

脱「斜陽」の試み：港湾都市小樽における市政の模索

山田 健

1. はじめに

(1) 問題の所在

「戦争を境に小樽の歴史は激しく上下動、その後わが国を訪れた数回のブームにも乗れず、取り残されて“斜陽”の名は残念ながら通り相場になってしまった」。これは高度成長期の北海道小樽市に対する地元紙の評価である¹。当時、第二次世界大戦が起こるまでは、小樽港を拠点に活況を呈していた小樽市は、戦後の国際情勢・国内情勢の変化とともに活気を失い、北海道の中心都市としての地位を札幌市へ譲りつつあった²。

他方、高度成長期終盤には、小樽の「斜陽」脱却の兆しも報じられるようになった。地元紙は、「“斜陽”から再建へ」と題して、立地企業の札幌市への流出が収まったことを記述している³。当時の市長・安達与五郎が、任期満了直前の市議会での予算説明にて「野党からも拍手」⁴を寄せられるなど、その施政に一定の評価を得ていたことに鑑みれば、戦後の小樽市は第二次世界大戦を期に「斜陽」化しつつも、高度成長期に市政の舵取りの下で「斜陽」脱却に向かい始めたと考えられる。

では、いかにして、小樽市は「斜陽」脱却の兆しを見出しえたのだろうか。小樽市を対象とした先行研究は一定の蓄積があるものの、この問いに回答を提示するには至っていない。その一因は、高度成長期の小樽市の歩みが主題的にも時期的にも看過され

やすいことにあると考えられる。たとえば、武藤三代平の最新研究⁵をはじめとする歴史学研究や駒木定正⁶を筆頭に蓄積された建築学研究の焦点は、近代小樽の社会史にある。また、社会学では、堀川一郎の代表的研究を中心に⁷、高度成長期終焉後の小樽運河をめぐる展開された住民運動に強い関心を寄せる傾向にある。そのほか、最近では、関口信一郎の北海道を対象とした海事研究でも、小樽港が取り上げられているものの、戦前の廣井勇による同港整備を熱っぽく論じる一方で、戦後復興期・高度成長期の記述は薄いものにとどまっている⁸。一連の研究動向をふまえば、戦後復興期・高度成長期が学術的関心を寄せられる時代の狭間にある過渡期に位置しており、当該時期の舵取り役を担った小樽市政もまた関心を注がれていなかったと考えられる。しかし、過渡期のことが明らかにならない限り、過渡期に前後する時期の諸相がいかに形作られたか・後景に退いたかを的確に把握しえない。港湾都市小樽や同市で現出した興味深い諸相をより深く理解するためには、「斜陽」期の分析が欠かせないと考えられる。

そこで、本論文は戦後復興・高度成長期の小樽に焦点を当て、その舵取り役を担った小樽市政が「斜陽」脱却を模索した過程について追跡する。

¹ 『北海道新聞』1966年1月5日。

² 地元を代表する老舗料亭であった旧魁陽亭の札幌進出は、その表象であったと考えられる（小樽商科大学グローバル戦略センター研究支援部門地域経済研究部『旧魁陽亭 北海道を代表する老舗料亭』小樽商科大学、2021年、41頁）。

³ 『北海道新聞』1967年3月15日。

⁴ 『北海道新聞』1967年3月1日。

⁵ 武藤三代平『「小樽港民」意識の形成と反憲政党運動』（『北大史学』（59）、北大史学会、2019年）。

⁶ 駒木定正「小樽のまちと近代建築の推移」（『近代建築とまちづくり』（352）、新建築家技術者集団、2007年）。

⁷ 堀川三郎『町並み保存運動の論理と帰結 小樽運河問題の社会的分析』東京大学出版会、2018年。

⁸ 関口信一郎『北海道みなとまちの歴史 廣井勇が育んだ北の日本近代築港』亜璃西社、2021年。

(2) 分析の視角

小樽市政による「斜陽」脱却の模索を追跡するにあたり、本論文は行政学的視点を採用する。行政学は、「派手さのない営為」⁹かつ「霞が懸かって見えにくい現象」¹⁰としての行政に接近し、その論理を分析する点に特徴がある¹¹。また、地域開発が活発化した戦後復興期・高度成長期に関心を寄せ、一定の研究成果を蓄積してきた¹²。これらの点に鑑みれば、行政学的分析は本論文の題材に適した接近手法であると考えられる。

行政学の視点は、通説的には「制度・管理・政策」の三点である¹³。この三点から見た行政像を敷衍すれば、国や地方自治体の行政組織は、①制度に規定された他の組織との関係で活動を制約・促進されつつ（制度論）、②人員や財源などの自前の行政資源をやりくりし（管理論）、③可能な範囲内で政策を立案・決定・実施・評価するものと捉えられる（政策論）¹⁴。

本論文では、この視点に依拠して、小樽市政による「斜陽」脱却の模索について、①対外関係・中央－地方関係・官民関係といった制度的関係による制約を受けながらも、②その制約のもとで財源などの行政資源を何とかやりくりすることで、③「斜陽」脱却に向けた政策を立案・決定・実施したものと位置づける。具体的には、これらの視点から分析することで、制度的関係の影響で港湾都市小樽の中心である小樽港の整備をめぐる内憂外患に直面しながらも（2章）、国や広域自治体の動向を見極めた交渉

によって行政資源を確保し（3章）、それらの資源をもとに小樽港整備・道路整備・自治体外交といった政策を展開することで（4章）、小樽市政が「斜陽」化からの脱却を試みた過程について明らかにする。

2. 「斜陽」都市の制度論

(1) 前史

決定過程において行政がとりうる選択肢の広狭は、過去の決定過程によって規定されうる¹⁵。この点に鑑みれば、戦後小樽市政の脱「斜陽」の試みを論じるにあたって、「斜陽」以前の小樽の様子を確認することは、一定の意義があると考えられる。そこで、本節では、前史として小樽市の近代史を概観したい。

1869年、開拓判官・島義勇が松前藩の沖ノ口番所に代えて手宮海官所を設置し、1872年に海官所の立地する手宮港を小樽港へと改称した¹⁶。翌1873年には、樺太放棄論を持論に日露関係に影響力を及ぼしていた開拓次官・黒田清隆と連携関係にあつて後に樺太千島条約を締結する立役者となる榎本武揚が早くも埋め立てを出願し¹⁷、小樽港とその周辺の整備に着手した¹⁸。

