

政策波及による政策革新の過程の分析

東京大学公共政策大学院修士2年 川崎雅史

目次

1. はじめに	2
2. 先行研究と理論枠組	78
2. 1. 先行研究	78
2. 2. 理論枠組	78
3. 政策波及による政策革新のパターン	78
3. 1. 先行研究	78
3. 2. 理論枠組	78
3. 3. 検証方法	78
3. 4. 仮説	78
3. 5. 検証結果	23
4. 波及の頻度	78
4. 1. 先行研究	78
4. 2. 理論枠組・仮説	78
4. 3. 検証方法	エラー! ブックマークが定義されていません。
4. 4. 検証結果	78
5. 創造的過程	78
5. 1. 先行研究	788
5. 2. 理論枠組・仮説	49
5. 3. 検証方法	78
5. 4. 検証結果	56
6. 事例研究による政策波及過程の詳述	64
6. 1. 検証方法	64
6. 2. 制定過程の概観	66
6. 3. 東京都の条例制定過程	70
6. 4. 栃木県の条例制定過程	74
6. 5. 茨城県の条例制定過程	76
6. 6. 神奈川県 of 条例制定過程	78
6. 7. 山梨県の条例制定過程	82
6. 8. まとめ	85
7. 結論	78
7. 1. 各省まとめ	90
7. 2. 今後の方向性	93
7. 3. 結論	978
8. 参考文献	95

1. はじめに

地方自治体による条例制定過程について考える際、政策波及の過程への正確な理解は不可欠であると考え。現状においても地方自治体の実際の立案過程において他県の条例を参照することの果たす役割は大きく、また、政策立案に用いることの出来るリソースが少ないされる地方自治体が、同格の主体が数多く並置されるというその特性を生かして¹、効率よく優れた政策を導入するために欠かせない手段であると考えためである。

地方自治体の政策立案能力に対しては「弱い地方論」に代表されるように長らく低い評価が下されてきた²。これに対して、徐々に地方自治体の能力を肯定的に捉える議論が登場するが³、その条例制定能力を評価する場合でもその頻度、貢献する自治体を限定的に捉え、地方自治体が主導した一部の政策における先陣を切って導入した一部の自治体に注目が集まってきた⁴。しかし、地方自治体による政策革新は実際にこのような過程なのだろうか。本論考では政策波及の過程に注目し、分析することで地方自治体による政策革新の動きや規模、意味合いを再評価したい。

そこで本論文では以下の二点に取り組む。

第一に、政策波及の過程をより精緻に体系化し、詳細な観察を行う。まず、既存の政策波及のモデルを元にしつつもそれを分解し、その動きをより詳細に観察できる理論を提示する。さらにこれに従って定量的に各条例の動きを分析するとともに、インタビューなどによる事例研究を加えることで、定性、定量の両面から政策波及の理論を実証する。

第二に、政策波及による政策革新が及ぶ範囲とその重心を捉え直す。既存の研究で注目が集まる領域から、政策波及による政策革新が見られる条例の幅広さという面で、また、各波及過程の中で革新が続く長さという面で、影響の及ぶ範囲はより広いということを提示する。さらにこれらのうち政策波及による政策革新に親和的な条例の性質や環境条件について規模、頻度の両面から分析し、政策波及による政策革新の影響の分布を明らかにする。

以下、本論文における議論を概観する。

まず、第二章において、既存研究を振り返り、全体的な文脈の中に本研究を位置づけるとともに、本研究の中核となる理論について説明する。

第三章においては、条例の内容を分析し、政策波及の過程を経ることによって政策革新が収斂、多様化、淘汰、追加の4つの過程を通して広い範囲で生じていることを明らかにする。また、政策の内容がどのような変化を辿るかを場合分けして見ていくことで、政策波及の過程を経ることで国が先に導入した政策においても、政策の導入の遅い自治体にお

¹ 階層的な構造と水平の構造を比較して後者の方がイノベーションが起きやすいとする研究としては、チェスブロウ（2008）、タブスコット・ウィリアムズ（2007）、池田（2006）など。

² 辻（1976）など。

³ 村松（1988）、曾我、待鳥（2007）など。第二章で先行研究の流れを概観する。

⁴ 兼子、関（1984）、佐藤（1978）、中出（2004）、土山（2006）など。

いてもそれぞれの形で政策の革新が行われており、総体として見た地方自治体の政策立案能力はより積極的に評価されうることを伊藤（2002, 2006）の研究に追加、修正する形で示す。

第四章では政策波及の頻度について分析し、政策波及の過程が現状でインパクトを持っているのかについての示唆を得る。頻度としては、波及しうる条件を備えた政策がどの程度あるのか、また、波及しうる政策の中で実際にどの程度波及するのかを見ていく。また、波及しやすい条例の特徴を国の関与の有無、条例の理念性の二点から分析し、政策波及に親和的な条例の特徴を明らかにする。

第五章においてはより創造的な過程に注目する。第一に、新しい機能がいつ、より多く追加されるかを分析することを切り口として時期や条例の性質による革新の大きさの差異を見ていく。第二に、各県の条例を制定する時期の早さに一定の傾向があるかを分析し、各県の政策波及への貢献の差異や他県の条例への反応の仕方を検証する。

第六章においてはこれらの分析をインタビューや事例分析によって補強していく。ここでは食の安全条例の制定過程を東京都、栃木県、茨城県、神奈川県、山梨県の 5 県について詳細に分析し、第二章で示す政策波及の理論やその前提が妥当であるかを定性的に検証していく。

2. 先行研究と理論枠組

2. 1. 先行研究

ここではまず、先行研究の中でのこの研究の位置づけを明らかにする。なお、各章の内容に対するより具体的な先行研究については各章の冒頭でそれぞれ示す。

まず、日本の地方自治の政策立案に関する研究の流れを振り返る。曾我、待鳥（2007）での概観に従うと、日本の地方自治の研究においては、長い間地方での自律的な政策決定の可能性は否定され、自治省を中心とした中央政府からの統制⁵、地方政治家の自民党国会議員からの系列化、霞が関官僚の地方官僚制への出向や首長への進出、地方議会の影響力のなさなどによって、中央と地方の垂直的關係が地方の政策決定を規定すると考えられ、地方自治体による自律的な政策決定の可能性は否定されてきた（垂直的統制論）。しかしその後、地方自治体の自律性をより積極的に評価する一群の研究が現れた。村松（1988）などは、国と地方のつながりを肯定的に捉え、地方は国に財源や権限で依存するが、他の自治体と競争しながらも選挙公約などを駆動力として、政治家同士の結びつきなどを通して自らの望む政策を実現してきたのであり、その関係は一方的ではなく相互依存であると主張した（水平的政治競争モデル）。さらにより正面から地方政府が自律的だと論じる議論として、地方政府と国の関係が安定的だったのは国による一方的な強制の関係ではなく、地方の要求を含めて合意しているからであり⁶、財政面でも地方政府の決定を後追的に補充してきたとするなど⁷、地方の自律性を強調する見方が示されてきた。そして、伊藤（2002、2006）はこのような流れの中で、地方自治体の政策立案能力が国に劣っても政策波及を通して水平的に協力することにより、よりよい政策を形成できることから地方の政策立案能力に肯定的評価を下した。

本研究においては伊藤の系譜に乗り、政策波及の観点から地方の政策立案能力を見ていく。そこでここでは伊藤の研究の詳細に立ち入る前に、政策波及の議論がどのように発展してきたのかを概観する。

イノベーションが波及していく過程の研究の蓄積はアメリカを中心に幅広い分野で多く積みあげられ、Rodgers(2003)で体系化された。Rodgers(2003)ではイノベーションを導入する過程での時間ごとの採用者数の分布は初期に少数の革新的主体が導入し、途中で急速な拡大を迎え、全体としては標準分布となること、導入の早さごとでの導入者の区別とそれを決定する要因としての主体の性向や社会経済的特質、ネットワークの広さなどの特徴などを明らかにした。政策の波及の分野に絞ってみると、古くは Walker(1969)が政策導入の早さに影響を与える要因として都市化などの社会経済的要因と政権交代などの政治的要因などを実証的に提示し、また地域ごとにグループ化された参照の経路について示した。Grey(1973)はそれに対し、相互作用による過程は政策領域や国の補助などによって異なる

⁵ 新藤（1992）

⁶ 待鳥、曾我（2007）

⁷ 赤井、佐藤、山下（2003）、ソフトな予算制約問題として扱っている。

こと、時期によって作用する要因が異なることを示し、議論を修正し、詳細化した。さらに、Dolowitz, Marsh (1996) が国レベルにおいて他国を参考にして法律を立てることによって政策が広がっていく過程をまとめた。移転の程度が強いものから順番に copying、emulation、mixture、inspiration の四つに類型化し整理している。Copying はそのまま移転する過程、emulation は元にしつつも一部変更を加える過程、mixture は複数のモデルから良い部分を組み合わせる過程、inspiration は着想のみを得る過程を指す。なお、本論考では以下、copying と mixture の概念は多用する。

日本における政策波及の議論に移ると、日本においてもまず地方自治体による条例の波及についての事例研究の蓄積が存在する（内藤（1996）、原科（1996）、北村（2008）など）。情報公開条例や自治基本条例など研究が進んでいる領域も存在するが、これらの研究の対象は一部の条例に限られていることが多く、また事例研究である以上、政策波及の影響を体系的、網羅的に検証したものはほぼ見られない。

また政策波及の過程のうち、一部の自治体による革新に焦点が置かれることが多く、プロセス全体としての革新が進むとする研究はあまり見られなかった。また、波及の過程自体をネガティブに捉える見方も研究、実務双方で存在し、情報公開条例の波及について「横からの制度化とも表現できる一種の模倣行為であるという弱みを持っていることは、否定できない」⁸との指摘もあり、また、長洲元神奈川県知事は情報公開条例制定当時の国の動きについてもお互い真似しようとする過程が無駄であると考えていると批判している⁹。

このような中で伊藤修一郎が政策波及の政策革新への影響について体系的に研究を行ってきた。伊藤（2002）においては政策の導入時期に着目し、相互参照と横並び競争の過程に分け整理した。相互参照は国の政策立案が遅く、自治体が独自に政策を作り上げる場合に生じる過程で、他の自治体の政策を参照することで政策が有効に機能することを確認し、また国からの反対を避けられ、この両面から不確実性を低下させるため、自治体にとって合理的であるとした。国の政策が早い場合は国の政策を我先に導入する横並び競争が起こると指摘し、この場合、他県は政策導入時点を競う相手となる。また、伊藤（2006）の中では政策の内容の分析も行い、政策が多様化と淘汰される過程があると指摘し、景観条例において主要な変遷を記述し、クラスター分けや政策距離の測定などによって多様化の過程を示している。

本論考においては伊藤の研究を発展させ、政策波及の議論をより網羅的にかつ精緻化することを目指す。精緻化という面では、伊藤の研究は政策波及の過程について多様化と淘汰の過程として記述しているが、ここでは政策波及の過程をより詳細に理論化することで政策波及がどのような形で政策革新に寄与するのかを明らかにし、また伊藤の議論を一部修正、補足する。網羅的という面では、伊藤の研究は地方政治の不在という議論への修正という文脈にある以上、基本的には政策波及の価値を示すことに主眼が置かれていると言

⁸ 高寄（1986）

⁹ 1982年10月知事月例談話、神奈川県県政情報室（1984）

える。そのため、対象とされる条例も波及が成功した例を用いているが、この研究が見るほど政策波及の過程は万能なものなのかを検証し、主に第4章で頻度の観点から検証していく。これらの点を以下考察し、政策波及についての議論を深める。

2. 2. 理論枠組

ここでまずこの研究を貫く基本的な理論枠組を提示する。

まず、主要な用語を定義する。政策波及の定義としては Dolowitz, Marsh(1996)では「ある時点、場所での政策、協定、組織その他に関する知識が他の時点、場所での政策、協定、組織の発展に用いられる過程」(p344)と定義しており、また、伊藤(2002)は「新しい政策の多くは地方自治体に順次採用され全国に広がっていく」とする。ここでは基本的に Dolowitz, Marsh(1996)の定義に従うが、彼らはこのうち自律的な過程だけでなく上位の政府などが強要する場合も含むと補足しているが¹⁰、ここでは Dolowitz, Marsh(1996)の lesson drawing や伊藤のイメージに近い形で、地方に裁量がなく水平的な相互の参照が見られない場合は対象には含まないものとする。この論文の趣旨が地方自治体間で相互に参照する過程を通して学習し、徐々に革新が進む過程の分析であり、この過程に合致するものを対象とする。ただし、多くの条例において国の影響又は義務付けなどの元でありながらも地方自治体による法律の範囲内での裁量的な変更は認められており、このような変更が波及によって広がる場合も存在し、これらは裁量と参照が見られるため対象となる。この区別は難しいが、この点は波及の頻度を見る上で重要になるため、4章で詳細に扱う。また、この論文では条例についてのみ扱う。協定や知識の場合でも政策波及とは言えるだろうが、条例と同等に扱うことは難しく、簡素化するためにこの論文では条例間で波及した事例のみを扱う。

またここで政策革新の定義にも触れる。政策革新については厳格な定義は置かないが、政策革新について伊藤(2006)は「地域の課題に正面から向き合い、その解決に資する政策を創出することを意味する」と述べているが、ここでも課題解決のために起こすあらゆる変化を革新とし、その内容等による峻別は行わない。

そして、主要な理論の説明に入る。この理論の前提となるのは以下の単純な仮定である。すなわち、各自治体が自律的に政策革新を目指す合理的な主体であると置く。すなわち、合理的であるため、費用と便益の観点を持ち、最少のコストで最大の効果を得ようとする主体となる。当然、費用や便益の大きさを定めることは出来ないため、基本的には同じ便益を得るためにより費用の低いと考えられる手段を用いようとする経済性の観点から考える。また、基本的に便益としては自己の利益でなく住民の利益を考えるとし、自律的な主体であるため、この関数に従って実際に行動をとるとする。

このような主体にとって、第一に他自治体の政策を参照し、利用することは合理的な選

¹⁰ Dolowitz and Marsh (1996), p344. 後半の限定は lesson drawing などとの差異として述べている。

択となる。他県の政策の移転を行うことはコスト、確実性の面から望ましい¹¹。すなわち、各自治体が当該政策争点に何らかの対応をする必要があると判断した場合において、既存の政策をベースとして用いることの方が、その政策が効果的に作用するか、住民から歓迎されるか、どのような問題が発生しうるかなどについて情報が得られやすいため、対応が取りやすい。また、自治体の場合、国が強力的な反応を示すかが政策を滞りなく執行する上で重要となるが、国が許容しうる政策であることも先行自治体が保障しているため、政策の効果、国の信任の両面で確実性を担保できる。また、大枠をその政策に従うことで政策を一から作る場合に比べてコストは大幅に少なく済む。対策が必要な点を炙り出す作業や、諸外国の事例集め、制度設計の作業を自ら行う必要がなく、また関連アクターとの調整も先行事例を論拠することで大いに容易になることが考えられる¹²。従ってこのようなアクターであれば政策波及の過程を用いやすいと考えられる¹³。

¹¹ 伊藤（2002）

¹² 神奈川県県政情報室（1984）では情報公開条例を最初に制定する際にアメリカの諸州の条例を翻訳する作業から開始したことが述べられているが、このような過程が不要になる。また、関連アクターとの交渉という面では伊藤（2002）では情報公開条例における富山県の事例として神奈川県が既に政策を導入したため、情報公開は時代の流れという認識が広がり、政策導入が容易になったとする。

¹³ なお、この合理性の仮定に従うと最初に条例を制定することが非合理となる場合が考えられる。すなわち、当該条例を導入することにメリットが存在する場合でも特に同時期に他県も制定を進めている場合においては、自らが先頭に立つことはコストをいらずに高める結果となり不合理となり得、この場合、他県に先頭を譲ることで条文の起草や国などの調整の手間を減らすことが出来る。実際に神奈川県県政情報室（1984）が情報公開条例について同時期に8県が検討していたと述べているように同じ政策課題への対応は各県で同時期に進められることも多いが、この際の神奈川県のように自ら先頭でコストを負いに行くことも多いように見受けられる。この場合、これらの県は県民への利益と制定にかかるコスト以外の要素を考慮していると考えられる。第一に主導的な県としての責任感や先進的な県としての自己認識である。一部の県は自らの規模、能力、伝統などから自らが他県を主導することに意義を強く感じており、これらの県は自らの県民を利することだけでなく、全国への制定の影響も便益の計算に含めていると考えられる。また自らが先進的であると自覚している場合、そのイメージを維持すること自体に価値を見出し、また制定への合意がとりやすい環境になると考えられる。この先進的イメージは特定分野に関してだけ持つ場合も考えられる。第二に、政治的な加点である。改革の断行を訴えて当選した首長などにとって新しい条例を全国に先駆けて導入出来れば業績としてアピールしやすく、これを希求すると考えられる。首長の強力なリーダーシップは新規の条例制定に重要であることが多く（伊藤（2002））、また主張の権限から考えて彼らにとって利益が上回る条例であれば県全体のコストが見合わなくても制定が進められうる。第三に官僚にとっても目を引く実績を重ねることで上司の目に留まりやすくなり、また自尊心を満たしやすくと考えられる。また、便益やコストの計算に大きな影響を与える要素として早期導入の逼迫性と政策への信念が考えられる。他県の導入を待ってコストを減らすことよりも早期に導入出来ないことによって失う便益が大きい場合、コストを支払ってでも最初に導入する主体となると考えられるし、政策への信念は初期に導入する各県は持っていると考えられるが、同時にそれが特定の形式の政策と結びつく場合、先行県と関係なく自らの政策を形にするコストをいずれにせよ負う必要があり、最初に導入してもコストが大きくは増大しにくい。従って、これらの要素を勘案すれば新条例の制定も合理的となり、この合理性の仮定は一

そして、ここではこの他の条例を参照する過程がどのような流れで起きるのかを主に二分してさらに詳細に観察していく。

まず、基本となるモデルレベルと機能レベルの二段階からなるモデル選定型の過程である。この過程では、モデルレベルで主要な参照の対象を決める過程から始まる。上述のように既存の条例を用いることの方がコストが低く、また各県で差異が存在するとしても論点となる部分は少数であると考えられ、この限りにおいてまず最も理想形に近いと考える条例を選び、それを叩き台として、論点となる部分については詳細な検討を重ね、改良を加えていくことが合理的であると考えられる。この結果、政策の制定過程はまず全ての条例を勘案し、このうち何らかの基準を用いて自県にとって最善と判断した条例を選ぶ過程となるはずである。

次にこのようにして選定したモデルに対して改良を加えていく機能レベルの過程が存在すると考えられる。すなわち、自県にとって最善の条例を参照対象として選んだ場合においてもそれがそのまま自県の求めるものと完全に一致することはむしろ稀であろうと考えられ、他県からの機能単位での組み込みや、新たな機能の考案、または他のアクターの意見を取り入れることなどを通してこのベースとなるモデルに改良を加えていく作業が行われるはずである。

ここで重要であるのは第一に全ての条例が参照されることである。すなわち、条例の制定過程が漸次的な進化となっていくためには各県は最初から著名な条例だけを検討するのではなく、参照対象自体も徐々に豊かになり、それらを全て勘案した上で最良と考えるものを選びさらに改良をするという漸進的な学習の過程であることが望ましい。最終的にモデルとして用いる条例は一つであるとしても全ての条例がモデルになり得、また機能レベルで追加されることで条例の蓄積が生かされる。

第二にモデルレベルの革新と機能レベルでの革新が区別されるということである。今までの議論においては政策波及による効果が収斂と多様化という増加と減少という方向性的変化として捉えられ、その変化の内実が、皆が同じモデルに従うようになるために起きる過程なのか、徐々に不要な機能が削り取られていくために起きる過程なのか、または、今まで無かった新しいモデルが作られる過程なのか、既存のモデルに対して新しい機能が追加されてモデルが進化する過程なのか、というようなことが区別されてこなかった。これに対し、このモデルレベルと機能レベルでの変化を峻別することで政策波及の効果をより精緻に観察することが可能となる。

しかしながら、上記の過程とは異なる過程も想定できる。すなわち、他県の条例を参照して条例を構想するという前提を共有しながらも特定の県をそのままモデルとしては用いない場合である。ここでは二つのパターンが考えられ、第一に複数の県をモデルとして用いる場合があり、これは先述の **mixture** の過程となる。さらに進んで他県の条例を参照しつつも全て自ら条例を組み立てる場合はモデル自体を作成する過程となる（モデル作成型）。

貫性を持つと考えられる。

両過程については以下で詳細に見るが、いずれの場合もこの過程の結果としてモデルが作られ、それに対して何らかの修正、他のアクターから意見を取り入れる過程が加わると考えられるため、機能レベルでの改良は後続すると考えられる。従って、これらの場合はモデルを用意する段階で機能レベルの検討も一部行い、モデルレベルが機能レベルの過程を一部浸食していることとなるが、ここまですべてをモデルレベルの過程として捉えることが可能であると考えられる。この枠組を元にして整理すると以下のような 4 類型に整理することが出来る¹⁴。

a. 収斂

モデルレベルでの変化となる。特定のモデルを選択し、それを叩き台として用いる場合において、各県の選ぶモデルが徐々に限られたものに絞られていく過程である。各県において内生条件に大きな差異がない場合は同一の条例をモデルとして選ぶことが多いだろうと考えられるし、また各条例が制定されてから時間が経過する中でどの条例が有効に機能しているかが徐々に明らかになってくるだろうと考えられる。その場合、時期ごとに区切った場合、徐々に競争優位なモデルが明らかになり、選ばれる対象が限定される過程が観察されるだろうと考えられ、これを「収斂」の過程と呼ぶ。

b. 多様化

これもモデルレベルでの変化の過程であり、多様化として考えられる過程としては先述の *mixture* とモデルの作成の 2 通りが考えられる。モデルを選定型で既存条例を叩き台とする限りにおいて、元のモデルのバリエーションが維持されることはあっても、それより増えることはないため、多様化する場合としてはこの 2 通りに限られる¹⁵。

まず *mixture* の過程としては各県の条例を参照する際に単一のモデルに依拠せず、複数のモデルを主要な参照対象として選び出し、これをいいとこどりする形で統合する場合である。この場合、この統合した姿は元のどのモデルとも異なる新しいモデルとなっており、モデルは多様化している。一方で、まだ他の大多数のモデルは用いておらず¹⁶、これらからの機能の追加、他のアクターの意見の取り込み等、以下に示す機能レベルの変化の余地は

¹⁴ 既存の政策の根本的な部分に対して不満がある場合などは他県を参照することなく、完全に一から条例を作ろうとする場合も考えうるが、ここでは基本的に存在しないと考える。政策波及の中で既存の条例に対し大きな変化を与えるような過程も時には登場すると考えられるが、同じ政策課題に取り組む条例である限り多くの部分は共通していると考えられ、このような場合でも既存の条例を参照した上で、それに対して変化を加えていく方が合理的であると考えられる。

¹⁵ 従って、モデルの選定を行う場合においては収斂の反対は多様化の維持の過程となるが、これは変化ではないため、この類型には含まれない。

¹⁶ ここでは単純化するため理念形として二つまたは少数のモデルを参照対象として選び、それを統合するが、他の条例から一部機能ごとに組み込むことは行わず、次の段階で行う作業であると整理する。

依然として大きいため、これをモデルレベルでの変化として見る。

第二にモデル作成型の過程は各県の条例を参照する際にどれか特定の条例を叩き台として用いず、それを土台としつつも、自ら最適な組み合わせを作り出す過程である。この過程の帰結も当然新しいモデルが生まれるため、多様化が進んでいる。この過程では機能レベルでの作業をより大きく先取りして行っていることになるが、同時にこれで即座に完成形が作られる訳ではなく、あくまで大枠が定められる程度であり、新機能の追加や他アクターからの意見の組み込みなどの過程は依然後続すると考えられるため、ここではモデルレベルでの変化として扱う。

c. 淘汰

これは機能レベルでの変化となる。上記のモデルの選定や *mixture*、モデル作成の結果としてモデルに含まれた各機能について、執行部内でもそれを含めるべきか詳細な検討が行われるはずであり、また他のアクターがモデルに対し意見を表明し修正を求める機会も与えられるはずである。そして、特定の機能が効用を持たなかったり、制定を難しくしたり、既存の法体系との重複を引き起こしたりすることが明らかになった場合、当該機能は削除され、徐々にその機能を含まない条例が増えていくと考えられる。この機能単体で削除されていく過程を「淘汰」とする。

d. 追加

最後に追加の過程が考えられ、これも機能レベルでの変化となる。用意されたモデルに対し、淘汰同様、詳細に検討し、他のアクターの意見を取り入れる中で他の機能の必要性が明らかになり、追加される過程となる。

この過程は二つに大別される。第一に他県の条例から機能単位で組み込む過程である。特に特定のモデルを叩き台として用いた場合においては、他県の条例を全て参照しつつもモデルとした以外の県については一切用いられていない状況にあり、これらの県が優れた機能を有している可能性は十分に存在する。そこでこれらの機能を個々追加することが考えられる。従って、モデルが優れていなくてもそこに含まれた優れた機能だけは単体として徐々に広まり、またこれらを取り込んだモデルは徐々に進化し、長大化していくと考えられる。

第二に新機能を追加する場合である。追加される機能は他県のものばかりではなく、現場からの問題意識や、専門家や住民に意見、外国の例の参照等の方法によって新たな機能が考案され追加される場合も考えられる。この二つを区別するのはこの新機能の追加の過程の方がよりコストや創造性を要求され、それを支払ったより主体性の強い改善の動きと見ることが出来るためである。

従って、政策波及においては以上の 4 つの過程を経ることで政策革新が進んで行く過程

となる。これらを区別してどの過程が主に進展しているのかを分析することで政策波及の過程をより詳細に見ることが可能になる。各県による個々の変化は微細なものに留まるだろうが、これらの過程が数十回積み重なることによって大きな変化となり、かつ、これらの変化は一定の傾向性を以て同じ変化の過程が繰り返され、収斂、多様化、淘汰、追加の過程として明瞭な形として表れてくると考えられる。

また、これらの過程のうち、新しく何かを作る過程はより多くの労力と創造性が求められ、かつ、このような創造的な部分がなくしては他県から追加する機能の母体も限られ、多様化等も起きづらくなるなどその政策革新への貢献も大きいと考えられ、特別の注目に値する。具体的には新しい条例を最初に制定すること、新しいモデルを自ら構成すること、新しい機能を自ら考案することの三者が考えられるが、これらをまとめて創造的過程と呼ぶことにし、第5章で別途扱う。

3. 政策波及による政策革新のパターン

本章では政策波及における政策革新の過程について、国の政策が存在する場合、存在しない場合、途中から存在する場合の三類型で、収斂、多様化、淘汰、追加の4つの過程がどのように表れるのかについて分析していく。

3. 1. 先行研究

この章においては伊藤の分析に基本的に依拠していく。伊藤は日本の自治体間における政策波及について体系化し、その意義を示してきた。先述のように伊藤（2002）においては各県の政策導入の時期を定量的に分析し、相互参照と横並び競争の過程を描き、国の介入の有無による波及過程の差異を示すとともに、事例研究も行い、規制的な条例かによって審議の容易さが異なることを示した。また、伊藤（2006）においては景観条例の政策の内容について多様化と収斂の過程の概念を用いて分析し、その内容の類似性の程度などを示すことで条例が徐々に多様化していく様子などを示した。しかしながら、伊藤の研究においては以下の4点については議論が不十分、または不適當だと考えるためこの点に検証を加えたい。

第一に、伊藤は既存の研究で国の政策が存在する場合は国の政策に向かって自治体の政策が収斂するとし¹⁷、一方で国の政策が存在しない場合は「条例の多様化が進むのは自然のことだと考えられる。しかも国の政策採用がないのだから、多様化が抑制されることもないのである」と主張するが¹⁸、このような動きは政策波及の過程の初期には見られるが、それ以降の動きはこれとは異なり、むしろ国の政策が存在する場合は多様化のプロセスであり、国の政策が存在しない場合は収斂のプロセスであるということ見方を提示し、伊藤の見方が波及過程全体の動きを適切に捉えられていないことを指摘する。

第二に、淘汰の過程についてはほぼ検証が行われていない。自治体の政策過程を多様化と淘汰の過程であるとし、内容の分析を行っているが、ほぼどのような変遷を辿ったかという多様化の過程についての記述になっており、どのように劣位なモデルが駆逐され、不要な機能が削り取られ、支配的なモデルが作られていくのかについてはあまり記述されていないため、この点を実証する。さらにここでは伊藤の用いる淘汰、多様化という概念はモデルレベルの動きと機能レベルの動きの両者を含むためこれを収斂、多様化、淘汰、追加の4つの概念を用いて整理し、分析を行うことで政策波及の過程をより詳細に描き出す。

第三に、政策革新の動きについて内容面に立ち入って分析した伊藤（2006）において事例として取り上げられている景観法は政策波及による革新が起きやすい事例だと考えられる。景観法は歴史的景観型、都市型、開発規制型など様々な政策目的のために用いられ、その中で変遷してきたと整理しているが¹⁹、第一にこのように各地域の特徴に合わせて政策

¹⁷ 伊藤（2002）、p199。

¹⁸ 伊藤（2006）、P217。

¹⁹ 伊藤（2006）

を調整できることは自治体に政策立案をより多く委任することの主要なメリットとされ²⁰、政策の革新が起きやすい。第二に様々な時代背景に合わせて目的が変遷した場合、新たな問題に対応するために新たな政策手段・内容が付加され、政策が多様化することはある種当然の帰結だと考えられる。そこでこの論考では、地域差の少なく、目的の変遷などもないより均質な政策でも自律的な政策立案が行われ、政策革新が進むことを検証する。当然これらの条件によって政策波及がより起きづらくなると考えられるが、政策革新が起きづらいう条件でも政策革新が起きていることを示すことによって、地方自治体の政策立案能力がより広い文脈で肯定されうることを示す。

第四に、伊藤（2002）は、初期に導入する県では政策を移転する過程は *emulation* に近く、大きな変更を加える場合が多いが後続の自治体では他自治体の政策をそのまま移転する *copying* が多くなると指摘し、「結果として、変化の勢いは衰えていく」²¹と述べており、初期導入者を重視する見方を継承している。この点は事例から記述的に述べているに過ぎず論拠が弱いとともに、後述の創造的過程を含めると首肯できるものではあるが、一方で少なくとも全般的な動きとしては後半になっても政策革新の度合いは変わらず、後期導入者による貢献も同等に大きいことを示す。

