

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－

村山 皓・村山 徹

Administrative Discretion and Prescribed Characteristics Caused by the Size of a Population and an Area in a Democratic Government: Operational Conceptualization of Representativeness and Responsiveness Affecting Policy Development

Hiroshi MURAYAMA, Toru MURAYAMA

Abstract

The size of a population and an area that a government based on is a fundamental factor that influences a political and administrative process. A hypothesis in this study is “Administrative discretion derives from the prescribed characteristics caused by the demographic size of a government”. According to this hypothesis, administrative discretion may be diversified by the basis of the demographic size of the government. The academic significance of this study is that the originality of operational conceptualization for measuring the prescribed characteristics contributes to understanding the structural reason of the possibility of administrative discretion in a policy system. The governmental representativeness or responsiveness characterized by the demographic size of a government is clarified to influence the meaning of administrative discretion by analyzing the prescribed characteristics caused by the demographic size of various levels of governments in Japan such as the national government, prefectural governments, city governments and village governments.

はじめに

本稿は、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成金課題（平成 28 年～ 30 年）である「民主主義の規模と行政の自由裁量」の成果の一部で、研究代表者が上子秋生、研究分担者が村山皓、野田遊、村山徹である¹。研究目的は、民主主義の代表性と応答性に注目しつつ、行政の自律的な裁量行為における自由度がどのように根拠づけられるかを、民主主義の規模に関わる新たな視点から明らかにすることである。申請時点で目指した検証仮説は、「国、広域自治体、基礎自治体などの領域規模の違いによって、行政の自律的な裁量の自由度が異なる」である。本研究は、民主政の代表性と応答性から行

政の自由裁量を捉える理論的な枠組みを構築し、民主主義の規模に基づく政府の民主政の特徴が政策展開に影響する具体例を示すことで、民主主義政府の規模を政策との関連で議論する。

研究の背景にあるのは、政府規模と府県政参加についての広域政府の民主性に関する野田による一連の研究である²。規模の大きな政府の住民ほど参加が促進されるとの知見は、人々の意識をアプローチの中心に据える方法論的個人主義を基盤とする。規模とデモクラシーの議論の先駆者であるダールは、民主主義政治体（本稿では近似のものを政府民主政と呼ぶ）の二基準として市民有効性とシステム容量をあげる³。前者の市民有効性は、市民による参加を基盤とする代表性に基づく自律的な

民主主義政治体としての政府を想定し、後者は市民への対応を基盤とする応答性に基づく自律的な民主主義政治体としての政府を想定する。そして、野田は政府への関与についての人々側の視角より、前者の市民参加の政治の有効性から民主主義の規模を考察する。それらを念頭に置きつつ、本稿では後者のシステム容量に関連して、人々をどのように代表性もしくは応答性の対象と見るかの政府側の視角から考える。そして、方法論的個人主義から離れ、各レベルの政府の地域特性を基盤に所与の政府民主政の特徴を捉えることで、これまでの規模と民主主義の議論に独創的なアプローチを加えている。

本研究の独自性を要約するなら、「地域規模」による民主政の「所与」の特徴を代表性と応答性に注目して操作的に概念化することである。それは、政治学を専門とする村山皓の代表性と応答性を区別する民主政概念の視点（独立変数）と、地理学を専門とする村山徹の人口と面積による実体的な地域特性への視点（従属変数）が融合することによって、独自性の高い研究になっている。既往研究における代表性と応答性は、議員を自分たちの代表者と人々が感じているか、あるいは議会が自分たちの思いに伝えてくれると人々が感じているかなど、政治意識調査の一般的な質問のように人々を基点としている⁴。これに対して、本稿の尺度は地域の人口と地域密度（本稿では人口密度の逆数をこのように呼ぶ）の所与の地域規模で、代表型政府と応答型政府を区別できる所与の地域政府民主政の特徴を測れるとの着想に基づいている。

人々に対する政府（政治行政）機構に基点をおいた本稿の尺度は、後に詳述するように政府にとっての代表度の「多さ」と応答度の「重さ」を区別するものである。代表性と応答性を対比できることは、政治における民主制の制約からの逸脱による自由裁量の可能性と、行政における官僚制の制約からの逸脱による自由裁量の可能性より、自由裁量を根拠づける理論的枠組みとして科研課題の昨年度研究成果において示した⁵。一方、従属変数となる政策指標に何を選ぶかに特に論拠はなく、国から町村までのスケールの異なる多様な政府間で共通の政策指標を入手することも困難であるため、村山徹が近著で取り上げる消防団関連の指標を用いることにした⁶。ただし、消防団は地域防災力と関係すると同時に、地域の人口と面積から作成する政府民主政の独立変数との関連を予想できる指標でもあるため、ここでの分析の従

属変数として適切な指標と考える。

代表型・応答型政府民主政の尺度と消防団関連の政策展開の指標との相関からは、国、都道府県、政令指定市、東京 23 区が代表性に重きをおく代表型政府としての所与の民主政の特徴を有しており、中核市、一般市、町村は応答性に重きをおく応答型政府としての所与の民主政の特徴を持つとの相対的な違いを明らかにできるだろう。なかでも、中核市は代表型政府と応答型政府の分水嶺にあると思われる。以上のような知見から、行政の自由裁量の論拠を代表性と応答性の対抗関係で説明する。

今回の助成研究では、政治行政機構の立て直し期間にあり、日本とは対極と言えるカンボジアも視野にしている。政治の代表性と行政の応答性が地方政府で混在するカンボジアに対して、日本での両者の区別は、首長が直接選挙であるなかでも前提になっていると言える。研究代表者の上子秋生は総務省の官僚経験もあり、研究理論が行政実体と齟齬をきたさないかに注意を払いながら本助成研究を統括する立場にある。同時に、JICA 専門家としてカンボジア政府との関係も深いことから、研究成果の東南アジアでの情報発信を担っている⁷。

1. 民主政の所与の特徴

1.1. 規模と民主政の理論展開と独立変数としての政府民主政の尺度

民主主義が規模と何らかの関わりをもつとの議論においては、人口と人口密度が引き合いに出されることが多い⁸。人口密度は人口と面積から成り、地域社会を捉える地理的な情報の基本といえる。ギリシャの民主主義が今日の民主主義と異なると見られるのは、地域の規模に関わる直接民主制と間接民主制の議論のように、人々の政治権力へのあり方から民主政を考察するからである。大きな人口規模のもとでの民主主義は可能か、小さな地域でこそ民主主義は成り立つのかなど、地域規模を民主主義の要件とみる理念的な議論があまり魅力的でないのは、規模の大小にかかわらず民主政府が存立するのが現実だからであろう。そこからは、規模の実体そのものが民主政を特徴づけるとの、地域規模を民主政の要件ではなく条件とする見方が必要だろう。そこで、人々と政府との関係に基づく民主政にとって、政府が立脚する地域の規模が政府民主政に所与の特徴をもたらすと本稿では仮定した。もし民主政に地域規模による所与の

特徴があるとするなら、異なる規模に立脚する政府は規模に即した地域の特徴の制約下での所与の民主政を基盤に、それぞれの政府の自由裁量のもとで政策形成・実施・評価を実行する。そこで、地域規模がもたらす所与の民主政の特徴を捉えることを本稿の研究主題とする。

まずは、日本国政府の所与の民主政の特徴が世界の国々と比べてどのようなものであるかを、代表民主政指標（地域人口）と応答民主政指標（地域密度、人口密度の逆数をそう呼ぶ）と政府民主政尺度（代表民主政指数と応答民主政指数の差）による政府民主政の特徴として見た。所与の政府民主政の特徴を示したのが表1である。各国の人口と人口密度の逆数を指数として用いることには議論の余地があるとしても、世界209カ国の代表民主政

指標と応答民主政指標を比較できる点に有用性がある。次章以降の日本国内の政府を対象とした政府民主政の特徴の分析とは異なり、ここでは世界209カ国の偏差値の差で簡便に所与の政府民主政の特徴を示した。表中の所与の政府民主政の特徴からは、負の値の応答型の国もあれば正の値の代表型の国もあるのがわかる⁹。応答型の国は相対的に人口が少ないと言えるが、地域密度の影響も見えてとることができる。そのような傾向はヨーロッパの国々での違いや、アジアの国々での違いなどからもうかがえる。

