴訟であり、特に港湾法、運輸省令の環境配慮条項を法的根拠に、港湾計画の取消を求めたという点では全国初となった。港湾計画が「原告らの良好な自然環境・生活環境を享受する権利を侵害し、かつ原告らの健康に生活する権利を侵害する」<sup>24)</sup>のは明らかで、計画内容は違法であること、港湾計画の策定にあたって、兵庫県が環境アセスメントを十分に実施しなかったのは違法である、などを理由に、その取消を求めたのである。

提訴を受けて、被告である兵庫県は「答弁書」を裁判所に提出し、港湾計画が行政処分にはあらず、抗告訴訟の対象とはならないこと、港湾計画が行政訴訟の訴訟要件である処分性は認められないと反論した。そして、兵庫県は、これらを理由に原告側の訴えが不合法であり、却下されるべきであると主張し続けたのである。

この港湾計画の処分性をめぐる論争は、1977年12月から1979年4月の口頭弁論まで1年以上にわたって続いた。裁判所は、「入り口論争」が長引くにつれ、結審、訴え却下の方針を固めるようになった。そこで原告側は、裁判所の結審の方針に対し、それを回避するため「訴えの追加申立書」の提出、すなわち請求の追加的併合を行うことにした。

1979年4月の口頭弁論で原告側の弁護団は、結審の直前に「訴えの追加申立書」を裁判所に提出している。

「訴えの追加申立書」は、港湾計画に基づいた工事の施工を「処分」とみなし、その取消を求めることを予備的に請求したものであった。口頭弁論では、この申立書をめぐって、原告と被告による激しい論戦が繰り広げられたが、結論は出ず、裁判所も審理の続行を認めざるを得なかった。これにより訴訟は、ひとまず結審を免れている。

続いて原告側は、1979年7月の口頭弁論にあたり、工事の「処分」取消に加え、新たに港湾計画に基づく埋立工事施工の差止めを求める「訴えの追加申立書(二)」を裁判所に提出した。これは、先の「訴えの追加申立書」にある港湾計画に基づいた工事の施行という「処分」取消請求と並列的ないし選択的に、人格権、環境権に基づく民事訴訟としての工事施工の差止め請求を追加したものである。

裁判所は、これら請求の併合により結審の方針を覆さざるをえず、港湾計画に基づく工事差止めの審理を先に進める判断をした。1979年12月の口頭弁論では、原告側が工事差止め請求に関する法的根拠の説明を行っている。訴訟は、提訴から実に2年以上を経て、ここでようやく「入り口論争」を乗り越え、実質審理への道筋がつけられたのである。

訴訟のターニングポイントは、裁判所の組織改変に伴う裁判長の交替である。審理は、1980年11月より富澤達<sup>とむら</sup>裁判官が裁判長を務めることになった。富澤は、着任時に審理を進めるにあたって、それまで先任の裁判長が躊躇していた証拠調べを積極的に実施すると表明した。このため1981年には、運輸省港湾局計画課港湾計画審査官、兵庫県土木部港湾課長への尋問が行なわれるようになった。証人調べの実施により、訴訟終結の見通しは全くつかなくなった。また、将来的に事業を進める上で不利となるような言質を原告側に取られることが予想された。

これらのことから行政側は、港湾計画を図8の内容に見直すことで、原告側に訴えを取り下げるよう求めていくようになる。

1981年7月、甲子園地区の埋立面積を157haから80haに半減すること(下水処理場建設用地を含む)、事業終了後に新たな埋立は実施しないことを条件とする港湾計画変更案が原告側に提示された。1年近くにわた

