

中央政府の「地方自治の責任部局」はなぜ存続するのか：「代弁・擁護」機能の効用・補完・代替

TANIMOTO, Yumiko / 谷本, 有美子

(発行年 / Year)

2018-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675乙第227号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2018-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014636>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	谷本 有美子
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 666 号
学位授与の日付	2018 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(2)該当者(乙)
論文審査委員	主査 教授 廣瀬 克哉 副査 教授 武藤 博己 副査 教授 宮崎 伸光

中央政府の「地方自治の責任部局」はなぜ存続するのか
——「代弁・擁護」機能の効用・補完・代替——

本審査小委員会は、博士学位申請者谷本有美子氏からの博士（公共政策学）学位請求論文「中央政府の「地方自治の責任部局」はなぜ存続するのか——「代弁・擁護」機能の効用・補完・代替——」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、日本の中央政府における「地方自治の責任部局」について考察した論文である。「地方自治の責任部局」とは、具体的に現在の状況では総務省の地方自治関係三局、すなわち自治行政局・自治財政局・自治税務局をさすが、自治体の政治・行政に関して一定の責任を有しているため、このように呼ばれることがある。本論文で示されているように、歴史的にはどの組織がそれを担ったかについては変遷がある。

総務省の資料（ホームページ）によれば、自治行政局は、「地方公共団体の円滑な行政運営を支援するため、地方分権の推進、地方自治制度の企画・立案、地方行政体制の整備、基礎自治体の行財政基盤の強化、住民基本台帳ネットワークシステムの構築、活力ある地域づくり、電子自治体の推進、地域レベルの国際化、地方公務員制度の整備・充実等、幅広い施策に取り組んで」おり、また「国民が政治に参加するため最も重要なシステムである選挙制度についても、公明かつ適正な選挙制度の確立を目指して企画・立案等を行って」と説明されている。

また、自治財政局は、「地方財政計画の策定を通じて、福祉、学校教育、消防、道路や河川等の社会基盤の整備など住民の多様なニーズに応える行政サービスの財源を保障・調整し」、また「地方分権改革の推進を図るため地方財政制度の改革に取り組んで」と説明されている。

最後のひとつである自治税務局については、「地方税は、都道府県や市区町村が教育、福祉、消防・救急、ゴミ処理といった様々な住民サービスを提供する上で、重要な原資であり、地域社会の会費です。私たちは、この地方税の充実強化を図ることで地方分権改革を進めるとともに、我が国社会経済の変化に対応した税制改正の企画・立案を行って」と説明されている。

このように自治体の様々な局面において、総務省の地方自治関係三局がかかわっているのであり、そこから「地方自治の責任部局」と呼ばれている。繰り返すが、歴史的には、戦前は内務省地方局、戦後は自治省、2001年の省庁再編後は総務省となるが、本論文の趣旨は、サブタイトルにあるように、なぜこのような「地方自治の責任部局」が存続したのであるのか、という問題であり、それを追究したのが、本論文である。

