

2000年7月31日提出

片岡正昭研究会「地方政府の政策イノベーション」

卒業論文

地方発と国発の政策における 政策革新と波及

- 神奈川県下市町村における情報公開条例と行政手続条例をケースに -

慶應義塾大学総合政策学部4年

学籍番号 79603453

小池純司

目次

- 第 1 章 研究の目的
- 第 2 章 先行業績の検討
- 第 3 章 研究の意義
- 第 4 章 研究の方法
- 第 5 章 地方発の政策における政策革新と波及の分析
 - 第 5 章第 1 節 仮説
 - 第 5 章第 2 節 リサーチクエスチョン
 - 第 5 章第 3 節 方法
 - 第 5 章第 4 節 分析
 - 第 5 章第 5 節 仮説検証
 - 第 5 章第 6 節 結論
- 第 6 章 国発の政策における政策革新と波及の分析
 - 第 6 章第 1 節 仮説
 - 第 6 章第 2 節 リサーチクエスチョン
 - 第 6 章第 3 節 方法
 - 第 6 章第 4 節 分析
 - 第 6 章第 5 節 仮説検証
 - 第 6 章第 6 節 結論
- 第 7 章 結論
- 謝辞
- 参考文献
- 資料 図 1 図 2 表 1 表 2

1. 研究の目的

戦後日本では、歴史的に、地方政府が政策革新の主体として大きな役割を果たしてきた。例えば、現在よく知られるゴミの分別収集や環境アセスメントといった環境政策や、そして行政情報公開やオンブズマン制度といった行政の透明化を図る施策は、全て地方政府による政策革新の成果である¹。また将来においても、2000年4月に施行された地方分権推進一括法により、こうした地方政府による政策革新はますます増加することが見込まれる²。

本研究の目的は、歴史的に、また将来においても我が国における公共政策形成に重要な意味を持つ、地方政府の政策革新と政策波及の様態を明らかにしようとするものである。そして、地方政府が政策を革新し、またその政策革新が他の地方政府や中央政府に波及するにあたっての、制度的、政治組織的、そして政府間のネットワーク上の問題点を指し示すことを目指す。これによって、日本の公共政策における政策革新をより盛んにするためには、どのような問題を解決することが必要なのかを示唆することができるだろう。

以上の目的のため、本研究は、神奈川県下市町村による情報公開条例および行政手続条例の波及と革新の過程を調査し、地方発と国発の政策革新と波及の比較分析を行う。地方発と国発の政策革新および波及の比較研究を実施する理由を以下に示す。

歴史的に、我が国の公共政策は中央政府と地方自治体の相互依存関係によって形成されてきた。村松（1988）は、中央と地方は政策に関してそれぞれ独自の資源を持つことを明らかにしている。例えば、中央政府が許認可権や補助金、また行政指導といったリソースを持っているのに対し、地方政府は地方の実状に関する情報や政策実施の際の裁量、また政治ルートを使った影響力といった資源を有している。これまでも、中央政府が求める基準よりもより厳しい基準を地方政府が設定する、「上乘せ条例」や、中央政府が規定する政策の適用範囲をより拡大する「横出し条例」など、中央政府発の政策が地方政府によって変更されていった例が数多く存在した。しかし、本学において蓄積されてきた政策革新と波及研究では、こうした中央・地方間の相互依存関係が十分配慮されてこなかった。すなわち、先行研究においては、地方自治体が最初に手をつけ、その後に波及がなされた政策が研究対象となってきたのだ。前述したように、中央政府が取り組みを先行した政策であっても後に地方政府により政策体系の変更がなされた事例は枚挙にいとまがない³。これより、国発の政策においても、その後、自治体が影響を与えたものに関しては、研究の対象として取り上げる必要があるといえよう⁴。とりわけ、地方発の政策波及と革新との差異を比較した場合に、国発の政策の特徴はより

¹ 片岡(2000)は、我が国の地方政府による歴史的な政策革新の展開を網羅的にまとめている。

² 具体的には、機関委任事務の法定受託事務化や国地方係争処理委員会の設置などが、地方政府による独自の政策追及を後押しすると予想される。新法の解説は、兼子(1999)等に詳しい。

³ 最近では、大規模小売店舗立地法に対する自治体側の上乗せ条例が注目される。

⁴ もっとも、伊藤においても中央政府が地方政府に与える影響を全く無視したわけではない。伊藤(2000、2000b)は、中央発の政策こそ取り上げなかったが、「国の介入」という概念を用いて地方発の政策波及のタイ

明確な形で理解されることが期待される。

研究の対象として神奈川県下市町村における情報公開条例と行政手続条例を選択した理由は、以下の2点である。

第1に、地方発と国発の政策に対する政策革新および波及の比較分析を行うにあたって、情報公開条例と行政手続条例は理想的な政策であるためである。情報公開条例は、1982年の山形県金山町や神奈川県の制定の後、全都道府県・政令指定都市に波及した。そして1999年に至って、自治体の動向に押され、我が国の中央政府も採用を決めることとなった。この点から、情報公開条例は典型的な地方発の政策といえる。対照的に、行政手続条例は、行政手続法の施行後に各地方自治体により作成された。これは、宇賀(1996)に詳しいが、手続法に自治体における取り組みを求める条項が示されていることを受けてのものである。つまり、行政手続条例は、中央政府が発信し、その後、自治体に波及した政策である。また、神奈川県下市町村においては、この2つの条例は、どちらもほとんどの市町村で既に制定が終えられており、サンプル数のバランスがとれている。加えて、両条例とも、先鋭な利害者間の対立を生むといった対立的政策ではない。つまり、非対立型政策としてコントロールがとれているため比較研究に向いている。こうした点から、情報公開条例と行政手続条例は、地方発と国発の政策革新と波及の比較研究の題材として、適切と判断される。

第2に、内容分析手法による政策の波及と革新の分析を試みるためである。既に伊藤(1999)等によって、情報公開条例が政策革新・波及研究の対象とされている。しかし、そこでは、条例の制定速度を基準に政策革新が分析されており、政策革新が条例における独自規定の数や質といった指標で判断されていない。つまり、伊藤のアプローチは政策革新の1面しか捉えていないと指摘できる⁵。このように、内容分析は、制定速度以外の革新基準を提供するものであるが、もともと条例は要綱や予算といった政策に比べフォーマットが整っているために政策の内容比較が行いやすい。そこで、本研究では、内容分析アプローチが適用されやすい条例を研究の対象とする。

加えて、神奈川県下市町村を選択した方法論上の理由を述べる。まず、当然、研究範囲はリサーチ可能な部分まで絞る必要がある。そこで、サンプル数は数十規模に落とす必要があった。これより、候補は全都道府県か、同一県内市町村に絞られた。この研究では、都道府県ではなく市町村を選択したが、理由は2点ある。

1つは、市町村にした場合、その組織規模は政令指定都市から村まで幅広いため、結果として我が国一般における政策革新と波及の知見を得やすいことが挙げられる。日本においては、人口数百規模の自治体から百万人規模の政令指定都市まで混在している。そうした我が国の特性を考えると、規模の面からいってバリエーションが豊かな市町村を研究対象とすることは、都道府県レベルを選択するよりもふさわしいと考えられる。2点目に、政策革新と波及における、県と市町村の相互関係のメカニズムを考察できるからである。こ

ミングが中央政府によって変更されることを実証している。

⁵ ただし、伊藤(1999a)もこの点は認めており、「条例制定の早遅を分析対象としたのは、方法論上の理由か

のような範囲の限定によって、既に県内市町村との関係における県の役割の一端が明らかになりつつある。例えば、和田(1999)は、情報公開条例の波及に関する神奈川県と埼玉県との比較研究において、県の取り組みが、県内市町村の同政策の制定速度に影響を与えている可能性を示している。本研究は、こうした政策革新・波及における県の役割の解明に貢献することが期待される。最後に、市町村の中で、神奈川県下のものを選んだ理由は、第1に、横浜市や川崎市という政令指定都市から、藤沢市や伊勢原市のような中規模の市、そして寒川町や清川村といった小規模町村まで幅広い規模の自治体が混在していること、そして第2に、これら市町村が近隣にあるため、調査が容易であるからである。

2 . 先行業績の検討

地方政府による政策革新と波及が、日本の公共政策に大きな影響を与える現象は以前から観察されてきた。例えば、村松(1988)は、「水平的政治競争モデル」によって、政治的圧力を利用して地方政府が中央政府の政策に影響を与えている現象を提示している。そして、松下(1991)は、国の政策を先取りする政策革新をおこす「先駆自治体」と、国の対応を待ってから政策形成を行う「居眠り自治体」の存在を早くから示していた。また、研究者による文献以外にも、現職の地方政府の長や職員、その経験者、ジャーナリストらによる、経験的な地方政府による政策革新事例の紹介は数多い⁶。

しかしながら、これまでの政策革新研究に関する取り組みは、政策波及の実証的把握を実現するものとは到底いえない。これまでの取り組みのなかで最も理論的に確立された村松のモデルも、地方議員と国会議員との間の政治ルートを通じた補助金ぶん取り現象に中央・地方間の相互依存関係を見出したにすぎず、そこから地方政府による政策波及現象一般を捉えることはできない。また松下は、現在でも根強い「中央政府の統制下におかれている地方団体」というイメージを啓蒙的に打破するために、日本の公共政策における政策革新を先導する先駆自治体の姿を経験的に示したにすぎない。そして研究者以外の取り組みも、個別の経験論の域を越えるものではない。

このように我が国においては、これまで、政策革新と波及の現象は確認されていたものの、地方政府がどのような政策決定を経て政策革新を生むのか、そしてその政策革新はどのような過程を経て波及していくのか、といった疑問を実証する研究はほとんど行われてこなかった⁷。これに対しアメリカでは、日本における研究成果とは対照的に、「Innovation Studies」として実証的な政策革新研究の蓄積が進んでいる⁸。しかも、アメリカでは、日本を対象とした政策革新研究への取り組みまでも、日本の研究者に先駆けて既に行われている⁹。

らであって、条例を早期に制定することが最高の価値だと考えているわけではない」(p.140)としている。

⁶ 例えば、知事や市長経験者によるものとして、平松(1990)、岩国・細川(1991)。職員やブレン経験者のものとして、田村(1983)、井上(1991)、五十嵐・野口・池上(1996)。ジャーナリストのものとして、田島(1996)。

⁷ 数少ない例外として、Reed(1983)、塚原(1997)、内藤(1997)。

⁸ アメリカにおける実証分析例として、Walker(1969)、Gray(1973)、Berry(1990)、Hays(1997)。

⁹ 日本を対象とした取り組みとして、Reed(1983)、Reed(1986)、Campbell(1992)。

こうした実状を踏まえ、現在、本学の片岡正昭助教授や群馬大学社会情報学部専任講師の伊藤修一郎氏らにより、この分野における実証研究が鋭意進められている¹⁰。とはいえ、未だに地方政府の政策革新研究は我が国において端緒を切ったばかりであり、今後の研究の蓄積が望まれる状況にある。