日本国の政府民主政の指数は6.8である。日本の政府民主政代表度の指標は57.1で強い代表型の政府民主政の特徴がみられる。一方、面積の偏差値の49.0の下で

表1 所与の政府民主政が示す各国の特徴（代表性偏差値マイナス応答性偏差値の比較）

	政府民主政代表度 （政府基盤の代表性の指標）	政府民主政応答度 （政府基盤の応答性の指標）	所与の政府民主政の特徴	参考としての面積
	人口：人の多さ （偏差値）	地域密度（人口密度の逆数）： 一人の重さ（偏差値）	代表偏差値－ 応答偏差値	面積：平方km （偏差値）
日本	127,338,621 (57.1)	1/349.29 (50.3)	6.8	377,915 (49.0)
ノルウェー	5,084,190 (47.8)	1/13.92 (52.0)	△ 4.2	323,802 (48.7)
スウェーデン	9,592,552 (48.2)	1/23.55 (52.0)	△ 3.8	450,295 (49.5)
デンマーク	5,613,706 (47.9)	1/132.31 (51.4)	△ 3.5	43,094 (47.1)
オランダ	16,804,224 (48.7)	1/498.35 (49.6)	△ 0.9	41,543 (47.1)
ベルギー	11,195,138 (48.3)	1/369.72 (50.2)	△ 0.9	30,528 (47.0)
フランス	66,028,467 (52.5)	1/120.59 (51.5)	1.0	643,801 (50.6)
ドイツ	80,621,788 (53.6)	1/231.31 (50.9)	2.7	357,022 (48.9)
スイス	8,081,482 (48.1)	1/204.51 (51.1)	△ 3.0	41,277 (47.1)
イギリス	64,097,085 (52.3)	1/264.94 (50.8)	1.5	243,610 (48.3)
アメリカ	316,128,839 (71.5)	1/34.56 (51.9)	19.6	9,826,675 (104.3)
カナダ	35,158,304 (50.1)	1/3.87 (52.1)	△ 2.0	9,984,670 (105.3)
ロシア	143,499,861 (58.4)	1/8.76 (52.1)	6.3	17,098,242 (146.9)
中国	1,357,380,000 (150.8)	1/44.58 (51.4)	99.4	9,596,960 (103.0)
北朝鮮	24,895,480 (49.3)	1/206.76 (51.1)	△ 1.8	120,538 (47.5)
韓国	50,219,669 (51.3)	1/515.87 (49.5)	1.8	99,720 (47.4)
インド	1,252,139,596 (142.8)	1/421.14 (50.0)	92.8	3,287,263 (66.1)
バングラデシュ	156,594,962 (59.4)	1/1,203.00 (46.0)	13.4	143,998 (47.7)
シンガポール	5,399,200 (47.8)	1/7,713.14 (12.8)	35.0	697 (46.8)
カンボジア	15,135,169 (48.6)	1/85.74 (51.7)	△ 3.1	181,035 (47.9)
タイ	67,010,502 (52.5)	1/131.16 (51.4)	1.1	513,120 (49.8)
ベトナム	89,708,900 (54.3)	1/289.32 (50.6)	3.7	331,210 (48.8)
オーストラリア	23,130,900 (49.2)	1/3.01 (52.1)	△ 2.9	7,741,220 (92.1)
世界の平均	33,644,785 (50.0)	33912265 (50.0)		541,422 (50.0)

（出所）筆者が作成。地方政府に注目する個別データなどがあるが、平均値などの統一処理の便宜上、国際統計格付けセンターの世界ランキングの数値を利用している。世界平均と世界209カ国の偏差値が掲載されている（<http://top10.sakura.ne.jp/IBRD-SP-POP-TOTL.html>, 2018年6月28日アクセス）。政府民主政応答指標の地域密度の偏差値は、人口密度の変数を50で逆転させる簡便な計算を用いた。代表偏差値から応答偏差値の差分は、負の値（△印）が応答型政府での応答性の強さで、正の値が代表型政府での代表性の強さを表している。

の地域密度が50.3であることから、応答型の政府民主政はさほどではなく、日本政府の所与の民主政が強い代表型であることが、北欧諸国、カナダやオーストラリア、アジアでのカンボジアや北朝鮮との比較から分かる。代表性の偏差値と応答性の偏差値の差にみる日本国政府の代表型の特徴は、日本（人口偏差値57.1、面積偏差値49.0）よりも人口が多いバングラデシュ（人口偏差値59.4、面積偏差値47.7）より低く、日本より人口が多いロシア（人口偏差値58.4、面積偏差値146.9）よりも少し高い位置づけにある（日本6.8ポイント、バングラデシュ13.4ポイント、ロシア6.3ポイント）。標準化した偏差値間の差の比較から、代表型もしくは応答型の所与の民主政の相対的な地域特性を見ることができ、人口と面積に基づきながら各国の多様な特徴を示せる方法であることが明らかである。

近年のノルウェーの制度改革の政策展開を例にあげれば、行政改革による合併推進によって基礎自治体の数を400から100へと大幅に減らす試みをしている¹⁰。政府民主政指数がマイナス4.2ポイントと表1では最も応答型政府であるノルウェーでは、改革による「地域民主主義」の衰退を危惧する議論がなされており、本稿で作成した所与の政府民主政尺度による代表性のみではなく応答性にも注目する知見が、スウェーデンやデンマークとの比較においても役立つだろう。また、共産主義や社会主義政府として民主政を標榜するロシア、中国、北朝鮮、ベトナムなど、民主政の制度の異なる国についても、人口と面積を用いて比較できることは、本稿の政府民主政尺度の利用価値の高さを示す。本稿では、所与の地域規模による政府民主政の特徴を基盤として、その上にある民主政の制度、さらにその上で展開される政策の民主政をも視野に置いているが、制度を考慮した議論は、本稿の主たる目的ではないので特に検討しない。しかし、日本の民主政の所与の特徴を自由主義国のみではなく、先進国と途上国の区別なく比較できる捉え方の有用性は高く、その意味でも、助成研究においてカンボジアと日本との民主政を比較しながら議論を進める上でも役立つものである。

日本国政府の民主政を念頭に置きながら、本研究の分析に用いた尺度の独立変数の操作的概念化は以下のとおりである。研究目的は、所与の民主政の制約からの逸脱としての自由裁量のあり様が、国、都道府県、市町村などの政府カテゴリーによって異なる可能性を明らか

にすることである。そのための研究方法は、地域社会の規模を表す人口と面積を用いて、政府の代表度の指標と応答度の指標からなる政府民主政の尺度を操作的に概念化して分析することである。そして、民主政の所与の特徴と所与からの逸脱の自由裁量の可能性を示そうとする。所与の規模からの政府民主政尺度を、地域人口数による代表度指標と地域密度（人口密度の逆数）による応答度指標の差で示すのは先と同じである。改めて確認すると、代表度指標は、当該政府が立脚する地域の人の多さが代表性の基盤をなし、実際の支持の多さではなく、その地域の人が多いほど所与の代表度が高い代表型民主政府を指す。他方、当該政府が立脚する人の重さ、つまり一人当たりの地域の広さが応答性の基盤をなし、一人当たりの地域が広いほど当該政府の対応において一人の比重が重く応答度が高い応答型民主政府を指す。政府民主政尺度は、これらの代表度指標と応答度指標を合わせて、地域の規模からの民主政の所与の特徴の一つの尺度で表すものである。このような論理構成によって、人口と面積のような本来は地域規模の客観的な事実には過ぎない数値に、その地域に立脚する政府の代表性や応答性を理論的に捉えられる新たな民主政の概念を付与している。政治学と地理学と異なる関心をもつ本稿の共同執筆者の思いきった融合による所与の民主規模を示す村山尺度と呼べるものである。それは、ダールの規模と民主政の理論での規模の諸次元を、実体的な特性の指標から民主政の特徴の意味ある指標へと、拡張的に展開するものと位置づけることもできるだろう。

代表性と応答性に注目して所与の地域人口と地域密度による政府民主政の独立変数の操作的概念化を行い、国内での政府の所与の民主政を測る。分析時の日本の政府組織は、国と地方自治体政府の計1,789で、いずれもが選挙に基盤を置く民主的な政府である。地方自治体は長と議員の直接選挙、国は議員の直接選挙と議院内閣制での首相の衆議院選挙を通じての間接的な代表とみる。分析対象合計1,785政府の内訳は、1国家、47都道府県、20政令指定市、23東京特別区、54中核市、716市（特例市を含む）、742町、182村である。本稿の分析対象とするのは、原発事故の影響の残る4町（富岡町、大熊町、双葉町、浪江町）を除外した1,785政府である。なお、人口と面積のデータは2015年の国勢調査に基づき本稿用のものを作成した。地域規模がもたらす所与の民主政の特徴を示す政府民主政尺度は、プラスで数値が高いほ

ど代表性が強い代表型民主政府を指し、マイナスで数値が低いほど応答性が強い応答型民主政府を指す。政府民主政尺度の指数は、政府民主代表度指標マイナス政府民主応答度指標の偏差値から 50 を引くことで、尺度の正負で代表性と応答性を区別できるように操作化した。代表度指標は地域人口を指数とし、応答度指標は人口密度の逆数である地域密度を指数とするものであるから、その両指標を単純にそのまま使えばいいとも言えるが、本稿での独立変数と従属変数の相関関係の詳細な分析には、少し複雑な尺度作成を行った。

まず、スケールの異なる各政府の人口総数の最大値と最小値の幅は大きい、外れ値への対応として代表指数と応答指数はそれぞれの対数とその偏差値より算出し、それを代表性と応答性を示す指数とした。そのように標準化したうえで代表性指数から応答性指数の差を政府民主政指標の指数とした。ここでは、国も日本国に立脚する政府の一つと見なしている。そのような日本全国の政府民主政指数から算出する偏差値は、地域政府それぞれの所与の政府民主政を順序づけるものとなる。そして、偏差値 50 を境に代表型と応答型のそれぞれの地域政府の特徴として、都道府県や市町村などのグループごとにその偏差値をまとめて、それぞれの所与の民主政の特徴を検討できるように操作化を行った。このようにして最終的に作成した政府民主政の尺度は、当該政府が立脚する人が多いほど政府はその代表基盤が強いと言える所与の特徴の代表度が正の方向に大きくなり、他方、一人当たりの地域が広いほど、一人を重く捉える政府の応答基盤が強いと言える所与の特徴を負の方向への応答度の強さで示す一元尺度となっている。尺度の数値は間隔尺度となっているが、偏差値の引き算による比較などをしており順位尺度のような意味あいをもつ。政府が立脚する地域規模は、人々のどのような参加が可能な民主主義の「要件」と見られるが、政府がその地域の人々の多さをどれだけ考慮するか代表度と、その地域の一人ひとりの重さをどれだけ考慮するかの応答度とのバランスで、その政府の民主政を特徴づける所与の「条件」と考える。本稿の独立変数である政府民主政尺度は、すでにある所与の民主政の基盤の上にどのような制度が構築されており、どのように政策過程が展開されているか、さらには、そこでの行政の自由裁量がどのように可能かを考える出発点となる。

