

令和 2 年 6 月 12 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03506

研究課題名（和文）民主主義の規模と行政の自律的裁量

研究課題名（英文）Scale of Democracy and Discretion of Executive Branch

研究代表者

上子 秋生（KAMIKO, AKIO）

立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号：70378503

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：政策過程において政治と行政を担う代表者と行政官の自由裁量について、その双方を担うカンボジアの評議員の意識の分析から、政策決定の政治でのフリーハンドと政策実施の行政でのフリーハンドとの構造的な違いを示した。また、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及び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などの分析により、日本における中央、地方の政府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。

研究成果の学術的意義や社会的意義

民主主義は代表者を通じて人々の意見を実現する代表性と国民、住民から表明された意見への応答を通じて人々の意見を実現する応答性をその要素として持つ。これらの要素の影響の大きさが、一つの政府の人口の規模の大きさと人口密度の逆数であり、一人当たりの面積の大きさを示す地域密度と関連することを示すことにより、我が国における政府の制度の在り方、また、そこにおける行政の自由裁量の在り方を考える縁を提供した。

研究成果の概要（英文）：This research showed the structural difference between freehand in policy decisions by the politicians and freehand in policy implementation by bureaucrats. Also, through analysis of dependent variables on government democracy scale, including those related to volunteer fire brigades, it showed that the scale of government democracy, which shows the balance between representativeness and responsiveness, can explain the features of national and local governments in Japan. At the same time, it theoretically showed the structure where the balance between representativeness and responsiveness supports discretion by executive branch.

研究分野：行政学

キーワード：民主主義 政府規模

## 1. 研究開始当初の背景

「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。」

行政は政治の枠内で行動すべきとして、行政の統制が注目されることが多いが、我が国の実態では、行政が政治の統制下で行動しない時もあり、自律的裁量が不可欠な時さえある。殊に、中央より地方の行政においてその必要は大きい。しかし、官僚制の集団作業における階統型組織のどこでどのような行政裁量、もしくは越権行為がありうるかを、先行研究が明確にできてきたわけではなかった。

一般的には行政は政治の定める枠内で行動すべきものであり、行政での努力の多くは、行政を統制するのに費やされている。しかし、我が国の行政の実態は、行政が必ずしも政治の統制下でのみ行動しているとは限らず、越権にもつながりかねない行政の裁量行為の事案も見られる。もちろん、中央政府であれば、政令、省令、告示等への委任等、地方政府であれば、規則、告示等への委任等、法令の枠内で行政に判断が任される場合や、行政の責任において行われる強制力を持たない行政指導など、従来から行政の裁量の幅の問題などは整理されてきている。しかしながら、予期される規模を超える災害、新しい疾病等への緊急の対応を要請される事態での予算の予備費流用の可能性や、地方においては中央政府の法令枠内に止まる限り、行政が政治の統制を受けない分野が存在するのではないかと思える場面もある。それらの多様な行政の行動を広く自律的自由裁量と捉えるなら、そのような行政の自律的な裁量行為の自由度がどのように根拠づけられるのかは、現在明確にされているとは言いがたい。日本の行政に関心を持つ海外の発展途上国がある中で、日本の行政裁量の特徴を理論的、実証的に明らかにするのは急務であった。

## 2. 研究の目的

本研究の研究目的は、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角から明らかにすることである。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り、このための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。

## 3. 研究の方法

研究の方向としては、概ね2つの方向を挙げることができる。

一つは、カンボジアの基礎自治体であるサンガット及びコミュニティにおいては、直接選挙で選ばれた評議員が代表者と行政官の役割を兼ねて、直接に住民に対して政策実施を行っているが、このカンボジアのコミュニティ・サンガットの評議員の立ち位置を、彼らのフリーハンドに注目して捉えようと試みたものである。評議員で構成される評議会は法律で最小の地方自治体とされており、選挙で選ばれる評議員は行政官であると同時にいわば議員でもある。彼らへのアンケート調査から、自由裁量に関わる意識を分析することで、政治行政を担う者の自由裁量を政治と行政のそれぞれを担う行動者の違いから見るだけでなく、政策形成でのフリーハンドと政治実施でのフリーハンドとの構造的な違いから検討した。