本研究が対象とする情報公開条例に関しては、既に伊藤(1999a, 1999b)により、全国都道府県・政令指定都市における情報公開条例の波及過程が分析されている。伊藤の業績により、情報公開条例という政策は、個々の自治体のもつ社会経済要因や政治要因、組織要因といった内的な政策環境や、相互に政策を参照し合い制定のきっかけを与え合う相互参照や横並び競争¹¹によって、日本全体へ浸透していったことが明らかとなった。これらの伊藤による実証研究においては、政策の革新と波及の決定要因の分析が、政策の採用の早さや遅さを規定する要因とは何か、という疑問の解明を通して試みられてきた。しかし、こうした研究は、制定速度決定要因は考慮に入れていても、政策の内容の相違を生んだ要因を無視している。つまり、既に指摘したように、伊藤による分析は条例制定のタイミングを分析の主眼としており、時系列で見た条例内容の変化に関しては考察を加えていないのである。また、これまでの伊藤の取り組みは、地方自治体から発信された政策に焦点をしばっている。ただし、伊藤(2000b)は、国の介入の強さによって政策を分類し、それぞれ分析しているため、国の影響を十分に考慮した研究を展開しているといえる。とはいえ、本研究がとりあげる行政手続条例のような、完全に国から発信された政策は分析されてはいない。

その他の先行業績として、和田(2000)と松本(2000)を挙げることができる。和田は、埼玉県下市町村における、情報公開条例の波及と、時系列で見た条例内容の変化を分析している。それによれば、各自治体が採用する条例は、時間を経ることによってその内容を変えている。また、情報公開法の制定後は、条例の制定を行う県下市町村数が大きく増加している。ただし、和田の分析は埼玉県下市町村のものであり、他県下市町村における情報公開条例の波及と革新との比較分析が望まれる。また、松本も本研究が採用する無いよう分析手法を用いて、オンブズマン条例の波及と革新の様態を追っている。

3 . 研究の意義

本研究の意義は3点ある。第1の意義は、本研究は、地方政府による政策革新・波及研究の1つに位置づけられる点である。この分野の研究の蓄積はまだ日が浅く、特にこの分野の実証研究は、伊藤や片岡といった本学の少数の研究者によって本格的に行われているにすぎない。これより、本研究は、当該研究領域の開拓に貢献することが可能な点を特徴とすることができる。

第2の意義として、本研究が、地方政府発の政策と中央政府発の政策との、政策革新・波及の比較研究であ

¹⁰ これまで、伊藤・片岡(1999)、伊藤(1999a, 1999b, 2000, 2000b)、片岡(2000)といった成果を得ている。

¹¹ 伊藤による言葉。政策を採用すれば間違いなく便益が見込まれる状況のもとで、我先に政策の採用に乗り出す行動を意味する。

る点が挙げられる。これまでの先行研究では、地方政府が最初に手をつけその後に波及がなされた政策が研究対象となってきた。しかし、我が国の公共政策形成が中央政府と地方政府の相互依存関係によって成り立っていることを考えると、地方発の政策だけに注目するアプローチは十分なものといえない。そこで本研究は、神奈川県下市町村における情報公開条例と行政手続条例の比較により、地方発と中央発の政策とのそれぞれの特徴を浮き彫りにすることを試みる。

第3の意義は、本研究が、政策の内容分析という手法によって、政策の革新と波及のメカニズムの解明を試みようとしている点である。先行する実証研究においては、政策の革新と波及の決定要因の分析が、政策の採用の早さや遅さを規定する要因とは何か、という疑問の解明を通して試みられてきた。しかし、こうした研究は、制定速度決定要因は考慮に入れていても、政策の内容の相違を生んだ要因を無視している。本研究の内容分析アプローチの意義は、政策革新を単なる制定速度の観点から捉えるのではなく、政策の内容の差異という観点から把握することを可能とする点にある。

4 . 研究の方法

本研究は、研究対象を神奈川県下市町村における情報公開条例と行政手続条例とし、それぞれの政策革新と波及を比較分析することを目的とする。実際の分析にあたっては、いわゆるマクロ分析手法を採用する¹²。

マクロ分析においては、地方政府による政策革新と波及の全体像を明らかにすることを目的とし、その波及の法則性を追及する。本研究におけるマクロ分析においては、政策の内容分析と、地方発と国発の政策における政策革新・波及の比較分析が研究の中心となる。内容分析では、事例研究の対象となる政策を収集し、その政策の採用時期の確定、時系列で見た内容の変化の検討、また地理的な観点、つまり近隣地方政府の政策内容の相違を調べるといった作業が主となる。例えば、神奈川県内に限定せず、全国における情報公開条例を対象にした場合、最も早い時期に制定がなされた山形県金山町や神奈川県の条例から、昨年制定された情報公開法、そして同法の制定以後から現在までに制定された地方政府による情報公開条例に至るまで、それぞれの条例の内容を比較し、時系列で見てどのように変化しているのかを探るといった分析が行われるだろう。ただしここでは、第1章で詳述したが、研究対象は、神奈川県下市町村における情報公開条例と行政手続条例の政策革新・波及としてデザインされている。

本研究は、上記のマクロ分析を用いた、仮説検証型の実証研究というスタイルをとる。地方発のケース、国発のケースともに仮説を立て、マクロ分析手法でそれを検証する(第5章、第6章)。検証結果は互いに比較、検討され、最終的に、地方政府の政策革新・波及研究の観点からの、我が国のよりよい公共政策形成への示唆が提示される(第7章)。

¹² 地方発の政策革新研究におけるマクロ分析とミクロ分析とは、片岡(1999)による分類である。ミクロ分析とは、政策革新を生んだ自治体を対象とする政策過程分析を指す。

5 . 地方発の政策における政策革新および波及の分析

本研究では、地方発の政策における、政策革新と波及の研究の題材として、情報公開条例をとりあげる。理由は、既に明らかにしたように、当該政策が全国都道府県で制定が終わった後に中央政府で立法化がなされた典型的な地方発の政策であるからだ。

5 - 1 . 仮説

本研究では、神奈川県下市町村における情報公開条例の革新および波及を、視点の異なる2つの仮説から検討する。

1つは「二番手の優位仮説」である。情報公開は、神奈川県庁の取り組みから17年後の1999年ようやく国レベルでの立法化がなされた。1999年までには、34団体中、29の自治体が条例の制定を終えている。これより、情報公開条例は、中央政府の介入が政策波及の後期に行われた政策といえよう。したがって、伊藤(2000)のいう、内生条件¹³と相互参照¹⁴が働きやすい環境にあったことが考えられる。また、情報公開に関する議論はかなり以前からなされており¹⁵、当時から「知る権利」等、情報公開条例において導入の如何が大きく問われた論点も十分整理されていた。そこで、組織要因がプラスに作用しやすい政令指定都市等、組織規模の大きな自治体では早い時期に制定を終え、かつ独自規定の盛り込みを試みると予想される。また、相互参照の場合、横並び競争と異なり自治体による先を争う採用に走り出すといった行動は取られず、むしろ他の自治体の動向や条例内容を注意深く見て制定につなげるといった現象が見られる。つまり、県下市町村においては、県内政令指定都市など庁内リソースが豊かな自治体による政策革新が、改良を加えられ他の県内市町村に波及するというパターンが予想される。言い換えれば、当該政策分野においては「二番手の優位」原理が働き、結果として制定時期が遅い市町村ほど相互参照により独自規定を多く持つことが期待される。この二番手の優位は、条例の制定後も働くことが予想される。すなわち、制定後に、独自規定のアイデアを国の要綱案¹⁶や他の自治体の条例から知った場合は、先に制定を終えた自治体は条例を改正してその独自規定を導入するだろう。以下に、これまで述べた仮説をまとめる。

二番手の優位仮説

組織規模が大きいなど、内生条件が働きやすい自治体が、早い時期に制定を終え、かつ独自規定の盛り

¹³ 伊藤による用語。個々の自治体がそれぞれの管轄する領域の社会経済条件や政治的条件などの内的な政策環境に対応して新政策を検討し、意志決定する行動。

¹⁴ 伊藤による用語。政策決定に際して、他の自治体の動向を参考にする行動。

¹⁵ 宇賀(1999)によれば、「知る権利」という言葉は、既に1948年の新聞習慣の標語に登場しており、また1958年に東京地裁の判決で国民が知る権利を有すると判示されている。

¹⁶ 1996年12月16日に、行政改革委員会の行政情報公開部会によって、内閣総理大臣に情報公開要綱案が提出され、一般に広く公開されている。

込みを試みる

各市町村が制定する情報公開条例における独自規定の数は、自治体間の相互参照により制定時期が後になればなるほど増える

独自規定のアイデアが国の要綱案や他の自治体から生まれた場合は、先に制定を終えた自治体は条例を改正してその独自規定を導入する

もう1つの仮説は、「職員能力仮説」である。ここでいう職員とは、地方公務員のみを指すのではなく、広く地方自治体の構成メンバー、つまり市町村長や議員も範囲に入る。二番手の優位仮説では、条例の制定における後発自治体が、先発自治体の独自規定を真似たり、先発条例から学習して自ら政策革新を行うと仮定する。しかし、情報公開条例をとりまく政策環境を判断すると、必ずしも二番手の優位の原理が働くとはいえない。第1に、国の立法化が遅れているために、市町村に国からの条例制定の強力な誘引は働かない点が挙げられる。情報公開条例の場合、条例制定を判断するのは、純粹にその自治体の判断にまかされている。そのため、制定意志のない自治体は、自治体内からの圧力がない限りは、相互参照を行いより早くより良い条例を作ろうとはしないだろう。しかも第2に、情報公開は、利害関係者が明確に立ち現れるとはいえない緊急的でも対立的でもない政策である。つまり、自治体内や住民から、強力に反対も賛成もされない政策領域である。そのため、「何もしない」という戦略が往々にしてとられやすいと考えられ、積極的に他の自治体の政策に改良を加えてより良い条例を作るというインセンティブは作用しないことも予想される。とはいえ、先ほども指摘したように、情報公開条例は国の立法化が遅れた政策のため、内生条件が作用しやすい政策であることに間違いはない。これより、制定意欲や独自規定の導入意欲を持つ自治体と、何も対応をとらない自治体に二分されることが予想される。つまり第3に、二番手の優位の原理も、最大でも制定意欲や独自規定の導入意欲を持つ職員能力が高い自治体の間での作用に限定され、全般としては働かないといえる。そして第4に、職員能力の低い自治体では、国の対応が明確となって初めて制定に動くことが予想され、その場合の条例の内容は、国法の趣旨に沿ったものとなるだろう。結局のところ、職員能力仮説においては、職員能力の高い自治体だけが政策革新を行い、その他の自治体には地方発の政策革新は波及しないと仮定する。以下に、職員能力仮説をまとめる。

職員能力仮説

国の立法化が遅れているために、市町村に国からの条例制定の強力な誘引は働かない。しかも、情報公開は緊急的でも対立的でもない政策である。そのため、制定意志のない自治体は、相互参照を行うことでより早くより良い条例を作ろうとはしない

内生条件は作用しやすい政策領域のため、二番手の優位戦略に従うのは、職員能力が高い自治体に限定される

職員能力の低い自治体は、国の対応を待ってはじめて制定に動き、条例の内容は国法の趣旨に沿ったものとなる

5 - 2 . リサーチ・クエスチョン

次に、仮説を検証するために設定される、リサーチ・クエスチョンを明らかにする。

- (1) 革新的な条例はどれか
- (2) リーディング・ケースとされた条例、つまり多数の自治体にモデルとされた条例はあるのか。あるとしたらどの条例か
- (3) どのような自治体が制定を早く終えたか。また制定が遅いのはどういった自治体か
- (4) どのような自治体が革新的な内容を持つ条例を制定したか。そうでないのはどういった自治体か
- (5) 地理的な波及パターンは確認されたか
- (6) どのような順序で制定は進んだのか
- (7) 波及に伴ってどのように条例の内容は変化していったのか
- (8) 国の要綱案の発表は、条例の制定や条例の内容に影響を与えているか

