

論文

人々の意識からみる多極分散型の政策システムデザイン

合併によるシステム変化と人々の意識についての事例研究

西出 崇

- ・はじめに
- ・分析枠組
- ・周辺自治体との連携に対する井手町の人々の意識の全体的傾向
- 1．井手町の人々の意識にみる周辺自治体との連携の重要性
- 2．町の将来発展イメージと他の自治体との連携の重要性の意識との関係

- ・集団ごとに見る人々の他の自治体との連携イメージ
- 1．人口統計学変数および公共の事柄への態度による人々のグループ化の枠組み
- 2．人口統計学変数によるコントロール
- 3．人々の公共の事柄への態度によるコントロール
- ・結論

・はじめに

平成の合併といわれる市町村合併の流れの中で、大規模な自治体の再編が進められている¹⁾。歴史的に見て日本の自治体は、明治の合併、昭和の合併という大きな二度の合併を通して、規模を拡大しながら行政能力を向上させてきた。二度の合併の際には、それぞれに重要な行政課題があり、その課題に対処するべく自治体合併が進められた²⁾。今日進みつつある平成の合併では、その目的として行財政の効率化と行政能力の向上が第一に挙げられる。行財政の効率化は、経済状況の停滞などに伴う厳しい財政状況から、重要な行政課題となっている。また、多様化、複雑化する行政需要への対応や、地方分権の受け皿としての役割が基礎自治体に求められていることなどから、行政能力の向上も同時に重要な課題である。この行財政の効率化と能力向上のために、自治体の規模を拡大することはひとつの方法である。したがって、現在の自治体を取り巻く環境におけるこのような改革の課題に対して、自治体合併という行政改革の手法は有効なものと言える。

だが、自治体合併については長所だけではなく、その弊害も指摘される。一般によく言われるのは、役場が遠くなり不便になることや、住民の声が反映されにくくなること、中心と周辺の格差、サービスの低下などである。このような一般的な合併による弊害の議論はさておき、ここでは平成の合併における地域構造の大規模な変化

を、平成の合併における課題として指摘したい³⁾。

これまでの明治の合併や昭和の合併においても、自治体の地域的な構造の変化が起こらなかったわけではない。だが過去の二度の大きな合併では、合併前の行政区画が比較的に小規模な場合が多く、自治体の地域的な構造の変化は、むしろ人々の生活圏や経済圏と一致する方向での変化であったように思う。他方、このような経過を経てきた現在の自治体は、規模がある程度大きく、それぞれが圏域として独立的な自治体となっている。このような相互に独立的な自治体同士が合併する平成の合併では、自治体の地域的な構造が大きく変化し、合併後の自治体はもはや一体的な地域として扱うことが難しくなる。つまり、単独でも自治体を構成しうる程の独立的な地域が、ひとつの自治体の内部に複数存在する多極的な地域構造の自治体が数多く生まれることが、平成の合併の特徴として指摘できる。

自治体の地域的な構造が大きく変化することによって、そこでの人々と自治体との関係は変化する。これまでの自治体では、地理条件や自然条件などと、行政区画が一致している場合が多く、感覚的に「町」として捉えられるものと自治体区切りとが一致していたように思う。だが、平成の合併は、行財政の効率化や能力向上という目的の下に、目的的に合併が進められるため、合併後の自治体はそのような感覚には合わなくなっている。そのため平成の合併では、合併後の自治体のあり方、すなわち政策システムのデザインを地域的な構造に応じて

再検討する必要があると言える⁴⁾。そこで、ここでは新たなシステムデザインを示し、それが人々の感覚に合ううまく機能する可能性を検討したい。

ここでは、このような平成の合併に合う政策システムのデザインとして、多極分散型の政策システムを考えてみようと思う⁵⁾。多極分散型の政策システムのデザインの詳細は後に述べるとして、その基本的な目的は、合併前後の政治行政と人々との関係を、システム出力ベースで変化させないことにある⁶⁾。合併後には、これまでと異なる選挙区で新たな首長や議員が選出されるため、入力ベースでの人々と政治行政との関係は変化する。単純に考えれば、規模の拡大によって一人一人の意見が反映されにくくなり、人々から政治行政までの距離が遠ざかる。そこで、政策や施策などのシステム出力を多極化する多極分散型のシステムデザインによって、合併した場合でも出力における人々とシステムとの関係の変化を抑えることを考える。すなわち、合併における自治体の地域的な構造の変化を考慮したシステムデザインで、出力ベースにおける人々と政治行政との距離の変化を最小限に抑える。また、平成の合併の特徴である自治体の多極的な地域構造では、全体を一体的な地域として扱うことは難しく、各地域に応じた施策や事業の展開や地域間の連携が重要な課題となる⁷⁾。多極分散型の政策システムは、このような地域的な構造の変化をも考慮に入れたデザインとして提示できる。

このように、平成の合併の特徴を踏まえてデザインされる多極分散型の政策システムであるが、このようなシステムのデザインは、はたしてうまく機能しうるのだろうか。ここでは、システムがうまく機能するために最も重要な要素となる人々を視野に入れ、人々の意識の分析からその可能性を探りたい⁸⁾。多極分散型の政策システムの導入によって、政策システムの機能の実現のされ方が変化する。これまでは、自治体全体を一括して捉え、そこに単一の政策展開を行う一極集中的な政策システムの運営がなされてきた。多極分散型の政策システムでは、自治体内部であっても、地域ごとに異なる行政機能を配置することで、地域に応じた施策や事業を展開する。人々は、このような政策システムの機能の実現のされ方が変化するのをどのように受け止めるのだろうか。また、地域ごとの行政機能の偏在性について、どのようなデザインならば妥当なものとして納得されるだろうか。それがここでの分析の課題である。

ここでは、多極分散型の政策システムの特徴である行政機能の地域への偏在的な配置に注目し、地域間の機能連携によって全体の機能が実現されるシステムデザインが、人々に理解され妥当なものとして受け取られる可能性を、意識調査の二次分析から示す。具体的には、どのような行政機能の地域的な配置とその連携が人々の意識の方向に合うのかを、人々が持つ他の自治体との連携についての意識と、町の将来の発展についてのイメージとの関係を分析することによって明らかにしたい。人々の意識の方向として、他の自治体とのどのような政策領域におけるどのような連携が合うのかを明らかにすることで、合併後の多極分散型の政策システムにおける機能の地域的な分散配置とその連携のデザインが人々に受け入れられる可能性を探る。

ここでの分析で得られた知見は、多極分散型のシステムデザインを具体的に考えるための材料となる。人々の意識の方向を考慮したデザインとすることで、合併後の自治体の地域的な構造の特徴と相まってよりうまくシステムが機能するだろう。そして、さらにここでの分析結果から、人々の多様な意識が、多極分散型の政策システムが機能しうる条件となり、政策システムのデザインの変更が人々に柔軟に受け入れられる土壌となることの一端を示す。

・分析枠組

ここでの分析には、京都府南部に位置する井手町において、1999年に実施された総合計画策定のための住民意識調査を用いる⁹⁾。また、井手町を含む合併試案として京都府が示す組み合わせから、城陽市、山城町、宇治田原町を井手町の合併相手として想定する¹⁰⁾。この合併パターンにおいて、どのような地域的な行政機能の配置とその連携が、井手町の人々の意識に合うのかを検討する。ここで注意しなければならないのは、多極分散型の政策システムにおける地域的な行政機能の分散配置が、どのように人々に受け入れられる可能性があるのかを、井手町を中心に分析するという点である。そのため分析結果は、合併相手として想定する城陽市、山城町、宇治田原町の人々の意識の方向とは異なる可能性があり、総合的にシステムデザインを検討するためには不十分なものかもしれない。だが、たとえ限定的な知見であっても、多極分散型の政策システムが人々に受け入れられ、

