

規模と民主主義の経験的分析の試み — 京都府内の市町村合併の民主的な効果 —

村山 皓

A Challenge of an Empirical Analysis of the Size and Democracy: Democratic Effects Made by the Merge of Local Governments in Kyoto Prefecture

Hiroshi MURAYAMA

Abstract

The basic question of this study is “How did the merge of local governments in Kyoto Prefecture make any positive effect in the democratic system of the relationships between the regional governments and the inhabitants?” In general, it is emphasized that the merge of local governments weakens local democracy in amalgamated governments. However, it may be found that not only negative effects but also positive effects for local democracy are derived from the merge of local governments. Then the subject of this study is the influence towards democracy caused by the change of the size of fundamental factors such as a population and an area that a government based on. The academic significance of this study is the originality of operational conceptualization for measuring the prescribed characteristics of the merge of local governments on the basis of the theoretical background of Dahl's *Size and Democracy* and Dahl's *Polyarchy*. The research comes to the conclusion that this new measurement is useful to evaluate the democratic effect of the merge of local government from the view point of the size and democracy.

はじめに

地方政府の基本となる人口や面積に市町村合併による変化が生じれば、地方政府の民主政にどのような影響があるのだろうか。人口密度の高い地域と低い地域では、人々と政治行政の関

係に違いがあるだろう。例えば、高い人口密度の中の一人にすぎない個人の力が持つ政治行政への有効性は、人口密度の低い中での個人の力の重要度に比べて相対的に劣るかもしれない。それは選挙区の不均衡がもたらす1票の格差にも似ている。そこからは、合併による規模の変化が地域の民主政の弱体化をもたらすと主張につながったりする。しかし、合併がもたらす民主政への良い効果も見いだせるかもしれない。人口密度の低い小規模な民主政における一人の力の重要度は、政府の応答性の強さの根拠とされる一方で、人口密度の高い大規模な民主政での大勢の力の代表であることは、政府の代表性の強さの根拠にもなる。人々と政治行政との関係を民主政と呼ぶことでの規模と民主主義の議論では、人口と面積のような所与の基盤の変化に注目して合併の効果を検討する。

そこで、本研究では規模の変化が民主政にもたらす効果を測る指標を作成する。その指標を用いて京都府の平成の大合併の民主的な効果を分析することにした。この指標での規模と民主主義の操作的な概念化には限界もあるが、規模と民主主義の視点から合併を評価できる指針となりうる具体的な知見が得られた。京都府の市町村合併が、大規模民主政と小規模民主政の相反ジレンマを多少なりとも緩和し、民主体制の発展に資するような民主的な規模の量と質のバランスの均衡にも多少の寄与をしたと言えるだろう。そこには、ダールの『規模と民主主義』と『ポリアーキー』の一般には別々に論じられることの多い二つの視点について、それらを連結する経験的分析のための指標を作成して、両者を取ってつなごうとするところに、本研究の理論的な新しさがあると考えている。¹それは、ダールによる大規模の国の政治を想定する議論の視点を、地方における相対的に大規模と小規模の市町村での政治および行政の民主政の発展へとダールの議論の主旨を援用するものである。そのような本研究の成果は、市町村合併が民主政の規模の相反ジレンマの緩和と期待される民主政の発展経路のバランスの均衡への効果を検討できる研究枠組みを示せたことである。あわせて、合併後の実際における組織の構造と運営の工夫がその進展を確かなものにする可能性も示唆できた。

1. 民主主義の規模と市町村合併

市町村合併は、地方政府の民主政における人々と政治行政の關係に影響するだろう。合併は地域の人々にとっての立法への代表性に影響するだろうし、行政の応答性にも影響があるだろう。一般的には、合併されると地域の民主主義が低下すると思われがちだが、合併が地域の民主主義の増進、つまり、民主政の発展につながる可能性があるかもしれない。そこで、京都府内の平成の市町村合併がもたらす地域の民主政への効果を評価できるような指標の開発を試みた。規模と民主主義に関して、規模の変化が民主政にもたらす効果を測る4指標として、代表度民主性の指標と応答度民主性の指標、および包括参加民主規模の指標と開放異議民主規模の指標の概念化と尺度を考えた。京都府内の市町村合併の分析から、それらの指標は市町村の規模の違いによる民主政の違いを示すのに役立ち、規模の変化による民主政への影響は一律ではなく、複雑で捉えづらいう様相を呈することが分かった。

1.1. 市町村合併による規模の違いによる京都府内の市町村の民主政

1.1.1. 規模と民主主義から合併の民主政を考える研究目的と理論的基盤

本格的な人口減少とさらなる高齢化の進行による社会構造の変化は、地方政府に多くの課題を突き付けている。なかでも、財政危機と地方の崩壊への対応は、小規模の市町村における喫緊の課題である。最近では、厳しい財政状況の中、公共サービスの提供が困難な小規模市町村について、市町村間の徹底した連携や府県を含めた事務分担の見直しなど、複合広域的な連携が対応策として強調される。それは平成の市町村合併を経ても課題の解決を模索する現状を示しており、市町村合併はそのような連携の前提となる市町村の物理的な所与の規模の改革を目指していたと言えるだろう。市町村合併には、地域における民主主義の弱体化の指摘がつきまどってきた。住民に最も身近な公的機関の民主政が削がれることは住民起点の地域課題へ対応や解決に支障をきたしそうだが、それを検証する試みが必要だろう。そこで、本研究の目的は、「合併は民主主義にどのような影響をもたらすのか」を基本疑問として、「市町村合併は民主政に効果をもたらす可能性がある」を検証仮説とする分析を行うことにした。

本研究は、ダールによる民主政の規模の相反の指摘を下敷きにし、加えて、ダールが提起するポリアーキーの主旨の援用を理論的な基盤にしている。ダールは『規模とデモクラシー』の「日本語版への序文」において次のように言う。²

「市民は小単位での個人としての方がずっと有効でありうるのだが、彼の個人的な有効性は、単位そのものが小さすぎてしまって、市民がかかわりをもった問題に対処できなければ、なんにもならない。市民の有効性ということについての第一の要件は、小単位に向けられる。適切な『システム容力』とここでは言いなおしておくが、それについての第二の要件が、非常に大きな単位に向けられる場合も多い。人間は、インフレ・失業・環境汚染・原子力発電および核兵器の管理といった問題についても考えなければならないのである。・・・国家全体というより大きな場における代議政民主主義を維持し強化しながら、同時に、小規模な生活領域でのデモクラシーの発展を支える基盤を形成し得るかどうかが、という点にわれわれは疑問を抱いてきた。日本人が規模とデモクラシーにかかわる問題を処理する方法があるとどんな形で立証するにせよ。本書があなたがたの解決への探求に、わずかであっても、役に立ってくれたら、というのがわれわれの願いである。」

このようなダールの願いに感化されて、本研究では市民有効性とシステム容力の両者の増進に資する問題処理の方法を模索した。そこではまず民主政における人々の個人の力に注目し、さらに、民主政における民主的な体制の力へと視野を広げて、規模と民主主義を個人力と体制力の二つの要素から捉える分析枠組みを考えた。それによって、市町村合併が民主政にもたらす効果を評価する指針を得ようとした。民主的な体制力を、ダールのポリアーキーの政治発展のモデルにおける政治発展の経路を構成する参加の包括性と異議申し立ての開放性の二次元に摸して、民主政の包括参加の多寡をシステム容力の代表性に関連付け、開放異議の重要度を市民有効性の応答性に関連付けた。その詳細は次の指標の説明で明らかにするが、それらのダールの理論を基盤として、代表性、応答性、包括性、開放性の民主政の捉え方によって、市町村

合併が民主政にもたらす効果を評価する指針を検討した。

1.1.2. 分析対象とする京都府の平成の大合併

平成の大合併での京都府内の市町村合併を、本研究の分析対象とする。図1はそれを示している。平成16年の京丹後市の新設合併の成立から平成19年の木津川市の新設合併までに、京都市の編入合併、京丹波町の新設合併、福知山市の編入合併、南丹市の新設合併、与謝野町の新設合併の全部で二つの編入合併と五つの新設合併がある。それらの合併前にあった44の市町村が合併後には26の市町村になった。本研究の分析では、これらの市町村の民主政の所与の基盤に関して、合併前については平成12年10月1日の人口と面積を、合併後については平成22年3月31日の人口と面積を基準とした。³民主政の所与の特徴を示す指標の指数計算を、合併期日が異なる個々の市町村の人口と面積についてこれらの基準で算出している。

