

平成の合併における自治体構造の変化

政策ウエイトの機能配分による多極分散型政策システムの検討

西出 崇

- ・はじめに
- ・現状と一極集中型政策システムのモデル
- ・多極分散型の政策システムモデルの可能性
- ・多極分散型モデルの適用の可能性の検証

- 1. 一極集中型自治体構造での役所の立地
- 2. 多極分散型の政策システムにおける役所への機能配分
- ・結論

・はじめに

平成の大合併といわれる全国的な自治体合併が、1995年の合併特例法の改正を受けて進んでいる¹⁾。この合併の流れは、基本的には自治体の自主性に任されているが、国が合併する自治体への財政的優遇などの措置をとるために、実質的には国の主導で進められているとみることができる。この合併での国の第一の意図は、行財政の効率化と行政能力の向上であり、それに対して当事者である自治体は住民自治に弊害が生じると危惧する。このような合併をめぐる中央と地方の構図の下に、合併そのものの是非についての様々な議論がみられる²⁾。本稿では、そのような合併の是非についての議論はさておき、平成の合併が進む中で、自治体のシステムの機能に注目した合併枠組みを検討することで、合併後の自治体の行財政の効率性とは異なる合併の新たな意義を議論してみようと思う。

現在の自治体を取り巻く環境は、自治体に求められる役割が複雑化、多様化する一方で、経済状況の停滞などに伴い国や自治体の財政状況が悪化しているなど、厳しい状況にある。このような状況から、何らかの形で改革の議論が持ち上がるのは自然な流れであろう。そしてその制度改革として、現在進められているのが平成の自治体合併である。日本の大規模な地方制度の改革は、地方制度そのものの枠組みの再編ではなく、明治の合併、昭和の合併と自治体合併によって行われてきた歴史がある。そのため、この厳しい状況での大規模な制度改革として自治体合併の手法が選択されることはある意味では必然的であり、ここしばらくはこの手法が重要な位置を占めるだろう。そこで、自治体合併に伴う変化について

の研究を蓄積することは、今後の合併の是非などの評価に関わる議論に役立つと同時に、自治体のあり方そのものを考えるにも有益だろう。

これらの現状を踏まえながら、ここでは平成の合併における自治体の地域的な構造に注目して、合併後の自治体の政策がうまく機能するシステムについての可能なモデルを示したい。それは、多極分散型の政策システムのモデルである。ここでの政策システムとは、自治体の政策の形成と執行の行政運営の問題解決の仕組みを指している。

自治体は、一般的には生活圈や経済圏、地理的条件などの自然要素を基礎に形成されている。そこでの自治体は、ひとつの領域に一元的な中心地があり、その領域と生活圈や経済圏、地理的広がりが一致し、比較的に一様な政策環境にある³⁾。つまり、昭和の合併によってほぼ現在のように定まった自治体の区切りは、それぞれの自治体が相互に独立したものとなって今日に至っているといえるだろう。このような中で、平成の合併では行財政の効率性を第一に考えた人為的、目的的な自治体規模と領域が設定されるため、相互に独立性の高い自治体同士が合併し、結果としてひとつの自治体に複数の中心的な地域を抱える多極型構造をもつ自治体が数多く発生することになる。これを平成の合併による自治体構造の変化の大きな特徴とみる。

このような合併による自治体の地域構造の変化を踏まえて自治体の政策システムを考えるならば、平成の合併までの自治体の政策システムは、比較的に一様な政策環境に単一の政策展開を行う一極集中型のシステムであるといえる。確かに現在の自治体は、前述のように自然的、社会的要素を基礎に戦後の地方自治の今日までの形成過

程を通じて、各自治体ごとに一極集中型に向かって均衡する方向に進んできた。これは、現在の合併議論においての中心 - 周辺問題などからもそのような傾向を見ることができる。合併後の自治体が、将来再び一極集中型の均衡に向かう場合があるとしても、平成の合併での多極型構造の下で、一極集中型の政策システムを直ちに新たな自治体のシステムとすることは、あまり好ましいことではなからう。そこで、役所機能の分散配置によって政策の形成および執行の政策機能の「極」が分散する多極分散型の政策システムのモデルを、平成の合併後の自治体の複数の中心的な地域を抱える多極型構造に則した好ましい可能性のひとつとして示してみようと思う。合併後の各極の政策機能の配分の可能性を探り、その政策ウエイトがどのように分散的であれば、全体と地域の政策展開のバランスのとれた多極分散型のシステムとなるかを考えるため、多極分散型のモデルの具体例を京都府南部の合併案のひとつを例に検討してみる。ここでは、一極集中型の政策システムと対比することによって、この多極分散型モデルがうまく機能する可能性を示せると思う。

・現状と一極集中型政策システムのモデル

自治体合併が進むなかでどのような仕組みを用意することで、合併後に政策システムがうまく機能するのかを考えるために、以下のような議論を進める。まず議論の前提として平成の合併において発生する自治体構造の特徴を示し、現在の合併議論において一般的に考えられている一極集中型の政策システムが、合併後の自治体の地域的な構造にあまり適さないことを示す。次に、平成の合併の特徴に合い、システムパフォーマンスを維持し、さらに高める可能性のあるモデルとして多極分散型の政策システムを提示する。さらに具体例において、この多極分散型の政策システムのモデルの適用を検討する。

歴史的にみて、明治の合併、昭和の合併と、日本における地方制度の大規模な改革は自治体合併によって規模を拡大し、行財政能力を向上させることによって行われてきた。大規模な合併の流れからは、既存の自治体枠組みでは、自治体を取り巻く政策環境の変化に対応しきれず、改革を必要としていることを読み取ることができる。大規模な自治体合併の議論が起こる時は、大規模な改革が必要な時期であり、そこではすでに合併を進めるか否かを議論する余地はあまりないのかもしれない。現在の

自治体合併の議論では、行財政の効率化という目前の課題を強調するあまり、住民自治や民主主義の観点から論議もある。したがって、合併そのものについての是非が議論されることは理解できる。だが、このような困難な状況に対処するための現実的な選択肢が自治体合併であるならば、どのような合併を行い、どのような仕組みを整備するのかを議論することも直近の問題として重要である。すなわち平成の合併では、規模の拡大によって行財政を効率化しながら、自治体の政策システムの機能をいかに維持し向上させるのが課題となる。そのような文脈のもとで、行財政の効率性と政策システムの機能が両立する可能性のあるモデルとして、多極分散型システムを考えようとする。

まず、平成の合併において発生する自治体の地域的な構造の特徴をみてみよう。現在の自治体枠組みは、明治の市制町村制にはじまり、明治の合併、昭和の合併という大きな二度の自治体合併による再編を経て、ほぼ今日の区切りが形作られた。明治の市制町村制では、自然村や共同体などを基礎に行政単位が設定され、明治の合併、昭和の合併では、その時々行政課題に対応するための地方制度改革として自治体合併が行われてきた。しかし、現在の各自治体の地理的要素や生活圏、経済圏などをみると、自治体区切りが自然的要素を基礎にしたものであることが分かる⁴⁾。これは、交通手段などの発達に伴い、人々の生活圏や経済圏などが拡大したこともあり、合併による規模や領域の変更が人為的、目的であったとしても、自然的社会的要素と自治体領域との間にそれほど差が生じなかったためである。つまり、現在の自治体区切りは、自然的社会的要素に基づいて自治体区切りが形成され、主に社会的要素の変化に伴って再編され、中規模以上の都市圏ではやや状況が異なるにしても、各自治体はそれぞれ比較的独立した地域をなしている。

