

筑波大学博士課程社会科学部 法学専攻（政治学）

学籍番号 200005074 河 正鳳（ハ・ジョンボン）

題目： 日韓の地方分権政策に関する比較研究  
キングダンの「政策の窓」論を用いて

論 文 の 要 旨

本論文は日韓の地方分権政策に関する比較研究である。ジョン・W・キングダン（John. W. Kingdon）の「政策の窓」（Policy Window）論を用いて両国の地方分権における政策過程の相違を体系的に検討したものである。

まず、第 1 章では、本論文が取り組む問題意識及び地方分権に関する日韓の先行研究を検討し、本論文で用いる分権の概念を明確にした。そして、日韓の地方分権政策を分析する枠組みとして、ある政策が政府によって正式に選択される上で問題の認識、政策代替案の形成と精製、政治の動向という 3 つの流れの合流を重視する「政策の窓」論を具体的に説明した。

第 2 章では、日韓両国における地方自治の歴史を跡づけ、さらに、中央地方関係における制度、自治体意識の相違などを検討し、これらを通じて最近の日韓の地方分権の背景と「問題」を考察した。第 1 節において、まず、日本では半世紀を超える歴史のなかで、自治体が中央政府の変化を先導する能力をも備えるまでに成長したことから、自治体の課題は、長い地方自治経験をより活かすために、また、国際化の波に対応するために、従来 of 国の関与や財政的な統制から自立することであると論じた。これに対して、韓国では地方自治が長い間中断され、1980 年代後半からの民主化によってようやく復活を遂げた。その点を踏まえ、韓国の自治体は、その浅い歴史故に、「制度的な整備」と「実質的な定着」という二重の課題を背負っていると分析した。

次に第 2 節では、日韓の中央と地方の関係における制度を全体の特徴の概観からはじめ、中央と地方を結びつける 3 つの領域である、権限（仕事）、人事（ヒト）、財政（カネ）に焦点をあてて比較した。権限面において、韓国の地方自治制度は、現行の日本の地方自治制度はもちろん、「地方分権一括法」施行前の日本の地方自治制度に比べても、国の介入が容易な仕組みであることを指摘した。

さらに、日韓の自治体を対象にしたアンケート調査を行い、中央地方関係において両国

の自治体は中央政府の介入を多く受けているという共通性がある反面、韓国の方が日本に比べて国の介入、制約の程度が強いということを明らかにした。また、将来の望ましい中央地方関係について、日本の自治体は中央政府との関係でより「自立的」関係（分離）を志向しているのに対して、韓国の自治体はより「協力的」関係（融合）を志向していることが分かった。

第 3 節では、地方自治の歴史や中央地方関係の制度の比較を通じた地方分権に関する主な「問題」として、第 1 に、国土構造の観点から日本では「東京一極集中」、韓国では「首都圏集中」が、第 2 に、地方の観点から日本では「地方自治の多様化」、韓国では「地方自治の定着化」が、第 3 に、国の観点から日本では「行財政の効率化」、韓国でも同様に「行財政の効率化」がそれぞれ指摘できることを述べ、その比較を試みた。

第 3 章では、第 1 節で日本の「地方分権推進法」に至る地方分権政策を、また、第 2 節で韓国の「地方分権特別法」に至る地方分権政策を主に取り上げ、政策案の形成過程を分析した。その過程で、どのような「問題」が政策案の形成に影響を及ぼしたのかについても分析を試みた。日本の「政策案形成」過程では審議会での提言を中心に、韓国の「政策案形成」過程では、地方自治法改正などをめぐって自治体と行政自治部、自治体と国会議員の対立を中心に分析を進めた。

日韓の「政策案形成」過程を比較すると、以下のようなことが指摘できる。

第 1 に、地方分権の展開過程で日韓両国では自治体と学界がともに地方分権の推進に積極的であったが、韓国ではさらに「地方分権国民運動」といった市民団体が地方分権政策の形成に大きな役割を果たした。このことから、地方分権が国による権力の配分という方向で進められたか（授権的な分権）、それとも自治体の自主的な権力の配分の要求から進められたか（奪権的な分権）という観点からすると、日本より韓国の方が奪権的な分権要求が強いと言える。第 2 に、狭義の分権において、日本では概ね「行財政の効率化」という「問題」として論じられてきたのに対して韓国での初期の分権議論は、日本と同様に行政改革から出発していたが、次第に「首都圏集中」の是正と結びついていった。第 3 に、日本の「国会移転法」、韓国の「新行政首都特別法」といった分散政策が両国で狭義の地方分権政策とほぼ同時期に出現するものの、日本の分散政策は韓国に比べてその政策形成が狭義の地方分権政策とさほど関わりを持っていない。第 4 に、地方制度の再編に関して、日本では地方分権との関連で「受け皿」論が重視されているが、そこには、地方分権と市町村合併を結びつけようとする国の意図が見られた。

第 4 章では、政権交代、選挙、国民のムードの変化、議会内の政党分布などの「政治の

動向」が日韓両国の地方分権政策にどのように関わったかを検討した。それを通して日韓ともに、政権の交代が地方分権に関する法律を生み出す上で重要な役割を果たしたことに共通点があることを確認した。しかし、日本では自民党長期政権による「政治腐敗の解消」のために、従来の中央集権体制を変えなければならないとの問題認識から地方分権が注目されたのに対し、韓国では、地域間の葛藤を解消し「地域統合」を図る手段として国土の不均衡の解消及び地方への権限・財源の移譲が注目されたという違いがあった。

終章である第5章では、日韓の地方分権における「問題」、「政策」、「政治」の3つの流れの合流について検討するとともに、今後の課題を述べた。まず、日韓における3つの流れの合流における相違点として、日本では政策の流れが継続的で、「政策の窓」が開放されたとき、3つの流れがほぼ同時に合流したのに対して、韓国では政策の流れが断続的で、しかも「政策の窓」の開放が急激に行われたことをあげた。そして、日本で地方分権政策が「行財政の効率化」という「問題」認識からスタートし、「地方分権推進法」の成立に至るまで一貫して重要な「問題」としての位置を占めたのに対して韓国では、金大中政権で日本と同様に「行財政の効率化」が重視されたものの、盧武鉉政権では中央政府及び自治体のスリム化（「行財政の効率化」）と地方分権政策とがあまり結びつきを持たなくなってきたことを述べた。このような地方分権に結びつく「問題」の相違が、分権要求の方向性の違い（授權的か奪権的か）や政策形成の場の違い（審議会を活用するか否か）をもたらしたことを論じた。さらに、以上の考察を踏まえてキングダムの「政策の窓」論の有用性及びその修正可能性についても言及した。