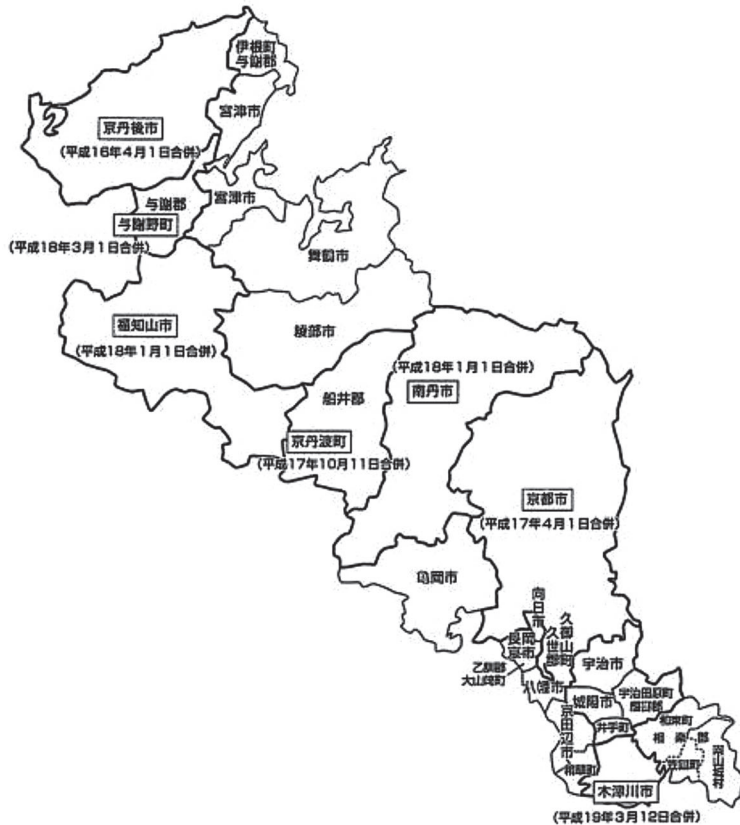


図1 京都府内の市町村の平成の大合併

(出所) 今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会「京都府における平成の市町村合併」平成24年5月報告書(平成22年～24の京都府の研究会)、1頁、2019年11月京都府Webページにアクセス。

1.2. 規模と民主主義についての民主政の指標

1.2.1. 分析方法と指標の概念と尺度

本研究では、ダールの理論の主旨を参考に、民主性（代表・応答）の個人力と民主規模（包括参加・開放異議）の体制力を、民主政の特徴と捉えて所与の基盤を用いた指標としている。図2は、それら二組の計4種類の指標の詳細のまとめであり、本研究の指標の概念と尺度の計算方法を示している。民主主義を規模から議論するダールは、民主政治と領域的な実体としての規模に関して、人口を規模の基準とする様々な研究があり、規模の次元として人口・地域・密度があると指摘する。⁴ 本研究では、この指摘の3次元に基づき、人口密度と地域密度を分


民主政の個人力の代表度と 応答度とのバランス	代表民主力の強弱	応答民主力の強弱
民主性の指標	代表度民主性	応答度民主性
指数（尺度）	人口密度（人口÷面積）	地域密度（人口密度の逆数）（÷10 グラフの調整）
民主性の概念	民主的規模の代表性の個人力： 政府側から見れば地域の広さに比した 人々の力の強さ、一方、人々側から 見れば地域の広さに比した一人の 力の弱さ （システム容量型民主政の傾向）	民主的規模の応答性の個人力： 政府側から見れば人口の多さに比した 人々の力の弱さ、一方、人々側から 見れば人口に比した一人の力の強さ （市民有効性型民主政の傾向）
ダールの民主政の規模の相 反ジレンマ	大規模民主政で目にするシステム容 力での個人力	小規模民主政で目にする市民有効性 での個人力
民主政（政治行政）における個人力（システムへの代表性と市民への応答性） 規模と民主主義（デモクラシー）  民主政（政治行政）における体制力（参加の包括性と異議の開放性）		
ダールの民主体制の発展経 路での均衡	参加権利の包括性の規模の量もた らず民主的な体制力	異議自由の開放性の規模の質もた らず民主的な体制力
民主規模の概念	民主的規模の包括的な体制力： 個人の参加のシステム容量への包括 的な影響力（代表性と応答性の和） の地域人口での総和が示す民主政の 制度力の多寡 （参加包括型民主政の傾向）	民主的規模の開放的な体制力： 個人の異議の開放的な市民有効性の 重要度（代表度に対する応答度の比 重）の地域人口全体での民主政の制 度力の高低 （異議開放型民主政の傾向）
指数（尺度）	民主的規模の包括度の指数（代表度 民主性指数+ 応答度民主性指数）× 人口	民主的規模の開放度の指数（応答度 民主性指数/ 代表度民主性指数）× 人口（×10 グラフの調整）
民主規模の指標	包括参加民主規模	開放異議民主規模
民主政の体制力の包括の量 と開放の質とのバランス	包括民主力の軽重	開放民主力の軽重

図2 規模と民主主義を分析するための4指標の概念と尺度

析の指標のための指数計算の尺度作成に用いた。ダールの規模の基準は理論的であるが、それを経験主義的分析の尺度へと簡略に概念化した。図2は、人々と政治行政の関係における民主主義の規模についての代表度民主性指標の尺度を人口密度で指数とし、応答度民主性指標の尺度では地域密度を指数とする。人口密度は、一般的に知られている人口÷面積で、これに対して、地域密度は人口密度の逆数、つまり面積÷人口で本研究での尺度である。指数計算ではグラフの視角のために単位などを調整している。この民主性の両指標は、図2の矢印が示すように、地方の規模における民主主義の発展経路を分析するための民主政の体制力の二つの指標、包括参加民主規模指標と開放異議民主規模指標へとつながる。包括参加民主規模指標は、代表度民主性指標+応答度民主性指標で尺度化し、開放異議民主規模指標は応答度民主性指標÷代表度民主性指標で尺度化する。その根底にある民主主義の発展経路は、ダールのポリアーキーから援用した。⁵ポリアーキーは主に国を想定する政治の民主化についての理論であるが、本研究では、地方の立法・行政の民主化、特に立法による政策形成および行政による政策実施に関わる民主化への期待される発展経路に関して、平成の市町村合併が規模と民主主義にもたらした影響を考察するために用いた。ダールの小規模と大規模のデモクラシーの市民有効性とシステム容力の議論を応答性と代表性で概念化する本研究での分析枠組みの違いは承知のうえで、それでも、ダールのポリアーキーの実証研究の一助になる可能性を本研究は意図したところがある。⁶

合併の効果として、ダールの民主政の規模のジレンマの緩和を分析するために、代表度民主性と応答度民主性を民主政における個人力の指標とする。代表度民主性の概念は、民主的規模の代表性の個人力として、政府側から見れば地域の広さに比した人々の力の強さを示し、一方、人々側から見れば地域の広さに比した一人の力の弱さを示す。それは、大規模民主政で目にするシステム容力での個人力の表れである。応答度民主性の概念は、民主的規模の応答性の個人力として、政府側から見れば人口の多さに比した人々の力の弱さを示し、一方、人々側から見れば人口に比した一人の力の強さを示す。それは、小規模民主政で目にする市民有効性での個人力の表れである。ダールのポリアーキーに模した民主体制の発展への経路について合併の効果分析するために、包括参加民主規模と開放異議民主規模を民主政における体制力の指標とした。個人の参加のシステム容力への包括的な影響力（代表性と応答性の和）の地域人口での総和が民主政の制度力の多寡を示す。一方、地域人口全体での個人の異議の開放的な市民有効性の重要度（代表度に対する応答度の比重）が民主政の制度力の高低を示す。それらの指標で、民主的な体制力の包括の量と開放の質とのバランスに基づく規模の民主政への効果を評価する。包括参加民主規模と開放異議民主規模の指標も代表度民主性と応答度民主性と同様に、人口密度に基づくそれらの和と比による尺度化であるから、4指標のいずれもが人口密度の多寡に左右される規模と民主主義の尺度となっている。

規模と民主主義を分析するための図2の4指標は、人口密度を指数計算の基礎とすることでつながっているだけではない。民主政における個人力と体制力をつなげて概念化したところに本研究の特徴ある。ダールの疑問である大規模な場における代議政民主主義を維持し強化しな

がら、小規模な生活領域でのデモクラシーの発展を支える基盤を形成し得るかについての規模の相反ジレンマへの回答をしようとする独創的な試みである。もちろんダールの大規模が国を想定しているのは承知のうえで、地方における相対的な大規模と小規模の比較にダールの視点の主旨を援用している。同時に、ダールの国の政治発展経路の視点の主旨をも地方の政治および行政の民主体制へと援用する。本研究では人口7万から11万前後の地方の市を相対的に大規模と捉える。小規模民主政での個人力が同時に、大規模な体制力を備えられるところに規模と民主主義の発展を捉え、市町村合併の効果にそのような可能性があるかを検討する。つまり、合併は応答度民主性の大規模応答性への転換の契機、あるいは、合併は大規模代表度民主政への応答度民主政の導入の契機と捉える概念化である。それによって、民主主義における応答性の市民有効性を相対的に大規模民主政のシステム容力へと転換することで相反ジレンマを緩和する効果を合併が持っているかを検討する。加えて、市民の個人力での応答性を体制力の異議自由の重視へとつなげて、民主政における個人力の背景となる民主性における体制力と関連づけ、合併の効果を参加の包括の量への開放の質のバランスの均衡へと向かう民主体制の発展経路から検討しようとする。図2はそれらの検討に役立つ4指標の全体像を示している。