平成の合併では、行財政の効率化という目的の下に、人為的、目的的な色合いが強く、合併の基本単位の自治体が相互に独立的であるために、合併後の自治体構造は、自然的社会的要素に基づいて形成される領域とは異なった、より人為的なものとなることが多い。現在の合併対象の自治体は中心地が単一で、それを中心に領域が広がり、自治体領域と生活圏や経済圏がほぼ一致し、領域内の政策環境が比較的に様である。平成の合併では、このような独立的な自治体同士が人為的にひとつの自治体領域に統合されるため、複数の相互に独立的な旧自治体

地域とそれぞれの政策環境をひとつの領域に含む多極型の地域的な構造をもつ自治体となる。これが平成の合併における自治体構造の変化の特徴である。

このように平成の合併では自治体構造が、ひとつの自治体領域に複数の政策環境を持つ多極型構造へとシフトするため、そこでの政策システムがそれに合うものでなければ、そのシステムはうまく機能しないだろう。しかし現在の合併議論では、必ずしもそのような政策システムの議論は行われていないように思う。

単一の中心地を核に領域が広がり、領域内の比較的一様な政策環境において、単一の政策展開が一律に適用されるシステムをここでは一極集中型のシステムと呼ぶ。一極集中型の政策システムは、行政単位と生活圏や経済圏、地理的条件など自然的社会的要素とが一致しているような場合には、システムも単純で感覚的にもわかりやすくうまく機能するだろうが、平成の合併においても一極集中型の政策システムで良いとは思われない。中心-周辺問題では、合併後に自治体の中心地がシフトすることで、既存の中心地が周辺地域になり衰退するということが問題とされる。合併後のシステムとして一極集中型の政策システムはこのような問題を抱える。また、合併において急激に自治体の地域的な構造が変化することへの対応として、各地域に役所の支所や分所を残すことや重点的な投資を行うなど、中心と周辺の格差を緩和する仕組みが議論されるが、一極集中型の暫定的措置で十分か、より根本的な対応が必要かを検討しなければならないだろう。

一極集中型の政策システムは、政策環境が比較的一様な現在の自治体では効率的であり、合理的だったかもしれない。だが、多極型の政策環境の自治体では、このような一極集中の政策システムはうまく機能しないことが予想される。つまり、多極型の自治体の多様な政策環境を一括して捉え、一極集中による単一の政策展開を行うならば、多様性に対応できないシステムは非効率になるということも考えられる。多極型の自治体構造において一極集中型の政策システムを採用することは、いずれにしてもシステムパフォーマンスを低下させる危険性があるといえる。

そこで、一極集中型の政策システムに対するものとして、多極分散型システムが考えられる。多極分散型の政策システムでは、どのように「極」を配置し、それぞれの「極」にどのような機能を持たせるかを考える。合併

前の旧自治体を極の基礎とし、その極の中核としての役割を果たすそれぞれの役所に政策機能の配分を行うことで、地域を極として機能させる多極分散型の政策システムを示せる。それは、一極集中型の政策システムが、合併後にひとつの中心極をもつ政策システムとなることと対比される。

多極分散型の政策システムモデルの可能性

分散配置された役所への政策機能の配分によって、旧自治体地域を多極分散における「極」としてどのように機能させようとするのかを具体的に考えてみる。現在の地方制度では、多極分散型の政策システムはあまり想定されていないため、ここで提示するシステムを実際に構築するためには、制度的枠組みの整備が必要かもしれない⁵⁾。だが、現在の地方制度の枠組みの範囲内でもある程度は考えられる。ここではそれを役所の機能に着目して考えてみる。

役所の機能といっても、役所のどの側面を捉えるのかによって整理の仕方は様々であるが、ここでは向井の役所の機能の整理を参考に⁶⁾。向井によれば、役所の機能は「ユニバーサル機能」と「ローカル機能」に大別できる。ユニバーサル機能とは道路整備、水道など地域や住民に対して、役所の立地に関わりなく公平にサービスを提供することができる機能である。ローカル機能とは役所との距離によって住民が受ける便益に差が生じるような機能であるとし、これはさらに「立地依存機能」と「政策依存機能」に分かれる。立地依存機能は、役所へのアクセスや役所の消費活動そのものによる経済効果、役所立地にともなう中心地の形成などを指す。それに対して政策依存機能は、さらに「地域の企画機能」と「広域（重点）調整機能」に分かれる。地域の企画機能とは、地域の企画主体としての役所の機能で、地域と継続的に関係を持ち、地域のニーズを十分把握し、継続的、長期的、現実的な視野で企画調整を行う機能である。また、広域（重点）調整機能とは、施設の立地や行政の投資など、行政施策による価値（資源）配分に関わる調整機能である。

現在の合併議論では、合併後の役所の立地を、向井の整理でのローカル機能の問題として議論する。役所の立地は、住民にとっては役所までのアクセスなど直接的な利便性や、役所の立地そのものによる中心地の形成、役

所の消費活動に伴う経済波及の問題などとして認識されることが多い。しかしここで向井が「政策依存機能」として指摘するのは、役所の立地が地域の政策の形成や執行にとって重要な役割を果たすということである。これを踏まえると、自治体合併の際に議論される中心 - 周辺問題は、一見、役所の立地による経済や都市機能の集積についての問題と考えられるが、より深く見れば、この問題は役所の立地を極とする、役所の立地を失った地域の政策的格差の問題と捉えることができる。しかし、一般的に合併の議論では、このような役所の役割はあまり認識されない。これは、基本的には役所は立地に関わりなく平等、公平に機能すべきであるという、向井の「ユニバーサル機能」に当たるものが役所についての認識の中心にあり、役所の立地によって政策的格差は発生しないことが前提となっていることが大きな要因ではないだろうか。だが、役所の立地に関わる中心 - 周辺問題が合併議論の重要な争点になることを思うと、役所の立地は政策的格差を生み出すということを示している。つまり、役所の立地は行政の執行における価値（資源）配分の模様に関わる政策的な拠点の問題であるといえる。

このように、役所の立地を利便性や経済波及の問題としてのみ捉えるのではなく、政策拠点として捉えるならば、役所という拠点への政策機能の配分によって多極分散型の政策システムを考えることができるだろう。各地域に分散配置された役所が、窓口業務など利便的な機能ではなく政策に関わる機能を持つことで政策拠点となり、合併後の複数の旧役所での地域ごとの政策展開を調整するシステムを用意することで、それぞれの地域が役所を中核として政策システムの「極」としての機能を果たすことができる。

このそれぞれの役所への機能の分散配置をどのように行えば、システムがうまく機能するのだろうか。ここではこれを政策展開の視点から考える。自治体が実施する政策には、絶対的に正しい政策というものは想像しにくい。同じ政策であっても、時代背景や社会状況などによってその評価は異なるため、良い政策であるかどうかは相対的だろう。そのため、はじめに理想的な政策を設定し、それに合わせて多極分散型の政策システムにおける役所への機能配分をデザインすることはできない。そこで、合併前の各自治体の政策展開のある種の政策的な均衡状態と捉え、これをそれぞれの役所への機能配分を検討する際の政策展開の基準として扱うことを考えてみよう。

合併前の自治体の政策展開をその地域の政策の均衡状態と捉えることは、サイバネティクスのコミュニケーションと制御のモデルおよびインクリメンタルモデルを念頭においている。自治体の政策システムを入出力システムとして捉えると、自治体は現在の政策需要や政策対象の情報などの入力を、それに応じた政策や施策に変換して出力するシステムとしてみることができる⁷⁾。サイバネティクス理論の通信と制御のモデルとしてこれを捉えるならば、政策システムは政策需要や政策対象の情報を、政策環境とコミュニケーションすることで受け取り、その情報をシステム内部で処理し、それに対応する政策や施策を出力することで、自治体の政策環境を制御していると捉えることができる⁸⁾。すなわち、自治体の政策プロセスが、自治体システムの「制御」という行為そのものである。そしてこの制御の結果としての変化は、システムフィードバックとして次期の制御情報として入力に還流する。このように自治体の毎年度の政策展開は、この制御サイクルであり、自治体は現在よりも相対的に「良い状態」という均衡目標に向かって制御を繰り返す。