うまく機能する可能性の一端を示すことはできると思う。

具体的な分析の進め方としては、井手町の人々が持つ他の自治体との連携についての意識と、町の将来発展イメージとの関係から、多極分散型の政策システムが人々に妥当なものとして受け入れられる可能性を探らうと思う。他の自治体との連携についての意識は、合併後の多極分散型の政策システムにおける行政機能の地域的な分散配置が、人々の意識の方向と合うものかどうかを知る手がかりとなる。多極分散型の政策システムを合併後のシステムデザインとして採用するとき、それぞれの地域はある程度独立した極として存在することになるため、全体として一体性のある自治体というよりも、相互に独立的な地域間の緊密な連携から成る自治体と捉えることができる。そのため、合併後の「極」のひとつとなる周辺自治体との連携についての意識を聞く質問項目が、多極分散型の政策システムについての人々の意識の方向を分析するために有用である。この周辺自治体との連携についての意識と、町の将来発展イメージとの関係の分析から、どの自治体との連携がどのような町の将来発展イメージと結びつくのかを知ることができる。さらに、この町の将来発展イメージと周辺自治体との連携の重要性の意識との関係を、人口統計学変数および人々の社会的需要や社会的技能、施策の浸透などの変数でコントロールして見ることで、どのような属性や意識を持つ人々がどのように周辺自治体との連携を捉えるのかを詳細に分析する。そこから、地域間の機能連携をシステムデザインの特徴とする多極分散型の政策システムが、人々にど

のように妥当なものとして受け取られる可能性があるのかを検討する。

・周辺自治体との連携に対する井手町の人々の意識の全体的傾向

1. 井手町の人々の意識にみる周辺自治体との連携の重要性

はじめに、井手町の人々が他の自治体との連携の重要性についてどのように考えているのかを見てみよう。他の自治体との連携についての意識を聞く質問項目は、総合計画策定のための意識調査の問14が該当する¹¹⁾。問14では、京都府、綴喜の市町、山城町、和束町、宇治田原町、城陽市、相楽郡の町村、京都市、奈良県・奈良市、学研都市、大阪府・大阪市の11の連携先について、連携が重要であるかと思うかどうかを問う。それぞれの選択肢について、重要であると回答した人の頻度の有効回答者数に対する百分率を図1に示す。

図1から、60パーセント以上の人々が京都府および綴喜の市町との連携が重要であると回答し、他の選択肢と比べて非常に重要であると考えていることがわかる。それに次いで、学研都市が続く。城陽市、山城町、京都市、宇治田原町までが10パーセント以上の回答を得ている。ここで注意したいのは、問14の選択肢には、具体的な自治体を指さないものが含まれているということである。そして、「綴喜の市町」や「学研都市」などの具体的な自治体ではないものを、多くの人々が重要な連携先として認識している。

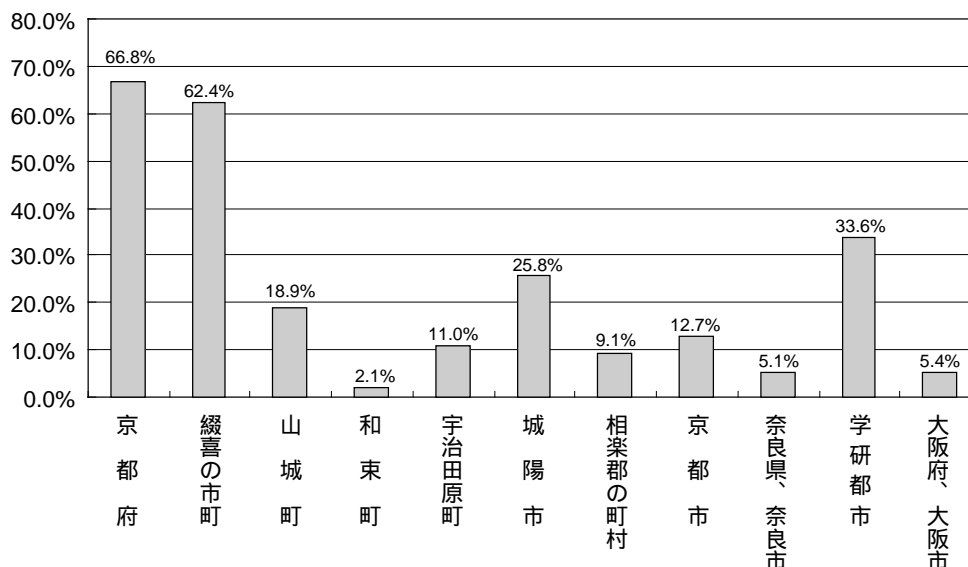


図1 井手町の人々の他の自治体との連携の重要性の意識

井手町の人々に最も重要だと考えられている京都府との連携は、ここで扱う自治体合併における地域間の機能連携についての意識の分析とは異なる文脈となるため、ここでは分析の対象から除外する。京都府に次いで、60パーセント以上の人々が重要であると認識する綴喜の市町との連携の重要性への回答の多さはどのように見るべきだろうか。綴喜の市町を、文字通り綴喜郡と解釈するならば、綴喜郡には井手町の他には宇治田原町しか含まれない。だが、宇治田原町との連携を重要だとする回答は、10パーセントをやや上回る程度でそれほど高くはない。また、「綴喜の市町」の「市」に注目するならば、市制施行前に綴喜郡に含まれた京田辺市がその連携先として考えることができるかもしれない¹²⁾。ここでは京田辺市との連携の重要性を問う選択肢が無いため正確には分からないが、木津川を挟み地理的に分断されていることなどから、人々は綴喜の市町との連携として京田辺市との連携をそれほど強くイメージしてはいないと思う。それぞれの人が「綴喜」をどのような範囲として考えるかは分からないが、ここでの「綴喜」は、綴喜郡をベースとした周辺近隣の自治体をイメージするものであると考えられる。つまり、井手町の人々にとって、京都府との垂直的な連携と共に、周辺の自治体との水平的な連携が重要なものとして捉えられていると言える。

京都府、綴喜の市町に次いで重要な連携先と考えられているのは、学研都市である。ここでの学研都市とは、京都、大阪、奈良にまたがる関西文化学術研究都市を指す。京都府でいえば、京都府南部の木津川西岸の地域が、府の総合計画などでも文化学術の拠点として位置づけられている。学研都市の圏域に含まれるということは、学術文化に限らず総合的なインフラ整備など、地域への多大な投資が見込まれる。木津川を挟み学研都市の圏域に含まれていない井手町には、そのような地域との格差に対する危機感があるように思う。そしてこのような意識が、ここでの学研都市との連携が重要であるとする結果に表れているのではないだろうか。

次に、本稿で想定する合併の組み合わせである城陽市、山城町、宇治田原町について見てみよう。城陽市は、具体的な連携先の市町村として最も重要であると意識されている。城陽市は井手町に隣接し、幹線道路によって結ばれた直近の都市であることが、連携が重要であると考えられる要因だろう。山城町については、比較的多くの人々が重要な連携先と考えている。井手町の南に隣接す

る山城町は、地理的にも木津川東岸地域として井手町と一体性が高いことが、重要な連携先として比較的多くの人々が認識する要因だろう。山城町は相楽郡に含まれる町であるが、相楽郡の町村との連携の重要性はあまり認識されないのに対して、山城町との連携はより重要なものと捉えられている。つまり、隣接し地理的一体性が高いということが、井手町の人々が連携先として重要であると認識することにつながっていると考えられる。他方、同じ綴喜郡の自治体である宇治田原町は、井手町と隣接しているが、ここで分析対象とする3市町のなかでは最も重要性の認識が低い。地理的な条件だけを考えるならば、井手町と宇治田原町の境界は主に山地であるため、市街地の広がりや連続していない。また、井手町の人々が買い物や交通などの生活圏として宇治田原町と直接的に接することはあまり無いことなどから、宇治田原町がそれほど重要な連携先としては考えられないのかもしれない。

以上のことから、井手町の人々にとっては、京都府との垂直的な連携が重要であると考えられているのと同時に、近隣の市町村との連携も重要であると考えられている。それは、近隣の地域としてイメージされると考えられる「綴喜の市町」というキーワードや、山城町が相楽郡の町であっても隣接していることによって重要な連携先と捉えられていることなどから読み取ることができる。このように、井手町の人々の意識において、近隣の自治体との連携の重要性は量的な広がりとして十分認識されていることが明らかになった。そして、周辺の市町村との水平的な連携については、隣接し、地理的一体性があるより身近な自治体との連携が、井手町の人々により重要であると考えられている。