3. 2. 理論枠組

政策波及の過程において、収斂、多様化、淘汰、追加の過程が考えられるが、これらのうちどの過程がより前面に出るかは環境条件によって異なると考えられる。そして、ここではこれらの条件に差異をもたらす条件として国の政策の有無を基準として分類していく。国の政策が先行して明らかになっているかは各県の政策立案過程に影響を与える重要な要素であると伊藤（2002）などで示されており、この枠組みに従う。この章では国の政策が存在しない場合、存在する場合、途中から存在する場合の三類型に分けて、それぞれの動きを検証していく。

第二章で示したように、各都道府県が自律的に他の都道府県の政策をベースとして用い、改変していくのであれば、政策内容の変化はその政策の持つ条件に基づいて以下のような動きとなると予想される。

a. 国の政策が存在しない場合

国の政策が事前に存在しない場合、自治体間で政策を模索していく過程となるが、この場合、既存の政策は自治体という同格の存在のものであり、参照対象としての正統性は国の法律に比べて低い。また、その政策が有効に機能するか等の情報の蓄積もまだない時点

²⁰ 森田（2002）や磯崎（2002）など多く指摘されている。また、地方分権推進委員会の中間報告（1996）でも「個性豊かな地域社会の形成」を目的の一つとして掲げるなど実務でも主張されている。

²¹ 伊藤（2006）、p38 で前著の議論をまとめている。

においては政策の有効性の高さに関する評判からの正当性も存在しない。従って、どの県でも依拠すべき単一のモデルが存在しないため多様化と追加による過程が進むと考えられる。特に、最初期にはモデルの作成の過程が起きる可能性も高い。国の政策が存在すれば参照対象が存在し、それに依拠できるためモデル作成を行う必要性は極めて弱い。国の政策が存在せず、かつ初期の都道府県が一斉に検討を開始した場合、各県にとって検討を開始した時点では参照すべき対象が存在しない状況で独自のモデルを作ることになり、多様化が進むと考えられる。また、これに付随して、機能レベルでも追加が多くみられると考えられる。各県がモデル作成を行う中で新機能の追加も行われやすく、また多様な条例が提案されれば機能単位で他県から組み込むことによる追加も行いやすい。

一方で、一定の時期が経過すると多様なモデルの中から有効性の高い政策のみが徐々に選ばれ、政策は収斂するようになると考えられる。一つには徐々に多様なモデルが出揃う中で参照の対象が整備され、参照が可能となる中では不確実性を減じさせるためにこれらのモデルから選ぶことが合理的となる。かつ、それぞれの条例を実施した際に有効に機能するかが明らかになってきて、一部の政策が実績面から正統性を得、依拠すべきモデルとしての優越的な地位を得るため、選択に偏りが生じてくると考えられる²²。

また、この収斂の過程では同時に淘汰が比較的起きやすいと考えられる。各モデルは初期の自治体がそれぞれに創意工夫し、作成したものであり、一部には不要、不適切な機能も含まれると考えられ、このような機能の淘汰も進むと考えられる。一方、多様なモデルが個々に優れた機能を持つと考えられるため、これらから機能を追加することは行いやすい状況にあり、この過程も考えられる。従って、多様化による過程から途中で収斂の過程と転換し、かつ追加は全過程を通して起きうるが、後半は淘汰も進む過程となると考えられる。

そしてこの動きはドミナントデザインのモデルと同様の動きを示すことになる。ドミナントデザインはアッターバック（1998）の中にまとめられており、元来、市場における競争の過程を概念化したものであり、イノベーションが登場した場合、初期においてはまだ優勢なモデルが明らかになっていないため、各アクターが市場シェアを奪うために競争し、それぞれに工夫を加え、自らの商品を差別化し、多様化が進む。一方で一定期間が経過すると、競争優位なモデルが明らかになって来、これをドミナントデザインと呼ぶ。ドミナントデザインが登場した場合、それと大きく異なる商品はむしろ消費者にも互換性がないため利用しづらく受け入れられづらくなり、ドミナントデザインを如何に安く、確実に生産するかという競争に転換するとされる。もちろん、初期に見られたような創造的な過程は後半も持続し、差別化は図られ続けるだろうが、全体的な傾向として見ると初期に追加、

²² 主要なモデルとの互換性を意識することも考えられる。ドイツの連邦制においては、教育制度についてまで州ごとに制度が異なるため移住等の際に面倒になりえるようで、ここまでの影響は条例の機能レベルではあり得ないだろうが、事務レベルなどでは生じ得、これを避けようとする動きも考えられる。

多様化が進み、ドミナントデザインが成立して以降は収斂の過程となる。

ドミナントデザインのモデルが自治体間の政策波及に合致するのであれば、自治体においても競争的な市場の仮定が成立していることになる。この場合、県外への影響を考慮していると考えられる。本来の自治体の政策導入の目的は住民の利益に合致することであるが、その限りにおいては全国から評価されるものをより早く作る等の必要性は存在しない。しかしながら、注 13 で論じた知事の政治的加点や県の先進的イメージの維持向上などへのモチベーションは政策導入の遅速だけでなく、ドミナントデザインを目指しての競争にも当てはまるはずであり、実際に神奈川県が情報公開条例の制定過程において、「我が国の情報公開制度の将来を占うものとして、全国から注目を浴び」²³と述べており、自県他県とも全国への影響を考慮していることが見受けられ、近年でも猪瀬東京都知事が就任挨拶において「100 点は都民のために頑張り、残りの 20 点は全国のためにやる」と述べるなど、実例も数多い。また Walker (1969) が指摘しているように様々な情報交換の場が増えるに従って、その中での評判というものが形成されるようになるとそこでの名声を求めての競争という過程も考えられる。従って、ここでは政策波及の過程において各県は他県への影響を考慮した競争的な市場に近似できるという仮説を立てる。

競争的な過程であると証明できる場合のメリットは第一に県外の影響を考えていることを示せること自体にある。これを持つことで独自性や差異化を意識しやすくなり、政策革新を行うインセンティブが高まる。第二に、その帰結としても一般的に競争的な過程である場合、競争を経て残存した事物は機能的に優れているものであることが多いと考えられることが挙げられる。もちろん必ずしも機能が優れたものが残ることの証明とはならないが、競争的な過程を通して政策が形成されるということは政策波及を経て行われた政策革新によって政策の質が向上していることの示唆になりうる。

b. 国の政策が存在する場合

国の政策が事前に存在する場合、「中央支配による画一化の影響が大きく、自主性、独自性を乏しいものにしていく」²⁴などと言われ、政策革新は起きづらい過程と予想されてきた。確かに既存の国の政策が持つ正統性は高く、各県は国の政策をベースとして用いることが考えられるためモデルとしては単一のモデルが支配的になる可能性が高く、モデルレベルの変化は少ないと考えられる。少なくとも国に従っている限りにおいて不確実性のうち、国の信任が得られるかという点に関する不確実性は解消されるため、合理性の観点から見て国の政策に従うことが望ましいと言える。ただし、モデルレベルの変化が起きる場合は、元のモデルが単一に近い場合、方向性としては多様化に進みやすいと考えられる。また、機能レベルで見ると正統性の高い国の政策の項目を減らすインセンティブは弱い場合淘汰の過程はさほど強くは生じないと考えられる。一方で、必要とされる機能が徐々に付け足

²³ 神奈川県県政情報室 (1984)

²⁴ 佐藤 (1978)

されていく追加の過程によって徐々に政策革新を進めることまでは抑制はされず、自律的主体にとってこれが政策革新を進める最も容易な手段であるため盛んに行われると考えられる。そしてこれらの追加が徐々に蓄積され、長大な政策になっていきやすいと考えられる。

c. 国の政策が途中から存在する場合

国の政策が途中で明らかになる場合は基本的には上記に過程が複合する形になると考えられる。国の政策が存在しない時点においては当然ながら「a. 国の政策が存在しない場合」と何ら条件に差異がないため、同様の過程を取ることが予想される。そして途中で国の政策が途中で明らかになった場合、参照対象として国の政策と自治体の政策の両者が存在する状況となるが、先述のように国の政策の方が正統性が高く、国の政策との整合性をより重視すると考えられる²⁵。従って、国の政策が明らかになって以降の過程は、国の政策が明らかになった直後に国の政策に向けて収斂し、その後「b. 国の政策が存在する場合」の過程と同様追加の過程が進んで行くと考えられる。

3. 3. 検証方法

この多様化と淘汰のモデルを検証するため、以下のような方法で調べる。

まず、対象は都道府県とする。市町村である場合、市町村間、大都市制度などによって市の間でも権限に差異があり、また規模やリソースの大きさの差異も極めて大きく、さらに全自治体のデータを確実に網羅する要請から都道府県を対象とする。対象とする条例としては情報公開条例、環境基本条例、個人情報保護条例、生活安全条例、食の安全条例、文化振興条例の6条例とし、これらについて内容を分析する。この際、各条例を内包する機能に分解する²⁶。ここで機能とは個別具体的な政策手段の規定や責務の規定など特定の役割を果たす一群の規定を一つと数えるものとする²⁷。各条と一対一で対応するものも多いが、審議会の規定は議長、人数、職務内容などについて別個の条文で定めている場合でも審議会という機能として複数の条文を一つの機能としてカウントしており、一方で情報公開の対象外を規定する項目などは一つの条文を細分化して数え上げている。従って、機能数は条文数とは一致しない。ここで条文数をそのまま用いないのは情報公開の対象外の規定はどの都道府県もおいているが、どこまで対象外にするかが重要な差異であり、これらを捉

²⁵ 伊藤（2002）では福祉のまちづくり条例の神奈川県の場合として「平成6年に『ハートビル法』が制定され、同法との整合性を図った制度とする必要性が生じた」と述べており、上位の法規範としてやはり影響力が強いことを伺わせる。

²⁶ これらの条例は全て成立当初の条文を用いている。基本的にはほぼ全て各都道府県の公報を用いた。

²⁷ 情報公開条例、個人情報保護条例においては機能の分類においてそれぞれ秋次（1999）、秋次（2000）を参考にした。機能の数え方に客観性を担保することは難しいがこのように既存の分類を用いることにより客観性を担保している。

えることが波及による変化を捉える上で重要であること、一方で審議会の規定などをそのまま条文数として数えてしまうと審議会を新たに設置するかという差異によって10近い条文数の差となり、この差異が過剰な影響を持ってしまい、実質的な変化を分析することを阻害すると考えられるため、機能単位に編成しなおした。また、自治体間で条文の名称が異なっても実質的に果たしている役割が同じであれば同じ機能としてカウントしている。実際に機能に分解した表は付表1～6として巻末に掲載している²⁸。

そして、条例を時期ごとに区切って、その期間の内包する条例の多様性等を比較することによって各条例の持つ機能の多様性や分量の変遷を明らかに出来ると考えられる。そこで各都道府県の条例を成立日順に並べ²⁹、4都道府県ずつに区切り（以下この区切りを群と呼ぶ）³⁰、各群の内部でどの程度の多様性、機能数の変化があるのかを分析し、政策波及による政策革新の在り方を検証する。

なお、ここでは各県の条例間の多様性の程度を見ていくために各群の中を一定数にする必要があり、そのために軸として順番を用いた。政策波及の研究では生存分析など時間軸を用いることが多いが³¹、時間軸では群の内部の数を一定に出来ないため、この観点は削ぎ落とした。Rodgers(2003)や伊藤(2002)が示すように条例の制定は正規分布に近い形を取るため各群のカバーする期間の長さは異なり、かつ成立の日付が重なる、又は極めて近接する事例が存在し、また同様の時期の制定でありながら別の群に属する場合も存在するが、

²⁸機能の変化は政策革新の程度を見る上で適切な手段なのかという疑問もあり得るが、適切なものであると考えられる。第一に、基本的に全ての機能の変化には意味があると考えられるためである。第二章で定義したように政策革新はあらゆる変化を含む。責務の規定の有無なども機能には含むため、全ての機能に実質的な意味があるとは限らないが、この区分を設けることは実質的に不可能であり、また、理念的な機能であっても各県がそれを敢えて追加または削除するのであれば一定の政策意図を含むはずである。さらに、意義の薄い機能は基本的には淘汰されていくと考えられるため、全ての機能をカウントしていくことによってこそ政策革新の進展を観察できると考える。第二に、機能の変化は政策革新の程度に対して強いバイアスはかかっていないと考える。上記のように意味のない変化を含むという見方もあり得るが、同時に機能の変化なしとされながら変化がある過程も存在し、機能の変化を追うことで政策革新の過程が過大評価されるわけではない。例えば情報公開条例において前文や目的規定に知る権利を明記するかは極めて重要な論点であるが、これは対象として含まれず、また東京都の条例で批判された任意的開示と義務的開示の区別（高寄（1986））も個々の非開示情報の項目と掛けあわせると複雑になってしまうため機能として分類していない。このことは機能が必ずしも適切に変化を捉えられていない証拠ではあるが、同時に歪みは両方向に働きうることを示し、偏りは大きくないと考えられる。

²⁹成立年月日が同日の場合公文書における並び順で早い者（基本的には北東から）を前とした。

³⁰環境基本条例は44件が制定しているため、11群に分けている。情報公開条例と個人情報保護条例においては47都道府県全てで条例が存在するため、最初から順に11群に分け、最後の三県は分析から除いている。他の条例に関してもこのように最初から順番に分け、4で割った余りに関しては分析に含めないという方法を取った。

³¹伊藤（2002）、Walker（1969）、Grey(1973)など。

対象とした事例は 10 年以上に渡って波及が進んだものが多く³²、短期間に成立が重なっている部分はさほど多くなく、順番の差異も十分に波及の前後関係を考える上で十分に意味を持つ場合が多く、問題ないと考えられる。この点は第 5 章において条例の制定の早さの分析を行う際に時間軸と順番の両者を用いて分析し、これを比較した結果差異は小さいことを示しており、後述する。

また、ここでは定義で述べたように条例間で波及したもののみを対象とする。一部の条例においては一部の県が条例ではなく要綱として制定する場合などもあり、また初期の条例が他の都道府県の作っていた要綱を参照する場合なども考えられ、これらは政策波及の一部ではあると考えられる。しかしながら、議会での議決が不要で法規としての性格を有さない要綱と条例を並列に並べるべきではないこと³³、データ収集の確実性と簡潔性の両面から条例のみを対象として取り扱う。

3. 3. 1. 変数

具体的案検証方法としては群の順番を独立変数とし、従属変数として以下の三変数を用意し、回帰分析を行う。そして傾きが有意な値を取るかを見ることによって検証する。以下、各変数を説明する。

a. 総数

各群において各条例の内包する機能数を単純に合計した値である。この変数は機能が徐々に追加され条例が長大化する過程や、淘汰の過程など、機能レベルでの増減が進んだ場合に変化すると考えられる。一方で、モデルレベルでの変化の影響は少ないと考えられる。モデルによる長さの差は大きくなく、また、差異があった場合、特定のモデルへと収斂することによって総数が変化することも考えられるが、モデルの長短と競争優位であるかが相関するとは考えられず、モデルレベルの変化が蓋然性を持って総数に一定の影響を与えるとは考えられないためモデルレベルの変化の総数への影響は小さいと考えられる。従って、この変数は機能レベルでの変化を観察するために有効である。

b. バリエティ数

各群の中で最低一つの都道府県が有している機能の数を数えた値である。この変数は機能レベルの変化とモデルレベルでの変化の両者の影響を受けうる。すなわち、機能が徐々に定着し長大化する場合、バリエティ数も増加すると考えられるし、また一方でモデルが収斂していくことにより、各県が持つ機能の多様性も減少すると考えられる。しかしなが

³² 最も波及の早かった食の安全条例で 9 年間で波及している。ただし、食の安全条例は最後に制定した長野県は 2012 年 12 月であり、まだ波及は続くと考えられる。

³³ 猪野 (1997)、8 章要綱行政。また、自治体が条例を制定せず、要綱等で規律しようとすることに対する批判は多い (佐藤 (1978) など)。

ら、この過程が明瞭な動きを示す場合、この値にまで影響が表れるモデル、又は機能レベルでの変化の大きさを示すと考えられるため、他の変数と合わせてみることにより、革新の過程がより明示的に示すことができる。

c. 収斂度

総数/バラエティ数の値となる。従って、全ての県が同じ機能を持つ場合は4、全て異なる機能を持つ場合は1となり、各群の中で同じ機能を各県がどれだけ重複して有しているかを示す。機能レベルでの変化では総数、バラエティ数ともに増減するため影響力は小さいが、モデルが収斂、または多様化する場合には総数の変化はほぼないもののバラエティ数は減少または増加すると考えられるため影響が大きくなると考えられ、モデルレベルの変化を観察できる。

以上三変数をまとめて図示すると以下の図3-1のようになる。

	A 県	B 県	C 県	一つでも含むか	
機能 1	○	○	○	○	総計：3+2+4=9 バラエティ数：4 収斂度：9/4=2.25
機能 2	○	○	○	○	
機能 3					
機能 4	○		○	○	
機能 5			○	○	
合計	3	2	4	4 ←	バラエティ数

図3-1 三変数の図示

3. 3. 2. 対象

上記のように国の政策の有無によって動きが大きく異なると考えられるため、対象としては国の政策が存在しない場合、最初から存在している場合、途中で明らかになる場合の三例を比較し、それぞれの代表的事例として情報公開条例、環境基本条例、個人情報保護条例を用いる。さらに生活安全条例、食の安全条例、文化振興条例の三例についても補佐的に検証を行い、分析の信頼性を高める。まず、主要な三条例の選択の理由としては、第一に県同士での内生条件の差異が比較的小さいものであることである。情報公開条例は官僚組織の職務上の規律についての規定であり、個人情報保護も地域によって保護すべき内容が内生条件の差異によって蓋然性をもって変化するものではない。環境基本条例は上記二例に比べると地域間で保護すべき環境などの差異は相対的に大きいと考えられるが、環境保護への基本的な取り組みの規定などが多く、条例の目的などの変遷も存在しない。従ってこれらの条例において県同士で条例の内容に必然的な差異は生まれづらいと考えられ、

この事例で証明できれば他の事例にこの結果が妥当しやすいと考えられ³⁴、かつ、このような条例でも自律的なプロセスが見られるのであれば、地域間の差異に適応するためという論拠を持ち出さなくても地方自治体の政策立案能力の高さ自体から地方自治体による立案に対してより肯定的な評価が下せるようになると考えられる。第二に、3 条例は時期的にはほぼ同時期であるため時代的な条件は統制できていること、第三に既存の研究の蓄積が多いため客観性を担保しやすいことが挙げられる。また補佐的な事例においては基本的に同様の条件を満たすものではあり、かつ理念的条例かという基準から見て補完的である。すなわち、情報公開条例と個人情報保護条例は実質性の高い条例であるのに対し、環境基本条例は理念的な条例であり、この実質性の差異が分析結果に影響を与えうるため、これを統制し、また検証する。従って環境基本条例と同じく国の政策が存在する場合の食の安全条例は規制を多く含み実質的な条例となっており、他の二条例は理念的な条例となっている。また、これら三条例はまだ波及が十分に進んでいないものも多いため、あくまで補佐的な位置づけとし、波及数が十分でないものは回帰分析等も行わない。

次に個々の条例の成立過程の概要を国の法律の制定時期との関係に重点を置いて見ていく。情報公開条例は 1982 年に神奈川県で最初に制定され、90 年末までには 33 県で制定が進み、98 年に愛媛県で条例が制定され、全ての都道府県に波及した。それに対し、情報公開法は愛媛県より遅い 1999 年に制定され、完全に条例が先行する。法律制定の経緯を見ても 70 年代末には国で制定の動きが見られたが、保守回帰が進む中で国の争点から消え、自治体での制定が進んだ 80 年代から 90 年代初頭はあまり動きが見られなかった。90 年代になり政権交代が起きたあと、再び推進に向けて動き出すが、行政改革委員会が「情報公開法制の確立に関する意見」を具申して大枠が示されたのが 1996 年 12 月となっており、この時点でまだ情報公開条例を有していないのが山口県、山形県、愛媛県の三県だけとなっている。従って、審議過程としても地方自治体と国はほぼ重複せず、国の政策が示されないまま地方自治体による立法のプロセスの大部分が進んだと言える。

環境基本条例の元となった環境基本法は 1993 年に成立しており、熊本県のみが国の立法よりも先に 1990 年に制定しているが、大多数の県が国の後に制定を進めており、伊藤(2002)によれば各自自治体が検討を開始したのは 92 年、93 年に集中しており、国で審議会への諮問がなされ、法案が成立した年となっている。従って環境基本条例は国の政策が事前に存在し、その影響を受けた例として扱う。また、環境基本法においては京都府と兵庫県は他県で環境保全条例として規定する内容と合わせたような長大な条例となっており、発展の一形態としては興味深いものの、規制色のない基本条例から逸脱し、別類型と考えられるとともに、分析に含める場合明瞭な外れ値となってしまうため、この両県は除外する。また福岡県では条例が存在しない。

³⁴ これは Gerring(2008)で事例選択の手法として示されているもののうち、*crucial case* と呼ばれているものに近い。すなわち、関心のある変数以外は仮説に沿わないというような事例で成り立つのであれば仮説は厳格に立証できるとするものである。

個人情報保護条例は1990年に神奈川県、東京都で初めて制定され、そこから緩やかに波及し、2000年から2002年に22県が制定するなどこの時期に一気に波及し、2003年3月に富山県と石川県が制定し波及が完了した。一方で、個人情報保護法の成立は2003年5月となっており、全自治体が条例を制定したあととなっているが、国の政策立案は地方自治体と並行して進んでいたとみることができる。すなわち、1999年6月に「個人情報保護に関する法整備を含めたシステムを速やかに整える」と述べた総理答弁を契機として、検討が進められ、同年11月には個人情報保護検討部会による「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」が示され、さらに個人情報保護法制専門委員会に移り検討が進み、2000年10月には「個人情報保護基本法制に関する大綱」が出されている。この大綱が出された時点で26県が条例を制定している段階となっており、また99年の国の検討開始以降に地方自治体でも制定が急に加速したことが見て取れる。従って、個人情報保護条例においては、国と自治体の検討の時期は重なっており、約半数が条例を制定した時点で国の政策が明らかになった例とみることができる。

生活安全条例は「犯罪のない街づくり条例」などの名称を取っていることが多く、地域での防犯の在り方を定めている条例である。この条例には類似した国の法律は存在せず、全国防犯協会連合会が推進主体となり、各自治体にアプローチする中で制定が進んだ³⁵。国の関与の影響としては警察庁の中に生活安全局が出来たことが契機となりその推進の動きが進んだとされ³⁶、また防犯協会も警察庁との繋がりが強い団体であることから国の関与も存在はすると考えられるが、国として政策を明示した訳ではないため地方自治体の裁量の余地は比較的大きいと考えられ、国の政策の明らかになる前の事例として用いる。

食の安全条例については国の食品安全基本法が先行しており、BSEなどの食品の安全に関する問題が噴出する中でBSE問題に関する調査検討委員会の提言を契機に2003年5月に定められ、文字通り食品の安全に関する基本法となっている。全ての食の安全条例はこの基本法の後に制定され、29の県に波及したが、最初の岐阜県では2003年12月であり法律から僅か7か月後であり、国の立法に即座に反応したと考えられる。従って、全条例が国の基本法の後の制定であること、また即座に条例が制定され始めたことから、国の政策が存在する事例として扱う。

最後に文化振興条例は現在26県に広がっている条例で、このうち東京都、熊本県、北海道、富山県の4県が国が文化芸術振興基本法を国が制定した平成13年よりも前の段階で条例を制定していた。国の検討の前段階としては1980年前後から提言などは一部で見られるものの³⁷、具体的な動きには繋がらず、法制化の具体的な動きとなったのは2001年6月になって公明党と保守党が「芸術文化振興基本法案」を提出して以降であり、この条例は継

³⁵ 生活安全条例研究会編(2005)

³⁶ 生活安全条例研究会編(2005)

³⁷ 文化庁・文化行政長期総合計画懇親会「文化行政長期総合計画について(まとめ)」(1977年)、及び、大平元首相の政策研究会「文化の時代研究グループ」による報告書「文化の時代」(1980年)

続審議となったが、同年秋の臨時国会において議員立法で文化芸術振興基本法が成立した。このようにこの審議過程は急激に進んだためこれ以前の条例には影響はないと考えられ、一方でこれ以降の県は 2003 年以降の制定となっており、国の基本法の影響下で制定されたと考えられる。事前に成立している条例数は多少少ないが、ここでは途中で国の政策が明らかになった事例として扱う。

3. 4. 仮説

3.2. で示した理論で予測される動きを以上の検証枠組みで検証すると以下ようになる。

a. 国の政策が存在しない場合

国の政策がない場合、先述のように最初期においてモデルの作成が行われやすく、多様化の過程が進み、その後ドミナントデザインが成立した後では収斂の過程に移行するとともに淘汰も行われると考えられる。この様子を各変数で観察した場合、収斂度においては、初期の多様化の過程は第一群の中でも活発に行われており、上記の過程に基づけばモデルの作成は参照対象の増加とともに減少すると考えられ、第二群、第三群で依然として多様化が進んでいたとしても数値上は収斂度の低下としては現れず、かつ後半は収斂の過程に移行するため、第一群の多様な状況から収斂していく過程のみが表れると考えられる。一方で総数は明瞭な動きを示さないと考えられる。すなわち、前半においては多様化の過程は機能レベルへの影響は小さく、後半は淘汰が進みやすいことが国の政策が存在しない場合の特徴であるとしても、同時に追加の過程も起きると考えられるため、両者は相殺されやすい。また、バラエティ数は総数が明瞭な動きのない中でモデルの収斂が進むため減少すると考えられる。

仮説 3-1 : 国の政策がない場合、多様化の過程から収斂の過程に移行する様子が見られ、バラエティ数は減少し、収斂度は増加する。総数は前半は増加する。

b. 国の政策が最初から存在する場合

国の政策が最初から存在する場合、国の政策の正統性は高いため、それを変更、削除するインセンティブは低くなると考えられ、自律的な変化を模索する場合、追加を中心とした過程が見られるはずである。変数で考えると追加の過程によって総数は増加し、一方で収斂度は機能レベルの影響はあまり受けないため明瞭な傾向は示さないと考えられる。従って、バラエティ数は分母が一定で分子が増加するため、増加すると考えられる。

仮説 3-2 : 国の政策が早い場合、追加の過程が見られ、総数は増加し、バラエティ数も増加する。

c. 国の政策が途中で明らかになる場合

国の政策が途中で明らかになる場合は仮説 1 の過程から仮説 2 の過程へ移行するプロセスが観察されるはずである。従って以下のようなになる。

仮説 3 - 3 : 国の政策が途中で入る場合、介入までは収斂の過程（仮説 3 - 1）、介入後は追加の過程（仮説 3 - 2）となり、バラエティ数は減少から増加に転じ、収斂度は前半に増加するが、後半はその傾向を示さなくなる。総数は全体的に増加傾向が強い。

d. 全般

この研究では多くの研究において主張される、初期ほど自律的に政策立案を行い、後期の導入者ほどコピーが増えるという見方³⁸と異なり、各自治体は自律的に政策改善を目指す主体と捉え、最後まで革新が持続すると考える。この結果、上記のように各変数は直線に近似される形で推移すると考えられる。

仮説 3 - 4 : 各変数の増減が単線的に推移し、後期の政策導入自治体も初期導入者と同等に革新的である。

3. 5. 検証結果

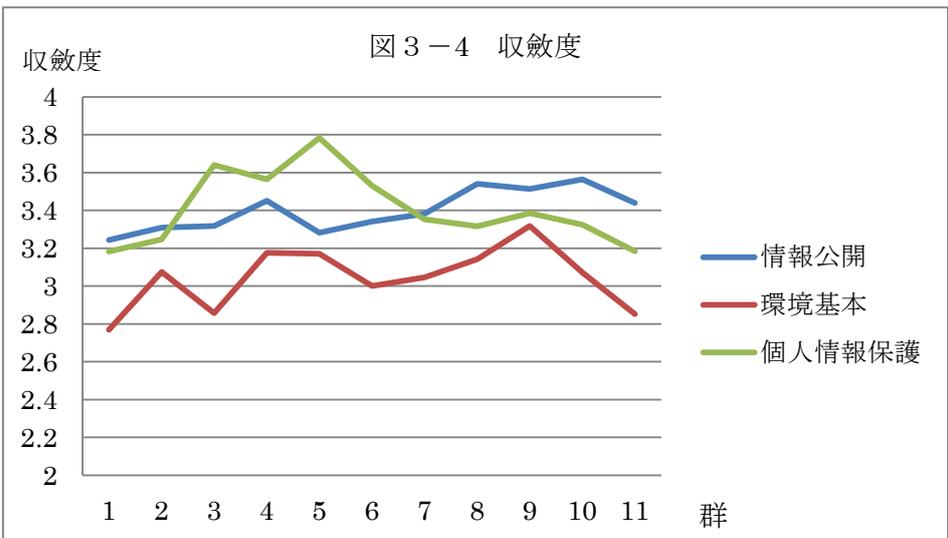
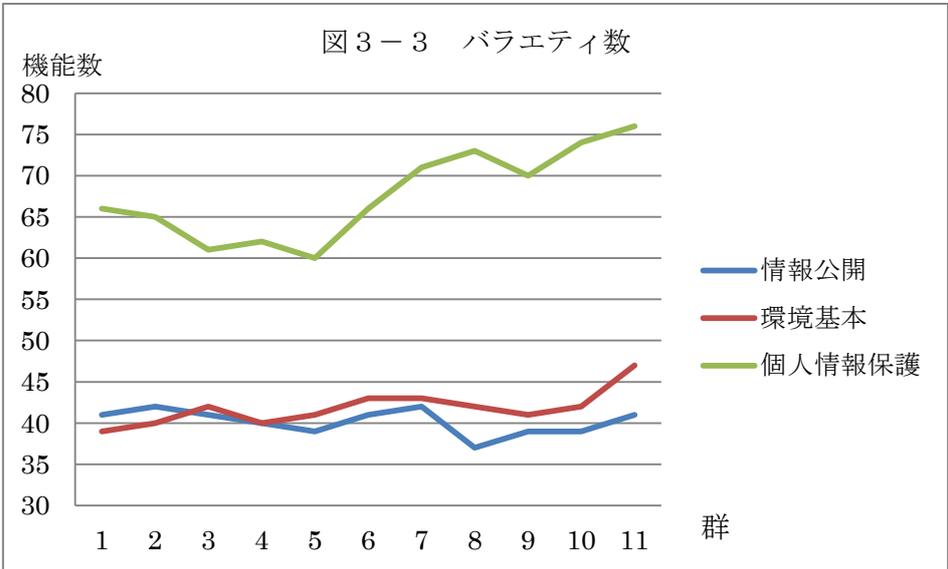
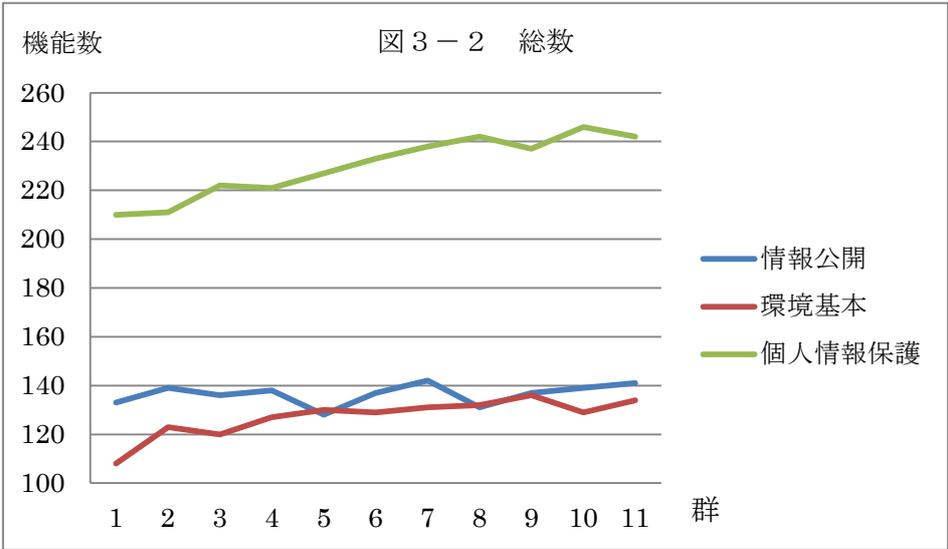
以上の分析を行い、検証した結果、以下の表 3 - 1、図 3 - 2 ~ 7 のようになった。