次に自治体の政策展開サイクルを、リンドブロムのインクリメンタルモデルから見てみる⁹⁾。行政の政策展開は毎年度全てをゼロから形成しているのではなく、前年度の政策を基礎に必要な部分（差分）だけを検討、修正したものであると捉える。行政の大部分の事務は、定型的、義務的に反復されるものであり、全ての施策や事業を年度毎に再検討するための資源も十分ではないため、インクリメンタルモデルは現実的である。また、自治体の政策展開は法律の範囲内で、かつ国や都道府県との関係での制約の下で展開されるものであることから、漸進主義は事実に適合的なモデルである。自治体の政策展開サイクルをこのようなものとして捉えるならば、一方では現在の政策展開は現状維持的で保守的なものとしてみることができるが、他方で長年の政策展開サイクルで修正が繰り返され、現在の政策環境に最も適合的な政策展開となったものとしてみることができる。

このように、サイバネティクスおよびインクリメンタルモデルから、自治体の政策展開は毎年度の政策サイクルを繰り返す中で、相対的にはあるが、より良い状態を目指していくものと考えられる。現在の自治体は、そのほとんどが昭和の合併以降、長年にわたって政策サイクルを繰り返しているため、現在の政策展開が相対的に地域に合った政策展開であるとの考えも成り立つだろう。す

なわち、長年の政策展開サイクルの中で改良され続けた現在の政策展開は、その地域にある種の均衡状態をもたらしている。

このように、合併前の自治体の政策展開を、その地域の政策展開の均衡状態として捉えることで、それを基準とした役所への機能配分のあり方を考えることには、それなりの根拠がある。合併後の自治体での新たな政策展開の評価はまず、この均衡状態での判断から出発する。そして、多極分散型の政策システムにおける合併前後の政策機能の配分を考えるにあたっては、政策展開の均衡状態のウエイトの違いに着目する。ここで考える多極分散型の政策システムでは、この旧自治体における政策的均衡を重視しながら、合併後の政策展開と各地域の政策展開の間に齟齬が起らないような仕組みを考える。つまり、合併前後の政策ウエイトの違いから、その地域の政策ウエイトに応じた機能配分を行うことで、各地域が「極」として独立しながら、全体政策とも齟齬をきたさないような多極分散型の政策システムの可能なモデルを示せる。

・多極分散型モデルの適用の可能性の検証

ここでは多極分散型の政策システムを、一極集中型モデルとの対比から具体例で示そうと思う。資料の入手の便宜などから、京都府が合併の組み合わせ試案として示すもののうち、京都府南部の城陽市、井手町、山城町、宇治田原町を分析対象とする¹⁰⁾。モデルの適用可能性の検証のために、まず一極集中型の政策システムにおける役所の機能を踏まえ、そこでの合理的な立地を需要人口加重距離による分析から示す。それに対して、役所の機能を政策ウエイトの違いによって旧自治体役所に分散配置する多極分散型のシステムを、事業費構成比による政

策ウエイトの分析から示す。そして、その分析結果を対比してみることによって、平成の合併の特徴である独立的で多極的な構造において、多極分散型の政策システムがうまく機能する可能性を示せるだろう。

1. 一極集中型自治体構造での役所の立地

一極集中型の政策システムでは、自治体全体の政策環境を一括して捉え、単一の政策展開が行われる。そこでは、基本的には役所がどこに立地していても政策は一律に執行されることを前提とする。このようなシステムにおいては、利便性や効率性がより高い場所に役所が立地することが合理的であると考えられる。そこで、ここでは政策の需要者である住民の分布と役所への距離から、利便性が高く効率的な立地を考えてみようと思う。

この分析には、地理的分析手法である需要人口加重距離を用いる¹¹⁾。需要人口加重距離は、施設などの立地を検討する際に、施設と人々の延べの距離が最小となる地点を分析する手法である。ここでは、それぞれの役所についての需要人口加重距離を、合併前後で比較する。具体的な需要人口加重距離の計算は、町丁目単位の地区を基本ユニットとし、その地区の地理的重心から役所までの距離に、その地区の人口を掛ける。そして、それぞれの自治体の全ての地区から役所への需要人口加重距離の合計を、その自治体の役所の立地の善し悪しの指標とする¹²⁾。ただし、この指標の計算上の問題として、人口や地区数、面積が増すほど値が大きくなることから、規模の異なる自治体間で比較するために、それぞれの自治体の値を人口密度で除している¹³⁾。この値が小さいほどその役所の立地が好ましいこと示す。

図1に各自治体の役所の需要人口加重距離を示し、図2に旧自治体役所について、合併後の新たな自治体全域からの需要人口加重距離を示す。また、表1にそれぞれ

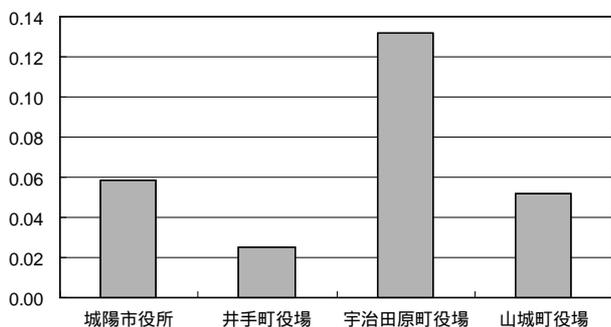


図1 各自治体の役所の需要人口加重距離合計

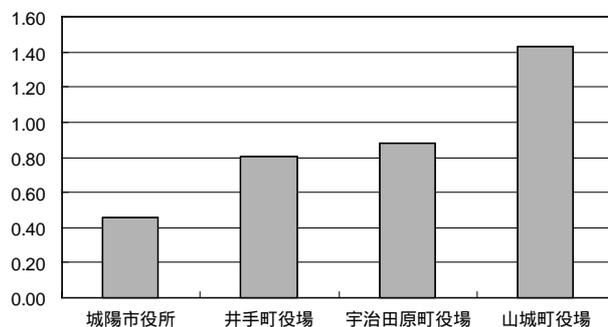


図2 合併した場合の役所の需要人口加重距離合計

表1 合併前後の役所の需要人口加重距離

	合併前	合併後
城陽市役所	0.0587	0.4552
井手町役場	0.0254	0.8052
宇治田原町役場	0.1319	0.8818
山城町役場	0.0521	1.4288

の値を示す。

これらの図表から、全体的な傾向として合併後の自治体の需要人口加重距離の方が合併前よりも大きな値となる傾向があることがわかる。合併後の自治体では必然的に合併前よりも規模が拡大するため、人口密度などによって規模の影響を調整する前の需要人口加重距離の値は当然大きくなる。しかし、ここでは規模の影響を調整した値であるにもかかわらず合併後の需要人口加重距離は合併前よりも大きくなっている。このことは、自治体規模が拡大するほど、ある種の人々と政策の「距離」が拡大する可能性があることを示唆している。これについては、今後の検討課題のひとつとしたい。

では次に合併前後の値を個別に比較する。図1から、合併前の需要人口加重距離が最も小さいのは井手町役場で、次に城陽市役所、山城町役場と続き、宇治田原町役場が最も大きくなっていることが読み取れる。このことから合併前の状態としては、4自治体のうち井手町における役所の立地がもっとも好ましいことがわかる。他方、宇治田原町役場の値は他の自治体よりもかなり大きく、あまり好ましい立地ではないといえるかもしれない¹⁴⁾。これを踏まえて、図2から合併した場合の各役所の需要人口加重距離をみると、城陽市の値がもっとも小さく、そこからやや大きい値で井手町役場と宇治田原町役場が続き、山城町役場がそれよりもやや離れて大きな値となっている。このことから、井手町役場の立地は現在の状