以上の8つのリサーチ・クエスチョンを、内容分析手法を用いて明らかにする。

5 - 3 . 方法

内容分析は、県および県下市町村が持つ、全ての情報公開条例を収集することからはじまる。県内市町村によっては、制定した情報公開条例の改正を行っているところもある。政策革新・波及研究においては、最初の政策の内容とその取り組みの時期を知ることが大変重要だ。そのために、本研究においては初期版の条例の収集とその制定時期の確定が必要である。加えて、改定後の条例も収集し、改定後の内容変化も分析する。

条例の収集の後、宇賀(1999a)、宇賀(1999b)、奥津(1999)、そして平松(1998)による論点整理の成果を踏まえ、内容分析のための基準作成を行う。それぞれの基準は、一般の自治体は持たない独自規定を、条文順に整理したものであり、分析においては、対象となる手続条例が基準に当てはまる条文を持っているか否かで検証が行われる。当てはまる条文を多く持っていればいるほど、その条例は革新的と見なされる。分析対象となる独自規定は、以下の14項目である。

- 1 . 知る権利が記載されているか
- 2 . 説明責任を果たすという目的が明示されているか
- 3 . 情報公開の対象文書に対する、決済などの事案処理手続の終了要件がはずされているか
- 4 . 電磁的記録、つまりフロッピーディスク等に保存されている情報を対象としているか
- 5 . 条例制定前に作成された文書に対しても、条例を適用しているか
- 6 . 議会を対象としているか
- 7 . 外郭団体を対象としているか

- 8 . 請求権者を何人もとしているか
- 9 . 公務員情報に関して、個人情報の開示も許容しているか
- 10 . 第三者保護のため、開示決定に先だつ通知などの措置をとっているか
- 11 . 情報公開審査会にヴォーン・インデックスの作成指示の権利を認めているか
- 12 . 審査会にインカメラ審査を認めているか
- 13 . 文書の管理に対する基準を明示しているか
- 14 . 複写にあたっては、実費のみで手数料を0としているか

ここで「ヴォーン・インデックス」とは、ある非公開になった文書を細項目ごとに審査していき、それぞれの項目毎に非公開理由を限定するというものである。また、インカメラ審査は、非公開になった文書を審査会が見て審査に役立てるという仕組みで、より実質的な審査を可能とするものである。

5 - 4 . 分析

情報公開条例の収集は、2000年5月から7月にかけて実施された。収集は、県内市町村からの郵送、神奈川県情報公開コーナーでの例規集の利用、そして県情報公開課が所有する条文のコピーによって行われた。制定初期の条例については、県の情報公開課の協力により、全て集めることができた。その結果、現時点で制定を終えている、県内28市町村の情報公開条例の条文を得た。また、市町村以外に、県の情報公開条例も分析のため入手した。各行政手続条例の特徴分析は、前述の区分をもとに行われた。そして特徴を分析した条文を制定期日順に並べなおしたものが表1である。更に、年度別の条例の制定数をグラフ化したものが図1である。

分析結果により、リサーチ・クエスチョンは以下のように解明された。

(1)革新的な条例はどれか

最も多くの独自規定を持つ条例は、改定後の座間市の条例と、寒川町の条例である。前者は、1999年6月29日に改定、また後者は、1999年12月15日に制定されている。両条例とも、行政の説明責任の原理を第1条の目的で述べ、公開対象文書への事案手続終了要件の解除や公務員名の開示、また手数料の無料化を明示している。また、両自治体は県内で初めてインカメラ審査を導入している。ただ、この両条例は県内での制定時期の点から見ると、最後期に分類される。この次に革新的な規定を多く持つ条例は、川崎市と藤沢市の条例である。それぞれ、1984年と1985年の制定で、県内の市町村で最も早い。それに次ぐ独自規定の多い条例は、1990年制定の逗子市、1997年制定の大磯町の条例であり、その他の自治体の条例は、だいたい同じ内容である。採用が少ない独自規定は、知る権利の明記、公営企業等の外郭団体の対象化、請求権者を何人にも認める規定、そしてインカメラ審査の導入である。特に、外郭団体を対象としているのは川崎市だけである。逆に、議会の対象化は横浜市を除く全ての市町村で対応しており、しかも横浜市も他の条例で、

後に議会情報の公開を果たしている。第三者保護の規定も、ほとんどの自治体が採用している。

(2)リーディング・ケースとされた条例、つまり多数の自治体にモデルとされた条例はあるのか。あるとした どの条例か

表1を見る限り、後発自治体全般に影響を与えたリーディング・ケースを見極めることは困難である。川崎市と藤沢市の条例は、その制定の早さと革新性にもかかわらず、後発の自治体によって直ちに模倣と改良がなされていない。また、部分的には、1986年1月制定の相模原市の条例から、1988年9月制定の小田原市の条例まで、内容がほぼ同じ条例が9自治体でつづけて制定されている。その後も、逗子市を挟んで、厚木市、平塚市とほぼ同内容の条例がつづいている。ただし、相模原市以下11自治体の条例の内容は、先発の川崎市、藤沢市のそれよりも革新性がかなり低い。これより、相模原市の条例が理想的な条例と捉えられ他の自治体にとって模倣と改良の対象になったとはいえず、二番手の優位の原理はここでは働いていないと解される。むしろ、後発の自治体にとって相模原市の条例が、条例制定の要求に最低限応える内容を持つ条例として歓迎されたのかもしれない。その意味では、相模原市の条例は、消極的な模倣を生んだリーディング・ケースと推察できる余地がある。最後に、国の情報公開法要綱案がリーディング・ケースとして機能していることが観察される。要綱案が発表された1996年12月以降に制定を終えた自治体では、要綱案が盛り込んだ、説明責任の原理、電磁的記録の対象化、公務員名の開示、インカメラ審査の導入、そして手数料の無料化といった独自規定を設けているケースが多い。しかし、こうした独自規定は、要綱案の発表後に条例を改定した自治体にほとんど採用されていないことに注目する必要がある。つまり、初めて情報公開条例を制定する自治体にとっては、要綱案はリーディング・ケースとして機能したかもしれないが、改定を行った自治体においては、少なくとも独自規定の導入において影響を与えたとはいえない¹⁷。

(5)地理的な波及パターンは確認されたか

地理学においては距離が情報伝達の難易度を決定づける要因として働くと考えられる。この発想にたてば、ある政策革新が生み出された都市に近い地域に住む人は、その政策革新についての情報が得やすいため、遠くに住む人より早く採用することになるとの仮説が導かれる¹⁸。この地理学モデルが適用される現象があったか否かを検証した。以下に地理的な要因が働いたと推察されるケースを述べる。まず、1986年から1987年に制定を終えた相模原市、大和市、伊勢原市、座間市、綾瀬市、そして海老名市はそれぞれ隣接している。特に、伊勢原市、座間市、綾瀬市、そして海老名市の4自治体は、より規模の大きな横浜市、小田原市、厚木市、平塚市、秦野市といった自治体よりも先に条例の制定を終えている点が注目される。また、愛川町、津久井町、城山町の3自治体や、箱根町、湯河原町の2自治体は、地理的に隣接しており、かつ制定時期が極めて近い。加えて、未だに制定を終えていないにおいても地理的なパターンが見うけられる。すなわち、中井町、大井町、松田町、山北町、そして開成町は全て県南西部の町である。しかし、実際にこれらの事例が、

¹⁷ 後に詳述するように、座間市は現在までのところ、県内において唯一の例外である。

¹⁸ 前掲の伊藤(1999)125頁参照。

地理的な波及によるものなのかについては、ミクロ分析や、イベントヒストリー分析（以下、EHA）による、より詳しい政策過程分析が必要となることはいうまでもない。

(6)どのような順序で制定は進んだのか

制定を早く終えた自治体を見ると、組織規模の大きなものが多い。最初に制定した川崎市から、順に藤沢市、相模原市、そして4番目の大和市まで、全て県内で人口規模が10位以内の自治体である。とはいえ、横浜市と横須賀市は、規模が大きな自治体であるにもかかわらず制定が比較的遅い。特に、横須賀市は1996年の制定で、規模がずっと小さい城山町と1日違いの制定である。制定の遅い自治体や、まだ制定を終えていない自治体は、県内の町村である。市レベルでは、1997年の南足柄市と三浦市を最後に、全ての市が制定を終えている。制定数の動向を見ると、図1が示すように、1986年から1990年に第1期の制定ピークが訪れ、その後、1996年以降が第2期ピークとなっている。第1期ピークには、比較的規模が大きな市が制定をしており、第2期ピークはおそらく国の要綱案を受けた動きであり、規模の小さな市や、町レベルの自治体が制定を完了している。

(7)波及に伴ってどのように条例の内容は変化していったのか

革新的な内容を持つ自治体は、川崎市、藤沢市、逗子市、三浦市、座間市、また、大磯町、寒川町、葉山町、といった自治体である。これを見る限りでは、組織規模の大きな自治体から小さなものまで混在している。ただし、制定時期は、川崎市、藤沢市、逗子市以外は、要綱案の発表後の制定に偏っている。要綱案発表後の条例内容は、先ほども指摘したように、要綱案の内容に大きな影響を受けている。革新性の弱い自治体は、1980年代中盤から1990年までの、制定のピーク期に制定を終えたものが多い。また、1993年の横浜市にはじまり、特に1996年末から1997年にかけて条例の改定が行われている。しかし、これらの改定は、独自規定の増加を目指すものではなかった。表1が示すように、座間市の事例を除いて、改定前と改定後の条例とでは、少なくとも独自規定に関しては変化がないのである。改定を行った自治体の、改定前と改定後の条例を比較した結果、改定は行政手続上の要請を理由としていたことが判明した。1994年に行政手続法が成立し、その後、各自治体で行政手続条例の制定が行われた。この政策は、申請手続における遅延理由や処分理由の提示を求めるものであるため、情報公開条例の情報の公開請求手続にも影響を与えるものである。そのため、情報公開においても、公開決定の遅延理由の提示や、公開を認めない場合の理由の提示といった手続をとらなければならない。しかし、行政手続法の制定以前に情報公開条例を制定した自治体においては、こうした手続面での整備がなされていなかった。そのため、行政手続法の制定を受けて、ないしは、申請手続を行政手続法の趣旨にそって整備した条文を持つ情報公開法要綱案の発表を受けて、制定を既に終えた自治体で改定作業が行われているのだ。つまり、結局のところ、改定は独自規定の導入を目指したものではなかった。とはいえ、唯一、座間市においては独自規定の大幅な導入を果たし、条例の名前も「公文書公開条例」から「情報公開条例」へと変えている。

(8)国の要綱案の発表は、条例の制定や条例の内容に影響を与えているか

既にリサーチ・クエスションの(4)及び(7)にて詳述したが、国の情報公開法要綱案の発表は、県内市町村の条例の制定と、条例の内容と共に影響を与えている。要綱案が発表以降に制定を終えた自治体の多くは、要綱案が盛り込んだ独自規定を設けている。また、発表以降に改定を行った自治体には、行政手続面での影響を与えている。