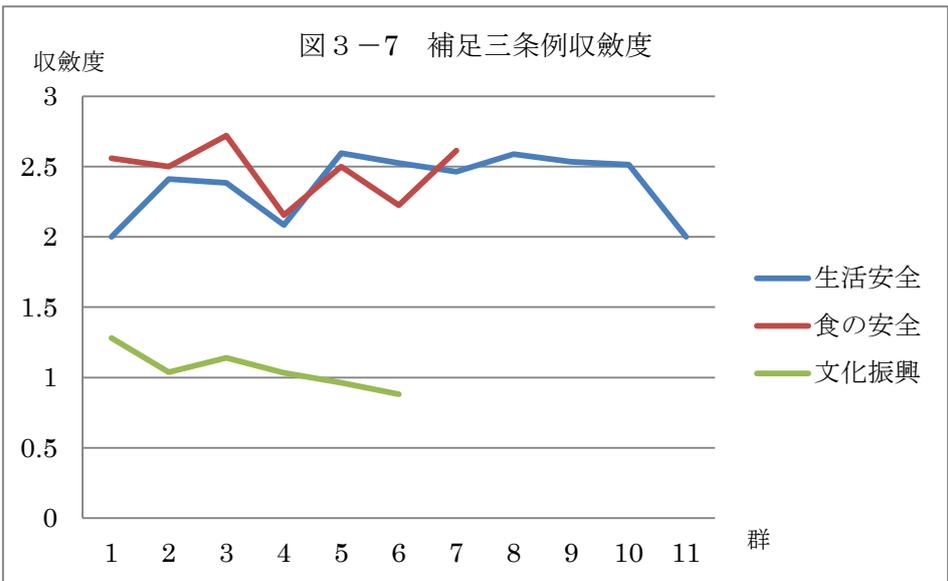
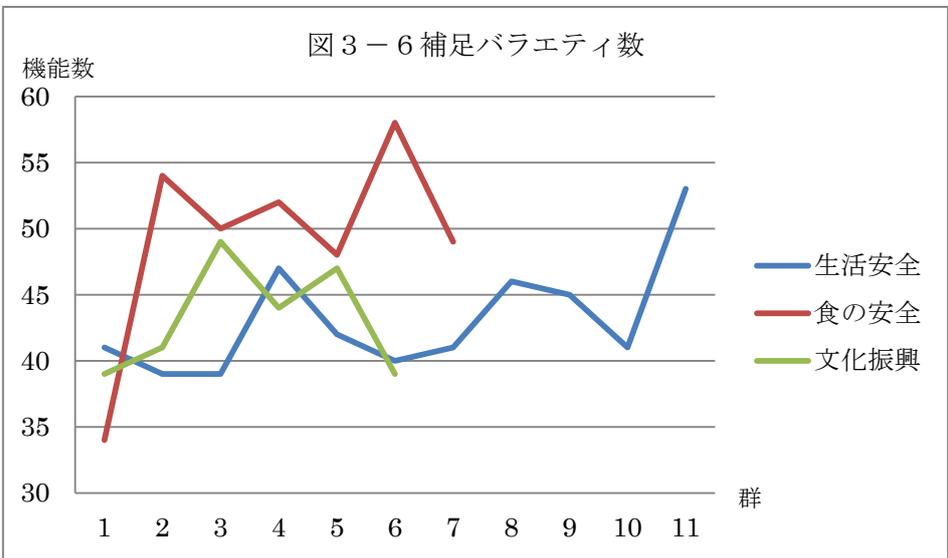
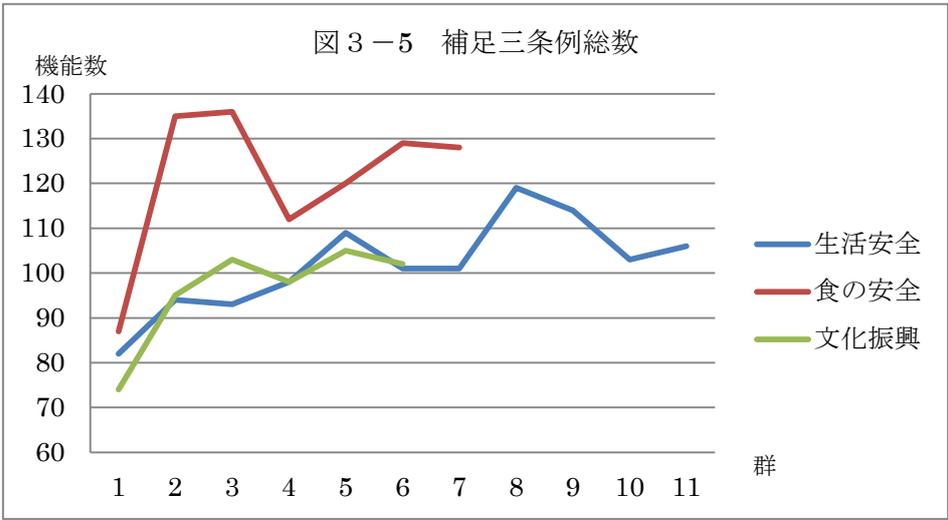
	情報公開 条例	環境基本条例	個人情報 保護条例	生活安全条例	
				全群	10 群まで
総数	0.39 (0.41)	1.93*** (0.45)	3.62*** (0.38)	2.3*** (0.70)	2.79*** (0.78)
バラエティ数	-0.19 (0.14)	0.46** (0.15)	1.33*** (0.33)	0.75* (0.35)	0.35 (0.30)
収斂度	0.026*** (0.0068)	0.014 (0.016)	-0.012 (0.019)	0.016 (0.023)	0.046** (0.018)

表 3 - 1 各条例の三変数の値

*は 10% の水準で有意、**は 5% 水準で有意、***は 1% の水準で有意であることを示す。

³⁸ 伊藤 (2006)





a. 国の政策が存在しない場合

自治体が立案する時点で国の政策が存在しなかった事例としては情報公開条例と生活安全条例があるが、情報公開条例においては、収斂度の増加が有意に表れており、政策の波及が進むほど自治体間での政策の差異が減少し、国の介入がない場合は収斂の過程が見られることが示された。バラエティ数は4事例の中で唯一負の値を取っているものの有意とはならなかった。なお、各群の幅を5県ずつにした場合には5%で有意に減少した。従って、両者とも収斂の過程が進んでいることを示し、伊藤の示した多様化の過程だけでなく、収斂の過程も存在することが実証された。また、総数は全期間を通してほぼ水平な動きを維持しており、淘汰の過程が強く働いたため、追加の過程による増加も生じたものの、両者が均衡したためと考えられる。この点は以下見ていくように他の条例では全て総数が増加傾向を示すことと明瞭な対比をなす。

一方で生活安全条例においては全群を対象とした場合、収斂度は正であるが、有意とはならなかった。一方で第11群の福島が新機能を10個擁するなど外れ値となっているため³⁹、この群を除外して見ると5%水準で有意に正の値を取った。従って、基本的には収斂に向かうという傾向は示していると言える。一方でバラエティ数に関しては第11群を含めた場合に有意に正の値をとっており、11群を除くと有意ではなくなるが、いずれにせよ増加傾向を示している。従って情報公開条例や仮説とは逆の方向になっている。これは総数が有意に増加していることに起因し、両者合わせて機能の追加が活発に行われていることを指し示していると考えられる。これは条例の性質上の差異であろうと考えられる。すなわち、情報公開条例の方が限定的な内容についてより具体的に定める形式の条例であり、生活安全条例の方がより理念的な条例であり、政策の対象が広く、機能間の繋がりも弱いため、項目の追加やモデルの多様化が容易であると考えられる。従って、国の介入の有無と同時に政策が実質的な内容を定めているか理念的な基本条例かという点も重要な差異をもたらすことが明らかになった。

このような観点から見た場合、より理念的な傾向が強く、多様化の推進力が強い生活安全条例においても収斂度の増加が有意に出たことは国の政策が明らかでない場合において政策は政策波及の過程を経て学習していく中で収斂していくことを強く指し示している。

b. 国の政策が存在する場合

国の政策が存在する場合の環境基本条例は総数の増加及びバラエティ数の増加が有意となっており、収斂度は有意な値は出ていない。従って、国の政策が最初に示されている場合は国のモデルの正統性が高いため淘汰の過程やモデルレベルの変化は強く生じず、機能の追加が活発に行われるという仮説通りの結果となった。食の安全条例においては波及が十分に広がっていないためグラフから傾向性を見るにとどめるが、この条例においても総

³⁹ 図5-2参照。第5章で見ると新機能は前半に多く現れるものであり、終盤で二桁の新機能が追加されるのは全条例で唯一の事例である。

数はおおよそ増加傾向を示し、バラエティ数は顕著に増加している。従って国の政策が先に導入され、自治体が条例制定時に主体的な検討を行おうとしないと既存研究では考えられてきた場合であっても追加の過程による政策革新は進んでいることがわかる。この過程が成り立つ前提として国の政策の影響力が強く国の政策の機能を削除するインセンティブが弱いことが挙げられるため、国の政策に切り込む姿勢が弱いという意味では自律性が弱いとも考えられるが、それでありながら国の政策は前提としつつも単純な copying の過程には陥らず、自ら政策改善に向けた工夫を加えているという意味では十分に自律的な過程と言えるだろう。また、この両者の間では食の安全条例が実質的な条例であるが、情報公開条例と比べて大規模な追加の動きとなっている。これは国の政策の有無の差と共に食の安全条例が対象は広範な条例であり、具体的な規制の機能とともに基本条例のような理念的な機能も含む条例であるため、追加する余地は比較的豊富に存在するためであろうと考えられる。

また、収斂度は両者明瞭な動きは示していないが、水平に近い等ことは総数が増加する中でバラエティ数もほぼ同等の割合で上昇しているためであり、数多く賦課された新機能のうち、全てが無批判に受け入れられる訳ではなく、スクリーニングがかけられ、一部の機能のみが定着していると考えられ、ここでも淘汰の過程は進んでいると考えられる。従って、国の介入が早い場合の波及過程も追加と淘汰のバランスが異なるに過ぎず、両者が同時に進む自律的な過程であることに変わりはないと考えられる。

c. 国の政策が途中で示される場合

国の介入が途中で入る個人情報保護条例は総数の増加とバラエティ数の増加が有意になった。しかし収斂度のグラフを見ると第 5 群を頂点とした山型の形をしており、また直線として有意の出たバラエティ数も第 5 群までは減少し、それ以降上昇に転じるという形状を示しており、仮説 3 で予測したようにバラエティ数が減少し、収斂度が増加する淘汰の過程から国の介入の時期を境にバラエティ数が増加し、収斂度が減少する追加の過程に移行したとみることができる。また、総数は仮説通り増加している。総数に関しては情報公開以外においては全て増加しており、収斂が進む状況下でも追加の過程による革新は同時に起きる場合が多いと考えられる。

この収斂から追加への転換の時期は 1998 年末ごろとなっており国による法制化の検討開始を明言したのが 1999 年 6 月、大綱で内容が固まってくるのが 2000 年 10 月なので明示的に国の政策の在り方が示されるよりは少し早く多様化の過程に移行しており、国の検討過程の情報を自治体側が認識していた可能性も考えられるが、おおよそ国の政策が示された時期と重なる。

一方で文化振興条例においては第一群のみが国の政策導入前に当たるため事例として適切ではない面もあるが、国の政策前後での変化は明確に示されなかった。一方で国の政策後の過程は個人情報保護条例と同じ動きを示しており、総数は顕著な増加を見せ、追加の

過程が進んだと考えられるとともに、収斂度については国の政策に合わせて上昇する過程は見られないものの、その後の減少の過程が見られ、個人情報保護条例と同様に徐々に多様化する過程が見受けられる。従って、仮説と異なり、両者ともに追加だけでなく、多様化が進んでいる。追加が大規模である場合、収斂度の変数にも影響を与え、多様化と類似した影響を持ちうるが、それとともに、国の政策が最初から存在した場合と異なり、国の政策だけでなく、既に各県によって多様なモデルが示されていた状況にあるため、mixtureなどの過程による多様化を引き起こしやすくした可能性が考えられる。バラエティ数に関しては明瞭な動きは示していない。また、数字上は明瞭には表れなかったが根木（2003）の中で4番目に条例を制定した富山県の条例は「富山県条例では基本理念の規定が置かれるとともに、詳細な行政計画である県民文化計画の策定が盛り込まれた。その意味で、この富山県条例をもって文化振興条例のモデル型が完成を見たといってよいであろう」と評価されており、ドミナントデザインにここで至ったというような表現になっている。従って、この時点までは国の政策がない場合の初期の多様化の動きと同様の動きを示しており、その後収斂の過程を経ぬまま国の政策が示されたことで追加と更なる多様化に進んだとなれば仮説に近い国の政策がない場合の動きからある場合の動きへの移行が行われていると考えられる。

d. 比較、全般

まず、仮説3-4の各変数との関係が直線に近似できるかという点については多くの変数の時系列変化は直線に近似できることが示された。この単純な事実は、後続の自治体を早期に政策を導入した自治体と比べた場合、同等には政策革新を行っていることを明らかにしており、後半ほど丸写しが増えるとする研究に対して疑問が投げかけられる。後述するように新機能の追加などの創造的過程による革新は初期導入県が多いことは確かであるが、全体として変化を見れば革新の規模が維持されているということは後続の自治体も少ない労力で出来る形での貢献に形を多少変えつつも自律的な革新に取り組んでいることが分かる。

また、伊藤の行った景観法のような多様な政策目的に当てはめられ、地域差の多い政策でなく、特定の目的で一貫し、地域差も少ないと考えられる情報公開条例や個人情報保護条例でも自律的な過程が成り立つことが示せたことで、より広範な対象の政策において地方自治体間での政策波及の過程に任せることによって政策の追加と淘汰、多様化と収斂の4過程による政策の革新が進むことが示唆された。特に最も均質性の高いと考えられる情報公開条例においても理念条例に比べて動きの少ないという特徴は見られたが、学習の過程が進みモデルが収斂されていく革新の過程が明瞭に示された。

また各機能ごとに見た場合でも、機能によっては前半は多く含まれていたが後半はほぼ見られないというような例が見られ、追加と淘汰の両過程が見られた。特に国の政策が途中で明らかになった個人情報保護条例で最も明示的な傾向が現れ、29番目に立法した栃木

県で初めて登場した罰則の機能がそれ以降の条例では二県を除いてすべて規定され、加えてこの時期が「個人情報保護基本法制に関する大綱」が示された時期となっている。また審査会についての詳細な規定や未成年者の代理人による情報開示の制限の項目などもほぼ同時期に初めて登場し、それ以降はほぼ規定が置かれるようになっていく。一方で事業者に対する指導指針の作成や是正勧告の機能、磁気テープ等に関する定義の機能などは当初はほぼすべての条例で規定されていたが後半は規定が置かれなくなっており、国による介入があった場合のその参照元としての影響の大きさをここでも示している。

情報公開条例や環境基本条例でも個人情報保護条例ほど明瞭な傾向は見られないものの、一部の機能が定着し、一方で淘汰される過程は観察できる。情報公開条例においては大臣等の指示があった場合公開しなくてもよいとする機能（前半 37 県 32%、最後 10 県 80%）や利害関係を有する人を請求権者として認める機能（37 県 35%、最後 10 県 50%）などは後半において規定されている割合が高く、一方で広報活動の充実に関する機能（37 県 32% 最後 10 県 10%）、広聴活動の充実に関する機能（37 県 11%、最後 10 県 0%）、行政資料の収集に関する機能（37 県 21%、最後 10 県 10%）などは後半に規定されることが少なくなっており、ここでも追加や淘汰の過程が見られる。また環境基本条例においても地球環境保全の定義規定は最初の 12 県では 5 県しか規定していないが、それ以降は一県を除いてすべて規定を置くようになっており、また良好な生活環境に関する規定は最後の 20 県では 45%、それまでは 12%、事業者による環境管理の支援の項目は最後 20 県では 75%、それまでは 44%となっており、後半定着したことが示されている。従って、いずれの場合も個々の機能で見ても追加や淘汰の過程は一定程度観察できる。一方で個々の条文で見た場合、このような明瞭さに欠ける数値しか出てこないものでも全体として俯瞰的に見れば革新の過程がより明瞭に示されており、プロセス全体で見るとい証左にもなっている。

最後に政策波及の規模について触れる。直線の傾きの値が有意なものについてその変化の大きさを見ると情報公開条例においては収斂度は 0.3 程度上昇し、環境基本条例では総数が群あたり 20 程度増加し（一県あたり 5 個）、バラエティ数は 5 個程度増えている。個人情報保護条例では総数が 36（一県当たり 9 個）、バラエティ数は 13 ほど増加したことになる。この変化の大きさを見て政策革新のインパクトの大小は当然ながら一概に言えないが、一県あたり 5~9 個機能数が増加し、バラエティ数が 5 個程度増える結果、元の条例と終盤の条例は相当程度異なるものになっていると言えるだろう。それに対し、情報公開条例が多少特異であることが変化の幅の小ささからも示された。ここでは、より具体性の高い条例であること、国の政策のない状況において一から作り上げるため淘汰の過程が強く生じ、多様化の過程の動きと拮抗し、量の変化は小さくなるという特徴が見て取れる。

また、頑健性のチェックとして、各群を 3 都道府県、5 都道府県ずつに区切った場合も実施したが結果に大きな差異は生じなかった⁴⁰。

⁴⁰ むしろ 5 県ごとで分けて見た場合の情報公開条例などにおいてはより明瞭な結果が示された。

4. 波及の頻度

この章では、第一に政策波及の過程がどの程度の頻度で起こるのかを明らかにする。いかに政策波及の過程によって重大な革新が起きていようと、政策革新の過程自体が珍しい現象であるならば政策波及による政策革新に現状では多くを期待することはできない。従って、政策波及のもたらしている政策革新へのインパクトの大きさを勘案する場合においてその頻度の観点は重要な視座を提供してくれる。そこでまず20年間の条例を網羅的に調べ上げ、政策波及の対象となりえる条例、実際に波及した条例の頻度を明らかにする。第二にどのような政策が波及することが多いかを見ていくことで政策波及と親和的な過程を明らかにする。具体的には前章で政策波及の過程に与える影響の大きさが示された国の関与の有無と条例が理念的か、実質的かという二つの基準を当てはめ、それらが波及の様態だけでなく頻度にも影響を与えるかを波及した条例を分類することで見ていく。

4. 1. 先行研究

4. 1. 1. 波及の頻度

既存研究として政策波及が発生する頻度の分析を行っているものはほぼ存在していない。この章では国の関与の程度と波及の様態や頻度との関係性も検証するが、類似した観点からの研究として、地方自治体が自律的に立法した割合が低いことを指摘する例は多く、実証的に示したものとしても、任意的条例を①法令に根拠となるものがなく、行政課題の解決のため又は市の施策を明示するために独自に制定したもの、②法的根拠が創設される以前において、市が先行して条例を制定したものの二点から定義し、この割合が7.9%に留まると指摘した福岡市に関する研究がある⁴¹。しかしながら、これらの指摘は単一の県を見て国の関与の割合を問題にしており、波及について論じている訳ではない。また自律性の観点が異なり、本論考ではこのような国の影響下で立法した場合でも地方自治体は自律的な改善を行えることを示しており、この観点から割合を見ていく。また佐藤（1978）においては自律性が低いことを問題視するとともに、そもそも新規立法や全面改正が極めて少なくほとんどの条例が一部改正などを規定する条例であることを示し、かつ新規の条例を類型化し、内部管理関係条例、公の施設の設置管理関係条例、地方自治法202条の3の規定に基づく付属機関の設置関係条例、補助金・貸付金等助成関係条例、行政事務条例、税条例その他の行政執行の基準関係条例に分類し、それぞれの比率を示し、実質的な政策的価値のあるものが少ないことを示している⁴²。他にも類型化の方法に限れば秋田（1977）、猪野（1997）、松本（2002）など数多く示されており、このような類型を参考にしつつ、本章

⁴¹ 中沢（2004）

⁴² 例えば、内部管理関係条例に関しては「制定法形式を条例と定められているものであり、都道府県を通じてほぼ共通のものである」と述べ、その実質性に否定的であり、また、公の施設の設置管理関係条例は「予算とその執行（施設建設等）が先行するため、公の施設の設置管理関係条例の制定は、極言すれば施設の設置の事後確認的な意味しか持たない」と述べている。

では波及の条件を満たす条例を絞り、政策波及の割合を見ていく。

4. 1. 2. 政策波及が進んだ条例の特徴

次に政策波及が進んだ条例にどのような特徴があるのかを見ていくが、この点も先行研究の蓄積はあまりない。多くの研究は政策波及が進んだ県同士での条件の差異と導入の時期の関係や波及の過程の差異などを検証しており⁴³、波及が進んだものと波及が進まなかった事例を比較して何が政策波及自体と親和的なのかを見る例はほぼ見られないため、この点を分析する。

また、中沢（2002）や佐藤（1978）の研究のように国の影響下で制定された条例をネガティブに捉える場合が多いが、ここでは政策波及の例が多く親和的なのはむしろ国が先行している場合であることを示す。

4. 2. 理論枠組・仮説

4. 2. 1. 波及の頻度

この章では波及の頻度を明らかにすることに主眼があるため、理論と仮説の提示は簡潔に留めるが、波及の頻度は低いと予想する。波及の頻度が低いと考える理由は以下の通りである。

第一に、波及が原理的に不可能な条例が考えられる。すなわち、特定の施設の設置管理を定めた場合などであり、地方自治体の立法の中ではこのような条例も多い。

第二に、波及の対象とはなるが、実質的には波及が起きる可能性が低い場合が考えられる。例えば東京都では2004年に帰宅困難者対策条例が施行されたが、この条例は一般的な内容ではあるものの、東京都のように大量の通勤者が集まって来るという条件を持つ都道府県は極めて限られている。また、あまりにも微に入った条例も波及はしづらいと考える。極めて限定的な利益に関する条例の場合、特定の県においては政策立案のプロセスを通り抜けることはあり得るだろうが、それが大半の都道府県において十分な推進勢力を獲得できるとは考えづらい。

第三に、政策が幅広い都道府県に広まっても政策波及と呼べない類型も考えられる。第一章の政策波及の定義のところでも明らかにしたように、各都道府県が全て同様の政策を持っていたとしても国の指示通りに立案され、地方自治体間相互に参照する過程が見られないものは政策波及に該当しない。

第四に、制度的に波及が起きづらい条件になっていると考えられる。日本においては国と地方の立法の領域は重複しており、重要な争点が生じた際に国が即座に対応できてしまうことが多く、各都道府県が速やかに対応しなければならないという事態にはなりづらい。当然、国の政策領域であっても条例が波及する場合は多く存在するが、この場合国の法律に上乗せ、横出し等を加える必要性が大きい場合か、国の働きかけ等があった場合だと考

⁴³ 伊藤（2002）など。

えられ、前者の場合、都道府県が第一に対応しなければならない課題よりも政策波及が起きる割合は低下すると考えられる。

従って、以上のような点から波及は起きづらいと考えるが、この章では実際にこれらの主張が正しいのかを検証する。

仮説 4-1：政策波及の過程が進む事例は少ない。

また、この点をより詳細に分けると以下のようなになる。

仮説 4-1a：政策波及の対象となりえる条例は少ない。

仮説 4-2b：政策波及の対象の条例のうち、波及する条例は少ない。

4. 2. 2. 政策波及が進んだ条例の特徴

ここでは政策波及の過程が実際に進んだ条例にはどのような特徴が存在するのかを特に第二章で分析に用いた条例が実質的な内容を定めるか理念的な条例かという点と、国の関与の有無から検証する。

政策の実質性と言う意味では、多少抽象的な理念条例の方が政策波及に馴染みやすいと考える。これは第一に抵抗の強さに起因すると考えられる。具体的な条例においては各機能が定める内容が具体的な利益、権限を生じさせるため、一部の集団にとっては不利益となり、抵抗勢力を生みやすい。一方で、抽象的な条例であれば、総論での賛成は得られやすいことが多い。また、反対すべき内容であっても強い不利益が確定されることは少なく、かつ推進する価値自体に対して反対することは難しいことが多く、それが不利益としてより具体的になる段階において改めて争うことも出来るため、理念的条例の段階では抵抗を抑えやすいと考えられる。

当然、具体的な条例の方が強い推進勢力も生みやすいことは確かであるが、国が推進勢力に回ればいずれにせよ十分強力であり、また、政策波及が進むかにおいては反対勢力の有無の方が重要であろうと考えられる。ここでは母数として既存の条例数を用いるため、最初に政策を導入する最も高いハードルはクリアしており、問題となるのは既に一部の県では制定されている条例が波及するかという追随者の選択の段階である。伊藤（2002）の横並び競争の過程の議論に見られるように、政策波及が一定の段階まで進んでくると強い推進勢力が存在しなくても他県が行っている政策をなぜ自県は行わないのかという議論が力を持つようになる。従って、従来を導入することの必要性に関する立証責任が推進側に主に課せられるのに対し、政策波及が進んできた段階においては立証責任が抵抗側に移り、抵抗側が当該条例は不必要である、または有害であると説得する必要がある状況になりやすいと言える。この条例制定が比較的容易な状況下では推進勢力の強さよりも、頑強な反対勢力が存在するかどうかの方が重要であると考えられるため、理念的な条例の方が政策

波及との親和性は高いと考えられる⁴⁴。

第二に、具体的なレベルに落とし込むほど地方間での環境の差異による必要性の強弱が露わになりやすいと考えられる。抽象的な文言のレベルでは差異が生じづらいため、内生条件の異なる各都道府県が同様に必要性を認めやすい。例えばふぐの処理に関する条例はふぐの消費量などの条件に応じて西南日本において多く制定されているという傾向が明瞭になっており、東日本にはあまり波及していない。従って、政策波及は理念型の条例と親和性が高いと考えられる。

仮説4-2：波及した条例では理念的な条例の方が多い。

次に、国の関与については国の関与があるものの方が政策波及に親和的であるとする。これは第一に、国の承認があることによって都道府県にとっては条例を制定することの障害が取り除かれ、条例をより低コストで導入できるためである。第二章でも述べたように国による信任が存在しない場合、そのことが大きな不確定要素となって地方自治体にとって条例を制定することを躊躇する要因となる。国の対応を斟酌しながら協議等もしなければならぬ最初に導入する自治体に比べれば政策波及が進んでから条例を導入する自治体においてはこの躊躇いは弱い、一方で制定した後に国の政策が示され変更を迫られる等の不確実性は依然として高いと考えられる⁴⁵。

第二に、国は障害のみならず、強力な推進、調整の主体となるためである。政策波及によって導入のコストが下げられたとしても依然として議題を俎上に載せ、当該自治体内で賛同を得、議会によって可決されるという立案プロセスを経る必要が当然ある。この際にコストを支払う推進主体がいると政策立案が進みやすく、歯と口腔の健康づくり条例などのように特定の利益団体が強力に推進する場合もあるが稀である⁴⁶。従って、国が支持し、一定の働きかけを行うことは、国からの指示を受けた自治体職員などが推進勢力としてのコストを支払うようになるという点からも、正統性により反対勢力が弱まり、コスト自体が低下する点からも極めて重要な要因と考えられる。

国の働きかけがあつたとしても当該自治体が立案を他の自治体を参照しつつ自律的に行っている限りでは対象になり、従って、強制的に国が関与しない限りにおいては国の関与があつた方が政策は波及しやすいと考えられる。これらの理論により、以下のような仮説

⁴⁴ 伊藤（2002）における事例観察においても情報公開条例における石川県の事例など、知事の反対等で進んでいなかった条例制定のプロセスが政策波及が一定以上進むにつれて反対が難しくなり、進展したという事例が示されている。

⁴⁵ 伊藤（2002）では情報公開条例について、神奈川県は制定後も国の制定の様子を見つつ、情報公開条例制定を先送りした県の例が載っているし、また環境アセスメント条例を制定する際に環境庁が都道府県と政令指定都市に対して行った調査において、東京都や神奈川県が条例を制定した後の1981年の段階でも国の制度化後に制定する考えを5県が示している。

⁴⁶ 8020財団という歯科業界の団体の後押しがあつた。詳しくは後述する。

が立てられる。

仮説 4-3：波及した条例では国の関与があるものの方が多い。

4. 3. 検証方法

4. 3. 1. 政策波及の頻度

波及の頻度の分析においては関東、東北、北海道の都道府県のうち年度別の制定条例一覧を入手できた 12 県⁴⁷において、1993 年から 2012 年の 20 年間に制定された条例を対象にした。さらに、このうち新規の立法のみを対象とし、改正、削除に関する条例を除外する⁴⁸。

そして、これらのうち、第一に a. 政策を規定する条例であること、b. 波及しうるものであることの二条件を満たすものを「波及しうる政策条例」と定義し、全てリストアップする。それぞれの条件が詳細に何を指すかは以下に論じるが、この二条件を満たす条例については 47 都道府県でそれぞれ制定されているかを確認する。この二条件でまず絞ることによって波及の可能性のある条例のうち実際に波及する割合についても見る事が可能になる。さらにこの中から、c. 20 県以上に波及したものであること、d. 3 年以上に跨って波及したものであるという条件を満たすものを「自律的波及条例」と定義し、この数を数え上げる。そして以下の二数を中心にその割合を見ていく。