明治初期のこれらの動向は、国際商港としての小樽港および同港を拠点とする港湾都市としての小樽の発展を基礎づけた。小樽港は函館港に代わって日露間の対岸貿易での中継港の役割を果たすこととなったが¹⁹、その方向性は、手宮海官所設置によって北海道の窓口となる海港が函館から小樽へと移され、日露関係を視野に入れた榎本が整備したことで、

⁹ 原田久『行政学』法律文化社、2016年、11頁。

¹⁰ 金井利之『行政学講義 日本の官僚制を解剖する』筑摩書房、2018年、14頁。

¹¹ 辻清明『行政学概論（上）』東京大学出版会、1966年、16頁。

¹² 西尾勝『過疎と過密の政治行政』（『年報政治学』1977、岩波書店、1977年）、村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。

¹³ 西尾勝『行政学 新版』有斐閣、2001年。

¹⁴ 前掲、原田久『行政学』。

¹⁵ 河合晃一『政治権力と行政組織 中央省庁の日本型制度設計』勁草書房、2019年。

¹⁶ 渡辺悌之助『小樽運河史』小樽市職員共済会、1979年、4頁。「幌泉海関所ヲ鎖シ更ニ室蘭厚岸ヘ設置布告ノ件」（『北海道立文書館史料集 第三稟裁録（二）』北海道立文書館、1987年、22頁）。武藤三代平の研究は、「『小樽港』という通称が使用されるようになった厳密な始点は定かではない」と指摘する（前掲、武藤三代平『『小樽港民』意識の形成と反憲政党運動』61頁）。しかし、1872年に手宮港を小樽港へと改称したことが一つの画期であったことは看過しえないであろう。

¹⁷ 黒田と榎本の関係性については、醍醐龍馬『黒田清隆の樺太放棄運動 日露国境問題をめぐる国内対立』（『年報政治学』2021- I号、筑摩書房、2021年）。

¹⁸ 前掲、渡辺悌之助『小樽運河史』、8頁。

¹⁹ 対岸貿易の変遷については、原暉之「対岸航路と対岸貿易」（『ロシア研究』25号、日本国際問題研究所、1997年）。

仕組まれたものと考えられる。このような対岸貿易に依拠した小樽港の発展は「成功体験」として小樽社会にくすぶり続け、第二次世界大戦を経て国際関係が変容する中であっても、対岸貿易に期待する選別肢を根強く存在せしめることにつながった²⁰。

また、小樽港の発展にとっては、技術官僚による整備も重要な意味を有していた。代表的な技術官僚が廣井勇である。1882年の幌内鉄道の全線開通を皮切りに小樽の人口と小樽港の貿易量が増加する中、小樽港の拡幅に向けて波浪対策が課題となったため、時の北海道庁長官・北垣国道は内務大臣・井上馨に調査の必要性を訴え、訴えを聞き入れられた北垣の命で廣井勇が調査にあたった²¹。廣井は、綿密な調査を経て、防波堤築設工事・浚渫工事・岸壁及び陸上設備工事から成る小樽築港事業に着手することを構想し、なかでも「船舶碇繋の至難」に鑑みて防波堤築設を「目下緊急の事業」と位置づけ、技術的知見が蓄積されていない中で試行錯誤を繰り返して北防波堤を完成させた²²。北防波堤はコンクリートを用いた日本初の本格的な防波堤で、その技術力は高く評価されるものであった。廣井の築港事業は同時代的にも顕彰されているが²³、このような国の技術官僚の整備事業を肯定することは、その延長線上としての国の港湾整備への期待を生じさせた。

技術官僚によって構想された小樽築港の一部をなしていたものが、有名な小樽運河である。1903年、小樽港修築設計説明書において、小樽運河案が初めて公になった²⁴。運河案が採られた理由は、廣井勇

が当時の貨物の種類・荷造りの方法をふまえて埠頭岸壁での積み卸しよりも舳船を活用した積み卸しが便利と判断したためであったという²⁵。しかし、この運河案をめぐるのは複数回政争が発生したため、1903年に浮上していた小樽運河案が実現したのは20年後の1923年であった²⁶。明治期には米・鮮魚・塩などを輸出・移出して石炭・木材・小豆などを輸入・移入していた小樽港は、昭和期には移出入・輸出入ともに木材や石炭が上位を占める港へと変容していた²⁷。このことに鑑みれば、貨物の内訳が変容する中において、明治期の貨物に合わせて構想された小樽運河の寿命は長くなかった。「遅きに失して、世界の趨勢から置き去られた」²⁸小樽運河は、戦後の小樽港整備にとって軽視される宿命にあったと言えよう。なお、昭和期に入って取扱貨物の多くを石炭に依存するようになっていたことは、戦後に動力が石炭から石油へと変容する中で脆弱性を露呈し、新たな貿易品目を求めざるをえない状況を作ることにつながった²⁹。

ともあれ、明治期に対岸貿易への対応と国の技術官僚の試行錯誤によって整備を進められた小樽港は、昭和期に絶頂期を迎えるとともに大打撃を受けた³⁰。小樽商工会議所の1932年の統計年報では、「本邦六大都市に次ぐ即ち第七位」の手形交換高・「全国で第十位」の貿易量および金額・「登簿トン数に於いては全国中第七位」の入港船舶数であったことが誇らしげに記録されており、当時の小樽港の活況とその自負が如実に表れている³¹。しかし、第二次世界

²⁰ 地元紙では、「伸び悩む小樽の経済を打開する道は、企業誘致と対岸貿易しかないといわれるだけに、恵まれた立地条件をバックに対岸貿易にける期待は大きい」としている（『北海タイムス』1965年2月6日）。

