

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月31日現在

機関番号：33901

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22730122

研究課題名（和文） 都道府県をはじめとする広域政府における民主性の実証研究

研究課題名（英文） An Empirical Study of Prefectural Democracy in Japan

研究代表者

野田 遊 (NODA YU)

愛知大学・地域政策学部・准教授

研究者番号：20552839

研究成果の概要（和文）：本研究は、府県政参加と政府規模の関係について、認識や市民有効性、システム容力等の点から検証したものである。結果、府県規模が大きくなれば府県の政策や制度への認識が薄れるが、市町村規模は逆に大きな方が府県への認識は高まり、それは府県政参加を促進すること、小さな市町村の住民は、府県への期待が低く参加が抑制される点を明らかにした。特に小さな規模の市町村の府県政参加を促進するために必要な参加手法は、地域懇談会等の丁寧な手続が効果的といえる。

研究成果の概要（英文）：This study clarifies the determinants of participatory democracy in prefectures by analyzing the relationship between democratic procedures and the size of governments. This research was revealed that a larger prefectural size has a negative influence on the citizen's understanding of the prefectural services. However, a larger municipal size is associated with an increased understanding of prefectural services. Moreover, we clarify that the more residents fully understand the services, the more they expect political efficacy toward the prefectures and participate in the decision-making process. In other words, small municipalities reduce the feeling of efficacy toward the prefectures. This phenomenon causes a decreased motivation in citizens to participate in the prefectural decision-making process. Therefore, it is important to carefully consider the democratic procedures for residents in smaller municipalities to enhance democracy through the prefectures.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	1,700,000	510,000	2,210,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：民主主義、広域政府、県政参加、政府規模、特別区

1. 研究開始当初の背景

地方政府の規模のあり方は、地方政府存立の基底的価値である効率性と民主性の観点から検討できるが、国内外を含め、これまでになされてきた政府規模の実証研究の多くは、都市制度改革論者や公共選択学派らによる効率性の観点からの研究であった。一方、民主性の観点から政府規模を論じる研究は、ダール＝タフティ『規模とデモクラシー』といった大著のほか、ケラハー＝ロウリーらの政治参加と政府規模の研究を数えることができるものの、その数は少なく、民主性と政府規模の関係の探究は脆弱であった。

さらに、政府規模の研究対象はほとんどが基礎自治体であり、都道府県をはじめとした広域政府が定量的に検証されることはあまりなかった。日本における道州制論議にいたっては、広域政府規模を科学的かつ実証的に検証することは少なく、規範的な提案が目立つばかりであった。しかも、道州制が導入され、大きな広域政府が実現した場合にどのような問題、とりわけ民主主義に関わる問題が生じるのかについては、全くといってよいほど科学的な分析が加えられてこなかった。

このように、本研究の背景は、広域政府である都道府県の民主性について、本格的な検証を進めることを強く要請するものであった。

2. 研究の目的

本研究は、都道府県における民主性の程度とその背景を整理・分析することを通じて、広域政府における民主性のあり方を検討するものである。

その際、民主性をどのように捉えるかが研究設計上の問題となる。民主性は本質的に論争的な概念であるが、端的に言えば、民意が政府や政策のあり方に反映されている様を指すといえる。民意が反映されるためには、住民が政策に関心があり、政策を認識し、有効感をもち、また政府に期待し、政策形成過程に参加したいという意向が問われなければならない。したがって、本研究で扱う民主性は、認識、期待、有効感、参加等の変数により把握することとした。このように民主性をとらえ、都道府県における民主性の現状を調査したうえで、民主性と規模の関係を明らかにした。

3. 研究の方法

県職員へのヒアリングと住民アンケートを通じて広域政府の民主性に関する調査を行った。ヒアリングでは、県における民主的手続きや参加制度の導入状況、県が考える住民自治などを把握するとともに、府県間比較のため民主的制度の具備状況を明らかにし

た。住民アンケートは、ウェブリサーチ会社の保有パネルを対象に実施し、県の政策に対する関心や認知度、期待、参加意向等を分析した。

主要なヒアリング項目は、「政策形成への県民参加の制度」、「県民ニーズの把握方法と県政策への住民の関心向上のための取組」、「県と市町村の関係や住民自治のあり方」である。「県と市町村の関係や住民自治のあり方」については、「県の政策のうち特に民主的な決定手続きを重視する分野」や「県と市町村の関係」、「府県連携・道州制・政府形態」などについて把握した。