1.2. 所与の規模の民主政と関連する消防団に関わる従属変数

本研究では、消防団と避難所に関する指標を従属変数として分析に用いる。いずれの指標も国や都道府県といった広域政府にとっての関心事であり、市町村など基礎自治体での政策展開に関わりがある。さらに、消防団や避難所の整備は地域特性としての人口や面積に関係する。したがって、異なる地域政府による政策展開の違いが表れると予想できるので、代表指標と応答指標による政府民主政尺度の独立変数の影響を見る従属変数として選んだ。

消防団とは、消防組織法を根拠法令とする非常備消防機関である。消防組織法第 1 条と第 6 条によれば、当該区域内における消防の責任は市町村にあると規定される。そして、消防事務を処理するために、消防本部や消防署といった常備消防機関と、消防団のような非常備消防機関が設置される。消防組織法第 9 条は「市町村は、その消防事務を処理するため、消防本部、消防署、消防団の全部又は一部を設けなければならない」と定める。このような規定に基づき、全国ほとんどの市町村が消防団を設置している。しかし、大阪市は一般的な消防団を設けておらず、堺市は旧美原町の消防団を引き継ぐ形で堺市美原消防団を有するが、旧堺市域に一般的な消防団を設置していない¹¹。そのため、大阪市と堺市を相関分析では除外している。このような違いがみられるのも、地域政府の自由裁量の表れと言えなくもない。

消防団員の主な職務は、火災の鎮圧・予防及び警戒、救助、災害予防・警戒・防除、地域住民に対する支援及び啓発、消防団の庶務である¹²。平成 29 年版消防白書の特集の 1 つになっていることからわかるように、地域の課題として地域防災力強化のための消防団の充実が期待されている。しかし、消防団員数は、消防団等充実強化法成立直後の平成 26（2014）年 4 月以降も年々減少しており、会社員などの被雇用者団員比率の上昇が課題となっている¹³。そこで、消防団の処遇改善の一環として、報酬等に対する地方交付税措置が講じられ、団員あたり年額 36,500 円、出勤 1 回当たり 7,000 円を水準とした適正化が図られているが、支給額などは必ずしも全国で一様でない。消防団員は特別職の地方公務員であり、定員、任用、服務等が市町村の規則によって独自に定められている。

消防団に関しては、地域特性との関わりが予想される

消防団実員数、被雇用者消防団員数、地方公務員の消防団員数、消防団員報酬額の4指標を分析に用いる。消防団には職務の全体量から算出される定員数もあるが、本稿では実員数に注目する。平成29(2017)年4月1日現在で850,418人の消防団員が日本全国で活動しており、最も多いのは兵庫県の42,425人、人口1人当たりで最も多いのは山形県と佐賀県の0.023人となっている。9割以上の都道府県において実団員数が前年度より減少している中、愛知県と神奈川県では団員数が増加傾向にある。就業形態別では会社員などの被雇用者消防団員数が全国合計624,082人、被雇用者比率は全国平均で73.4%、高比率なのが長野県、鳥取県、島根県である。くわえて、自営業その他が全国合計222,366人で、学生消防団員は3,970人が活動している。職業構成別団員数も国の調査項目になっており、公務員、農協職員、日本郵政グループ職員、その他の分類で内訳が示されている。国家公務員もしくは地方公務員として勤務しながら消防団の任にあるのは全国に67,151人おり、被雇用者全体の10.8%を占める。団員あたり年額報酬額の全国平均が30,473円で、報酬額が高いのは埼玉県と東京都の約60,000円、最も低いのが山梨県の11,630円となっている。報酬額平均が地方交付税措置額未満なのは36都道府県ある。その他にも、消防団活動の最中での死傷に関する公務災害補償や退職報奨金の支給が消防組織法によって定められている。

このような消防団に関する各種指標は、全国市区町村を対象とした消防庁の「消防団の組織概要に関する調査」によって取りまとめられている。調査結果は消防庁の報道資料などで公表されているが、都道府県単位に集約されたデータが多い。市区町村単位のデータに関しては、総務省消防庁ホームページ内の「あなたの街の消防団」において公表されており¹⁴、本分析では同サイトより入手した平成29(2017)年4月1日現在の市区町村単位の数値を用いている。消防団実員数のみ中核市までを対象として全国で収集したが、その他の指標に関しては、データ入手の観点より中部ブロック7県の211市町村を対象とした。中部ブロックの消防団実員数は99,004人で、団員数の多い市町村は名古屋市の5,831人、浜松市が2,819人、静岡市が2,674人であり、人口規模の大きな政令指定市で多くなっている。人口千人当たりで換算すると、名古屋市は2.5人、浜松市が3.5人、静岡市が3.8人となる。中部ブロックに中核市は6都市あり、

実員数が多いのは富山市の2,379人と豊田市の2,051人で、1市当たり平均は1,593人である。人口千人当たり換算でも、富山市の5.7人と豊田市の4.9人は他の中核市より多い。中部ブロック211市町村でみると、人口千人当たり団員数が多いのは岐阜県白川村(86.4人)や愛知県設楽町(54.2人)といった小規模山間町村である。被雇用者消防団員数が多いのは人口規模の大きな政令指定市と中核市だが、被雇用者消防団員比率でみると、人口規模や平野山間部といった地理的要因との関連は見られない。最も低いのが半田市の35.4%である一方、愛知県飛島村は100.0%となっている。中部ブロックの被雇用者消防団員数は75,784人、被雇用者消防団員比率の平均は全国平均より高い78.2%である。地方公務員の団員数割合が高いのは60.47%の大府市、55.91%の江南市、43.36%の知多市で、中部ブロック平均は13.88%で全国平均より高い。報酬額は中部ブロック平均で年間31,000円、7県間の比較では富山県が26,267円、石川県が36,952円、福井県18,618円、岐阜県29,507円、静岡県30,946円、愛知県36,665円、三重県が28,534円となる。市町村単位では、最も高いのが石川県能美市と川北町の75,000円、最も低いのが三重県紀北町の11,000円で地域差は大きい。

自然災害からの防災・減災対応の一つとして避難場所・避難所の確保が喫緊の課題であることから、地域政府の政策展開に関わる従属変数として避難所数を採用している。平成25(2013)年6月に災害対策基本法の一部を改正する法律が公布され、市町村長による指定緊急避難場所の指定制度が平成26(2014)年4月1日から施行された。指定緊急避難場所とは、切迫した災害の危険から逃れるための一時的な「避難場所」であり、災害による危険がなくなるまでの避難生活を送る滞在施設である「避難所」とは区別されている。指定避難所に関しては、いくつかの基準を満たす施設を市町村長が指定することが、災害対策基本法第49条の7によって定められている。くわえて、避難所のうち特に要援護者に配慮した市町村指定の避難所のことを、福祉避難所として区別している。指定緊急避難場所は災害種ごとに指定され、指定避難所は災害種を限らずに指定される。さらには、指定緊急避難場所と指定避難所は相互に兼ねることもできる。このような避難所についての政策展開での裁量は、地域特性との関わりが深いだろう。

平成30年版防災白書によれば、指定緊急避難場所は

全国で 99,813 箇所であり、災害種ごとの内訳からは指定箇所と収容人数ともに地震災害が最も多くなっている。指定避難所は全国で 70,947 箇所が指定を受けており、想定収容人数は 3,669 万人とされる。愛知県を例にみると、指定緊急避難場所が 4,703 箇所想定収容人数は約 1,760 万人、指定避難所は 2,739 箇所緊急避難場所との重複を除くと 1,974 箇所、うち福祉避難所は 173 箇所となっている¹⁵。指定緊急避難場所と指定避難所は災害対策基本法に基づいて指定されるが、同法に基づかない緊急避難場所と避難所も多く各市町村で見られる。たとえば、人口 18 万人規模の愛知県豊川市では、災害対策基本法に基づく指定箇所はないが、それ以外の緊急避難場所が 284 件（想定収容人数 644,171 人）で、避難所は 109 件（37,426 人）である。愛知県全体では緊急避難場所が 636 件、避難所は 472 件あり、法令に基づかない避難施設も拡充している。そこにはそれぞれの地域に応じた政策展開が見られ、地域政府の応答性に沿ったものであることが推測される。

分析では、国土交通省国土政策局が提供する国土数値情報避難施設データを用いて、市区町村別の避難施設数を算出している¹⁶。避難施設は一時避難場所、広域避難場所、福祉避難所など多種多様だが、ここで扱うのは市区町村が指定するすべての施設であり、災害対策基本法に基づく指定施設だけでなく、それ以外の施設も含んでいる。データ仕様書によると、原典資料は都道府県地域防災計画、市町村地域防災計画、地方公共団体 Web ページで、作成年度は平成 24（2012）年度である。算出結果によると、中部ブロック 211 市町村で合計 20,322 施設、内訳は富山県が 1,590 施設、石川県は 1,599 施設、福井県 2,232 施設、岐阜県 3,962 施設、静岡県 2,212 施設、愛知県 5,035 施設、三重県 3,692 施設である。市町村単位で避難施設が最も多いのは名古屋市の 963 施設、次いで岐阜市が 686 施設、津市が 656 施設、福井市 552 施設、金沢市 480 施設であり、都市の人口規模よりも県庁所在地かどうか強く関連していると考えられる。1 市当たりの平均は 96 施設で、施設収容量があるので人口割合は適切でないが、人口千人当たり避難所数の平均は 2.5 施設である。