- ・ 自律的波及条例数/全条例
- ・ 自律的波及条例数/波及しうる条例数

各基準は以下のように定めている。

a. 政策を規定する条例であること

本研究における研究の対象は、政策波及による政策革新であり、対象として政策と言いつらいものは対象から除外した。ここで用いる政策の定義は西尾の定義を用いて、「政府がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」⁴⁹とし、特に猪野（1997）や松本（2002）における分類における住民の権利利益に関わる条例という観点を主要な基準に用い、具体的には以下

⁴⁷ 12 県とは北海道、青森県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県である。岩手県と宮城県は例規集に年度別の表が存在しなかったため除外した。また、神奈川県は欠落があったため、条例のリストアップの対象にはなかったものの、政策波及した条例との割合を出すことには用いていない。対象となる県は後述のスコアにおいても上位の県から下位の県まで万遍なく選ばれており、この県の選定による偏り等は生じないと考えられる。

⁴⁸ なお、改正に関する条例が圧倒的多数を占めているためこれを含めると波及条例の割合は大きく低下するが、改正の影響は第二章等の分析でも組み込んでおらず、ここでは取り扱わない。

⁴⁹ 西尾（1993）

のものを除いた⁵⁰。

内部的事項に関する条例

これは猪野（1997）や松本（2002）において住民の権利義務に関わる条例の対の概念として用いられているもので、地方公共団体の内部的事項を定めるものである。具体的には①地方公共団体の名称などの基本的事項、②議会の組織、運営に関する事項、③執行機関の組織に関する事項、④給与等に関する事項、⑤特別会計や基金など、財政運営に関する事項が含まれる。また、ここでは⑤の財政運営に関わる事項は広く解釈し、税関連の条例も含むものとする。

これらの条例は住民に対しての重要な影響を持たない事務規定であると考えられ、また、法令により制定法形式を条例と定められ、都道府県を通じてほぼ共通に定められているものであるため⁵¹、対象から除外する。

細則

住民の権利義務に関わる事務に分類されるものでも、以下の2類型はここでは除外する。第一に、細則であり、政策目標に直接寄与する条例ではなく、法律の根拠に基づいて既存の制度の細部のルールを定める形のものである。手数料等徴収や規格の規定などであり、1年に100件を超える手数料条例が一斉に定められることもあるが、この類型についても住民への実質的な影響は小さいと考えられるため、対象から除外する。

施行条例

国の政策の施行条例である。これがどちらの類型に属するかは判然としなかったが、いずれにせよ地方自治体で作った政策ではなく、国の政策を適切に実施するための条例であり、地方自治体の政策ではないと考えられる。

b. 波及しうる条例であること

この条件は地域限定的な内容で波及が実質的に不可能な条例を除くことで波及が可能である条例が実際に波及する割合を検証することが可能になるという趣旨である。ここで除くのは以下の二類型である。

個別具体的な施設の設置等

相当数の条例は特定の施設の設置などに関する条例となっている。公の施設の設置管理条例は権利義務に関わる条例のうち非権力的な事務の主要な類型であり、同等の施設は全

⁵⁰ 旧地方自治法上の行政事務条例の概念にも近いが、非権力的な条例も含むため、これより幅広く対象をとっていると言える。

⁵¹ 佐藤（1978）

国各地にある場合も多いが、条例の目的はあくまで個別具体的な施設に関しての内容となっており、一般性をもたないため、その条例が広がることはない^{52,53}。従ってこの類型は対象から除外する。

地域特殊の事情によるもの

核物質処理など特異な条件を満たした一部の都道府県にしか関係がなくそもそも広範にその条例が広がる可能性がないものを指す。一点目と異なり、必ずしも個別具体的な事象について述べている訳ではないが、核処理施設を持たない限り制定の必要がないような条例は十分な規模で他県に広がる可能性が存在しえないため対象から除外する⁵⁴。

c. 15 県以上に波及したもの

ここでは波及が一定以上の広がりを持ったものを対象とし、その基準として 1/3 程度の県に広がる過程として 15 県を基準とした。Walker (1969) はアメリカの事例において 20 州を基準として用いているが、日本の方が都道府県の数が少ないうえ、連邦制をとり、州が立法の重要な役割を担うアメリカと比較した場合、日本の都道府県の条例制定の数は限られ、同等の基準であると該当する条例が少なくなるため、15 県を基準として用いる。

d. 3 年以上に跨って波及したもの

波及にかかる時間の幅を都道府県間での政策波及の有無の代替変数として用いる。すなわち、本論考の対象となる自治体間による政策波及の過程が進む場合、順々に参照を行う中で微小な変化が積み重なり、総体として大きな政策革新となるという過程であった。しかしながら、波及の過程があまりにも急速に進む場合、順々に参照対象が拡大し、深化していく時間的余裕がないため、地方自治体間の政策の相互参照による漸進的な革新の過程は起きえず、このような短期間での波及が可能になるのは国の働きかけに対して皆が即座に反応した場合である蓋然性が高いと考えられる。そして、今回は 3 年未満で波及する場合を非自律的な過程が進んでいる場合と捉え、このような例の多寡を検証する。

⁵² もし効果的な施設を作った場合、そのような施設が各地に広がることはあるだろうが、この場合広がっているのはその施設それ自体であり、個別具体的にその施設の設置管理について定めた条例が広がっているわけではないと考えられる。

⁵³ 一般的にこれは権利義務を生じさせる条例とされるが、政策としての意義と言う面から見ても佐藤 (1978) で「公の施設の設置については、予算とその執行 (施設建設等) が先行するため、公の施設の設置管理関係条例の制定は、極言すれば施設の設置の事務確認的な意味しか持たない」と指摘されており、第一の条件からも妥当しないと見ることも可能である。

⁵⁴ 地域により重要性や対象の蓋然性に差異があっても対象事象が問題になる可能性が僅かでもあるのであれば対象とする。例えば、ふぐの取扱に関する条例では西日本に成立は偏り、東北以北では存在しないが、ふぐを適切に管理する必要性は例えば東北でも影響は小さいとしても存在する。このような場合は対象となる。先述の帰宅困難者の事例も同様である。

4. 3. 2. 政策波及が進んだ条例の特徴

ここでは上記 4 条件を満たした条例についてより定性的な手法を用いて分析する。対象条例について以下の二つの観点を中心に見ていく。

第一に政策の内容が理念的であるかという点である。理念的であるかどうかの判断基準としては以下のような項目を元に判断する。一点目は名称や目的である。基本条例という名称を持ち、条例の目的が基本事項を定めるとなっている場合は理念的な傾向が強い。二点目は権力的な性質の事務を行う権限を定めているかである⁵⁵。特定の行為の規制や許可、営業や施設設備の設置の規制、立ち入り検査等を定めた機能を持っている場合、実質性が高い。この点が最も直接的に条例の実質性を定めているため、判断基準として重視する。三点目としては対象とする領域の広さである。対象とする領域が広い場合ほど機能は包括的になり、具体性の乏しい「必要な措置を講ずる」などと述べるに留まることが増加する。

これらの点を総合的に勘案して政策の実質性を見ていく。そしてこれらの実質性を持った政策の割合を自律的波及条例と波及しうる条例でありながら波及しなかった条例とを比較することでその特徴を見ていく。

第二に、国の影響の有無についてである。ここでは主に国の影響の在り方について以下のような観点を中心に類型化を行い、その関与の仕方の特徴を明らかにする。

一点目としては国の法律の有無と法律が明らかになったあとの地方自治体による条例制定までの時間差である。国の法律の制定改廃に伴った条例の動きが多いことは数多く指摘されており⁵⁶、まずこの点を重視する。国が法律を制定し、その中で自治体に一部の事務を委ねたり、計画策定等を課す例が多くみられ、かつこのような場合に都道府県側が即座に条例を制定するのであれば関連性が高いことが示唆される。また法律の改正を機に条例制定が進む場合も見られるため、特に大規模な法律改正にも注目する。また、当然その際に内容の連関についても勘案する。

二点目に、より広義での国の政策との関連性を見る。関連性の濃厚な法律が存在しない場合でも、関連省庁による政策を見ることで国と地方が協調して取り組んでいるかを明らかにできる。分かり易い例としては省庁のホームページなどで各都道府県の条例制定状況などをまとめている例も見られ、国が各県の条例制定に関心を持つことが明白である。また、国との関係性の深い団体による動きなどにも注目する。

三点目に資金の流れ等、リソース面での繋がりも考慮する。補助金等で国から資金が流れることに呼応して条例が制定される例もあるためこの点を観察する。

以上の三点を中心に国と都道府県との関係性を類型化し、国の関わり方の特徴を分析する。

⁵⁵ 猪野（1997）、第3章。

⁵⁶ 佐藤（1978）

4. 4. 検証結果

4. 4. 1. 政策波及の頻度

結果は以下ようになった。

表 4-1 波及しうる政策条例と自律的な政策波及の過程が起きた条例

波及しうる政策条例	c. 15 県以上に波及	自律的な政策波及の過程が起きた条例	自律的過程条例／波及しうる政策条例
99	36	34	0.3434

表 4-2 波及条例数と全条例数の割合

	波及条例数	全条例数	割合
北海道	21	236	0.08898
青森県	13	270	0.04814
秋田県	17	301	0.05647
山形県	15	191	0.07853
福島県	20	360	0.05555
茨城県	18	195	0.09230
栃木県	19	163	0.11656

	波及条例数	全条例数	割合
群馬県	17	290	0.05862
埼玉県	23	208	0.11057
千葉県	14	184	0.07608
東京都	13	239	0.05439
合計	190	2637	
平均	17.27273	239.7273	0.07205

まず、全条例数と波及しうる条例の数、比率を見る。20 年間で波及しうる政策条例の数は 99 個であった。一方で表 3-2 から見ると 11 県 20 年間の合計で 2637 の新規の条例が制定されており、当然この中には広く普及した条例がその分重複して数えられてはいるが、波及したものは一部に過ぎず、もし 15 県以上に波及した 34 条例全てが対象とした 11 県に波及していても全体の 2 割にも達しない値であることを考慮すると、政策波及の対象となる条例の割合の少なさが明らかになる。特に細則や内部的事項に関する条例の数が多かったが、これ自体を問題とは一概に出来ないため、変わって実数で見ても、12 県合わせて年間 5 条例程度しか波及しうる政策条例が制定されていないことになりやはり少ない。

次に、政策波及が実際に起こった条例について見ると、この条件を満たした条例は 34 例となった。各県ごとに全条例数に対する割合で見ると、最も高い埼玉県のみが 10%に達しているが、低い県で 4%台、平均で 7%程度であり、この割合が極めて低くなっており、また各県間の差異は倍程度と比較的ばらつきが見られ、他県の制定した条例への反応の仕方や速度における差異は大きいと考えられる⁵⁷。

最後に波及しうる条例のうち実際に波及した条例の割合を見ると 1/3 が 15 県以上に波及していることになり、10 県以上に波及した条例（波及期間は問わない）で見れば 50 県に上

⁵⁷ このうち東京都の値の低さがその先進的なイメージからすると目を引くがこの点は第 5 章のスコアの分析で述べる。

り、半分の条例が10県以上に波及したことになる。全ての条例が全国共通の政策課題に対応している訳ではないと考えられ⁵⁸、また個別具体的な利益に関する波及に耐える普遍性を持たない条例が特定の県で偶発的に制定過程を通り抜けることなどもあり得るだろうと考えられ、そのような中で3分の1の条例が波及したことは顕著に高い割合だと考えられる。この理由としては二通り考えられる。第一に、国など、全国的な主体が関与する場合が多いことを示唆していると考えられる。すなわち、各都道府県が国の圧力などがなければ政策立案には消極的で、独自の条例はほぼ作らないのであれば、地域色の強い条例や個別具体的な条例の林立は抑制され、波及する政策の割合が高くなる。第二の仮説は、この波及割合の高さが国の関与に起因しない形で発展している場合であり、都道府県同士で相互に参照することによって多くの条例が広がっていることになり、政策波及を引き起こしやすい自治体間の強固なネットワークが存在し、綿密な連携が行われているとも考えられる。このどちらの仮説がより説得的かは次節で波及した条例の特徴の分析の中で国との関わりの在り方を見ていく。

また、15県以上に波及していながら波及が3年以内に終わったがために自律的過程と認められなかった事例は行政手続条例、暴力団排除条例の2例しか存在しなかった⁵⁹。国の政策の影響が大きく即座に波及が進む領域は基金などに多いもののそれらの類型は元から対象に入っていないことも一因であろうが、同時に政策条例の波及について見るのであれば、国の関与が強烈で即座に各都道府県が模倣せざるを得ないような事例はあまり多くないことが示された。

また、条例数や、そのうち政策波及が進んだ条例の数を見ると近年になって増加傾向が見られた。この点は地方の政策立案の自律性が拡大していることの影響が考えられ、特に条例の数自体の変化が大きかった⁶⁰。このことの持つ政策波及への意味合いは上記二仮説によって異なると考えられる。政策波及が国の関与によって生じやすくなるのであれば、地方自治体の裁量が増す中で政策波及が起きづらくなることも考えられるし、そうでないとしても地方が立てる条例数の増加は大きな意味を及ぼさない。一方で、もし地方の力で政策波及しうる条例のうち自律的波及条例数が多いのだとすれば、この条例数自体の増加は政策波及による政策革新にはプラスに作用しやすいと考えられる。上記のように政策波及の過程が起きづらい条件がそもそも波及しうる条例の数自体が少ないことにあり、波及しうる政策条例が出された場合、相互に参照され広まる可能性は相当程度に高いという特徴

⁵⁸ 顕著なものとしては青森県稲わらの有効利用の促進及び焼却防止に関する条例や東京都データクラブ営業等の規制に関する条例など。

⁵⁹ この2例はそれぞれ47県、46県にそれぞれ2年、3年以内で波及しており、波及の広がりやすさが特異であり、国の関与が強く示唆される。

⁶⁰ 例えば、千葉県では1993年からの10年間では62件、その後の10年間では122件となっている。他の県ではここまで顕著な差は出ていないが、2000年に100件近い手数料条例を制定している例が多く、これを除くと大半の県では後半の方が多くなっている。

があるのであれば、波及しうる条例数の増加はそのまま自律的政策条例の増加を意味する⁶¹。

表 4－3 波及が進んだ条例一覧

男女共同参画推進条例	暴走族追放条例
観光振興条例	歯・口腔の健康推進条例
生活安全条例	議会基本条例
迷惑行為防止条例	東京議会情報公開条例
統計調査条例	震災予防のまちづくり条例
食の安全条例	ふぐの取扱等に関する条例
文化振興条例	名誉県民条例
拡声機の使用規制条例	情報公開条例
環境影響評価条例	環境基本条例
がん対策推進条例	個人情報保護条例
希少野生動植物の保護条例	子育て推進条例
生活環境保全条例	消費生活条例
地球温暖化対策推進条例	医師育成奨学資金条例
中小企業の振興条例	看護師奨学金条例
動物の愛護及び管理条例	高等学校奨学金条例
農業基本条例	理学療法士修学資金条例
福祉のまちづくり条例	社会福祉士修学資金条例

4. 4. 2. 政策波及が進んだ条例の特徴

4. 4. 2. 1. 理念的条例か実質的条例か

まず、理念的な条例と実質的な条例を比較すると、仮説で予測した通り、理念的な条例は波及した比率が比較的高く、波及に親和的であると考えられる。表 4－3 で示した 34 条例のうち、男女共同参画推進条例、観光振興条例、生活安全条例、文化振興条例、がん対策推進条例、中小企業振興条例、農業基本条例、歯と口腔の健康づくり条例、議会基本条例、震災予防のまちづくり条例、環境基本条例、子育て推進条例の 34 条例中 12 条例が理念的な条例と言える。都道府県を対象としており、都道府県は業務の対象が広範であり、理念的になりやすい傾向があるが、一方で、波及しなかった条例との比較で見ると、波及しない 65 例のうち、18 例が理念的な条例であり、理念的な条例は 4 割が波及したが、実質的な条例は 3 割程度で、波及した比率が役 1 割異なる結果となり、差異はそこまで大きくなかったものの理念的な条例の方が波及しやすい傾向はあると考えられる。

⁶¹ 政策立案能力が変化しないままならいくら対象が増加しても導入出来る条例の数は限られるという見方も出来るが対象となる条例数自体が増加している近年の傾向に反し、かつ、条例を多く制定する中でその能力も体得できると考えられる。

この原因としては、理論枠組で示した対立軸が少ないという理由も妥当であろうと考えられる。理念的な条例の条文を見ると様々な分野を示した上で「必要な措置を講ずるものとする」などと定めるだけの抽象的な機能が多く、即座に具体的な不利益を喚起しない定め方になっている。その結果、例えば環境基本条例を最初に制定した熊本県においては「理念のみで具体策を伴わない環境基本条例に対して、環境団体は関心を示さなかったのである。同様に庁内での反対の動きもほとんどなかった」⁶²と指摘されている。一方でより規制的内容を加えた環境基本条例の制定を試みた滋賀県においては無事制定はしているものの、庁内の土木・建設部局からの抵抗に会い、制定が他県よりも時間がかかっている⁶³。国よりも先に全都道府県で最初に導入した熊本県の事例で反対が起きなかったことから、参照が可能で条例制定がより容易になった他県においても同様の条例であれば反対は起きづらいと考えられる⁶⁴。

ただし、実質的な内容を伴うことが必ずしも波及の障害になるわけではない。情報公開条例など多くの抵抗があった条例でもその意義が上回れば波及した事例は数多くあり、また食の安全条例を見ても、当初は立ち入り検査や出荷禁止などの比較的厳しい機能は含まれていなかったが波及する中で徐々にこれらの規制が加わり、後半はそれらの機能を含む県が多くなっており、波及によって実質性が高まった例と考えられる。従って実質的な規制的内容が強いからと言って一概に波及の障害になるわけではなく、その必要性や有用性が認識されれば波及の中で徐々に規制的内容が含まれるようになっていくという点も留保する必要がある。

一方で理念的な条例の割合の差異はそこまで明確なものとはならなかったことは理念的な条例は初期の導入においても導入の障害が少なく、新規立法も行いやすいためであると考えられる。理論枠組でも示したように制定への推進勢力も抵抗勢力も少ないという特徴は政策の波及が進み、政策導入への圧力が高まった段階でより効力を発揮し、初期に導入する場合にはより強い推進力を必要としやすくと考えられる。しかしながら、抽象的な形でもいいので導入したいという主体が現れた場合においては反対があまり生じないという点に変わりはなく、また具体的な規制を伴わない分高度な専門性を伴わなくても立法が容易であり、新規の立法も容易であると考えられる⁶⁵。国会の例ではあるが、近年、立法が容

⁶² 伊藤（2002）、p177

⁶³ 伊藤（2002）、p181

⁶⁴ 理念的な条例の方が政策波及に親和的であることは何ら憂うべき状況ではなく、理念的な条例であっても、第一に政策の方向性を明示する指針としての機能を果たせるし、第二に計画の策定等の規定を置くことが多く、付随した規則や計画などと合わせて具体的な内容を定めていることも一般的であるため、条例で定めている以上の実質性は備わっていると考えられる。従って、理念的条例の波及には当然大きな意義がある。一方で実質的な条例の波及がより進む条件が整うとなお望ましいとは考えられる。

⁶⁵ 実際に波及しなかった理念的な条例を見ると1県のみが有する条例も7例存在したただし、うち4条例は北海道によるものであり、このような条例の立案に積極的な主体は強い偏りがあることが見て取れる。

易である一方で成果として示しやすいため、議員立法での基本法の制定が増加しているとの指摘がある⁶⁶。従って、初期においても制定の容易さは影響し、このため波及した条例としなかった条例での割合の差異は比較的少なかったと考えられる。

4. 4. 2. 2. 国の影響

次に国の関与の影響について検証する。国の影響の在り方に関しては6種類に類型化することが出来、影響が比較的強いと考えられる順に見ていく⁶⁷。

第一類型

第一に国の立法後比較的即座に大多数の都道府県が条例を制定する場合がある。行政手続条例のように国の立法後あまりにも早く広がった場合は自治体間の波及の過程ではないとして今回の対象から除外したが、対象に入る中では国の影響が強く、各都道府県が国の動きに即座に反応した例である。この例としては男女共同参画条例、がん対策推進条例、福祉のまちづくり条例、環境基本条例などが挙げられる。福祉のまちづくり条例や環境基本条例では兵庫県や大阪府など5府県、熊本県がそれぞれ国の立法よりも先に条例を制定しているが、国の政策が波及過程の初期で明らかになってから急速に条例が広がり、大半の都道府県が5年以内に条例を制定している（それぞれ35県、37県）。

また、類似した例として、統計調査条例や動物の愛護に関する条例では国の立法に皆が一様に追随するわけではないが、統計調査条例の場合は最初に立法された昭和20年代と全面改正の行われた平成19年直後に集中しており、また動物の愛護及び管理に関する条例では昭和48年の立法と11年、17年の改正が行われた時期に集中している。

このような事例では国の関与が濃厚であるのみならず、理念的な条例が大半となっている。福祉のまちづくり条例を除く3条例に関しては理念的な条例となっており、国が条例の制定を後押しし、強い反対も生じずスムーズに導入が進む条例群と考えられる。伊藤（2002）いよれば、情報公開条例において多くの県が同時期に制定への取り組み自体は指導させているが、一部の県では反対や消極的勢力の存在により条例の制定が滞ったため、大きな時期の差が生まれたとしている。この点で理念的条例は国の影響がダイレクトに条例の制定まで繋がりがやすいと考えられる。また、この第一類型の特徴としては波及が広く進んでいる条例が多い点である。男女共同参画、福祉のまちづくり、環境基本の3条例については40県以上に波及し、また統計調査条例、動物の愛護に関する条例でもそれぞれ44県、37県に波及している。この数値は他の類型と比較した場合、際立って高く、国の強い後押しの元波及が進んだことがこの点からも示唆される。

第二類型

⁶⁶ 北村他（2011）の中で川崎政司がこの傾向を批判しているなど、この点には批判も多い。

⁶⁷ ここではあくまで主要な類型を示しており、全ての条例が分類される訳ではない。

第二の類型は同様に国の関与が強い例であり、奨学金関連の条例である。医療系や高校生向けなど奨学金は多く存在するが、うち 5 例が波及の条件を満たしている。これらは国が奨学金を利用目的の一つとする基金に予算を流し込み、政策を主導するだけでなく金銭面でのサポートを行っている例が多いようである。例えば地域医療再生基金は目的の一つに奨学金による医学生の援助があり、愛知県の地域医療再生計画 25 年度版によれば大学医学部の地域枠としての奨学金に対しては全額この基金から拠出されている。今回は対象から除外しているが都道府県による条例の相当割合が基金の創設に関するものであり、このリソース面での繋がり的重要性が確認される。従って、この奨学金の類型の条例はこれらの動きに合わせて繰り返し同様の条例が制定され、又は廃止される例も多く見られ、国の政策の影響が極めて強いと考えられる。

第三類型

第三の類型として同様の規定を置く法律を定めることによって国が当該政策分野に関する政策を実施しており、かつ一定の県がその動きに追随するが、全体としてそこまで俊敏な反応が見られない場合である。観光振興条例、食の安全条例、希少野生動植物の保護条例、地球温暖化対策推進条例、農業基本条例などがこの類型に該当する。例えば希少野生動植物の保護条例は平成 4 年に絶滅の恐れのある野生動植物の種の保存に関する法律が制定され、最初に条例を制定した広島県は平成 6 年であるが、その次の埼玉県は平成 12 年となっており、類似性の高い法律と条例でありながら法律が直接の契機となって制定が進んだわけではないと考えられる。地球温暖化対策推進条例も同様で、温暖化対策の推進に関する法律が京都での気候変動枠組み条約締結国会議の経過を踏まえて平成 10 年に成立し、全ての条例の前に国の政策は明らかになっているが、条例制定が始まったのは 17 年からであり、この間大きな時間差がある。従って、国の関与が認められる場合でも国が関連法を制定したら即座に反応する事例ばかりではないことを示している。また、食の安全条例においては一部の県は即座に条例を制定しているが、即座に条例制定を行わなかった県も山梨県や栃木県など即座に指針等は定め、その後問題への関心が継続する中で条例の制定に移行するという例も見られた。

従って、これらの事例においては国と地方は共通した政策関心を有している場合が多く、政策面でも連携等は見られるが、条例制定自体では国と地方が緊密に連携をした訳ではない類型と言える。

第四類型

第四に国の関与が見受けられはするが強い関与は見受けられないという類型がある。生活安全条例、迷惑行為防止条例、暴走族追放条例、生活環境保全条例、災害対策条例などである。生活安全条例は二章の検証方法の項で論じたように、類似した国の法律は存在せず、全国防犯協会連合会が推進主体となり、各自治体などにアプローチする中で制定が進

んだものであるが、一方で国の関与の影響としては警察庁の中に生活安全局が出来たことが契機となりその推進の動きが進んだとされ、また防犯協会も警察庁との繋がりが強い団体であることから一定程度国が関与していることは強く示唆される。一方で国の通達等で条例化をうながした様子は見受けられず、波及も緩やかになっている。

暴走族追放条例、生活環境保全条例、災害対策条例などは国と政策分野としての連関は強いが国が条例制定のプロセスに積極的に関与した様子は見えない事例である。暴走族対策は警察庁が対応し、道路交通法や道路運送車両法を用いて取り締まりを行っており、警察の管轄権を持つ都道府県との連携は当然行っているが、条例制定を主導した動きは観察されなかった。ただし、条例の波及は5年以内に完了しており、比較的影響は強い事例であろうと考えられる。生活環境保全条例も環境政策に関する極めて包括的な条例であり、公害防止条例の後継として整備されているため、国の環境政策とつながりを持たざるを得ない内容となっているが、条例制定に関して国の影響は不明瞭で、波及の帰還も緩やかであり、この形式での波及が進んだことは地方の独自性が比較的高いと考えられる。災害対策条例に関しても災害対策基本法などは古くから存在し、地方自治体の権限についても多く定められ、両者の協力が不可欠な分野であるが、管轄の内閣府が条例制定に関して指揮したことを示唆する資料は見つからなかった。

迷惑行為防止条例も関与は弱いと考えられる。この条例は昭和30年代に制定されている例も多いが、同時期には酒によって公衆に迷惑をかける行為の防止に関する法律が制定されており、国との関連性が強かったと考えられるが、一方でこの条例はその後、痴漢、押し売り、客引きなど幅広い分野に拡大していき、近年制定された条例において元の法律との関連性は薄くなっている。従って長い年月を経て、地方で独自の発展を遂げてきた条例と見る事が出来るだろう。

第五類型

そして第五に国があまり興味を示していないと考えられる条例がある。この類型に当てはまるのが歯と口腔の健康づくり条例、議会基本条例、名誉県民条例などである。歯と口腔の健康づくり条例を除いて国に同様の政策は見られない。歯と口腔の健康づくり条例は国に歯科口腔保健の推進に関する法律が存在するが、制定されたのが平成23年8月で既に20県近く制定が進んだ状況であったとともに、この条例は8020推進財団という歯科医師らによる団体のホームページで各都道府県の制定状況などがまとめられているなど、歯科業界による強い働きかけで制定が進んだものであった。従って、この事例においては国と地方は並列でともに特定の利益団体からの働きかけの帰結として同様の政策を導入したと言えるだろう。一方、他の条例に関しては国はあまり直接的な関心は示していない地方独自の領域に近いと言える。

第六類型

そして、最後の類型は地方の条例制定に対して国に反対する動きも見られた事例である。今までの類型では国は推進させるか、最も推進の度合いが弱いものでも関心が弱いことに留まったが、この類型において国は基本的にはゴーサインを出しているが、一部ではむしろ地方の立案を阻害する側に回っている。この類型に該当するだろうと考えられるのが、情報公開条例と環境影響評価条例である。

情報公開条例において国では長らく必要性が指摘されつつも立法までは進まず、神奈川県や埼玉県など最初に導入した自治体は国の対応を押し量りつつ立法を慎重に進めた。神奈川県の内容が機関委任事務を含むなどかなり意欲的な内容であったことに対して自治省からの牽制も行われ、また先進自治体各県が揃って国と折衝を行うなど自治体側に交渉力を高める努力も見られ、国は必ずしも後押しとは限らない対応をとっていた⁶⁸。

環境影響評価条例においては国が繰り返し立法の意向を明らかにし、法案提出も行い、要綱を作成するなど立法の試みは続いており、国の中でも推進勢力は強固に存在したが、同時に建設省などの規制によって煩雑な手続きを要求される側の官庁が公共事業を適応対象に含めることなどに対して一貫して強い反対の立場を取っており⁶⁹、また国から都道府県に対して国との整合性を取ることを求める要求があり、上乗せ横出しに歯止めをかけ、国の定める範囲内でのみ環境アセスメントを行うことを求めた法律案を用意したが、神奈川県、埼玉県、東京都などが反発し、神奈川県は先に条例を制定することによってそれを潰そうとする姿勢を見せ、結果として撤回に追い込むなど対立的な状況も見られた⁷⁰。従って、これらの事例では国は全面的に反対というわけではないが、国の中に反対勢力が強固に存在し、それ故、地方自治体の政策に対しても様々な圧力が加わった例であり、地方自治体はそれでもその中において国の法律に先んじて条例を制定する熱意を見せたものである。双方の特徴は実質的な権利利益の変動を定める内容を含み、反発を生みやすい条例となっている。一方で、公的組織や大企業の側を縛るものであり、住民の支持は得られやすく、導入のコストが高くても革新系首長などにとっては改革の絶好の対象であり、首長が公選制の地方においてより実現しやすい内容であろうと考えられる。また、このようなコストの中で地方が先行して条例を制定した故、これらの条例の波及過程は地方自治体のポテンシャルを示す例として古くから有名であるが⁷¹、あまりこのような事例は数多くは存在しないこともこの網羅的分析から明らかである。

従って、以上みてきたようにほとんどの事例において国が推進の側に回り、国の協力を確保しつつ、条例の制定に進め、または国の働きかけの元、条例を制定する等の関係性が多かった。国の関与が見られない事例は3例程度、国が抵抗勢力として立ちはだかる中で

⁶⁸ 伊藤（2002）

⁶⁹ 伊藤（2002）

⁷⁰ 伊藤（2002）、原科（1996）

⁷¹ 高寄（1984）、長洲元知事も1980年7月の月例談話でどうようのことを述べている。

制定を進めた例も 2 例と少なく、ほとんどの事例において国は強弱の差はあれ、波及を促進する形で寄与していたことが明らかになった。

また、国の関与が具体的な法律の形で表れているのが第一類型と第三類型であり、両者を比較する。まず、この両類型を理念的か実質的かという区分と掛けあわせて見ると表 4-4 のようになる。

表 4-4 理念性と国の関与	第一類型	第三類型
実質的条例	福祉のまちづくり条例	食の安全条例 希少動植物保護条例 地球温暖化対策推進条例
理念的条例	男女共同参画条例 がん対策推進条例 環境基本条例	観光振興条例 農業基本条例