5 - 5 . 仮説検証

分析の結果、神奈川県内市町村での情報公開条例の政策革新と波及のメカニズムは、職員能力仮説をほぼ支持し、二番手の優位仮説を棄却すると思われる。

はじめに、二番手の優位仮説を一つ一つ検証する。前述したように、情報公開条例の政策環境は、革新的な論点が事前に整理されており、かつ内生条件が作用しやすいものだった。分析の結果、確かに条例の制定が早かった自治体は組織規模が大きく、内生条件のうち組織要因が働いたように推察された。加えて、地理的な影響の下にあると思われる事例が観察されたことから、隣接自治体の動向を見て、首長や職員、また議員が自発的に制定に動いたかもしれない。このように内生条件に関しては、仮説が示す通り作用しやすかったように思われるが、独自規定の積極採用はほとんどの自治体でみられなかった。つまり、二番手の優位仮説が仮定するような、より良い条例を作ろうという自治体像に当てはまるのは、川崎市、藤沢市、逗子市といった自治体に限定されたのだ。その他の国の対応より先に制定を終えた市においては、内容の改良を図る動きはそれほど見られなかった。つまり、相模原市等、第一次ピーク期に制定を終えた自治体は、省力化の戦略をとっていたと考えられる。そして、要綱案の発表後に制定をした自治体は、国の介入を待っていたと推察される。これより、二番手の優位仮説の は、不十分な支持しか与えられない。

制定が後期になるほど相互参照により条例の独自規定採用が増えるという現象は、全般的にはあまり確認できなかった。確かに、公開対象文書の終了条件の解除や電磁的記録の対象化といったいくつかの独自規定は、時間がたつにつれてその導入が増えている。しかし、既に述べたように、後発自治体の革新的な規定の導入は、相互参照の結果というよりは、国の要綱案の影響によっている。すなわち、仮説 も当てはまらない。

仮説 の、先に制定を終えた自治体は条例を改正してその独自規定を導入するかにつき検討する。この仮説の場合も、仮説が適応される事例は、座間市だけである。他の改定をした自治体は、主に行政手続上の改良を加えただけである。結局、本事例においては、相互参照による二番手の優位戦略はそれほど観察されず、むしろ、少数の先駆自治体の自立的な独自規定の導入や、国の介入による後手の対応が目立った。

以上に検証した通り、二番手の優位仮説は有意な結果を出さなかった。次に、職員能力仮説を検証する。神奈川県下市町村の場合、国の立法化の前に、ほとんどの市において条例の制定が行われた。これは、相互参

照による条例の波及の結果といえるだろう。しかし、内容面に関しては、ごく一部の自治体を除き、市町村間に相互参照が働いたとはいえないことが、内容分析により判明した。つまり、相互参照原理は不完全な形でしか機能しなかったといえる。こうした結果は、職員能力仮説の が示すように、国の介入がないゆえ条例制定の外部からの誘引が働かなかったこと、また情報公開が緊急性も対立性も持たない政策であることを理由とすると推察される。

仮説 の職員能力が高い自治体は二番手の優位戦略に従うという仮説に関しては、川崎市が極めて革新的な条例を一番初めに制定した後、川崎市に沿った条例を、藤沢市、逗子市、秦野市が制定している点が注目される。つまり、職員能力を活かし、二番手の優位戦略をとった自治体を、本事例では確認することができた。しかしながら、本来ならば組織規模が大きいために職員能力が高いと思われる横浜市や横須賀市においては制定の対応が遅れ、相模原市においては内容の充実が図られなかった。これは、組織要因以外の内生条件が、二番手の優位戦略の採用を左右したと解される。組織要因以外の要因が厳密で何であったかを解明するには、ミクロ分析やEHAが必要となる。とはいえ、内容分析において、職員能力を活かして革新的な条例制定につなげた自治体とそうではない自治体が明確に二分されたことが確認され、仮説 も支持されたと思われる。

仮説 は、職員能力の低い自治体は国の対応を待ってはじめて制定に動き、かつ条例の内容は国法の趣旨に沿ったものとなると仮定する。仮説 は、内容面での先駆自治体と居眠り自治体の二分を予想するものであった。これに対し、仮説 は、制定時期が二分されることを予想する。制定時期をグラフ化した図1に示されるように、本事例は、松下(1991)による「先駆自治体 国 居眠り自治体」という政策波及形態に一致する。特に、川崎市が制定した1984年から、現在まで16年を経て、なおかつ国レベルでも立法化されたにもかかわらず、県内の10を越える町村が未だに制定を終えていないことは注目される。また、グラフによると、第二の制定ピーク期は国の要綱案発表の直後からだが、この間に制定された条例の内容は国法の趣旨に沿っている。つまり、仮説 も支持されたといえるだろう。

以上の検証の結果、本事例においては、職員能力仮説が支持され、二番手の優位仮説は当てはまらなかったと判断される。

5 - 6 . 結論

先行研究により、地方政府による政策波及は通常、垂直的波及と水平的波及の2類型に大きく区分されることがわかっているが¹⁹、神奈川県内市町村の情報公開条例の波及は、水平的波及の類型に区分される。水平的波及をとった理由は、国法の制定が最初の自治体の取り組みから17年経てなされたことに根ざしている。図1を見ても、国法の制定までに大多数の自治体が条例の制定を終えており、かつその波及も長期間に渡っていることから、典型的な地方発の水平的波及政策ということがわかる。

¹⁹ Reed(1983)による区分が詳しい。

とはいうものの、本事例の場合、政策革新と波及に国の介入が強い影響を与えている。ただし、本事例にいう国の介入とは、中央省庁による行政指導等を利用した直接的な介入ではない。むしろ、中央政府が提示した政策に対する、自治体側の積極的な受容である。その意味では国の介入という言葉はふさわしくないのかもしれないが、国の対応が契機になっていることは間違いがないので、そのまま国の介入という言葉を使用する。本件の場合、国の介入以後、条例制定を決めた自治体が大幅に増加しており、かつそうした自治体の条例内容は国法に近似している。これは、国の介入前に革新的な内容の条例が同じ県内に生まれても、追随する自治体が極めて少数だったことと、非常に対照的である。

本事例は、水平的波及をとり、また条例の独自規定も時間がたつにつれ多数採用する自治体が増えていることから、一見すると内生条件と相互参照が作用しているように思われる。しかしながら、内生条件に関していえば、制定そのものにインセンティブを与えていると思われる一方、独自規定の採用を手助けする内部要因が働いた自治体は少数であった。また、相互参照に関していえば、二番手の優位戦略を採用した自治体はごくわずかであり、逆に国の動向を見て横並び競争をする自治体は多かった。これより、典型的な地方発の政策による政策革新・波及事例であっても、内生条件や相互参照が全般的に作用するとは結論づけられないといえる。むしろ、こうした内生条件や相互参照を作用させる自治体は職員能力が高い自治体に限定され、国の介入を自ら積極的に受容し、中央が提示するモデルに追随している自治体はかなり多いといったほうが正しい。本研究のこの結論からすると、伊藤(2000a)の、国の介入が遅いか全くない場合には、内生条件と相互参照の政策革新・波及メカニズムが中心となるという仮説は、部分的にしか支持されない。

6 . 国発の政策革新および波及の分析

この章では、国発の政策における政策革新と波及の研究の題材として、行政手続条例をとりあげる。理由は、当該政策が、中央政府で立法化がなされた後に自治体に波及した、典型的な国発の政策であるからである。

6 - 1 . 仮説

神奈川県下市町村における行政手続条例の革新と波及のケースにおいても、2つの仮説から検討が行われる。1つは、地方発の事例でも採用した「二番手の優位仮説」である。この仮説は、自治体の相互参照によって手続条例の波及と革新が決定づけられると仮定する。根拠は以下の通りである。第1に手続法自体に、自治体の工夫による手続条例制定を認めていると思われる規定がある²⁰。第2に、手続法制定の審議段階で、行政手続法には採用されなかった様々な革新的な案が検討されており、その情報は新聞報道や専門紙を通じて一般にも公開されていた²¹。第3に、手続法制定直後から、何人かの学者によって革新的な条例案、または

²⁰ 同法第38条。

²¹ 行政手続法研究会(1984)参照。

そうした条項導入の可能性が提示され、広く出版されていた²²。こうした背景を考えると、水平的な地方政府間の競争による行政手続条例の制定メカニズムが観察されることが期待され、以下の二番手の優位仮説が立案できる。

二番手の優位仮説（水平型）

効果的な要綱行政や行政指導の維持等を理由として、行政手続条例に独自規定を設けようと試みる制定の際に、独自規定の設置にこだわり、工夫された内容の条例に追随する自治体が多数現れる（つまり「二番手の優位」が働く）

行政手続の整備に関しては、どの自治体も同じ政策環境を持っているにもかかわらず、相互参照が働き、バリエーション豊かな条例が制定される

2 つ目の仮説は「モデル追随仮説」である。この仮説は、自治体は自治省や県の意向に従ってできるだけ早期に制定することを主眼とし、また内容も行政手続法や県の行政手続条例の趣旨に全面的に賛同すると仮定する。根拠は以下の通りである。第 1 に、手続法自体に手続条例等の制定を呼びかける条文が明記されており、早期制定の要望が国レベルであることが早くから自治体において理解されていた²³。第 2 に、自治省は、全国市町村長会を通して、自治体が制定の際の参考となるように手続法に近い形の条例の制定マニュアルを発行している²⁴。

モデル追随仮説（垂直型）

神奈川県下市町村は、自治省の意向や県の指導に従って、できるだけ速やかに条例の制定を試みる制定の際に、できるだけ早く条例を制定することに力をそそぐため、その結果、内容においては国法や県条例のコピー条例に甘んじるケースが多くなる（つまり「省力化の戦略」が働く）

行政手続条例は、そもそも行政行為の手続を整備するものであるから、自治体によって同条例に関する環境が異なるとはいえない。したがって、この観点からも、国法や県条例といったモデルにならった同じ内容の条例が作成されやすい。

以上の 2 仮説は、先行研究が示す、地方政府による垂直的波及と水平的波及の政策波及の 2 類型にそれぞれに対応する²⁵。また、「二番手の優位仮説」及び「モデル追随仮説」のいずれの仮説においても、仮説の から までは「条例の革新と波及に関する仮説」、そして は「政策環境に関する仮説」に分類できる。

²² 魚谷（1995）、宇賀（1996b）、沖辺（1996）、兼子・椎名（1995）、田所（1995）等。

²³ 同法第 38 条。

²⁴ 総務庁（1996）参照。

²⁵ Reed(1983)、リード（1990）参照。

仮説 は、「政策に関して同じ環境を持つところは似た条例を採用する」という前提から立てられている。ここでいう環境とは政策の対象となる外部環境全般、すなわち対象となる問題や住民、また国の取り組みや社会経済状況を指す。行政手続条例の場合、そもそも申請への処分や不利益処分等、行政行為の手続を整備するものであるから、自治体によって同条例に関する環境が異なるとはいえない。従って、国法や県条例のコピー条例が作成されやすいとの仮説が考えられる。しかし、自治体の自律性と互いの競争意識が高いと仮定するならば結論は違ってくる。すなわち、行政手続法が持たない独自規定の例示が学者等から法の成立前からなされていたことから、どの自治体も同じ政策環境を持っているにもかかわらず、競争意識が働き革新的な条例が独自に制定されたり、他の革新的条項を真似ることも十分考えられる。

6 - 2 . リサーチ・クエスチョン

以上の2つの仮説を検討するため、本研究は以下のリサーチ・クエスチョンを明らかにする。順に、

- (1) 革新的な条例はどれか
- (2) 国法のコピーの条例はどれか
- (3) リーディング・ケースとされた条例はどれか
- (4) 地理的な波及パターンは確認されたか
- (5) どのような順序で条例は制定されていったのか
- (6) 波及に伴ってどのように条例の内容は変化していったのか
- (7) どうしてそのような順序と内容の変化を経て条例が波及していったのか