2. 日本の各政府の所与の民主政の特徴とその影響の一例

2.1. 全国データでの仮説についての分析

人々と政治行政との関係における民主主義の代表性と応答性に注目して、行政の自律的な裁量行為の自由度はどのように根拠づけられるのか。それを示そうとする本研究目的において、具体的な仮説は「国、広域自治体、基礎自治体などの領域規模の違いによって、行政の自律的な裁量の自由度が異なる」であった。しかし、行政の裁量の自由度を直接に検証するのは難しい。そのため、民主政の代表性と応答性から行政の自由裁量を捉えられる理論的な枠組みを構築するとともに、その枠組みでの民主主義の規模に基づくそれぞれの政府の民主政の特徴が政策展開に影響する具体例を示すことにした。その検証のための独立変数として地域特性による所与の政府民主政を測る尺度を考案し、それと消防団と避難所に関する指標の従属変数との相関分析を行っている。いずれの指標も国や都道府県のような広域的な政府にとっての関心事であり、市町村など基礎自治体での政策展開に関わりがあり、消防団や避難所の整備は地域特性としての人口と面積に関係があるだろう。したがって、そこには、スケールの異なる地域政府による政策展開への違いが表れると予想できるので、代表性の指標と応答性の指標による政府民主政尺度の独立変数の影響を見る従属変数として選んだ。独立変数である政府民主政の尺度での値を代表性指数と応答性指数とともに、本研究での分析対象の 1,785 の地域政府（国も一地域に立脚する政府として）として示したのが図 1 である。図 1 から尺度が、民主代表度の指標と民主応答度の指標の対抗関係においてその差の正方向での代表性と負方向での応答性を示すものとなっているのがわかる。概観すると、人口と面積の地域規模を民主代表性と民主応答性での所与の特徴に読みかえる尺度が、実体的な地域の特徴から代表型政府と応答型政府の所与の民主政の特徴を区別するものとなっている。

表 2 は、政府のカテゴリーによる所与の民主政の違いの詳細である。3 種類の政府民主政指標のなかでも、各政府カテゴリーでの民主政尺度に特に注目して比較すると、それぞれの政府カテゴリーの所与の民主政の特徴を知ることができる。分析結果を端的に言うと、国と都道府県のカテゴリーのように広域的な政府では、人口の

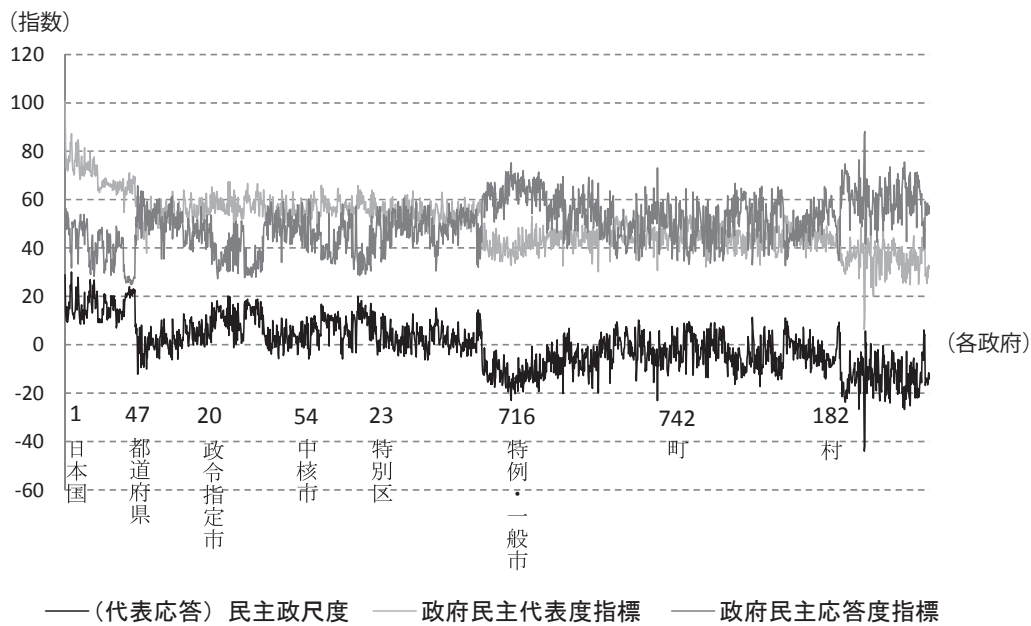


図1 政府民主政尺度の地域政府間比較

(出所) 筆者が作成。国の政府も含む 1785 の政府が分析対象である。

表2 全政府カテゴリーについての政府民主政の独立変数およびその従属変数の例との相関分析

日本国政府を含む カテゴリー ごとの計 1785 の 全政府データ	当該政府が代表する 人々の多さ 【地域人口総数、国 は全国平均値】	当該政府が応答する 地域の人々の重さ (地域密度) 【面積 / 地域人口、 国は全国平均値】	三種類の政府民主政指標（所与の民主政の特徴を 測る独立変数）			消防団政策と の相関係数
	代表性指数 上：平均値 下：標準偏差	応答性指数 上：平均値 下：標準偏差	民主政指標の 名称	各指標の偏差 指数の平均（国 は一つの値）	各指標の偏差 指数の標準偏 差	消防団実員数 との関連
日本国政府 (N =1)	213604.613 3071330.411	0.026166992 0.178808847	民主政尺度 代表度 応答度	28.88 100.70 47.52	0 0 0	(注 0.375) (注 0.642)
都道府県政府 (N =47)	2704143.511 2728692.686	0.004451924 0.003305504	民主政尺度 代表度 応答度	15.13 75.60 47.75	5.18 4.66 5.49	0.443
東京 23 区政府 (N =23)	403162.609 221777.637	0.000069183 0.000030997	民主政尺度 代表度 応答度	20.81 65.27 26.96	2.46 3.78 1.68	0.615 0.805
政令指定市政府 (N =20)	1374861.200 782051.900	0.000586087 0.000553956	民主政尺度 代表度 応答度	19.69 72.88 36.63	3.98 2.88 5.06	
中核市政府 (N =54)	383992.870 101320.022	0.001218738 0.001035648	民主政尺度 代表度 応答度	13.90 65.76 40.17	3.67 1.61 5.91	△ 0.595 0.685
一般市政府 (N =716)	81887.784 64832.700	0.005235669 0.007393776	民主政尺度 代表度 応答度	5.05 55.26 45.95	5.96 4.14 7.92	— — —
町政府 (N =742)	13765.088 9916.069	0.026615629 0.046076793	民主政尺度 代表度 応答度	△4.80 44.49 53.33	6.72 4.51 8.8	— — —
村政府 (N =182)	4086.912 5113.011	0.125929705 0.542227839	民主政尺度 代表度 応答度	△13.31 35.74 60.24	7.37 6.45 8.19	— — —

(出所) 筆者が作成。4 町を除外しての全国データと中部データの合成。一つしかない日本国政府の従属変数との相関は取れないので、ここでの注を付した係数は国と都道府県政府を合わせた時のものであり、都道府県政府の係数と比較することで、国での独立変数と従属変数との関係を、都道府県との違いから相対的に推測できる。記号△は、この変数の該当データのすべてを入手することが困難なので、今回の分析では除外した。ただし、その代替として、次に、消防庁の中部ブロック 7 県に限定して詳細な分析をしている。

大きさがもたらす代表度が代表型の特徴へと反映する。大都市を有する都道府県の代表度が比較的高いことからそのように言える。つまり、広域的な都道府県は国の政府ほどではないが、代表民主政の制約が強く、そこに自由裁量を生かした独自の政策展開の難しさが市町村のような基礎自治体よりもある。東京都の行政では一人ひとりの重さに配慮する自由裁量の可能性がさらに低くなることも注目される。しかしながら、一般的には、都道府県の行政は代表民主政の強い制約の中でも、国の行政に比べて政策展開での自由度があると言えるだろう。東京 23 区や政令指定市といった政府は、国の政府よりも代表型政府としての特徴は強くないが、都道府県よりもその特徴が強い。また、中核市や一般市では代表型の所与の特徴はより薄くなり、国、都道府県、政令指定市よりも行政の自由裁量の可能性は増す。さらに、町政府や村政府に至るにつれて、所与の応答型民主政の基盤の上にあり、自由裁量の可能性はますます拡大する。

