

[別紙2]

## 論文審査の結果の要旨

氏名： 姜 光洙

本論文は、日本の地方制度における地方自治体の区域決定の問題に焦点を当て、わが国において区域の決定が問題化する制度上の要因、そして区域確定における構造的限界を明らかにしようとした、400字詰原稿用紙にして800枚の論文である。

著者によれば、今日、市町村合併の問題をはじめとして活発な議論が展開されている地方自治体の区域および適正規模の問題に対して、これまでは、次のような特徴をもつアプローチが採用されていた。第1に、区域問題が発生する要因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ようとしてきた。第2に、区域問題をあくまでも地方レベルの問題として扱い、限定された事象として矮小化してきた。そして、第3に、日本の地方制度の特色である中央・地方の融合的性格を十分に考慮してこなかった。

本論文は、このような既存のアプローチに対して、第1に、区域問題を中央地方を包括する統治構造の問題として捉えるとともに、第2に、統治構造に内在的な要因から接近することにより、従来とは異なる、従来のアプローチでは明らかにされてこなかった区域問題の側面を明らかにしようとする。そして、このようなアプローチをとることにより、著者は、区域問題の考察を通して、中央地方を通ずる日本の統治構造の特徴を改めて捉えることができるとともに、区域問題を解決するための制度設計に当たって、統治構造の内在的、構造的側面からその可能性と限界を明らかにすることができる、と主張する。

本論文は、序章と結語を含め7つの章からなり、序章において著者のいう区域問題とは何か、そして論文全体の構成を明らかにした後、第1章で区域問題に関わる既存研究の再検討を行い、第2章において、日本の区域問題のもつ特徴として、著者のいう「セクショナルリズムー地方総合行政体制」の構造の解明を試みる。そして、第3章では、わが国において、「セクショナルリズムー地方総合行政体制」が形成されてきた歴史的経緯を、明治時代の創設期における内閣制度の割拠的性格から論じ、第4章において、戦後における「セクショナルリズムー地方総合行政体制」の継承と変容について、国民健康保険制度、教育委員会制度等の事例を通して論じる。これらの論述を承けて、第5章では、わが国の「セク

「セクショナリズム・地方総合行政体制」は、中央での割拠的な行政構造を地方レベルで総合化する必要から生じたものであり、それはすぐれて中央各省庁が所管する事務の調整の問題であって、地域レベルでの制度改革のみによって解決しうるものではないと述べ、そのような事務間の調整の方法とその限界について論じる。そして、結語において、本論文の提示したアプローチの意義と今後の課題について論じている。

以下、各章の内容について、述べる。

「序章」では、まず区域問題についての長浜政寿、蠟山政道の見解を批判的に分析し、従来の区域論の主流ともいべきこれらの見解が、区域問題の性格を地方的な問題として限定し、その発生構造を地方制度と区域の固定性と、行政機能の流動性・広域性との矛盾として把握し、その乖離の調整問題として受け止めている、すなわちこれらの見解は、区域をめぐる諸問題を地方的事象として矮小化しており、国全体の統治システムから考察する視点を有していないと指摘する。そして、区域の配置構造とは、統治システムおよびその特質が空間的に投影され、制度的に定着されたものと見なすべきであるという著者自身の視点を提示するとともに、そうした視点から考察することによって、中央レベルでの各省庁のセクショナリズムによる調整機能の限界によって生じる地方レベルでの総合調整の要請から、地方自治体に総合行政体制が求められ、それが区域の固定化をもたらすとともに、環境の変化に対応するために、新たな調整区域、調整方式の制度化、組織化が要請されてきたという本論文の主張を述べる。

第1章「区域問題に係わる既存研究の再検討」では、長浜、蠟山両者の見解によって提議された、社会経済的環境変化と地方制度との関係から区域のあり方を考える問題設定が、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、地方制度の形式の画一性の問題、地方分権の再編成としての事務再配分論、広域行政論等を通して継承され、再生産されていることが主張される。

それと同時に、多様な形で展開されている区域をめぐる議論が、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、すなわち、中央レベルでの省庁間のセクショナリズムを前提として、分断されている事務の総合化を地方レベルで図る体制を構築するという発想が常に存在していることを指摘する。そして、その上で、上記の事務再配分論、受け皿整備論、広域行政論などの主張に存在している同質性と矛盾を明らかにする。

第2章「日本の区域問題化への接近：セクショナリズムー地方総合行政体制・調整」では、上記の視点に立って、日本において区域問題を考察するためのアプローチを提示する。まず、区域問題を中央・地方を同時に包摂するわが国の統治構造に内在的な特徴が集約的に現れている課題として捉え、その分析におけるキーワードである、セクショナリズム、地方総合行政体制、調整概念に関する既存研究を検討し、その検討を踏まえて、日本の統治構造の特徴を「セクショナリズムー地方総合行政体制」として抽出する。

そして、これまで「セクショナリズムー地方総合行政体制」を分析対象としてきた「政府間関係論」を再検討し、これらのアプローチが、中央・地方間の融合による、すなわち地方自治体の行政機関が自己の事務と中央の事務の双方を実施する体制である地方総合行政体制を前提として、その態様や区域問題の諸調整方式を集権・分権の軸で認識・評価する傾向をもっていることを指摘する。