1.2.2. 4 指標から分かる規模で異なる民主政

規模によって地方政府の民主政に違いがあることを、敢えて合併の前後を混在させて、規模と民主主義の4指標で示したのが図3と図4である。44あった市町村が26に減った京都府の平成の大合併でのすべての状況を一望できる。合併前の平成12年の人口と面積に基づく旧市町村のグラフに新市町のグラフを追加している。図3からは、個人の民主力の代表度と応答度のバランスが合併前後でどのような状況にあるかを、民主性の指標について知ることができる。もっとも、それぞれの指数の多寡は指標の尺度作成での単位に左右されるので相互の関係に注目すると、規模が市町村の民主政のあり方に影響するがその状況は複雑であるのが分かる。地方政府での人々と政治行政の関係が示す民主政の体制力についての図4の民主規模の指標からも、民主的な体制力の包括度の量と開放度の質のバランスが合併前後で錯綜しているのが分かる。いずれにしても、それらが示すのは、地方政府の規模に関わる人口密度に注目した民主性指標の代表度民主性尺度（人口密度）と応答度民主性尺度（人口密度の逆数、いわば地域密度）を用いる分析からは、京都府内の市町村合併において、地方政府の民主政における規模と民主主義には複雑な関係があることである。

一般的には、合併による民主主義の脆弱化を危惧する声が多いが、合併がもたらす地方政府の民主政への影響は、それを測る指標の作り方によって、一律には言えないことを示せるだろう。所与の人口と面積での指標から規模と民主主義の経験的分析をするには限界もあるが、合併がもたらす民主政への多様な効果を多少なりとも示せそうである。図3と図4が、もともと人口密度が異なる京都府内の合併前後の市町村が、指数の多寡において様々になるのは、この尺度から予想されるところである。注目すべきは、民主性の二つの指標間の関係であり、民主規模の二つの指標間の関係である。それらが規模に基づく民主政の捉えづらいつらいつら様相を示してい

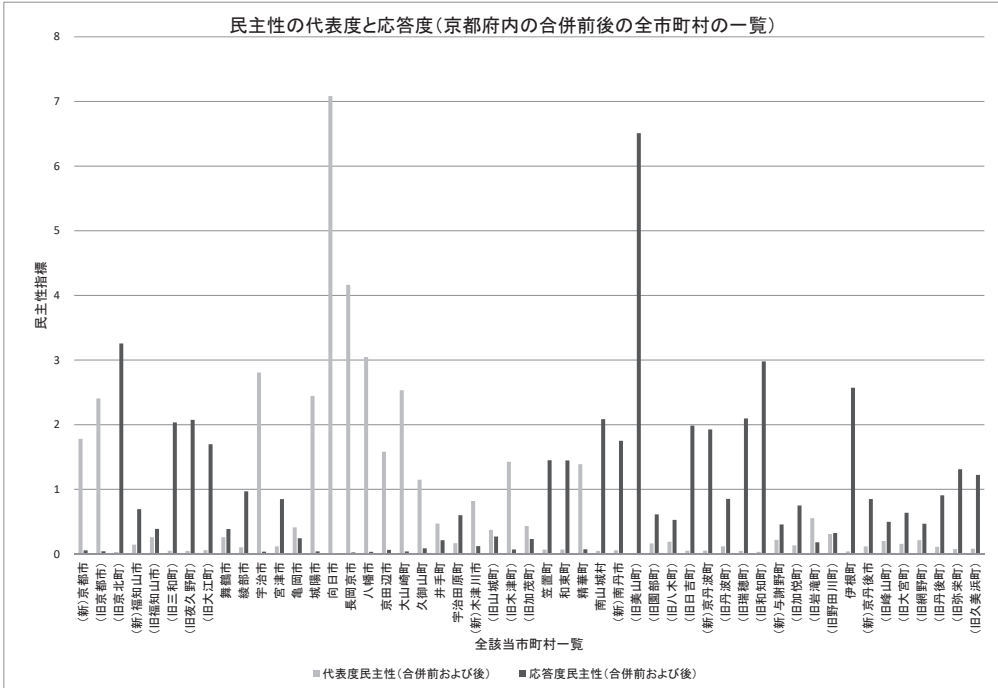


図3 民主政の個人力についての民主性指標が示す規模と民主主義の状況

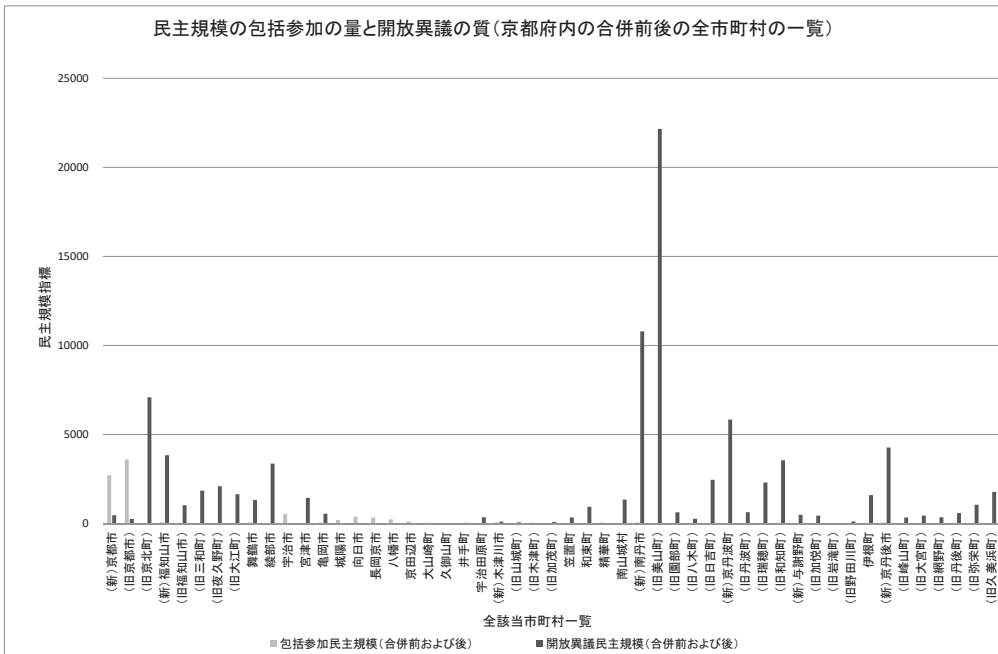


図4 民主政の体制力についての民主規模指標が示す規模と民主主義の状況

るといのが、本研究の基本疑問「合併は民主主義にどのような影響をもたらすのか」に対する、尺度が示すこの章での知見である。そこで、これらの図が示す規模と民主政の分かりづら関係性を、まずは京都府での編入合併に注目してその状況を探り、さらに、編入合併と新設合併を比較しながら、4指標から分かる規模で異なる民主政への効果の特徴を検討する。

2. 編入合併での民主主義の変化

合併の成否の経緯や新設・編入の違い、あるいは合併後の政治行政の組織の変化なども、合併の民主主義への影響を捉えづらくしている。地方の市町村の規模を人口密度という基礎的な集積データを用いて、合併の影響をどこまで示せるか、その経験的分析を試みる本研究にはおのずと限界があるが、より詳細を知るために編入合併のみを対象とする分析を行った。合併の民主政への影響を端的に示すであろう編入合併について、民主政の規模の相反ジレンマに基づく代表度民主性と応答度民主性の相反の尺度を用いて、ジレンマの現状を捉えてこそジレンマの緩和の方向を見定められる。さらに、編入合併による民主政における個人力への影響が、人々と政治行政の関係における民主体制の発展経路においてどのように位置づけられるかは、民主政における参加の包括性と異議の開放性に表れる制度力での合併による変化から多少の推測ができる。それらの民主規模の指標で得られた規模と民主主義についての知見は、編入合併は民主的規模の量と質がともによくなる効果をもたらし、民主的な制度力の量と質のバランスを発展的に改善しつつ、民主政の規模の相反ジレンマを緩和する効果の可能性が感じられることである。そのような京都市と福知山市の編入合併の分析に加えて、現地調査の結果から、代表度民主性の利点を生かしつつ応答度民主性の長所を消滅させないような民主政の個人力の代表性と応答性のバランスの緩和とともに、地方政府の民主政の組織構造や組織運営による民主政の体制力を増進する方策が具体的に進められるかが、編入合併の民主主義への効果を実際に左右するとの知見を得た。

2.1. 京都府の編入合併が示す代表度と応答度の変化と民主主義

京都府での平成の大合併による規模による民主主義の4種類の指標が、合併前の個々の市町村の領域的な人口密度の違いや増減によって、規模による民主主義への影響が錯綜することを前章で指摘した。編入合併を取り上げる理由は、新しい市に吸収される地域では、代表民主性の強弱と応答民主性の強弱の変化が大きく、規模による民主主義のシステム容力と市民有効性への合併の影響を端的に見ることができると考えたからである。京都府での編入合併は、旧大江町と旧夜久野町と旧三和町が福知山市に編入されたのと、旧京北町が京都市に編入された二つがある。伊根町の住民投票で否決されて合併しなかった宮津市への編入についても検討案件として分析したが、同様の傾向が見られるので、図5では編入合併がなされた京都市と福知山市の民主性指標の分析結果を示した。