それらの政府カテゴリーの間での所与の民主政の特徴の違いは、人口と面積からの地域特性を考えると予想されるところであり、本研究の尺度はその分析結果に違和感がないこと自体が規模と民主主義を知る尺度になっていると言える。さらには、本稿の尺度を用いることで、世界のなかでも代表型の特徴を持つ日本において、中核市が代表型と応答型の境にあることが示されるとともに、一般市、町村の政府が応答型の所与の民主政府と確認できることも尺度の有用性を示している。そこで、表 2 には、地域規模の所与の民主政の特徴が政策における民主政に影響する可能性を相関分析で見た結果をも示してある。都道府県や東京 23 区の地域規模からの政府民主政の特徴と消防団政策との相関関係（都道府県では有意ではないが 23 区では 0.615）が、代表度（0.443、0.805）に基づき、それは日本の国の政府での特徴に符合する。それに対して、中核市では応答度（0.685）ゆえに民主政尺度の消防団政策との相関関係が応答性方向（ Δ 0.595）へと表れることがわかる。つまり、日本における所与の民主政の代表型の傾向では、大規模の政府では代表性の制約が強い中でそこから逸脱する政策展開の自由が難しい一方で、比較的小さな規模の政府では応答性に基づく政策展開の基盤があると予想できる。もっとも、政策展開の例として用いた消防団関連政策の従属変数のデータ入手が、一般市と町村については困難であったため、規模の小さな自治体に注目する中部ブ

ロックを対象とした詳細な分析を次に行う。

2.2. 中部ブロックデータでの分析

消防組織における中部ブロックは、富山、石川、福井、岐阜、愛知、静岡、三重の 7 県である。全国の 1,785 政府の民主政指標の指数から中部ブロックの各政府の指数を抜き出すことで、全国と中部ブロックを共通の基盤で議論できる。本稿の分析で用いる従属変数を全国的に入手することが困難なため、全国と中部ブロックを併用して分析する。解釈においては、中核市の相関分析が両データでの分析結果をつなぐものとして注目する。なお、中部ブロックデータは、政令指定市および村の数が少ないので、ここで用いた尺度での有意な相関を得ることはできない。中部ブロック全体の政府民主政の特徴を示す図 2 は、先の図 1 の全国データの該当部分の特徴とさしたる違いがない。

全国データの傾向では、国、都道府県、政令指定市、東京 23 区が代表型の政府民主政の所与の特徴を持つものに対して、一般市、町村の応答型民主政との分水嶺に中核市があることが明らかになった。中部ブロックの分析では、消防団実員数、被雇用団員数、団員公務員数、団員報酬年額、さらには避難所数を従属変数とする。従属変数の内容に関しては、変数説明の章を参照されたい。分析結果の表 3 からは、中部ブロックにおいて代表型の特徴が政策の民主政に影響しているのが分かる。団員報酬額への民主政の反映が唯一の例外である。所与の応答性がある政府ほど年額報酬が高くなる傾向は他の政府カテゴリーでも確認でき、地方での団員不足の対応のために報酬の低い基礎自治体への増額を国が推奨するのを背景に、地方政府の自由裁量が見られるとの解釈もできる。団員報酬以外の消防団関連の従属変数では、中核市、一般市、町の順で応答型の特徴が政策の民主政に影響する傾向にあるのが分かる。また、避難所数に関しては政府民主政尺度への有意な影響は確認できないが、一般市政府では代表度の政策展開への反映が見られるのに対して、町政府では応答度が政策展開へと反映する違いが興味を引く。避難所増を地方政府が自由に行うには、一般市においては代表性の制約の下での応答性を理由とする自由裁量の可能性があるのに対して、町では応答性の制約の下での代表性を理由として避難所数を変更できる自由裁量の構造的な違いを指摘できる。

以上のように、地域規模の特性を民主代表性と民主応

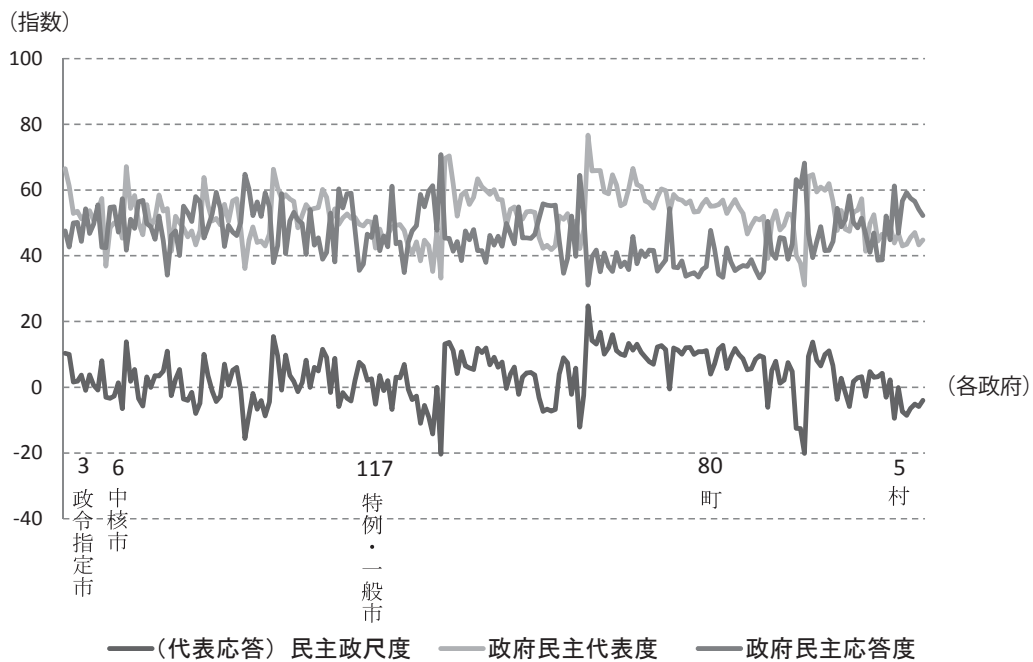


図2 政府民主政尺度の中部ブロック比較

(出所) 筆者が作成。中部ブロックは富山、石川、福井、岐阜、愛知、静岡、三重の7県である。211の政府が分析対象である。

表3 中部ブロックにおける政府民主政尺度との相関分析

	三種類の政府民主政指標の名称	消防団実員数	被雇用団員数	団員公務員数	団員報酬年額	避難所数
政令指定市、中核市、一般市、町村 N=211	民主政尺度	0.305	0.273		0.414	0.369
	代表度	0.576	0.570	0.325	0.273	0.584
	応答度				△0.456	
政令指定市 N=3	民主政尺度					
	代表度					
	応答度					
中核市 N=6	民主政尺度	△0.961	△0.974			
	代表度					
	応答度	0.946	0.922			
一般市 N=117	民主政尺度		△0.251		0.443	
	代表度	0.240			0.292	0.419
	応答度	0.460	0.474	0.321	△0.454	
町 N=80	民主政尺度	△0.385	△0.387	△0.292	0.402	
	代表度					
	応答度	0.523	0.526	0.378	△0.424	0.315
村 N=5	民主政尺度					
	代表度					
	応答度					

(出所) 筆者が作成。数値は相関係数のピアソンで有意水準1%、△はマイナス、Nは政府数を示す。各カテゴリー政府の代表性指数の平均(標準偏差)は、中部ブロック全政府で85,489.46(186,914.27)、政令指定市で1,266,202.33(892,729.06)、中核市で411,579.67(32,894.88)、一般市で87,769.68(66,608.25)、町で18,609.44(11,024.91)、村で2,476.8(1,278.91)である。応答性指数の平均(標準偏差)は、中部ブロック全政府で0.0081(0.0203)、政令指定市で0.00136(0.00106)、中核市で0.00139(0.00096)、一般市で0.00414(0.00612)、町で0.0102(0.0146)、村で0.0807(0.096)である。

答性へと結びつける政府民主政の尺度を用いて、日本の各政府の所与の民主政の特徴とその影響の一例を分析した結果は次のようにまとめられる。所与の民主政の特徴は政府が立脚する地域規模の実体から測ることができ、日本の政府の民主政は世界の国々に比べて比較的強い代表型政府を基盤とする。そのような日本国内での政府の民主政の違いには、比較的規模の大きな都道府県、政令指定市、東京 23 区では所与の代表型の民主政を政府基盤とする。そこでは、都道府県の民主代表度は国よりも弱く、さらに東京 23 区や政令指定市よりも弱い。これに対して、一般的に代表型の基盤が強い日本国において、一般市と町村での規模の民主政での応答型の所与の地域特性の基盤を見ることができる。それは、人々により近い政府の応答型民主政の根拠になるものである。さらに、所与の民主政の特徴の政策展開への影響を分析することで、規模の民主政の基盤上で、政策展開をどのように捉えられるかの示唆が得られ、日本の地方政府の応答型の基盤が政策の民主的な展開に影響する可能性を知ることができる。次章では、規模の民主主義を所与の地域特性の民主政の上にある民主政の制度と政策の民主政の三層構造から捉えて、行政の自由裁量がどのようにありうるかを議論することにする。

3. 政府民主政と行政の自由裁量の考察

3.1. 代表性と応答性の政府民主政に注目する行政の自由裁量の基盤

本研究での理論的基礎は、民主政府における所与の民主政、民主政の制度、政策の民主政の三層構造である。政府の政策がどのように民主的であるかはどのように民主的な制度であるかに左右され、その制度はどのよう

な所与の民主的な地域特性に立脚しているかによる。本稿では、それらの民主政の地域特性、制度、政策の基本となる民主主義を、民主代表性と民主応答性の二要素に分解し、地域規模における所与の政府民主政尺度を作成している。具体的には、地域政府による消防団員登録や避難所設置の防災政策は、二元代表制あるいは任命制（議院内閣制、または大統領制）のような民主政制度での中央地方関係に左右されながらも、人口と面積で構成する所与の民主政の地域特性の基盤に立脚すると考えている。そのうえで、政治行政の政府民主政の枠組みを、人々側からみた人々と政治行政の関係で示したのが図 3 である。人々は、政治において代表である政治家への代議代理関係の本人としての立場と、行政において行政官僚への委託代理関係での委託者としての立場を合わせ持つ。民主主義の政治の正統性は立脚する人々の多さの代表性を基盤とするのに対して、行政の合理性は立脚する人の重さの応答性を基盤とすると推測する。そのような捉え方は、代理者である政治での代表者もしくは行政での官僚の側から見れば、民主制選挙に基づく政治家は多くの人々からの代表性責任の制約の下にあり、官僚制組織での行政官は一人ひとりへの対応の応答性責任の制約の下にあるとの理解につながる。