第一類型と第三類型の主な差異は国の法律が出来る等その政策が明らかになったあとの反応の速さであるが、この点から見ると第一類型は理念的な条例が多く、波及は即座に進むが、第三類型は実質的な条例が多く、波及により時間がかかることが多い。このことは先述のように第一には理念的な条例の方が対立争点がないため反対勢力を生じさせづらく、政策波及に親和的である帰結として、波及が起きやすいだけでなく、立案過程において強い反対がなければその分スムーズに過程が進行し、条例が迅速に広がりやすいと考えられる。

しかしながら、この点だけではこれらの条例間での波及の速度の差は説明できないと考えられる。すなわち、希少野生動植物の保護条例や温暖化対策推進条例においては国の立法から波及のプロセスが開始するまでに 7 年程度の間があり、反対勢力の抵抗だけでここまで期間は伸びないと考えられる。

そこで、第二に国の対応にも差異があると考えられる。すなわち、国も事前に法律を制定しているが、この法律が理念的であるかは基本的に自治体の条例と連動すると考えられる。その場合、国が規制的な法律を作るのなら、その法律の権限において事務を実施できるようにすることが重要な目的となるはずである。それに対し、理念的な法律の場合、その理念に沿った政策を全国で実施することが目的であり、そのためには自治体もその方向性に沿うことが望ましく、自治体に方針、計画、条例等の適当な体制を整えるように積極的に働きかけるだろうと考えられる。従って、国の法制定の目的から見て、基本法の方が自治体に波及させることに積極的になりやすいと考えられる。

この国の意図が異なるのかを検証するために、国の側の動きの差異をより詳細に観察する。元となった法律における地方自治体に関する規定を見ると、第一類型の元となった諸法の方が地方自治体についてより細かく規定を置いていることが明らかになる。まず、各条例に地方自治体の責務の規定を設けている場合が多いがこの機能の書きぶりにはほぼ差

異が存在しない⁷²。しかしながら、第一類型には更に別に規定を置いているものが多く、男女共同参画社会推進基本法とがん対策基本法においては計画策定が義務付けられており、動物の愛護及び管理に関する法律においては登録関連の事務などが必置事項として定められている。また、環境基本法は別規定を設けながら必要な施策を実施することを謳うに留まるが、類似の規定を持つ絶滅のおそれのある動植物種の保護に関する法律（第三類型）と比べると「総合的かつ計画的な推進」と記されており、より積極性が高い表現になっている。この「総合的かつ計画的な推進」という表現は逐条解説においては「今後具体的にどのような施策を講ずるかについては、各地公共団体がそれぞれ判断すべきことであるが、環境の保全に関する総合的な条例や計画を制定・策定することも施策の総合的かつ計画的な推進を図るための一つの政策手法であると考えられる。」⁷³と述べており、条例制定を直接規定してはいないが強く匂わせている。この中には条例制定の義務付けが行われている法律はなかったが、このように条例制定を強く意識した書き方となっている例は多かったと言える。一方で、同じ第一類型でも福祉のまちづくり条例に対応する高齢者、身体障害者が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律は責務以外の規定を置いていないなど、当然ながら国の条例における既定の強さによって明確に分類される訳ではないが、第三類型では観光立国推進基本法、食品安全基本法、食糧・農業・農村基本法が責務以外の規定を置いておらず、地方への規定が総体的に薄いことは確かな傾向と言えるだろう。従って、このような国の規定の濃淡が波及の速さに影響を与えており、波及の速度や規模を規定するのは自治体側の判断や条例の性質とともに国がどのように規定するかも極めて重要な要素となっていると言える。

以上、波及した条例の特徴としては理念性については理念的な条例の方が波及しやすい傾向は観察されたものの、両社間での差異は小さかった。一方で国の関与に関しては国が関与している場合が圧倒的多数を占め、条例の波及を推進する方向で作用した。両者の掛け合わせで見ると、国の関与が強く、理念的な条例は波及に極めて適合的であり、一方で国の関与が弱く実質的な条例間における政策波及の例は少ないことが明らかになった。

⁷² 男女共同参画社会基本法（第一類型）、がん対策基本法（第一類型）、環境基本法（第一類型）、観光立国推進基本法（第三類型）、食品安全基本法（第三類型）、食糧・農業・農村基本法（第三類型）においては「地方公共団体は、基本理念にのっとり、文化芸術の振興に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」（文化芸術振興基本法）というタイプの同様の施策の実施する責務を定めたものになっていた。

⁷³ 環境庁企画調整局企画調整課（1994）

5. 創造的過程の分析

第3章では政策波及によって収斂、多様化等が起き、政策革新が進む過程全般について分析し、政策波及による政策革新は最後まで持続することを示したが、この章では創造的過程に注目し、均質性よりも各都道府県の政策革新への貢献の差異に焦点を当てる。そこで政策革新の差異が生じやすい過程として、この章では以下の二点について分析を行う。

第一に新機能を付け足す過程を追加される時期の観点から分析し、初期に導入する都道府県ほど創造性が高いことを明らかにする。第二に条例制定の順番を網羅的に集計し、スコア化することにより都道府県ごとの条例制定時期の傾向性を分析し、誰が最初に政策を導入する革新的な役割をより多く担っているのかを明らかにする。

5. 1. 先行研究

5. 1. 1. 新機能の追加

伊藤（2002）における相互参照と横並び競争の議論では、政策波及の前半において導入する県においては各県の内生条件が有意な影響を及ぼすが、後半に導入する県ではこれが有意な値を取らないため、県内のニーズへの対応というよりも、他の県で導入が進む中で横並びの制定が求められる中で条例を導入するため、前半に導入する県の方が意欲的であることが多く、また後半になると工夫を加える余地自体が少なくなるため、結果として copying などの過程が増えるとする。このように初期の方が革新性が高いことを示す研究は多い。一方で第三章で政策革新は最後まで持続することを示しており、この章では両者の整合的な説明を提示する。

また、伊藤、菊原（2001）の環境基本条例に関する研究においては、政策の内容の分析を行い、初期に導入した自治体ほど政策の熟度が高いことを政策の導入時期と計画の詳細性の分析から述べている。この研究は学習により政策が発展していくという議論の反例を示すことを目的として行われており興味深いが、このような過程が一般的であるかについては示されておらず、また、内容に踏み込んではいないものの熟度の指標も4段階に整理しており、解像度に欠けると考えられる。

また、新機能がいつ導入されたかということ进行分析した直接の先行研究は存在しない。そこで本章では内容の分析を通して、新機能の導入の多さと導入時期の関係性について網羅的にかつ詳細に分析する。

5. 1. 2. 波及の順番

まず、一般的に革新的な事象を導入する時期には各主体によって一定の傾向があるという主張は Rodgers(2003)が行っている。第二章で述べたように、この研究の中では普及のどの段階で政策を導入するかによってイノベータ、初期採用者、初期多数派、後期多数派、ラガードの5つのグループに分けている。これらのグループは多くの事例において一貫して表れる固定的なグループであり、これらの集団間の差異としてイノベータに属する主体

の方が所属集団以外との幅広い付き合いが多いことや収入が高いことが多いなどの社会経済的な特徴や性格に規定されることを指摘している。

さらに、政策波及の順番の分析という点に絞ってみると、Walker(1967)の研究が高名である。この研究においてはアメリカの諸州による88の条例や政策を対象にスコア化を行い、各州によって導入の時期の早さに大きな差異が存在し、かつ波及の経路に一定の規則性があり、地域ごとのグループ化された中で特定の順番で波及しやすいことを明らかにした。さらに、スコアと諸変数の関係性を見ることで大きく、豊かで、都会で、工業発展している、政権交代多くて、一票の偏りが少ない州がスコア高いという関係性を明らかにした。これに対し、Grey(1973)は各州の革新性は一貫せず、少なくとも政策領域と時期に規定されると反論した。その後日本でも各県の持つ条件のうち何が各県の政策革新の在り方に影響を与えたかに関する研究は多く存在し、伊藤(2002)において詳細にまとめられているが、その伊藤(2002)の研究においても4条例が対象となっているように、対象は絞っての少数での比較研究であり、網羅的に全体的な傾向の分析を行うWalkerのような研究は日本では存在しないため、この過程を確認する。

5. 2. 理論枠組・仮説

5. 2. 1. 新機能の追加

第二章で定義したように政策波及の過程で生じる政策革新において、自ら条例を作る、自らモデルを作成する、自ら新たな機能を加えるという、より創造的であり、多くの労力を有する創造的過程を観念することが出来る。第二章においては機能の総数、バラエティ数、収斂度を見ることで政策革新は比較的一定のペースで起こりやすいことを示した一方で、伊藤(2002)における横並び競争や、伊藤、菊原(2001)の研究による環境基本条例の例などでは政策波及の前半において導入する県の方が自律的な政策革新を行いやすいと主張している。この両者の主張の整合性を取ると考えると、全体的には革新性は持続しつつも時期によって革新の程度に差異があるならば、より労力を要する新機能の追加などの創造的過程において差異が生じると考えられる。すなわち、新機能の追加の方が淘汰などの他の過程と比べて、需要の発掘からそれに機能の設計、文章化まで自ら行う必要があるため機能の導入のコストが大きくなると考えられ、もし政策革新への能力や意欲へ差があるとすれば、それに起因する政策革新の度合いの差異は革新度の大きさの差異というよりも革新の方法の差異として表れ、この新機能を導入するかというより創造的でコストのかかる過程をどの程度用いるかという点において顕著に表れてくると考える。

そこで、ここでは新機能の導入時期を切り口として、時期による差異を考える。そして、新機能は基本的には前半ほど導入される数は多いと考えられる。この根拠としては第一に、多くの県での立法が進むほど既に多くの機能が政策に導入されており、新機能を追加する余地が少なくなるためである。特に実質的な条例においては規定が具体的である分、当該条例に容易に盛り込みうる機能の選択肢が限られていることが考えられ、それらが出尽く

した状況においては新機能の追加はより難しくなる。

第二に、初期の方が革新に意欲的な主体が多いと考えられるためである。先述のように革新は後続の自治体まで持続的であるとしても県によって当該条例における革新への意欲の強さには差異があると考えられ、このような意欲的な県は革新を引き起こすだけでなく、当該政策への関心の強さから初期に政策を導入することが多いと考えられる。

従ってここではまず、以下のような仮説を立てる。

仮説 5 - 1 : 新機能数は初期の方が多く、後半になるほど少なくなる。

次に、第二章と同様に既に国の政策が存在するかで分類した場合での新機能の導入時期の特徴を考えると基本的には第二章で示した動きと符合する形で起きると考えられる。すなわち、国の政策がない場合、初期においては正統性が低く、新機能の追求が活発に行われやすく、かつ、神奈川県が情報公開条例で小さく生んで大きく育てることを志向したように既存条例が根本的な部分に絞られた内容である場合も考えられ、新機能を導入する余地が大きいいため、このような状況では多くの新機能の導入が起きると考えられる。一方で後半に入り、収斂の過程となった後はドミナントデザインから変更するインセンティブは弱く、かつ、参照すべきモデルは多様にあり、既存の政策から適切な機能を選ぶ作業によって革新が進められるため、新機能の追加は少ないと考えられる。従って、前半は新機能が多く、後半は少ないという動きがより顕著に見られるはずである。

国の政策が存在する場合は国の政策の正統性が高く、淘汰によって独自性を出すことは難しいため、追加の過程となり、追加の一形態である新機能の追加の過程は起きやすいと考えられる。そして、各県が革新へのインセンティブを持つ限りにおいて後半になっても新機能は比較的多くなる点に特色が現れると考えられる。

国の政策が途中で明らかになる場合においては基本的には両者の過程を合わせたものとなるが、国の政策導入直後において、新機能が多くなると考えられる。この時期には、国の法律の内容に合わせての機能の追加、削除があるはずであり、これを各県の動きとして見た場合、国の法制定直後に条例を制定する県が多くの新機能を導入したという形で現れるはずである。

従って、以上の点を合わせると以下のような仮説となる。

仮説 5 - 1 a : 国の政策がない場合、新機能の導入は初期に多く見られ、後半はあまり見られない。

仮説 5 - 1 b : 国の政策が存在する場合、新機能の導入は初期の方がより多く見られるが全期間を通して比較的多い。

仮説 5 - 1 c : 新機能の導入は国の政策が途中で明らかになる場合、5 - 1 a、b の両過程を合わせたものとなるが、国の法制定直後には特に多く見られる。

また、第三章などと同様に条例の性質による差異で見た場合、理念的な条例であった方が新機能を追加しても即座に実質的な効果を喚起しづらいため、新機能の追加は容易であり、また、具体的な手順等を定めた条例の方が対象範囲が明確であり、限定的であるため、新機能の追加する余地が狭いのに対し、理念的な条例であれば、比較的对象範囲が広いいため、理念的な条例において新機能は多いと考えられる。

仮説 5 - 2 : 理念的な条例においてより新機能の追加は多い。

5. 2. 2. 波及の順番

この項では波及の順番を分析することによって各都道府県の政策波及への貢献の在り方における差異を明らかにする。第三章において遅くに導入する県においても政策波及の過程を通して政策革新に貢献していることを示した。一方で、前項で予想するように新機能の追加などより創造的な政策革新は初期により多く現れ、また条例を一番最初に制定することは多大な労力が必要であり、政策革新への寄与の大きさに差異があることも考えられる。もし仮説 5 - 1 が証明され、政策の導入の時期によって政策革新への貢献に差異があるのであれば、波及の順番に一定の傾向性が存在する場合には導入時期による貢献の差異が都道府県間の貢献の差異に転換される。そこでここでは第一に、政策導入の順番、時期を網羅的に分析し、スコア化することにより、各都道府県の条例制定時期の特徴を明らかにするとともに、第二に大半の県に波及した条例に絞った場合のスコアと条件を満たす全条例におけるスコアを比較することにより、県ごとの導入のスタンスの違いをより詳細に明らかにしていく。第三にこの分析においては順番と時間の双方を基準として検証することが可能であるため、両者が類似した帰結をもたらすかを検証することで第三章において基準として順番を用いてきたことの妥当性を見ていく。

ここではリソースの多寡や政治文化などの条件によって一部の自治体が常に条例を早く制定し、一部の自治体は遅いことが多いという様な貢献の不均質な分担があると考えられる。Rodgers(2003)において導入時期で分けた集団ごとの特徴を示し、それらの特徴を持つ各主体は様々なイノベーションに対して同様の時期に導入する傾向が見られるとし⁷⁴、Walker(1969)が政策波及に当てはめ、各県の導入の時期をスコア化し、スコアに影響を与える社会経済的要因、政治要因を示しており、これらの特徴が本研究の事例でも当てはまることを確認する。なお、これに対して Grey(1973)がスコアには時期や分野による影響が

⁷⁴ Rodgers の研究は基本的には需要者の側の動きとして接する情報量の多さやそれへの反応の仕方をモデル化したものであるが、政策立案は住民に対しての供給者としての位置づけも強いという差異は存在するが、ゴミ缶モデルが示すように条例の内容のアイデアなどは往々にして既に存在しているものをいつ取り入れるかという需要者の動きとしての捉えることも出来、このような両面性を持つため、Rodgers の示した特徴は政策波及にも妥当すると考えられる。

あり、一貫したものではないと主張しており、この主張は要を得、スコアは必ずしも各県の特徴を正確に表せる訳ではないとは考えるものの、ここでの目的は各県によって導入時期や他県の条例への反応の仕方に差異が存在することを示すこと自体であり、具体的な順番やそれを規定する要因を分析することにはないため、この目的のためには十分に機能すると考える。従って、以下の仮説が成り立つ。

仮説5-3：県によって政策を導入する順番の分布は大きく異なり、一部の県が初期導入のコストをより多く受け持つ。

さらに導入時期を平均したスコアが同じ場合でもその分布における特徴は異なりうると考えられる。この特徴を導き出す重要な条件としてはこの政策の導入においてはイノベータと初期採用者の断絶が他の波及のプロセスと比較して大きいと考えられることである。すなわち、注74で述べたように政策立案は需要者としてと供給者としての両面を持ち合せており、需要者としては既存の技術をいつ導入するかという時期だけの問題となり、イノベータと初期採用者の断絶はさほど大きくないが、供給者として見た場合、イノベータは例え政策のアイデアを他者から受容したとしても最初に条例を作り上げる際の最も重い負担を負う主体であり、それ以降の主体間でのいつ導入するかという時間だけの差異とは異なり実質的な作業量のギャップが存在すると考えられる。そしてここから導き出される帰結としては、イノベータとしての能力や性向と初期採用者たる能力や性向は別のものであり得るということである。どんなに先進的な県であってもあらゆる政策においてイノベータであることは難しいと考えられ、その場合、一定割合の条例においては追随者としての性格が表れる。そして、初期採用者は情報収集能力や勤勉さなどによって他者の導入する政策を即座に導入する能力と意欲が求められ、これがイノベータの、必要と考えれば一からでも作り上げる能力とは必ずしも一致しないと考えられ、多くの条例でイノベータでありながら他の条例では後期多数派であるというような場合も考えられる。そしてこのような都道府県のスコアは追随者としての動きが俊敏で常に初期採用者であるためスコアが高い県と平均した場合には同程度になりうる。従って以下の仮説が成立する。

仮説5-4：同じスコアとなる県の中でも政策を最初に導入すること例が多いためにスコアが高い創造的な県と、常に初期に追随するためスコアの低い情報に俊敏な県が存在する。

第三に、時間による分析と順番による分析の結果が合致しているかを確認する。先述のように既存の研究の多くは時間を軸として生存分析などの手法を用いて分析を行っている場合が多いが、本研究においては多様性を見るために群の中の数を一定にする要請から制定の順番を軸として用いてきた。三章でも述べたように基本的には順番を用いても時間軸と大きな差異はなく検証できると考えられるが、各群の持つ時間幅が異なり、またほぼ同

時期に成立した条例でも別の群に入ることがある点など順番を用いて群に分ける手法による歪みも生じている。スコアの分析においては群に分ける必要がないため、時間と順番の両者においてスコア化することが可能であり、両者を比較し、そのような問題が重要な差異を生じせしめるかについての示唆を得たい。当然ながらスコア間での差異が微小なものであることを以て三章のような個々の政策を対象とした分析においても影響がないと言うことはできないが、両基準の差異が結果に大きな影響を与えるものではないことの傍証にはなると考える。ここでは当然ながら両者の差異は微小なものに留まると予想する。

仮説 5－5：時間軸を用いたスコアと順番によるスコアの示す結果はほぼ同一のものとなる。

5. 3. 検証方法

5. 3. 1. 新機能数

次に検証方法を論じていく。新機能数の分析の対象は第二章と同様の枠組みを用いる。すなわち、対象とする条例としては情報公開条例、環境基本条例、個人情報公開条例、生活安全条例、食の安全条例、文化振興条例の 6 条例を用いて、同様に各条例を機能に分割し、各機能がどの都道府県によって初めて追加されたのかを見て都道府県ごとにその数を集計する。なお、最初に当該条例を導入した都道府県においては当然ながら全ての機能が新機能にあたるため、分析対象は 2 番目に条例制定した都道府県からとした。

そして第一に、各条例ごとに従属変数に新機能数、説明変数に条例の制定順を取り、回帰分析を行う。第二に、従属変数として全ての条例の新機能数を入れ、説明変数として制定順を用い、さらに第三章で見たように革新の活発さは条例ごとに異なるため、各条例のダミー変数を加える。仮説 5－1 より、負の値が出るのが予想され、また各条例ごとの分析を比較することで国の政策の有無の影響を見る。

また、第二章で用いた三変数と異なり、これは群を単位とする必要がなく、各県単位での動きを見られる。そのため、群同士の比較による三変数で示されたデータとの補完性が高い。すなわち、群間の比較の変数においては第一群から既に多様化が強く進んでいた場合、多様化を経て収斂していても、第一群と比較して第二群が一層多様化しない限りにおいて多様化は観察されない。一方で個別データで見ることにより、この第一群内で大規模な新機能の追加が観察されれば多様化に類する動きとなると考えられ、双方を合わせることにより、政策革新の過程をより適切に観察できる。

5. 3. 2. 波及の順番

前章での分析の結果、自律的に波及した条例としての 4 条件を満たす条例が 34 個存在したが、このうち奨学金関連の 5 条例と消費生活条例、統計調査条例を除いた 27 条例を対象とする。奨学金関連の 5 条例は先述のように国の影響が強く、実質的に地方自治体間で波

及したとは見做しづらい上に、条例の廃止や複数回の制定などが見られ、順番を定めることが困難であるため、対象から除外する。消費生活条例は1970年代にはほぼ全都道府県に波及したものであるが、青森県のみは当時要綱で対応したため、本研究の対象期間内に制定された条例としてカウントされたが、実質的には対象期間外に波及した過程であるため除外する。統計調査条例は1940年代に一斉に制定されたが、平成に入ってから多くの都道府県が全面改正を行ったため、制定年がその改正年度になった都道府県が多く、この対象に含まれたが、これを含めてしまうと改正を行った都道府県ほどスコアが低く出てしまい、実際の波及過程を正しくスコア化出来ないため、これも対象から除外する。

そして各県の条例の導入の時期の遅速をスコア化する。ここでは先述のように順番と時間の両者を軸としてスコアを求める。第一に時間のスコアにおいてはWalker (1969) が用いた方法を元にスコア化を行っていく。すなわち、個々の条例において、最初に導入した県と最後に導入した県との期間のうち何%経過した時点で政策を導入したかの値を求め⁷⁵、これを1から減じたものを当該条例におけるスコアとし、この平均を全体のスコアとする。従って、各条例においては最初に導入した県のスコアが1となり、最後に導入した県のスコアが0、導入が早い県ほどスコアは高くなる。また、まだ条例を制定していない都道府県が存在する場合、それらの都道府県のスコアは全て0とする⁷⁶。スコアの算出方法をまとめると以下の式になる。

$$\text{スコア(時間)} = \frac{1}{27} \sum_{i=1}^{27} \left(1 - \frac{\text{当該県が政策}i\text{を導入した時点} - \text{最初の県が政策}i\text{を導入した時点}}{\text{最後の県が政策}i\text{を導入した時点} - \text{最初の県が政策}i\text{を導入した時点}} \right)$$

第二に各都道府県が条例を制定する順番においてもスコア化を行う⁷⁷。手法としては時間の場合と同様であるが、政策を導入した都道府県の数から政策を導入した順番を引いた値を「導入している県の数 - 1」で割ることにより、各条例におけるスコアを求め、その平均を全体のスコアとする。時間でのスコアと同様に、各条例においては最初に政策を導入した県のスコアが1、最後に導入した県が0となる。式で示すと以下のようになる。

$$\text{スコア(順番)} = \frac{1}{27} \sum_{i=1}^{27} \frac{\text{政策}i\text{を導入した県の数} - \text{当該県が政策}i\text{を導入した順番}}{\text{政策}i\text{を導入した県の総数} - 1}$$

⁷⁵ 各県の導入時期は全て月単位で行っている。同月に制定した場合、その両者の間には一方が他方を参照するという様な関係は生じえないと考えられるため月内の僅かな日数の差異はこの分析において実質的な意味を持たないと考えられるためである。

⁷⁶ 本来、未導入の県と最後に導入した県が同一の値になることは望ましくはないが、未導入の県の値を求める方法は存在しないため、ここではWalkerにならって0とする。

⁷⁷ 順番においても導入時点は月単位で求めているため、同月内に制定された条例は全て同順位となっている。

順番による手法の難点としては導入時期の差異を全て等間隔の順位に落とし込んでしまうため、時間幅の情報が失われることにある。一方で、一部の条例においては一群の都道府県が導入したあと 20 年ほど経って残りの都道府県が一斉に導入するという様なパターンも見られるため⁷⁸、このような場合、時期による差異で見るとスコアは 0 と 1 に近い値に集中し、両者の差異が過剰に強調されてしまいうる。そこで順番による変数を併用して検証することでスコアの信頼性を担保するとともに波及のパターンを検証する。

これらのスコアを元に各県の値の特性を見ていく（仮説 5-3）。また、スコア（時間）とスコア（順番）を比較し、両者の相関の程度を回帰分析を用いることにより明らかにする（仮説 5-5）。

一方で仮説 5-4 を検証するに際しては、スコアを多少改変する。数多くの条例でイノベータに位置する一方で他都道府県の導入した政策の導入は早くない県の場合、政策が十分に波及していない条例においてはその条例を導入していない場合も多いと考えられ、0 が割り振られるのに対し、常に初期多数派に属するような都道府県においては波及が不十分な事例においても政策を導入している場合が多いと考えられる。そこで、対象となる 27 条例を 25 県以上に波及している 14 条例のスコアを算出し、これと全 27 条例でのデータを比較することでイノベータとしての地位を多く含むことにより高スコアを出している都道府県と初期多数派に属することが多いため好スコアの都道府県の差異を明らかにする。すなわち、初期多数派に属することが多い県は導入の進んでいない条例でもコンスタントに点を重ねてスコアが押し上げるのに対し、イノベータの県は波及が進んでいない条例においては 0 が割り振られることが多くなるため小さな値を取りやすいと考えられる。

そしてこの差異をより顕著に出すためには未導入の県と導入済みの県の差異が明瞭になることが望ましい。時間軸を用いる場合は未導入県の値を定める方法は存在しないが、順番の場合は分母を全導入県ではなく 47 都道府県とすることによって、未導入の県が存在する場合、最後に導入した県もスコアは 0 ではなくなるため、未導入県との差異を明瞭に出来る⁷⁹。従って、以下のような指標を用いる。ただし、未導入県は順番を 47 と入力し、スコアが 0 となるようにする。

$$\text{スコア(順番)}' = \frac{1}{27} \sum_{i=1}^{27} \frac{47 - \text{当該県が政策を導入した順番}}{47 - 1}$$

⁷⁸ 迷惑行為防止条例や動物の愛護及び管理条例などが該当する。迷惑行為防止条例では 1960 年代に当初制定が広まったが、残りの都道府県は 2000 年前後に波及した。従って、それぞれの時期の中での導入時期の前後はあまり影響を及ぼさず、ほとんどのスコアが 1 と 0 に限りなく近い値を取ることになる。なお、これらの条例では平成に入ってから条例を制定した都道府県も多く、その過程を例外とは見られないため、対象には含めている。

⁷⁹ この手法が正当であるかの評価は難しい問題であるが、この点数の付し方では、最後に導入した県と未導入の県のスコアにも差異を付けることが出来るとともに、波及が進んでいる条例ほど最終導入県と未導入県の差異は小さくなるような形でスコアを設定できるため、導入の早さと波及の広がりとの規模の両者をうまくスコアに取り込めており、妥当な手法であると考えられる。

この指標の値を用いて、25 県以上に波及した 14 条例だけを用いて求めたスコアと全県でのスコアを比較することにより、各都道府県のスコアの意味することをより詳細に明らかにする。

5. 4. 検証結果

5. 4. 1. 新機能

まず、新機能がいつ投入されたかを見ていく。

表 5 - 1 新機能の回帰分析

	順番	情報公開	環境基本	個人情報	生活安全	食の安全	文化振興
全条例	-0.05*** (0.01)	-0.59 (0.49)	-0.03 (0.49)	-0.43 (0.49)	0.35 (0.49)	0.44 (0.53)	
個別		-0.03** (0.01)	-0.06** (0.03)	0.001 (0.009)	-0.02 (0.02)	-0.14** (0.06)	-0.18*** (0.05)

***は 1% 有意、**は 5% 有意、*は 10% 有意を表す。

全条例における各条例の値はダミーとして追加した場合である。6 条例全てを加えることは出来ず、文化振興は除いたため、空欄となっている。

個別での値は各条例における順番を説明変数と新機能数を被説明変数として回帰分析を行った値である。

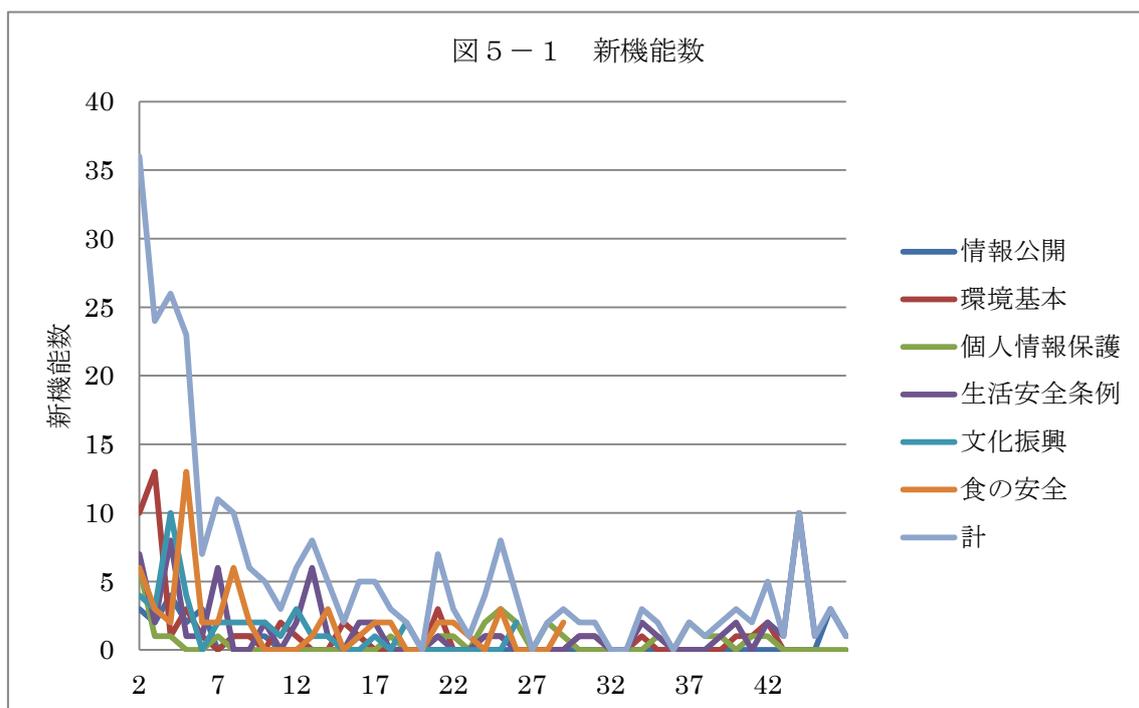
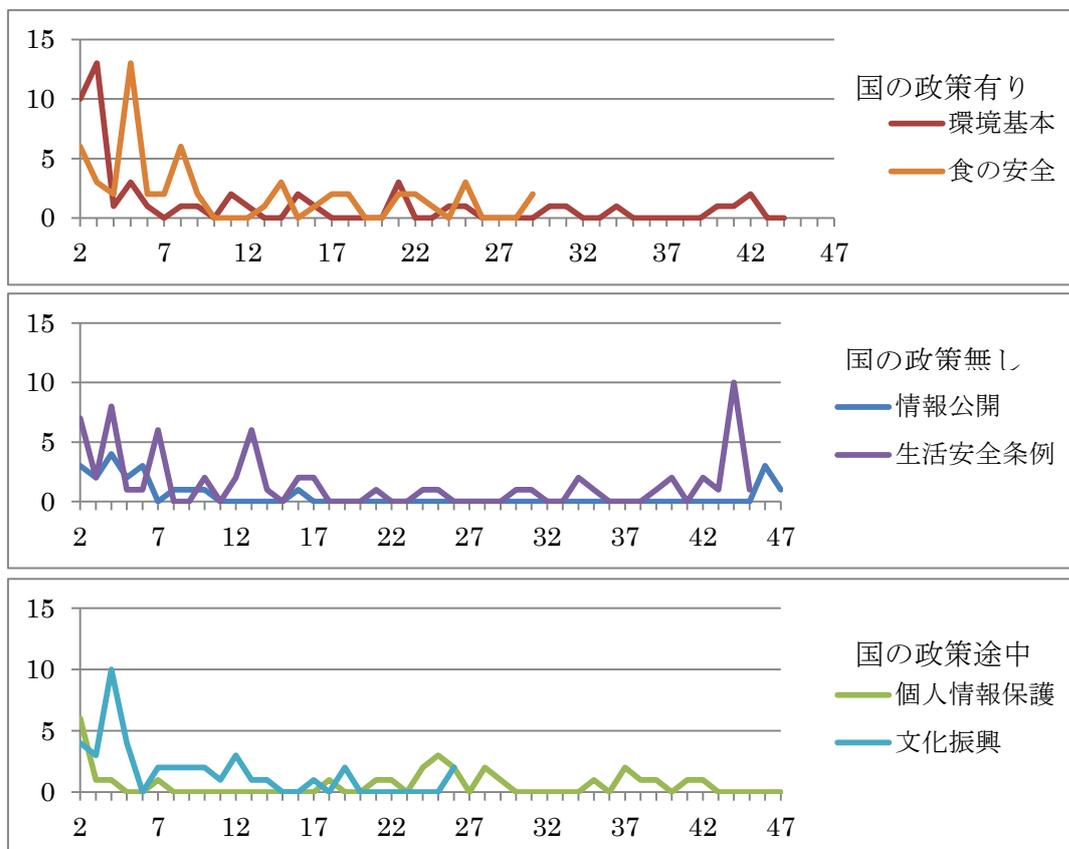