本論文の目次は、以下の通りである。

目次

序章 「地方自治の責任部局」の存続メカニズムへのアプローチ 1

1. 「地方自治の責任部局」の組織変容とその特徴

1.1 組織形態の変容

1.2 組織目的（＝任務）の変容

1.3 組織構成員（＝官僚機構）の変容

2. 自治省の機能－地方の「代弁・擁護」「監督・統制」と各省の「牽制・干渉」

2.1 自治省の二面性：地方の「代弁・擁護」と「監督・統制」

2.2 各省個別行政への関与：「牽制・干渉」

2.3 3つの機能の出現環境

3. 分析の視角

3.1 組織と政策との相互関係：西尾隆による「制度化」のアプローチ

3.2 本稿の構成

第1章 「代弁・擁護」機能の必要性和官僚機構の存続 16

はじめに 「地方自治の責任部局」の生き残りと「代弁・擁護」機能の必要性

1. 内務省地方局の解体と地方自治の「代弁・擁護」

1.1 内務省地方局の廃止案と地方局官僚の抵抗

1.1.1 内務省分権化に関する覚書

1.1.2 米国側の分権型地方自治観と内務省地方局官僚の後見的な地方自治観

1.2 「監督」機能の潜行と「擁護」機能の浮上

1.3 「監督」機能に対する政府内の認識

2. 地方財政委員会の設置と地方税財政制度改革の難航

2.1 臨時機関の地方財政委員会と事務局による地方財政強化案

2.2 地方財政強化策をめぐる混乱

- 2.2.1 閣内での決着
- 2.2.2 地方代表委員の辞任表明騒動
- 2.3 官房自治課に与えられた「代弁・擁護」の権能
- 3. 「代弁・擁護」を担う組織の制度構想
 - 3.1 地方自治庁の「代弁・擁護」権限の攻防
 - 3.1.1 地方自治庁設置法案に対する大蔵省の見解
 - 3.1.2 国会が下した議決機関設置の裁定
 - 3.2 「代弁・擁護」の制度構想と「大蔵省・ESS」の壁
 - 3.2.1 官房自治課が模索した各省の企画立案への関与
 - 3.2.2 大蔵省／ESSの反論
 - 3.3 「国会による判定」に対するクロスナショナルな共通認識
 - 3.3.1 官房自治課とGSが求めた「国会による判定」
 - 3.3.2 「国会による判定」制度の消滅
- 小括 地方財政の所管組織と地方の統制問題

第2章 「監督・統制」機能の体系化と組織基盤の確立 45

はじめに シャープ勧告への対応と「監督・統制」のシステム形成

1. シャープ勧告を梃子にした地方財政委員会の形
 - 1.1 シャープ勧告「地方自治庁解散案」への対抗
 - 1.2 政府からの独立性をめぐる攻防
 - 1.2.1 国の行政機関としての「委員会」構想
 - 1.2.2 国務大臣を委員長とすることへの賛否
 - 1.3 地方財政を管理する役割
2. 地方行財政の一体的運営と地方財政の専管
 - 2.1 地方自治庁と地方財政委員会の分立体制
 - 2.2 組織分離の下での「企画・立案と実施」の統合
 - 2.2.1 企画・立案と実施の分離
 - 2.2.2 法令による結合
3. 自治庁の設置と「監督・統制」のシステム構築
 - 3.1 自治庁の「運営の指導」の明文化
 - 3.1.1 任務の転換
 - 3.1.2 地方自治法の大改正
 - 3.2 「監督・統制」権限の体系化
 - 3.2.1 団体の指揮命令系統の一元化－行政委員会を執行機関に統合－
 - 3.2.2 「非権力的関与」の法制化－監督に代わる関与手法を規定
 - 3.2.3 地方行政を包含する内閣の行政権－総理大臣の指揮命令権