²¹ 前掲、関口信一郎『北海道みなとまちの歴史 廣井勇が育んだ北の日本近代築港』、第1章。

²² 中村簾次『北海道港湾変遷史』北海道開発局港湾部、1960年、第2章。

²³ 『北海タイムス』1965年2月14日。

²⁴ 前掲、渡辺悌之助『小樽運河史』、40頁。

²⁵ 前掲、渡辺悌之助『小樽運河史』、46頁。

²⁶ 前掲、堀川三郎『町並み保存運動の論理と帰結 小樽運河問題の社会的分析』98-99頁。

²⁷ 『小樽商業会議所月報』2号、小樽商業会議所、1897年。『小樽商工会議所統計年報』36号、小樽商工会議所、1932年。

²⁸ 前掲、渡辺悌之助『小樽運河史』、118頁。

²⁹ ただし、石炭の取扱量の減少ペースは緩やかであった（春名恭太郎「北海道総合開発の史的分析」北海道大学大学院文学研究科修士論文、2020年、60頁）。

³⁰ 貨物量のピークは1940年であった（『昭和28年 小樽港統計年報』小樽市、1953年、15頁）。

³¹ 前掲、『小樽商工会議所統計年報』36号。

大戦の結果、対岸貿易を中止せざるをえなくなった小樽港は、「商圈の喪失或いは経済統制等により著しく港勢減退を余儀なくせられた」³²。

上記の前史を総括すれば、対岸貿易と国の技術官僚の活動によって、近代小樽港は形作られた。この前史のもと、戦後小樽港の整備では、対岸貿易や国の関与への社会的期待が生じるものの、その期待は対外関係と中央-地方関係によって制約されることになった。小樽市政は期待に折り合いをつけながら、現実的な小樽港の戦後復興・高度成長の模索を求められることとなった。

(2) 対外関係

戦後復興期の小樽は、「殷盛を誇った市勢が槿花一朝の夢と化し辛うじて自らを守るために汲々とし、水を失った魚の如く喘ぎの状態」にあった³³。特に、「終戦後に樺太、千島、朝鮮及び満州方面との交易は全く杜絶し商圈の縮減とともに大規模商社の廃業転出を見るに至り、商工業の経営は極めて不振の状態に陥った」³⁴。

伝統的な港湾都市が戦後に存在感を低下させること自体は、珍しいことではない。たとえば、北海道函館市や山口県下関市では、市町村合併や財源不足を背景として市政における港湾整備事業の優先順位が低下し、函館港や下関港も「交易の中心地」としての地位を失った³⁵。

しかし、小樽港のような国際的商港の場合、内政面のみならず外交面でも社会的影響を受けやすい傾向にあった。この種の都市は、内政と外交が複雑に

絡み合う中での双方を視野に入れた権力行使、すなわち地方自治体でありながらも「2レベルゲーム」³⁶の主体として活動しうる側面があったと考えられる。

周知の通り、第二次世界大戦の終結後、米国を中心とする資本主義諸国とソビエト連邦を中心とする社会主義諸国との間の緊張が高まり、国際社会では長期的に冷戦と称される対立状態が続いた。そして、日本は米国の指導下にあつて資本主義諸国に組み入れられた³⁷。

当時の米国では、社会主義・共産主義への反発が一潮流をなしていた。マッカーシズムと称されるこの潮流は、「対ソ・中国外交に重大な制約を課し、親ソ・親中の烙印を押されることは政治家としてほとんど致命傷」という状況を生み出した³⁸。米国の影響下にあった日本国内においても「反共」運動は展開されていた。

日本が資本主義諸国側に属していた以上、小樽市が社会主義諸国との貿易に積極的に乗り出すことは困難であった³⁹。小樽市政が対岸貿易によって小樽港の戦後復興を見通すことは、確実性の高い道筋ではなかった。

(3) 中央-地方関係

小樽市にとっての制約は、対外関係に限られなかった。小樽市政は国内の制度的関係にも制約されており、その最たるものは国との関係（中央-地方関係）であった。

1947年、地方自治法の制定によって、首長が官選から公選へ改められるなど地方自治の仕組みが整

³² 前掲、『昭和28年小樽港統計年報』、1頁。

³³ 「附録 小樽市産業開発調査会委員会答申（昭和二十七年）」（『小樽市史』第6巻、国書刊行会、1981年、780頁）。

³⁴ 同前、781頁。

³⁵ 砂原庸介「都市を縮小させる複合的な競争 函館市・下関市」（加茂利男・徳久恭子『縮小都市の政治学』岩波書店、2016年）。

³⁶ Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.

³⁷ 佐々木卓也『冷戦 アメリカの民主主義的生活様式を守る戦い』有斐閣、2011年、78頁。

³⁸ 同前、82頁。

³⁹ ただし、北海道と樺太とのつながりは戦後も残存し、北海道政に少なからず影響を及ぼしていた (Bull J. Karafuto Repatriates and the Work of the Hakodate Regional Repatriation Centre, 1945-50. *Journal of Contemporary History*. 2018; 53(4): 788-810.)。

備されたものの、機関委任事務制度によって国に代わって国の事務を処理しなければならなかったこともあり、地方自治体が裁量を行使しうる余地は広くなかった⁴⁰。戦後復興期の日本では開発の機運が高まり、1950年の地方税法改正や国土総合開発法制定によって、全国的に国土開発・地域開発が活発化するものの、一連の開発事業は中央省庁の統制下で行われた⁴¹。

こと北海道では、北海道開発法によって特例的な制度枠組みが配置された。日本の中央省庁の多くが機能に対応する機能別省庁であるのに対して、北海道では北海道という地域に対応して領域別省庁としての北海道開発庁・開発局が設置された。

その目標は、同時代的な状況をふまえて、「国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与する」ところにあった（北海道開発法第2条）。この点について、山崎幹根は「国土の一『領域』である北海道を国策として開発するということは、開発の成果が北海道のみならず日本経済社会全体の発展に貢献するという論理によって正当化されていた」と指摘している⁴²。そして、山崎によれば、戦後復興期に立てられた目標は、時代の変化に伴って妥当性を喪失してもなお「開発庁により、その後も北海道開発を国策として、日本経済社会発展への貢献のために行うものとして解釈、運用される」ものであった⁴³。

「国策」としての北海道開発の規定を実態化する上で、北海道開発をめぐる組織構造も見逃せない点である。北海道開発法では、「開発事業実施に関わる開発局長に対する指揮監督権は第12条2項によ

り、建設、農林、運輸の各大臣に属することになって」おり、「開発庁の役割は、あくまでも企画調整に止まる」ものであった⁴⁴。すなわち、法的には、霞が関に位置する建設省・農林省・運輸省といった中央省庁各省が北海道開発の現場行政を担う北海道開発局に指揮監督を發しうる組織構造が形作られているため、中央省庁各省の方針が北海道開発に影響を及ぼしやすい状態にあった⁴⁵。