図5-1は各条例の新機能数の条例制定順での推移を見たものである。先述のように最初に条例を制定した県は除外している。この図から全体的傾向を読み取ると、まず合計の値を見れば初期の数県において革新は大きく進み、後半になるに連れて新機能数は減少することが明らかである。これは表5-1の順番の項が1%水準で有意に減少していることから明瞭である。後半では新機能が10個に達することは生活安全条例の福島県による一回の例外を除いて存在しないが、最初は30個を超え、7県目まではほぼ10項目を超える新機能が導入されている。従って、創造的過程においては各アクターの負担は平等ではなく、一部の主体がより大きく政策革新に貢献していることが確認された。ここまで差が顕著になった理由としては、先述のように、初期の方が既存条例の数が少なく、内容的にも未整備な部分が依然として多いため、新機能の導入が容易であること、また負担を負う意欲的な県が初期に集まることが考えられる。

また、一方で後半まで導入は一定数持続しており、かつ導入している県においては複数導入している場合が多いことが分かる。従って、後半になっても創造的過程が見られなくなるわけではなく、革新の意欲の高い都道府県は断続的に登場しては革新を行う過程と言える。

図5-2 条例区分ごとの新機能数



次に類型ごとに見ていく。まず、国の政策が存在しない場合の二条例においては、序盤においては新機能が多いが、後半は減少する傾向が観察され、特に情報公開条例の後半における新機能の少なさは顕著である。これは仮説5-1aで予測した、初期にのみ新機能が見られ、その後は多くは見られないという形とは合致している。しかしながら、情報公開条例と生活安全条例間の動きの差異は大きい。情報公開条例においては全体として新機能数が顕著に少なく、最も新機能の多い県でも4つに留まり、10県目辺りからはほぼ新機能がない時期が続く。これに対し、生活安全条例においては後半まで新機能の導入は比較的多く見られ、かつ、表5-1を見れば減少は有意に表れていない。これは最終盤の福島県が10の新機能を導入した影響が大きく、それを除くと1%有意での減少傾向は認められるが、依然として一定数の新機能の追加が最後まで続いていることは確かである。従って、この情報公開条例における新機能の少なさは国の政策が存在しないことの影響もあるが、むしろ仮説5-2で予測した、条例の具体性に起因する面が大きいと考えられる⁸⁰。

それと比較した場合、下の二類型においては後半の新機能の数は比較的多いと言える。国の政策がある場合は両者とも初期には10を超える新機能の導入が見られ、後半まで複数の新機能を導入する都道府県が断続的に見られ、仮説5-1bで示した後半まで新機能が多いという点は妥当すると考えられる。従って、国の政策が先行する場合において少なくとも同等以上に活発に各都道府県が新機能を導入しており、その政策立案の過程は国に追従して求められた条例を作るだけという様な姿とは異なることを示している。

国の政策が途中で明らかになった場合においても初期の方が新機能が多いという傾向は同様だが、個人情報保護条例では23~25番目付近で新機能が増加している。この時期は第二章におけるバラエティ数や収斂度の動きが5群を頂点として反転する、すなわち、第6群に属する21~24番目の県から動きが逆向きになるという傾向と一致し、国の政策が明らかになった直後に比較的新機能が増えたと考えられる。なお、この時期に導入された機能は比較的定着率が高く(24~26番目に導入された7機能の平均で、それ以降の県で74%導入されている)、これらが国の法律の影響で導入されたことを示唆している。一方で、文化振興条例においては国の法律は4番目と5番目の県の間で導入されているが、4番目の富山県が最も新機能が多くなっている。富山県は第三章で示したように初期の多様化の流れの中で主体的に革新に取り組んだ県の一つとされ、また富山県の導入が1996年であるのに対し、文化芸術振興基本法の制定は2001年に急速に進んだものであり、国が96年ごろ活発な動きは示していないため、この点は国の法律の影響とは考えられない。5県目以降が特に

⁸⁰ この傾向はここには詳細は載せていないが、拡声機による暴騒音の禁止条例を分析した際も顕著であった。この条例においては45県が導入しているものの、新機能は3県による5機能のみであり、他は全て最初の県が導入したものがそのままの形で広がった新機能の少ない過程であった。一方で「電気・ガス会社等の緊急公報の適用除外」の項目などは一度加えられたのちは全ての県が導入したり、最初の県である岡山県にあった機能でも以降の全ての県で用いられていない項目があったりと淘汰、追加がなされた際の徹底度が高かった。

活発とも見られないため、文化芸術振興条例においては国の条例直後に新機能が增える仮説5-1cで予想した動きは見られなかった。

また、理念的かという観点では先述のように、情報公開条例との比較に見られるように新機能の数自体が多くなると考えられるとともに、革新を志向する県にとっては大きな変革が起こしやすいと考えられる。生活安全条例の福島県（43番目、以下同）、環境基本条例の大阪府（2）、東京都（3）、食の安全条例の東京都（5）、文化振興条例の富山県（4）など、理念的と区分される4条例の中ではそれぞれ10以上の新機能を導入する県が存在し、新機能を追加する余地が大きい分、意欲を持った県にとっては大きな革新が望めると考えられる。

5. 4. 2. スコアによる分析

	時間		順番		24	奈良	0.28664	長崎	0.333426
1	北海道	0.500124	北海道	0.583792	25	秋田	0.284598	千葉	0.322900
2	神奈川	0.499386	神奈川	0.540955	26	富山	0.275925	三重	0.321509
3	東京	0.496964	東京	0.532931	27	兵庫	0.273498	富山	0.316287
4	埼玉	0.463858	埼玉	0.529258	28	愛媛	0.271712	鹿児島	0.313506
5	熊本	0.445821	熊本	0.490710	29	千葉	0.270051	群馬	0.311451
6	宮城	0.395374	大阪	0.462502	30	鹿児島	0.269292	長野	0.309025
7	大阪	0.378858	宮城	0.461458	31	群馬	0.2665	山梨	0.300832
8	広島	0.367861	広島	0.460175	32	福岡	0.262561	福岡	0.289290
9	静岡	0.361962	静岡	0.450943	33	栃木	0.259186	秋田	0.287757
10	愛知	0.350126	愛知	0.448170	34	徳島	0.254589	栃木	0.280422
11	京都	0.347038	京都	0.442984	35	沖縄	0.254329	徳島	0.278402
12	高知	0.338648	岐阜	0.440522	36	和歌山	0.238883	和歌山	0.262007
13	岐阜	0.336052	福島	0.397584	37	山梨	0.229637	新潟	0.260957
14	茨城	0.318278	高知	0.394136	38	新潟	0.22904	石川	0.253670
15	福島	0.314128	鳥取	0.378970	39	石川	0.22284	岩手	0.252760
16	岡山	0.311864	香川	0.368581	40	山口	0.219635	山口	0.24439
17	滋賀	0.300329	岡山	0.366271	41	佐賀	0.212597	島根	0.241457
18	大分	0.296617	奈良	0.358813	42	宮崎	0.212262	沖縄	0.228411
19	香川	0.293962	兵庫	0.348167	43	岩手	0.210343	福井	0.226277
20	三重	0.289584	大分	0.347302	44	福井	0.204365	佐賀	0.214301
21	長野	0.288906	茨城	0.343442	45	山形	0.1873	宮崎	0.212815
22	鳥取	0.288134	愛媛	0.339541	46	島根	0.186031	青森	0.162838
23	長崎	0.287337	滋賀	0.337617	47	青森	0.163177	山形	0.152954

表5-2 各県スコア

この表を見ると、最もスコアの高い北海道と最もスコアの低い青森県、山形県でスコアにして 0.3 程度の差異があり、一部の都道府県が常に先行して政策を導入し、一部の県は追随することが多いという革新への貢献の不均等な過程が確認された。さらに導入する時期の特徴を概観すると、神奈川県、東京都、埼玉県、大阪府が上位を占め、北海道、宮城県、広島県なども上位に来ることから都市化の進んだ、各地域の中核となる都道府県であり、これも Walker がニューヨーク、マサチューセッツ、カリフォルニア、ミシガンら地域内のリーダーがまず政策を導入すると指摘した点と一致する。このような社会経済的条件が導入の時期に影響を持つことは山形県、青森県、島根県、佐賀県、宮崎県などで構成される下位集団を見ても明らかである⁸¹。

一方で、熊本県の躍進は顕著であり、岐阜県、高知県、福島県などが比較的健闘しているなど中心地域かなどの社会経済的要因だけからは判断できない影響があると考えられ、熊本県は細川護熙元知事など有名な改革派の知事を輩出している県であり、そのような政治的条件の影響が考えられる⁸²。実際に熊本県では細川知事の時代に環境基本条例を最初に、文化振興条例を二番目に、またここでは載っていないが、地下水質保全条例も全国初、景観条例は 3 番目に導入が進んでおり、これらの条例がスコアを押し上げた効果は大きく、Grey(1973)が指摘したようにこのように各県の革新性は固定的なものではないことが示唆される⁸³。

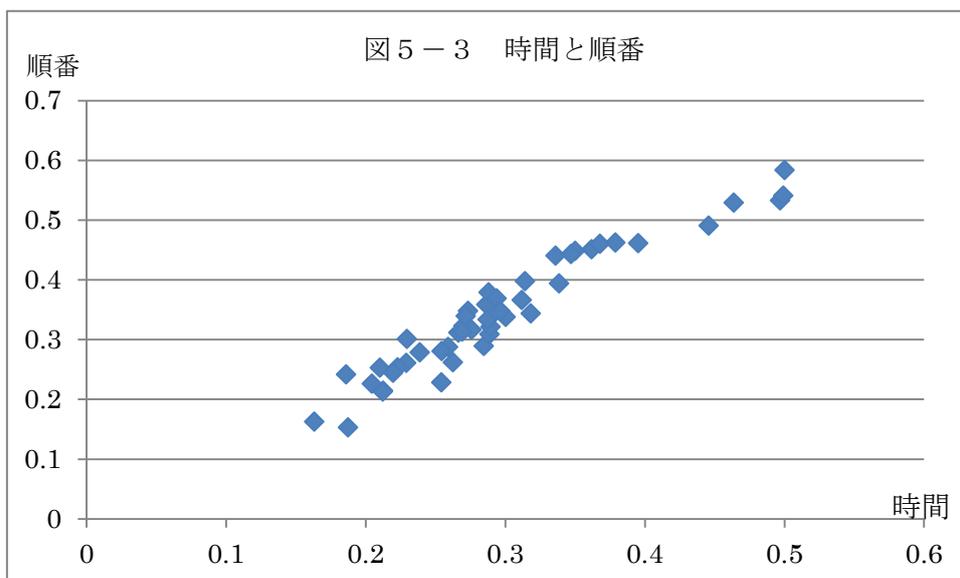
次に仮説 5-5 の時間軸を用いた場合と順番を用いた場合の値の差異を見ていく。

図 5-3 を見ると明らかなように両者は綺麗な正比例を描いている。両者の一致度は極めて高く、回帰分析を行った場合、P 値は 1.91×10^{-27} となった。従って、両者はほぼ同様の指標として用いられる程度には類似性が高いと言えるだろうと考える。従って、仮説 5-5 は是認され、第二章の分析においても個々では順番を軸として用いたことによるずれが考えられるが、総体として見た場合、そのことによって大きなゆがみは生じていないと考えられる。

⁸¹ この原因の定量的な分析は伊藤（2002）に詳しい。同様の傾向はここでも見て取れる。

⁸² この点も伊藤（2002）、内山（2005）などで研究されており、ここでは詳細には踏み入らない。

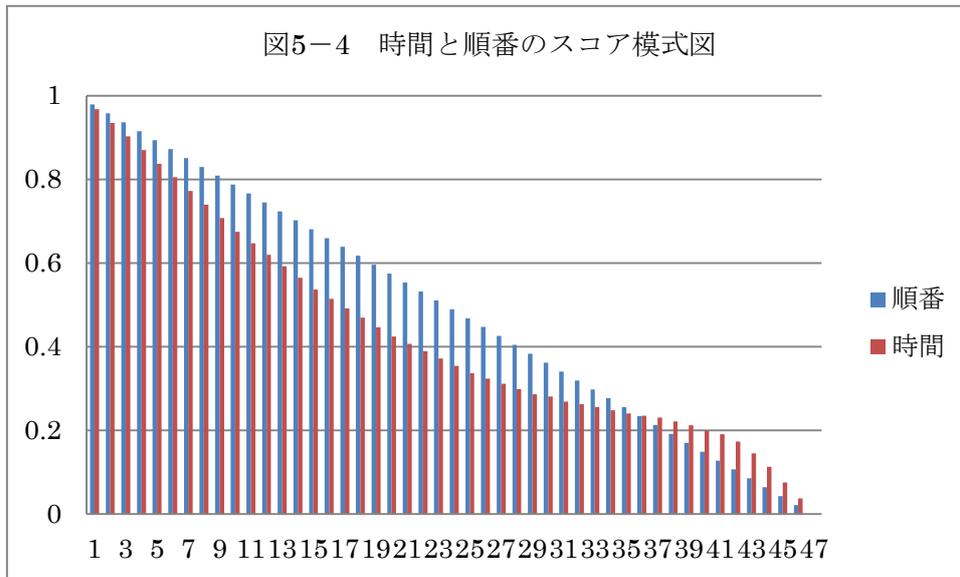
⁸³ 細川元知事の熊本県の例のように少し前の時期に革新的であった場合にスコアが高く出る傾向があると考えられる。すなわち、15 県以上に波及した条例を対象としているため、近年導入され始めた条例においてはまだ十分に波及しておらず対象から外れる場合が考えられる。それに対し、細川元知事の在任時期は 1983 年から 91 年とこのリストアップした対象の 1993 年から 2012 年には直接は入っていないが、一県でもこの期間内に条例を制定していて条件を満たせばその条例については各県がいつ導入しているかを遡って調べるため先進的な県はこの 20 年間以前に制定していることが多く、少し前の時代に革新的であることが点数に反映されやすくなっている。また、熊本県は比較的追随者としても俊敏で、順番のスコアを見た場合、導入している条例においては地球温暖化の防止に関する条例の一例を除いて 0.4 を超えており、初期採用者としての能力を併せ持つことが分かる。



しかしながら、両者の値には一定の傾向性が見られ、傾きは1となっておらず、表5-2を見ても大半の場合においてと順番を軸とした場合のスコアがわずかに高くなっており、下位に位置する青森県、山形県、沖縄県、福岡県の四者だけが順番でのスコアの方が小さくなっている。これは時間で見た場合、政策波及は徐々に波及が始まり、一定時期を過ぎると一斉に導入が進むため、時間軸を横軸とし、波及を導入した自治体数を縦軸としたグラフは左に歪んだ分布を取りやすい⁸⁴。スコアは経過期間の割合を1から引いた値なので、時間軸で見た場合、初期の緩やかな導入の時期が大きな割合を占めるため、値は全体的に小さくなり、一定間隔でスコアが与えられる順番を用いたスコアに比べて大半の領域では値が小さく出る。一方で最後は急速に導入が進む分、時間でのスコアの方が高くなることが考えられ、下位の4県での逆転として表れた。従って、上記の結果はこの動きと見事に一致している。これを図示すると以下の図5-4のようになる。

このような値になったのは大きな時間的断絶がある例はあくまで少数であり、多くの条例において波及は一般的な形で進み、緩やかに波及が始まり、途中で一気に加速する形の分布をしているためと考えられ、この点では時間幅の情報を含んだ時間を軸として用いることの利点の方が上回ったと考えられる。

⁸⁴ Rodgers(2003)、伊藤 (2002) など



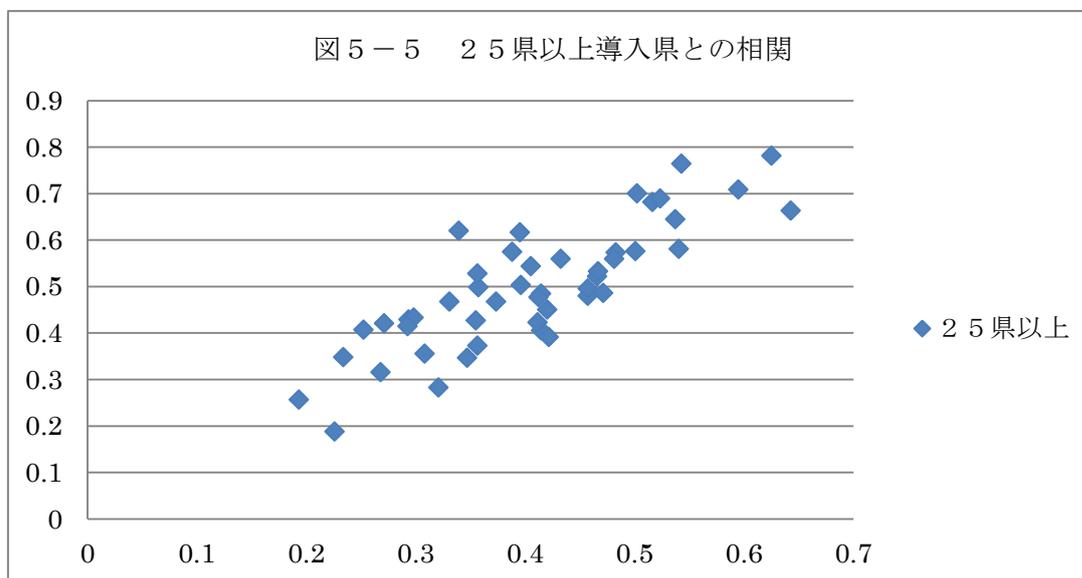
最後に各県の導入時期の特徴をより詳細に見ていく。25 県以上に波及した条例のみから導き出したスコアと全 27 条例を対象にした場合との相関を現したのが図 5-5 である。半数は同じデータを用いているので当然ながら極めて明瞭な相関関係を示しているが、相関から外れたものを見ると特徴が明らかになる。この分布の近似直線を引いてそこからの値が 0.1 以上外れている県を見ると、上に外れている県は兵庫県 (0.191)、茨城県 (0.129)、東京都 (0.123)、宮城県 (0.101) となっており、一方で下への乖離が大きいの宮崎県 (-0.127)、鹿児島県 (-0.123)、山形県 (-0.123)、徳島県 (-0.102) となっている。

上に外れている県は 25 県以上分布している条例においての方が 25 県以下にしか波及していない条例を含む場合よりも値が高い県となる。このような県として考えられるのは第一に常に最終盤になって条例を導入するため 25 県以下しか波及していない場合まだ導入していないことが多く点数が低くなるラグードの県である。第二には仮説で示したように、広く波及した条例ではイノベータでありながら、他県の主導した条例に対しては即座には反応せず、初期採用者にはならない県である。このような県においては 15 県程度に広がった条例を導入している割合が低くなるため、25 県以上波及した場合の方がスコアが高くなると考えられる。ここで上にずれている県を見てみるとどの県も比較的スコアが高い県であり、第一の理由ではなく第二の理由であると考えられ、仮説が証明されたと考えられる。東京都や兵庫県はこのスコアに含まれる条例でも多くの例で最初又は初期に条例を導入しており、古くから「パイオニア的存在」⁸⁵として注目されてきた都県である。また、他にもさわやか運動などの改革で有名な三重県、田中康夫知事の下で改革路線であった長野県なども高い値となっており、一部の条例においてイノベータでありながら、他の条例では導入が遅い一群の都道府県となっている。これらの県は必要な政策と判断すれば前例がなく

⁸⁵ 佐藤 (1978)

でも条例を策定する一方で、必要と判断しない限り制定に動かないため、導入が遅い場合も多いと考えられ、両者合わせて独自性が強く、政策波及の影響を受けづらい都道府県と言える。特に兵庫県が顕著であり、44 県に広がった福祉のまちづくり条例を最初に導入し、情報公開条例や環境影響評価条例という地方主導で導入された条例において 5 番目、6 番目と初期に導入し、主導的な役割を果たしながら、25 県以下にしか波及していない条例においては 14 条例中 1 条例しか制定していない。また、第 4 章の表 4-2 に戻ってみると、対象とした 11 都県の中で埼玉県や北海道などスコアが高い県が自律的波及条例を最も多く定めているのに対し、東京都はスコアが最も低かった青森県と並んで最も自律的波及条例の制定数が少なくなっており、これらの都県の特徴が顕著に表れている。

一方でマイナスの側に大きく振れている県を見ると、宮崎県、鹿児島県、山形県などとなり、他県の主導した条例の導入が比較的早いことによりスコアが押し上げられていると考えられる。これらの県は低位に位置する県が多いが、それでもこのような形でスコアを押し上げることは重要な能力であると考えられ、政策革新への貢献という点から見ても、全く新しい条例を自ら導入するリソースがない県にとっては政策波及において初期導入県の方が貢献が大きいことから考えて貢献を増やすことに繋がりやすいし、何より、住民にとっては少ないリソースの中で優れた政策を素早く導入されることはメリットが大きいだろうと考えられる。従って、これらの県は反対に政策波及を比較的上手く活用している県と言えるだろう。



6. 事例研究による政策波及過程の詳述

この章ではインタビューや資料の調査による食の安全条例を題材とした事例研究によって第二章で示した理論と前提を検証し、政策波及の過程をより詳細に見ていく。すなわち、この章の主眼は第二章で理論化した収斂、多様化、淘汰、追加の四過程が実際の政策立案過程の中でどのように現れているのか、現実を適切にモデル化出来ているのかを検証することにある。

6. 1. 検証方法

本章では事例として食の安全条例を選び、各都道府県の条例制定の過程を観察する。食の安全条例を事例としたのは以下の理由による。第一に、国の法律が先行する場合であることである。既存研究としても、情報公開条例などの地方自治体が主導した条例の政策立案過程を追った研究は多いが、国の先導した事例における政策立案過程はあまり明らかにされていない⁸⁶。また、国が先導する条例は自律的な政策立案がなされづらいと想定されてきた過程であり、この過程においても各自治体は自律的な検討を行っていることを示すことは政策波及のもたらす政策革新への貢献の範囲の広さを示し、この点を示すことは第三章で示したようにこの研究の重要な意義の一つとなっており、ここでもこの点を重視する。第二の選択の条件は、実質的な条例であることである。理念的な条例においては機能の追加などが実質的な権利利益の変動に直結しないため、抵抗が少なく、変化を加えやすいが、実質的な条例ではより難しくなる。自律的な政策革新が起きづらい事例においてもそれが観察されるのならばそれがより広範に妥当しやすいと考えられるため実質的な条例を選んだ⁸⁷。第三により現実的な理由として、条例が比較的新しいことである。インタビューを行う上で当時の記憶が新しく、担当者等の移動も少ない事例の方が有意義な証言が集めやすいと考えた。以上の理由より、ここでは食の安全条例を対象としてインタビューを行った。

実際にインタビューを行ったのは以下の東京都、栃木県、茨城県、神奈川県、山梨県の5都県である。東京都は2004年3月に条例を制定しており、最初に制定した岐阜県が2005年12月で、僅か三か月の差異であり、先行自治体の一つとして数えられる。更に自主回収制度や安全性調査とそれに基づく勧告制度など、規制的な内容を数多く新機能として加えた条例となっており、このような先行し、革新性の高かった事例として用いる。他の4例は比較的条例の制定が遅い県となっている。最も早い栃木県でも2006年9月であり、先行自治体の条例を参照する時間は十分にあっただろうと考えられる。この章で検証すべき最大のポイントは他県を参照しつつ条例を制定する側の県が政策革新の生じうる形で自律的に政策立案に取り組んでいるかを観察することであり、このような先進自治体ではない

⁸⁶ 伊藤（2002）や伊藤・菊原（2001）、北村（2008）において環境基本条例を扱っているなどの研究は存在するが、情報公開条例に関する研究の蓄積などと比べれば僅かである。

⁸⁷ 従って、この二条件はGerring(2008)の crucial case の選択方式に倣い、最も難しそうな事例で証明することでその意義を確かめるという方法を取っている。

県を多く対象として用いた。この4県の選考基準としては出来る限り多様性が内包される形で選ぶようにした。新機能の有無と規制的な条例化という二軸において区切って各象限の代表として各条例を選び、それぞれの位置づけは表6-1のようにな

	理念的	規制的
新機能あり	神奈川県	茨城県
新機能なし	栃木県	山梨県

表6-1 インタビュー対象の類型

っている。ただし、それぞれを精査していく中で神奈川県は規制的な機能を厳選して絞り込んだ結果、規制的機能が少ないだけであり、また山梨県も新機能と呼ぶべき機能を含んでおり、表6-1は必ずしも正しくない。しかしながら各県の内容に十分な差異はあり、多様性は担保できると考える。

インタビューは各課の担当者にお話を伺った。茨城県は書面による回答を頂き、他の県は対面で行った⁸⁸。理論に沿って他県の参照の仕方、モデルレベルと機能レベルの区別に重点を置き、またここでも詳細な規定の置き方の差異などは捨象し、機能レベルでの追加や削除、モデルレベルでの変化などの大規模な変化に注目する。

また、国と各県の動きをまとめておくと以下のようなになる。

表6-2 食の安全関連法規年表

2002年8月2日	健康増進法制定
2003年5月23日	食品安全基本法制定
2003年5月30日	食品衛生法改正
2004年3月31日	東京都食品安全条例
2004年6月17日	食育基本法
2006年6月23日	とちぎ食の安全・安心・信頼性の確保に関する条例
2009年6月25日	茨城県食の安全・安心推進条例
2009年7月17日	神奈川県食の安全・安心の確保推進条例
2012年3月30日	山梨県食の安全安心推進条例

この年表を見ると分かるように2002年から2004年にかけての時期に国でも一斉に食品安全関連の法律が制定されている。これは牛海綿状脳症（BSE）問題などで食品の安全への懸念が高まり、「それまでの我が国における食品安全対策のあり方について根本的な見直しの必要性を問う契機」⁸⁹となったためである。この時期には、基本法である食品安全基本法や食育基本法によって政策の体系が示されるとともに両条文には「地方公共団体の責務」という形で都道府県についても触れられてはいる。さらに健康増進法では都道府県知事を主語としての特定求職施設への立ち入り検査などの権限や、食品表示に関する制度の充実化など監視体制が強化されている。この時期に以下見ていくように各県何らかの対応を行

⁸⁸ インタビューを実施した日程は以下の通りである。栃木県2013年11月25日、東京都2013年11月28日、神奈川県2013年11月29日、山梨県2013年12月3日。

⁸⁹ 第68回東京都食品衛生調査会、奥澤食品監視課長の発言。

っているが、この中では東京都だけが条例制定によって対応した。その後、他の県も徐々に条例の制定に踏み切り、栃木県が 15 番目、茨城県が 23 番目、神奈川県が 24 番目、山梨県が 28 番目に条例を制定し、現在 29 都道府県で条例が制定されている。

この章ではまず制定過程のモデルを示した上で各県の過程を詳細に検討していく。

6. 2. 制定過程の概観

ここではまず都道府県の条例制定のプロセスをモデル化して示し、概観する。第二章で示したように主要な過程としては他県のモデルの一つを選びそれを叩き台として改良を加えていく過程があり、またこの過程を用いない場合は自らモデルを作成する過程となる⁹⁰。ここでは両過程を表 6-3 にまとめ、第二章の議論を振り返るとともに実際の過程により近いと考えられる形に肉付けして、論点とともに提示する。そして実際の事例がこの過程に従っているのか、差異を明らかにしていく形で本章は観察をしていく。

表 6-2 条例の制定過程外観

表 6-2 条例の制定過程外観	
モデルの選定型	モデルの作成型
i. 審議決定	i. 審議決定
ii. 担当課内での作業	ii. 担当課内での作業
a. モデルの選定	a. モデルの選定
a-1. 全ての既存条例の参照	a-1. 全ての既存条例の参照
a-2. 既存条例の分類等による整理	a-2. 既存条例の機能ごとの整理
a-3. 主要な参照対象の選定	a-3. 条例の構成の検討
b. 機能の改良	a-4. 組み込む機能の選択
b-1. 機能の詳細な検討と他県への照会	b. 機能の改良
b-2. 他県の条例からの条文単位での追加	b-1. 機能の詳細な検討と他県への照会
b-3. 新機能の考案と追加	b-2. 新機能の考案と追加
b-4. 国への照会	b-3. 国への照会
⇒条例の枠組みの完成	⇒条例の枠組みの完成
iii. 他のアクターの意見の取り込み	iii. 他のアクターの意見の取り込み
a. 審議会での審議	a. 審議会での審議
b. 住民集会、パブリックコメント	b. 住民集会、パブリックコメント
⇒条例素案の完成	⇒条例素案の完成
iv. 議会での審議	iv. 議会での審議
⇒条例制定	⇒条例制定