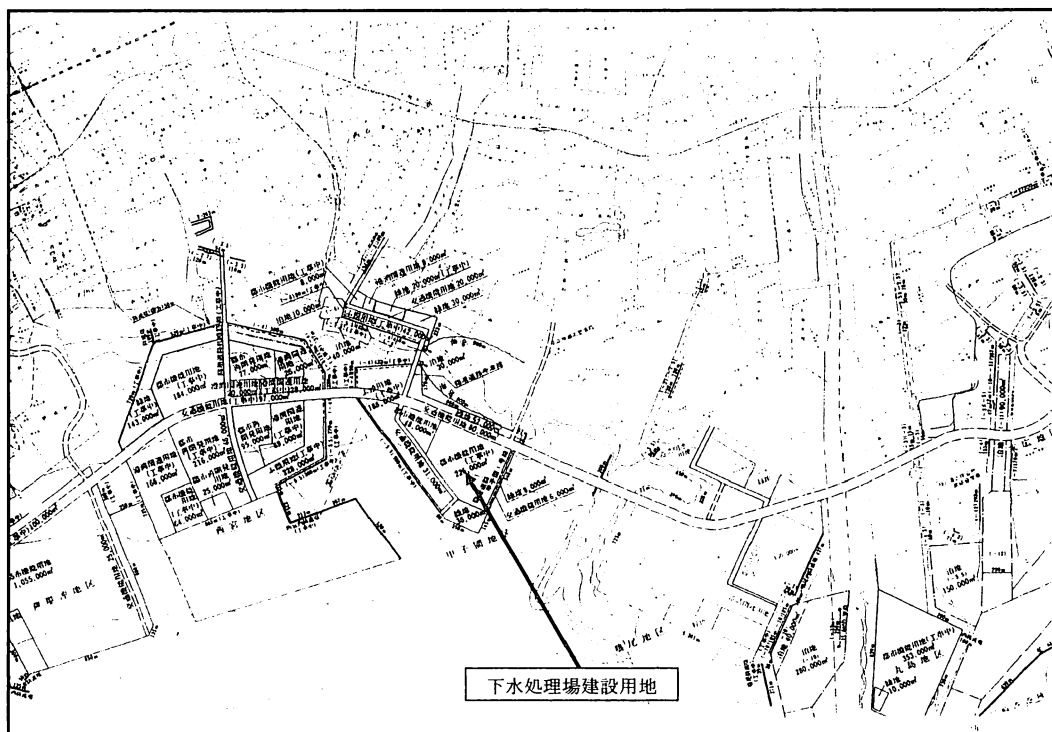


図8 尼崎西宮芦屋港港湾計画図(1983年)

(出所) 西宮市立甲子園浜自然環境センター所蔵資料をもとに筆者作成。

る交渉の末（西宮市が兵庫県と原告を仲介する役割を担当）、1982年12月に和解が成立し、1983年に原告側がすべての訴えを取り下げ、訴訟は終結している。

なぜ兵庫県をはじめとする行政側は、港湾計画の変更、将来の埋立事業の凍結を約束するという「譲歩」をしてまで、訴訟の終結を望んだのか。それは、次節で紹介する大阪湾一帯での大規模開発プロジェクトの実現のため、港湾整備事業の再開が政府や周辺自治体から強く望まれるようになったという背景があった。

### 3. 大規模開発プロジェクトとの関係

1970年代後半、大阪湾一帯では様々な大規模開発プロジェクトが始動していた。なかでも、関西国際空港と大阪湾岸道路は、その代表格として位置付けられるだけでなく、互いに密接な関わりを持つ事業でもあった。

1960年代後半から1970年代にかけて、大阪国際空港（現：伊丹空港）では、航空機の離発着数が増大し、それに伴って騒音公害も激化したことなどから、新空港の建設が検討されるようになった。当初、候補地については神戸沖が有力であったが決定には至らず、1974年8月に運輸省航空審議会は、関西国際空港の建設予定地を「泉州沖候補地が最適」と答申（第1次答申）している。1976年からは、運輸省により泉州沖海上の総合調査が進められ、1980年9月には、運輸省航空審議会が関西国際空港の規模について答申（第2次答申）するなど、1970年代後半に空港建設に向けた動きが加速している。