もう一つは、地域規模がもたらす所与の民主政の特徴を捉えるために、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を一つの尺度で表す政府民主政尺度を新たに作成しようというものである。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高く応答度が高い応答型民主政府を指す。

具体的には、平成28年度においては、日本との比較の対象とするカンボジアについては、平成28年7月から8月にかけて現地での調査を行った。その内容としては、同国におけるもっとも小さな地方公共団体であり、その議員を住民の選挙で選ぶ最少の民主主義の単位であるコミュニティに焦点を当て、コンポンチャム及びカンダルの2つの州において、現地調査を行った。

また、民主主義を測る尺度とともに、民主主義を実現するための政策主体の範囲を検討した。俎上に上る尺度としては、投票率のほか、民主的な判断をくだすための政策情報の多さを示すものとして、情報公開の程度や市民参加のための懇談会の開催回数、民主的な運営がなされていることを市民が感じた結果としての市民満足度などがあげられる。

また、行政の自由裁量を検討する前提として、行政の応答性の基礎となる政策の地域要因を、行政区画を超えた連携に注目してその実状を調査した。一つは、三河、遠州、南信州にまたがる三遠南信の広域連携について、観光、シルバー人材、医療政策を中心に、もう一つは、以前に首都機能移転の議論もあったいわゆる畿央の広域地域について、伊賀市、亀山市および三重県庁の広域的な政策展開をリサーチした。具体的には、平成28年度は、愛知県、静岡県、長野県の県境域である三遠南信地域を事例とし、地方政府や広域連携組織におけるヒアリングや基

礎資料の入手に着手した。くわえて、広域自治体や基礎自治体における行政の自律的裁量的一端を理解するため、三重県庁と県内自治体関係者にヒアリング調査を実施した。三遠南信地域においては、周辺の関係アクターである一部事務組合や広域連合、公益法人などに対して、基礎自治体による政策実現に関連する取組に関して調査した。

平成 29 年度において実施した研究活動の内、最も大きなものは、平成 29 年 8 月 27 日から 9 月 2 日にかけて、カンボジア王国のカンポン・トム州、カンポン・チャム州及びシエム・リアップ州において、それぞれ 2 つのコミューン、サンガット（カンボジアにおける地方自治の基礎となる最少単位の地方自治体）において実施した、これらコミューン、サンガットの評議員（公選の議員であり、同時に行政の担い手としての実施部門を兼ねる）に対するアンケート調査の実施である。カンボジアにおけるこの種の調査は、アンケート或いはインタビューといった調査に対する慣れがなく、調査への協力の確保が困難であるとともに、調査対象となる議員の氏名、住所等が公表されておらず、そもそも、調査対象が把握できないという困難が存在し、また、英語等の外国語がほとんど通用しないことから、クメール語に頼らざるを得ず、これへの翻訳の正確性の確保にも難しさが存在する。本件調査については、上子がこれまでのカンボジアでの JICA の地方分権への協力プロジェクトに係わった経緯から、カンボジア内務省の協力を得て、十分な調査結果を得ることができた。また、JICA 案件にも関わり、調査内容を十分に理解する現地プノンペン大学 Rosa 講師の協力を得ることにより、言語上の問題をクリアした。

本件調査は主に村山（皓）により立案され、カンボジア王国政府内務省の協力を得て、そこから入手した情報を利用して、調査対象の選定を行い、現地の調査業務支援を行う会社に現地語（クメール語）へ翻訳の上、内務省よりの協力依頼とともに郵送した。その後、村山（皓）上子が現地に赴き、調査対象の一部に対するヒアリングを行いつつ回収作業を行った。