3.2.4 府県と市町村の二層化

3.3 財政面からの「監督・統制」機能の発揮

小括 地方財政調整をめぐる裁量権の確保

第3章 「牽制・干渉」機能の定型化と地位の安定 76

はじめに 縦割りの開発政策と各省の集権化への牽制

1. 縦割りの開発政策に対する関与の模索

1.1 府県区域を超える広域行政機構の構想

1.1.1 府県合併論議への関心

1.1.2 縦割りの集権化への対応

1.1.3 「地方庁」構想の受け皿

1.2 総合行政主体としての府県の活用

1.3 府県の総合計画を通じた「個別行政」の干渉構想

1.3.1 府県の総合計画義務付けの失敗

1.3.2 過疎地域限定の総合調整システム

2. 地方自治と国土政策の一元化構想

2.1 組織統合による内政省構想の頓挫

2.2 「地域振興」からの干渉体制の形成

3. 地方財政を通じた「牽制・干渉」体制の確立

3.1 後進地域に対する財政措置

3.2 地方債の資金対策と金融業務への参入

3.3 「調整室」の発足と新たな政策領域の創出

小括 地方財政とマクロな財政運営との結合

第4章 3つの機能の交替局面と組織目的の変容 96

はじめに 地方自治の変動と3つの機能の交替

1. 革新自治体勢力に対する「監督・統制」機能の遂行

1.1 マスコミ・キャンペーンの活用と指導の正当化

1.1.1 ラスパイレス指数の公表と自治体財政批判

1.1.2 福祉見直しの提起と革新自治体の包囲網

1.2 政治と連携した「人事」の展開

2. 臨調行革を契機とする「監督・統制」機能の強化

2.1 定員管理への緩やかな指導

2.2 定員管理指導から地方行革の推進へ

2.2.1 「標準モデル」による指導の導入

2.2.2 「上からの」地方行革

2.2.3 「新々中央集権」批判の取り込み

3. 「地方の時代」の転用と「牽制・干渉」機能の発揮

3.1 機関委任事務見直し問題の再燃

3.1.1 第17次地方制度調査会答申による芽だし

3.1.2 臨時行政調査会第3次答申（基本答申）からの巻き返し

3.2 国庫補助金の一般財源化

小括 組織目的の変容と「代弁・擁護」機能の再始動

第5章（終章） 「地方自治の責任部局」存続が意味すること 114

はじめに 地方分権改革と融合型事務処理体制の継続

1. 省庁再編と「地方自治の責任部局」の存続

1.1 行革会議が提起した自治省の再編構想

1.1.1 内閣を支える機関への再編構想

1.1.2 閉ざされた「単独の省」への道

1.2 地方分権の推進と「牽制・干渉」機能の必要性

1.3 「代弁・擁護」の放擲？

2. 「地方自治の責任部局」の機能的合理性

2.1 「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」の出現傾向

2.2 「代弁・擁護」の補完と代替

結語 本研究の成果と積み残し

[参考文献] 131

なお、本論文は、A4版で139ページであり、字数にして約12万字強となっている。

2 本論文の要旨

本論文は、序章「地方自治の責任部局」の存続メカニズムへのアプローチ」、第1章「代弁・擁護」機能の必要性和官僚機構の存続」、第2章「監督・統制」機能と組織基盤の確立」、第3章「牽制・干渉」機能の定型化と地位の安定」、第4章「3つの機能の交替局面と組織目的の変容」、第5章（終章）「地方自治の責任部局」存続が意味すること」、の6章立てである。

序章「地方自治の責任部局」の存続メカニズムへのアプローチ」では、問題意識が述べられている。すなわち、「2000年の地方分権改革後も、なぜ中央政府に「地方自治の責任部局」が必要なのか」、それが「存続してきたメカニズムについて、歴史を手掛かりに解明しようとする試み」が本論文であるという。

すなわち、「内務省解体時に残務処理や暫定的任務のみを引きうけたはずの「地方自治の責任部局」が、旧内務省地方局の DNA を受け継ぐ官僚機構を核としつつ、戦後改革で分離された組織との有機的な分立や統合を図りながら、一つの省庁として地方自治を専管する安定的な地位を獲得し、さらに 2001 年の中央省庁再編を経た今日まで、存続してきているのはなぜなのか。」(本論文 p.2、以下括弧内のページ数は同じ) という問題意識である。

序章の「1. 「地方自治の責任部局」の組織変容とその特徴」では、まず「1.1 組織形態の変容」で「地方自治の責任部局」の歴史的な変遷が示されている。次いで「1.2 組織目的(=任務)の変容」では、それぞれの組織の目的=任務が法律を引用しながら解説されている。続いて「1.3 組織構成員(=官僚機構)の変容」と題して、人事政策が説明されている。