他方、伊藤大一によれば、北海道開発庁と北海道庁との間には同調関係が成立していたという。具体的には、北海道開発庁と北海道庁がともに北海道開発計画の原案を作る際に、北海道開発庁は開発局経由で流入する中央省庁の意向に対抗するために北海道庁の「応援」を頼み、北海道庁は形式的には国に権限があるとしながらも実質的には政策に関与することで責任やそれに伴う批難を回避しながら影響力を行使しえたという⁴⁶。

とはいえ、大局的には、北海道開発は資源ナショナリズムの展開の下に推進されるに至った⁴⁷。高度成長期に北海道知事を担った町村金吾が「知事はアパートの管理人」にすぎないと指摘したことは、このような権力関係を北海道内の首長が認識していたことを示している⁴⁸。

小樽港整備についても、北海道開発の制度枠組みが小樽市政を制約する方向に作用した。小樽港にとって決定的な泣きどころは、開発余地の乏しさであった⁴⁹。天然の良港でありながら拡張しがたい地形にあった小樽は、技術によって自然条件を克服した大港建設を好む傾向にあり、その志向のもとで臨

⁴⁰ 辻清明『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年。

⁴¹ 河中二講『『地域政策』と地方行政』（『年報政治学1967』、岩波書店、1967年）。

⁴² 山崎幹根『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』東京大学出版会、2006年、19頁。

⁴³ 同前、21頁。

⁴⁴ 同前、29頁。

⁴⁵ 理論的にも、このような組織構造が政策帰結の集権化に作用しやすい傾向にあることが示されている（Andrew B Whitford, *Strategy, Structure, and the Administration of Complex Geographies, Perspectives on Public Management and Governance, Volume 3, Issue 4, 2020, 323-338*）。

⁴⁶ 伊藤大一「開発計画の局面に現れた組織の同調関係 北海道開発計画の場合」（『年報行政研究』9号、日本行政学会、1972年）。

⁴⁷ 前掲、山崎幹根『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』東京大学出版会、第4章。

⁴⁸ 『北海道新聞』1963年12月30日。

⁴⁹ 前掲、「附録 小樽市産業開発調査会委員会答申（昭和二十七年）」。

海工業地帯整備に躍起になっていた運輸省港湾局の官僚に関心を持たれにくかった⁵⁰。彼らの関心が寄せられた場所は苫小牧であった⁵¹。関係者によれば、港湾局長を歴任した佐藤肇は、当時「石狩よりも苫小牧の方を先にやった方が良いと云うデータを出せよ」と語ったという⁵²。また、その指揮監督下にあった北海道開発局港湾部も自然に苫小牧での築港論に関心を寄せていった⁵³。そして、北海道開発局の開発建設部では札幌・室蘭・旭川が「御三家」と位置付けられ⁵⁴、苫小牧港を所管する室蘭開発建設部には「エース級の人材」が集められ、苫小牧港推進体制が構築された⁵⁵。すなわち、北海道の港湾整備方針は、苫小牧港整備を既定路線とした「苫小牧港ありき」の状態にあり、そこに小樽の入る余地はなかった⁵⁶。実際に、苫小牧では、「総合的な国土計画と純技術的な見地から、砂浜の港について考察する必要」をふまえて、人工的な掘込方式によって「大規模の築港」が計画され⁵⁷、中長期的な大規模開発が展開されることとなった。

3. 「斜陽」都市の管理論

(1) 人的資源管理

港湾建設のように、技術的知識を要する政策分野では、専門家の登用が政策推進にとって重要な意味をもつことになる。しかし、中小規模の都市におい

て、専門家を専任職員として登用することは容易ではない。静岡県知事・斎藤壽夫は「終戦後暫く地方は人材不足であった」と回顧しているように⁵⁸、戦後復興期は尚更そうであった。

そのため、多くの地方都市では、審議会委員に中央省庁OBを委嘱することや日本港湾協会に調査を依頼することで、港湾計画の策定にあっていた。このような港湾計画策定の在り方は、中央省庁官僚に対する抑止力として機能しうる側面があったものの、政策の推進力となりえたかは疑問の余地がある⁵⁹。多くの地方自治体が審議会や日本港湾協会を活用しえたことに鑑みれば、単に外部の組織体に専門性を依存する限りでは横並びの状況から抜け出せないであろう。

したがって、地方都市が独自の専門家を登用しえた場合には、他の地方都市よりも豊かな行政資源をもとに差別化した港湾計画を策定し、政策を推進しようと考えられる。このような状況下、安達与五郎市長は、道内の建設会社にいた旧北海道庁技師・松山千里を見出すことに成功した⁶⁰。1952年春、安達は松山に直接接触して港湾課長への就任を依頼したところ、松山は「これ幸いと有難く引受」たという⁶¹。ところが、松山は1960年に小樽市を退職して東海臨港開発へ異動したため、小樽市政において松山の後任人事が課題となった。

⁵⁰ 港湾整備にたずさわった技術官僚の志向については、稲吉晃『海港の政治史 明治から戦後へ』（名古屋大学出版会、2014年）および山田健「中央-地方関係における出先機関の行動様式：運輸省港湾建設局に着目して」（『年報政治学』2020-I号、筑摩書房、2020年）。

⁵¹ 戦前から戦後に至るまでの苫小牧港の着工経緯について、「ドキュメント苫小牧港着工以前意外史メモ 苫小牧港関係参考文献資料正誤調」（未公開、寒地港湾技術研究センター所蔵）。

⁵² 栗林隆「佐藤肇さんのこと」（『佐藤肇さんを偲んで』未公開、青森県立図書館所蔵、93頁）。

⁵³ 遠藤貞一「倉島一夫さん」（『旧交会報』14号、未公開、名古屋大学附属図書館所蔵、378頁）。

⁵⁴ 堂垣内尚弘「猪瀬氏をしのぶ」（『旧交会報』17号、未公開、名古屋大学附属図書館所蔵、264頁）。

⁵⁵ 生石吉計「橋本明氏追悼記」（『苫小牧港に刻んだ足跡』北海道開発局室蘭開発建設部苫小牧港湾建設事務所、2001年、234頁）。

⁵⁶ 1950年時点で「苫小牧はもう予算がついて…港を造れるか造れないかと言っている暇はない」状態にあったとの回顧からは、「苫小牧ありき」の空気感が読み取れる（『苫小牧東港建設史』北海道開発協会、1992年、30頁）。