平成 30 年度の主な研究活動としては、10 月後半にカンボジアでの現地調査を実施した。これは、前回の平成 29 年 7 月 28 日～8 月 4 日のカンボジアでの調査において、注目すべき対象と知ったシエムリアップ州のイアン・コンミュンに関し、2018 年 7 月にカンボジアで実施された総選挙の選挙後の評議員の動向と地方自治体の行政での変化を確認するものであった。加えて、まとめの年度として、政府民主政尺度の作成に関する理論的考察と我が国のデータ、殊に、中部ブロックにおける消防団及び避難所に関するデータによるその尺度の検証を行い最終的な結論の取りまとめを行った。

#### 4. 研究成果

まず、カンボジアの評議員の意識調査による成果が挙げられる。代表者と行政官の役割を兼ねて、直接に住民に対して政策実施を行っているカンボジアのコミューン・サンガットの評議員の立ち位置を、彼らのフリーハンドに注目して捉えようと試みたものである。評議員で構成される評議会は法律で最小の地方自治体とされているコミューン及びサンガットに置かれている。選挙で選ばれる評議員は行政官であると同時にいわば議員でもある。彼らへのアンケート調査から、自由裁量に関わる意識を分析することで、政治行政を担う者の自由裁量を政治と行政のそれぞれを担う行動者の違いから見るだけではなく、政策形成でのフリーハンドと政治実施でのフリーハンドとの構造的な違いから検討したものである。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』第 25 巻第 2 号）において、政策過程において政治と行政を担う代表者と行政官の自由裁量について、その双方を担うカンボジアの評議員の意識の分析から、政策決定の政治でのフリーハンドと政策実施の行政でのフリーハンドとの構造的な違いを示した。代表性の直接的な責任ゆえに、行政における官僚制での制約からの逸脱の自由裁量として、政策実施についてのフリーハンドは使われる。一方、応答性の間接的な責任ゆえに、政治における民主制での制約からの逸脱の自由裁量として、政策決定についてのフリーハンドは使われることを示した。

これらを踏まえて、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」（立命館大学『政策科学』第 26 巻第 2 号）において、本研究の成果をまとめた。これは、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）の所与の地域規模の尺度で、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この尺度は、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カンボジアに関する調査研究において示したものである。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。この尺度と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などの分析により、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。また、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(ついで)の構造から説明できることを示した。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計12件（うち査読付論文 3件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 村山 皓・村山 徹	4. 巻 26巻1号
2. 論文標題 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	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 立命館大学『政策科学』	6. 最初と最後の頁 59～75
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Akio KAMIKO	4. 巻 26巻2号
2. 論文標題 Decline in the Use of Election System in Japan's Local Administration and Small Shift of Power to the Executive Branch	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館大学『政策科学』	6. 最初と最後の頁 1～11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 減災政策の進展にみる災害対応ネットワークの構築とその特徴	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 愛知大学三遠南信地域連携研究センター「越境地域政策研究論集」	6. 最初と最後の頁 263～280
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Akio KAMIKO	4. 巻 25巻3号
2. 論文標題 Did Recent Amalgamations of Local Governments Change the Scale of Democracy?	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 立命館大学『政策科学』	6. 最初と最後の頁 209-222
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Yu Noda	4. 巻 43(5)
2. 論文標題 Trust in the Leadership of Governors and Participatory Governance in Tokyo Metropolitan government	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 Local Government Studies	6. 最初と最後の頁 776-797
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) <a href="https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1333428">https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1333428</a>	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 村山 皓	4. 巻 25巻2号
2. 論文標題 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、2018議員の立ち位置をてがかりに	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 立命館大学 『政策科学』	6. 最初と最後の頁 27-44
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村山徹	4. 巻 7巻1号
2. 論文標題 計画・実施にみる三遠南信地域の連携と自律	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 愛知大学地域政策学センター 『地域政策学ジャーナル』	6. 最初と最後の頁 23-38
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 Yu Noda	4. 巻 39(1)
2. 論文標題 Forms and effects of Share Services: an assessment of local government arrangement in Japan	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 Asia Pacific Journal of Public Administration	6. 最初と最後の頁 39-50
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 野田 遊	4. 巻 16
2. 論文標題 公務員の対応、サービスの業績、市民の満足度	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 『公共政策研究』	6. 最初と最後の頁 33-45
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村山 皓	4. 巻 24-2
2. 論文標題 公共政策を知るための一般理論－政策文化と政策価値と政策発展に注目する公共的な政策システム	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 立命館大学『政策科学』	6. 最初と最後の頁 15-28
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村山 徹	4. 巻 650
2. 論文標題 地方公共団体のシティプロモーションと広域連携	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 『立命館文學』	6. 最初と最後の頁 208-223
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Akio KAMIKO	4. 巻 27-2
2. 論文標題 Decentralisation: How should important Figures in a Local Government be Chosen?	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 立命館大学『政策科学』	6. 最初と最後の頁 1-13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計14件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 6件）