序章の「2. 自治省の機能—地方の「代弁・擁護」「監督・統制」と各省の「牽制・干渉」」では、まず「2.1 自治省の二面性：地方の「代弁・擁護」と「監督・統制」」として、自治体の代弁・擁護機能と自治体への監督・統制機能の二面性が考察されている。続いて「2.2 各省個別行政への関与：「牽制・干渉」」では、自治省の役割として、中央レベルの霞が関における「調整」という役割が指摘されている。また、「2.3 3つの機能の出現環境」では、以上に述べた「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」という自治省の3つの機能が特徴的に出現した局面を抽出することから論述を始めることが示される。そしてその局面の観察を通じ、それぞれの機能が出現する際の環境条件の共通性を浮かび上がらせるを試みるのである。

序章の「3. 分析の視角」では、まず「3.1 組織と政策との相互関係：西尾隆による「制度化」のアプローチ」において、西尾隆のいう「制度化」の意味、すなわち「一定の使命に仕えるべく生み出された組織が、内外の環境と価値を交換しながらそれ自身意思を持って一つの有機体に成長」していく過程」として捉え、「戦前とは異なる環境下で新たな組織が生み出される過程を扱うという点で、本稿ではこれを「再制度化」と定義するのがふさわしいかもしれない」と述べられている。また、戦後が4期にわけられて、それぞれの時代に発揮された「地方自治の責任部局」の機能が考察されている。序章最後の「3.2 本稿の構成」では、各章の概要が述べられている。

「第1章 「代弁・擁護」機能の必要性和官僚機構の存続」では、「はじめに 「地方自治の責任部局」の生き残り」と「代弁・擁護」機能の必要性」では、第1章の狙いが述べられている。すなわち、「地方自治に中央の関与は不要とする GHQ 民政局の地方自治観と、それと相克する旧内務省地方局との地方自治観が複雑相互に作用し合う中で、戦後の「地方自治の責任部局」による「代弁・擁護」機能への固執が、組織存続の砦となった過程を探究する」ことが狙いであると述べられている。

第1章の「1. 内務省地方局の解体と地方自治の「代弁・擁護」」では、「1.1 内務省地方局の廃止案と地方局官僚の抵抗」の最初に「1.1.1 内務省分権化に関する覚書」では、GHQ から出された戦前の中央集権的な機構の改組するよう求める「覚書(メモランダム)」の内容が紹介されている。つづく「1.1.2 米国側の分権型地方自治観と内務省地方局官僚の後見

的「地方自治観」では、GHQと内務省の交渉過程が描かれている。続いて、「1.2 「監督」機能の潜行と「擁護」機能の浮上」では、GHQとの交渉過程において、「擁護」機能が浮上してきたことが指摘されている。「1.3 「監督」機能に対する政府内の認識」では、日本側政府内においても意見の対立はあったものの、「地方自治の擁護」という立場は、主にGHQ民政局向けの「交渉材料」として活用されていた」と考えられるとしている。(p.24)

第1章の「2. 地方財政委員会の設置と地方税財政制度改革の難航」では、「2.1 臨時機関の地方財政委員会と事務局による地方財政強化案」および「2.2 地方財政強化策をめぐる混乱」において、地方財政委員会の設置の経緯、ならびに地方財政委員会と大蔵省の折衝経過、GHQとの調整などが詳述されている。つづいて、「2.3 官房自治課に与えられた「代弁・擁護」の権能」では、官房自治課の初代課長が次官会議のオブザーバーとして出席できる立場を獲得し、「霞が関において地方を「代弁・擁護」する立場を実質的に遂行することが可能となった」ことが述べられている。

第1章の「3. 「代弁・擁護」を担う組織の制度構想」では、「3.1 地方自治庁の「代弁・擁護」権限の攻防」において、「3.1.1 地方自治庁設置法案に対する大蔵省の見解」ならびに「3.1.2 国会が下した議決機関設置の裁定」について、解説されている。また、「3.2 「代弁・擁護」の制度構想と「大蔵省・ESS」の壁」においては、「3.2.1 官房自治課が模索した各省の企画立案への関与」ならびに「3.2.2 大蔵省／ESSの反論」について、詳しく経緯が解説されている。さらに「3.3 「国会による判定」に対するクロスナショナルな共通認識」においては、「3.3.1 官房自治課とGSが求めた「国会による判定」」ならびに「3.3.2 「国会による判定」制度の消滅」では、官房自治課と大蔵省、GHQとの交渉過程が詳述されており、その結論として、「地方の「代弁・擁護」に関わる権能は政府内において発揮されることが所与の条件となった。官房自治課が認識していた「関係省庁との連絡折衝」の必要性がより高まっていくこととなるのである」(p.41)と述べられている。