態としては好ましいが、合併後の自治体の役所の立地としてはそれほど好ましいとはいえないことがわかる。それに対して、城陽市役所は合併後の役所の立地としては最も好ましいということがわかる。次に、この合併前後の数値の関係を比較するために、合併前後のそれぞれの値を平均と標準偏差によって標準化し、スケールの違いを除去する¹⁵⁾。これによって、合併前後の値を直接比較することは出来ないが、合併前後の役所の関係を相対的に比較することが出来る。

図3の合併前後の値の大小関係から、4自治体を二つのグループに分ける。城陽市、宇治田原町の役所は合併前の値の方が大きく、合併後の値は相対的に小さい。逆に井手町、山城町の役所については、合併後の値の方が大きい。このことから、城陽市役所、宇治田原町役場については、現在の立地よりも相対的な評価として合併後の役所の立地により適した地点であると考えられる。他方、井手町、山城町の役所については、合併後の役所の立地地点としてはそれほど適してはいないのかもしれない。

次に、合併前後の値の関係ではなく、値そのものに注目する。城陽市と宇治田原町の役所は、4自治体の中での相対的な評価として、共に合併後の役所の立地に適していることは述べた。しかし、宇治田原町役場の合併前の値は4自治体の中で最も大きく、合併後の値もほぼ平均と同じ水準で、値そのものは井手町役場よりも大きいのに対し、城陽市役所は合併前の値がほぼ平均値で、合併後の値は4自治体の中でもかなり小さい。つまり、城陽市と宇治田原町の役所の位置は、現在の自治体区切りにおいてよりも、合併後の区切りにおける役所の立地地点としての方が適しているという性質は同じであるが、総合的に見れば城陽市役所の方が合併後の立地としてより好ましいといえる。

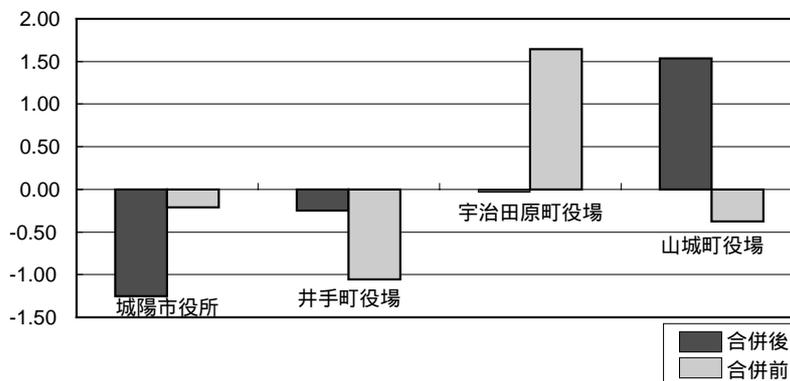


図3 合併前後の役所の需要人口加重距離合計の比較

井手町役場と山城町役場は、相対的に合併後の役所の立地としてよりも、現在の自治体区切りにおける役所の立地に適しているといえる。特に合併前の井手町役場は4自治体の中でも需要人口加重距離が最も小さく、現在の役所の立地が好ましい状態であることが分かる。また、井手町役場の合併後の数値をみると、井手町役場は合併後の役所の立地地点としてもそれほど悪いものではないことも分かる。

これらから、合併後の自治体全域についての役所の立地を考えるならば、城陽市役所が最も適した地点であるといえる。

次に、それぞれの自治体の役所から別の自治体に役所が移動した場合に、各自治体の需要人口加重距離がどのように変化するかをみる。この値が正の方向に大きくなるほど、それぞれの自治体領域の住民にとって、役所の移転による負担が大きくなることを示す。表2にそれぞれの地域から各役所までの需要人口加重距離を示し、表3に役所が現在の位置にある場合との差を示す。表2には、自治体名と役所名が交差したところに、その自治体の各地区からその役所までの需要人口加重距離の合計を示す。そして、表3には、自治体名と役所名が交差するところに、その自治体の役所から列ラベルの役所に移転した場合の、その自治体の需要人口加重距離の変化量を示す。具体的には、表3の「城陽市」と「井手町役場」が交差するところには、城陽市の各地域から城陽市役所までの需要人口加重距離に対して、城陽市の各地域から井手町役場までの需要人口加重距離が0.1526増加するこ

とを示す。また、同一自治体の役所の場合には、需要人口加重距離の変化がないため値は0となる。

表3について、はじめに行方向の合計に注目する。行方向の合計は、各自治体の役所から他の自治体の役所に移転した場合の、各自治体からの需要人口加重距離の変化量の合計である。この値が大きいほど、役所の位置が変更された場合のその自治体にとってのある種の負担が大きいと考えることができる。表3から、宇治田原町の値が最も大きく、井手町の値が最も小さいことが読み取れる。ここから、宇治田原町の人々にとっては、役所が現在の位置から他の自治体の役所に変更されることが、他の3自治体の人々よりも大きな負担となることが分かる。逆に井手町にとっては、現在の位置から役所が移転したとしても、その負担はそれほど大きくはならないと考えられる。

次に列方向について見る。列方向の合計は、その役所を合併後の役所の立地地点とした場合に、各自治体の役所からその役所に移転した場合の需要人口加重距離の変化量の合計である。この数値は、役所移転のコストの観点からそれぞれの役所がどれだけ合併後の役所立地に適しているかを比較する材料となる。表3から、宇治田原町役場の値が最も小さく、井手町役場、城陽市役所がそれに続くことがわかる。宇治田原町は現在の役所から他の自治体の役所に変更された場合の需要人口加重距離の増加量（行方向の合計）が大きいため、結果として列方向の宇治田原役場の合計が小さくなっている。つまり、宇治田原町にとっては、現在の役所が他の地点に変更さ

表2 役所の立地変更による各自治体の需要人口加重距離

	城陽市役所	井手町役場	宇治田原町役場	山城町役場
城陽市	0.0587	0.2112	0.2199	0.3904
井手町	0.1114	0.0254	0.1223	0.1116
宇治田原町	0.4836	0.4976	0.1319	0.7179
山城町	0.2532	0.0991	0.2467	0.0521

網掛けはそれぞれの自治体自身の役所の値

表3 役所の立地変更による各自治体の需要人口加重距離の変化

	城陽市役所	井手町役場	宇治田原町役場	山城町役場	合計
城陽市	0.0000	0.1526	0.1612	0.3318	0.6456
井手町	0.0859	0.0000	0.0969	0.0862	0.2690
宇治田原町	0.3517	0.3657	0.0000	0.5860	1.3035
山城町	0.2011	0.0470	0.1946	0.0000	0.4427
合計	0.6387	0.5653	0.4528	1.0040	

れることで負担が大幅に増加するため、全体としての役所移転による負担を最小に留めようとするならば、宇治田原町役場を合併後の役所の立地とすることが好ましいということになる。

以上から、合併後の自治体における役所の立地を、合併後の自治体全域として検討するならば、城陽市役所が最も適した立地であり、別の視点として役所が移転した場合のそれぞれの旧自治体地域の負担ということを考えるならば、宇治田原町役場への立地が全体として負担の増加が最も少なくなる立地であることがわかる。

2. 多極分散型の政策システムにおける役所への機能配分

ここでは多極分散型の政策システムとして、合併後に旧自治体領域をひとつの「極」とし、その政策拠点としてそれぞれの役所を捉え、役所への機能配分を政策ウエイトの差から考える。