2. 町の将来発展イメージと他の自治体との連携の重要性の意識との関係

次に、井手町の人々にとって、井手町と他の自治体との連携は、どのような政策領域について重要であると考えられているのかを考える。先に見た井手町の意識調査における問14は、それぞれの地域や自治体について、連携先として重要であるかどうかだけを問うもので、その連携がどのような政策領域において重要だと考えられているのかはわからない。そこでここでは、井手町の人々の町の将来の発展についてのイメージと、他の自治体との連携の重要性についての意識との関係から、井手

表1 町の将来発展イメージを聞く問5の質問文と選択肢

問5 あなたは、井手町が将来どんなまちであってほしいとお考えですか。3つお選びください。

1. 地場産業や農林業の振興をはかるまち
2. 商業や各種サービス業の盛んな賑わいのあるまち
3. 商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち
4. 特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち
5. 落ち着いた住宅地の広がるまち
6. 道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち
7. 交通事故や公害、災害の起きない安全なまち
8. 上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち
9. 教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち
10. 子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち
11. 余暇対策、生涯学習を充実させ、生きがいがあるまち
12. 医療・健康管理対策を充実させ、健康なまち
13. 関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち
14. 人権を守り、差別のないまち
15. わからない
16. その他（具体的に ）

町の人々が潜在的に持つ他の自治体との連携についての意識を分析する。

ここでは総合計画策定のための意識調査から、町が将来どのようにあって欲しいのかを聞く問5を用いる。問5の質問文と選択肢を表1に示す¹³⁾。

人々が町の将来について、どのような方向での発展を望んでいるのかを知ることは、井手町が今後どのような政策領域に重点を置き政策展開を進めていくのかを考えるにあたって重要な検討材料となる。ここでは、これを人々の他の自治体との連携についての意識との関係から見ること、どのような町の将来発展イメージが、どの自治体との連携の重要性の意識と結びつくのかを見る。そこから、どのような連携ならば人々の町の将来発展イメージと合うのかを知ることができる。それによって、地域を独立的な極として捉え、行政機能を配置し、その地域間連携によって自治体全体の機能を実現しようとする多極分散型の政策システムにおいて、どのような政策領域についての地域的な行政機能の配置なら人々に妥当なものとして受け入れられ、うまく機能する可能性があるのかを考えることができる。

井手町の人々の意識の全体的傾向として、町の将来の発展についてのイメージと、他の自治体との連携の重要性の意識がどのように結びつくのかを、問5と問14の相関関係から見てみよう。ここでは、本稿で想定する合併パターンである城陽市、山城町、宇治田原町との連携

を重要であるとお考えるかどうかと、問14のそれぞれの選択肢との相関を見る。連携相手の自治体ごとに、問5の各選択肢との相関係数を表2、表3、表4に示す¹⁴⁾。

表2から、井手町の人々にとって、城陽市との連携の重要性は、「落ち着いた住宅地の広がるまち」「道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち」「上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち」という町の将来の発展イメージと有意な正の相関が見られ、「人権を守り、差別のないまち」とは有意な負の相関が見られる。続いて表3から、山城町との連携の重要性は、「子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち」「人権を守り、差別のないまち」と正の相関が見られ、「道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち」「関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち」とは負の相関が見られる。表4から、宇治田原町との連携の重要性は、「地場産業や農林業の振興をはかるまち」「商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち」「特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち」と正の相関が見られる。

全体的な傾向として、ここでの三つの自治体それぞれについての連携の重要性と、町の将来の発展イメージとの関係は、有意な相関関係がみられる組み合わせそのものが少なく、相関が見られるものについても相関係数は非常に低い値となっている。相関係数が低いことを念頭

表2 城陽市との連携の重要性の意識と町の将来発展イメージとの相関

城陽市と連携したプロジェクトの推進が大切	相関係数	有意水準
1. 地場産業や農林業の振興をはかるまち	0.000	0.996
2. 商業や各種サービス業の盛んな賑わいのあるまち	0.006	0.715
3. 商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち	0.011	0.476
4. 特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち	- 0.008	0.619
5. 落ち着いた住宅地の広がるまち	0.062	0.000
6. 道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	0.038	0.018
7. 交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	0.009	0.574
8. 上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	0.040	0.012
9. 教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	0.001	0.926
10. 子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち	- 0.003	0.848
11. 余暇対策、生涯学習を充実させ、生きがいがあるまち	- 0.003	0.869
12. 医療・健康管理対策を充実させ、健康なまち	0.006	0.703
13. 関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち	- 0.029	0.072
14. 人権を守り、差別のないまち	- 0.044	0.006

表3 山城町との連携の重要性の意識と町の将来発展イメージとの相関

山城町と連携したプロジェクトの推進が大切	相関係数	有意水準
1. 地場産業や農林業の振興をはかるまち	0.010	0.542
2. 商業や各種サービス業の盛んな賑わいのあるまち	- 0.004	0.810
3. 商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち	0.018	0.262
4. 特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち	- 0.013	0.404
5. 落ち着いた住宅地の広がるまち	0.009	0.555
6. 道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	- 0.035	0.029
7. 交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	0.019	0.241
8. 上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	- 0.016	0.301
9. 教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	- 0.020	0.206
10. 子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち	0.043	0.007
11. 余暇対策、生涯学習を充実させ、生きがいがあるまち	0.027	0.088
12. 医療・健康管理対策を充実させ、健康なまち	0.020	0.198
13. 関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち	- 0.038	0.015
14. 人権を守り、差別のないまち	0.059	0.000

表4 宇治田原町との連携の重要性の意識と町の将来発展イメージとの相関

宇治田原町と連携したプロジェクトの推進が大切	相関係数	有意水準
1. 地場産業や農林業の振興をはかるまち	0.031	0.049
2. 商業や各種サービス業の盛んな賑わいのあるまち	- 0.028	0.076
3. 商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち	0.037	0.019
4. 特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち	0.036	0.022
5. 落ち着いた住宅地の広がるまち	- 0.005	0.751
6. 道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	- 0.009	0.590
7. 交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	0.010	0.516
8. 上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	0.016	0.318
9. 教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	- 0.020	0.202
10. 子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち	- 0.001	0.956
11. 余暇対策、生涯学習を充実させ、生きがいがあるまち	0.006	0.692
12. 医療・健康管理対策を充実させ、健康なまち	0.001	0.963
13. 関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち	- 0.003	0.843
14. 人権を守り、差別のないまち	0.003	0.857

に置いた上で、有意な相関が見られたものについて詳しく見てみよう。城陽市との連携の重要性については、道路や公共施設、上下水道などのインフラや、公害、景観など、都市基盤にかかわるような領域での相関が見られるとともに、落ち着いた住宅地などの将来発展イメージとも相関が見られる。城陽市は井手町にとって最も身近な都市のひとつであり、都市基盤にかかわる領域での連携が重要だと感じられるのはわかる。その反面、城陽市との連携の重要性が「落ち着いた住宅地の広がるまち」という将来発展イメージと結びつくことは、井手町そのものが都市化するのではなく、城陽市との関係においては落ち着いた住宅地という位置づけでの発展が望まれているのかもしれない。山城町との連携の重要性については、人権や福祉の充実という将来発展イメージと正の相関があり、道路や公共施設などの都市基盤や学研都市を中心とした文化や学術の拠点としての町の将来発展イメージとは負の相関がある。このことから、山城町との連携については、福祉や人権にかかわる領域での連携は人々の意識の方向と合い、都市基盤の充実や学研都市との一体的な将来発展イメージでの山城町との連携は人々には受け入れられにくいと言える。宇治田原町との連携の重要性については、地場産業や農林業の振興、商工業の振興、雇用、観光の発展などの将来発展イメージと正の相関が見られる。宇治田原町との連携においては、産業振興のような領域での連携が、井手町の人々の意識の方向に合うと言える。