編入合併による代表度民主性と応答度民主性の変化は、新市における合併後のそれぞれの指

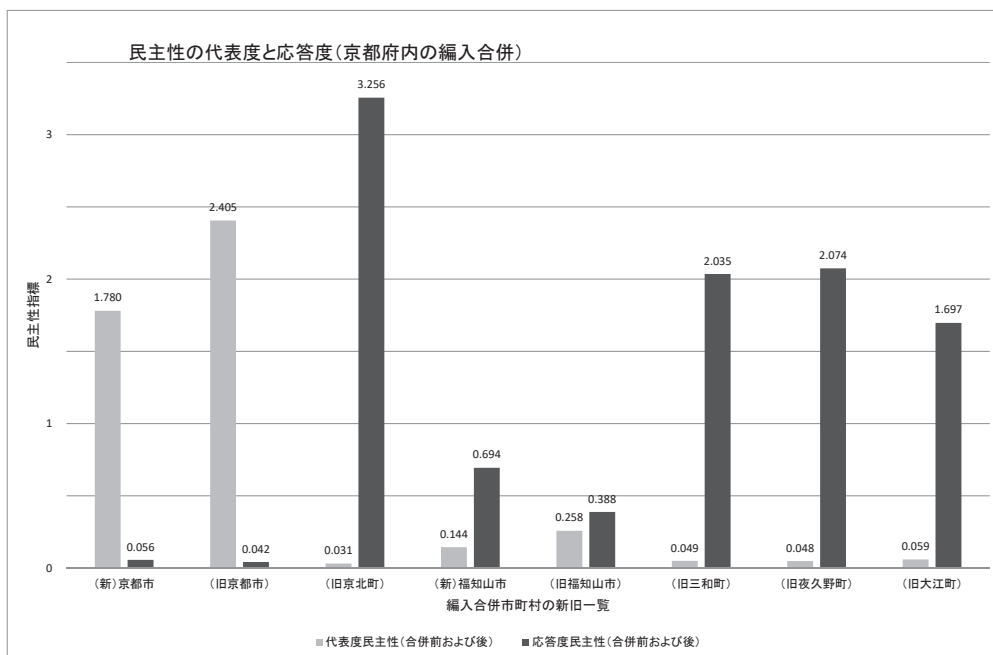


図5 新旧の編入合併市町の民主性の2指標の比較

標の指数と旧市におけるそれぞれの指標の指数の差から知ることができる。例えば、京都市の編入合併の代表民主政の多寡への影響は、(旧)京都市と(新)京都市の代表度民主性の棒グラフの違いおよび応答度民主性の棒グラフの違いに表れている。同様に、(旧)京北町と(新)京都市の代表度民主性の棒グラフの違いおよび応答度民主性の棒グラフの違いが、編入合併された旧京北町での合併による民主政への影響を示している。そこからは、編入合併によって旧京都市と旧京北町でどのような影響の違いがあるかが分かり、旧京都市での代表度の大きさの減少に対して、旧京北町での応答度の高さの減少が顕著である。それは、京都市の政府にとって集団としての代表度の大きさが減じて京都市民個人としての代表度の小ささが改善されたことを示す。一方、旧京北地域の住民個人としての応答度が大幅に低くなったが、旧京北地域の人々にとっては、小規模での市民有効性に代えて、大規模でのシステム容力への個人としての力が増したと言える。福知山市の編入合併を見ても、編入合併された小さな地域の住民にとって、応答度の減少に見られる小規模での市民有効性の個人力の減少に代わって、代表度民主性の増加に見られるシステム容力での個人力の増加がある。京都市と福知山市の編入合併では、旧京都市と旧福知山市がともに新市ではシステム容力への個人力が減少するのに対して、市民有効性の個人力はともに増加する傾向があるが、そこには京都市と福知山市の規模の違いによる代表度民主性と応答度民主性の大きさに違いがあることも分かった。それほど大きくない市での編入合併では、伊根町の編入が検討された宮津市についても福知山市と同様であることは確認している。民主政の規模の相反ジレンマを考慮した代表度民主性と応答度民主性の指標の積

が1となる相反関係の尺度を用いたことで、編入を受ける市町と編入される市町との代表民主力と応答民主力の大きさは常に逆転関係にある。図6はそのような代表度民主性と応答度民主性の双曲線上において、新旧市町の間を関係を示している。旧京都市と旧京北町が新京都市へと編入合併するのと、旧福知山市と旧大江町、旧夜久野町、旧三和町が新福知山市の編入合併するのとの民主性尺度における相異を視覚的に捉えられる。

それらの図5と図6から、小規模民主性の市民有効性と大規模民主性のシステム容量の相反ジレンマが、京都府の編入合併においてどのように緩和される効果をもたらされたかが、本研究で作成した指標を用いることで明らかになる。京都市の編入合併でも福知山市の編入合併でもともに、相対的に大きい京都市と福知山市では代表度民主性の減少に代えて応答度民主性を増加させることがジレンマの緩和につながったのに対して、相対的に小さい旧京北、旧夜久野、旧三和地域では応答度民主性の減少に代えて代表民主性を増加させることがジレンマの緩和につながった。京都市および福知山市の編入合併の分析結果は、合併による規模の変化が民主政のシステムへの代表性と市民への応答性として表れる民主政の個人力のあり方に影響することを示している。小規模の市民有効性型民主政の町において、個人が集まる集団としての市民有効性の個人力は弱くても、集団の中の個人としての市民有効性の力は強い。そのような市民有効性型の町々の編入合併では小規模市民型から大規模システム型へと個人力が変化する可能性がある。合併後に大規模のシステム容量型へと変化する編入合併では、編入された旧町での応答度民主性から代表度民主性へと向かう両者のバランスの変化の中で、代表度民主性の利点を生

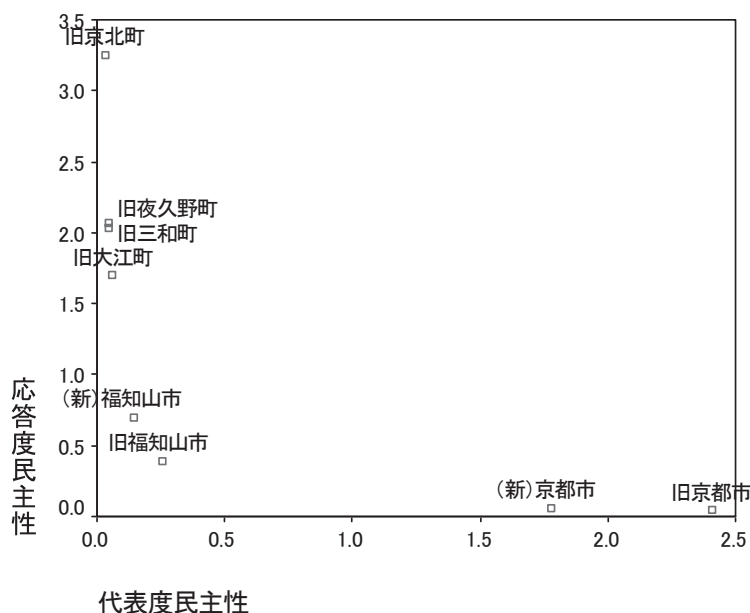


図6 京都府の編入合併における民主性の2指標が示す個人力

かすとともに応答度民主性の長所を消滅させないような組織構造や組織運営が模索される必要があるだろう。

2.2. 京都府の編入合併が示す民主的規模の量と質の変化と民主主義

規模と民主主義を分析するための本研究での4指標のうち、残りの2指標が包括参加民主規模と開放異議民主規模である。それらを、先の2指標の代表度民主性と応答度民主性で示してきたシステム容力への個人力と市民有効性での個人力の関係において、相反ジレンマの土壌となる民主政における体制力を捉えるために用いる。(図2参照) 包括参加民主規模と開放異議民主規模の民主規模の指標による分析で、合併が規模の民主主義の発展経路でどのように位置づけられるかを明らかにする。民主主義の減退が一般には最も懸念される編入合併による民主政の個人力の変化が、市民有効性とシステム容力のジレンマの緩和に貢献する中で、民主政の体制力についての参加権利の包括性の量と異議自由の開放性の質のバランスが均衡に向かうなら、編入合併が民主体制の発展経路に沿う可能性を増す。民主体制の発展を伴う民主政の規模の相反ジレンマの緩和に編入合併が持つ効果を知ることができるなら、編入合併を規模と民主主義の視点から評価する指針が得られるだろう。図7は新旧の編入合併の市町についての包括的参加民主規模と開放異議民主規模のそれぞれでの新旧比較である。民主的規模の包括的な体制力の指標は、個人の参加のシステム容力への包括的な影響力(代表性と応答性の和)の地域人口での総和である。それが示す民主政の制度力の多寡で包括的参加民主規模の量を測る。民