第1章の「小括 地方財政の所管組織と地方の統制問題」では、第1章のまとめとして、戦後直後の時代に地方自治の責任部局をめぐる、大蔵省、行政管理庁、GHQ、内務省系・自治系の官僚達の地方財政の所管をめぐる交渉経緯が簡潔にまとめられ、「内務省に伝統的な地方の「監督」機能に代わる、地方自治の「代弁・擁護」という機能が誕生し、戦後の地方自治で「地方自治の責任部局」を存続させる道筋が確保された」と結論づけられている。(p.42)

「第2章 「監督・統制」機能の体系化と組織基盤の確立」では、「はじめに シャープ勧告への対応と「監督・統制」のシステム形成」において、シャープ勧告から講和独立後の「逆コース」の改革が進められた時期が対象とされ、組織の変遷を通じて、財政面から地方を「監督・統制」するシステムが巧みに組み込まれていく過程が考察されている。

第2章の「1. シャープ勧告を梃子にした地方財政委員会の形」では、「1.1 シャープ勧告「地方自治庁解散案」への対抗」、「1.2 政府からの独立性をめぐる攻防」、「1.3 地方財政を管理する役割」において、地方財政委員会の権限をどのように定めるかについての交渉過程

が解説されている。結果として、地方財政委員会には、「地方自治体の自主課税に対する許可権が付与され、……地方の財政運営の実質的な管理者としての役割を担うこととなり、「国の立場から地方の財政運営を管理するための組織へと組織目的が置き換えられていた」。(p.56)

第2章の「2. 地方行財政の一体的運営と地方財政の専管」では、「2.1 地方自治庁と地方財政委員会の分立体制」、「2.2 組織分離の下での「企画・立案と実施」の統合」において、地方自治庁と地方財政委員会の関係についての解説がなされている。

第2章の「3. 自治庁の設置と「監督・統制」のシステム構築」では、「3.1 自治庁の「運営の指導」の明文化」において、「3.1.1 任務の転換」と「3.1.2 地方自治法の大改正」、「3.1.3 地方制度調査会の設置」が扱われる。すなわち、1952年に地方自治庁と地方財政委員会・全国選挙管理委員会が統合され、自治庁として総理府の外局として誕生した。この経緯と自治法の改正による「地方自治の責任部局」たる自治庁の任務の転換が解説されている。また、地方制度調査会の設置についても記述されている。つづく「3.2 「監督・統制」権限の体系化」では、「3.2.1 団体の指揮命令系統の一元化—行政委員会を執行機関に統合—」、「3.2.2 「非権力的関与」の法制化—監督に代わる関与手法を規定—」、「3.2.3 地方行政を包含する内閣の行政権—総理大臣の指揮命令権—」、「3.2.4 府県と市町村の二層化」において、戦後GHQの影響で設置された行政委員会の執行機関への統合について解説され、自治体を統制するための法的整備が進められ、「地方行政は内閣の行政権へと包含され、中央における「地方自治の責任部局」の「監督・統制」システムへと組み込まれていくこととなった」(p.70) 経緯が説明されている。つづいて、「3.3 財政面からの「監督・統制」機能の発揮」では、「地方行財政の合理化・圧縮に重点が置かれ、自治庁主導により進められた財政再建策は、地方財政の構造に「中央統制の強化」をもたらした」経緯が考察されている。