の7点である。

6 - 3 . 方法

前述の7つのリサーチ・クエスチョンを解明するため、以下の手順に従って分析が行われる。はじめに、行政手続条例が制定済みの神奈川県内全市町村の条例本文を収集する。つぎに、国の行政手続法と比較し、それぞれの条例の特徴を分析する。第3に、特徴が明らかになった条例を制定時期に沿って並べ、また年度別の条例制定数をグラフ化し、傾向を分析する。最後に、以上の分析から波及に大きな役割を果たしていると考えられる関連アクターへの聞き取り調査を実施する。

行政手続条例の特徴分析を行うにあたり、魚谷（1995）と田所（1995）による区分を利用し基準を設けた。それぞれの基準は、行政手続法が持たない、全国都道府県・政令指定都市制定の行政手続条例が有する独自規定を、条文順に整理したものである。分析では、対象となる行政手続条例が基準に当てはまる条文を持っているか否かが検証される。当てはまる条文を多く持っていればいるほど、対象条例は革新的と見なされ、少ない場合は行政手続法のコピーとされる。分析項目は以下の通りである。

- 1 . 申請書の記載事項等の簡素化
- 2 . 申請の審査基準の設定における住民意見の聴取
- 3 . 申請を拒否する処分を行う場合の意見を述べる機会の付与
- 4 . 申請処理の遅延理由の説明
- 5 . 申請書の補正命令の優先
- 6 . 聴聞における聴聞調書の訂正の求め
- 7 . 弁明の機会の付与における文書等の閲覧
- 8 . 行政指導の積極的肯定
- 9 . 行政指導の継続
- 10 . 行政指導の公表
- 11 . 行政指導に従わない場合の公表を行う前に、相手方に意見を述べる機会の付与
- 12 . 行政指導への不服申立てと是正措置
- 13 . 届け出の際の情報提供
- 14 . 写しの交付

6 - 4 . 分析

行政手続条例の条文の収集は 1999 年 6 月に実施された。収集は、県内市町村からのコピーの郵送もしくは FAX による送信、そして各自治体の情報センターにおける条文の直接コピーによって行われた。その結果、伊勢原市を除く 36 市町村から条文のコピーを得た。伊勢原市の条文を入手できなかった理由は、同市は現時点で行政手続条例を制定しておらず、市からの条文提供が可能ではなかったからである。また、市町村以外に、県の行政手続条例の本文も県の市町村課に依頼し入手した。各行政手続条例の特徴分析は、前述の区分をもとに行われた。そして特徴を分析した条文を制定期日順に並べたものが表 2 である。更に、年度別の条例の制定数をグラフ化したものが図 2 である。

分析結果により、国発の政策における政策革新・波及のリーサーチ・クエスチョンは以下のように解明された。

(1)革新的な条例はどれか

最も多くの独自規定を持つ条例は、1996 年 3 月 27 日制定の横須賀市の行政手続条例である。横須賀市は、例えば行政指導の公表や届出の際の情報提供といった県の条例が持つ独自規定に加え、申請を拒否する処分を行う場合の意見を述べる機会の付与、申請処理の遅延理由の説明、および審査会の設置といった独自規定を設けている。横須賀市の事例において注目されることは、制定が政令指定都市を除く県内市町村で最も早い点である。これは、県内市町村に対して二番手の優位の戦略を取らなかったにもかかわらず、後につづく市町村と比べ最も革新的であることを意味する。その他、横浜市が申請書の補正命令の優先、および審査会

の設置という規定を持ち、相模湖町と藤野町が意見機会の付与と遅延理由の説明の規定を有している。これら自治体の条例は、前述の独自規定に加え、県の条例が持つ独自規定も同時に持っている。

(2)国法のコピーの条例はどれか

全く独自規定を持たない行政手続条例は、1997年3月19日に制定された二宮町の条例と1997年3月27日に制定された清川村の条例である。これ以外の市や町の条例は、全て何らかの独自規定を設けている。二宮町・清川村について独自規定が少ない条例を持つ自治体は、1995年10月9日に条例を制定した川崎市である。川崎市の条例は写しの公布に関する独自規定のみを有している。その他の自治体は、行政指導に関する独自規定など、2項目以上の独自規定を持つ。

(3)リーディング・ケースとされた条例はどれか

リーディング・ケースとなった行政手続条例は、市町村の条例ではなく、県の条例と考えられる。県が採用した独自規定は、行政指導の積極的肯定、行政指導の継続、行政指導の公表、行政指導への不服申立てと是正措置、届け出の際の情報提供、そして写しの交付である。市町村が持つ独自規定を見ると、これらの規定のいずれかを9割を越える33団体の自治体を持つ一方、これ以外の規定を持つ例は11団体を数えるだけで少ない。しかも、同時に、この11団体のうち全てが県条例の持つ独自規定を有している。以上の傾向から、県条例がほとんどの県内市町村にとってリーディング・ケースと推察される。前述の11団体が持つ独自規定は、申請を拒否する場合の意見機会の付与、そして申請処理の遅延理由の説明である。このうち両方の規定を持つ自治体は、横須賀市、相模湖町、そして藤野町の3団体であり、横須賀市がその中で最も制定が早い。従って、以上の11団体が持つ独自規定は、横須賀市がリーディング・ケースとなり策定を導いたことが推察される。

(4)地理的な波及パターンは確認されたか

全般的に言って、地理的な波及パターンは見つからなかった。これは、地図を用いなくとも、図2が示すよう1997年に制定が集中していることから地理学モデルが当てはまらないことは明らかにわかる。しかし、県が持たない独自規定を2点採用した相模湖町と藤野町は同時期に制定が済んでおり、しかも地理的に隣接している。なお、これ以外に2点とも独自規定を採用した自治体は横須賀市のみであり、同市は2自治体より先に条例の制定を終えている。従って、相模湖町と藤野町は横須賀市型の条例の制定を果たすべく、地理的な隣接を活かして情報交換など行ったと推察される。

(5)どのような順序で条例は制定されていったのか

神奈川県内市町村で最も早く行政手続条例を制定したのは横浜市であり、制定は1995年3月24日であった。

これより10日早く、神奈川県も条例を制定しているが、条例制定に必要な議会の承認手続を考慮すると、10日の誤差は実質的に同時制定とみなすことが可能である。また、川崎市も同年10月9日に制定を遂げていることから、県と両政令指定都市はほぼ同時期に制定の準備を進めたと考えられる。その翌年の1996年3月27日に、政令指定都市以外では県内初めて、横須賀市が条例を制定している。同年に藤沢市が制定を終えた後は、二之宮町を皮切りに、1997年内に県内全市町村のおよそ70%にあたる総計25団体の市町村が条例を制定している。そして翌1998年には逗子市など5団体が、1999年6月までに綾瀬市と鎌倉市が制定を終えている。制定の順序を見た際、市レベルの自治体と町村レベルの自治体とで制定時期の早い遅いはないように思われる。また、自治体の規模と制定時期の早さとの関係においては、1995年に2つの政令指定都市が制定し、その後1996年に比較的規模が大きい2市が制定を終えていることから、ここまでは規模と早さが関係しているように思われる。しかし、その後は規模に関係なく1997年に制定が集中し、それ以降に制定をする自治体も規模的に混在している状態である。全般的な順序の傾向をまとめると、1995年、1996年制定のごく少数の採用者、ついで1997年の極めて多数の採用者、そして1998年、1999年制定のふたたびごく少数採用者という順序で条例が制定され、またその順序に自治体の種類の違いや規模の大小による傾向は発見されなかった。

(6)波及に伴ってどのように条例の内容は変化していったのか

表2を見る限り、全般的に言って、制定時期の経過に伴う行政手続条例の内容の革新は確認されなかった。時系列による革新の有無は、条例の持つ独自規定が時を経るごとに増えてゆくことによって判断される。しかし、独自規定は時間を追って増えているとはいえない。横浜市による制定から一貫して、県の条例内容に近似した条例が制定し続けられている。ただし、細かく観察すると、1996年9月20日制定の藤沢市の条例から、1997年3月27日制定の清川村の条例まで、制定が連続している4つの自治体では県条例の独自規定をあまり採用してはいることがわかる。それ以降は県条例の独自規定を多く採用する自治体が続いている。これより、1997年の初期に制定を終えた自治体では県条例を参考にするパターンは確立されていなかったが、それ以降は働いたといえるのかもしれない。

(7)どうしてそのような順序と内容の変化を経て条例が波及していったのか

(5)と(6)のリサーチ・クエスチョンの解明の結果、図1が示すように1997年に制定が集中した。順序にもはっきりとした傾向はなく、また内容は県条例に倣ったものがほとんどであることがわかった。クエスチョン(5)で明らかになった特徴から、強力的に波及を推進する機関があったことが推察され、(6)よりそれは県であったと思われる。そこで、本研究では関連アクターとして神奈川県市町村課職員を選び、インタビューを実施して条例分析の結果の裏付けを試みた。インタビューは1999年6月22日に行われた²⁶。縣市町村課によれば、県は行政手続条例の雛型を作成し、それを市町村に参考用に配布するといった措置はとっていない。こ

²⁶ 縣市町村課行政班の島田さんがご協力くださった。

れは、市町村対する制定への自主性を配慮したものであった。ただし、1996年6月に県内市町村に対し説明会を実施し、その際に自治省作成の手引書の配布をしている。この説明会には、既に制定を終えた横須賀市の職員を講師として招き、同市の条例が紹介されている。説明会開催後は県内市町村から、記録はされていないものの、県から条例制定に関する説明に出向くよう、「かなりの数」²⁷の要望があった。また、この説明会に先立つ1996年4月から6月にかけて、全国市長会と全国町村長会が雛型条例を全国自治体に送付しており、県内市町村も受け取ったと思われる。なお、この雛型条例は内容的にほぼ行政手続法に倣っており、独自規定は含まれていない²⁸。以上の経緯から、1997年以降に制定を行った市町村のうち多くが、自発的に県条例を参考に条例を制定したことが伺われる。そしてこの行動様式が、1996年以前の制定は4団体に限られる一方1997年には7割の自治体が制定し、また条例の内容は県条例に近似しているという結果を生んだと思われる。その他、横須賀市の条例が革新的な内容を持っているのは、当時の担当者が非常に熱心で個人的な国とのパイプもあり、直接総務庁等と連絡をとりながら制定を進めたという背景があるとの話だった。

6 - 5 . 仮説検証

分析の結果、神奈川県内市町村での行政手続条例の波及メカニズムは、モデル追随仮説をほぼ支持し、二番手の優位仮説を棄却するものであったと考えられる。

はじめに、神奈川県内市町村がとった条例制定の戦略は、二番手の優位戦略というよりは、省力化の戦略だったといえる。分析では、二番手の優位仮説が想定するような、制定が後期になるほど条例の独自規定採用が増えるという現象は全般的にいて確認できず、むしろほとんどの自治体が制定時期の後半まで県条例の内容を踏襲しつづけたことが明らかになった。県内市町村が二番手の優位の戦略をとった場合、内容は時間に従って革新を遂げると考えられるが、これを支持する波及様態は前述のように確認できなかった。

また、県の説明会後の1997年に制定が集中したことも、早期に条例制定が集中すると仮定するモデル追随仮説を裏付ける現象といえる。モデル追随仮説はリーディング・ケースは内容の如何を問わず国法ないし県条例と仮定するが、神奈川県内市町村の場合、リーディング・ケースはどの市町村より制定が早かった県条例であり、モデル追随仮説は支持されたといえる。一方、横浜市や横須賀市の条例のような革新的内容を持つ条例は、早期に制定されたにもかかわらず、ほとんどの自治体の参考にはならなかった。これより、リーディング・ケースを最も革新した条例と仮定する二番手の優位仮説は支持されなかったといえるだろう。