また、この頃、大阪－神戸間を結ぶ国道2号、国道43号線などの幹線道路では、コンテナ貨物を陸送するトラックなど、1日当たり約1万台から2万台の大型車が走行し、その沿線は、振動、騒音、大気汚染など深刻な自動車公害が問題となっていた。これらを緩和する必要性を理由として、幹線道路の新設が求められるようになったのである。

これらのことから、関西国際空港へのアクセス道路として、さらには大阪と神戸とを結ぶ新たな幹線道路として、尼崎西宮芦屋港の埋立地を東西に貫く大阪湾岸道路の建設がクローズアップされていった。

1978年6月に建設省近畿地方建設局が発表した『大阪湾岸道路の計画概要』では、大阪市港区港晴から神戸港六甲アイランドの19.8キロの区間を結ぶ内容が盛り込まれていた。その後、1980年6月に建設大臣が大阪湾岸道路計画を認可<sup>25)</sup>、同年7月に計画決定が告示されている。

このように大阪湾一帯では、埋立地に下水処理場を建設するほかに、関西国際空港、大阪湾岸道路などの開発プロジェクトが続々と動き出していた。これらの実現のためには、尼崎西宮芦屋港の整備、なかでも埋立工事の速やかな再開が不可欠なものとして位置づけられるようになっていった。埋立地が完成しない限り、下水処理場や大阪湾岸道路の設置は不可能であったからである。

しかしながら埋立工事を再開しようにも、1977年10月から始まった西宮甲子園浜埋立公害訴訟は、前述したとおり1980年11月に裁判長が交替し、審理を本格化させる態度を表明したことなどから、長期化が避けられない情勢になっていた。なお訴訟では、原告が港湾計画の取消以外にも、埋立工事の差止め、埋立免許の更新取消、下水処理場・大阪湾岸道路計画決定の処分取消を請求する行政・民事訴訟を立て続けに提起し、すべての事業の着工を事実上ブロックする訴訟戦術を展開していた。

訴訟の継続は、政府からの事業予算獲得を困難にし、大阪湾一帯の大規模開発プロジェクトに混乱を招くおそれがあった。このような事態に直面した兵庫県、西宮市の焦燥は、相当のものであった。この点については、たとえば西宮市助役（当時）の馬場順三が「市総合計画でうたった七十年度全市下水道化を目指すには、埋め立て地に予定している終末処理場の建設がぜひとも必要だった。県は原告団との話し合いをつっぱねながら『訴訟があると、港湾計画変更の審議会に対抗手段を取られる。住民の合意を取り付けろ』という。和解案を示して仲介するしかなかった」<sup>26)</sup>とコメントしていることから明らかである。

以上のとおり1983年の計画の見直しは、内外の大規模開発プロジェクトの進展が、尼崎西宮芦屋港の整備事業の再開を必要なものとしたことによるものであった。そのため行政側は、原告側に対して埋立面積の縮小、埋立事業の凍結を約束したのである。なお、下水処理場の建設などの主たる事業に見直しはなかった

め、これは前述した村松の指摘では、③の段階に該当する。

#### 4. 事例分析の総括

以上のとおり、尼崎西宮芦屋港の整備事業は、多数のアクターが関連し、それを取り巻く情勢も複雑で変化しやすいものであった。図9は、1960年代から1970年代初頭の計画策定段階、1975年、1983年の計画見直しの段階において整備事業に関するアクターならびに情勢を図式化したものである。