第2章の「小括 地方財政調整をめぐる裁量権の確保」では、この時期において、「地方自治の責任部局」が地方交付税制度の形成の過程で、国税の一定割合を地方税として自動的に決定する仕組みが導入され、そのことによって自治庁は「国地方間の垂直的な財政調整の裁量権を獲得することとなったのである」と述べられている。

「第3章 「牽制・干渉」機能の定型化と地位の安定」では、高度成長の時代に、「地方意見を代弁する立場から各省「個別行政」との調整を図るに当たり、協議や意見具申等といった手段を活用して実質的な「干渉」行為を行いながら、霞が関における組織のポジションを安定化させていった過程」が扱われる。

第3章「はじめに 縦割りの開発政策と各省の集権化への牽制」では、各省が個別行政の中央集権化を進めようとする事に対応して、自治省は「地方財政を軸にしながら個別行政に対する「牽制・干渉」体制を定型化し、霞が関における組織のポジションを安定させていく過程を観察する」とされている。

第3章の「1. 縦割りの開発政策に対する関与の模索」では、「1.1 府県区域を超える広域行政機構の構想」において、「1.1.1 府県合併論議への関心」、「1.1.2 縦割りの集権化への対

応]、「1.1.3 「地方庁」構想の受け皿」などの60年代に浮上した様々な問題が取りあげられている。「1.2 総合行政主体としての府県の活用」において、地方庁設置の失敗をうけて、都道府県を総合行政主体へと位置づけようとした経緯が述べられている。さらに、「1.3 府県の総合計画を通じた「個別行政」の干渉構想」において、「1.3.1 府県の総合計画義務付けの失敗」、「1.3.2 過疎地域限定の総合調整システム」で、府県を総合行政主体として位置づけようとして、府県の総合計画の義務づけが試みられたが、失敗に終わり、過疎地域限定の総合調整システムが作られた経緯が述べられている。

第3章の「2. 地方自治と国土政策の一元化構想」では、「2.1 組織統合による内政省構想の頓挫」、「2.2 「地域振興」からの干渉体制の形成」において、旧内務省時代のように地方自治と国土政策を一体化させようという構想が旧内務省官僚の思惑として存在していたが、その結果、内政省構想が打ち出された。しかしながら、これも挫折におわり、結果として自治省案が受け入れられることになった。そして自治体と国土政策の一体化には失敗したものの、全国総合開発計画と呼応して、地域振興と全総との関係を深め、「国策を積極的に活用して各省個別政策に対する関与の領域を拡大させていった」(p.90) 経緯が考察されている。

第3章の「3. 地方財政を通じた「牽制・干渉」体制の確立」では、「3.1 後進地域に対する財政措置」、「3.2 地方債の資金対策と金融業務への参入」、「3.3 「調整室」の発足と新たな政策領域の創出」において、後進地域に対する財政措置や地方債の資金対策と金融業務への参入という変化を経て、1974年7月に設置された自治省財政局調整室は、地方財政の観点から、各省の個別行政に対し事前に申し入れを行うという「攻め」の体制が整備され、財政調整を通じた個別行政への関与がシステム化されたという。

第3章「小活 地方財政とマクロな財政運営との結合」では、この時期の地方財政を取り巻く状況について、「自治省の財政面からの「調整・介入」体制の確立を下支えしていたのは、高度成長と共に肥大化した地方財源」(p.93)であったという。すなわち、「占領期から「地方財源の安定的な確保」という「政策理念が染みついた自治官僚の時代に、国家財政に貢献するほどの「地方財政の自立的な運用」という新たな政策スタイルが定着していったことは、まさに「地方自治の責任部局」の「再制度化」を物語る事象である」と論じられている。

第4章の「3つの機能の交替局面と組織目的の変容」では、まず「はじめに 地方自治の変動と3つの機能の交替」として、1970年代後半以降のいわゆる「地方の時代」からの展開が対象とされ、「自治省の「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」の3つの機能が交替して出現する局面が特徴的に看取できる。そこで、3つの機能が交替する直前の事象も観察しながら、その交替条件の考察を試みてみたい」(p.96)という。