アンケートでは、府県政参加や市町村政参加の実態と意向、参加の目的、政策分野ごとの参加を促進すべきかどうか、分野別に求められる参加の手法、府県や市町村への期待、政治の有効性感覚、政策や制度の認知度、都民意識、広域自治体と基礎自治体の政策が衝突する場合の優先政策などを把握した。

これらの調査で得た都道府県の民主性に関わるデータを用いて、統計解析手法により、政策や制度の認識、期待、有効感、参加等といった民主性に関わる変数と政府規模の関係、有効感や期待等と参加の関係を検証した。

広域政府下の市町村の状況によって地域を分けて検証する必要から、平成22年度は市町村規模が大きすぎない九州、平成23年度はそれが大きな関西、平成24年度は都制をとる東京都を対象に研究を進めた。

4. 研究成果

初年度は九州7県を対象とし、県規模と市町村規模の比較から県規模の参加への影響を分析した。まず、九州7県に行ったヒアリング結果から、県の参加制度は、市町村の参加制度と同様のものが用意されていることを確認のうえ、県民に対するアンケートにより、政府規模と参加の関係を検証した。県規模の参加への効果は、規模の大きな県ほど参加実績は少ないということであったが、有効感や期待の参加実績への効果は把握できなかった。

他方で関心や認識といった理解可能性が高い県民ほど参加実績は高くなっていた。二層制における住民に近い方の政府である市町村の規模は、県政への参加実績には影響しなかった。県政参加実績と、市町村政参加実績の比較では、政府規模が参加に負の効果を与える点は同じであったが、市町村政での有効感は県政参加実績とは異なり、有意に参加実績に影響していた。一方、期待の参加促進効果もみられた。ただし、市町村の有効感から参加への影響は次年度の関西データを含めた検証では明確にならなかった。

県政への今後の参加をうらなう参加意向

については、県規模、市町村規模とも参加促進効果はみられなかった。参加意向と参加実績との共通点は、県の政策や問題などを認識している県民ほど、また県政に関心をもつ県民ほど、参加意向が高いということである。

ただし、ここまでの検証は九州の7県のデータによるものであり、より多くの地域を対象として、民主性と規模の関係を検証する必要があった。そこで、平成23年度は対象府県を関西2府4県とした。このため、前年度の九州7県のデータを加えると13府県のデータを収集したことになる。これらすべての府県サンプルの総数は2,579となり、府県政参加の実績や意向、政治的有効性感覚、政策への期待などの情報を分析した。

政府規模と民主性の関係についてデータの解析を行った。具体的には、広域自治体である府県における参加と政府規模の関係について、ダールの市民有効性とシステム容量などの規準をふまえ、実証的に探究した。

結果、府県規模が大きくなれば府県の政策や制度への認識が薄れるが、市町村規模は逆に大きな方が府県への認識は高まり、認識の高さは府県政参加を促進する、小さな市町村の住民は、府県への期待が低く参加が抑制されるなど、府県と市町村の両政府規模の作用を明らかにした。特に小さな規模の市町村の府県政参加は構造的に弱く、その解決策としての参加手法についての可能性を検討した。政府規模や機能の相違と民主性の関係をまとめた表は次のとおりである。

表1 政府規模や機能の相違と民主性

		政府規模や機能の相違による民主性の程度		
		府県・市町村間比較 (規模や機能の相違)	府県間比較 (規模の相違)	市町村間比較 (規模の相違)
民主性の判断規準	市民有効性	府県<市町村	大きな府県<小さな県	大きな市<小さな市町村
	政策への期待	府県<市町村	規模と期待の間に何らかの傾向は見出せない	大きな市>小さな市町村
	認識	府県<市町村	規模と認識の間に何らかの傾向は見出せない	大きな市<小さな市町村

(出所) 野田遊「広域自治体における民主主義」真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房、2012年、168頁