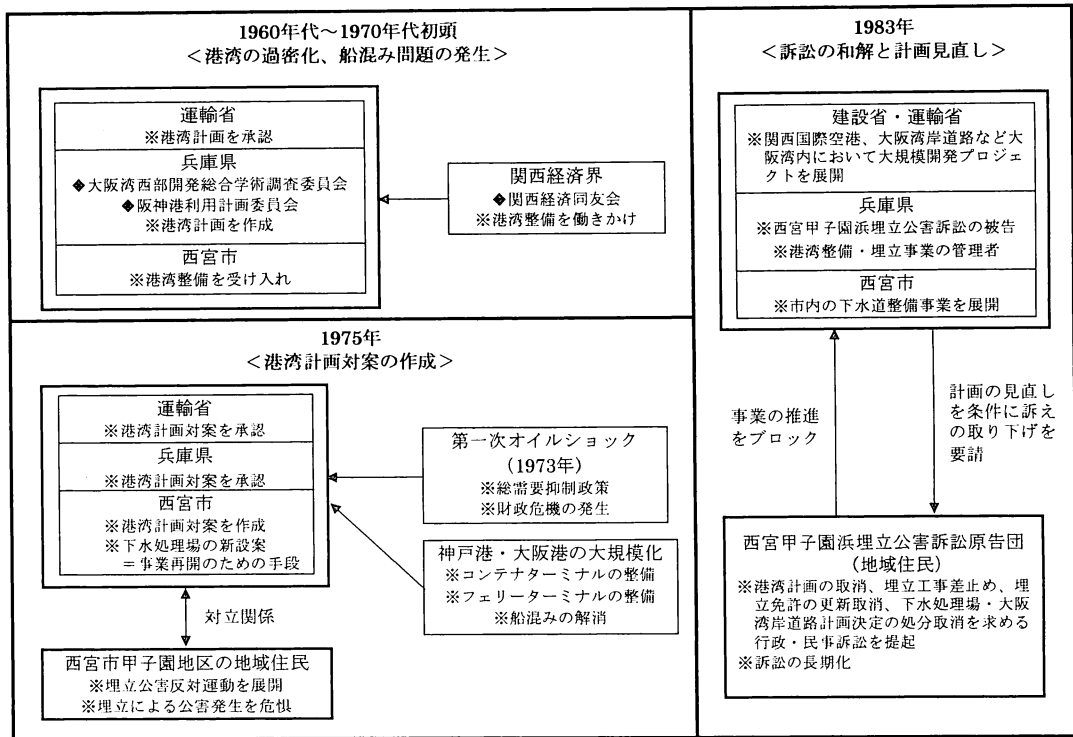


図9 尼崎西宮芦屋港の整備事業をめぐるアクターの関係

1960年代から1970年代初頭にかけて、尼崎西宮芦屋港の計画策定が進み、1971年からは埋立工事が本格化した。この事業は、関西経済界の要請を受けて進められたものであり、この段階で尼崎西宮芦屋港には、既存港湾の過密化を解消する役割が期待されていた。ところが、同時期に隣接する神戸港、大阪港ではコンテナターミナルやフェリーターミナルの整備が進み、港湾の過密化は解消されるに至った。1971年以降は事業をめぐる行政と西宮市甲子園地区の地域住民が対立関係に陥り、1973年には第一次オイルショックが発生したことなどから、埋立工事は中断され、整備事業の内容も1975年に抜本的な見直しを余儀なくされることになった。尼崎西宮芦屋港の整備事業は、開始から10年のうちに、埋立地に下水処理場用地などの都市再開発用地を確保することを、その主目的とするようになったのである。

その後、事業内容になお難色を示す地域住民が港湾計画の取消などを求める行政・民事訴訟を提起し、1980年には訴訟の長期化が確実な情勢となった。訴訟は、尼崎西宮芦屋港の整備事業を暗礁に乗り上げさせるものであったと言ってよい。そして次第に、整備事業の中断が長期化すれば、内外の大規模開発プロジェクトにも影響が出ることが懸念されるようになっていく。つまりこの段階で、尼崎西宮芦屋港の整備事業は、都市機能の一翼を担う役割のほか、他地域のプロジェクトを円滑に進行させるために必要な存在として位置づけられるようになっていたのである。これにより1983年に埋立面積の縮小などを軸に港湾計画は再び見直しされ、行政と地域住民は和解を果たしている。