第4章の「1. 革新自治体勢力に対する「監督・統制」機能の遂行」で、「1.1 マスコミ・キャンペーンの活用と指導の正当化」として、「1.1.1 ラスパイレス指数の公表と自治体財政批判」と「1.1.2 福祉見直しの提起と革新自治体の包囲網」が述べられる。ここでは革新

自治体批判としてラスパイレス指数がマスコミを利用して展開され、「バラマキ福祉」批判も加わり、「革新自治体を主な標的とする「監督・統制」の包囲網をじりじりと縮めて」いった経緯が述べられている。つづく「1.2 政治と連携した「人事」の展開」では、美濃部都政や黒田府政を批判して、内務系官僚が登場してくる経緯が述べられている。

第4章の「2. 臨調行革を契機とする「監督・統制」機能の強化」では、「2.1 定員管理への緩やかな指導」、「2.2 定員管理指導から地方行革の推進へ」において、「標準モデル」による指導の導入などの「上からの」地方行革が推進され、「新々中央集権」という批判がなされ、それに巧みに利用して、「各省タテ割りの中央地方関係に向けつつ、その提言を自らの応援団として取り込みながら、各省個別行政への「牽制・干渉」機能を積極的に行使」(p.106) していったと述べられている。

第4章の「3. 「地方の時代」の転用と「牽制・干渉」機能の発揮」では、「3.1 機関委任事務見直し問題の再燃」として、まず第17次地方制度調査会答申がとりあげられ、1970年代に急増した機関委任事務が問題とされた。臨時行政調査会の第3次答申（基本答申）では、「国と地方との機能分担の見直し」が示され、それが団体事務化と一般財源化へと繋がっていく経緯が示されている。「3.2 国庫補助金の一般財源化」では、福祉部門から始まった団体事務化とセットにされて進められた一般財源化の経緯が解説されている。

第4章の「小括 組織目的の変容と「代弁・擁護」機能の再始動」では、第4章で論じてきた中央における自治体の立場と機関委任事務の整理縮小から地方分権へと進む流れの中で、自治体の「代弁・擁護」機能が再び重視されていったことが示されている。

本論文の最後である「第5章（終章） 「地方自治の責任部局」存続が意味すること」では、地方分権改革と並んで進められた中央省庁改革において、「地方自治の責任部局」の組織存続問題が扱われている。「はじめに 地方分権改革と融合型事務処理体制の継続」では、中央省庁改革の議論の過程で、「地方自治の責任部局」がどのように扱われることになるのかという問題を扱うことが示される。

第5章の「1. 省庁再編と「地方自治の責任部局」の存続」では、「1.1 行革会議が提起した自治省の再編構想」において、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制」の中で「地方自治の責任部局」が生き残る道筋が提示され、「単独の省」への道が閉ざされたことが明らかにされている。また、「1.2 地方分権の推進と「牽制・干渉」機能の必要性」では、行政改革会議最終報告における議論が扱われ、そこにおける地方分権の推進における役割の増大と国の地方自治に関する役割の縮小という矛盾する考え方が同居していることが指摘されている。また、「1.3 「代弁・擁護」の放擲？」では、市町村合併を推進したことについて、「代弁・擁護」という役割を放擲したかのようにも見えるとしており、また総務省になってからも「代弁・擁護」の側面はすっかり後退してしまっただけに見えるとも述べられている。

第5章の「2. 「地方自治の責任部局」の機能的合理性」では、「2.1 「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」の出現傾向」では、これまでの議論を整理して、それぞれの機能のどのような時期にどのような環境条件のなかで発揮されたのかについて、まとめられている。

