

## 論文の内容の要旨

論文題目           日本の地方制度における区域問題  
                          －セクショナリズム・地方総合行政体制・調整の限界－

氏 名           姜    光    洙

本稿の目的は、日本の地方制度における区域問題化の「発生構造」及びその解決策における「構造的限界性」を抽出するものである。区域問題をめぐる既存の接近法の特徴は、①区域問題の発生構造を外部環境の変動による行政機能と行政区域との乖離から抽出していること、②区域問題を地方的事象として矮小化していること、③日本の地方制度における中央・地方間の融合的特色を軽視していることである。こうした既存の捉え方に対して、本稿は、①区域問題を中央・地方を包摂する統治構造の問題として捕捉するとともに、②統治構造の内在的な諸契機から接近することとする。この接近法の持つ含意は、①区域問題の考察を通じて、中央・地方を通ずる日本の統治構造の特徴を再捕捉することが可能であること、②区域問題の解決策としての諸調整方式の制度設計を構想する際、その可能性と限界性を統治構造の内在的、構造的側面から接近することが可能であることである。

以上のような基本的観点を踏まえ、第1章では、区域問題に関わる既存研究の再検討を行う。そこでは、嶺山、長浜両者の立論によって提起された、社会経済的環境変化と地方制度との相関性から区域の問題化を捉える問題設定が、戦後地方制度改革の過程で主要な争点をなした区域の適正規模論、地方制度の画一形式性の問題、地方分権の再編成としての事務再配分論、広域行政論などを通じて継承され、再生産されていることを確認する。そして、それと同時に、多様に展開されている区域問題に関わる問題群が、中央レベルでのセクショナリズムの逆説的な反映ともいえる「地方総合行政体制」を想定していることを抽出する。その上で、地方総合行政体制という観点から、「事務再配分論」、「受け皿整備論」、「広域行政論」などの問題領域の間に伏在されている「同質性」と「矛盾性」を抽出し、また、地方総合行政体制と自治体間の諸調整方式との「緊張性」、「矛盾性」を取り出す。

第2章では、既存研究の検討から抽出された「地方総合行政体制」という含意を踏まえ、日本的区域問題化の発生構造に対する本研究の接近法を提示する。そこでは、まず、区域の問題

化を中央・地方を同時に包摂する日本の統治構造の構造内在的な特徴の集約的な表現として捉え、本研究の分析視点に関わる三つの用語、セクショナリズム、地方総合行政体制、調整に関わる既存研究を再検討する。次に、その検討の結果を踏まえ、日本の統治構造の空間構造的特徴を「セクショナリズム－地方総合行政体制」として抽出する。ここで言う「セクショナリズム－地方総合行政体制」とは、中央レベルにおけるセクショナリズムの逆説的反映として、地方レベルにおける地方総合調整体制の形成を集約的に表現したものである。そして、「セクショナリズム－地方総合行政体制」を分析対象とする「政府間関係論」を再検討し、それらの諸接近法が、中央・地方間の融合による地方総合行政体制を前提として、その態様を集権・分権の軸で認識・評価する傾向を持っていることを確認する。また、このような傾向性が、区域問題の諸調整方式を集権・分権の軸で捉えるという偏向性を生み出していることを指摘する。

第3章では、日本的区域問題化の構造を捕捉するために、「セクショナリズム－地方総合行政体制」の形成過程及びその構造を考察する。ここでは、戦前における「セクショナリズム－地方総合行政体制」の原型が創出される過程を跡付ける。その主な内容は、内閣制度における割拠構造の制度化という中央統治機構の遠心力の存在が、逆に中央・地方を通ずる個別行政機能ごとの区域の形成を許さず、「内務省－府県体制」、「地方制度」を媒介とした地方総合行政体制を形成していく過程である。ここでは、主に「セクショナリズム－地方総合行政体制」の構造的な枠組の形成過程を観察する。

第4章では、「セクショナリズム－地方総合行政体制」が日本の統治構造の空間構造的な特徴として戦前・戦後連続的に継承されていく態様を追跡する。ここでは、まず、戦後改革による戦前の「セクショナリズム－地方総合行政体制」を構成した「内閣制度」、「内務省－府県体制」、「地方制度」の断絶と連続の側面を描く。次に、幾つかの個別政策領域の事例を通じて「セクショナリズム－地方総合行政体制」が戦前・戦後連続的に維持・継承されていく過程を考察する。つまり、戦後改革による戦前の「セクショナリズム－地方総合行政体制」の構造変容の中で、中央、地方を問わず、各個別行政機能ごとの各行政区の形成という方向で、既存の地方総合行政体制が解体する可能性が存在したにもかかわらず、中央・地方間の行政執行の融合化過程としての機関委任事務体制、行政主体の同定化過程としての国民健康保健制度、行政区の合致化過程としての教育委員会制度の形成過程を通じて、各個別行政領域が地方自治体の機能及び区域に総体的に収斂されていく過程を素描する。そして、日本の地方自治体の行政的態様を特色付ける総合行政体制の財政的保障策として地方財政調整制度の形成過程を取り上げる。