⁵⁷ 「苫小牧工業港修築計画」（『苫小牧港関係文献集②』苫小牧市史編さん室、1972年、9頁）。なお、掘込形式による大規模築港が試みられた例として、苫小牧港の他には、田子の浦港や鹿島港がある（山田健「鹿島開発史・再考 「国家的事業」と茨城県政」『公共政策研究』20号、日本公共政策学会、2020年）。このような掘込港湾の系譜の考察は、別稿を期したい。

⁵⁸ 斎藤壽夫『回顧』江崎書店、1979年、91頁。

⁵⁹ 比田正「巨星落つ」（『鮫島茂さんを偲んで』未公開、兵庫県立図書館所蔵、192頁）。

⁶⁰ 道内の建設会社就職が斎藤静脩の勧めによるものであったことに鑑みれば、安達は斎藤のような技術官僚から情報を得たものと考えられる（松山千里「思い出すまま」未公開、寒地港湾空港技術研究センター所蔵、68頁）。

⁶¹ 前掲、松山千里「思い出すまま」、68-69頁。

結果的に、小樽市政は松山千里の登用を除いて技術官僚を継続的に登用しえなかった。決定的な人事は、総務部長を務めていた志村和雄の港湾部長への起用であった。1966年10月の市議会において、港湾部長の人事が難航している点について、安達市長が「慎重に構えまして、悔いのない人材を選びたいと思ひまして、極力関係方面には依頼をしております」との答弁を残した⁶²。その1ヶ月後の実際の人事では、初めての事務官の港湾部長として、志村が着任した。地元紙によれば、市長は「開発局を通じて、適任者を捜していた」ものの、意中の人物に「断られてしまった」ため、「ほんとうに技術的な問題は専門家に任せばよい」と考えて、志村の登用を決定したという⁶³。

かくして、小樽市政は中長期的な人的資源管理には成功しえなかった。人的資源獲得の試みは頓挫し、制約の下で「斜陽」を脱するためには、別の手段を探ることが求められた。

なお、初の事務官出身の港湾部長となった志村は、後に市長として小樽運河保存運動と対峙する。この点に関しては、第4章にて後述したい。

(2) 財源管理

港湾建設は、技術的知識のみならず多額の資金を要する事業である。地方自治体、特に財源が決して豊かではない中小規模の地方都市にとって、港湾整備を独自財源で遂行することは不可能であった。小樽市もまた財政難に苦しんでおり、市の財源を港湾整備に重点的に配分しがたい状況にあった⁶⁴。

当時、新産業都市・工業整備特別地域が指定され、その枠組みのもとで特定の地域に重点化した国土開

発事業が展開され、全国の地方自治体は指定をめぐる競争に熱をあげた⁶⁵。地方自治体が熱心に陳情した大きな理由は国の財源付与であった⁶⁶。

小樽市は道央地区として新産業都市に指定されたものの、安達市長の新産業都市に対する姿勢は消極的であった。市長によれば、「当然やらなければならないその義務を怠って、あるいはそれを等閑に付してまで新産都市に金をつぎこむ方針はしない」ということであった⁶⁷。そして、「できるだけわれわれは市費をあまり使わないで、むしろ国の金あるいは道の金に依存して、そして少しでも小樽市の都市の改造をやっていききたいというのが当初からの方針」とした⁶⁸。

この施政方針のもと、安達市長は新産業都市の文脈に限られない国や道の財源付与を目的として、戦略的な活動を見せた⁶⁹。その戦略性は、「のれんに腕押し」状態の港湾そのものへの財源付与を断念し、港湾を取り巻く社会資本である道路整備への財源付与に活路を見出した点にあった。小樽出身で北海道知事への野心を有しているとも囁かれていた道路公団総裁・岸道三に接触し、道路整備を陳情した結果、札幌バイパスの着工が決定したことは、その好例であろう⁷⁰。また、札幌バイパスの着工では北海道開発局への働き掛けも奏功した。この動向は、北海道開発局において建設省系が強いために道路整備の予算配分が多く、なおかつ建設省系官僚が交通量の拡大を予見して雄大かつ短時間で札幌市の中心部へと接続しようとする全道道路計画を志向していた状況にも適していた⁷¹。あるいは、町村金吾北海道知事に対する陳情では、道道臨港線の着工という成果を得た。これらの国道・道道整備を引き入れてもなお

⁶² 『小樽市議会会議録』1966年10月7日。

⁶³ 『北海道新聞』1966年11月19日。

⁶⁴ 『小樽市議会会議録』1963年3月7日。

⁶⁵ 佐藤竺『日本の地域開発』未来社、1965年。

⁶⁶ 前掲、河中二講「『地域政策』と地方行政」。

⁶⁷ 『小樽市議会会議録』1965年12月10日。

⁶⁸ 『小樽市議会会議録』1966年3月7日。

⁶⁹ 『安達与五郎追悼録』未公開、市立小樽図書館所蔵。

⁷⁰ 『岸道三追悼録』未公開、市立小樽図書館所蔵。

⁷¹ 『上戸斌司さんを想う』未公開、北海道立図書館所蔵。『北海道新聞』1964年3月26日。

市で整備せざるをえなかった道路について、安く仕上げる一幕もあった⁷²。

4. 「斜陽」都市の政策論

(1) 小樽港整備

「対岸貿易を促進すれば昔の繁栄したころの小樽が復活すると考えるのは早計…貿易促進のための努力は必要であるが、これだけに小樽の発展を託すのは危険だ…ほかに生きる道を考える」⁷³。戦前期に対岸貿易で栄えた小樽では、対岸貿易再開への期待が社会的に根強かったものの、対外関係の制約を現実的に捉えていた安達市長は、対岸貿易に限られない小樽再興の道を模索していた。

戦前期に独占していた木材の取り扱いを他港に奪われていながら、貨物量の減少した木材で「国際貿易港の面目」を保たざるをえなかった小樽港にとって、他の商材の確保が急務であった⁷⁴。この課題に対して、市政は小樽港の穀物基地としての整備に活路を見出した⁷⁵。そして、市は積極的な働きかけによってホクレンと日清製粉の飼料工場を誘致した⁷⁶。この動向は、現在の小樽港においても穀物が輸入の4割を占めていることに鑑みれば、中長期的な成功と言えるであろう。