ところで、各役所への機能配分を政策展開から考えようとするとき、政策展開とは具体的に何かということが問題になる。政策という言葉は抽象的で捉えどころがな

いが、ここでは自治体の行政運営の出力をみることで政策を具体的なものとして捉えてみようとおもう。

自治体の業務の基本単位は事務事業であり、自治体は全ての活動を事務事業単位で行っている。この事務事業は一般に実施計画書などの形で、具体的な事業計画として見ることができる。全ての事務事業は、自治体の行政運営の長期的、基本的指針である総合計画の枠組みに沿って配置されている。この総合計画は、基本構想と基本計画に分かれ、一般には基本構想部分が「政策」、基本計画部分が「施策」として捉えられる。整理すると、自治体の行政運営は総合計画に示される政策、施策の枠組みに沿って、より具体的な事業計画として事務事業が形成、執行されることで進められている。つまり、行政運営の実体は事務事業の集合として捉えることができ、政策や施策は事務事業を体系的に分類する枠組みであると見ることができる。そこでここでは、事務事業をなんらかの政策枠組みに分類することで、抽象的な政策を具体的な形で捉える。

ここでは政策体系を全体として捉えることが目的であ

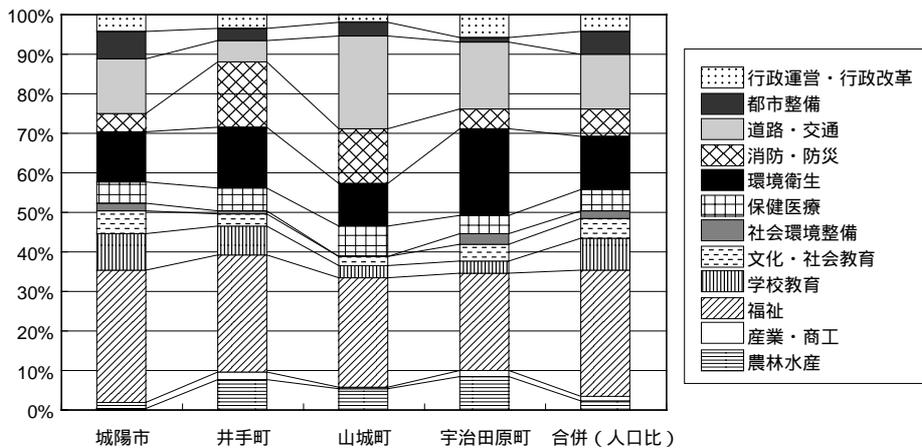


図4 各自治体の事業費構成比と人口比による合併シミュレート値

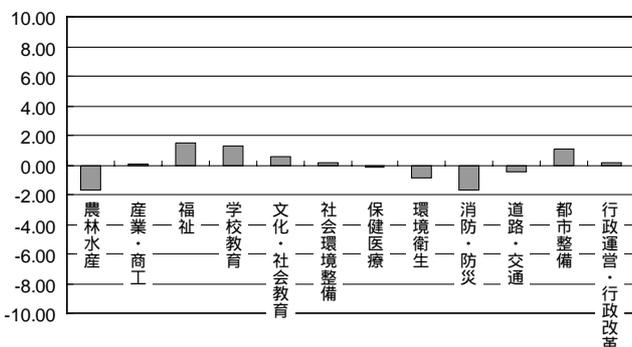


図5 城陽市の合併前後の政策ウエイトの差

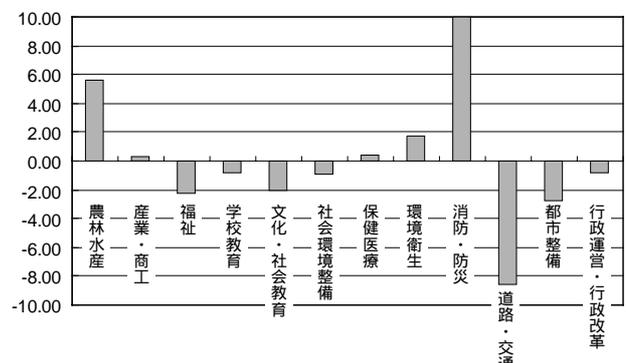


図6 井手町の合併前後の政策ウエイトの差

平成の合併における自治体構造の変化（西出）

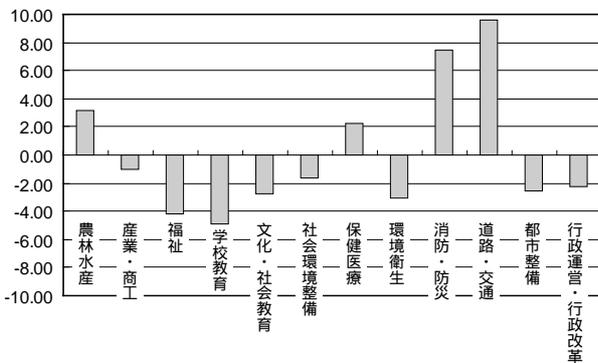


図7 山城町の合併前後の政策ウエイトの差

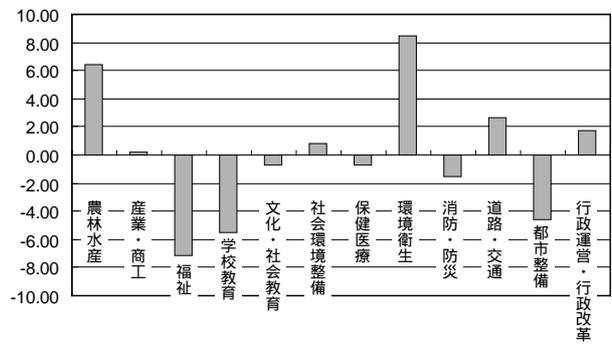


図8 宇治田原町の合併前後の政策ウエイトの差

表4 各自治体の合併前後の政策ウエイトの差

	城陽市	井手町	山城町	宇治田原町
農林水産	- 1.6965	5.6262	3.1667	6.4025
産業・商工	0.0564	0.3504	- 1.0614	0.1768
福祉	1.5267	- 2.2218	- 4.1774	- 7.1589
学校教育	1.2539	- 0.7735	- 4.9275	- 5.4645
文化・社会教育	0.6054	- 2.0644	- 2.7621	- 0.7188
社会環境整備	0.1808	- 0.9223	- 1.6646	0.8462
保健医療	- 0.2047	0.4102	2.2785	- 0.7369
環境衛生	- 0.8379	1.6964	- 3.0882	8.4758
消防・防災	- 1.7093	10.0157	7.4594	- 1.5282
道路・交通	- 0.4187	- 8.5451	9.5603	2.6302
都市整備	1.1131	- 2.7804	- 2.5295	- 4.6246
行政運営・行政改革	0.1308	- 0.7915	- 2.2542	1.7005
絶対値合計	9.7342	36.1979	44.9301	40.4641

るため、個別の事業の内容については触れず、事務事業の事業費のみに注目する。また、全ての事業はあらかじめ総合計画の政策枠組みに分類されているが、ここでは自治体間で比較するために、概ね全ての事業が分類できる分類枠組を一般的な総合計画枠組を参考に作成し、その枠組みに沿って分類する。そして、自治体の全ての事業をこの分類枠組に分類した上で、それぞれの分類枠に分類される事業の事業費の割合を求める。この割合こそが、自治体の政策展開を示すものとなる¹⁶⁾。

このように具体的な形で表したそれぞれの自治体の政策展開を基に、合併後の政策展開をシミュレートする。ここでは、それぞれの自治体の政策展開を、人口比率によって合成したものを合併後の政策展開として扱う¹⁷⁾。ここで人口比を用いるのは、基本的には自治体の政策の対象は人々であることから、合併前の政策展開を合併後に反映させる比率は人口に応じたものであることが妥当であると考えたためである。また、一般に自治体の事業費や事業数は自治体の規模と連動し、特に人口規模に連