⁹⁰ ここでは mixture の過程はモデル選定の議論の中で取り扱う。

このプロセスをモデルの選定型から順に見ていく。

まず、最初に条例についての審議の決定から始まる⁹¹。この契機となりえるものは様々な考えられが、ここでは重要な役割を果たす主体とその主体の行動を引き起こした事象の二点から考える。主体としては首長による指示、議員による質問、各団体などによる陳情や意見表明、課内での問題意識による検討など様々な場合が考えられ、この動きの原因となる事象としては関連する事件や他県や国の動きが考えられる。またこの決定から制定までの時間も重要であり、基本的には自律的な検討を行うほど期間は長くなると考えられるためその指標となりうる。

そして、担当課が決められ、その中で検討が開始する。条例の選定型のプロセスにおいてはまず、その叩き台として用いる条例を決定するプロセスとなるはずである。まず叩き台を用意するという点ではどのような過程でも変わらないだろうが、他県の条例を用いることは後続の県にとってはコストを低く抑えながら条例を作るための合理的な手法となる。

従って、まず既に条例を制定している県の条例を全て収集するはずである。ここで政策波及の過程が漸進的な学習の過程となるためには全ての県を参照していることが望ましい。そして次にこれらを類型化して徐々にどのようなモデルに従うかを絞り込んで行くはずである。この際に考えられる分類の基準としては規制的内容か理念的な内容かなどの軸が考えられる。そして他にも様々な観点から考慮して自県にとって理想形に最も近い条例を選び、これを叩き台としてそのまま用いると考えられる。なお、ここで主要な参照対象として複数の条例を選ぶと mixture の過程となり、両者からいいとこどりを行い、統合してモデルを作る過程が加わる。ここまでの過程がモデルレベルでの選択の過程となり、この時点までで収斂や多様化などのモデルレベルでの変化が起きると考えられる。

次に機能レベルの改良の過程に入る。改良の方法としては主に次の三通りの方法が考えられる。第一に叩き台の内容の精査であり、それぞれの機能が十分に機能するのか、同様の規定は他の条例や法律に存在しないか、などを個々検討していくはずである。その結果として出て来た問題点や執行の実例などについては当該機能を含んだ条例を持つ県に照会をかけ、自県内で関係する課との調整を行うなどして機能を残すべきか、削るべきか、置き換えるべきかを検討していくと考えられ、この結果削られれば淘汰の過程の一部となる。

第二に他県からの機能単位での追加があり得る。既に他県の条例は一通りモデルを選定する段階で検討しており、この時点で魅力的である機能がリストアップされている場合も考えられるし、また、上記の叩き台を精査する中で新たな機能の必要が浮かび上がり、それに合った機能を他県から探す場合も考えられる。いずれにせよ、このような過程を経て優れた機能は条例レベルで参照しなくても機能単体として他のモデルに組み込まれ、定着していき、モデルの側から見ればこのような機能を飲み込んで徐々に進化し、長大化して

⁹¹ ただし、この時点では条例化までは決まっていなくてもあり得る。神奈川県県政情報室編（1984）によると情報公開条例制定の初期において、条例として制定することは見据えられていたとしても実際に決定していた訳ではない段階で検討がスタートしている。

いくと考えられる。

第三に新機能の追加の過程が考えられる。これも契機としては叩き台の検証の中で必要性が浮かび上がる場合や、担当課で元々問題意識を持っている場合、直近の事件等に対応する場合など様々な経緯が考えられる。この過程は自らどのような形で規定を置けばいいか考案し、それが機能するようを他の課や国、以後に続く過程で県民や事業者などの関係者などと調整し、納得してもらう等の作業が必要であり、より多くの労力と創造性を必要とすると考えられる。

また、この段階で国への照会等も行われると考えられる。特に規制的な機能や新機能についてはその機能を規定することが問題がないか、所轄の官庁に確認する必要がある。

そして、これらの過程を経て、執行部内での条例の枠組みがまとまると考えられる。なお、以下この章では、機能として何を内包するかを定めた段階を「枠組み」、各機能を条文としてどのような形で規定するかの大枠を定めたものを「骨子案」、条文の形にして案として示したものを「素案」と呼ぶ。

このあと、この枠組みに対して他のアクターの意見が組み込まれていくと考えられる。標準的に用意されていると考える過程として第一に各団体の代表者や学識者などの意見を聴く審議会がある。審議会の名称は検討委員会、調査会など様々であるが、ここではまとめて審議会と呼ぶ。審議会では各委員がそれぞれの立場から枠組みに対して意見を述べ、枠組みの内容を徐々に詰めていくとともにここで注目する機能レベルでの追加、削除等も提案され、これを元にして執行部でまた検討がなされるというプロセスとなるはずである。また、各利益団体については個別に意見を聴く場も用意されうる。

第二にパブリックコメントや住民集会などを通して住民の意見を直接吸い上げる過程もある。ここでは住民、消費者としての意見を集め、特にパブリックコメントに関してはそれへの対応までまとめて公表することが一般的である。

従って、これらの過程は様々なアクターの声を反映させる形で機能レベルの変化が起きる過程となる。既に枠組みは提示されており、モデルレベルの変化や大規模な機能の追加は望み難いだろうが、依然として機能レベルの変化を引き起こす可能性はある。そしてこれらの過程を経て条例の素案が作られると考えられる。

素案は法令審査や庁内での了承を得るためのプロセスを経て議会に提出されると考えられる。そして議会での審議を経て可決されれば条例となる。議会の審議は主に委員会で行われ、議会での可決が不可欠という構造上、協力を得るために委員会や中心メンバーとは素案の前の段階から説明や審議を行っていることも考えられ、この場合には「iii. 他のアクターの意見の取り込み」の一部として位置づけられると考えられる。議会の意義については薄いとする見方が多いが⁹²、この点も検証していく。

以上のような過程としてモデルの選定型のプロセスを概観してきた。この過程の方がコ

⁹² 佐藤（1978）では議会での修正はほぼなく、ある場合は公共料金の値上げに関する場合が多いことを指摘している。

ストは低く、多くとられる過程であろうと考えられるが、モデルの作成型も考えられ、以下では選定型との差異にフォーカスを置く形で示していく。

モデル作成のプロセスにおいては特定の条例を叩き台として用いず、独自のモデルを最初から作り上げるプロセスとなるが、この場合も審議決定後は最初に他県の条例を全て集めて参照する作業から始めることには変わりがないと考える。独自のモデルを作るとしても同様の政策課題に取り組む限り条例の内容は類似したものとなるはずであり、他県を参照しないことはいたずらにコストを高めるだけで非合理的となる。従ってモデル作成の過程では既存の条例をそのままモデルとしては用いないが、機能ごとに参照し、個々に条例に組み込むべきかを判断していく形で利用すると考えられる。すなわち、ここでは県ごとに参照するのではなく、各県の条例を機能ごとに横断的に見ていくと考えられる。

この際、一から個々の機能を含むべきかを判断することは難しく、また、独自のモデルを作ろうとさせる強い目的や拘りがあると考えられ、従って、まず条例のコンセプトや大枠での構成を最初に定め、これらと既存の条例の機能の一覧を突き合わせ、個々入れるかどうかを判断していくことでモデルを作成すると考える。

従って、この過程においてはモデル作成の時点で機能レベルの検討まで立ち入っており、機能の改良の段階で特に「b-2. 他県の条例からの条文単位での追加」を行う必要性は弱く、他の過程にも踏み込みうると考えられ⁹³、モデルの成熟度は高くなっている。

一方で依然として「b. 機能の改良」の段階は存在すると考えられる。境界が曖昧になることは確かだが、このモデルとしての段階で即座に他のアクターに示せる段階に進めるほどの成熟度を誇っているとは考えづらく、一度どのような機能を含めるべきかを暫定的に考えた叩き台を用意し、それについて詳細に検討していくという過程を経る方が妥当であろう。従って、ここでは「b. 機能の改良」の段階に関しては「b-2. 他県の条例からの条文単位での追加」は軽くなるが、他の過程はほぼ同様に行われると考える。そしてこのようにして枠組みが完成した後は、当然ながら他のアクターの意見を求めるなどの同様の過程を経ると考える。

以上より主な差異としては特定のモデルを叩き台とせず自作すること、他の条例を機能ごとに参照すること、モデルの時点で機能の検討を一部含み成熟度の高いモデルが作られること、モデルレベルと機能レベルの境界が曖昧であることなどが挙げられるが、同時に他の条例を参照し、モデルを用意し、それを改良した後、他のアクターの意見を取り入れていくというような大枠の流れにおいては共通する。

以上でモデル選定型と作成型の両過程を示した。以下では東京都、栃木県、茨城県、神

⁹³ ここで「ない」ではなく「弱い」とするのは選定型で示したように他の条例からの機能レベルでの参照は元々リストアップしていたものだけでなく、モデルを詳細に検討する中で再度適した機能を探すという場合も考えられ、このケースはモデル作成型にも存在すると考えられるためである。

奈川県、山梨県の5都県について制定プロセスを詳細に観察し、実際にはどのような過程で作られたのかを検討していく。

6. 3. 東京都の条例制定過程

まず東京都食品安全条例の制定過程をまとめると以下のようになる。

表6-4 東京都食品安全条例関連年表

1989年	「条例制定に関する直接請求」が都知事に提出される
1990年	直接請求による条例案が都議会で否決 「東京都における食品安全確保対策にかかる基本方針」制定
1999年	「東京都における食品安全確保対策にかかる基本方針」改正
2002年3月	条例の検討開始
2003年5月23日	食品安全基本法制定
8月15日	「東京都食品安全基本条例（仮称）の制定に向けた基本的な考え方」公表
8月16日～9月12日	パブリックコメント
8月28日	東京都食品衛生調査会への諮問
9月16日	意見を聴く会（消費者4名、事業者5名）
11月21日	調査会からの答申（この間、専門委員会3回、調査会3回）
2004年3月31日	東京都食品安全条例制定

東京都は条例制定以前から食品安全の分野において先進的な政策を実施していた。1989年に生活クラブを中心とした直接請求による条例制定の要望が都知事に伝えられ、都議会で審議が行われたが、既に現行法令等により対応しているものが多いこと、都でなく国が実施すべき項目が盛り込まれていたことなどを主な理由として1990年に条例案は否決された。しかし、この直接請求を契機として食品安全対策の強化、体系化を図ることとなり、1990年に「東京都における食品安全確保対策にかかる基本方針」を策定した。この基本方針は情報共有、監視指導、表示の適正化、自主管理体制推進などを規定し、調査会において委員が「東京都は食の安全は国の先を行って」⁹⁴たと述べるような先進的な内容になっていた。また基本方針は1999年に改正を行っている。この後しばらくこの体制での運用が続くが、BSEなどが問題になる中でまず2002年11月に発表した重要施策の中で食品安全情報評価委員会の設置、食品衛生自主管理認証制度の創設を行うなど、早い段階での対応を見せている。従って、東京の先進的な条例制定の土台としてこのような食の安全のための取り組みの蓄積が存在した。

そして、BSE問題と共に「加工乳による大規模な食中毒事件、食品の偽装表示事件、あ

⁹⁴ 東京都食品衛生調査会第68回池山委員の発言。

るいは指定外添加物を使用した香料に係る全国的な回収騒動、基準を超えた農薬が残留する中国産冷凍ほうれんそうの問題など、食品の安全に対する信頼を損なわせるさまざまな事件が続発」⁹⁵する中で制定に向けて動き出す。東京都は最大の消費地、本社機能の集積、流通の中心というような地域的な特徴を持ち、あらゆる問題が全国に先駆けて顕在化しやすく、それ故対策の必要性が浮かび上がりやすく、先進的な条例制定が可能になりやすい土壌があるとす。その中で、2002年3月、予算特別委員会で大西議員の条例制定を求める質問に対して、石原都知事が前向きな答弁を行い、これを直接の契機として検討を本格化した。従って、環境要因も大きかったが、首長が前向きであったことも重要な要因の一つとなった。また、この時点では食品安全基本法もまだ制定されていない段階であり、国が基本法で何を規定するかは条例に定めるべき内容を大きく左右するので、この動向を見つつ検討を開始した。

最初は健康局食品医療品安全部食品監視課（現福祉保健局食品監視課）内で制定に向けた準備がスタートした。東京都は制定が最初期に進んだ都道府県の一つであり、この時点で既に条例として参照できる対象が存在しなかったため、表6-1で示したような他県の参照から制定を開始する過程とはなっていない。同時期には宮城県、秋田県、群馬県、岐阜県の4県も制定に向けて動き始めており、この動きは把握し、担当者同士で電話での情報交換などは行われていたが、全国に先駆けてやっていくというスタンスを取っていたこともあり、参照はほぼせず、完全に独自のモデルを作ることによって制定を開始している。

この独自の過程では、既存の法体系では足りず、かつ必要である規制を条例によって補完していくという方針に則って進められた。従って、他県の参照すらもない純粋なモデル作成の過程になるが、この場合もまずコンセプトが明確に決められている。そこで検討を開始するにあたっては食品衛生法など国の法律との関係や、東京都消費生活条例など東京都の他の条例との兼ね合いを検討し、現行の法体制で出来ないことは何かという整理から検討を開始させたという。

このような検討の結果として出てきた主要な機能としては食品安全性調査と自主回収の報告制度になる。食品の安全性調査は知事の権限での調査を可能にするものである。当時から農薬等については食品中の残留基準などが定められていたが、ネガティブリスト方式で限られた農薬についてのみ残留基準が定められており、その対象外の農薬が残留した場合に対処する方法がなかったためこれに対応できるようにした。しかしながら、2006年に原則全ての農薬に残留基準が設定されるポジティブリスト制に移行したこともあり、まだこの権限を用いて実際に調査を行ったことはないようである。

第二に、自主回収の報告制度がある。食品衛生法においても法律に違反した食品は販売禁止や回収を命じられるが、このためには行政による食品の検査や事業者に対する調査等が必要であり、命令までに一定の時間を要する。しかし、多くの場合において事業者が自ら行う自主検査の結果等により、命令よりも先に自主回収を行い、また、規制の対象外の

⁹⁵ 第68回東京都食品衛生調査会、奥澤食品監視課長による説明。

ものでも事業者の判断により自主回収する例も見られるという状況になっており、自主回収の動きに対応する制度を用いた方がより実効的な制度になると考え、自主回収の報告を義務付ける制度にしたというものである。この制度は後続の県に幅広く広がり、東京都以降 14 県が条例で定めており、それ以外の県も要綱などで対応していることが多いため、ほとんど県に広がった。従って、優れた機能がモデルを離れても広く普及していく例となっている。更に現在、広く制度が広まった結果、各県ごとに報告しなければいけないことが事業者にとって煩雑になっているため、国で一括して対応することを東京都が国に提案しており、地方から始まった制度が国レベルに影響を与える動きが進んでいる。

従って、規制機能についてはこれらの両制度のように既存の法体系から漏れた部分を明らかにしていく作業を中心として組み込むべき機能の選定が進められた。一方でこのような規制的な内容で無いものにおいては何を定めるかは難しいが、このような部分は今まで東京都で実際に推進していた理念などをこれを契機に条文に落とし込んだり、都の他の条例の構成も参考にしたりしたという。また、規制的な内容以外にもリスクコミュニケーションに重点を置いており、第 5 条事業者の責務に食の安全に対する理解の促進を規定し、第 6 条都民の役割に政策への協力を入れたのも東京が初めてとなっている。なお、機能レベルで他県の条例を具体的に参照したこともないそうである。他県が含んでいる機能についても検討は行ったが、例えば住民からの申し出の機能などは東京都消費生活条例で対応できるため、両者の整理の必要から敢えて定めなかったとしており、結局他県の機能を検討は行っているが実際に組み込んだものはないようである。

従って、一部では他の条例の構成等を参照しているものの、実質的に新たな条例の制定の過程と言えるため、理念形として示したモデル作成の過程と比べても一から独自のモデルを作り上げる過程となっている。そしてモデルの選定と機能の改良の過程が一体となった進み、枠組みである「東京都食品安全基本条例（仮称）の制定に向けた基本的な考え方」（以下、「基本的な考え方」）が制定されたと考えられる。

また、このような検討は途中から全庁的な組織でも行っている。これは食品安全対策推進会議という組織で健康局食品医薬品安全部食品監視課（現福祉保健局健康安全部食品監視課）を事務局とし、環境局、生活文化局、産業労働局、中央卸売市場の代表が加わって検討を進める体制であり、2003 年 6 月に発足している⁹⁶。これは「基本的な考え方」が示される 2 か月前であり、課内での 1 年以上に渡る検討を経て 2 か月間程度で庁内での調整が行われ、それを元に「基本的な考え方」が作成されたことになる。

この「基本的な考え方」は 2003 年 8 月 15 日に公表され、同月 26 日に食品衛生調査会に諮問された。これ以降は多のアクターの意見を取り込む過程に移る。この東京都食品衛生調査会は専門調査会 3 回と調査会 3 回が開催され、同 11 月に答申を提出している。またこの間に都民からの意見も募集し、98 件の意見が寄せられており、住民から直接意見を聴

⁹⁶ なお、この会議の前身の食品安全行政連絡会議では生活文化局が事務局を担っており、この条例制定に当たって事務局が移っている。

く場も一回用意されている。

担当課によれば「基本的な考え方」は叩き台であり、それを元に様々な主体の意見をこれらの過程で取り込み、そこで示してもらった方向性を元にその後条例を具体化していく作業に入るとのことである。従って、この調査会やパブリックコメントの過程においては追加、削除という機能レベルでの変化も歓迎されることになる。しかしながら、実質的にはそこまで大きな機能レベルでの変化は限られており、各機能の主要な形を定めることが中心となると考えられる。

実際の変化の例としては、当然ながら細部での変更は数多くあり、また内容も精緻になっていくが、本研究で対象としてきた機能レベルでの変化としては、第 15 条事業者への技術的支援、第 28 条環境への配慮、第 30 条罰則の三機能が加わったことが挙げられる。このうち罰則の規定は「基本的な考え方」の時点で「義務違反に対しては罰則の適用も検討する」と明記されており、さして新しい要素ではない。

事業者への技術的支援に関しては財団法人食品産業センターの高濱委員が第 69 回調査会において「食品企業も現在大変厳しい状況に置かれておりまして、その中で食の安全安心を確保していけるよう、人材育成とか情報の提供とか、簡易な検査機器の導入とか、そういう面では是非とも行政側の御支援、御指導をお願いしたいと思います」と述べており、他にも専門調査会でも同様の趣旨の発言があるようである。この機能は実際にこれらの事業者側から規制を強めるのであれば支援もお願いしたいという要望に応じて加わったようであり、答申の中にも示されている。また、環境への配慮は明確に答申などでは述べられていないが、検討の過程で生産時の土壌の問題や BSE の特定部位の廃棄の問題などへの懸念から加えられたという。従って前者は他のアクターの意見を取り入れての機能レベルでの改良に該当するが、後者はむしろ b-1 の機能の詳細な検討の過程の結果として追加されたと考えられる。

なお、このような諸アクターの意見を聴く過程においても規制的項目についてそこまで強い反発は生じていない。調査会の中でも食品メーカー選出の委員が繰り返し配慮や国の制度との整合性を求めており、またパブリックコメントでも規制的な項目に対する意見は多くついてはいるものの、どれも絶対反対という様な強硬的な態度ではなく、こうして欲しいというような提案型の意見など穏当なものも多く、規制的な内容でありながらそこまで強い反発は生じていないと考えられる。

これらの過程を経て、同年 11 月に答申が完成し、これを元に執行部で具体的な条例の形にする作業が進んでいる。この過程では国への説明やも多く行われたようである。特に罰則規定を設けているため、この点に関しては検察庁や警視庁に電話や訪問による確認を行っており、また、規制的な項目については厚生労働省に対して説明には訪れているということである。ただ、厚労省からも特に反対はなく、問題なく進んでいる。

この後、議会にかけられる。議会では委員会で審議がなされるが、この過程で共産党から見直しの規定を定めた付帯決議を付すことが提案され、生活者ネットワークからかなり

精緻な修正提案がなされているが、両者とも否決されている。

なお、東京都は先進的な条例を最初に制定した都道府県であり、制定後に他県からの問い合わせも多く来るようだが、基本的には電話による問い合わせが多く、質問内容の特徴等までは明らかにならなかった。

従って、東京都の過程における最大の特徴は枠組みを作るための執行部内での検討において、他県の条例については進捗を把握する程度でほぼ参考にせず作る極めて自律的な立法過程になっている点にある。そしてこの自律的な過程を経てできた枠組みは基本的にはそのまま条例になっているが一定程度他のアクターによる意見等による機能の追加は見られ、また執行部内での検討による機能の追加も見られ、機能レベルでの改良も生じている。

6. 4. 栃木県の条例制定過程

表6-5 とちぎの食の安全・安心・信頼性の確保に関する条例関連年表

2004年3月	とちぎ食品安全確保指針
2005年3月	とちぎ食の安全・安心行動計画
2005年4月	議員内での検討開始
2006年1月	条例素案完成
2006年3月	執行部との打ち合わせ
2006年4月～5月	パブリックコメント
2006年6月23日	とちぎ食の安全・安心・信頼性の確保に関する条例制定

栃木県の制定過程の特徴は議員立法で進められ、執行部がほぼ関与していない点にある。従って、議会内での制定過程の詳細は明らかにならなかった点も多いが、ここではその極めて特異な制定過程を時系列順に追っていく。

まず、栃木県もBSEなどの問題で食の安全に注目が高まった時期に政策策定に動いているが、この時点では2004年3月に「とちぎ食品安全確保指針」を定めることで対応した。この際、既存の条例なども参照したが、東京都を除き理念的な条例となっており、当時食品衛生法や健康増進法などの改正も行われ、監視や指導は十分にそれらによって実施でき、基本的な考え方や施策の方向性であれば指針で定めれば十分であるとしてこの時点では指針によって定めたという。また、この指針の策定過程においては国からの指針等策定の要請も特段なく、県側からの国に対する照会も行っていないという。また、より詳細な政策は2005年3月にアクションプランを定め、その中で規定している。

担当の生活衛生課としてはこの両者による体制で十分であろうと考えていたが、議会が同時期から条例制定に動き出した。2005年4月、アクションプランが定まった直後の時期に議会事務局に対して議員から「食の安全条例の制定について考えている」という話があった。この議員の動きの契機になった直接の原因はJAや生協連などの消費者団体からの

要請であるという。これらに対応して自民党の議員を中心に条例案の策定が進められた。

この後、翌月には事務局に対して、各県の条例を集めるよう依頼があったといい、この時点で早速議員の間で条例制定の動きが始まり、他県の参照によりモデルレベルでの検討を行うプロセスに入ったと考えられる。栃木県は特定の県をモデルとするモデルの選定型のプロセスを用いていると考えられ、主要な参照対象としては宮城県を用いているのではないかと考えられる。この点は裏付けは得られなかったが、基本的施策に関する規定の内容が栃木県の条例では人材の育成、食育等の推進、施策の提案に関する規定が追加されている以外は14条全て一致しており、また文言も一言一句違わない条文も多く見られる。偶然では一字一句違わないことは考えづらく、宮城県の条例を叩き台として用い、それに改良を加えていった過程ではないかと推測される。

また、機能レベルの変化としては、上記のように人材の育成や食育、施策の提案の機能については宮城県のモデルに追加されている。これらの機能は全て他県が既に導入している機能であり、他県を参照することで機能単位で追加する過程が伺える⁹⁷。

また、県独自の特徴としては廃棄、再生まで規定していることが挙げられる。一般的に食品安全基本法や条例などにおいては生産から消費に至る過程における安全の規定が置かれていることが多いが、廃棄、再生という事後段階まで規定した条例は他には見られない。ただし、この点がどのような過程を経て加えられたのかははっきりとしなかった。

この後、議会事務局には同年9月ごろ議員提案で条例を制定したいという旨が再度伝えられている他は議会事務局もほぼ関与しておらず、また、執行部に対しても、個別事象の問い合わせ等もなく、発案から文章化に至るまで執行部の関与は一切なかったという。また、国への問い合わせなどを行ったという話も少なくとも伝わってはいないという。従って、通常の担当課内で行われる枠組みの作成、さらに審議会を通して行われる精緻な文章化まで含めた条例の素案の策定の段階まで全て議員によって行われたことになる。この議員の努力を経て、2006年1月ごろには条例素案が策定され、2月から各会派が加わって議員間での検討会が持たれ、3月に初めて執行部との打ち合わせが行われたという。この打ち合わせには生活衛生課の他に農政部と環境関連の部局も入っていたという。

この打ち合わせの段階で執行部は条例を精査し、文章レベルでの微修正を提案するとともに、他県の条例の検討なども経て、機能レベルでの追加等の提案も検討したが、結局機能単位の提案は行わなかった。最大の修正としては19条の施策の提案の項目で手続きまで規定されていたのに対し、規則で定めればよいという提案し、この点は実際に削除されている。また、タイトルに「信頼性の確保」という言葉が入ることが妥当かについても議論がなされたが結局変更されていない。従って、ここでは通常とは逆で執行部が他のアクターの一部として関与している形となっているが、通常の過程の他のアクターと同様であまり大きな影響力は及ぼせていない。

⁹⁷ 例えば食育の規定の仕方については北海道と類似性が高いなど、他県を参照したと考えられる間接的な証拠も見いだせる。

この後、4月11日から5月10日にかけて一か月間、パブリックコメントも実施されている。6件程度の意見があったそうだが、結局これらは少なくとも機能レベルでの変化を生じさせるほど大きな変化にはなっていないとされる。

これらの過程を経て、2006年6月、「とちぎ食の安全・安心・信頼性の確保に関する条例」が制定された。栃木県の立法プロセスにおいてはほぼ議員が単独で条例を作成しており、そこで作られた素案がその後の執行部との折衝やパブリックコメントでも大きな変更を経ずそのまま条例化されている。制定プロセスとして実際にどのような他県の参照を行ったかはわかりづらい部分も多いが、他県の参照は最初に行っており、また特定の県を強く参照したと考えられる痕跡も見られ、基本的にはモデルの選定型のプロセスに綺麗に沿っている例であろうと考えられる。

6. 5. 茨城県条例の制定過程

表6-6 茨城県食の安全・安心推進条例関連年表

2002年3月	「茨城県における食品の安全確保基本方針」
2007年5月	「茨城県における食品の安全確保基本方針」の改定
2007年6月	条例の検討開始
2008年3月	「安心できる食の確保や提供等に関する調査特別委員会」設置
2009年6月22日	「安心できる食の確保や提供等に関する調査特別委員会調査結果報告書」
2009年6月25日	茨城県食の安全・安心推進条例制定

茨城県は2009年6月に23番目に条例を制定しているが、BSE問題などで食の安全に関心が高まった時期に対応は行っており、2002年3月に「茨城県における食品の安全確保基本方針」を策定している。この対応は国にも先行しており、比較的早い部類の対応であった。その後はこの基本方針の改定などで徐々に施策を充実させてきた。

そして、この改定の直後の2007年6月に条例の制定に向けても動き出した。この当時、中国製冷凍餃子の薬物混入事件や相次ぐ食品表示偽装事案等により食に対する県民の不信感が高まっており、県政世論調査で食の安全に関し不安を感じる人の割合が高かったことが原因で制定が開始されたとされる。まず検討は保健福祉部生活衛生課で始まり、その後庁内組織である「茨城県食の安全対策連絡会議」で調整が行われている。この委員会には総務部、保健福祉部、商工労働部、農林水産部、教育庁で構成されていた。

検討を開始するに当たっては茨城県においても他県の既存条例を参照することから開始し、全ての県を収集した。これらの条例を類型化し、特に主要な基準としては「理念的な条例か、出荷・販売規制や農薬等の適正使用などが盛り込まれているなど規制等があるか、農林水産サイドが策定・関与した条例か、罰則規定や規制等があるかなど」を検討したという。全般的な傾向である理念的な条例であるか、農林水産サイドが策定・関与した条例

であるかとともに、罰則規定があるかという機能に関する点も含まれ、また「基本理念、関係者の責務・役割に関する規定の有無、施策の基本事項、議会の関与の有無」についても類型化したと述べており、初期の類型化の段階でモデルレベルでの検討と同時並行的に機能レベルでの検討まで行っている。機能レベルの検討なくしてモデルの選定は難しく、両過程との境界は曖昧になりがちだが、これがモデルの選択のために用いられている限り、モデルレベルの過程の一部とも言えると考えられる。茨城県の条例において内容面での文言の大規模な一致等は見られないが、モデルレベルでの参照対象が機能レベルの参照対象とは必ずしも一致しないと述べており、まず構成を定めるためにモデルレベルでの検証は行っていたと考えられる。ただし、これらの類型化の帰結としてどこの県を主要な参照対象としたのかについては情報が得られなかった。

次に機能レベルの改良の過程に入り、機能ごとの詳細な検討を行った点としては、特に罰則規定と出荷禁止などに関する一連の規制が挙げられる。罰則については他県との量刑のバランスを考慮するため、東京都、京都府、兵庫県などの条例を詳細に検討したほか、三重県に対して罰則規定を入れなかった理由と検討状況について電話照会を行ったメモが残っており、両面から検討した様子が見える。

規制については残留農薬基準に違反した農林水産物の出荷・販売の禁止について、当時条例が既に制定されていた 19 都道府県について上記の関連の規定を置いていた新潟県、京都府、徳島県、高知県、大分県、長崎県、熊本県の 7 県について、農薬取締法・薬事法・食品衛生法違反に係る規制、自主回収制度、報告・立ち入り検査、勧告・公表規定などについて類型化を行い参照したという。

また、新機能としては輸入事務所の届け出制度が初めて含まれているが、これは当時の中国製冷凍餃子の問題など輸入食品に対する不安感が増大していた社会背景の影響が大きいとされ、担当課での審議の段階から含まれていたという。また、同時期に導入した神奈川県や滋賀県とは詳細な連絡記録は残っていないが、情報交換は実施していた様子が見られるという。これが他県からの情報が元となっているのか、同時期に規定が偶然別々に発案されたのかは明らかではないが、神奈川県側は一切参照はしていないと述べており、茨城県側が参照した可能性も考えられる。いずれにせよ、検討段階の県同士でも連絡を取りあい、それが条例の内容に影響を与えうることを示している。

また、この機能については検討を開始した直後に検疫所に対して輸入者に係る情報を開示できないか確認し、否の回答であったため条例で規定することになったが、それ以外では国に特段規定を置くことの是非について等の参照を行った様子はないという。