6 - 6 . 結論

神奈川県内市町村の行政手続条例の波及は、垂直的波及の類型に区分される。垂直的波及は中央政府の強い影響によって生じるとされる。行政手続条例の場合も、国が制定した行政手続法が行政手続の整備を地方政

²⁷ インタビューでの島田さんの表現。

²⁸ 沖辺(1996)に雛型条例が掲載されている。

府に義務づけていることから、中央政府が波及に果たした大きな役割が容易に理解される。また垂直的波及においては、初期の革新的な採用者による政策策定や改良の試行錯誤がないため、短期間に大量の波及が生じるとされる。本事例でも、図2が示すように、普及曲線が最初のなだらかな部分を欠いたままいきなり立ち上がっていることから、垂直的普及を示すと推察される。

また、垂直的波及の場合、政策の決定要因は国の介入が強いとされるが²⁹、本事例においても国の介入が波及に大きな役割を果たしたといえる。本事例の場合は、既に述べたよう、直接の政策ニーズが行政手続法の定める努力義務から生まれた。また、波及の過程で県が説明会を開催したり説明に出向いたこと、また自治省作成の雛型条例が全国市長会等通して配布されたことを合わせると、国の介入が波及に強く作用したことがわかる。

しかし、垂直型波及の特徴である横並び競争には必ずしも区分されない現象も観察された。第1に、内生条件が作用し、政策革新を果たした自治体が見られた。例えば、横須賀市は意識の高い職員の働きによって政策革新を起こしている。これより、取り組みの動機に国の介入が強く作用する状況下においても、条例の政策革新に関しては自治体に内生条件が作用することは否定できないといえる。第2に、県が主導となって、県下市町村の政策革新を支援していた。前述したように、県の市町村課は、行政手続条例制定を後押しするための講演会を開き、その席に講師として革新的な条例制定を果たした横須賀市の政策担当者を呼んでいる。また、県職員が市町村に出張して制定を手助けした事例もある。この結果、県下市町村の条例は、単なる国法のコピーにとどまらず、県が先導した政策革新を見習ったものとなった。ただし、この現象を、市町村による二番手の優位戦略の行使というには無理があるだろう。なぜなら、県の指導に対し、市町村は受け身な姿勢をとったままであり、積極的に革新的条例を模倣し、改良を加えたわけではないからである。

伊藤(2000a)によると、が政策波及の早期に国の介入が行われた場合、最初から内生条件や相互参照は働かず、横並び競争が中心的な政策革新・波及メカニズムとして働くことになる。しかし、本事例は、横須賀市が典型のように内生条件を活かした自治体を見出し、また、県条例を参照する行動原理を観察している。おそらく、こうした現象は、行政手続法における規定は自治体に必要な措置を求めるものの、措置の内容に関しての言及が意図的になされなかったことが基因となっていると思われる。伊藤は、対立的政策においては、国の介入の影響とは別に、政治要因や組織要因といった内生条件が政策出力に対して強く作用するとした。しかし、この事例からは、行政手続条例のような非対立的政策においても、内生条件が作用する可能性があることが明らかになった。また、本事例は、市町村間の政策革新と波及の他に、県が主導となって市町村に波及する政策革新が存在することを示している。

7 . 結論

²⁹ 伊藤(2000b)等。

本章では、はじめに、地方発の政策の政策革新・波及分析から得られた知見と、国発の政策からのそれとを比較し考察する。次に、考察をふまえ、本研究から得られる成果を明らかにする。そして、その成果をもとに、地方政府による政策革新・波及の観点から、日本においてより良い公共政策の形成が行われるための諸条件を提言する。最後に、本研究の限界点を指摘し、そして今後の研究の展望について述べる。

神奈川県下市町村の情報公開条例をケースとした、地方発の政策における政策革新と波及は、職員能力仮説を支持した。つまり、二番手の優位戦略をとった自治体は、職員能力の高い一部の自治体に限定され、その他の自治体では省力化の戦略、もしくは国の介入待ちといった動きが見られた。これは、国の介入が遅い場合には内生条件と相互参照のメカニズムが前面に出るとする伊藤仮説に、少なくとも政策内容における政策革新の観点からは、異を唱える結果である。国の介入待ち戦略をとった自治体は、神奈川県の場合は小規模な市と、町村であった。また、省力化の戦略をとった自治体は、組織規模が大規模から中規模の市であった。これより、組織要因だけではなく、政治要因や社会経済要因がプラスに働く自治体においてようやく、政策内容における革新と模倣、また改良を行うことが予想される。この点は、選挙や議会質疑によって顕在化する首長の選好と、早期からのリーダーシップの発揮が、情報公開条例制定の最も重要な要因となると結論づけた伊藤(1999b)の仮説に一致する。

神奈川県下市町村の行政手続条例を題材とした、国発の政策における政策革新と波及は、モデル追随仮説を支持した。つまり、はじめから国の介入があったため、県条例ないし国法の追随による省力化の戦略をとった自治体が多数を占めた。とはいえ、横浜市や横須賀市のように、極めて革新的な条例を早期に制定した自治体も同時にあった。これは、国の介入が初期のため、横並び競争が働く状況でも、内生条件を活かして政策革新を果たす自治体があることを示している。すなわちこの結論は、対抗事例が少ないものの、政策波及の早期に国の介入が行われた場合には、内生条件や相互参照は作用せず、横並び競争が働くとする伊藤の仮説とは異なるものである。加えて、この結果は、対立的政策領域においては国の介入にかかわらず内生条件が作用すると仮定する伊藤仮説にも反対するものである。なぜなら、情報公開条例は、非対立的な制度変更政策であるからである。また、本研究は、県による市町村の政策革新・波及への主導的役割も見出した。すなわち、市町村では、市町村間による二番手の優位戦略ではなく、県をモデルとする政策の模倣と改良が行われる場合があることを明らかにしている。

以上が、本研究におけるケース・スタディから得られた知見であった。ここで、伊藤(2000b)による業績と照らし合わせ、比較した結果をまとめてみたい。伊藤によれば、国の介入が遅いもしくはない場合は、相互参照や内生条件が働くとされる。しかし、本研究においては、相互参照や内生条件が働く自治体は、一部の内生条件がプラスに働いた自治体に限られていた。また、国の介入が早期の場合は横並び競争が働くという仮説に対しては、本研究はそうした状況下でも政策革新を果たす自治体があることを明らかにした。結論としては、地方発の政策であっても、国発の政策であっても、政策革新を独力で果たす、もしくはそれを模倣、改良という二番手の優位戦略をとる自治体は、内生条件を活かせる職員能力が高い自治体に限られるといえる。大多数の自治体は、省力化の戦略もしくは国の介入待ちという戦略をとる。つまり、「自治体にまかせて

いても相互参照がおこるので、自治体間の格差が許容しがたいレベルまで広がる心配はない」とする伊藤(2000b)の結論は、少なくとも本研究の結論からは支持されない。本研究の結論は、相互参照は職員能力が高い自治体に限定される戦略であるとする。そのため、分権化によって自治体により一層の権限を持った場合は、先駆自治体と居眠り自治体の格差が拡大し、自治体間の優劣が明確な形で現れることを本研究は予想する。

この他、注目される点として、県の市町村に対する政策革新・先導能力の見直しと、政策分野において先駆自治体は異なるという点を挙げたい。行政手続条例のケースで見られたように、県は県内市町村の同条例の制定を強く働きかけた。その際、県の条例や革新的な横須賀市の条例を紹介する講演会を催したり、また、制定の際のアドバイザーとして市町村へ出張を実施したりといった動きが見られた。このケースは国発の政策で、かつ市町村に制定の努力義務が法的に課されている政策領域のため、県がこうした役割を担ったと思われる。実際に、情報公開条例のケースでは、県は全く主導的な役割を果たしていない。とはいえ、いわゆる中間団体として県の役割が疑問視される昨今、本研究において明らかになった県の市町村への役割は、積極的に評価されてよいと思われる。また、本研究は、政策分野において先駆自治体は異なることを示した。情報公開条例では川崎市と藤沢市が先駆自治体であったが、この両自治体は行政手続条例においては制定こそ早かったものの、独自規定はほとんど盛り込んでいなかった。また、逆に行政手続条例においては、横須賀市が制定スピードも条例内容もずば抜けていたが、情報公開条例においては居眠り自治体に区分される。これは、政策の競争が行われるために制定が遅れる条例があることや、また、政策ごとに利用される庁内リソースや、政治要因、また社会経済要因が異なるためと思われる。

以上の考察をふまえ、地方政府による政策革新・波及研究の観点から、日本におけるより良い公共政策形成のための諸提言をまとめたい。研究の結果、日本の地方政府間においては相互参照メカニズムが限定的にしかならないことが予想されることから、本研究では、地方分権化の進行は先駆自治体と居眠り自治体との格差拡大を生じるおそれを持つと結論づけられた。とはいえ、欧米へのキャッチアップを終え、我が国は、新たな政策を国内での絶え間ない社会実験によって見出さなければならないし、成熟した国民の多様な価値観に応える国家体制を築かなければならない。また、本研究は、二番手の優位戦略をとる自治体によって公共政策がレベルアップすることを、つまり地方発の政策革新が公共政策体系に良い影響を与えうることを示している。こうした結論からも、我が国が中央集権体制に後戻りし、地方分権型社会への進行を止めることは不可能だ。そこで、分権化を図りまた中央省庁による政策でも自治体による裁量を増やす一方で、相互参照を全自治体に及ぶメカニズムとして作用させるために、職員能力が高い自治体へと改変していくことが今後、必要となる。

職員能力が高いとは、内生条件を活かすことができる自治体である。そのため、はじめに、組織要因、そして次に政治要因が政策革新にとってプラスに働くための提言を行う。本研究において組織規模の大きな自治体は、二番手の優位の戦略、もしくは省力化の戦略をとり、国の介入を待つ姿勢はみせなかった。また、横須賀市に見られるように、卓越した能力を持つ職員の働きで、政策革新が果たされる例もあった。これより、

自治体の組織規模を大きくし、かつ行政の能率化を進めるため、合併と行政システム変革の推進が必要となるだろう。また、能力の高い職員を育成するための人材育成施策の見なおしや、省庁に加え、民間からの人材獲得も加えた人事活性化策といった対応が求められる³⁰。次に、政治要因に関する提言である。事例では、組織規模の大きな自治体が政策革新を果たすとは限らないことが判明した。つまり、伊藤が明らかにしたように、首長のリーダーシップや議会によるの質疑などの政治要因が、政策革新の鍵と考えられる。実際に、革新的な情報公開条例を早期に制定した川崎市と藤沢市は、当時、革新市長によって市政が担われていたことは注目されてよい。次に、横の連携の強化について述べる。行政手続条例において、県から革新的な横須賀市の条例が早期に紹介されていたにもかかわらず、結局、モデルとされたのは県条例のみであった。また、情報公開条例においても、国の要綱案には敏感に反応する自治体が多かったものの、早期に制定された川崎市と藤沢市の条例を参考にして制定した自治体はほとんどなかった。つまり、国や県といった上部機関の動向に従うのだけではなく、同じ市町村の動きに目を配る行動様式を強める必要がある。地方分権時代においては、市町村における政策実験がますます日本の公共政策に大きな影響を与えることが予想される。はじめから国や県の対応をモデルと見なして追随するのではなく、市町村のチャレンジを積極的に学び応用する姿勢、すなわち市町村間の相互参照の行動原理を市町村は養うべきである。最後に、県の居眠り市町村に対する政策バックアップ体制を強化する必要について述べる。行政手続条例における県の対応は、県内市町村による条例の早期制定の、独自規定の導入に大きな役割を果たした。今後、地方分権が進み先駆自治体と居眠り自治体との格差が拡大する事態に至った場合に、県がこうした居眠り自治体に対し政策に関するサポートをなすことが重要になるだろう。政策革新のための手助けとして、例えば、神奈川県が行ったような、県内先進事例の紹介や、県庁からの人材の派遣といったものが考えられる。