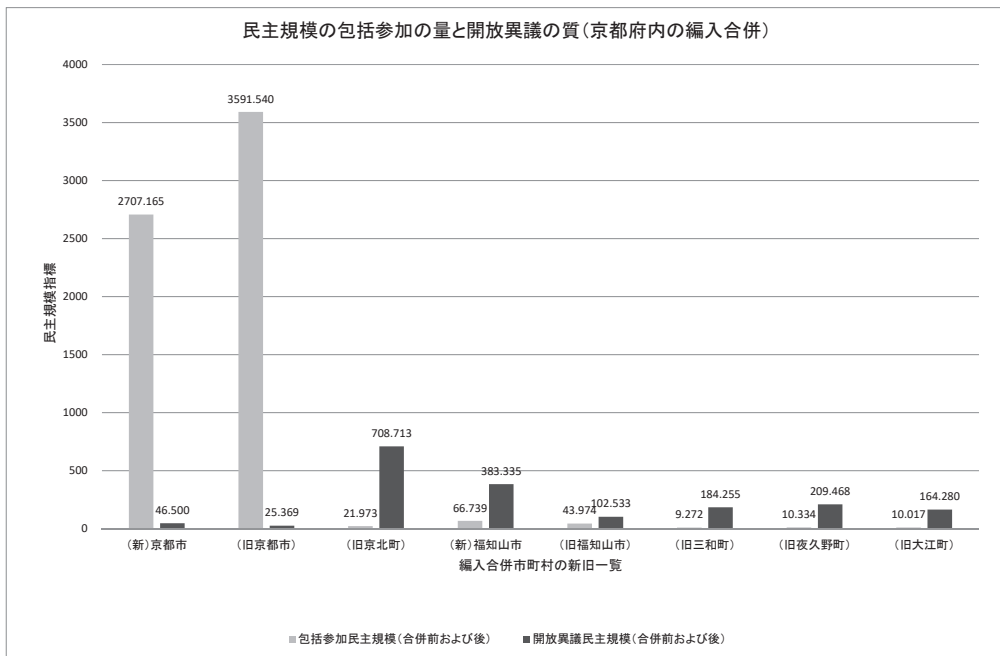


図7 新旧の編入合併市町の民主規模の2指標の比較

主的規模の開放的な体制力の指標は、地域人口全体での個人の異議の開放的な市民有効性の重要度（代表度に対する応答度の比重）である。それが示す民主政の制度力の高低で開放異議民主規模の質を測る。編入合併によってそれらの量と質の関係がどのようになったかが、民主体制の発展経路での均衡に向かっているかの判断基準となる。

先の民主政における個人力の分析結果と似て見えるが、その意味するものは、前の図5が民主政の規模の相反ジレンマの状況を示すのに対して、この図7はダールの期待される政治発展のポリアーキーの主旨の援用であり、全く別の内容である。そこで期待される発展経路を構成する二軸の関係を詳細に見るために示したのが図8の散布図である。図8の開放性を示す縦軸と包括性を示す横軸とのバランス、つまり、その対角線上に規模による民主政の発展経路を想定できる。図7の棒グラフの民主規模指標の多寡が与えるイメージはそれぞれの尺度の単位の組み合わせで左右され、合併前後の変化の内容は、図8の散布図が両指標の関係のイメージである。例えば、福知山市の編入合併では、旧福知山市、旧大江町、旧夜久野町、旧三和町のいずれもで、包括参加民主規模も開放異議民主規模も増加し、編入合併が参加権利の包括性の増大にも異議自由の開放性にも貢献している。特に編入された旧3町での民主規模の量と質がともよくなる効果があったことが注目される。一方、京都市の編入合併では、旧京都市での民主規模の量の減少と質の増大、旧京北町での量の増大と質の減少のそれぞれ異なった影響が見られる。そこには、それぞれの規模の組み合わせによる合併のあり方が、合併による規模と民主主義への様々な効果をもたらすことが示唆される。それは規模の変化による民主政への影

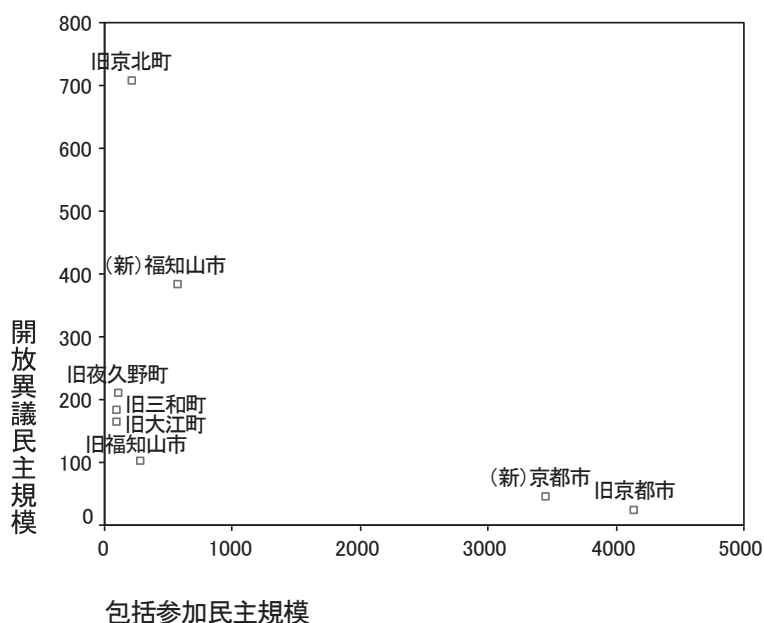


図8 京都府の編入合併における民主規模の2指標が示す体制力の包括の量と開放の質

響についてすでに得た知見のように、一律ではなく複雑で捉えがたい様相の一端を示している。

合併による規模の変化は、参加権利の包括性が示す包括民主力と異議自由の開放性が示す開放民主力の間における、体制力の量と質のバランスをより良くする可能性がある。合併の効果を民主体制の発展経路に位置づけて評価する試みは始めたばかりであり、代表民主政の尺度を人口密度とし、応答民主政の尺度を人口密度の逆数とする両尺度の積が1になる尺度から民主規模の尺度を作成する手法には多少の無理がある。そのように包括参加民主規模と開放異議民主規模の尺度で示せるのは限られてはいるが、編入合併前後での京都市と福知山市の違いを、変化率の差で比較することができる。包括性軸と開放性軸の発展経路での両者のバランスの変化を、平成22年度の開放異議民主規模÷包括参加民主規模と平成12年の開放異議民主規模÷包括参加民主規模の差を合併前後のバランスの変化と見て、その平成12年度からの変化率を算出する。ここでのバランスの変化は、横軸と縦軸で示す期待される発展経路の斜辺の傾きとイメージするなら、その変化率のあり様が、期待される発展経路への近づきを意味する。その数値の意味は、図8に基づき解釈でき、それが、京都府での二つの編入合併がもたらした規模の民主主義への効果を示す。編入合併によって、旧京都市から新京都市および旧福知山市から新福知山市へはいずれも約7割5分の変化率での差異の減少が見られ、編入合併された旧町の新市への変化率はいずれの町においても倍の10割に近い変化率の差異の減少が見られる。⁷そこからは、編入合併が編入して吸収された地域において、民主政の体制力の量と質のバランスが、より改善させる効果があったと分かる。

2.3. ヒアリングが示す編入合併の具体的な結果

平成17年の京北町の京都市への編入合併から13年が経ち、平成18年の大江町、夜久野町、三和町の福知山市への編入合併から14年が経過している。人口密度とその逆数に注目して合併による民主主義の規模の変化を集積データで分析すると並行して、この平成31年には、現地の自治体でのヒアリング調査を行った。そこからは、合併後から今日に至る変化を実感できた。例えば、正確ではないが大ざっぱには、大江町、夜久野町、三和町では合併前には100人ほどいた職員が合併後50人ほどに減り、現在では専任の行政職員は8人ほどになっている。これに対して、京北町では、合併前120人ほどいた職員が合併後に減りはしたが、今日でも50人以上の行政職員がいる。そのような京都市と福知山市での職員人数の変化の違いが、組織においても福知山市では大江支所、夜久野支所、三和支所が福知山市の地域振興部に属するのに対して、京北出張所は京都市右京区に属するが京都府の文化市民局の地域自治推進の管轄にある。一般的には、支所より出張所の方が下部にあるようだが、京北出張所長が右京区の副区長で市の部長級であるなど、京都市内の他の出張所とは異なる位置づけにあるのだろう。編入合併された支所や出張所には、いずれであっても企画部局はないが、京都市の京北出張所は、福知山市の支所が地域振興以外の部局との関係が基本的にはないのに比べて、農林や保健福祉など京都市の部局との実質的なつながりも見られる。それらの違いから、福知山市の支所が裁量できることが極めて限られるのに対して、京北出張所での地域のニーズに合わせた政策実施の

裁量の余地が相対的にはあるのだろう。もっとも、いずれの編入合併でも議会はなくなっており、地域での政策形成につながる立法の機能はないが、京北では合併前からの自治会などの地域協議会の活動が、住民の意見の反映に一定の役割を果たしているようである。