そこでの行政の自由裁量は、応答性責任による官僚制の制約からの逸脱として理論的な説明が可能となる。それを示したのが図 4 である。ここでの行政の裁量は、一般的に言われる法規範のもとでの行政裁量ではなく、行政官の良心による裁量でもなく、行政機構が政治機構との関係で持つ構造的な裁量に注目している。本助成研究の前報告論文以来（図 4 の詳細については注 5 の論文）、裁量を制約からの逸脱と定義するが、決して例外的でネガティブなものと考えてるのではなく、むしろ多様性をも

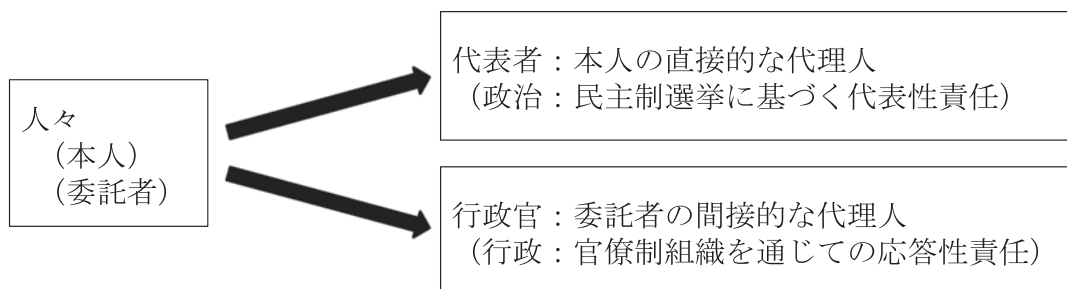


図 3 人々から政治行政の政府民主政を見る枠組み

（出所）村山皓が作成。詳しくは、注 5 の論文を参照されたい。

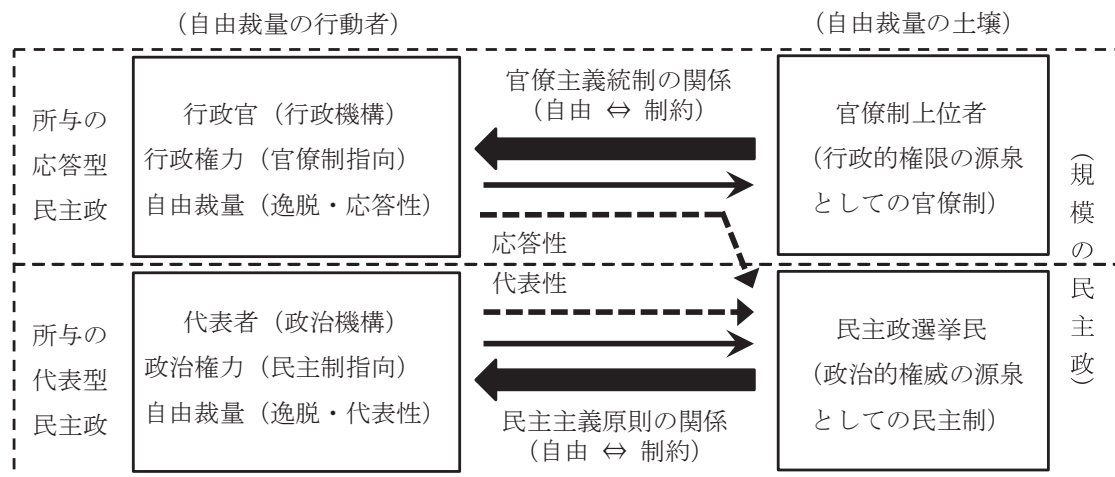


図4 所与の民主政の特徴の基盤の上での政治行政における自由裁量の構造図

（出所）村山皓が作成。詳しくは、注5の論文を参照されたい。そこには規模の民主政の部分はない。

たらず構造的にポジティブな結果につながるものと捉えている。図4における官僚制のもとで行政権力を担う行政官が、行政的権限の源泉としての官僚制指向の制約から逸脱する自由裁量は、その根拠が対置する代表性に関わる間接的な応答性に求められる構造を示している。人々に対する民主的な関係を直接に有さない行政官の自由裁量について考えにくいかもしれないが、二元代表制での首長の行政や行政訴訟などを視野に置くと、その構造が理解できるだろう。また、行政官の裁量の構造的な根拠として応答性が考えられるとするなら、政治の代表者の自由も選出されたことによる無制限ではないことを、この構造図から、政治機構の代表者である政治家が民主制選挙民からの代表性の制約から逸脱する自由裁量として理解できるだろう。図4の意義は、代表性と応答性が民主政での人々と政治行政の関係での「対（つ）いのバランス」をなしていることを前提として、そのような民主的政治行政過程での代表性と応答性の関係が、所与の規模の民主政の代表型と応答型の特徴の基盤にあることである。それが図4の点線で囲んだ部分である。そこでは、自由裁量の根拠となる代表性と応答性は、まずは、政府が立脚する地域の所与の規模による条件としてあり、そこからその政府の制度のありようを経由して、地域の政策の多様性をもたらす自由裁量へとつながる。

日本では一般的に所与の代表型民主政の特徴があり、規模の大きな政府ほど代表性の条件が強く、その下での官僚制の制約へ応答型民主政を基盤とする行政官の自

由裁量の余地は少ない。しかし、町村においては応答型民主政の基盤があるゆえに行政の自由裁量の可能性は増すと結論づけることができる。図4の構造図における応答性の点線矢印がそれにあたる。政府民主政尺度と消防団などの防災政策に関連する変数との相関分析で、町村政府の規模の民主政の特徴が政策展開での行政の自由裁量につながる様子が見え、中核市でも同様の傾向がうかがえるところに表れる。政府民主政における代表度と応答度のバランスが代表型政府と応答型政府の特徴を呈するのは、所与の民主政、民主政の制度、政策の民主政の三層構造のそれぞれにおいてである。日本国政府は、世界の中では代表型の所与の規模による民主政の特徴に立脚している。その上にあって政治と行政の関係は議院内閣制の制度により間接的ではあるが代表型の色彩が濃いと言えよう。そのように代表型民主政での国の行政の自由裁量の可能性は構造的に低く、応答性を根拠とする政策展開での自由裁量の余地も少ないだろう。だからこそ、中央地方関係での応答性を基盤とする地方政府の行政の自由裁量が注目される。首長の二元代表制は選挙を基盤にするとは、行政の応答型へのバランスの制度として構造的に捉えられるかもしれない。民主政の公共政策は人々と政治行政の関係の下で実現へと向かう。その政治行政過程の構造は社会システムを基盤とし、政治システムに基づく政策システムとして機能する。政府民主政はそれらの各システムでの代表性と応答性のバランスの特徴を示す。社会システムの民主政は所与の社会的要因に注目する社会学に関わり、政治システ

ムでの民主政は政治制度に注目するいわば政治学と関係が深く、政策システムでの政策過程への注目はいわば政策科学に関わる。そのようなそれぞれのシステムでの行政の自由裁量は代表性と応答性の民主政から議論できるが、社会システムでの規模の地域特性による所与の民主政を主眼として、政策システムにおける防災政策の一例での民主政をも本稿で検討した。図4は本助成研究でのカンボジアの政治システムにおける代表性と応答性を、日本の政治システムと比較研究するなかで構築した構造図である。民主的選挙が導入されたカンボジアの地方選挙で選ばれたコミューンの評議員は、政治的代表者であると同時に行政官としての役割をも担っている。代表性と応答性を合わせ持つ中で地方での自由裁量の可能性は、強力な中央主導の政治システムの下で進行している。そこでの理解に、カンボジアの所与の政府民主政が応答型（表1の日本の6.8に対してカンボジアの△3.1）の条件であるとの本稿の知見が加わることは、新たな議論をもたらすかもしれない。

3.2. 日本の所与の政府民主政の政府カテゴリーでの違い

改めて言うと、本研究の当初の検証仮説は、「国、広域自治体、基礎自治体などの領域規模の違いによって、行政の自律的な裁量の自由度が異なる」であった。実際、

行政裁量の自由度の違いを直接に検証するのは難しいが、「地域規模」による民主政の「所与」の特徴を明らかにすることで、当該地域に立脚する政府には地域特性による民主政の基盤があり、その基盤での自由のあり方を理論的に捉えられると考えた。そのため、地域の規模による民主政の特徴を代表性と応答性に注目して操作的に概念化し、人口と面積の情報をを用いて政府民主政の尺度を作成した。この尺度は単なる属性の規模を政府民主政の概念の指標として操作的に概念化するものである。それによって、日本の国、都道府県、政令指定市・中核市・東京23区、一般市・町村の政府カテゴリーで異なる所与の政府民主政の特徴があることを示し、政策展開への影響を例示することで、政府民主政尺度が公共政策で意義を持ちうることを検証した。先の表1と表2の分析結果での政府民主政の所与の特徴の違いを地図で視覚的に示したのが、図5、図6、図7である。図5の国と都道府県の政府民主政尺度からは、いずれのカテゴリーの政府も代表型であるが、東京都以外の府県での所与の民主政は国の政府よりも代表度は低く、都道府県の代表度にはそれぞれに違いがあるのが分かる。国と都道府県のカテゴリーのように広域的な政府では、人口の大きさがもたらす規模の代表度が民主政の代表型の特徴へと反映する。それは、大都市を有する都道府県の代