第3章「日本の「セクショナリズムー地方総合行政体制」の形成と構造」では、戦前において「セクショナリズムー地方総合行政体制」の原型が創出される過程が跡付けられる。すなわち、内閣制度における割拠構造の制度化が中央における行政機能の統合を困難にし、そのため、中央・地方を通じる個別行政機能ごとの区域の存在が許されず、結果として、「内務省一府県体制」、「地方制度」を媒介とした、地方レベルでの行政機能の総合化を図る地方総合行政体制が形成されてきたというものである。

そして、第4章「「セクショナリズムー地方総合行政体制」の断絶と連続」では、同体制が日本の統治構造の空間構造的特徴として、戦前・戦後を通して連続的に継承されていく過程を追跡する。まず、内閣制度、内務省一府県体制、地方制度の戦前・戦後の断絶と連続の側面を描いた後、国民健康保険制度および教育委員会制度の形成過程の分析を通して、「セクショナリズムー地方総合行政体制」が戦前・戦後を連続的に維持継承されてきた過程を考察する。戦後改革によって戦前の同体制が構造変容を受ける過程で、中央、地方を問わず、個別行政機能ごとに行政区域を設けることによって、既存の地方総合行政体制を解体する可能性が存在していたにもかかわらず、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、著者のいう行政主体の「同定化」、つまり市町村を国民健康保険の保険者としたこと、教育委員会制度の創設によって学校教育の区域を市町村の区域と一致させる「合致化」を行ったこと、そして総合行政体制の財政的保障策として地方財政調整制度が形成される経緯等を考察することによって、個別行政領域が地方自治体の機能および区域に相対的に収斂されていく過程を明らかにしている。

第5章「調整の制度化・組織化とその限界」では、以上の考察を踏まえて、日本における区域問題の構造、含意、限界を総括的に論じ、区域問題の解決策として提案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している。日本では、行政機能の中央レベルにおける割拠的性格から、地方レベルにおける行政の総合化は不可避であり、こうした「セクショナリズムー地方総合行政体制」を前提として、区域問題が論じられてきた。したがって、社会経済的環境の変化により新たな行政機能が必要とされ既存の区域との齟齬が生じる場合、要するに新たな区域問題が生じた場合には、それは、中央地方間および地方自治体間における調整の問題として認識される。戦前における企画院や内政省構想、そして戦後における道州制や「地方」制案などの新たな地方行政区域の設置構想は、いずれも中央レベルないし地方のより広域的なレベルでの調整の制度化を図ったものである。しかし、「セクショナリズムー地方総合行政体制」を前提とする限り、それがもつ構造的制約は、調整の諸方式の制度化・組織化の可能性を制約し、既存の同体制に現状維持的に収斂させることになったと述べる。

最後に結語「区域問題への接近における本稿の意義と課題」において、本論文の主張である、区域問題を統治構造全体との関連において把握することの必要性と、区域問題を解決するための調整方式の制度設計に当たっては、地方レベルに視野を限定するのではなく、既存の行政執行体制の再編という観点から検討することの必要性を強調したあと、このアプローチが区域問題の国際比較においても有効な手がかりを提供していることを指摘し、それが、区域問題に関する研究における今後の課題であると結んでいる。

以上が本論文の要旨であり、以下はその評価である。

本論文の長所としては、第1に、区域問題という地方制度における難問に対して、従来とは異なる新たな考察の視点を提示している点である。これまで区域問題は、もっぱら拡大し広域化した行政機能と既存の自治体の区域との不整合の問題として考察され、その解決策としては合併等の地方自治体の規模の拡大や国と地方の事務配分の変更の必要性が論じられていた。あるいは自治体の適正規模論が展開されてきた。それに対し、本論文の著者は、日本の区域問題の捉え方自体に、一定の制約、限界が存在していることを明らかにした。すなわち、わが国では、中央レベルの割拠的構造を調整し総合化する場として地方自治体が位置づけられていることを指摘し、区域問題を考察しその解決を図るには、国全体の統治構造の観点から考察しなければならず、従来の区域問題についての立論はこうし

た視点を欠いていることから、既存の体制の枠内での発想に収斂しているという指摘である。従来の研究の盲点をつくとともに、中央地方関係を含むより広がりを持った統治構造に区域問題の発生を位置づける視点を提示したことは高く評価できよう。

第2に、著者のいう日本の区域問題の前提にある「セクショナリズムー地方総合行政体制」を明らかにするために、とくに、第3章、第4章において、戦前戦後の統治制度の形成変革の過程を克明に分析している点である。その叙述の姿勢は、新たな事実の発見をめざすというよりは、既存研究の丹念な再構成によって、従来の研究ではみえていなかったものを抽出し、諸制度を貫く新たな脈を見いだそうとするものであり、第1の点で述べた新たな視点の有効性を説得力あるものになっている。

しかし、本論文にも短所がないわけではない。

第1に、本論文の主張が既存の研究の問題点の指摘と新たな視点の提示にとどまっており、従来の発想を批判する反面、課題の解決策についての具体的な示唆に乏しい点である。ただし、区域問題の抱える課題の困難性を考えるならば、これを期待することは過大な要求かもしれない。

第2に、制度の形成過程についての克明な考察を行っているが、考察の対象範囲が戦後改革期までであり、近年の地方自治を取り巻く諸条件の変化や海外の事情については、今後の課題として言及されているものの、触れられていない点である。

以上のように、本論文にも、若干の短所はあるものの、それらは上述した論文の価値を損なうものではなく、本論文で示された知見は、今後、地方自治体の区域に関する研究のみならず、わが国の統治構造のあり方をめぐる研究にも大いに資するものと評価できる。したがって、本論文は、博士（法学）の学位を授与されるにふさわしいものと認められる。