動しているため、人口比を用いることでより現実的に合併後の政策展開を推定できると考えたためである。

図4にそれぞれの自治体の政策展開と、人口比によって合成した合併後の政策展開モデルを示す。また図5から図8に、それぞれの自治体について、政策分類枠組みごとの合併前後の事業費構成比率の差を示し、その値と合計を表4に示す。

ここに示した図表から、合併後の自治体の政策展開と、旧自治体の政策展開には差があり、これを政策分類枠ごとに見ることで、それぞれの自治体のどの政策領域において、どのように政策ウエイトが変更されるのかが見ることが出来る。このそれぞれの地域における合併前後の政策ウエイトの変化から、合併後の多極分散型の政策システムの「極」を担う地域への機能配分、すなわち旧自治体のそれぞれの役所への機能配分のあり方を考えることができる。

ここで示す合併前後の政策展開の差の値は、合併前から合併後の値を引いたものであるため、差が正の値をと

るものは合併後よりも合併前の方がその分野について多くの資源が割り当てられていたことを意味する。言い換えれば、正の値をとる分野の政策については、合併後の政策展開が行われることで、これまでよりも資源の割り当てが縮小される可能性があるということの意味する。

これらを踏まえて、先に述べたように合併前の政策展開をその地域のある種の均衡状態として捉え、それを基礎として合併後の自治体の全体としての政策と、地域ごとの政策展開との政策ウエイトのバランスがとれた各役所への機能配分を考える。

図5から、城陽市の政策展開は合併後の政策展開に近いことがわかる。表4からも、合併後の政策展開との差の絶対値の合計が4自治体で最も小さく、城陽市の政策展開が最も合併後の自治体全体の政策に近いといえる。この合併後の政策展開シミュレートは人口比によって行っているため、城陽市の人口が約85000人に対して他の3町が約10000人前後と、政策展開の合成における城陽市の影響が大きいため、必然的に合成後の政策展開が城陽市のものと近くなる。これは人口集積を基準にしているとはいえ、人口集積は経済の集積や都市化の指標とも連動していることを考えると、このような結果は感覚的にも妥当である。このようなことから城陽市役所への機能配分は、全ての機能を一通り配置した総合的機能を与え、さらに首長や議会、企画調整機能など、合併後の自治体の全体の政策形成に関わる機能と、各地域間の政策調整に関わる機能を配置することが好ましいだろう。つまり、多極分散型システムの自治体における中核としての役割を城陽市役所が担うことが好ましい。もちろんそれは、単純な中心という意味ではなく、多極分散型システムとはいえ、ひとつの自治体であるためには全体を統合する機能も必要であり、その意味での中核となる機能を城陽市役所に与えることが好ましいということである。

次に城陽市以外の3自治体について見てみよう。人口比によって政策展開を合成した場合には、合成後の政策展開が城陽市に近似するため、他の自治体の政策展開との差は大きくなる。表4から合併前後の政策展開の差は、城陽市が9.734に対して、井手町、山城町、宇治田原町は大きく離れて、最も小さい井手町でも36.198、最も大きい山城町では44.930となっている。この差をそれぞれの自治体の政策分類ごとに見ることで、その特徴から機能配分を考える。

井手町と合併後の政策展開との差の内容を見ると、合

併後の政策展開から大きく上下に離れる政策と、比較的近い政策とに分けることができる。つまり、井手町と合併後の政策展開全体の差が大きくなるのは、全体的に政策ウエイトの差があるのではなく、一部に大きく離れているものがあることが原因である。具体的に見ると、「農林水産」や「消防・防災」についての政策ウエイトが高く、「道路・交通」は低い。そして、「都市整備」はやや低く、それ以外のものは概ね合併後の政策展開と同等のウエイトである。このことから、井手町の役所への機能配分は、基本的には全体の政策展開を適用し、「農林水産」と「消防・防災」に関わる機能を重点的に配置することが良いかもしれない。

山城町は、「道路・交通」「消防・防災」についてのウエイトが高く、それに続いて「農林水産」のウエイトが比較的高い。そして、その他は極端に低いものはないものの、合併後の政策展開と同等のウエイトのものはあまりなく、いずれもやや低い値となっている。このような場合には、井手町のように基本的には全体政策を適用し、「道路・交通」「消防・防災」と「農林水産」に関わる機能を重点的に配分することが考えられる。しかし、井手町と異なるのは、政策ウエイトが比較的低いものが多くあるため、効率性や資源の有効活用などから、全体政策をそのまま適用するのではなく、ウエイトの低い部分を考慮することが必要かもしれない。このように考えるならば、先に示した機能を重点的に配分すると同時に、山城町地域には城陽市役所の総合的機能の優先機能のような性格を与え、全体政策を適用する際のウエイト調整を行うことが良いかもしれない。

宇治田原町と合併後の政策ウエイトの差の大きさは、井手町、山城町と比較して政策ごとに多様である。「環境衛生」「農林水産」はウエイトが高く、「福祉」「学校教育」「都市整備」は低い。「産業・商工」「文化・社会教育」「保健医療」「消防・防災」は合併後と同程度のウエイトで、「道路・交通」「行政運営・行政改革」はややウエイトが高い。このことから、まず重点的に機能配分すべきは、「農林水産」「環境衛生」についての機能であることがわかる。その他のものについてはどのような機能配分を行うことが良いのだろうか。ひとつは、山城町のように全体政策を適用する際に、そのウエイトを調整するための機能を配置するというパターンが考えられる。もうひとつは、山城町よりも全体政策との差が多様であることから、より地域に合った政策展開が必要であ

ると考え、全体政策のウエイトを調整するだけの機能ではなく、より積極的に独自の政策展開が行えるような機能配分を行うことが良いかもしれない。

以上のように、それぞれの旧自治体の政策展開と、合併後の自治体の全体政策との政策ウエイトの差から、それぞれの地域の政策拠点としての役所への機能配分を行い、それぞれの地域を多極分散型システムの「極」として機能させることで、全体政策と地域政策との齟齬を抑制しながらそれぞれの「極」ごとに地域に合った独自の政策展開を行うことが出来るかもしれない。そして多極型の地域的な構造をもつ自治体にこのような多極分散型の政策システムを適用することで、合併による行財政の効率化と、自治体のシステムパフォーマンスを両立することが出来るかもしれない。

・ 結論

本稿では、平成の合併の特徴を踏まえて、合併後の自治体構造においてうまく機能する可能性のある自治体の政策システムを示した。平成の合併は、行財政の効率化を主要な目的として進められているため、合併パターンがその目的に合うように人為的、目的的に設定されている。しかし、合併対象の自治体は自然的社会的要素に基づいて長年にわたりひとつの地域を形成してきたため、平成の合併ではひとつの自治体に複数の独立した地域が存在する多極型の自治体構造の新自治体が数多く発生することになった。そのような合併が進められている中では、その変化に応じた新たな仕組みをどのように考えるかを議論することが重要である。

ここでは、これまでの自治体の政策システムを政策的な一極集中型として捉えた上で、平成の合併で数多く発生する多極型構造の自治体においてうまく機能する可能性のあるシステムとして、地域の政策展開の均衡に着目した多極分散型の政策システムを提示した。これまでの自治体構造は、中規模以上の都市やその周辺地域では状況が異なるにしても、ひとつの自治体領域の中心地は単一で、比較的に様な政策環境に対して単一の政策展開が行われていたといえよう。平成の合併では独立的な自治体同士が合併することで、多極型の自治体が数多く発生するにもかかわらず、これまでと同様の一極集中型の政策システムを適用しようとするならば、自治体構造とシステムがかみ合わずにシステムパフォーマンスが低下

するおそれがある。そこで、多極分散型の政策システムの具体的な仕組みを、地域の政策拠点としての機能を考慮した役所の分散配置と、政策展開の均衡に着目した地域への政策機能の配分としてモデル化した。