このような福知山市と京都市の編入合併での地域の自主性の余地に違いが見られる主な原因は、福知山市と京都市の規模の違いによる財政基盤などの大きな差だろう。しかし、違いをもたらした興味深い理由も考えられる。それは合併された地域の合併市にとっての意味あいの違いである。福知山市では合併債などの財政的な支援と引き換えに、単独では立ちかない地域を引き受けたとの経緯が見られ、合併後の時の経過とともに人口密度の低いところでの地域形成の政策展開での応答度民主性が減退しているように見える。一方、京都市にとって京北地域は、人口過密の市部に自然豊かな地域が加わることのメリットは高く、京都市全体のサステイナブルな自然環境や地球環境の視点からも、その地域形成への意欲がその組織の運営にも反映しているのだろう。これらのことから、抱え込む政府側の意欲がわく合併が合併後の編入された地域への視点を左右するのが分かる。どの合併にも政府側の意欲を刺激する要素を期待できるわけではない。しかし、そうであるからこそ、合併が人々側での意欲を刺激するような展開が求められる。合併における規模と民主主義についての京都府内の編入合併に限ったここでの研究からではあるが、編入合併によって編入された地域において、ダールの言う小規模でのデモクラシーでの市民有効性から、大規模でのシステム容力への人々の力へと展開できる理論と実際についての示唆が得られる。その意味では、大規模民主政へと編入された旧小規模民主政の地域において、小規模民主政での個人としての市民有効性の力が弱まるのに代えて、大規模民主政でのシステム容力での力の弱さを緩和するような、応答度民主性から代表度民主性へと向かう相反ジレンマの変化がありうると分かったことは有益である。編入合併では小規模市民有効性型民主政から大規模システム容力型民主政へと変化する可能性がある。他方、合併後に大規模のシステム容力型民主政へと変化する編入合併では、編入された旧町地域での応答度民主性から代表度民主性へと向かう両者のバランスの変化の中で、代表度民主性の利点を生かすとともに応答度民主性の長所を消滅させないような組織構造や組織運営が模索される必要があるだろう。京都市と福知山市の合併後の状況の比較は役立つ指針を示唆している。

3. 規模と民主主義の視点からの京都府内の平成の大合併の評価

本研究では、京都府内の市町村の平成の大合併が人々と政治行政の関係でどのような効果をもたらしたかへの興味から、合併による人口と面積という規模の基本の変化に注目して、地方政府の民主政を分析するための4指標を考えた。そこからさらに、民主主義への合併の効果を評価するための指針を得た。第一の指針は、合併と非合併での変化の違いを民主性と民主規模について示すことで評価できることである。第二の指針は、編入合併と新設合併での変化の違いを民主性と民主規模について示すことでさらなる評価が可能なことである。それらの指針に基づき、京都府内の大合併について次の知見を得た。合併がもたらす個人における民主政の力

の変化は、民主政の規模の相反ジレンマを減少させるが、新設合併では従来の特徴を継続させるのに対して、編入合併ではジレンマの内実を変えるような効果をもたらしたと評価できる。また、合併がもたらす制度における民主政の変化は、人々と政治行政の関係での個人の力の背景として、民主政の体制力の量と質のバランスをより良くする可能性がある。新設合併では編入合併と比較してはるかに大きなバランスの改善幅の効果をもたらしたと評価できる。

3.1. 京都府における民主性の指標を用いた民主政の規模の相反ジレンマへの合併の効果

京都市と福知山市の編入合併についての前章の分析では、京都府内の平成の市町村合併による規模の民主主義への影響について、編入合併によって吸収された地域の個人としては、小規模民主性での市民有効性の減少と引き換えに、大規模民主性へのシステム容力への個人の力の増加の可能性があるのが分かった。そこでは、編入合併する市町村の規模によって違っているが、いずれにおいても民主政の相反ジレンマの緩和に編入合併の効果があった。加えて、編入合併が期待される民主政の発展経路でどのように位置づけられるかを検討し、編入して吸収された地域において、編入合併が民主政の体制力の量と質のバランスをより改善する効果があったと分かった。そこでこれらの知見を京都府内の合併全体からみるために、合併の有無による民主政への影響について、合併前後の4指標の指数の平均値の変化を検討することにした。まず、民主性の2指標について分析したのが図9である。編入合併された京北、大江、夜久野、三和の地域住民は、合併後の現市である京都市、福知山市の一員である。それらの地域での合

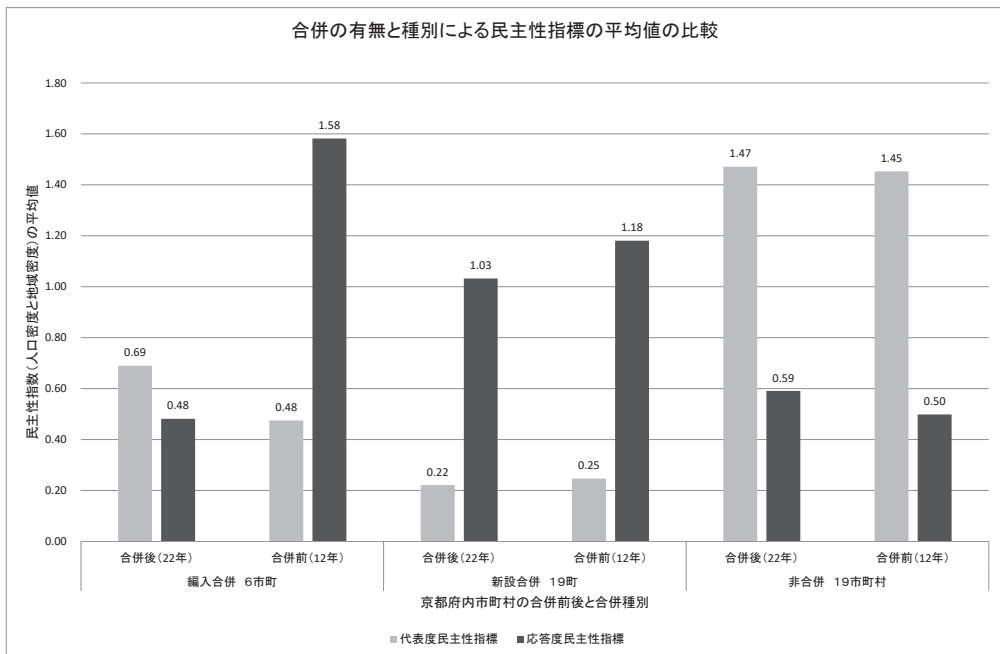


図9 民主政における個人力について合併の影響の種別による違い

併による変化は、合併後の現市の合併前の旧市町との差の増減率（％）の平均に表れる。非合併の19市町村に比べて編入合併の6市町では代表度民主性を増加させたのに対して新設合併の19市町では減少させている。他方、応答度民主性については非合併市町村では多少増加したのに対して、新設合併と編入合併のいずれでも減少するが、編入合併での減少幅が大きいのが目立つ。グラフの数値の多寡の印象は、それぞれの指標の単位のとり方で左右されるので、相対的な増減に注目する必要がある。そこで、表1では代表度民主性指標と応答度民主性指標のそれぞれの合併前後の指数の変化を合併前の指数に対する変化率で示している。民主性での合併の影響は、応答度民主性については非合併での増加（18.521％）に対して、編入合併（-69.581％）と新設合併（-12.550％）といずれも減少し、特に編入合併での変化率が大きい。代表度民主性については、非合併でのほんの少しの増加（1.240％）に比べて、編入合併では大きく増加（45.171％）し新設合併では逆に減少（-10.204％）する。

京都府内において人口7万～11万前後のそれなりの規模があり、ここで相対的に大規模と呼ぶ市の民主政では、システム容力に向けての集団の中の個人としての力の弱さと、システム容力を支える個人が集まる集団としての力の強さの両面が混在する。それをシステム容力型民主政と呼んでいる。人口規模を基準に日本の地方の民主政を見ると、市町村合併がなければそのようなシステム容力型民主政を地方政府の一般的な特徴と捉えられそうである。しかし、ここでの代表度民主性の特徴は、合併による規模の変化によって、民主政のシステムへの代表性と市民への応答性として表れる個人の力のあり方に影響するだろう。これに対して、小規模の町の応答度民主性を特徴とするものを市民有効性型民主政と呼ぶなら、そこでは個人が集まる集団としての市民有効性の力は弱くても、集団の中の個人としての市民有効性の力は強い。そのような市民有効性型の町々の合併は、大規模が小規模を吸収する編入合併では応答度民主性

表1 民主性の2指標の合併による変化の増減率

		代表民主力 (平均値): システム容 力	応答民主力 (平均値): 市民有効性	代表度民主 性の前後変 化	代表度民主 性の変化率 (%)	応答度民主 性の前後変 化	応答度民主 性の変化率 (%)
編入合併 6市町	合併後 (22年)	0.690	0.481	0.215	45.171	-1.101	-69.581
	合併前 (12年)	0.475	1.582				
新設合併 19町	合併後 (22年)	0.221	1.032	-0.025	-10.204	-0.148	-12.550
	合併前 (12年)	0.247	1.181				
非合併 19市町村	合併後 (22年)	1.471	0.591	0.018	1.240	0.092	18.521
	合併前 (12年)	1.453	0.498				

が大きく減って、代表度民主性が大きく増加し、小規模市民有効性型から大規模システム容量型への変化が相反ジレンマの緩和に寄与する。小規模同士の新設合併の場合は応答度民主性と代表度民主性を共に減らしながら市民有効性型が継続し、代表度民主性も応答度民主性も弱めつつその範囲での相反ジレンマの緩和に合併は効果があると言えるだろう。合併の種別によるそのような違いを考慮するなら、合併後も小規模の市民有効性型が継続する新設合併においては、代表度民主性に対する応答度民主性の強さのバランスを是正する組織構造や組織運営が模索される必要を指摘できる。他方、合併後に大規模のシステム容量型へと変化する編入合併では、編入された旧町での応答度民主性から代表度民主性へと向かう両者のバランスの変化の中で、代表度民主性の利点を生かすとともに応答度民主性の長所を消滅させないような組織構造や組織運営が模索される必要がある。京都市と福知山市の合併後の実際の状況の比較は、合併の民主的な効果を確かなものにする方策としてそのような示唆を与えている。