また、明治期の北防波堤の建造によって和らげていた波浪が、追加的な対策を求められる状況にあった⁷⁷。これに対して、市政はゴム製防舷材の設置⁷⁸や防波堤の補強⁷⁹に取り組むことで、微温的ながら

も対応を試みた。

加えて、松山千里の港湾局長の在任中、松山は銭函副港案を構想し、銭函工業地帯を整備するとともに小樽港の機能拡張を試みていたものの、副港案を実現しないままに退任した⁸⁰。副港案とは、新産業都市指定を目指した時期に策定された総合計画によれば、札幌地方に「準臨海工業的機能を導入する」ために「銭函付近の築港容易な地点に小規模な港湾を設け、これを小樽港の副港とし石狩川旧河川の花畔付近と運河で連結し、石狩港に通ずる幹線水路を設ける」ものであった⁸¹。

専門的な人的資源を中長期的に確保しえなかった小樽市政が副港案を維持することは、容易ではなかった。その間、北海道開発局と北海道庁は札幌新港案を検討しており、行政資源の裏付けの乏しかった副港案は次第に札幌新港案へ取って代わられることとなった⁸²。当時の北海道開発局長・遊佐志治磨は、「小樽港は新港を別につくるより手がないほど狭い」として、銭函副港案を否定的に語った⁸³。

銭函副港案が札幌新港案へと移ろいゆく中で、小樽市は「政治的な圧力ですり替え」と捉えて反発したものの、その反発は札幌新港案を覆すには至らなかった。小樽市の反対運動には開発局の統制が加えられ、小樽市は石狩湾新港是認を余儀なくされた⁸⁴。中央-地方関係の制約下で「苦小牧ありき」に泣いた小樽市は、「石狩ありき」に再び泣きを見ることとなった⁸⁵。

⁷² 『北海道新聞』1966年8月26日。

⁷³ 『北海道新聞』1963年4月23日。

⁷⁴ 『北海道新聞』1966年7月13日。

⁷⁵ 『北海道新聞』1965年4月23日。

⁷⁶ 『北海道新聞』1966年11月20日、67年2月19日。

⁷⁷ 『北海道新聞』1965年4月4日。

⁷⁸ 『北海道新聞』1965年4月7日。

⁷⁹ 『北海道新聞』1965年7月10日。

⁸⁰ 戸巻昭三「石狩湾新港建設の歴史的背景について 銭函副港計画と港湾管理」(『日本港湾こぼればな史 第2集』全国みなと会、2006年)。

⁸¹ 「札幌地方総合計画 昭和36年9月」(札幌市公文書館所蔵)。

⁸² 『北海道新聞』1964年5月1日、8月28日。

⁸³ 『北海道新聞』1966年2月9日。なお、遊佐自体は農業系の官僚であるため、港湾政策をめぐる専門性には乏しい。苦小牧港を手掛けた猪瀬寧雄との関係が記録に残されていることに鑑みれば、この主張内容は猪瀬に影響された可能性がある(『追想遊佐志治磨』、未公開、北海道立図書館所蔵)。

⁸⁴ 『小樽市議会会議録』1967年12月8日、『北海道新聞』1967年12月22日。

安達の後任として市長に就任した稲垣祐は、この情勢をうけて、安達市政の施政方針をなぞるように、「札幌バイパスができる、しかも銭函にはインターチェンジができる、そうしますと石狩と銭函ではわずかに30分の距離…石狩が開発される、あるいは工業地帯を整備していくことは結構ですけれども、それだから小樽の至近のところに港をつくらなければその企業が充実できないことにはならない」と、港湾を取り巻く社会資本としての道路整備への意欲を示した⁸⁶。このとき小樽市政は、港湾をめぐる中央－地方関係の制約に対する財源管理の帰結として道路整備へ向かうことを、より強く動機づけられたと考えられる。

他方、稲垣市長のもとで、小樽市はフェリー誘致にも活路を見出していた。稲垣市長は「日本海時代」に期待し⁸⁷、フェリーを小樽経済の刺激剤として位置付け⁸⁸、木村商工会議所会頭とともに誘致活動へと動いた⁸⁹。その活動の一環として、小樽市は1969年に「日本海側と太平洋側の調和ある国土計画に変えさせる」野心的な目的を掲げる日本海沿岸都市交易振興協議会（小樽・新潟・富山・舞鶴）へ参加し、フェリーによる日本海港湾の活性化の試みで存在感を示した⁹⁰。そして、1年後の1970年には、新日本海フェリー（舞鶴～小樽）が就航を開始した。新日本海フェリーは現在も運航しており、小樽港の貴重な入港船舶としての役割を継続している。

かくして、高度成長期の小樽市政は、対外関係や中央－地方関係の制約に直面しながらも、対岸貿易の拠点から穀物基地およびフェリーの発着地点へと小樽港の位置付けを改めた。

(2) 道路・観光への重点化

港湾政策の遂行が対外関係や中央－地方関係に制約され、行政資源をやりくりする中で、小樽市政は道路に可能性を見出した。その狙いは、道路整備の波及効果にあった⁹¹。安達市長は「道路さえ良ければ小樽の港湾はもっと利用される」との認識から道路整備を小樽港の機能強化策と位置づけ、「道路改修が観光開発と同時に車の両輪」と観光に結び付けながら道路整備の重要性を打ち出した⁹²。「小樽港利用上の問題としては、背後の経済中心地である札幌市との輸送機関の整備が緊急な問題」であった⁹³。

道路整備は社会的な支持を得やすい事業でもあった。モータリゼーションが進む中⁹⁴、道路整備の余地が少なからず残されていた小樽市は「幹線都市からのけもの」で、「道路問題は急務」と認識されていた⁹⁵。また、観光開発への意識が高まる中⁹⁶、全道的に道路整備の進捗の遅さが観光にも悪影響を及ぼしていたことに鑑みれば⁹⁷、全道的に見ても「のけもの」と形容される状態にあった小樽では、不十分な道路整備状況はより大きな問題であった。このように、当時の小樽市では、交通改善が日常生活や