一般に合併における役所の立地は、新たな自治体の中心地のシンボルや、利便性に関わる役所までの距離、役所そのものの立地による経済効果の問題として扱われるが、政策の策定や執行にとっての重要な拠点としての機能はあまり認識されていない。ここでは、この役所の政策拠点としての機能を重視して多極分散型の政策システムモデルを考えた。具体的には、一極集中型のシステムを単一の役所への機能統合として捉え、多極分散型のシステムを、具体的な政策的機能の配分を伴う役所の分散配置として捉える。その上で、分散配置された役所がそれぞれの地域の政策拠点となることで、各地域を多極分散の「極」として機能させる。そして、この「極」が地域に応じた政策展開を行いながら、合併前後の自治体全体での政策展開との齟齬をきたさないような政策的機能の配分を、旧自治体の均衡的政策と新自治体の政策との政策ウエイトの差から検討した。この役所の分散配置による地域への機能配分によって「極」を構成し、その機能配分を政策展開の均衡に基づいて行う多極分散型の政策システムが、多極型の自治体構造においてうまく機能する可能性のあるシステムとしてここで示すものである。そして、ここではこの多極分散型の政策システムがうまく機能する可能性を、一極集中型システムとの対比から具体例で検証した。

合併後の自治体の政策システムとして一極集中型を想定する場合には、単一の政策展開を自治体全体に展開するため、役所の政策拠点としての機能はあまり重視されない。そのため、合併後の役所の立地は利便性や効率性が重要な基準となる。ここでは、一極集中型のシステムにおける役所の立地を、地理的分析手法である需要人口加重距離を用い、住民の分布と役所までの距離によって全体としての利便性と効率性から分析した。その結果、分析対象とした4自治体の役所のうち、城陽市役所が合併後の自治体全域における需要人口加重距離が最も小さくなり、合併後の役所の立地として適した地点であることを示した。また需要人口加重距離を別の視点からみるものとして、それぞれの地域にとっての役所が移転する場合のコストに注目した場合には、宇治田原町役場に新たな役所を置くことで全体としてコストの増大が最も

抑制できることを示した。いずれにしても、一極集中型のシステムを想定する場合には、このようなことを考慮することで、利便性が高く効率的な役所の立地を検討することができる。

自体合併の議論では、一般に合併後の自治体の政策システムとして、最終的には一極集中型システムを目指す方向に進む。それは、これまでの自治体を取り巻く環境と、自治体そのものを構成する要素、そしてその中で定着した自治体の政策システムのイメージなどが深く関係しているように思う。だが、役所の政策拠点としての機能を重要なものとして考えると、役所の統合による一極集中型システムの課題が見えてくる。一極集中型の政策システムでは機能を一か所に統合した役所が、利便性が高く効率的な地点に存在すれば良い。そのため、前述のように人々の分布と距離から、全体として利便性が高い位置に役所を配置することに合理性がある。しかし、本稿 . 1 で指摘したように、合併後に役所をひとつに統合すると、いずれにしても全体として需要人口加重距離が増大する傾向にある。つまりこのことは、合併後に役所を統合することは、全体としての利便性が低下し、人々と政策拠点との距離も増大する傾向があることを示す。

他方、合併後の自治体の政策システムとして多極分散型を想定する場合には、役所は多極分散の「極」を担う地域の政策拠点およびそのシンボルとして重要な役割を持つ。ここでは合併後の自治体において、旧自治体地域をひとつの「極」を構成するものとして位置付け、それぞれの役所への機能配分によって地域を具体的な「極」として機能させる。そこで、それぞれの機能配分を全体と地域の政策ウエイトの違いから考えることで、全体と地域の政策的齟齬の発生を抑えながら、多極型の自治体構造においてうまく機能する可能性のある多極分散型の政策システムを示した。

多極分散型の政策システムの分析では、対象とする4自治体の力関係が人口比によって代替的に示されると考え、その割合によって事業費構成比によって表した各自自治体の政策展開を合成することで、合併後の政策展開をシミュレートした。そしてそれを、各地域の均衡状態にある政策展開として捉えた旧自治体の政策展開と比較することで、合併前後の政策ウエイトの変化から役所への機能配分を検討した。その結果として、城陽市には全体の政策を統括する総合的機能と、自治体全体の政策形成および企画調整機能を配置することが好ましいことを示

した。また、井手町には地域の政策ウエイトが高い機能を個別具体的に配置し、山城町には井手町と同様に個別具体的な機能と合わせて全体政策と地域政策を調整する機能を与えることが好ましく、宇治田原町にはより独立的な政策展開が可能な機能を配置することが好ましいことを示した。

ここで示した多極分散型の政策システムならば、合併前後でそれぞれの機能へのアクセス距離は変わるとしても、前提として政策拠点と人々の距離の変更は基本的には起こらない。その上で、ここではそれぞれの役所に合併前後の政策ウエイトの違いに基づいた具体的な政策的機能を分配することで、それぞれの地域を「極」として機能させることを提案している。平成の合併によって数多く発生する多極型の自治体構造を考えるならば、一極集中型のシステムではなく、このような多極分散型の政策システムを適用する方が、システムパフォーマンスをより高める可能性があるだろう。

ここではこのような具体例で、政策的機能の配分を伴う役所の分散配置を政策ウエイトに注目して行うことで、平成の合併の特徴である多極型の自治体構造においてうまく機能する可能性のある多極分散型の政策システムを示した。役所の分散配置を具体的な政策的機能の分配と合わせて考えることで、表面的な分散配置構造ではなく、より積極的な地域の政策的独立性を基礎に置くシステムのモデルを構築した。これによって、平成の合併によって起こる自治体構造の変化のなかで、合併後の自治体がうまく機能する可能性がある従来とは異なる新たな政策システムを示せたと思う。

しかしながらここで言及したのは、自治体の政策や施策の執行に関わる、行政運営のシステムがうまく機能する可能性のみである。もちろん、自治体の行政運営のシステムがうまく機能するかどうかは重要な課題であるが、自治体の行政運営のシステムは同時に民主政システムであることも忘れてはならない。平成の合併による自治体区切りの変化において、民主政システムのパフォーマンスはどのように変化するのだろうか。ここで提示した多極分散型の政策システムは、民主政システムのパフォーマンスとどう関係するのだろうか。自治体の政策システムについてのここでの研究は、さらに民主政システムの文脈でどう展開できるかを考える必要があるだろう。