以上から、城陽市、山城町、宇治田原町との連携について、井手町の人々の意識の方向を大きくまとめるならば、城陽市とは都市基盤などについての連携、山城町とは人権や福祉などの領域での連携、宇治田原町とは農林業や商業、観光などの産業振興での連携が井手町の人々の意識の方向に合うことがわかる。このような他の自治体との連携についての意識の方向を考慮することで、人々の感覚に合い妥当なものとして受け入れられ得るシステムをデザインすることができるだろう。だが先述のように、ここでの分析では有意な関係がみられるものの、その相関係数は低く両者の結びつきはかなり弱い。つまりこの結果からは、井手町の人々全体の明確な意識の方向が明らかになったというよりも、井手町の人々が他の自治体との連携において、どのような領域でどの自治体との連携が重要であると考えられる傾向があるのかが見えないに過ぎない。

・集団ごとに見る人々の他の自治体との連携イメージ

1. 人口統計学変数および公共の事柄への態度による人々のグループ化の枠組み

次に町の将来発展イメージと、他の自治体との連携の重要性についての意識との関係を、人口統計学変数および人々の社会的需要や社会的技能、政策浸透などの変数によってコントロールし、より詳細な分析を進める。先の分析では、井手町の人々の意識を全体として捉えたが、井手町の人々の意識と一口に言っても、井手町には様々な年齢や居住年数の人々がおり、政治や行政、コミュニティなどについての関心やそれらに接する態度や技能も様々である。そこで、これらの変数によって、他の自治体との連携の重要性の意識と町の将来発展イメージとの関係をコントロールすることで、どのような属性や意識をもつ人々がどのような連携を重要なものとして見るのかを分析する。

ここでのコントロール変数は、人口統計学変数として年齢、性別、井手町での居住年数を用い、社会的需要、社会的技能、政策浸透についての変数は、村山の政治行政システムのパフォーマンスの議論において概念化される変数を利用する¹⁵⁾。

村山のシステムパフォーマンスと社会的信頼についての議論は、近年、社会での人々の信頼の低下が指摘され、その信頼の低下がシステムパフォーマンスを下げるとの見方から、社会の信頼性とシステムパフォーマンスについての研究が進められるなかで、ひとつの方向を示すものとして展開される。このような社会的信頼とシステムパフォーマンスの研究について、村山は「「良い」社会の実現への人々の側の要因を探し求める研究の線上に、社会における信頼の議論があると見るなら、社会的な信頼が低下する将来に向けての、三つの処方箋が考えられよう」とし、信頼の量的増加、信頼の質的転換、信頼の代替物の模索の三つの方策を挙げる¹⁶⁾。そして、信頼の代替物として、「社会での信頼として注目されるものを、人々の社会的需要と社会的技能として再構築できるのではないかとし、社会的需要と社会的技能を概念化する¹⁷⁾。この両者は、システムへの入力となる社会的需要としての人々のニーズ意識と、人々がシステムからの出力を受け取りそれを実効的なものとする社会的技能（効果スキル）として、システムパフォーマンスを左右する

人々の側の環境要因として捉えられる¹⁸⁾。そして、このような環境要因が、自治体を実施する施策の人々への浸透の度合いとして尺度化されるシステムのパフォーマンスをどのように左右するのかを分析している。つまり、社会の信頼に代わるものとして、人々の社会的需要と社会的技能を概念化し、両者が人々の側の環境要因として施策や事業の浸透のシステムパフォーマンスを左右することを実証的に示している。本稿では施策や事業の人々への浸透や、それを左右する社会的需要と社会的技能についての変数をコントロール変数に用いることで、多極分散型の政策システムがうまく機能するための人々の側の要因を探ることを試みる。

具体的なコントロール変数は、次のように作成する。人口統計学変数については、調査結果から得られた変数を加工せずに用いる。年齢については、10歳代から10歳区切りで70歳以上までの7区分、性別は男女、居住年数は3年未満、3年以上10年未満、10年以上20年未満、20年以上の4区分である。

施策の浸透および社会的需要、社会的技能についての変数は、村山と同じ方法でいくつかの質問項目を組み合わせることで新たな変数を作成する。施策の浸透については、施策への満足と期待およびその組み合わせから、施策満足、施策期待、施策評価タイポロジーの三つの変数を作成する。井手町でこれまで行われてきた施策についての満足を聞く複数回答形式の質問項目のカウント変数を施策満足度とし、16施策について今後積極的に進めることを期待するかどうかを聞く複数回答形式の質問項目のカウント変数を施策期待度とする¹⁹⁾。施策満足度が4ポイント以下の者と5ポイント以上の者に分け、それぞれ「施策満足低」「施策満足高」とする。同様に、施策期待度が3ポイント以下の者と4ポイント以上の者に分け、それぞれ「施策期待低」「施策期待高」とする。このように作成した施策満足の高低、施策期待の高低を組み合わせ、4タイプのタイポロジーを施策評価タイポロジーとする。社会的需要の変数は、交通、住まい、仕事と産業、買い物、医療、福祉、教育、レクリエーション、防災の9項目について、住民の不満の有無を聞く複数回答形式の質問項目のカウント変数である²⁰⁾。不満な項目の回答数が0ポイントから2ポイント以下の者を「ニーズ意識小」、3ポイント以上の者を「ニーズ意識大」に分ける。社会的技能の変数は、コミュニケーション量とネットワーク量を合わせたカウント変数である。コミ

ュニケーション量は、産業や経済、政治や選挙、文化や教育、自然や自然環境、生活や社会環境の5項目について、家族内での会話および家族以外の人との会話の経験を聞く複数回答形式の質問項目のカウント変数である²¹⁾。ネットワーク量は、町内会・自治会活動、生涯学習活動、スポーツサークル活動、ボランティア活動、老人クラブの5項目の地域活動についての参加状況と参加意欲を聞く複数回答形式の質問項目のカウント変数である²²⁾。このコミュニケーション量とネットワーク量を同時にカウントしたものが効果スキル変数である。効果スキル変数は、コミュニケーション量、ネットワーク量を合わせたポイントが0の者を「効果スキル無」、1ポイントから3ポイントの者を「効果スキル少」、4ポイント以上の者を「効果スキル多」に三分割する。そして、ニーズ意識の二分類と効果スキルの三分類を組み合わせた6タイプを、システムフィードバック環境変数とする²³⁾。

整理すると、施策満足変数は施策への満足の度合いによって、施策満足高、施策満足低からなり、施策期待変数は施策への期待の度合いによって施策期待高、施策期待低からなる。そして、施策満足変数と施策期待変数を組み合わせた4タイプから成るのが施策評価タイポロジー変数である。社会的需要についての変数は、地域生活での不満の量によってニーズ意識小、ニーズ意識大からなる。社会的技能についての変数は、家族や友人との地域生活についての会話量、地域での団体活動への参加量と意欲によって、効果スキル無、効果スキル少、効果スキル多からなる。そして、社会的需要変数と社会的技能変数を組み合わせた6タイプから成るのが、システムフィードバック環境変数である。この、施策満足変数、施策期待変数、施策評価タイポロジー変数、ニーズ意識変数、効果スキル変数、システムフィードバック環境変数が、ここでコントロール変数として用いる変数である。

城陽市、山城町、宇治田原町との連携の重要性についての意識と、町の将来発展イメージとの関係を、これらの変数によってコントロールすることで、井手町の人々を全体として見た場合よりも個別のグループで強い相関関係が見られる。相関係数の具体的な数値として、どの程度の値であれば強い相関と考えるのかは難しい²⁴⁾。これらの変数でコントロールしない場合には、他の自治体との連携の重要性についての意識と町の将来発展イメージとの関係に有意な相関は見られたものの、その相関係数はいずれも0.05にも満たない低い値であった。ここ