⁸⁵ 石狩湾新港については、寒冷地港湾技術研究センター『石狩湾新港史』（北海道開発協会、1991年）、栗田悟『石狩湾新港の軌跡』（建新総合研究所、2019年）。

⁸⁶ 『小樽市議会議録』1969年12月8日。

⁸⁷ 『小樽市議会議録』1968年12月19日。

⁸⁸ 『小樽市議会議録』1969年3月7日。

⁸⁹ SHKライン『長距離フェリー50年の軌跡 SHKライングループの挑戦』ダイヤモンド社、2018年。

⁹⁰ 『小樽市議会議録』1969年10月3日。日本海海域での交流活性化は、1968年に発足した「日本海沿岸交易振興協議会」でも言及されている（『小樽市史』第8巻、小樽市、1994年、193頁）。

⁹¹ 地元紙は、後志支庁長の「開発構想を生かすには一にも二にも道路が先になる」との発言に対して、安達市長が「その通りだ」と賛成する様子を報じている（『北海道新聞』1963年1月4日）。

⁹² 『小樽市議会議録』1965年7月7日。

⁹³ 前掲、「札幌地方総合計画 昭和36年9月」。

⁹⁴ 『北海道新聞』1963年1月24日。

⁹⁵ 『北海道新聞』1963年5月21日。

⁹⁶ 『北海道新聞』1963年5月21日、1966年9月21日。なお、観光への関心の高まりは、ある社会党市議の「世はまさにレジャー時代」という発言にも読み取ることができる（『小樽市議会議録』1970年10月1日）。

⁹⁷ 『北海道新聞』1966年7月14日、1967年1月1日。

観光業と結び付けられながら喫緊の政策課題として浮上していた。

道路政策の目玉は札幌バイパスと道道臨港線であり、とりわけ道道臨港線は小樽運河を埋め立てる形で計画されたためにその動向を注視された⁹⁸。大規模な住民運動の結果、臨港線建設に伴う埋め立ての規模が縮小され、残された小樽運河が多くの観光客を集めていることは周知の通りである。

小樽運河を埋め立てる道路整備は、現在の小樽を知る人間からすれば理解しがたいものの、同時代的な文脈に鑑みれば必ずしも不自然ではない。既述したように、対外関係と中央-地方関係の制約に直面しながら苦しい台所事情で何とか財源を管理していた小樽市政にとって、道道臨港線において生じる市費が可能な限り節減したいものであったことは想像に難くない。実際に、道道臨港線をめぐる市議会の議論では、道路敷設に伴う地域住民の立ち退きが「一番の問題」と位置づけられていた⁹⁹。この問題の解決策として、住民が存在しない運河は格好の埋め立て候補地であった¹⁰⁰。また、当時の運河は「どす黒く濁った…ゴミの墓場」と化し、「胸のむかつくような臭気がハナをつく」有様で、「大事な観光客にハナをつまませる前に、この不名誉な光景と異臭だけはいそいでなくしたほうがよさそう」と指摘されていた¹⁰¹。埋め立てが構想されていた頃、運河が観光の障害と目されていたことは、留意すべき点であろう¹⁰²。さらに言えば、観光客のみならず「運

河の近くに住まう者や、そこで仕事をする者たちにとっては、深刻な『公害問題』であった」¹⁰³。

したがって、運河の埋め立ては、少なくとも同時代的には、道路・観光・公害といった三つの課題を一挙に解決しうる政策として成立しえたと言えよう。そして、それは当時の小樽市政が制度的制約と行政資源によって選択肢が限られていた中で、市政なりに検討した末に行き着いた帰結でもあった¹⁰⁴。

(3) 自治体外交

小樽市政は、小樽港整備や道路・観光政策など対岸貿易にとらわれない脱「斜陽」の試みを模索したものの、対岸貿易に対して無策ではいられなかった。1956年の日ソ国交回復以降、対岸貿易への期待が社会的に高まる中、安達市長は対岸貿易への積極策の必要性を対外的に訴えていた¹⁰⁵。それでも、市議会では他の地方自治体に比して消極的な小樽市政の動向は批判されていた。1963年の市議会において、函館市が貿易課を設置したことに鑑みて、対岸貿易に対応した組織編成を行わない市政の不作為が問われたことは、その好例である¹⁰⁶。公選首長と公選議員の抑制均衡によって、二元代表制が成立していることに鑑みれば、首長はその批判を多少なりとも受け止めることが望ましい。市役所の組織編成の出遅れなどを挽回すべく、安達市長が選択した政策は国際交流であった。

小樽市政の国際交流が際立った事象は、何といっ

⁹⁸ 宮野政雄『道道臨港線 小樽運河 付小樽港百年の歩み』北苑社、1975年。

⁹⁹ 『北海道新聞』1966年7月9日。

¹⁰⁰ 『北海道新聞』1966年8月23日。

¹⁰¹ 『北海道新聞』1967年8月1日。

¹⁰² 堀川三郎によれば、運河を「観光資源」と位置づけるようになった保存運動の立場の変更が支持調達に結び付いた（前掲、堀川三郎『町並み保存運動の論理と帰結 小樽運河問題の社会学的分析』189頁）。運河を観光の障害と捉える立場は、保存運動の立場とは対照的であるものの、運河を観光と結び付けている点では共通している。小樽の観光都市化の直接的契機が保存運動にあったとしても（前掲、堀川三郎『町並み保存運動の論理と帰結 小樽運河問題の社会学的分析』、11頁）、その素地が高度成長期の小樽市政によって政策的に形成されたと解釈する余地もあると考えられる。

¹⁰³ 前掲、堀川三郎『町並み保存運動の論理と帰結 小樽運河問題の社会学的分析』、179頁。

¹⁰⁴ 小樽市長を歴任した志村和雄は、堀川三郎の聞き取り調査に対して、「ここにくるまではいろんなことをして、最終的にここに到達した…それを簡単に変えるということは『行政の根幹』に関わることである」と答えている（前掲、堀川三郎『町並み保存運動の論理と帰結 小樽運河問題の社会学的分析』、160頁）。

¹⁰⁵ 木村昌人「日本の対ソ民間経済外交 訪ソ経済使節団（一九六二年）を中心として」（『法学研究』63（2）、慶應義塾大学法学会、1990年、219-220頁）。