研究の限界点について指摘したい。本研究は、マクロ分析手法を用いている。したがって、個々の自治体における政策過程分析は行っておらず、政策革新を生んだ要因が大まかにしか特定されていない。例えば、なぜ川崎市や藤沢市において革新的な情報公開条例が制定されたかについて本研究は口を閉ざすほかない。次に、本研究は、研究デザインを考慮しているとはいえ、対象を2つの政策に限っている。しかも、どちらの政策も非対立的な制度改変政策である。そのため、本研究の研究成果を一般化することはサンプル数の面から見ても困難である。また、対象を神奈川県下市町村に限っていることも、研究の一般化を阻んでいる。

最後に、本研究から、今後発展が可能な研究を3点指摘したい。第1に、ミクロ分析の実施である。言い換えれば、本研究中の特徴的な自治体における、自治体内部の政治過程分析を行う研究である。行政手続条例の事例においては垂直的波及が観察され、自治体の内在的要因は強く作用しなかった。しかし、サンプルの中には、横須賀市という自発的な取り組みで条例の改良を遂げた自治体がある一方、唯一制定が未定な伊勢原市の事例があった。こうした極端なケースに関してはユニークな内在的要因が作用していることが予想される。それゆえ、例えば、ミクロ分析として、行政手続条例に関する両自治体内部の政策過程分析を行うことで、政策革新の成功と失敗の場合の内生条件の違いを解明することができるだろう。また、マクロ分析に

³⁰ 地方公務員の職務へのモチベーションを高めるための諸提言については、小池(2000)を参照。

においても、EHAを実施することで、政策革新における内生条件の解明につながることも期待される。

第2に、本研究が対象とした神奈川県内市町村の行政手続条例の波及要因と、他県内市町村を対象とする同条例の波及要因の比較研究が考えられる。この場合、特に、市町村と県の関係が注目される。本研究における行政手続条例の場合、多くの市町村が県条例を参考に条例を策定し、策定の際には進んで県の指導を受けている。こうした行動様式により、神奈川県内市町村では同県の条例が持つ独自規定を採用するものの、他県条例に見られる独自規定の採用はあまり行われていなかった。この行動パターンが他県市町村においても当てはまるとすれば、行政手続条例の波及において、県の制定時期と県の制定する条例内容が、県内市町村の制定時期と条例内容に大きな影響を与えることが推察される。つまり、市町村レベルでの政策波及における、県の役割の実証的な研究につながると考えられる。

第3に、研究の対象の拡大である。本事例では、非対立的な制度改変型の政策を扱った。しかも対象は2つの条例で、神奈川県内市町村に限定されている。したがって、本研究の結論を更に検討するためにも、研究の対象を拡大することが必要である。すなわち、対立的な政策分野を選び政策革新・波及の内容分析手法を用いたマクロ分析を実施すること、そして神奈川県内市町村以外での事例研究を行うことが期待される。

謝辞

地方政府による政策革新・波及の研究に取り組んだのは昨年の4月であった。それから1年半に渡って、片岡正昭先生のご指導を頂いている。また、2年次に先生が持ってくださいました自主ゼミや、先生の「地方政府論」での講義から得られた数々の知見もこの研究に反映されている。暗中模索の感があった本研究がまがりなりにも卒論として完成を迎えたことは、何よりも片岡先生によるものである。また、伊藤修一郎先生には、直接、また間接的には伊藤先生の諸論文から、研究の指針を指導して頂いた。本研究における伊藤論文からの引用の多さが示すよう、本研究は伊藤先生の研究成果の換骨奪胎といわれても仕方がないものである。まさに、「研究は先行者の肩の上に乗る肩車」という片岡先生の言葉通りに、お二人の業績に頼りきりの研究だった。そして、片岡研究会に在籍し共に学んだ皆さんからは、興味深い研究成果を示して頂き多くの刺激を受けた。今後、自分自身にとって地方自治研究はライフワークとなることが予想されるが、これからの進路においてもこの研究会で学んだことが必ず身を結ぶことを信じている。みなさん、本当にありがとうございました。

参考文献

- Campbell, J. (1995) *How Policies Change Japanese Government and the Aging Society* (Princeton University Press).
- Gray, V. (1973) 'Innovation in the States: A diffusion study' *American Political Science Review*, 67.
- Crenson, M. (1971) *Unpolitics of Air Pollution* (John Hopkins University Press).

- Hays, S. and Glick, H. (1997) 'The Role of Agenda Setting in Policy Innovation' *American Politics Quarterly* 25-4.
- Reed, S. (1983) 'Patterns of Diffusion in Japan and America' *Comparative Political Studies*, 16-2.
- Reed, S. (1986) *Japanese Prefectures and Policymaking* (Pittsburgh University Press).
- Stokes, F. and Berry, W. (1990) 'State Lottery Adoptions as Policy Innovations: an Event history Analysis' *American Political Review* 84-2.
- Walker, J. (1967) 'The Diffusion of Innovation among the American States' *American Political Science Review*, 61.
- 五十嵐敬喜・野口和雄・池上修一(1996)『美の条例 いきづく町をつくる』学芸出版社
- 岩国哲人・細川護熙(1991)『鄙の論理』光文社
- 伊藤修一郎(1999a)「自治体の政策決定要因」『年報行政学』34号
- 伊藤修一郎(1999b)「情報公開条例の制定過程」『日本公共政策学会年報』2号
- 伊藤修一郎(2000a)「自治体政策過程の動態」慶應義塾大学政策・メディア研究科公聴会資料
- 伊藤修一郎(2000b)『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学政策・メディア研究科博士論文
- 伊藤修一郎・片岡正昭(1999)「福祉のまちづくり条例の波及」『Keio SFC Review, 4』
- 井上繁一(1991)『まちづくり条例 - その機能と役割 - 』ぎょうせい
- 魚谷増男(1995)「行政手続法の施行一年と行政手続条例の動向」『法律のひろば』、48(10)、28-35頁.
- 宇賀克也(1996a)『行政手続法の解説 第二次改訂版』学陽書房
- 宇賀克也(1996b)『自治体行政手続の改革』ぎょうせい
- 宇賀克也(1999a)「情報公開条例の論点」『都市問題研究』50(4), p.67-85.
- 宇賀克也(1999b)『情報公開法の逐条解説』有斐閣
- 沖辺竜哉(1996)「市町村における行政手続条例の例について」『地方自治』、585、82-99頁
- 奥津茂樹(1999)『情報公開条例の論点』ぎょうせい
- 片岡正昭(2000)「地方政府の政策イノベーション研究 - 現状と課題 -」片岡研究会参考論文
- 兼子仁(1994)『行政手続法』岩波文庫
- 兼子仁(1999)『新地方自治法』岩波書店
- 兼子仁・椎名慎太郎(編著)(1995)『行政手続条例制定の手引』学陽書房
- 黒沼稔(1997)『行政手続法と地方自治』多賀書房
- 小池純司(2000)「地方分権時代における地方公務員のモチベーション向上」会田研究会最終レポート
- 田島義介(1996)『地方分権事始め』岩波書店
- 田所好美(1995)「行政手続条例制定の動向」『自治研究』、71(9)、96-114頁
- 田村明(1983)『都市ヨコハマをつくる』中央公論社
- 塚原康博(1992)「社会福祉施策の導入と伝播」『社会保証研究』28巻2号
- 内藤悟(1997)「条例はどう伝播してゆくか」法学セミナー507号
- 平松毅(1998)『情報公開条例の解釈』信山社出版
- 平松守彦(1990)『地方からの発想』岩波書店
- 松下圭一(1991)『政策型思考と政治』東京大学出版会