さて、訴訟の集結にともなって埋立工事は再開された。1991年に下水処理場が竣工し、1994年4月に阪神



高速道路湾岸線（六甲アイランドー泉佐野）が開通している。そして、近年になって再び尼崎西宮芦屋港を取り巻く情勢に変化が生じつつある。まず、同港に隣接する神戸港、大阪港が2004年に国土交通省によってスーパー中枢港湾に指定された。2007年12月には、港則法施行令の一部改正に伴い大阪湾に面する神戸港、大阪港、堺泉北港、尼崎西宮芦屋港が統合され「阪神港」が誕生するなど、港湾の連携強化に向けた動きも進んでいる。遊休化していた埋立地には、企業の再進出が進み、それに伴って尼崎西宮芦屋港では2007年6月に国際ターミナルが供用を開始している。さらに、物流ネットワークのさらなる効率化を図るべく、阪神高速道路湾岸線（大阪湾岸道路）では、西伸計画（六甲アイランドー神戸垂水JCT）が具現化しようとしている。

## V. おわりに

本研究では、事業を取り巻く環境に変化が生じた場合、行政がいかに適応するのかについて、尼崎西宮芦屋港の整備事業を事例に分析してきた。

まず、フッドが示した4形態について、本研究では主に、制度設計の能力が高く、中断時間が短い「再編成」の形態を考察した。前述のとおり「再編成」については「行政素材の節約、迅速性、容易さの印象を結びつける適応反応」であり「的確に実施されたならば、（中略）作業における意味をほとんど意識させることなしに、大きな全体的変化をもたらす」ものとされる。確かに行政は、事例分析からも明らかなおと、環境に変化が生じた際、混乱を避けつつ事業内容を見直すことを重視する傾向がある。ただし、見直しが抜本的なレベルなのか、あるいは微細なレベルにとどまるのかという問題もあり、これは「再編成」の具体的内容の検討を通して判断していく必要がある。

なお、フッドが提示する「新規開発」の形態の分析は、事例分析において事業の見直しがそれに該当しなかったことから、本研究では果たし得なかった。そもそも、港湾整備事業などの大規模プロジェクトの性格からして、構想段階、計画策定段階では「新規開発」はありえても、着手された後は、もはや財政的・資源的な理由から「ゼロからの出発」は不可能なパターンが多いと言える。つまり、事業の規模によって、フッドの4形態の該当範囲は限定されてくる可能性が高い。大規模プロジェクトについては、細胞分裂、模倣、そして再編成までが該当し、その範囲で議論するのが妥当であろう。

つづいて村松岐夫が示した4段階のモデルであるが、これも本研究では、事例分析からそれぞれの特徴が見られた。さらに、本研究のケースでは、1975年に事業の大規模な「軌道修正」がまず行われ、その後、1983年に事業の小規模な「軌道修正」が行われるというパターンが観察できた。つまり行政は、事業を継続する限りにおいて、環境の変化への対応を幾度も迫られるものであり、その段階も時としてドラスティックに変動するものなのである。

それから1973年の第一次オイルショックのような「環境の変化が激しい場合」は、行政が突如として事業を「軌道修正」せざるを得ない局面に立たされることになる。この場合において行政は、1975年の事業内容の見直しのケースのとおり、優先順位、ルールの変更をいとわないことや、行政素材の節約や迅速性を優先しつつ事業継続を図る傾向が見られる。このことから行政の環境の変化への適応能力は高いと結論付けることができる。しかしながら、これは「止まらない公共事業」の温床としての側面も持ち合わせている。行政の環境の変化への適応能力が高いことにより、どのような弊害が生まれるのかについては、さらなる検証が求められる。