では、有意水準が5パーセント以下のものについて、相関係数が0.1を超えるものを比較的強い相関として考える。

2. 人口統計学変数によるコントロール

表5に人口統計学変数でコントロールしたもののうち、相関係数が0.1以上のものを相関係数の絶対値が大きい順に示す。ここで用いた人口統計学変数は、性別、年齢、居住年数であるが、年齢や居住年数でコントロールしたときに、連携の重要性についての意識と将来発展イメージとの相関がより明確になる傾向があり、性別はあまり影響しないことがわかる。

具体的に見ると、居住年数が3年未満の人は、「道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち」という町の将来発展イメージと、城陽市との連携が重要であるとする意識が相関係数0.363とかなり強く結びつくことがわかる。他方、70歳代以上の人では、「落ち着いた住宅地の広がるまち」と城陽市との連携の重要性が、相関係数0.185と比較的強く結びつく。居住年数3年未満の人々は、いわゆる新住民として町外から転入してきたような人であると考えられる。そのような井手町にまだあまり定着していない人々にとっては、井手町の発展イメージとして都市基盤の整った便利なまち

というような、より生活の利便性の向上を求め、それが都市機能の充実した城陽市との連携の重要性の意識へと結びつくと考えられる。その反面、70歳代以上の人にとっては、井手町は老後を過ごす定住の地であり、都市化を目指すよりも落ち着いた住宅地としての発展が求められるのはわかる。新住民と、ほとんどの人が20年以上井手町に居住している70歳代以上の人々にとって、町の発展についてのイメージや希望が異なることは当然である²⁵⁾。だが、城陽市との連携という文脈において、その方向は異なるとしても、城陽市を都市的なイメージで捉えるということは共通する。また、50歳代でも都市基盤の充実と城陽市との連携の重要性が結びつき（相関係数0.132）、30歳代では「上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち」という、ある種の都市基盤に関わる将来発展イメージが城陽市との連携の重要性と結びついている（相関係数0.112）。井手町の人々の意識の全体傾向として、城陽市との連携において都市的な機能をイメージしていることは表2からも読み取ることができる。そして、その連携についての具体的な方向は、居住年数や年齢層によって異なっていることが明らかになった。これらの分析結果から、井手町の人々にとっては、都市基盤に関わるような政策領域での城陽市との連携が意識の方向と合うことがわかる。そし

表5 人口統計学変数でのコントロール

町の将来発展イメージ	連携先	コントロール	相関係数	有意水準
道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	城陽市	居住年数3年未満	0.363	0.000
落ち着いた住宅地の広がるまち	城陽市	年齢70代	0.185	0.000
子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち	山城町	年齢10代	0.169	0.014
教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	山城町	年齢10代	-0.166	0.016
関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち	山城町	年齢20代	-0.151	0.001
交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	城陽市	居住年数3年以上10年未満	0.150	0.010
交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	山城町	居住年数3年以上10年未満	0.146	0.012
教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	山城町	居住年数3年以上10年未満	-0.139	0.017
教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	城陽市	年齢20代	0.138	0.002
道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	城陽市	年齢50代	0.132	0.001
特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち	宇治田原町	年齢40代	0.120	0.002
特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち	宇治田原町	年齢20代	0.119	0.008
道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	山城町	年齢20代	-0.114	0.011
上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	城陽市	年齢30代	0.112	0.010
商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち	宇治田原町	年齢40代	0.112	0.004
地場産業や農林業の振興をはかるまち	山城町	居住年数10年以上20年未満	-0.105	0.013
交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	山城町	居住年数10年以上20年未満	0.103	0.015
商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち	山城町	年齢20代	0.101	0.026

* 有意水準が5パーセント以下で相関係数が0.1以上のもの

て、それぞれの年齢や居住年数などで異なる連携イメージを考慮した具体的なシステムデザインを示すことで、城陽市との連携はより人々に受け入れられるだろう。

次に山城町との連携の重要性の意識について検討する。表5から、山城町との連携が重要であるとする意識と、町の将来発展イメージとの相関が強いものを見てみよう。年齢層に注目してみると、山城町との連携に重要性を感じるのは10歳代や20歳代の若年層であることがわかる。「子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち」という将来発展イメージでは、10歳代の人々が山城町との連携が重要であると感じ、「商工業の振興（既存産業の高度化、企業誘致）で、働く場の多いまち」は20歳代の人々がそう感じている。また、10歳代では「教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち」という将来発展イメージにおいて、20歳代では「関西文化学術研究都市と一体になった文化・学術・研究の国際的拠点となるまち」「道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち」という将来発展イメージにおいて、山城町との連携を重要だとする意識とは負の相関が見られる。山城町との連携においては、特にこのような若年層の意識を考慮することが必要かもしれない。その上で、山城町とは福祉や商工業の振興、労働対策についての連携を考えることが良いだろう。逆に、教育や学術、文化、都市基盤などについての連携は慎重に検討する必要があるだろう。その他

に、山城町との連携が重要だとする意識と結びつく町の将来発展イメージに「交通事故や公害、災害の起きない安全なまち」がある。これは、居住年数が3年以上10年未満および10年以上20年未満の人において見られる。井手町にある程度の期間居住している人は、山城町との関係において交通安全や公害、災害といった生活の安全に関心を持つ傾向があることも、ここでの分析からわかる。

宇治田原町との連携が重要だとする意識と何らかの町の将来発展イメージとの結びつきは、人口統計学変数でのコントロールではあまり見られない。20歳代および40歳代の人において、「特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち」という将来発展イメージと、宇治田原町との連携が重要だとする意識が比較的強く結びついている。表2から、井手町の人々全体の傾向として、観光やリゾートなどで宇治田原町との連携が重要であるとする傾向がみられ、20歳代、40歳代の比較的若い2つの年齢層でそれが顕著に見られる。その他には、40歳代の人々が、商工業の振興や雇用について宇治田原町との連携が重要であるとする傾向がある。20歳代の人々は、商工業の振興や雇用について、山城町との連携が重要であるとする傾向があることなどから、商工業の振興や雇用については、より具体的な内容を考慮して宇治田原町、山城町それぞれとの連携のあり方を考える必要があるかもしれない。このような年齢や居住年数などによ

表6 社会的需要、社会的技能、施策浸透変数でのコントロール

将来イメージ	連携先	コントロール	相関係数	有意水準
特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち	宇治田原町	満足高・期待低	0.176	0.001
子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち	山城町	ニーズ大・スキル無	0.172	0.006
医療・健康管理対策を充実させ、健康なまち	山城町	ニーズ大・スキル無	-0.166	0.008
道路・公共施設・河川が整備され、都市基盤が整った便利なまち	宇治田原町	ニーズ大・スキル無	-0.159	0.012
人権を守り、差別のないまち	山城町	ニーズ大・スキル無	0.156	0.014
交通事故や公害、災害の起きない安全なまち	山城町	満足高・期待低	0.154	0.004
教育施設の充実、専門学校・大学誘致で青少年がすこやかに育つまち	城陽市	ニーズ大・スキル無	0.126	0.047
落ち着いた住宅地の広がるまち	城陽市	ニーズ小・スキル無	0.122	0.023
落ち着いた住宅地の広がるまち	城陽市	ニーズ小・スキル少	0.120	0.000
余暇対策、生涯学習を充実させ、生きがいがあるまち	宇治田原町	ニーズ小・スキル無	0.117	0.028
上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	城陽市	効果スキル無	0.116	0.004
落ち着いた住宅地の広がるまち	城陽市	効果スキル少	0.110	0.000
落ち着いた住宅地の広がるまち	城陽市	満足高・期待低	0.107	0.048
上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	城陽市	ニーズ小・スキル無	0.106	0.047
落ち着いた住宅地の広がるまち	城陽市	施策期待低	0.103	0.000
上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち	山城町	満足低・期待高	-0.101	0.014

* 有意水準が5パーセント以下で相関係数が0.1以上のもの

て異なるそれぞれの人々の意識を、システムデザインに具体的に考慮することで、人々に妥当なものとして受け入れられやすいデザインを考えることができるだろう。

3．人々の公共の事柄への態度によるコントロール

次に、社会的需要や社会的技能、施策の浸透の変数でコントロールしたのを見てみよう。表6にこれらの変数でコントロールしたもののうち、相関係数が0.1以上の有意な相関が見られるものを相関係数の絶対値が高い順に示す。