1. 発表者名 Akio KAMIKO
2. 発表標題 Reinforcing Responsiveness of Public Administration
3. 学会等名 Asian Group of Public Administration 2018 Conference (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 野田 遊
2. 発表標題 行政サービスの削減ニーズと自治体の行政体制の再編
3. 学会等名 2018年度第4回政策学会セミナー(同志社大学)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 村山 徹、駒木 伸比古
2. 発表標題 地理学の知見を活かした政策情報データベース作成の試み
3. 学会等名 日本地理学会2018秋季学術大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 村山 徹
2. 発表標題 避難行動と減災に資する人的つながりの地域特性
3. 学会等名 日本地理学会2019春季学術大会
4. 発表年 2019年



1. 発表者名 Kamiko A.
2. 発表標題 Occasions where non-elected officials can exert leadership in Japan
3. 学会等名 "Governance Capacity in International Perspectives" hosted by Graduate School of Public Administration, Seoul National University & Brain KOREA 21 PLUS (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Kamiko A.
2. 発表標題 Changes in time of the Scale of Democracy 2017/09/13
3. 学会等名 2017 EROPA (Eastern Regional Organization of Public Administration) Conference (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Murayama, T.
2. 発表標題 Municipal collaboration of disaster management policy according to the disaster agreement between local governments in Japan
3. 学会等名 Governance Capacity in International Perspectives (於：立命館大学) (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 村山徹
2. 発表標題 災害・消防応援協定ネットワークにみる防災政策連携の地域構造
3. 学会等名 愛知大学三遠南信地域連携研究センター2017年度越境地域政策研究フォーラム (於：愛知大学)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Akio Kamiko
2. 発表標題 Officials' Conduct and People's Trust
3. 学会等名 2016 International Conference, Eastern Regional Organization for Public Administration (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 Akio Kamiko
2. 発表標題 How to Bolster Ethical Standard of Permanent Public Officials
3. 学会等名 2016 HIPIIS International Conference "The Role of Social Sciences in the Global Competition" (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 野田遊
2. 発表標題 自治体のシェアードサービスの効率性と民主性
3. 学会等名 日本公共政策学会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Yu Noda
2. 発表標題 Testing the Financial Effects of Shared Services in Japanese Local Governments: An Empirical Analysis of Expenditure by the Japanese Partial Service Association
3. 学会等名 2016 International Conference, Eastern Regional Organization for Public Administration
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 Yu Noda
2. 発表標題 Public Official's Attitude and Citizen Satisfaction
3. 学会等名 2016 Korean Association for Public Administration International Conference
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 Akio Kamiko
2. 発表標題 Decentralisation: How should Important Figures in a Local Government Be Chosen?
3. 学会等名 Asian Association of Public Administration
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 村山徹	4. 発行年 2018年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 207
3. 書名 災害と安全の情報	

1. 著者名 村山徹ほか	4. 発行年 2017年
2. 出版社 愛知大学三遠南信地域連携研究センター	5. 総ページ数 90
3. 書名 三遠南信のすがた	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

## 6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	野田 遊  (Noda Yu)  (20552839)	同志社大学・政策学部・教授    (34310)	
研究分担者	村山 皓  (Murayama Hiroshi)  (50230016)	立命館大学・政策科学部・授業担当講師    (34315)	
研究分担者	村山 徹  (Murayama Toru)  (80706862)	名古屋経済大学・公私立大学の部局等・准教授    (33923)	