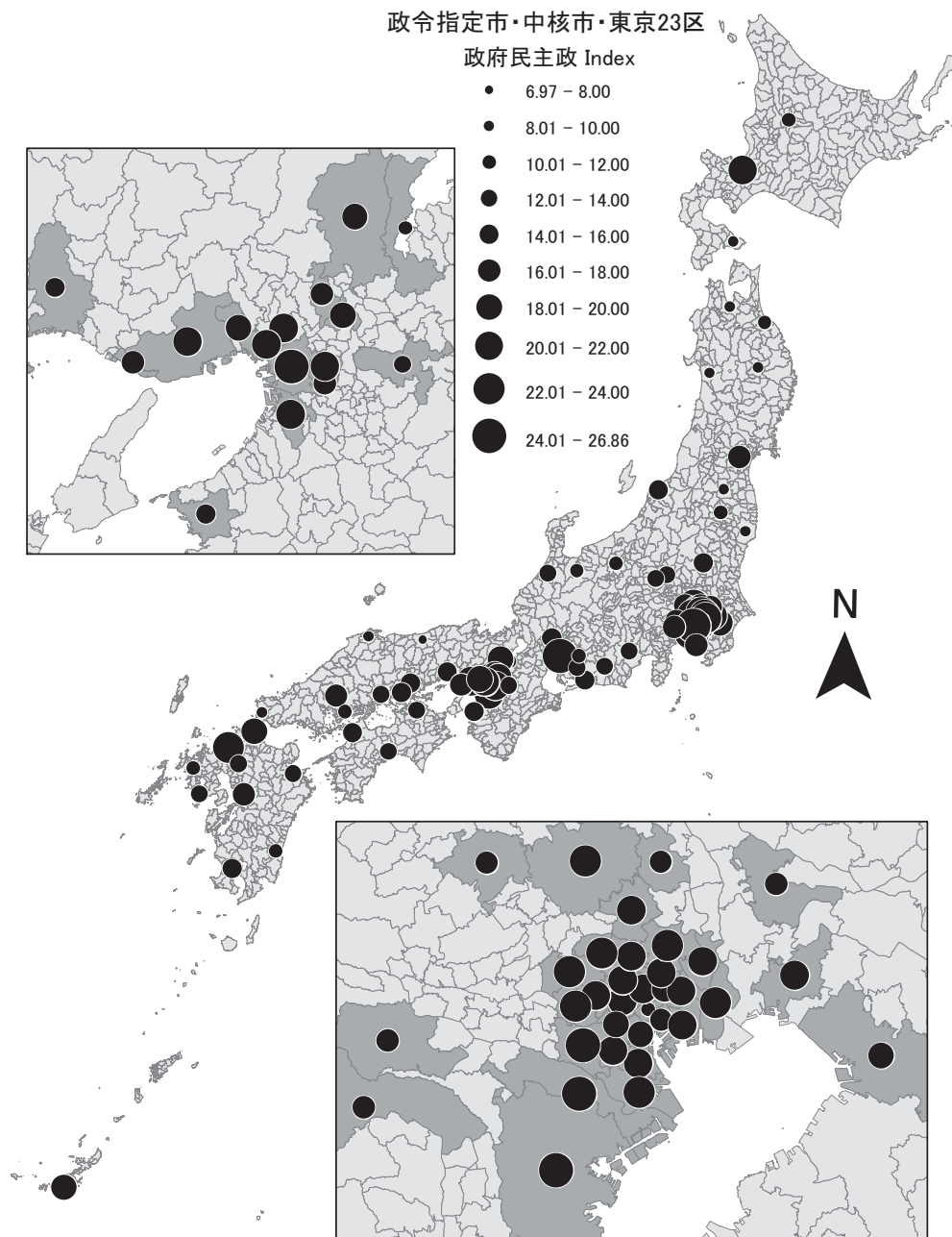


図6 政令指定市・中核市・東京23区の政府民主政尺度

(出所) 村山徹が作成。数値は図1の(代表応答)民主政尺度値である。

表度が比較的高いことから言える。つまり、市町村のような基礎自治体ではなく広域的な都道府県の政府は代表民主政の制約があり、国(尺度値28.88)ほどではないが自由裁量を生かした独自の政策展開の難しさがある。東京都では国よりも代表民主政(尺度値30.10)の強い制約があり、都政には一人ひとりの重さに配慮する自由裁量の可能性がさらに低くなる(国の応答度値47.52に対して東京都の応答度値31.86)ことも注目される。しかしながら、都道府県全体としての行政は、代表

民主政の強い制約の中でも政策展開での自由裁量の可能性はある。それは本稿の尺度が地域人口であることから当然のように思われるかもしれないが、東京都の例も示すように地域特性からの所与の特徴として根拠づけられるところに、代表性と応答性のバランスでの相対的な特徴についての理論的な根拠を与えるとともに、基礎自治体の町村でもそのバランスは違った特徴を示す。

図6が示すように、基礎自治体ではあるが政令指定市・中核市・東京23区のカテゴリーでは、政令指定市の政

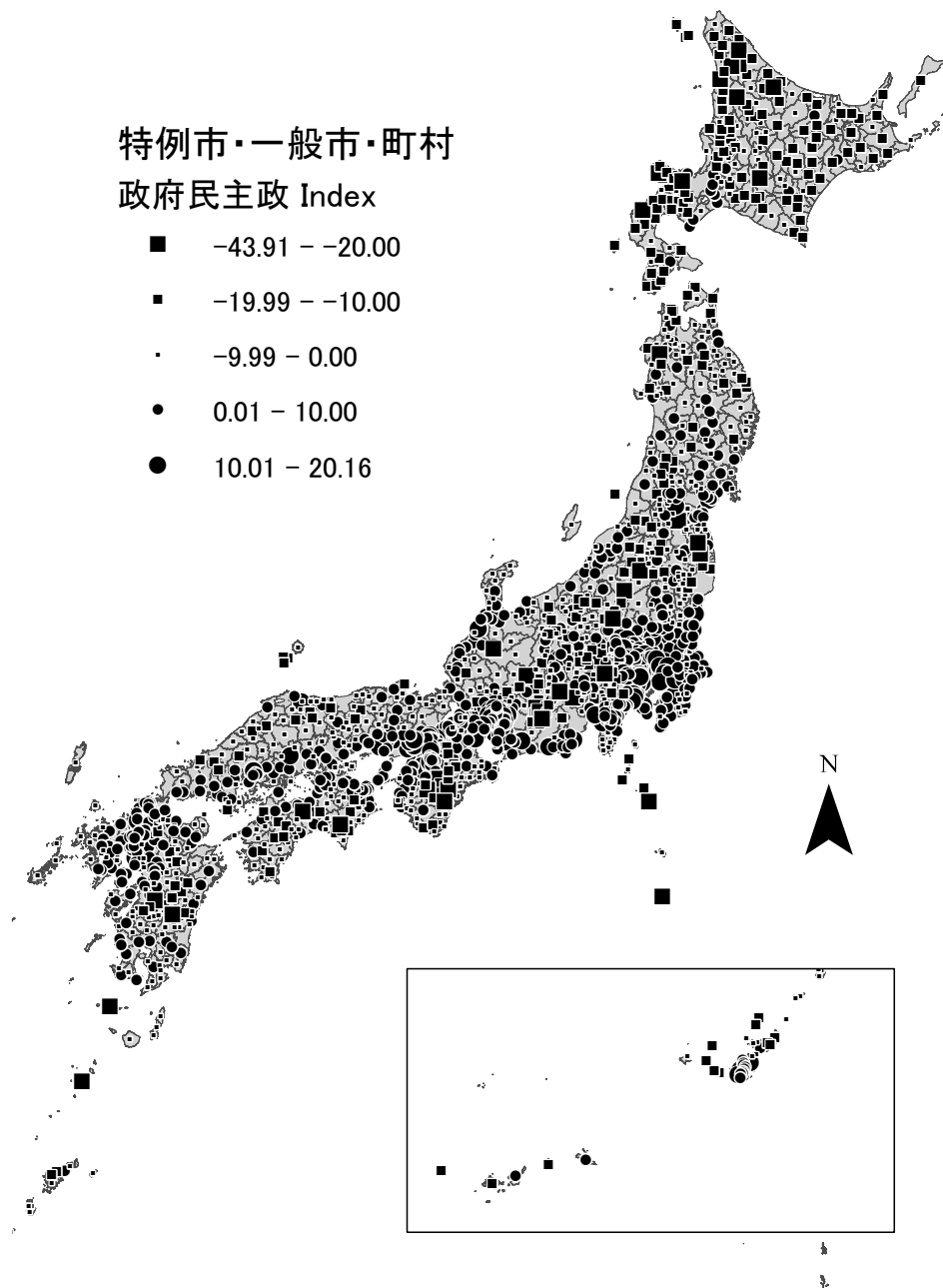


図7 一般市・町村の政府民主政尺度

（出所）村山徹が作成。数値は図1の（代表応答）民主政尺度値である。

府では政府民主政尺度において、一般的に都道府県の政府よりもさらに代表型政府であるのが分かる。その所与の政府民主政の特徴は、東京23区にも見られる。中核市政府になると都道府県政府と比較して、代表型がより強いものと弱いものが出てくる。それらの違いは、政府民主政尺度が人口の多寡に直結しているのではないことを示しており、地域政府での一人ひとりの重さを捉えようとする人口密度の逆数である応答性の指標による特徴も反映している。図7での特例市を含む一般市、町村