また、「2.2「代弁・擁護」の補完と代替」では、3つの機能の関係が論じられている。すなわち、「代弁・擁護」と「監督・統制」は、「地方自治の責任部局」の組織存続の要素として捉えれば、相互に「補完」し合う関係にあり、また「代弁・擁護」機能は各省との関係では「牽制・干渉」機能として発揮せざるをえない。これをまとめると「地方自治の責任部局」が中央政府の機関として存続する限り、各省に対する「牽制・干渉」機能は、地方の「代弁・擁護」機能との代替関係を維持し続けることになる。これこそが「地方自治の責任部局」存続のメカニズムである」(p.128)と結論づけられている。

最後に、「結語・・・本研究の成果と積み残し」では、成果として、「戦後日本における「地方自治の責任部局」の組織特性として、中央地方関係を起点に「代弁・擁護」と「監督・統制」の矛盾はしばしば指摘されているが、中央省庁としての組織それ自体に着目し、組織存続のメカニズムの問題として機能の関係性を指摘した研究は管見の限り見当たらない」と指摘している。また、積み残した諸点としては、「戦後の自治庁や自治省の内部組織を構成している、税務・地方公務員・選挙・消防等の分野についてはカバーできていない。また、中央地方関係の視点から自治体に対して発揮された機能の検証作業についても不十分である。さらに、他の省庁との比較考察や諸外国における地方自治の省庁についての比較検討も対応するに至っていない」と述べられている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、戦後の日本における国の機関である「地方自治の責任部局」についての研究である。本論文は次のような諸点において、評価しうる価値ある研究であると考えられる。

第1に、戦後の日本における「地方自治の責任部局」について、本論文でも指摘されているように、「代弁・擁護」と「監督・統制」の矛盾はしばしば指摘されているが、中央省庁としての組織それ自体に着目し、組織存続のメカニズムの問題として機能の関係性を指摘した研究は管見の限り見当たらない」と指摘されているが、確かに本論文はこれまでにはない研究の視点から分析・考察されており、独自の「地方自治の責任部局」の姿を描き出していると評価できよう。そのことは、「牽制・干渉」機能という中央省庁に対する機能の指摘であり、これまで指摘されてこなかった点であり、中央省庁内部の交渉という「地方自治の責任部局」の潜在化していた役割を顕在化させた点は評価できよう。

第2に、タイトルが「中央政府の「地方自治の責任部局」はなぜ存続するのか」であるが、その点について、この点の考察についても、高い評価が得られると考える。すなわち、「代弁・擁護」と「監督・統制」は、「地方自治の責任部局」の組織存続の要素として捉えれば、相互に「補完」し合う関係にあり、また「代弁・擁護」機能は各省との関係では「牽制・干渉」機能として発揮せざるをえない。これをまとめると「地方自治の責任部局」が中央政府の機関として存続する限り、各省に対する「牽制・干渉」機能は、地方の「代弁・擁護」機能との代替関係を維持し続けることになる。これこそが「地方自治の責任部局」存続のメカニズムである」(p.128)と結論づけられている。このような問題に対する構想力・

考察力は博士論文の水準を超えるものと評価できる。

第3に、膨大な文献を丹念に渉猟して、論点を整理し、それを実証している点について、高く評価できよう。文献読破力、分析力、論点整理力、総合的な考察力について、博士論文の水準に到達していると評価できる。

こうした点に対して、本研究は自ら課題を述べているものの、それら以外にもいくつかの検討を要する課題を指摘することができよう。

まず第1に、時代とそれぞれに対応する「地方自治の責任部局」の機能を整理しているが、本論文のなかでも指摘されているように、「代弁・擁護」機能と「監督・統制」機能は相互補完の関係にあり、また「代弁・擁護」機能は「牽制・干渉」機能の代替的な側面がある。(…以下略…)

第2に、本論文の「地方自治の責任部局」となっているが、(…中略…) 今後、出版までに至る過程で再検討すべき課題であるといえよう。

第3に、若干の誤字・脱字が見受けられる(…中略…)。

以上のように、課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2018年1月13日に谷本有美子氏の公開審査会(口頭試問)を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、谷本有美子氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士(公共政策学)の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上