松本恵里子(2000)「オンブズマン制度の波及要因」慶應義塾大学総合政策学部片岡研究会タームペーパー

村松岐夫(1988)『地方自治』東京大学出版会

八木欣之介(1999)「地方議会の活性化と条例制定権」『法政理論』31 - 4

リード(1990)『日本の政府間関係』木鐸社

和田智樹(1999)「情報公開条例の制定とその波及」慶應義塾大学総合政策学部片岡研究会タームペーパー

図1及び図2

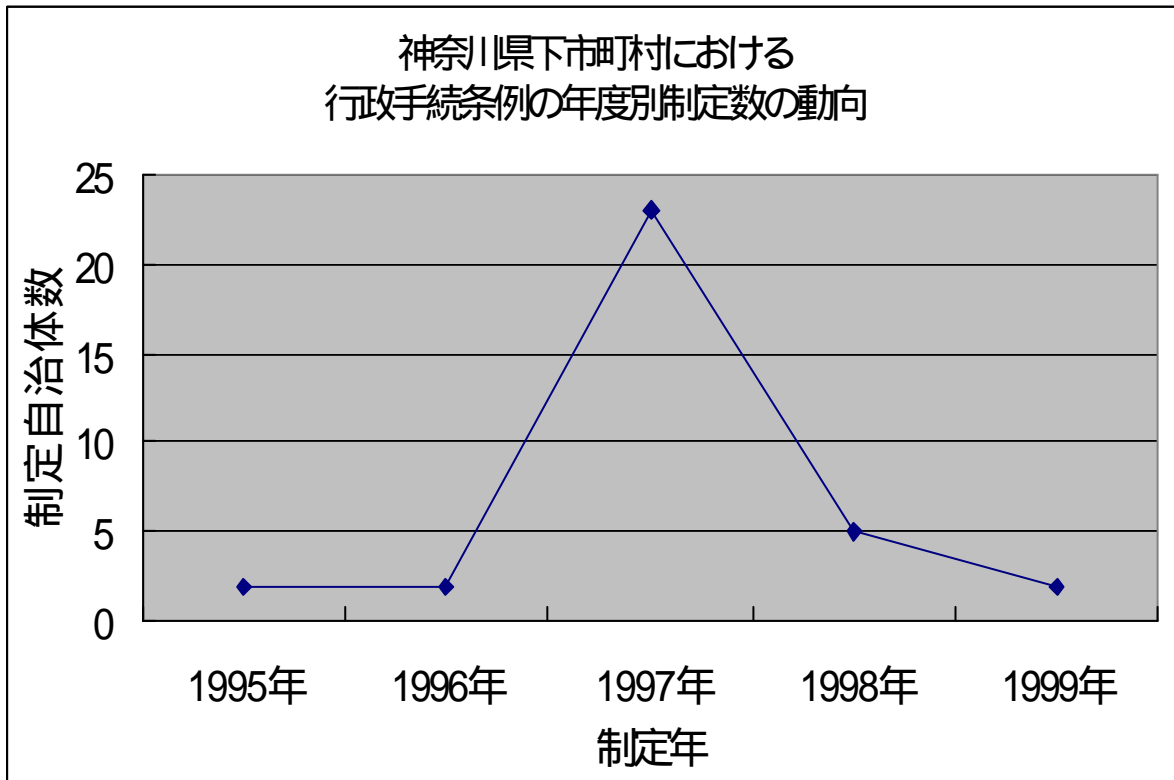
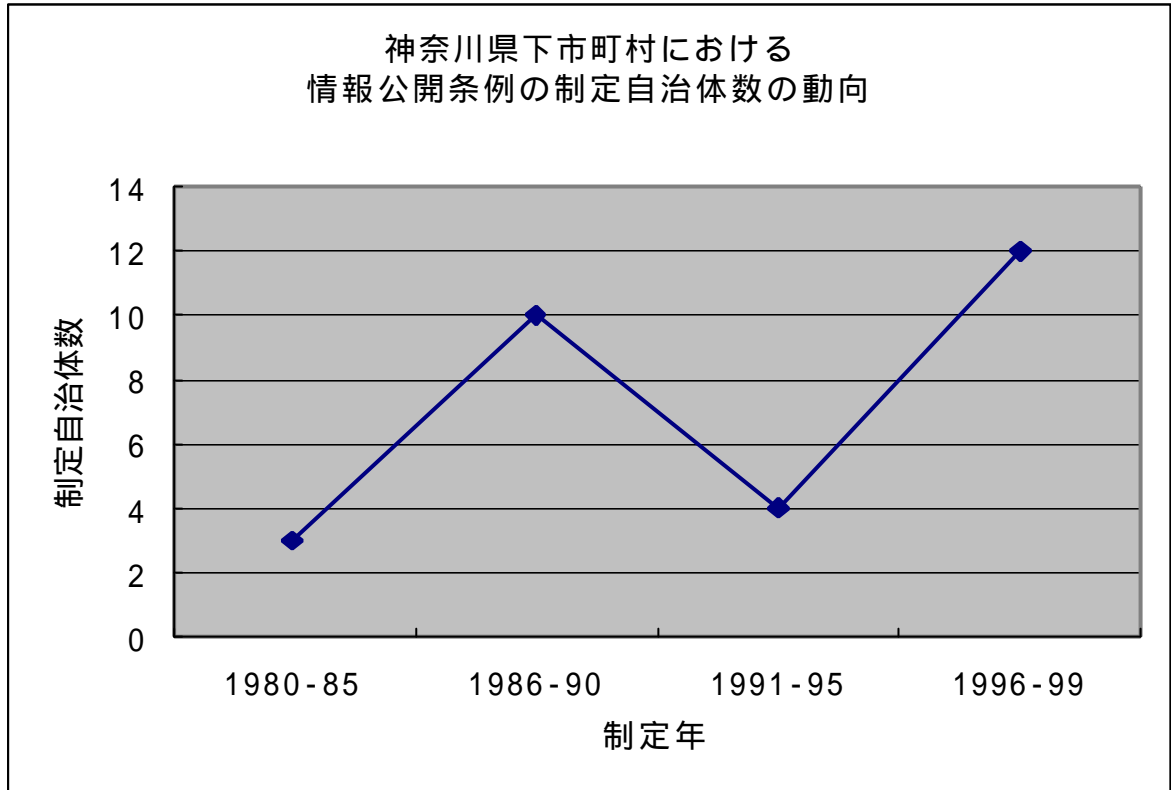


表 1

自治体名	制定年月	知る権利	説明責任	終了要件無	電磁的記録	議会	外郭団体	何人
神奈川県	1982/10/14			○				
川崎市	1984/3/30	○		○	○	○	○	○
藤沢市	1985/9/26	○		○	○	○		○
相模原市	1986/1/4					○		
茅ヶ崎市	1986/3/28					○		
大和市	1986/9/27					○		
伊勢原市	1987/3/30					○		
座間市	1987/3/31					○		
綾瀬市	1987/12/17					○		
海老名市	1987/12/23					○		
横浜市	1987/12/25							
小田原市	1988/9/26					○		
逗子市	1990/12/21	○		○	○	○		○
厚木市	1992/3/30					○		
平塚市	1992/12/21					○		
秦野市	1993/9/29			○	○	○		○
鎌倉市	1993/10/4			○		○		
横浜市 2	1993/12/15							
鎌倉市 2	1995/6/19			○		○		
城山町	1996/3/26			○		○		
横須賀市	1996/3/27			○	○	○		
藤沢市 2	1996/9/20	○		○	○	○		○
秦野市 2	1996/12/24			○	○	○		○
綾瀬市 2	1997/3/25					○		
茅ヶ崎市 2	1997/3/25					○		
大和市 2	1997/3/28					○		
平塚市 2	1997/6/25					○		
津久井町	1997/9/16			○		○		○
南足柄市	1997/9/26			○		○		○
三浦市	1997/9/30			○	○	○		
小田原市 2	1997/9/30					○		
相模原市 2	1997/10/1					○		
海老名市 2	1997/10/15					○		
大磯町	1997/12/11	○	○	○	○	○		
二宮町	1997/12/19			○		○		
逗子市 2	1998/2/27	○		○	○	○		○
湯河原町	1998/3/6					○		
葉山町	1998/12/21			○	○	○		
愛川町	1999/3/30			○		○		
湯河原町 2	1999/6/10					○		

座間市 2	1999/6/29		○	○	○	○		
寒川町	1999/12/15	○	○	○		○		○
箱根町	1999/12/19					○		
神奈川県 2	2000/3/28		○	○	○	○		

自治体名	制定年月	公務員名	第三者保護	インカメラ	文書管理	手数料無料
神奈川県	1982/10/14				○	
川崎市	1984/3/30					○
藤沢市	1985/9/26				○	
相模原市	1986/1/4	○				○
茅ヶ崎市	1986/3/28	○				
大和市	1986/9/27	○				
伊勢原市	1987/3/30	○				○
座間市	1987/3/31	○				
綾瀬市	1987/12/17	○				
海老名市	1987/12/23	○				
横浜市	1987/12/25	○			○	
小田原市	1988/9/26	○				
逗子市	1990/12/21					○
厚木市	1992/3/30	○				
平塚市	1992/12/21					○
秦野市	1993/9/29					
鎌倉市	1993/10/4	○				
横浜市 2	1993/12/15	○			○	
鎌倉市 2	1995/6/19	○				
城山町	1996/3/26					○
横須賀市	1996/3/27	○			○	○
藤沢市 2	1996/9/20				○	○
秦野市 2	1996/12/24					
綾瀬市 2	1997/3/25	○				○
茅ヶ崎市 2	1997/3/25	○				
大和市 2	1997/3/28	○				
平塚市 2	1997/6/25	○				
津久井町	1997/9/16	○	○		○	○
南足柄市	1997/9/26		○		○	○
三浦市	1997/9/30	○	○		○	○
小田原市 2	1997/9/30		○			
相模原市 2	1997/10/1		○			
海老名市 2	1997/10/15		○			
大磯町	1997/12/11	○	○			
二宮町	1997/12/19	○				○
逗子市 2	1998/2/27					○
湯河原町	1998/3/6	○	○			○

葉山町	1998/12/21		○			○
愛川町	1999/3/30	○	○			○
湯河原町 2	1999/6/10		○			
座間市 2	1999/6/29	○	○	○	○	○
寒川町	1999/12/15	○	○	○	○	○
箱根町	1999/12/19	○	○			○
神奈川県 2	2000/3/28	○	○	○	○	○

表 2

	制定年月	記載簡素	基準参加	意見機会	遅延理由	補正優先	聴聞訂正
国	1993/11/12						
神奈川県	1995/3/14						
横浜市	1995/3/24			○			
川崎市	1995/10/9						
横須賀市	1996/3/27			○	○		
標準条例	1996/4/1						
藤沢市	1996/9/20						
二宮町	1997/3/19						
茅ヶ崎市	1997/3/25						
清川村	1997/3/27						
大和市	1997/3/28						
津久井町	1997/5/19			○			
藤野町	1997/6/20			○	○		
平塚市	1997/6/25				○		
開成町	1997/9/11						
山北町	1997/9/24						
中井町	1997/9/25						
厚木市	1997/9/30						
小田原市	1997/9/30						
三浦市	1997/9/30						
相模原市	1997/10/1						
大井町	1997/10/1						
海老名市	1997/10/15			○			
松田町	1997/12/18						
南足柄市	1997/12/18						
座間市	1997/12/22						
寒川町	1997/12/22				○		
秦野市	1997/12/24						
箱根町	1997/12/25						
城山町	1997/12/25						
逗子市	1998/2/27				○		
真鶴町	1998/3/11						
湯河原町	1998/3/27						
大磯町	1998/6/19				○		
葉山町	1998/6/24						
綾瀬市	1999/3/19				○		
鎌倉市	1999/7/1						

	制定年月	弁明閲覧	指導肯定	指導継続	指導公表	指導不服	審査会
国	1993/11/12						
神奈川県	1995/3/14		○	○	○	○	
横浜市	1995/3/24			○	○	○	○
川崎市	1995/10/9						
横須賀市	1996/3/27		○	○	○	○	○
標準条例	1996/4/1						
藤沢市	1996/9/20					○	
二宮町	1997/3/19						
茅ヶ崎市	1997/3/25				○		
清川村	1997/3/27						
大和市	1997/3/28			○	○	○	
津久井町	1997/5/19			○		○	
藤野町	1997/6/20		○	○	○	○	
平塚市	1997/6/25		○	○		○	
開成町	1997/9/11		○	○	○	○	
山北町	1997/9/24			○		○	
中井町	1997/9/25		○	○	○	○	
厚木市	1997/9/30		○	○			
小田原市	1997/9/30			○	○		○
三浦市	1997/9/30						
相模原市	1997/10/1			○	○	○	
大井町	1997/10/1			○			
海老名市	1997/10/15		○	○		○	
松田町	1997/12/18			○		○	
南足柄市	1997/12/18		○	○	○	○	
座間市	1997/12/22		○	○	○	○	
寒川町	1997/12/22		○	○		○	
秦野市	1997/12/24			○			
箱根町	1997/12/25			○			
城山町	1997/12/25		○	○	○	○	
逗子市	1998/2/27		○			○	
真鶴町	1998/3/11			○		○	
湯河原町	1998/3/27		○	○		○	
大磯町	1998/6/19		○	○		○	
葉山町	1998/6/24		○	○		○	
綾瀬市	1999/3/19		○	○	○	○	
鎌倉市	1999/7/1		○	○			

	制定年月	届出情報	写し交付
国	1993/11/12		
神奈川県	1995/3/14	O	O
横浜市	1995/3/24	O	
川崎市	1995/10/9		O
横須賀市	1996/3/27	O	O
標準条例	1996/4/1		
藤沢市	1996/9/20	O	O
二宮町	1997/3/19		
茅ヶ崎市	1997/3/25	O	O
清川村	1997/3/27		
大和市	1997/3/28	O	
津久井町	1997/5/19	O	O
藤野町	1997/6/20	O	O
平塚市	1997/6/25	O	O
開成町	1997/9/11	O	O
山北町	1997/9/24		
中井町	1997/9/25	O	O
厚木市	1997/9/30		
小田原市	1997/9/30		O
三浦市	1997/9/30	O	O
相模原市	1997/10/10	O	O
大井町	1997/10/11		
海老名市	1997/10/15	O	O
松田町	1997/12/18		
南足柄市	1997/12/18	O	O
座間市	1997/12/22	O	
寒川町	1997/12/22	O	O
秦野市	1997/12/24	O	O
箱根町	1997/12/25	O	
城山町	1997/12/25	O	O
逗子市	1998/2/27	O	O
真鶴町	1998/3/11		
湯河原町	1998/3/27		O
大磯町	1998/6/19	O	O
葉山町	1998/6/24	O	O
綾瀬市	1999/3/19	O	
鎌倉市	1999/7/10	O	O