第5章では、以上の観察を踏まえ、日本的区域問題化の「構造」、「含意」、「調整の限界」を論じ、区域問題の解決策として打ち出された典型的な事例として内政省構想、道州制構想などを検討する。まず、日本的区域問題化の発生構造を、日本の統治構造上の空間構造的な特徴である「セクショナリズムー地方総合行政体制」とその限界状況から抽出し、その日本的区域問題化が内包する統治構造上の意味合いを中央・地方を通ずる統治構造上における新たな調整システムの制度化・組織化として捉える。その上で、この区域問題を解決するための諸調整方式の制度化・組織化の限界条件を「セクショナリズムー地方総合行政体制」原理の地域空間的な拡大再生産構造から導出する。次に、上記の議論を踏まえ、戦前・戦後を通じて定着されてきた「セクショナリズムー地方総合行政体制」が、区域問題の解決策として具体的に試みられてきた調整諸方式の制度化・組織化に如何なる可能性と制約性を与えているかを検討する。そして、その構造的制約の帰結として既存の「セクショナリズムー地方総合行政体制」に現状維持的に収斂されることを確認する。

このように本稿は、区域問題を地方的事象として矮小化するのではなく、「統治構造の問題から区域問題」、又は「区域問題から統治構造の問題」を捉えようとしたものである。本稿の持つ意義は、第1に、区域問題の発生構造及びその解決策を論ずる際、区域問題を統治構造全体との重層的関連から把握するという総体的な視点を提供している点である。この視点は、区域問題を構成する諸争点群が中央・地方間の様々な制度と密接な関連を持っている現状に鑑み、その争点群を単独で論じ、また、自己完結的な問題領域の中に閉じ込めるのではなく、統治構造全般の諸制度改革の一環として捉えるべきことを示している。第2に、区域問題を解決するための諸調整方式に対する制度設計に際して、その可能性と制約性を国全体の行政体系の内在的、構造的側面から把握する視点を提供している点である。現実には、区域の問題化は、各地域空間を取り巻く新たな広域行政課題及び需要の発生によって、多様な現象形態で発現され、また、それらをめぐる具体的な政治過程も地域毎に様々な様相で展開される。しかし、こうした区域問題の発現形態及びそれに伴う政治過程の多様性にも関わらず、その制度化・組織化の可能性及び制約性を中央・地方を通ずる行政制度の内在的、構造的側面から捕捉することは極めて重要である。何故ならば、区域問題解決の諸調整方式の制度化・組織化は、既存の行政執行体制の再編を要請するものであるからである。第3に、区域問題の国際比較における有効な手がかりを提供している点である。区域問題の発生は、政治権力及び行政機能を垂直的、区域的に配分している世界諸国における普遍的な現象である。しかし、世界各国の共通現象たる区域問題は、その発生構造、意味内容、解決の可能性と制約性の条件などにおいて各国ごとに異なる

る様相と特徴を持つはずである。何故ならば、区域とは、単なる自然的、地理的な空間を意味するのではなく、異なる社会経済、歴史的な背景の下で形成された政治的、行政的な権力・機能の制度的配置をその主要な構成内容としているからである。本稿の接近法は、各国の統治体系における空間構造的な制度配置の相違性を比較することによって、各国の区域問題化の特殊具体的な発現態様を捉えることを可能とする。つまり、区域問題化の「普遍性」と「特殊性」の同時捕捉である。

しかし、本稿の接近法が持つ意味は、そのまま、今後の課題へ転化する。それは、「統治構造の問題から区域問題」を把握する側面から、「区域問題から統治構造の問題」を捉える側面への研究重心の移動である。つまり、それは、第1に、同一の統治体系に包摂されている各地域毎に、多様に展開されている区域問題の発現形態とそれに伴う政治過程を具体的に分析することを通じて、同一統治体制内における区域問題の「普遍性」と「特殊性」を抽出することである。また、第2に、異なる統治体制を持つ各国の間に、一般的に観察される区域の問題化とそれに伴う政治過程を比較考察することによって、異なる統治体系間における区域問題の「普遍性」と「特殊性」を発見することである。