城陽市との連携が重要だとする意識は、「上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち」「落ち着いた住宅地の広がるまち」という将来発展イメージと結びつく傾向がある。これは、城陽市との連携において都市的な機能をイメージする井手町の人々全体の意識の方向や、人口統計学変数によってコントロールした場合と同様の結果である。山城町との連携が重要だとする意識は、「子供やおとしより、心身障害者などを守る福祉のまち」「人権を守り、差別のないまち」「交通事故や公害、災害の起きない安全なまち」という将来発展イメージと結びつく傾向がある。逆に、「医療・健康管理対策を充実させ、健康なまち」「上下水道整備、公害防止対策、景観対策などで清潔で美しいまち」という将来発展イメージとは逆行する。これまでの分析結果と同様に、山城町とは福祉や人権および交通事故や公害、災害の防止などの政策領域での連携がなじみやすく、都市基盤整備にかかわるような政策領域での連携は、井手町の人々の意識の方向と逆行する傾向がある。宇治田原町との連携が重要だとする意識は、「特色があり、魅力ある観光・リゾートのまち」「余暇対策、生涯学習を充実させ、生きがいがあるまち」という将来発展イメージと結びつく。ここでも、宇治田原町との連携が観光・リゾートや余暇対策の充実のような将来発展イメージと結びつき、これまでの分析結果が示す人々の意識の方向と一致する。

このように、社会的需要や社会的技能、施策の浸透の変数によるコントロールにおいても、井手町の人々が持つ町の将来発展イメージと、城陽市、山城町、宇治田原町との連携が重要だとする意識の相関は、これまでの分析と大筋では同じ方向である。ここでの分析の結果に基づいて、人々のニーズ意識や効果スキルに応じた多極分散型政策システムにおける行政機能の地域的な分散配置

を、人口統計学変数での分析結果と合わせて考慮することで、うまく機能するシステムデザインを考えることができるだろう。

次に有意な関係が見られるものについて、そのコントロール変数に注目し、どのような意識を持つ人々のグループにおいて、町の将来発展イメージと連携の重要性の意識との間に強い相関が見られるのかを見てみよう。表6のコントロール変数の一覧をみると、16項目のうち9項目が、社会的需要と社会的技能の組み合わせからなるシステムフィードバック環境変数によるコントロールで、強い相関がみられることがわかる。そして、ここで注目したいのは、システムフィードバック環境変数において、ニーズ意識の大小に関わらず「効果スキル無」もしくは「効果スキル少」の効果スキルの低い人々において、具体的な町の将来像と他の自治体との連携の重要性が結びつく傾向があるということである。

人々が施策を理解し、受け取る技能としての効果スキルの低い人々にとって、具体的な町の将来発展イメージが特定の自治体との連携の重要性の意識と結びつくならば、多極分散型の政策システムにおける地域間の機能連携のデザインにおいてこれらを考慮することで、そのような人々に受け入れやすいものとなるだろう。施策の浸透において、分かりやすい形の施策の展開が、効果スキルの低い人々に支持される可能性が高いという村山の指摘を考えると、ここでの知見は重要な意味を持つ²⁶⁾。すなわち、効果スキルの低い人々において、町の将来発展イメージと他の自治体との連携の重要性の意識が結びつく方向で多極分散型政策システムにおける地域的な機能配置をデザインすることで、そのような人々に分かりやすいものとして受け入れられ、それがシステムの機能を左右する重要な要因となる。これに対して、ここでの結果では、効果スキルの高い人々において、町の将来発展イメージと他の自治体との連携の意識があまり結びついていない。このような効果スキルの高い人々をどのように扱うべきだろうか。さらに詳細な分析を行う必要はあるが、効果スキルの高い人々を公共の事柄を理解し受け取る技能が高い人々とみるならば、他の地域との連携のあり方が納得できるものとして具体的に説明されることで、それらが妥当なものとして受け入れられる可能性があるかもしれない²⁷⁾。

ここでの分析では、社会的需要や社会的技能など、人々の公共の事柄に対する態度のあり方によって、求め

られる連携のあり方が異なることが明らかになった。社会での公共の事柄に対する人々の態度のあり方は、その社会でのシステムの機能の良し悪しを左右する可能性がある。このような人々の態度を具体的なシステムデザインに考慮することは、システムパフォーマンスを良くする要素となるだろう。

・ 結論

ここでの分析の目的は、自治体合併において、旧自治体領域を単位として地域ごとに異なる行政機能を配置し、それぞれの地域で異なるウエイトの政策展開を行う多極分散型の政策システムが、人々にどのように受け入れられる可能性があるのかを探ることである。ここで想定する多極分散型の政策システムは、地域ごとにウエイトの異なる政策展開を行うために、施策や事業を行うための行政機能を地域の特性に応じて分散配置し、それぞれの地域が機能的に連携することで全体としてひとつの自治体の機能を実現しようとするものである。合併前には、それぞれの地域に一通りの行政機能が配置されているが、多極分散型システムではその地域に応じた個別の機能に限定し、そこに配置する各機能をより充実したものとする。そして、各地域に配置された個別のより高度な行政機能が地域的に連携することで、総合的にみれば充実した機能を有する自治体を目指そうとする。だが、自治体合併においてこのような多極分散型のシステムデザインを採用することで、地域によって人々に近くなり充実する機能と、遠ざかる機能が存在することになる。このような、施策や事業を実施するための行政機能の地域的な偏在配置が、人々にどのように受け入れられる可能性があるのかを探ることで、多極分散型の政策システムのデザインがいかにも機能するのかを検討した。ここではこれを、井手町の人々の意識を中心に分析することを試みた。井手町の人々にとって、どのような行政機能がどの地域に配置されることが妥当なものとして受け取られるのかを明らかにすることで、井手町の人々からみた限定的な知見ではあるが、多極分散型の政策システムのデザインがうまく機能する可能性を示した。

具体的には、井手町の合併先として城陽市、山城町、宇治田原町を想定し、それらの自治体との連携の重要性が、井手町の人々の持つ町の将来発展イメージとどのように結びつくのかを分析することで、この組み合わせで

合併した場合の多極分散型システムデザインにおける機能の地域的な分散配置の可能性を検討した。人々が持つ町の将来発展イメージと、他の自治体との連携が重要だと考える意識との結びつきの方向に応じて、それぞれの地域への行政機能の配置が行われることで、行政機能の地域的な偏在的配置が妥当なものとして受け入れられる可能性を見ることができる。

分析では、はじめに井手町の人々が他の自治体との連携を重要だと捉える意識が、量的にどのように広がるのかをみた。どの地域や自治体との連携が重要であるのかを聞く質問項目では、6割以上の人々が京都府との連携および綴喜の市町との連携が重要であると回答している。井手町の人々にとって、京都府との垂直的な関係での連携が重要であると同程度に、「綴喜の市町」という選択肢に表れる近隣の自治体との連携が重要であることが、意識の量的な広がりとして見られる。ここから、井手町の人々は他の自治体とのなんらかの連携が、町の発展に重要であると考えていることがわかる。

次に、このような他の自治体との連携が重要であるとする意識の広がりにおいて、具体的にはどの自治体とのどのような連携が重要であると考えられているのかを、人々が持つ井手町の将来発展イメージと、城陽市、山城町、宇治田原町との連携の重要性の意識との関係から分析した。いわば、連携の具体的な内容についての質的分析である。そこでは、人々の意識の全体的な方向として、城陽市とは都市的機能についての連携、山城町とは人権や福祉についての連携、宇治田原町とは農林業や地場産業、商工業、観光についての連携が、人々の意識の方向にあう傾向が見られた。このような分析結果を踏まえた行政機能の地域的な配置とその連携が、ここでの多極分散型の政策システムのデザインの基礎となるだろう。