¹⁰⁶ 『小樽市議会会議録』1963年3月6日。

でもソビエト連邦ナホトカ市との姉妹都市締結であろう。1966年9月12日、安達市長はナホトカ市にて同市のパブロフ副市長と会談して、同市との姉妹都市協定を締結した¹⁰⁷。この動向は市長の独断によるもので、市は同月17日に小樽港へ寄港した川崎汽船船長が持ち帰った現地の新聞で協定締結を知り、議員団から「議長らとじゅうぶん相談すべき」と不満が出る有様であった¹⁰⁸。ただし、批判が市長の独断に集中していることから分かるように、姉妹都市協定締結そのものに対する批判は顕在化していなかった。この点をふまえれば、安達市長は賭けともいふべき決断に成功したと言えるであろう。姉妹都市協定は、翌10月の市議会にて追加提案され、正式に認められた¹⁰⁹。

小樽市政の交流相手は、ソビエト連邦に限られなかった。安達市長は、台湾を訪問した上で小樽港でのバナナ輸入取り扱いに成功した¹¹⁰。この動向は、小樽港における外航船誘致の起点になったという¹¹¹。また、小樽市経済部は、ニュージーランドからマトン輸入を誘致することに成功した¹¹²。加えて、外国船が小樽港へ入港した際には、市の役職者が「ミス小樽」を伴って訪船することが習慣化していた¹¹³。

1980年代に全国的に自治体外交が活発化したことを想起すれば、一連の小樽市の動向は自治体外交を先駆的に実践したものと評価しうる¹¹⁴。すなわち、自治体外交が一般的ではない高度成長期にあって、小樽市政は他国との間に独自に関係を構築し、国際交流や自市の産業振興につなげた¹¹⁵。

5. おわりに

本論文は、「斜陽」と称された高度成長期の北海道小樽市において、脱「斜陽」を目指した小樽市政の模索について、行政学的に追跡した。具体的には、小樽市政が対外関係・中央－地方関係や行政資源管理の不足によって制約されながらも、小樽港整備・観光政策や道路政策の重点化・自治体外交といった政策の立案・決定・実施を通じて、小樽市の脱「斜陽」を模索し、その模索が穀物基地およびフェリー発着港としての小樽港の存続やナホトカ市との姉妹都市締結など一定程度の成果へ結びついたことを明らかにした。他方、道路政策への傾斜が小樽運河保存運動を惹起したものの、この動向が同時代的には道路・観光・公害といった三つの課題に応える政策として成立しえた側面があったことも論じた。一連の政策は、観光都市として知られる現在の小樽市の素地を形作り、中長期的に評価しうるものであったと考えられる。

背景には、日本海を通じてロシアに接する地政学的要因と、北海道の貿易の中心として栄えた歴史的な要因があった。地政学的・歴史的に内政のみならず対外関係をも視野に入れることを求められた小樽市は、グローバルに市政を模索するに至った。

このような小樽市政の動向は、内憂外患と形容しうる制約の下にあって、独自でありながら実現可能な方向性を模索して着地点を見出す点で特徴的であった。全国的に開発熱が高揚した高度成長期において、厳しい制度的制約や行政資源の不足に直面しながらも、独自性とともにも実現可能性を追求した点は、他の地方自治体と一線を画している。

¹⁰⁷ 『北海道新聞』1966年9月14日。

¹⁰⁸ 『北海道新聞』1966年9月18日。

¹⁰⁹ 『小樽市議会会議録』1966年10月7日、『北海道新聞』1966年10月8日。

¹¹⁰ 『北海道新聞』1966年4月2日。

¹¹¹ 『北海道新聞』1966年8月23日。

¹¹² 『北海道新聞』1966年5月31日、1967年2月26日。

¹¹³ たとえば、『北海道新聞』1967年7月14日。

¹¹⁴ 前田亮介によれば、地方議会における「自治体外交」という語の最も早い使用例は1974年10月2日の新潟県議会での答弁で、その後1980年代に「自治体外交」が急速に浸透・定着していったという（前田亮介『自治体外交』の時代（1）横路道政期の訪韓・訪ソ（1983-1991）『北海道史への扉』（2）、北海道、2021年、18頁）。

¹¹⁵ プルネンドラ・ジェイン（監訳 今村都南雄）『日本の自治体外交 日本外交と中央地方関係へのインパクト』（敬文堂、2009年、132頁）。

他方、小樽市の模索に限界があったことも事実である。たとえば、自治体外交において安達市長の存在感が際立ったことは、小樽市の取り組みを萌芽的かつ属人的なものにとどめた可能性がある。他の日本海沿岸都市の動向に目を転じれば、1970年から現在に至るまで、新潟市やハバロフスク市を中心に継続的に開かれている日ソ沿岸市長会（現・日ロ沿岸市長会）は、日本ソ連（現・ロシア）ともに複数の地方自治体が参加し、「多角的協議の場」を形成している¹¹⁶。これに対し、小樽市は市長会に入っておらず、ナホトカ市との姉妹都市締結後に他のソ連（ロシア）の地方自治体と同種の間接関係を構築することもなく、小樽市-ナホトカ市の関係に終始し、対岸関係を広げるには至らなかった。すなわち、小樽市政は、「点」と「点」の間接関係を構築するにとどまり、「面」と「面」の間接関係を発展的に構築するには至らなかった点で課題を残したように見受けられる。

ともあれ、戦後復興期から高度成長期にかけての小樽市政がグローバルな潮流に向き合い、その解決策としての政策を実践しえたことは確かである。近年の地方自治体がグローバルな影響をこれまでよりも強く受けつつあることに鑑みれば、小樽市政の試みは課題先進地域の取り組みとして、好個の参照点となる可能性を秘めている。

謝辞

本論文は小樽商科大学「総合科目 I a 小樽学」への出講を機に執筆したものである。出講に際してご高配とご助言を賜った小樽商科大学の醍醐龍馬先生にこの場を借りて御礼申し上げたい。また、本論文に関する資料の調査について、市立小樽図書館・小樽市議会事務局・寒地港湾技術研究センター・獨協大学図書館の各機関にご協力いただいた。各機関のご担当者の皆様にも御礼を申し添えたい。

¹¹⁶ 大津浩「自治体外交の法理」（羽貝正美・大津浩『自治体外交の挑戦 地域の自律から国際交流圏の形成へ』有信堂高文社、1994年、43頁）。