3.2. 京都府における民主規模の指標を用いた民主体制の発展経路での合併の効果

先の民主性の2指標での分析と同様に、民主規模の2指標について京都府での合併前後の状況を合併の種別ごとの指標の平均値で示したのが図10である。合併による規模の変化によって、参加権利の包括性が示す民主規模の包括的な体制力と異議自由の開放性が示す民主規模の開放的な体制力の間量と質のバランスをより良くする可能性を検討している。グラフの数値の多寡は指標の単位で左右されるので、先の図9と同様に相対的な増減に注目し、図10では特にその注意が必要である。そこで平均値の詳細を示したのが表2である。京都府内の市町村

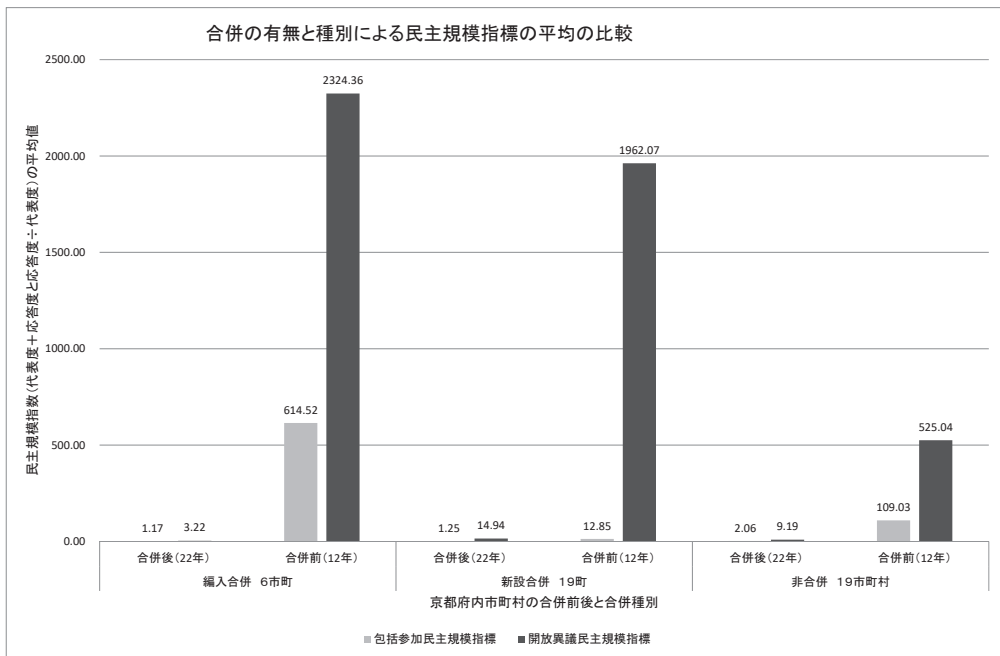


図10 民主政における体制力について合併の影響の種別による違い

表 2 民主規模の 2 指標の合併による変化の増減率

京都府の平成の大合併の種別	合併前後年度	参加権利の包括性（包括民主力の軽重）	異議自由の開放性（開放民主力の軽重）	包括開放の量と質のバランス値（比率）	バランスのズレの前後の変化率（%）
		包括参加民主規模指標（平均値）	開放異議民主規模指標（平均値）	開放異議民主規模 ÷ 包括参加民主規模	$\frac{ (22 \text{年値} - 1) - (12 \text{年値} - 1) }{(12 \text{年値} - 1) \times 100}$
編入合併 6 市町	合併後（22 年）	1.17	3.22	2.75	-37.05
	合併前（12 年）	614.52	2324.36	3.78	
新設合併 19 町	合併後（22 年）	1.25	14.94	11.92	-92.79
	合併前（12 年）	12.85	1962.07	152.64	
非合併 19 市町村	合併後（22 年）	2.06	9.19	4.46	-9.42
	合併前（12 年）	109.03	525.04	4.82	

全体の比較分析から、民主政における参加の包括性と異議の開放性に表れる体制力のバランスが変化して、新設合併と編入合併では異なるが、ともに合併が民主政の発展に寄与する可能性が分かる。民主政の体制力の量と質のバランスの均衡を、表 2 の包括開放の量と質のバランス値が 1 の時と想定し、開放異議民主規模 ÷ 包括参加民主規模で算出した値を期待される民主体制の発展経路からのズレに見立てた。合併の有無と種別による合併前後でバランス値はそれぞれに異なっている。包括開放の量と質のバランス値から 1 を減じたズレの合併前後の変化について、22 年度と 12 年度の差が 12 年度からどれだけ変化して発展経路に近づくかのイメージを変化率が示している。非合併の 19 市町村においても、人口の自然の増減や人口移動で全体として変化（- 9.42%）が見られるが、編入合併の 6 市町では非合併に比べて変化（- 37.05%）が大きく、新設合併の 19 町ではさらに大きく変化（- 92.79%）し、民主政の発展経路に近づく効果をもたらしたと推測できる。新設合併では、先の民主性の 2 指標で指摘したように、市民有効性型の小規模民主政の継続の下で代表度民主性も応答度民主性もともに弱めながら民主政の相反バランスを緩和しつつ、大きく民主政の発展経路に近づく効果をもたらしたと推測できる。

一般的には、普通選挙制度の政治参加がいきわたりパブリックヒアリングなどの政治行政への参画の機会も整備され、包括民主力の量を増す体制の整備は進んでいる。それでも、質の高い異議の自由を保障する制度は少なく、住民投票までも視野におくような異議申し立ての制度の整備による相対的な質の向上が期待されるかもしれない。⁸ そのような直接の制度改革とは別に、合併による地方の政治行政への影響が、規模と民主主義の視点からは思いもかけない民主的效果を持つかもしれない。合併による民主政の体制力の変化は、民主政の個人力の背景をなし、合併がもたらす規模の変化のさらなる民主主義での評価を検討できる。規模の民主主義の 4 指標は、京都府内の合併により市民有効性を中心とする応答民主力が代表民主力への民

主政の相反ジレンマの緩和の効果をもたらすとともに、同時に、応答民主力が合併により異議自由の民主的な体制力の質の重視となって、民主的な体制の量と質のバランスの均衡へ向かう効果を示唆するのに役立った。ダールによるポリアーキーの政治発展経路を規模と民主主義の体制力の量と質のバランスに援用して、合併の効果を民主体制の発展経路に位置づけて評価する試みは始めたばかりである。代表民主政の尺度を人口密度とし、応答民主政の尺度を人口密度の逆数として、民主政規模の相反ジレンマに注目して、両尺度の積が1になる民主規模の尺度を作成するには多少の無理もある。そのようななかで、代表度民主性と応答度民主性の和を包括民主規模とし、応答度民主性の代表度民主性への比を開放異議民主規模とする尺度で示せる限られたものではあるが、両者のバランスの均衡に合併は効果が見られる。日本の地方政府において小規模民主政での市民応答性が注目される中で、合併には民主政の相反ジレンマの緩和と民主政の量と質の均衡に向けた発展に寄与し、それへの政治行政の組織構造と組織運営の整備が合併の民主的效果を確かなものにする可能性を示せた。

おわりに

平成の大合併による日本の地方の民主政への影響を、規模と民主主義の視点から分析しようとした。合併は、地方政府の基本となる人口と面積が示す人口密度の変化をもたらし、その変化は人々と政治行政の關係に影響するだろう。慣習的政治参加の選挙のみならず、広く様々なかたちで、議会や行政への市民や町民の見方や、市民や町民の政治行政への対し方とともに政府による人々の捉え方も、人口密度の変化で違ってきそうである。ここでの民主政とは、政策の形成や実施にかかわる政治や行政と人々との關係と捉えている。本研究では、人口と面積から規模と民主主義の指標を作成して、合併による地方政府の規模の変化による民主政への肯定的な効果を見つけ出そうとした。規模の変化を知る尺度として、民主性の指標と民主規模の指標を考案した。ダールの民主政の規模の相反ジレンマを下敷きにして、小規模民主政で目にする市民有効性と大規模民主政で目にするシステム容力について、応答民主性と代表民主性の二つの民主性の指標へと概念化を行った。他方、同じくダールの民主政治の発展経路のポリアーキーの主旨を援用して、包括参加民主規模と開放異議民主規模の二つの民主規模の指標へと概念化した。これらの4種類の尺度を用いて京都府内の市町村合併を分析することで、合併には規模と民主主義について民主政に寄与する効果があると分かった。