確かに、これらの自治体の特徴を思えば、このような方向での行政機能の分担と連携は感覚的には妥当なものに感じられる。しかしこの分析結果からは、他の自治体との連携と町の将来発展イメージとの間にごく弱い関係がみられたに過ぎず、多極分散型のシステムデザインが人々に十分に受け入れられ、それがうまく機能する可能性を論証するには不十分な結果であると言える。そこでより詳細な分析として、どのような属性や意識の人々において、どのような町の将来像と他の自治体との連携が結びつくのか、もしくは結びつかないのかを分析した。井手町の人々と一口に言っても、そこには多様な人々が

存在し、それぞれに異なる考えを持つだろう。その多様な人々の意識の中に、何らかの特徴や方向性を見つけることができるならば、それらを考慮することで、よりうまく機能するシステムデザインを考えることができるかもしれない。

そのより詳細な分析として、他の自治体との連携についての意識と町の将来発展イメージとの関係を、人口統計学変数および施策の浸透や社会的需要、社会的技能などの変数でコントロールし、どのような属性や意識の人々において、どのような関係が見られるのかを分析した。年齢や居住年数によるコントロールでは、特定の年齢層や居住年数の人々において、具体的な町の将来発展イメージと重要だと考える連携先の自治体が強く結びつくことが明らかになった。これらの町の将来発展イメージと自治体連携についての意識の結びつきの基本的な方向は、井手町の人々の全体的な意識の方向と一致しており、そのような中で、それぞれの層において明確にその結びつきの特徴が表れている。この全体としての方向と、個別の具体的な連携のあり方の意識を考慮することが、多極分散型のシステムをうまくデザインするためには重要だろう。

施策の浸透や社会的需要、社会的技能の変数でのコントロールでは、社会的需要と社会的技能の組み合わせから作成されるシステムフィードバック環境変数において、社会的技能の低い人々で具体的な町の将来発展イメージと連携先の自治体が強く結びつくことが明らかになった。自治体の施策や事業を理解し受け取る技能の低いこれらの人々にとっては、このような意識の方向に合ったより分かりやすいデザインとすることでシステムの変更がうまく受け入れられる可能性が高まるだろう。このような分析から、人々の公的な事柄に対する態度によって、他の自治体とのどのような連携が受け入れられやすいのかを知ることは、システムのデザインに役立つと共に、システムやその変化が人々に理解され受け入れられるために必要な条件を考えるのに重要な資料となるだろう。

井手町の人々の意識を詳細に分析することで、どのような属性や意識の人々が、どの連携先の自治体とのどのような連携を妥当なものとして受け入れる可能性があるのかを知ることができた。このような知見を、地域間の行政機能の連携を基礎とする多極分散型の政策システムにおいて考慮することで、このようなデザインが妥当な

ものとして人々に受け入れられうまく機能するだろう。

本稿では、システムのデザインが人々の意識の方向に合い、妥当なものとして受け入れられることが、そのシステムがうまく機能する条件となると考えて分析してきた。井手町の人々の意識の分析から、井手町が城陽市、山城町、宇治田原町と合併する場合に、そこでの多極分散型のシステムデザインが人々に受け入れられる芽のある具体的な連携のあり方を示せたと思う。ここでこのような可能性をみることができたのは、人々の意識の多様性によるところが大きい。分析結果では、さまざまな属性や意識を持つ人々の集団において、多くの場合には町の将来発展イメージと連携先の自治体とが有意に結びつかない。全体としてみれば、ごく一部の集団において多極分散型のシステムデザインが受け入れられる土壌が見られるに過ぎない。だがこのことは、多極分散型の政策システムがただ一部の人々にのみ受け入れられるシステムデザインであるということの意味するわけではないだろう。人々は多様な意識をもち、その多様性において一部であってもその可能性が見られるという事が重要である。

現在の自治体のシステムデザインが、全ての人々に妥当なものとして受け入れられているのかといえば、必ずしもそうではないだろう。多くの人々にとっては、自治体のシステムデザインは所与のものであり、自治体との関係を意識するのは生活や利害との接点がある場合においてであろう。つまり、人々は自治体との関係を明確に意識する場面は少なく、それが妥当なものであるかどうかの判断を日々の生活の中で具体的に行うというよりも、生活や利害とのかかわりがある時にそれを意識する。さらには、人々は一定水準の行政サービスが提供されていれば、自治体との関係を意識することさえしないかもしれない。このように考えるならば、潜在的にはあれ、町の将来発展イメージと連携先の自治体とが結びつく人々にとっては、そのような事柄が生活や利害に何らかの形でかかわり、そこでの意識が具体的な行動へと結びつく可能性がある。ならば、そのような人々の考え方は、そのシステムの機能を左右する重要な要因と言える。

人々の意識が多様であることは、全ての人々にとって妥当なものとして受け入れられるシステムをデザインすることは不可能であることも意味する。だが、多様な意識を持つ人々の存在が、システムの変化を受容する土壌ともなる。つまり、システムの変化において、システムの

機能を左右する人々の意識が多様であることで、その変化に柔軟に対応することができる。さらに、ここでの分析では不十分ではあるが、人々が認知的に公的な事柄を理解し、受け取る技能が高まることが、人々の意識の多様性と相まって、よりよいシステムパフォーマンスと、そこで政治行政と人々との関係が実現される可能性があるかもしれない。それは今後の研究の課題である。

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、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」となり、より積極的な合併の推進に変更された。一般にこの1995年の改正が平成の合併の契機とされる。
- 2) 明治の合併では戸籍事務や小学校に関する事務が、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た。このような事務の増加に対応するために、行政能力の低い小規模な自治体の合併が行われた。
- 3) ここでの自治体の地域的な構造とは、自治体を構成する要素としての経済の集積や市街地の形成状況、人々の分布状況などを指す。市街地や人々の分布が変わらないとしても、自治体の領域が変更されるならば、自治体としての地域的な構造は変化する。
- 4) ここでの政策システムとは、社会の公共の問題を解決策としての政策や施策に変換する機能をもつシステムである。またここで言うシステムデザインとは、政策システムの問題解決の機能の実現のされ方を指し、主に変換の結果としての出力側に注目している。
- 5) 多極分散型の政策システムとは、拙著「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」『政策科学』立命館大学政策科学会、2005.10(13.1)で提示した政策システムのデザインである。このモデルは、合併前の自治体の政策展開を、長年の政策展開を通して地域に最適化されたものとして捉え、その政策展開に応じて合併後に地域ごとに異なるウエイトの政策を展開しようとするシステムデザインである。地域に応じた政策展開を行うために、旧自治体地域をある程度自律的な極として捉え、それぞれに異なる機能を配置する。その具体的な機能配置を、旧自治体の政策展開と合併後に想定される地域の政策展開とのウエイトの違いから実証的に提示した。
- 6) ここでのシステム出力とは、具体的には自治体が行う施策や事業を指す。政治行政と人々との関係において、システム出力が安定的であることが民主政にとって重要であることは、今後の研究において議論する予定である。

7) ここでの一体的な地域とは、ひとつの経済圏や生活圏などを構成しており、人々が「町」としてイメージできる領域を言う。大規模な都市圏が形成されている地域の自治体などでは状況は異なるが、ここでは平成の合併までの中小規模の自治体では、その領域と地理条件や経済圏、生活圏などが一致し、自治体全体を一体的な地域として捉えることが可能であると考える。

8) 前掲「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」では、多極分散型の政策システムの地域的な機能の分散配置を、旧自治体の政策ウエイトの違いに注目して検討した。本稿では、このようなシステムデザインが人々にいかに受け入れられる可能性があるのかを、意識調査の分析から論証することが目的である。

9) 「井手町総合計画策定のためのまちづくりアンケート調査(1999年)」

調査地点	井手町全域
調査対象	井手町居住の成人および中学卒業以上の未成年者全員
被調査者	悉皆調査
調査方法	各世帯への質問票郵送、訪問回収
調査時期	1999年11月22日から12月21日
回収結果	有効回収数3975(回収率51.8%)