最後にいま一度確認しておきたいのは、一元的構造の存在として位置づけられがちな「行政」が、事業のあり方をめぐっては、多層化した権力構造としての様相を示し、それぞれの思惑や利害に即しながら行動するという点についてである。大阪湾における港湾整備では、事業が政府によるトップダウン方式ではなく、尼崎西宮芦屋港を管理する兵庫県、神戸港を管理する神戸市、大阪港を管理する大阪市によって、それぞれ担われてきた。これらの港湾整備において、各自治体は、自らが管理する港湾の整備を最優先事項とし、周

辺諸港との調整が顧みられることは、ほとんど無かった。結局は、これが大阪湾において港湾の大規模化競争を誘発し、1975年に尼崎西宮芦屋港の事業内容が大幅に見直される背景となったのである。また、1980年代には、大阪湾において建設省や運輸省による大規模開発プロジェクトが始動し、その実現をめぐる様々な意図が、最終的には尼崎西宮芦屋港の港湾計画の見直しと事業の再開へと繋がるファクターとなっている。したがって今後の課題は、環境の変化に対する行政の適応について、単に経済的・社会的情勢の変化のみならず、中央-地方、あるいは地方-地方の政府間関係というファクターを考慮しながら分析することにある。

#### 〈付記〉

本研究は、平成20年度文部科学省科学研究費補助金(特別研究員奨励費)交付を受けた研究成果の一部である。

#### 【注】

- 1) たとえば、遠藤 [1985] p.33。遠藤は、この理由について、①計画策定・執行過程の非民主制、②国の上位計画の枠の強さ、③今日の経済体制が「営業の自由」「市場原理」を基本としていることをあげている。
- 2) ここでの「環境」は、“surroundings”を意味しており、“environment”のそれではない。
- 3) 数少ない先行研究として、柴田 [1980] の分析があげられる。
- 4) 代表的なものとして、D・ヴァン・メーターとC・ヴァン・ホーンによる行政事業の執行過程モデル図、シャーカンスキーの行政システム・モデルがあげられる。
- 5) ここでの真山の指摘は、C.E.リンドブロムの発案したインクレメンタリズムに相当するものであろう。インクレメンタリズムの詳細については、中村 [1972] などに詳しい。
- 6) なお、フッド自身は、この類型の限界性を認め、「もちろん、実際の、多くの行政上の適応は、ここで論じた4つの『純粋の』アプローチの何らかの混合物である」としている(C.フッド(森田訳) [2000] pp.180-181)。この点からも、この類型についての、さらなる分析が望まれる。
- 7) 重要港湾とは、港湾法による「港格による分類」の一つで、国際海上輸送網または国内海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾のことである(池田 [2004] pp.29-32)。
- 8) 取扱貨物量(輸移出入合計)の推移は、神戸港が1956年:1,314万トン→1961年:2,317万トン→1965年:4,217万トン、大阪港が1956年:1,410万トン→1961年:3,091万トン→1965年:5,780万トンとなっている。
- 9) 神戸港では、1961年にバース待ちの船の数が延べ1,160隻、待ち時間が延べ4万8,600時間に達した(新修神戸市史編集委員会 [2005] p.394)。
- 10) なお、芦屋地区は1969年に埋立を開始し、1975年3月に竣工(126ha、住宅団地造成)、鳴尾地区は1971年に埋立を開始し1973年初頭に竣工(135ha、都市機能用地)している。
- 11) コンテナ貨物の具体的な品目は、農水産品、林産品、金属機械工業品、雑工業品など多岐にわたるものであった。
- 12) 大型トラックに積載された貨物は、農水産品、金属機械工業品、雑工業品などが中心であった。
- 13) これは、埋立反対運動、自然保護運動と同義ではない。「埋立公害」は、Landfill and its Hazard、埋立とそれに伴う公害の発生、という意味である。
- 14) 詳細については、林 [2005] を参照されたい。
- 15) 『神戸新聞』1974年3月24日。
- 16) 『神戸新聞』1975年6月26日。
- 17) 『神戸新聞』1975年9月30日。
- 18) 『神戸新聞』1975年12月25日。
- 19) 『神戸新聞』1974年11月7日、参照。
- 20) 下水道整備5カ年計画、下水道事業の財源の詳細については、丸山ほか編 [1976] pp.237-252、参照。