こうしたことから、小さな市町村の府県政へのニーズを把握するためには、府県職員が府県内をいくつかの地域に分けて懇談会を定期的に開催するような「丁寧な参加」が望まれることを検討した。

また、府県政参加について、その目的を手がかりに何への参加か、どのように参加するかといった参加の対象と手法に関して検証

した。この結果、直接利害が及ぶ予算の大きな政策に対しては「正統化」という参加目的を志向し住民自らの個人的決定を重視するのに対し、直接利害が及ばない政策で予算規模の大きなものは、特に「測定」という参加目的を志向し、政策の進捗状況等の情報入手を重視することを明らかにした。

さらに、参加手法に対する住民のニーズは、広報による情報入手といった受動的な参加意向が最も多く、また、府県主催の臨時懇談会への意向がNPO等の専門家を構成員とする懇談会よりも強い一方で、住民主体の常設懇談会までは望まないことがわかった。つまり、参加一般を是としながら自らの積極的な参加に抵抗を感じる府県民像を浮き彫りにした。上述のとおり、小さな市町村の府県政参加を促進するためには特に「丁寧な参加」が求められるが、その場合でも住民主体の常設懇談会よりは府県主催の地域懇談会が有益であると考えられる。

平成24年度は、研究対象を東京都とした。都の自治と市区町村の自治の相違、リーダーシップ志向、都政参加の状況や要因等について検証した。この結果、東京都内の市区町村民は、都に自治を制約されているという感覚をもち、市区町村民としての意識も強く、権限や財源を基礎自治体に移譲すべきという考えが強いことがわかった。また、都政参加を望み、知事のリーダーシップがあれば都政運営全てが足りるとは考えていない点も明らかになった。

特別区民と他市町村の相違では、特別区民は、基礎自治体への権限・財源移譲の必要性の意識が高くはなく、都知事のリーダーシップ志向が強い点等が明らかになった。前年度までに、市町村規模が大きな方が府県への認識は高まり、認識の高さは府県政参加を促進する点を明らかにしたが、この法則は東京都には該当しない。

東京都では大きな市町村や特別区である場合に都政参加の実績が高くなるが、市町村規模が大きいから、あるいは特別区だからといって都政への認識が高まるわけではなかった。東京都が他府県と決定的に異なる点は、特別区民が東京都民としての意識を強くもち、都が区を包含しているというよりも、区民は区民であることと都民であることを同一視していることであった。

このような点を念頭に、都道府県の民主性要件の強化のためには、都とその他の府県では制度的条件が異なる点を前提にすべきことを提案した。府県政参加では、小規模の市町村の府県政参加は構造的に弱くその解決策が必要であるが、東京都では特別区以外の市町村で都政参加を強化する参加手続を要するという点である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ① 野田遊、都道府県の民主主義と広域自治体改革、ノモス、査読無、32号、2013、印刷中
- ② 野田遊、東京都区制度と住民意識、地方自治研究、査読有、28巻1号、2013、1-14
- ③ 野田遊、参加の目的と府県政参加、地方自治研究、査読有、27巻1号、2012、1-14
- ④ 野田遊、政府規模と府県政参加、会計検査研究、査読無、45号、2012、129-147
<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j45d09.pdf>

[学会発表] (計4件)

- ① 野田遊、日本地方自治研究学会第29回全国大会、日本大学、2012
- ② 野田遊、大阪都構想と自治に関する大阪市民の意識、日本地方自治研究学会関西部会第93回研究会、愛知大学、2012
- ③ 野田遊、県政参加の目的と手法、日本地方自治研究学会第28回全国大会、関西大学、2011
- ④ 野田遊、広域自治体の規模と参加—九州を事例として—、日本公共政策学会第15回研究大会、北海学園大学、2011

[図書] (計1件)

- ① 真山達志ほか、ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス、ミネルヴァ書房、2012、282 (第7章161-183を担当)

[その他]

ホームページ等

<http://taweb.aichi-u.ac.jp/noday/research.html>

招待講演

野田遊、都道府県の民主主義、第108回特別研究会 地方の多様性と可能性を考える、関西大学法学研究所、2012

6. 研究組織

(1) 研究代表者

野田 遊 (NODA YU)

愛知大学・地域政策学部・准教授

研究者番号：20552839