10) 京都府の市町村行財政研究調査会が府内の自治体の合併についての調査研究を行っている。その調査報告書「市町村行財政研究調査会 研究調査報告書 地方自治のさらなる推進にむけて」(2001年2月)において、生活や経済などの地域の結びつきに基づいて示される合併組合せ試案のうち、井手町を含む組合せをここでの分析対象とした。また、井手町の総合計画策定のための住民意識調査の質問項目との関係で、報告書に示される「基本となる組合せ」ではなく「その他の組合せ」のひとつを分析対象とした。

11) 問14は複数回答形式の質問項目で、質問文は「京都府との連携や近隣市町との広域的な連携で、井手町がさまざまなプロジェクト(共同事業)を進めることについて、推進することが大切と考えるものはどれですか。3つお選びください。」である。

12) 京田辺市は1997年4月1日に市制が施行され、綴喜郡田辺町から京田辺市へ移行した。なお、市制への移行は自治体合併に伴うものではない。

13) 具体的な町の将来発展イメージとして扱うことができない「わからない」と「その他」の選択肢は分析から除外している。

14) 問5、問14とも二値データであるため相関係数としてピアソンのRを用いた。また、有意水準が5パーセント未満の項目には印を付けている。

15) システムパフォーマンスの議論については、村山皓『日本の民主政の文化的特徴』晃陽書房、2003.2、171-205頁を参

照のこと。また、施策の浸透については、村山皓「行政施策評価のための住民意識指標 システムフィードバックのコンセンサスデザイン評価」『政策科学』立命館大学政策科学会、2000.3(7.3)を参照のこと。

- 16) 前掲『日本の民主政の文化的特徴』172頁。
- 17) 前掲『日本の民主政の文化的特徴』172頁。
- 18) 前掲『日本の民主政の文化的特徴』175-176頁を参照のこと。村山は、システムのパフォーマンスを単に経済効率のみによって捉えてはいない。システム入力的前提となる人々のニーズや、システムからの出力を効果的に受け取るための人々の側のスキル（効果スキル）も、パフォーマンスを左右する要因として考えている。経済効率が高いとしても、人々のニーズに合わないならばパフォーマンスが良いとは言えないし、人々のスキルに見合わない機能でもパフォーマンスは良くならないとする。このような人々の側のニーズやスキルを、システム側の要因に対する環境要因として捉えている。
- 19) 過去の施策への満足度を聞く質問項目は問23である。質問文は「次の行政施策をどのように思いますか。今までやってきて良かったと思うものをすべてお選びください。」。選択肢は、1. 下水道事業（トイレの水洗化と周辺地域の環境改善）、2. 図書館の小学生への団体貸付、3. 同和対策にかかわる住環境整備事業、4. 昼休み窓口業務開設（住民票及び税務証明発行）、5. 電算システムによる印鑑登録並びに証明発行、6. 山背（やましろ）古道事業の推進（城陽、井手、山城、木津による地域資源を活かした広域的まちづくり事業）、7. 学校給食における米飯給食回数の増加や強化磁器の導入、8. さくらまつり、9. 保健予防対策の充実（住民の健康と疾病予防）、10. 公園整備（各区での公園整備と左馬ふれあい公園や谷川ホタル公園等の整備）、11. 道路整備（道路の舗装や拡幅改良など）、12. 下排水路整備（生活周辺の排水路整備など）、13. 京田辺市消防署井手分署の開設、14. 井手・多賀水道の基幹整備更新（安定した水道水の供給を図るため）、15. 生涯学習施設としての山吹ふれあいセンターの開設、16. 井手町源氏ボタル保護条例の制定、17. 玉川水辺整備事業（さくら祭り会場周辺などで行っている玉川の整備工事）、18. 城南衛生管理組合（ゴミし尿処理）、19. 井手町スポーツ施設（新四郎山グラウンド、有王グラウンド等）の19項目である。将来の施策への期待を聞く質問項目は問24である。質問文は「次の行政施策をどのように思いますか。今後、積極的に進めることを期待するものすべてをお選びください。」。選択肢は、1. 成人保健（基本健診、健康教育、各種がん検診等の実施）、2. 学校給食（食べ物の好き嫌いをなくす食事指導の取り組み）、3. カジカガエル復元事業、4. 戸籍の電算化（証明書の発行時間の短縮等行政サービスの向上）、5. 下水道事業（トイレの水洗化と周辺地域の環境改善）、6. 同和問題・人権問題などの住民啓発事業、7. 山吹ふれあいセンター事業（天文台および創作教室等）、8. 情報化の推進（ホームページの開設）、9. 大正池周辺整備事業（レクリエーション、農林業振興施設等の整備）、10. JR多賀駅周辺整備事業（駅周辺の駐車場や広場などの整備）、11. ごみの再利用化と資源循環型社会の形成、12. 府道多賀バイパス新設（国道307号からJR山城多賀駅西側を通り上ノ浜地区までのバイパス道路）、13. 府道東井手線拡幅整備、14. JR奈良線複線化事業、15. 木津川右岸道路（町の東部を縦断する基幹道路、仮称宇治木津線道路新設）、16. IDEゆうゆうスポーツクラブ（総合型スポーツクラブ）の16項目である。満足、期待それぞれの質問において、いくつかの項目に満足および期待すると回答したのかをカウントし変数とする。
- 20) 不満はシステムへの要求である入力的前提となるものである。ここでの社会的需要は、人々の生活への不満の量として尺度化している。生活の不満を聞く質問項目は問7のAからIである。質問文は「井手町での暮らしに関して、次のことについて困っていることがあればお答えください。まず、不満があるかないかにお答えいただき、不満があると答えの方のみ、不満の理由のなかから困っていると感じていることからお選びください。さらに、具体的に困っていることがあればお書きください。」である。質問は、不満の有無を聞く項目と、具体的な不満の内容を聞く項目に分かれる。ここでは不満の有無を聞く項目について、不満と回答された項目の数をカウントする。不満の有無を聞く項目の選択肢は1. 不満がない、2. とちらでもない、3. 不満があるの三つ。不満な事柄を聞く項目は本文中に記載する。
- 21) 家族内での会話の経験を聞く質問項目は問10である。質問文は「井手町について家族のかたとどのような話をなさいますか。話すことがらをお選びください。」。家族以外との会話の経験を聞く質問項目は問11である。質問文は「井手町について家族以外のかた（友人や同僚など）とどのような話をなさいますか。話すことがらをお選びください。」。選択肢は本文中に記載する。また選択肢は問10、問11とも同じ。
- 22) 地域活動への参加状況を聞く質問項目は問15である。質問文は「次の活動のうち、あなたが、現在、井手町で参加している活動のすべてをお答えください。」。地域活動への参加意欲をさく質問項目は問16である。質問文は「次の活動のうち、あなたが、井手町でもっと参加したいと思う活動のすべてをお答えください。」。選択肢は本文中に記載する。また選択肢は問15、問16とも同じ。
- 23) システムのパフォーマンスには、システムから環境への出力が、いかにフィードバックとして入力へと還流するのが重要となる。フィードバックの良し悪しは、その環境要因によって左右される。ここでは、出力を効果的なものとして受け取る人々の社会的技能と、システム入力の芽となる人々の社会的需要の模様によって、システムフィードバックの環境要因を操作的に概念化している。
- 24) 相関係数の絶対値をどのように解釈するかは、分析を行う分野によって異なる。曖昧な部分の多い人々の意識を扱う意

識調査の分析の場合には、係数が0.1から0.2程度あれば関係が見られると解釈する場合が多い。

25) 70歳代以上の人のうち、96.2パーセントが20年以上井手町に居住している。

26) 合併前の自治体においては、自治体合併にかかわる取り組みもひとつの事業として捉えられる。合併を事業として捉えるならば、自治体の行う事業や施策を理解し受け取る技能（効果スキル）によって、合併事業の人々への浸透が左右さ

れる可能性があるだろう。

27) 多極分散型の政策システムでの行政機能の偏在配置の具体的な説明の材料には、前掲「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」で示した地域の政策ウエイトによる機能配置の枠組みなども役立つかもしれない。