- 21) たとえば、1977年11月18日に開催された西宮市地域婦人団体協議会常任理事会では、西宮市の南野三郎助役（当時）が「どの会合も、招かれて事情を説明しただけで、大半の市民が下水施設の早期実現を望んでいることは確か。埋め立て反対の声は上がっても、賛成、推進の声はこれまであがってこなかったが、推進の市民の声を背景に、十二月市議会での埋め立て推進決議を得たい」（『朝日新聞』1977年11月19日）と発言している。
- 22) これらの団体は、下水処理場建設を求め、陳情・請願を相次いで行ったほか、1977年には、西宮市民の4分の1にあたる10万人分の署名を集めている。
- 23) 同訴訟については、水野 [1983] を参照。
- 24) 「尼崎西宮芦屋港湾計画変更処分取消請求事件訴状」1977年10月17日。
- 25) この時は、大阪府・兵庫県境から六甲アイランドまでの14.4キロ区間の認可であった。
- 26) 『朝日新聞』1983年2月15日。

### 【参考文献】

- 阿部泰隆ほか編 [2004] 『環境法 [第3版]』 有斐閣。
- 池田宗雄（小林義久監修） [2004] 『港湾知識のABC（9訂版）』 成山堂書店。
- 遠藤宏一 [1985] 『地域開発の財政学』 大月書店。
- 財団法人運輸経済研究センター [1970] 『総合的交通体系の確立のための調査－阪神における国際海上コンテナ輸送に関する現状と問題点』。
- 柴田悦子 [1980] 「港湾計画における市民参加－兵庫県甲子園浜住民運動にふれつゝ、－」 『人間生活と港湾』 日本港湾経済学会。
- 新修神戸市史編集委員会 [2005] 『新修 神戸市史 行政編Ⅲ 都市の整備』 神戸市。
- 中村二郎 [1972] 「行政計画－意思決定と戦略」 日本行政学会編 『行政計画の理論と実際』 勁草書房。
- 西尾勝 [1990] 『行政学の基礎概念』 東京大学出版社。
- 西宮市 [1967カ] 『海岸開発について』 西宮市役所。
- 西宮市 [1971] 『昭和46年度公有水面埋立調査特別委員会会議録』。
- 西宮市 [1975] 『昭和50年度公有水面埋立調査特別委員会会議録』。
- 西宮市 [1976] 『昭和51年度公有水面埋立調査特別委員会会議録』。
- 西宮市土木局下水道部 [1977] 『西宮の下水道』。
- 林昌宏 [2005] 「対立から協働へ－西宮甲子園浜埋立公害反対運動に見る行政と市民の関係－」 『日本公共政策学会2005年度研究大会報告論文集』 日本公共政策学会。
- 兵庫県 [1963] 『第95回（定例）兵庫県議会会議録』。
- 兵庫県 [1964] 『大阪湾西部開発総合調査報告書』。
- 兵庫県土木部 [1966] 『大阪湾西部（阪神港）開発計画』。
- 真山達志 [2001] 『政策形成の本質』 成文堂。
- 丸山速夫ほか編 [1976] 『下水道講座①－下水道計画の策定』 鹿島出版会。
- 水野武夫 [1983] 「甲子園浜埋立差止訴訟」 『自由と正義』 第34巻第4号。
- 村松岐夫編 [1985] 『新版行政学講義』 青林書院。
- 村松岐夫 [2001] 『行政学教科書 [第2版]』 有斐閣。
- C.フッド（森田朗訳） [2000] 『行政活動の理論』 岩波書店。
- Christopher Hood [1986] “*Administrative analysis : an introduction to rules, enforcement, and organizations*”, St. Martin's Press.