

氏名(国籍)	河正鳳(韓国)
学位の種類	博士(法学)
学位記番号	博甲第3603号
学位授与年月日	平成17年3月25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
審査研究科	社会科学研究科
学位論文題目	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-
主査	筑波大学教授 中村紀一
副査	筑波大学教授 博士(法学) 古田博司
副査	筑波大学講師 博士(法学) 近藤康史
副査	筑波大学教授 博士(法学) 古川俊一

論文の内容の要旨

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、従来の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、「制度的な設備」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（授権のか奪権のか）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。

審査の結果の要旨

本論文は「政策の窓」(ジョン・W・キングダム)モデルを用いて日韓の地方分権政策の展開過程を適切・明快に比較分析している。もちろん広義のシステム改革を論ずる場合、その背景となる社会経済文化的な動きなどを視野に含めた他のモデルの有効性を考えることができたかもしれない。例えば新制度論や行政文化論を用いて主題を追究したならば、政策過程の分析はもう少し深みのあるものとなったであろう。しかし、日韓自治体の意識調査を独自に行い、多くの関係者からの精力的なインタビューを駆使してまとめられた本論文はオリジナリティも高く、精密な論理構成、展開もあいまって博士論文にふさわしいすぐれた内容をもっている。

よって、著者は博士(法学)の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。