編入合併の京都市と福知山市における、京北、大江、夜久野、三和の旧町に注目する分析や調査から得られた知見を踏まえ、京都府内での編入合併、新設合併、非合併の違いをも考慮することで、規模と民主主義の關係における合併の民主政への効果を評価する指針を得た。編入合併では、市民有効性を代表性のシステム容力へとつなぐ展開が合併の民主政へのよりよい効果への一つの具体的な指針となり、新設合併ではシステム容力を指向する合併の展開がより良い効果へのもう一つの具体的な指針となることを明らかにした。加えて、それらの指針からさらに、合併の効果を民主体制の発展への経路の中で位置づけて評価できる可能性も示した。シ

システム容力での代表度の民主力と市民有効性での応答度の民主力の相反ジレンマを緩和する民主力のバランスは、民主的規模の包括度の量が示す体制力と民主的規模の開放度の質が示す制度力のバランスを保つ方向と相まって展開できることを知った。本研究の4指標によって、バランスのとれた民主政の個人力での合併の効果と、バランスのとれた民主政の体制力での効果との個と全体の展開を見ることで、規模と民主主義の視点から合併を評価できる。そのような本研究は、規模と民主主義に関する京都府の市町村合併について人口密度の集積データに基づく経験主義的な分析である。そこで得られた具体的な知見は以下のものである。

① 地方政府の規模に関わる人口密度に注目した民主性指標の代表度民主性尺度（人口密度）と応答度民主性尺度（人口密度の逆数、いわば地域密度）を用いる京都府内の市町村合併の分析で、地方政府の規模と民主主義における民主政への影響には、一律に民主政の弱体化と言えない複雑な関係があると分かった。

② 京都府内の編入合併前後の市町村の分析から、大規模民主政へと編入された旧小規模民主政の地域において、小規模民主政での個人としての市民有効性の民主力が弱まるのに代えて、大規模民主政でのシステム容力の民主力を強めて相反ジレンマが緩和するような、応答度民主性から代表度民主性へと向かう変化がありうると分かった。

③ 合併による民主政の体制力への影響を、民主政における個人力への合併の影響を踏まえつつ、合併の有無と種別に注目して、京都府内の市町村全体を分析することで、民主政における参加の包括性と異議の開放性に表れる体制力のバランスが変化して、新設合併と編入合併では異なるが、ともに合併が民主政の発展に寄与する可能性が分かった。

以上のように、ダールの民主主義についての民主政の規模の相反ジレンマと民主体制の期待される発展経路の議論を参照して、規模と民主主義についての経験主義的分析を試みることで、地方政府にとって、合併による民主政への影響の長所を消滅させないような組織構造や組織運営の整備が必要との示唆を得た。民主政における個人力と体制力をつなげて概念化（図2）することで合併による民主的な効果を見つけ出そうとした本研究の独創性は、ダールの疑問である相反ジレンマへの回答を新たな指標の作成で試みたところにある。規模と民主主義については、一票の格差のような代表性を注視して論じられることが多いなか、ダールのシステム容力にも似た民主政での応答性を重視する私にとって、市町村合併を民主主義の弱体化と簡単に捉えることはできなかつた。強いて言えば、応答性こそ民主主義の基本を移したいとの思いが、ダールの規模と民主主義における民主政の市民有効性とシステム容力との相反ジレンマと、同じくダールのポリアーキーへの政治発展の経路における民主政の参加権利の包括の量と異議自由の開放の質のバランスとを結びつける無謀な挑戦へと駆り立てた。そこで地方政府の規模の基本となる集積データの分析に基づき、人々と政治行政の関係における応答性から検討できる研究枠組みを模索した。その分析枠組みの概念化と構築にとって、京都府の市町村合併は適する研究素材であった。そこで概念化は、一方で、代表民主力と応答民主力について市民有効性型民主政の応答性の概念をシステム容力型民主政の応答性の概念にも広げるものである。市民有効性型は有効な個人力が小規模政府の市民への直接の応答度となる民主政であり、システ

ム容力型は個人力が相対的に大規模政府への代表度となって大規模政府の間接の応答性につながる民主政である。そのような概念化での市民有効性の指標とシステム容力の指標は、応答性を共通基盤として個人の民主力の代表度と応答度とのバランスでの相反ジレンマの緩和の状況を測れるものである。他方で、民主政の個人力の背景となる民主政の体制力における包括民主力と開放民主力の指標は、異議開放型民主政の応答性の概念を参加包括型民主政の応答性の概念にも広げて、民主政の体制力の包括の量と開放の質とのバランスでの民主体制の発展経路に則するかを測れるような、応答性を共通の基盤とするものである。それらの概念化に基づく規模と民主主義についての代表度民主性、応答度民主性、包括参加民主規模、開放異議民主規模の4指標を用いて、京都府の市町村合併の民主的成果を分析した結果、合併が大規模民主政と小規模民主政の相反ジレンマを緩和し、民主体制の発展に資するような民主的な規模の量と質のバランスの改善にも寄与する可能性があると評価できた。

注

¹ R. ダール、E. タフティ著 [1973年]、内山秀夫訳『規模とデモクラシー』慶應通信、1979年。R. ダール [1971年]、高島通敏、前田脩訳『ポリアーキー』三一書房、1981年。規模と民主主義についてのダールの視点は、国家全体のようなより大きな場における代議政民主主義を維持し強化しながら、同時に、小規模な生活領域でのデモクラシーの発展を支える基盤を形成し得るかどうかにある。一方、ポリアーキーでのダール視点は、民主化の指標として競争の自由と公開性の原則を複数の集団の競争の多元主義で考えることだろう。両者は基本的には別の議論であろうが、本研究枠組みでは小規模の応答性を代表性へとつなぎ、同じく応答性を競争の公開性へとつなぐ理論構成を取って考えた。本文の図2がそれを示している。

² 前掲、ダールほか『規模とデモクラシー』、ii - iii 頁から引用。市民有効性とシステム容力の相反関係の指摘は48頁。ダールの大規模民主政が国を想定しているのはここからも分かるが、本研究ではその議論の視点の主旨を地方の市町村の政府の相対的な大規模と小規模の対比に援用する。

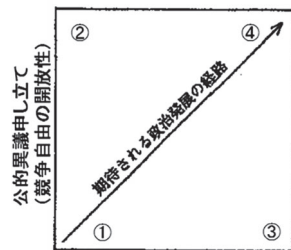
³ 合併の実際の年月日は図1中に示されている。本研究での合併の前後の市町村別人口・面積として用いた平成12年10月1日現在と平成22年3月31日現在の集積データも、今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会「京都府における平成の市町村合併」平成24年5月報告書（平成22年～24の京都府の研究会）、2019年11月京都府 Web ページにアクセスから得たものである。

⁴ 前掲、ダールほか『規模とデモクラシー』、28頁。

⁵ 前掲、ダール『ポリアーキー』、11頁のモデルを簡略化したものである。（蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、1988年、55頁～59頁を参照）

本研究枠組みでのポリアーキーの理論を大規模の国における政治発展にとどまらず、地方での相対的に大規模な政府と小規模な政府における人々と政治および行政との関係へと援用しようとするのは、立法の政策形成と行政の政策実施、さらには、行政機構の内部統制での代表性と自由裁量での応答性へと研究を進めようとする助成研究の一環である。独立行政法人日本学術振興会の学術研究助

R・ダールの政治発展のモデル
(比較的民主化されたポリアーキー④と民主化の程度)



参加 (参加権力の包括性)

- ① 閉鎖的抑圧体制
- ② 競争的寡頭体制
- ③ 包括的抑圧体制

成基金助成金の基礎研究（C）（研究代表者：上子秋生、課題番号：19K01492、H31～H33、研究課題「行政の政策実施の効率性と有効性の担保の構造と地方自治体の規模」に基づく。それは、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基礎研究（C）（研究代表者：上子秋生、課題番号：16K03506、H28～H30、研究課題「民主主義の規模と行政の自律的裁量」に続くものである。その研究成果として、村山皓・村山徹「地域規模による民主政の所与の特徴と行政の自由裁量—政策展開に影響する代表性と応答性の操作的概念化—」立命館大学『政策科学』26巻1号、2018年、59頁～75頁がある。

- ⁶ 市民有効性とシステム容力については、前掲、ダールほか『規模とデモクラシー』、34－35頁。理想的な民主主義体制の二基準として市民有効性とシステム容力を挙げるところに、ポリアーキーでの期待される政治発展の二軸へと関連づけられる可能性を見て本研究の4指標を考えた。また、ダールは明確にはしていないが、システム容力について政治体が市民に対応する容力に言及するところにも応答性を議論できる可能性を感じた。
- ⁷ 編入合併による民主的な体制力の包括の量と開放の質のバランスの改善のイメージを図8を参照しながら変化率から知ることができる。

	22年の前後バランス	12年の前後バランス	両バランスの差の12年からの変化率
(旧京都市)	0.017	0.071	-75.683
(旧京北町)	0.017	322.533	-99.995
(旧福知山市)	5.744	23.317	-75.366
(旧三和町)	5.744	198.732	-97.110
(旧夜久野町)	5.744	202.703	-97.166
(旧大江町)	5.744	163.998	-96.498

- ⁸ 民主政システムの制度の整備に関して、人々と政治行政の関係における様々な政治行政への参画について公共性の制度デザインに注目して整理したものに、村山皓『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』有斐閣、2009年、260頁－267頁がある。