注

- 1) 「市町村の合併の特例に関する法律」(いわゆる合併特例法) は1965年に10年間の時限立法として制定され、1975年、1985年にそれぞれ10年の延長がなされた。そして1995年にもさらに10年間の延長がなされたが、この時に法律の趣旨が「市町村の合併の円滑化を図り」から「自主的な市町村の合併を推進し」というようにより積極的な合併の推進に変更された。また他にも、1. 住民が合併協議会設置の直接請求を行うことができる住民発議制度の創設、2. 普通交付税の合併算定替期間の延長、3. 議員定数、在任特例の拡充、4. 国と都道府県の役割の明示など、合併推進に向けての大幅な改正が行われた。さらに1998年には市の要件の特例が認められ、1999年には地方分権一括法により1. 住民発議制度の拡充、2. 普通交付税の合併算定替の期間延長、3. 合併特例債の創設、4. 議員年金に関する特例、5. 市制要件の特例、6. 国と都道府県の協力等の明示など、再度合併に向けての大幅な改正が行われている。このように、1995年の改正で合併の推進が明示され、その後のさらなる法整備が進んだことで平成の合併が推進されることになる。
- 2) 合併の是非の議論は、合併のメリット、デメリットの問題として議論される場合が多い。合併のメリットとして挙げられるのは、利便性の向上、専門的行政によるサービス向上、行財政基盤の強化、広域的視点に立った行政運営、スケールメリットによる効率化、地域のイメージ向上などがある。他方、デメリットは、住民の意見が反映されにくくなる、きめ細かなサービスができなくなる、中心と周辺の格差が発生する、関係市町村間の調整が困難、合併による効果は一時的であるなどが挙げられる。政府はメリットを強調し、デメリットについてもさまざまな行財政の措置を行うことで解消できるとするが、それに対する地方のデメリットへの危惧は大きい。
- 3) 大規模な都市の周辺地域などでは多少状況は異なるものの、多くの場合には河川や山地などの地理的条件によって自治体領域が区切られ、生活圏や経済圏が形成されている。ただし、現在では情報通信や交通手段などの発達から、自治体領域と生活圏や経済圏が必ずしも一致しなくなっている場合も多い。また、ここでの政策環境とは、自治体の領域内の政策対象についての諸条件を指す概念として用いている。
- 4) 明治の合併、昭和の合併の大規模な合併は、市町村への事務の割り当ての増加に対して行財政能力を向上させる目的が大きかった。明治の合併の際には戸籍事務や小学校に関する事務、昭和の合併では地方自治法の制定に伴って新制中学校の設置や消防などの事務が市町村に割り当てられ、それに対応するために合併による規模の拡大と行財政能力の強化が図られた。
- 5) ここで提示する多極分散型の政策システムのイメージに比較的近い制度として地域審議会制度がある。地域審議会は合併特例法5条の4に基づいて、地域住民の声を行政運営に反

映させ、きめ細かなサービスを行うため、合併協議によって旧市町村の区域ごとに設置することができる。しかし、期間が定められ永続的なものではないことや、その位置づけが合併後の市町村長の諮問機関であることなどから、過渡的要素が強く、地域ごとに独自の政策展開を行うことができるほどの権限も持たない。

- 6) 向井文雄「『分都型合併』の研究(上) 対面型情報ネットワークと分都型合併」『地方財務』2003.3(586), 133-147、向井文雄「『分都型合併』の研究(下) 対面型情報ネットワークと分都型合併」『地方財務』2003.4(587), 263-278、向井文雄「地方公共団体の『分都型合併』の研究 対面型情報ネットワークと分都型合併」『北陸経済研究』2002.12(294), 263-278を参照のこと。向井は役所の「政策依存機能」を指摘し、役所の機能配分を伴う分散配置のひとつのあり方を提示している。本稿で提示する多極分散型の政策システムは、この役所の「政策依存機能」にあたるものを多極分散構造の中心においている。
- 7) イーストンの政治システムモデルに着想を得ているが、自治体を政治システムとして捉えているわけではない。ここでは自治体の行政運営を抽象的に捉えるために、入力を処理し出力に変換するという入出力モデルの枠組みを用いている。
- 8) K.W.ドイッチュ 佐藤敬三他訳『サイバネティクスの政治理論』早稲田大学出版部、1986.5, 106-130を参照。通信と制御を基礎におくサイバネティクスの理論はノーバート・ウィーナーによって提唱され、ドイッチュによって政治理論研究に導入された。サイバネティクスの理論には複雑な概念も含まれるが、ここではその基礎的なモデルを自治体のシステムに当てはめて考える。すなわち、自治体を自律的な自己制御システムと捉え、入出力とフィードバックの繰り返しによって目標に向かうものとしてみる。また、自治体システムの「制御目標」をどのように捉えるのかは難しい問題であるが、ここでは政策環境を相対的に良い状態にすることとしている。
- 9) 足立幸男『公共政策入門 民主主義と政策』有斐閣、1994.9, 40-42、足立幸男 森脇俊雄『公共政策学』ミネルヴァ書房、2003.5, 202等を参照。リンドブロムのインクリメンタルモデルは、政策決定の戦略としても現実的であるし、実際の政策過程をうまく捉えたモデルである。また、公共政策の研究においては、最適化モデルは非現実的であるという認識は一般的である。自治体の政策を判断する絶対的な基準は無く、またそれを想定する最適化モデルのような政策立案は非現実的であることなどを考え合わせると、インクリメンタルに修正が繰り返された政策は、相対的にはあるがその地域にとっては最も適した政策だと考えることが出来る。
- 10) 一般に自治体の毎年度の事務事業の一覧や概要は、実施計画書などによって示されるが、小規模な自治体などでは実施計画書が作成されていない場合も多い。ここで対象とする城陽市、井手町、山城町、宇治田原町には事業一覧の資料が作成されており、そこに記載される事務事業も共通している

(庶務や総務など事務運営そのものに関わるものを除くすべての事務事業)。また、今後の研究の展開として民主政システムの議論に踏み込む際の資料として、井手町には利用可能な悉皆調査による大規模な住民意識調査の資料があることも選定理由のひとつである。

- 11) 需要人口加重距離の詳細については、杉浦芳夫『地理空間分析』朝倉書店、2003、61-83を参照のこと。またこの需要人口加重距離の政治行政領域研究への導入事例としては、村山皓「施策への人々の意識と地方行政の公共性」小林武、見上崇洋、安本典夫編『「民」による行政』法律文化社、2005.4がある。本稿では需要人口加重距離を求める際の距離として直線距離を用いている。障害物や道路などを考慮することでより精緻な分析を行うことが可能であるが、ここではより抽象的な「人々」と「政策」又は「システム」との関係をつかえようとするため直線距離としている。
- 12) 距離の単位はメートル。人口は1000000で除し、1単位百万人としている。町丁目ごとの人口は平成12年の国政調査の値を用いた。
- 13) 人口密度については、1平方キロメートルあたりの人口(人/km²)を用いた。ここでは規模による需要人口加重距離の違いを調整するために人口密度を用いたが、これは需要人口加重距離が距離と人口の積であるためである。需要人口の分布を平地など居住可能エリアに絞るなどすればより精緻な調整は可能であるが、ここでは地理的分析そのものが目的ではないため人口密度による調整とした。
- 14) 宇治田原町は他の自治体と比較して面積がかなり大きい。そのため、需要人口加重距離の人口密度による調整の関係で値が大きくなる。感覚的には宇治田原町役場の立地はそれほ

ど条件が悪いとは思えないため、需要人口加重距離を規模が異なる自治体間で比較を行う際の調整方法は今後検討する必要があるだろう。

- 15) 合併前の役所の需要人口加重距離の平均は0.0670、合併後の平均は0.8927と、大きく異なるため両者をそのまま比較することはできない。ここでは、合併前後のそれぞれの値について平均と標準偏差を求め、それぞれの値から平均を引き、標準偏差で除して標準化した。
- 16) 拙著「自治体合併の政策展開シミュレーション 政策展開の連続性による合併パターンの提示」『政策科学』立命館大学政策科学会、2004.1(11.2)、133-146で構築した枠組みを用いた。また、事業費構成比の数値についても、ここで用いたものを利用した。具体的には、城陽市については実施計画書として発行されている資料ではなく、それに相当するものである。他の3町については、井手町の実施計画書として『井手町実施計画 平成14年度～16年度』、山城町の実施計画書として『山城町第3次総合計画 実施計画 第五次(平成14年度～平成16年度)』、宇治田原町の実施計画書として『茶文化が息づく和みのまち 宇治田原町第3次町づくり総合計画 実施計画 第7次(平成14年度～平成16年度)』の数値を用いた。
- 17) 前掲「自治体合併の政策展開シミュレーション 政策展開の連続性による合併パターンの提示」と同じ方法で政策展開の合成を行った。既に自治体合併が行われている地域の実際の資料を分析に用いる方がより好ましいが、資料入手が困難であり、ここではモデルを提示することが目的であることから、合併後の政策展開にはシミュレーションによる値を用いた。