の政府のカテゴリーでは、そのような応答性での特徴がさらに強くなる。■が応答型で●が代表型でいずれもそのサイズが大きいほうがその度合いが強いことを表す。応答型の度合いがかなり目立つが、図中に見られる多様性は各政府での所与の民主政の地域特性が異なり、所与の条件のもとでの行政の政策展開での自由裁量がさまざまでありうることを示唆する。以上の日本の国、都道府県、政令指定市・中核市・東京23区、一般市・町村の政府カテゴリーで異なる所与の政府民主政の特徴は、日本で

の各政府が代表民主政型を基礎としつつ、国や東京都あるいは広域的な政府もしくは比較的大きな市で代表型の民主政基盤が強いが、一般市、町になるにつれて応答型の民主政基盤も増えて、離島なども含む特別な条件下の村でも応答型の民主政基盤が所与の特徴として捉えられる。

日本の国、都道府県、政令指定市、東京 23 区、中核市、一般市、町村のカテゴリーの政府の民主政の特徴を、所与の地域規模がもたらす代表性と応答性のバランスを表す政府民主政尺度によって明らかにできることを示した。同時に、民主政の代表性と応答性の対抗関係の基盤が、行政の自由裁量を根拠づける構造について理論的に示した。行政裁量の自由度の違いを直接に検証するのは難しいが、日本国内のさまざまな政府カテゴリーで立脚する地域規模による所与の民主政の特徴の違いにより、行政の自由裁量のあり方が異なりうることを示した。今回の学術助成研究課題「民主主義の規模と行政の自由裁量」の当初に想定したように、行政の自由裁量には、都道府県政府が国の政府よりも裁量行使の可能性がある半面、基礎自治体よりも裁量行使の可能性が少ないことを代表性民主主義と応答性民主主義の対（つひ）の構造から説明できることをおおむね示せたと思う。

おわりに

人口規模と民主主義の可能性については多くの議論がなされてきており、人口以外の規模の諸次元、例えば地域規模や人口密度はもとより、さらには社会経済的特性までもが民主政の基盤として注目されることもある¹⁷。規模と民主政の問題をそのような領域的な実体としての規模の次元に注目しつつも、地域人口や地域密度（地域面積に注目する人口密度の逆数）をその実体にとどめることなく、民主政の要素である代表性と応答性の指標として概念化するところに、本研究の独創性がある。それは、小さな規模での人々の関与のみではなく大きな規模での様々な社会問題に対する公共政策を担う現代の政府にとって、地域規模がもたらすそこでの政府の民主政への今日的な意味を新たに検討するものである。そのために、代表性と応答性についての所与の地域特性が、国や中間自治体や基礎自治体などでの政府の特徴として捉えられる尺度の作成を試みた。人口と面積から成る代表性と応答性の指標によって政府民主政の尺

度化が可能との着想に至ったのは、政治学と地理学の異なる学問領域が、政策システムや地域防災などといった公共政策の個別テーマに基づき融合したことがきっかけである。民主政の特徴は、その政府が立脚する所与の地域特性がもたらす代表性と応答性のバランスの違いから、代表型政府と応答型政府へと区別できると考えた。それを測る政府民主政尺度を作成し、それによって政策展開における自由裁量の基盤を明らかにできた。

行政の自由裁量は、所与の民主政の特徴で異なる基盤の上にある。中間自治体は、国よりも代表性の制約は低く、基礎自治体の応答性からの制約よりも低くて、自由裁量の可能性が高い所与の民主政基盤を持っている。その上での民主政の制度と政策の民主政がどのようなかが行政の自由裁量の質を左右するだろう。所与の規模の民主政を基礎として、その基礎に沿った自由裁量を追求するとともに、そこでの制度の有り方を問いつつ、民主的な政策展開に結び付けるための制約からの逸脱としての自由裁量の質を高めることが求められる。ここでの質の高い自由裁量とは、制約からの逸脱としての自由裁量が政策展開でのネガティブで例外的な行為となるのではなく、政策展開の多様性をもたらポジティブな行為と捉えられるものである。そのための根拠となる理論構造と分析尺度を提起したのが本研究の意図とも言える。本稿の研究は、規模を民主主義の可能性への人々の有効な参加のための「要件」にとどめるのではなく、どのような地域規模であるかは、そこに立脚する政府の代表性と応答性のバランスを規定する基盤となる政府民主政の所与の「条件」としてしている。所与の条件であってこそ、基盤からの逸脱として、所与の代表性に対して応答性の理由のある自由裁量もしくは所与の応答性に対して代表性の理由のある自由裁量なのか、それとも、理論的な根拠はなく必要性からの例外的な自由裁量なのかを判別できる。地域規模による代表性と応答性についての所与の民主政の特徴は、自由裁量を理論的もしくは実証的に検討する手がかりとなる。本助成研究の成果の一部と言うなら、中央地方関係での特に地方の行政の自由裁量から民主的な制度や政策を、地域規模の特性をも視野において考えることは、たとえば本稿でもふれたカンボジアやノルウェーの民主的な制度改革などにおける具体的な民主政のシステムの設計に有益だろう。それはひるがえって、自由裁量の視角から日本の民主政を改めて考えることにつながる。

注

- ¹ 上子秋生は立命館大学政策科学部教授、村山皓は立命館大学名誉教授、野田遊は同志社大学政策学部教授（2017年度まで愛知大学地域政策学部教授）、村山徹は愛知大学三遠南信地域連携研究センター助教である。
- ² 野田遊「政府規模と府県政参加」会計検査院『会計検査研究』第45号、2012年、130頁－131頁。
- ³ ロバート・ダール&エドワード・タフティ著、内山秀夫訳『規模とデモクラシー』慶応通信、1979年、33頁－36頁。
- ⁴ 政治意識調査の世界的なデータバンクであるミシガン大学ICPSRのアメリカ大統領選挙調査で、政治不信や政治疎外に関わる質問として長年にわたり使われている質問項目である。その詳細は、村山皓『日本の民主政の文化的特徴』晃洋書房、2003年、23頁－26頁。
- ⁵ 村山皓「政治行政過程での政策形成と政策実施における自由裁量—カンボジアの基礎自治体の選挙で選ばれた評議員の立ち位置を手がかりに—」立命館大学『政策科学』25巻2号、2018年、30頁－32頁。これは本助成研究の前回報告書の一部である。
- ⁶ 村山徹『災害と安全の情報—日本の災害対応の展開と災害情報の質的転換—』晃洋書房、2018年、90頁－99頁。
- ⁷ 上子秋生はインドネシア、パレンバンで行われたインドネシア国立スリウィジャヤ大学、マレーシア国立大学共催のセミナー「Humanities in Digital Age」（2018年）において本研究成果の情報発信を行っている。村山皓も韓国地方行政研究院の研究会（2018年）において本研究成果の説明を行っている。
- ⁸ 前掲、ダール『規模とデモクラシー』1－2頁。
- ⁹ ここで取り上げた国は、竹下譲監修『政界の地方自治制度』イマジン出版2002年に取りあげられているものを中心に、社会主義国や発展途上国をも含めている。
- ¹⁰ ノルウェーの基礎自治体のコムーネについては、Japan Local Government Centre 報告書「ノルウェーにおける基礎自治体改革」2015年、1頁（<http://www.jlgc.org.uk/jp/>、最終アクセス：2018年7月3日）。
- ¹¹ 大阪市と堺市は機能別消防団として「災害活動支援隊」を設けている。災害活動支援隊は市消防局の消防職員OBで構成されており、大規模災害発生時における特定活動のみ参加する消防団員である。平成29年4月現在、大阪市内で675人、堺市では59人が災害活動支援隊の任に就いている。
- ¹² 「消防力の整備指針」第36条（<http://www.fdma.go.jp/concern/law/kokuji/hen51/51010000070.htm>、最終アクセス：2018年6月26日）の人員総数の規定において、ここに示した業務の円滑な遂行に必要な人数を定員とするよう定められている。
- ¹³ 被雇用者団員比率の上昇を抑えるため、国は女性や学生の消防団への参画を促進している。具体的な対策として「学生消防団活動認証制度」を運用しており、平成29年4月現在で

導入市町村が189、導入予定市町村も50ある。一方、被雇用者消防団員の活動環境改善のため「消防団協力事業所表示制度」を運用しており、導入市町村は1,283、表示証交付事業所数は14,394にのぼる。

- ¹⁴ 総務省消防庁「あなたの街の消防団」（<http://www.fdma.go.jp/syobodan/index.html>、最終アクセス：2018年6月26日）。
- ¹⁵ 「愛知県地域防災計画付属資料（平成29年修正）」を参照。
- ¹⁶ 国土数値情報ダウンロードサービス（<http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/index.html>、最終アクセス：2018年6月26日）から地理空間データを入手し、ESRI社のArcMapの空間検索機能を用いて市区町村別避難所数を算出した。
- ¹⁷ 前掲、ダール『規模とデモクラシー』28－33頁。