さらにこれらの検討を経て、出来た枠組みを元に「茨城県食の安全・安心委員会」という庁外の検討委員会に諮問している。この組織は消費者代表、生産者代表、食品営業者代表、学識経験者で構成される典型的な審議会となっている。

さらに独自のプロセスとして県議会によって安心できる食の確保や提供等に関する調査特別委員会を設置されている。この委員会は食の安全安心条例の制定を審査項目としてあ

げ、包括的に食の安全に関して調査を行い、2009年6月22日に報告書として提出され、この中で提言として条例の制定も述べられているが、その三日後には実際に条例が制定されている。

報告書の内容はかなり網羅的であり、かつ報告書という体裁であるため、現状の問題の分析などに重点が置かれている。また、機能ごとに見ると表示の適正化と輸入事業所の届け出に関する規定にフォーカスが当てられている。ともに直前に産地偽装や賞味期限の偽装など虚偽表示の事件や輸入の加工食品に殺虫剤が混入した事件など注目を集めていた項目であろう。

また、報告書内では参照の対象として度々群馬県の制度や制定過程に関しての言及があるとともに、栃木県都賀町の制度に関して参照した旨が述べられており、市町村も含めて参照を行っていることが明らかになった。

そしてこの報告書を土台として条例が制定されているが、ほぼ報告書で指摘された点がそのまま条例として載っており、報告書が示された条例案に沿って検討していった様子が伺える。3日後という時期的な近接性もあり、両者が緊密に関連しながら立法が進められたと考えられる。

6. 6. 神奈川県条例制定過程

表6-7 神奈川県食の安全・安心の確保推進条例関連年表

2003年 食の安全安心推進会議設置

「かながわ食の安全・安心の取組み」(毎年)

2008年6月24日 条例化の知事答弁

2008年9月10日 第一回神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)検討委員会

10月17日 第二回神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)検討委員会

神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)の基本的考え方(案)

パブリックコメント

12月1日 第三回神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)検討委員会

パブリックコメント

2009年2月6日 第四回神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)検討委員会

神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)素案

5月11日 第五回神奈川県食の安全・安心推進条例(仮称)検討委員会

7月17日 神奈川県食の安全・安心の確保推進条例

次に神奈川の制定過程を見ていく。神奈川県は条例制定に関しては先進的な県の代表格のような県であるが、食の安全条例に関しては24番目と決して早い制定ではない。ただし、BSEなどが問題になった2003年の時点で神奈川県も対応しており、食の安全安心推

進会議を設置している。また、同年から「かながわ食の安全・安心の取組み」という単年度計画を毎年制定してきた。

一方で条例に関してはこれらの取組みによって「食の安全・安心の確保に関する各種施策を展開していることから、制定が直ちに必要な状況にない」⁹⁸と判断してきたため、制定しなかつた。2004年頃から担当課内では検討自体は多少行っていたが、条例化する場合の方向性を決める程度であり、議会でもこの時点では条例化は必要ないという答弁を繰り返していた。しかしながら、2008年になって突然動きが活発化し、課内での動きは徐々に進み中で、6月24日知事答弁で条例制定を言明し、それ以降全庁的な検討となった。契機としては「21の都道府県で条例を設けてきている状況と、食の安全・安心を脅かす問題の発生」⁹⁹の二点を挙げており、中国製冷凍餃子の問題などとともに、他県の条例の制定が進んできたことが条例制定を後押ししたことを明確に述べている。また、この際、議員や市民団体からも要望は出ていたという。

担当課内で最初検討が進んでいたが、その際は各県の条例を当時制定していた21県分全て集めることから始まっている。ただし、神奈川県は県独自の条例を作りたいという意識が強く、特定の県をモデルとして用いることを行っていない。従って、独自の過程により枠組みを作るモデル作成型のプロセスとなるが、主に以下の三つのものを掛け合わせることで枠組みを作り上げたようである。

第一に、他県の条例である。他県の条例はモデルごとの参照は行わず、全て機能ごとの参照となっている。各県の集められた条例は類似の機能ごとに分けられ、既存条例に含まれている全ての機能について、機能ごとに各県の持つ規定をExcelで一覧にして作成し、どのような形で規定を置くか考える際の基礎資料とした。

第二に条例のコンセプトである。神奈川県ではコンセプトは制定当初から明確に定まっておき、「既存の法令や定めがない部分について、この条例で進めていく」¹⁰⁰というものであり、理念的な条例ならば作る必要はないと考えていた。

第三に他の条例や法律との兼ね合いであり、他の法規範によって定められていればそのような二重行政は排除するという厳格な姿勢が徹底して取られていた。

従って、基本的には既存の条例に入っていた各機能について、コンセプトに合致しているかという点とその規定が他の条例と重複しておらず本当にここで定めることに意味があるかという点から検討したようである。他県が規定を置いた機能については全ての機能について、その機能を含めるべきか個々検討していったという。これは議会等で他県が有している機能についてはなぜ規定しないのかを答えられる必要があるためである。

特に規制的な条項については詳細に検討している。制定が開始して間もない2008年7月に条例を既に制定していた21県に対し質問票を送付し、制定の手法や内容について尋ねて

⁹⁸ 「神奈川県食の安全・安心推進条例（仮称）の制定に係る経緯について」。

⁹⁹ 第一回神奈川県食の安全・安心推進条例（仮称）検討委員会事務局発言。

¹⁰⁰ 第四回神奈川県食の安全・安心推進条例（仮称）検討委員会事務局発言。

いるが、規制的内容についての質問が大半を占めていた。また、初回の審議会で「他の都道府県における食の安全・安心条例に規定されている「規制」について」という資料が配られるなど、他県の規制的内容について細かく検討している様子が伺える。そして、これらのうち、立ち入り検査については国の定める基準だけで十分にあらゆるケースに対応できるかなどを様々なケースを想定してシミュレートまで行い¹⁰¹、結果として他の法規によって十分に実施できるためという理由で条文から外されている。また、第一回の委員会では「技術上の基準の設定」という項目について唯一導入している兵庫県に対して問い合わせを行った旨が述べられているが、これも導入は見送られている。

一方でこのような検討を経て規制的内容として規定されたのが食品の自主回収の報告と食品輸入事務所の届け出の両機能である。この両項目に関しては初期から相当詳細な検討が行われ、最初に作られた資料から言及があるという。特に、輸入事務所の届け出に関する規定は最終的には茨城県が僅かに先行して条例を制定しているが、神奈川県としては独自に一から検討を始めた新機能であるという。そもそもこれを加える契機としては食品衛生の担当者間で問題意識が存在し、他の食品は食品衛生法で規制が課され、許可によってそれが解除されるという仕組みであるのに対して、輸入品は法律上は規制があるが当時実態上は何ら把握できていない状況にあったことが横浜市、川崎市、検疫所などの会議の中でも問題視されていたとのことである。ただし、明確にどのような形で規定するかは決まっておらず、この点は特に苦労したようであり、新機能の立案の難しさを示す。作り上げていく過程で国に対しても厚生労働省、税関、JICA と接触を持っている。厚生労働省は食品衛生法上問題がないか、JICA は非関税障壁に当たらないか、税関では通関手続きに関して確認を行い、どの主体も協力的であり、特に通関手続きのどの時点で届け出を出す仕組みにするかという点については税関に細かく相談をしたという。なお、この点が唯一の国との交渉を持った項目であり、他の点については国に照会等は一切行っておらず、独自の過程であるとのことである。最終的には茨城県が議会での審議過程等の影響で先に制定してしまい、新機能の導入の地位を奪われたことは相当悔しかったそうである。

なお、モデルとしては用いていないが、特に詳細に検討した県は存在し、それは東京都と大阪府であるという。大阪府はほぼ規制的内容を盛り込んでおらず、コンセプトとの方向性は異なるが、両者ともに大都市圏であり、内容での類似性よりも環境面での類似性を重視し、両自治体については特に詳細な検討を行ったという。

制定プロセスとして見ていくと、先述のように当初は担当課である保健福祉局にて検討を経て、2008年6月ごろから全庁的な検討が行われている。これは2004年に作られた推進会議を用いており、その幹事会に入っている課¹⁰²で検討を進めていった。さらに、7月には審議会にあたる「神奈川県食の安全・安心推進条例（仮称）検討委員会」（以下検討委

¹⁰¹ 第二回神奈川県食の安全・安心推進条例（仮称）検討委員会事務局発言。

¹⁰² 食品衛生課を事務局とし、危機管理対策課、科学振興課、消費生活課など計18課で構成されている。

員会)が設置され、9月10日に第一回会議が開かれている。この間が極めて短いがこれは庁内の調整が終わってから検討委員会に諮問するという手法を取らずに両者の検討を同時並行に進めたためである。従って、例えば第一回で提出された資料の中では遺伝子組み換え食品に関する規定は含まれていないが、第二回で配布された基本的な考え方の時点では組み込まれているが、これは検討委員会で意見が出たわけではなく、所轄課に意見を求めた際に推進会議の方で出て来た項目であるとのことである。

また、検討委員会への諮問も比較的早い段階で行われている。第一回の議題としては「条例に盛り込むべき基本事項について」、「条例における論点について」となっており、第一回では機能の追加、削除という点から議論するという点が明確になっている。そして実際に各議員からこのような機能を入れるべきだというような意見が多く出されている。従って、神奈川県での制定過程では新機能の追加などを含めて機能の検討も初期から行われ、モデル選択型にあるような初期の叩き台は明確には作られず、混然一体として進む形と見られるが、この段階をより成熟度の高い初期の叩き台として見て、比較的長い他のアクターとの折衝によって機能レベルでの改良を加えたと考えることも出来る。

そして検討委員会は計5回開かれており、第二回で枠組み段階の基本的な考え方が示され、第三回で骨子案、第四回で条例素案が示されている。

さらには、議会での審議も同時並行で進んでいる。議会においても知事が条例制定を表明した直後の7月の第二回定例会でも議論されており、第三回定例会では内容がどのようになるかなどが議論され、年末に行われる第4回定例会においては骨子案についての議論がなされている。なお、議会でなされた主要な変更として、名称について「安心は推進出来るものなのか」という意見が上がり、「の確保」という言葉が加わったという経緯があるそうである。

また、パブリックコメントも丁寧に実施されており、基本的な考え方と骨子案について2回実施されている。

従って、過程としては各県等の過程が極めて同時並行的に進んでおり、担当課は他の課や検討委員会様々な主体に意見を求めてはそれらを統合する形で進めていったという。これらの過程を経て生じた機能レベルでの変更としては第一に審議会の設置がある¹⁰³。これは検討委員会やパブリックコメントの声を反映して、元々存在した協議会を格上げする形で設置が決まったということである。また食育に関する規定も検討委員会などでの議論が反映されて加わったということである。なお、地産地消など多くの論点も議論の俎上には乗ったが、他の法規で既に定められているからという点から条例には含まれなかった。

従って、神奈川県は後発の自治体であったが、明確な立法目的と独自の条例を作りたいという強い意志のもと、実質的な議論を経てモデル作成型の条例制定が行われている。この過程は新機能の追加なども初期から行われ、モデルレベルと機能レベルの分離は難しか

¹⁰³ 審議会の設置に関しては食の安全・安心の確保推進条例の中には組み込まれていないが、附則で附属機関の設置に関する条例の一部改正が定められ、設置されることが定められた。

ったが、同時に比較的早い段階から他のアクターの意見を取り込んでおり、十分に機能レベルでの改良の場も用意されていると言える。このような過程は後発の県は自律的でないというような見方に対する見事な反例となっている。モデル作成型は政策革新は生じやすく、このような県が途中で現れることは政策波及の意義の一端を示している。

6. 7. 山梨県食の安全・安心推進条例の制定過程

表 6-8 山梨県食の安全安心推進条例の制定過程

2003年7月28日	食品安全会議設置
2003年9月	「山梨食の安全・安心基本方針」策定
2004年3月	「やまなし食の安全・安心行動計画」策定
2011年4月	検討本格化
2011年8月10日	平成23年第一回食品安全会議 「食の安全安心に関する条例」(仮称)の制定について 「食の安全安心に関する条例」(仮称)の基本的な考え方
10月21日	平成23年第二回食品安全会議 「山梨県食の安全安心推進条例」(仮称)の骨子案、パブリックコメント
12月21日	平成23年第三回食品安全会議 「食の安全安心に関する条例」(仮称)素案
2012年3月30日	山梨県食の安全・安心推進条例制定

山梨県の食の安全安心推進条例の制定過程を見ると表6-6のようになる。山梨県も各県と同様、2003年ごろ動きが見られ、食品安全会議の設置と「山梨食の安全・安心基本方針」の制定が行われ、また、2004年3月には「やまなし食の安全・安心行動計画」も策定され、しばらくはこの二つを中心とした運用体制が取られていた。

その後、しばらく進展は見られなかったが、2011年4月1日に課に一人増員され、条例の検討開始に進みだす。制定の理由としては「食の安全・安心に関する条例」(仮称)の制定について」の中で「県民の不安感」「消費者団体からの強い要請」、「全国では28県で既に制定済み」¹⁰⁴という三点を挙げている。県民の不安感は4年間で81%から84%に上昇したというデータと共に、消費者団体との対話、県民による意見募集、食品安全会議など既存の枠組みを通して食の安全への関心の高まりを感じ取っていたこと、また消費者団体からの要請としては請願書も提出されている。それとともに他県での制定が進んでいるこ

¹⁰⁴ 山梨県の資料においては人と環境にやさしい長崎県農林漁業推進条例を対象として含んでおり、出荷停止の勧告など類似した内容を含んでいるが、この条例は主眼は食の安全においていないと考えられるため、この論文においては食の安全条例の系列として扱っていない。

とを明瞭に条例の制定の一因として指摘しており、ここでも他県の条例の影響力が示されている。

当初は消費生活安全課の中で検討を進め、会議や個別の連絡等で関係する福祉保健部、農政部、教育関連の所管課などとは緊密に連絡を取り、調整を行った。

実際の条例の組み立てる作業としては神奈川県のプロセスに近く、モデル作成型となっており、特定の条例を叩き台として用いてはいない。すなわち、まず各県の条例を全て集め、縦軸に機能、横軸に各県をとり、どの県がどのような機能を置いているかを全て一覧表にした。これを基礎資料としつつ、まず条例の基本理念と総則、基本的施策というような章立てで大きな枠組みから作り、その中に、機能ごとに条例として規定するべきか、不要であるかを判断していったという。これらの機能の構成を決める際には既に県内で実施してきた業務を規定として置く必要があるかという点から考えるとともに、実効性を持つよう関係アクターが納得できるように調整することに重きを置いたという。また、この過程で条例に含まれない機能に関してもそれをなぜ含まなくてよいかは議論した。他県の機能は、他県が検討して必要だと判断して置いた規定であり、それがなぜ山梨県にとっては不要なのかを説明できることは重要であるとのことであった。

また、機能レベルで特に詳細に検討した項目としてはやはり規制的な項目であり、特に自主回収の報告制度、出荷の制限については詳細に検討を行っている。

これらの検討過程において他県との関わりとしては電話などでの個別で問題となっている機能についての質問は数多く行ったとするが、一方で初期に全体的な質問票などは送ってはいないという。また、国とのやりとりはほぼ存在せず、国からの指示等もなければ、県側から国に対して照会等を行ったこともなかったという。

これらの検討を経て、また庁内での調整を経て、基本的な考え方としてまとまっており、これを元に食品安全会議での議論がスタートした。山梨県においては基本的な考え方の時点で枠組みの内容は比較的詳細に定まっているものの、23年第一回の会議では事務局が特定の政策のまとめりに他に追加すべき項目があるかを質問しており、罰則を入れるべきかという点は3回の安全会議全てで議題にあがっており、事務局としても機能レベルでの追加、廃止の議論に積極的である姿勢であったことが伺える。

主要な変化としては、基本理念の中から情報公開が消え、生産者の責務の中で規定されるようになったこと、県民の役割に消費時の努力という規定が追加されたこと、県民による施策の提案権が追加されたこと、施策の実施体制の項がなくなったこと、原産地の情報の提供の充実の項が追加されたことが挙げられるが、一方で、審議会自体が変化に大きく寄与したわけでは必ずしもない。基本的な考え方以降の変化の中でも機能レベルでの主要な変更点である第9条の「施策の提案」の機能の追加に関しては、これは県民の側などから上がってきたわけではなく、担当課内の議論で必要だろうとなり加えたということである。

また、原産地の表示については新機能であり¹⁰⁵、担当課内で議論する中で JAS 法で一部の加工品においては産地名を県単位ではなく、国産と表記すればいいとされている点に t 対して、不安感やもっと知りたいという思いを持ったという一消費者の視点から発案されたという。従って、この新機能についても執行部内で形成されている。

また、県民の役割規定内の消費の際の努力という点を除いては第二回会議で示された骨子案の中で既に条例と同様の内容に変化しているが、それらの点について、第一回の会議で実質的に議論されたわけではないように見受けられ、これらの点について時期だけから食品安全会議での議論を経ての変更と考えることは妥当ではなく、会議と執行部での検討は同時並行的に進めて行っていたと考えられる。

そしてこれらの「原産地の表示」や「施策の提案」の機能が執行部内で追加された案でありながら後から追加されていることは、モデルレベルでの叩き台が作成されたあと、それを個別に詳細に検討し、他県から機能を取り込んだり、新機能を追加する過程が行われたことを示しており、モデルの作成と機能レベルでの改良の過程の分離が比較的明瞭にあったと考えられる。

また、パブリックコメントにおいては、住民からの意見と県の立場を公表しており、中には施策の提案に関して検討結果を公表する旨を明記するなど 8 項目が意見を反映したという回答になっている。ただし、既に食品安全会議の中で議論されていた規制に対する周知期間の点も意見を反映したという点に含まれており、実質的にどこまでパブリックコメントが契機になったのかは定かではない。本論考で取り扱う機能レベルでの変化においては輸入品、遺伝子組み換え食品、罰則についての規定を求める意見もあったが、これらについては必要ない旨の説明を付すに留まった。また、山梨県においてはパブリックコメントなどと共に、食の安全安心を語る会も 3 回実施され、県政出張トークというイベントも実施されており、県民への説明への積極的な姿勢は見取れる。山梨県の特徴としては住民や事業者との対話を一際強調していた点であり、自主回収の報告制度や出荷の制限についても他県において既に同様の制度は存在するが、条例を制定するに当たって自主回収制度においては事業者に、出荷の制限においては生産者、農協等と丁寧に調整を重ねることで実効的な制度にすることを重視したという。

議会に対しては検討を開始した時点で大枠の方向性を、また素案が出来たころにまた進捗とスケジュールなどを関係する議員には報告しているとのことである。そしてこれらの過程を経て 2012 年 3 月 30 日に 28 番目の条例制定県となった。

また、制定後に他県からの参照としては、スケジュールについてなどの概要的な質問と共に山梨県の特徴である出荷の制限や原産地表示などの制度についての個別の質問もあったという。

従って、山梨県における条例制定過程もモデル作成型であった。既存の条例を機能ごと

¹⁰⁵ 表示の適正化という項目を置いている県は多く、また情報の記録と保存を規定する県も多いが原産地を表示することについて具体的に述べているのは山梨県だけである。

に見て規定を置くかをここ判断してモデルを作り、その後、「原産地の表示」や「施策の提案」が追加されたような機能レベルでの改良の過程が執行部内でも比較的明瞭に存在し、さらに他のアクターとの折衝を経て制定されたという過程となる。

6. 8. まとめ

以上、各県の動きを詳細に描いてきた。ここではこれらの動きをまとめ、モデルと適合的であったかを見ていく。

まず、全体的な流れとしてはモデル作成型が多かったことが第一に挙げられる。初期の導入で参照対象がなかった東京都は別としても神奈川県と山梨県は作成型の過程であり、茨城県ははっきりとしなかったが比較的選定型に近く、栃木県は選定型であろうと考えられる。当初の仮説ではモデルの選定型の方がコストを低く抑えて条例を制定できるため支配的と考えたが、これとは異なる結果となった。

これは主に、コストの差異がさほど大きくないため、自由に構成できる作成型の方が望ましいと判断されたと考えられる。作成型においても最初に他県の条例の参照を行っており、構成等を自ら考える必要がある手間の多さはあるが、それ以外は他県の参照を県ごとに行うか、機能ごとに行うかという差異程度であり、選定型も選定の基準を考える必要はあり、また後に機能レベルで他の条例を参照することも考えればそこまで手間は変わらないと考えられる。従って、手間が大きく変わらない以上、より自由に自らの追求する形で条例を作れる作成型が多くなったと考えられる。

そしてこのコストの差異の小ささを可能にしているのが食の安全条例の対象が広く機能ごとの選択の余地が大きい条例であるという特色であろう。食の安全条例は数多くの規制的な条例を含むが、理念的な規定に関する部分も多く、その対象としている領域も広い。また基本条例のようにその推進すべき政策を列挙するような形となっており、首尾一貫したパッケージとは必ずしもなっていない。従って、このような条例の場合、機能を全て一覧にして用意し、好きな機能だけを組み込むことが容易である。これがもしより具体的な内容を定めた規制条例で機能相互の関連性が高い場合、機能ごとの選択の余地は少なく、既存のどのパッケージに従うべきかという点から始める必要性がより高くなると考えられる。従って、理念的な条例においては作成型が比較的容易であると考えられ、この事例研究でも骨格から見ればそれに類似した例であると考ええる。

次に条例の制定過程をまとめる。まず、契機としては、食の安全を脅かす事件が重要であり、また後半の各県は他県の制定が広まった影響を明示的に述べている県も多かった¹⁰⁶。特に、各県は指針などで十分に対応を行っていると考えていたが、条例化に踏み切る要因

¹⁰⁶ 伊藤（2002）において、初期の県は環境要因がより強く作用すると指摘しており、食の安全条例においてはまだ波及は29都道府県であり、環境要因がより強く作用する時期を取り取ったことになり、今後、横並び競争が進むと環境要因は弱くなり、他県の制定状況が一層作用する状況も考えられる。

としては他県の動きが重要であると考えられる。また主体としては、消費者団体からの請願が出ている県も多く、その他県民の声、議員からの質問など各方面で連動して要求が強まり、それに反応した形となっているが、東京都や神奈川県においては知事の答弁を具体的な契機としている。神奈川県が 2 週間程度前から答弁を用意すると述べているように知事答弁もこれらの一連の流れの帰結ではあるだろうが、具体的な動きに結びつける上での影響力は大きいと言えるだろう。また、制定までの期間で見ると、東京都と山梨県が 2 年間、栃木県、神奈川県、山梨県が 1 年間となっている。東京都は基本法の制定の様子を見る必要があったとともに最初に自律的に制定しなければいけなかったため時間がかかったと考えられ、茨城県は議会による調査特別委員会の調査の過程が入ったため 1 年間期間が延びている。

制定の過程としてはまず、制定を開始するに際して、初期に導入し対象条例のない東京都を除いて各県とも最初に他県の事例を集めることから開始していた。これはモデル選定型も作成型も同様である。各県にとって内容の検討を行う上での基礎資料として不可欠の作業であると茨城県も指摘しており、政策革新の過程が自律的であろうとなかろうといずれにせよ他県を参照する過程自体は必ず起こると考えられる。

この次の検討の段階として条例を県ごとに見ていくか、機能ごとに見ていくかで選定型と作成型の違いが表れた。選定型においては仮説通り、まず各条例を類型化し、対象とする条例を絞り込む作業が行われていた。この類型化の視点として、理念的な条例か実質的な条例かという点は当然重視されており、また茨城県の指摘していた農政部が絡んでくるかという点などの組織上の考慮もなされていたが、同時に選定型でも機能レベルでの検討に踏み込んでいた。茨城県の制定の過程を見ると、大まかな機能レベルでの整理や検討はモデルの策定の時点で行っており、次の機能の改良の段階ではより詳細な検討を一部機能について行うという形と考えられ、モデルの選択の段階でも機能についての検討が行われており、両者の区別は曖昧になりがちだが、一方で、機能の大雑把な検討なしにはモデルの選定も行えないため、これらが重要なモデルの選定基準であり、機能の検討がモデルの選定のためであるのならば、元の理論に取り込めると考えられる。

そして、対象を絞り込む作業が各県のコンセプトに合致するかなどという観点から行われる。栃木県では県民側からのニーズに合わせることの重要性を主張し、神奈川県などでは県としての規制的で実効的な条例を作るとするなど、コンセプトは各県有しており、モデル選定の基準や、作成型では機能の選別の基準として両型で重要な役割を果たしていた。

このような検討の過程を経てモデルが選定される。栃木県のように構成や文章まで類似性が高く、特定の県をモデルとして用いたと想定される場合もあるが、茨城県のように比較的不明瞭な場合もあった。これは茨城県自身がモデルレベルで主要な参照対象だった県が文章として参考になるとは限らないと指摘しているように、このモデル選定や次の機能レベルの改良を経て用意されるものはまだ枠組の段階であり、どの機能を盛り込むかしか決まっていない。従って、構成を決める作業と文章化する作業は別個に行われることが多

く、両者の参照対象が一致する必然性はなく、例えモデルレベルで特定の県を参照していたとしてもその県の条文の順番やその規定の仕方をそのまま真似する過程は必ずしも多くないと考えられる。

一方でモデル作成の過程としては機能単位での検討となる。山梨県も神奈川県も既存の条例に含まれていた機能を全て一覧にし、これら全てについていれるべきかを検討しているという。従って、作成型は直接モデルには従わないが、他県の参照という意味では同等以上に詳細に参照していると言える。そして規定を置くかを判断する上では先述の各県のコンセプトと既存の法体系との整合性が重視されていた。

このような形でモデルが作成されるが、この過程は機能レベルの改良の段階に侵食し、区別が弱い。しかしながらこの区別の強弱にも幅があり、山梨県のように新機能の追加や他県からの機能の取り込みが後に別途行われることが比較的明瞭な例もあれば神奈川県のように新機能の追加や一部機能の詳細な検討を初期から行う例もあった。しかし、神奈川県においても他県と比べても早い段階で他のアクターの意見を取り入れつつ、機能の改良を行っており、作成型においてもモデルレベルと機能レベルの変化は両者観念出来ることが示された。

次に両型の機能レベルでの変化について見ていく。機能レベルの変化として想定していた問題点の洗い出しと他県への照会、他県の条例からの条文単位での追加、新機能の考案と追加の三過程は全て観察された。まず、モデルに含む機能に関する詳細な検討は各県行っており、中でも規制的な内容を規定している各県は規制的な機能に関しては実態的な影響が大きいため相当細かく検証しており、大枠では他県のモデルに依拠していても特定の機能に関しては詳細な検討がなされるという過程が明らかになった。

また、淘汰の過程も起きやすいことが示された。既存条例で定められていたものを削除するインセンティブは各県そこまで強く持ち合わせないかと推測していたが、先述の機能の選定と同様、各県とも他の法規との兼ね合いを極めて慎重に検討するため、他の規定で補える機能はあまり広がりを見せず、または淘汰されていくことが示唆された。各県、規制を置く際もシミュレーションを行うなどして詳細に検討しており、何を重複と見るかの判断は県によって異なるが、例えば安全性調査の機能は他の法規で対応できると神奈川県などは判断し、広がりを見せなかった。

新機能の追加も見られ、また機能レベルではない場合もあるが、どの県も何かしらの独自性は有していた。そしてこれらは執行部内で浮かび上がってきたものが多かった。東京都の安全性調査や自主回収制度の規定、神奈川県の入事業所の届け出制、山梨県の出産地表示の努力義務などは全て担当課内での議論で必要性が主張され組み込まれており、労力のかかる過程ほど執行部の力に頼る状況が推察される。特に神奈川県においては県や市での担当者の会議で元々問題視されていた事項であるとされ、このような現場の問題意識が反映される形も見られた。また、神奈川県がその規定の仕方に相当苦勞したように新機能の追加はコストがかかるプロセスであることも確認された。

他県からの機能レベルでの取り込みも見られた。これは栃木県のようにモデル策定型で行われているだけでなく、山梨県の「施策の提案」の機能は一度全ての機能について検討し考え方として示したのちに改めて執行部内での議論を経て追加されており、作成型でもモデルの詳細な検討を経て他県から改めて機能が追加されることはあることが明らかになった。

また、国の関与は比較的少ない。国の基本法の制定後に広がった条例であり、国の通達等の影響も考えたが、国からの働きかけはなく、県側からの参照も規制を新たに規定する際や、罰則規定については相談を行っているが、その程度であり、この際も対立的な状況にはなっていない。従って、国の後にできた条例だからと言って国の関与が大きいとは限らないことが明らかになった。

これらの過程を経て、執行部内で枠組みが作成される。そして条例の内容は基本的に執行部内ではほぼ決定されることが確認された。栃木県の議員立法のケースは極めて特異でありここでは議論から除くが、基本的な審議は依然として執行部内で行われ、神奈川県では比較的検討の早い段階から諮問するなどの差異はあるものの、枠組みの時点での内容が極めて影響力が強く、それ以降は重要な機能の変化等はあまり多くないことが明らかになった。ただし、各県の位置づけとしては執行部の提出する枠組みはあくまでも叩き台であり、審議会などには機能レベルでの変化から積極的に意見を出してもらい、それを形にするのが執行部の役目であると位置づけており、多少実態との乖離が見られた。

一方で主要な部分の変更はないとしても一定数の変更はそれ以降の過程でも見られたことは確かである。神奈川県における審議会の設置や食育の規定、東京都における事業者への支援、環境への配慮などの例が見られた。このような形で一定程度他のアクターが機能レベルでの変化を加えられる体制であることは本研究の理論に適合的であると考えられる。すなわち、執行部内でもモデルレベルと機能レベルの区分があることは示したが、両者は相互に侵食していることも確かであるが、これ以降の審議会やパブリックコメント、議会による変化の過程は明確に機能レベルでの修正の過程と見ることが出来、機能レベルでの修正を起しやすくするための装置として機能する。

ただし、この審議会やパブリックコメント、議会による審議が表 6-1 で示したように時系列的に区別できるとは限らなかった。神奈川県においても、原案を枠組みをほぼ執行部内で用意していることには変わらないが、一方で、庁内での調整、検討委員会での審議、議会での審議は全て同時並行で行われていた。従って、執行部がモデルを用意し、それに対する機能レベルでの変更を加える装置という関係は変わりはないが、この過程も一定の多様性を内包する。

また、議会についても実際に議会による変更は多くないとしても、神奈川県では膨大な資料の 1/3 が議会からの質問等関連の資料が占め、また他県に含まれる機能は議会で説明できるように規定を置かない理由を検討するとしており、議会の説明責任を確保するという面では有効に機能していると言えるだろう。

また、他県との相互の情報のやり取りについては最初に全県を対象とした問い合わせを行う県が多いことを除いて、公式な形で必ずしも行われている訳ではないため、その過程を追うことは難しかったが、比較的頻繁にやりとりはなされていることは示された。

以上、各条例の制定過程をまとめてきたが、大枠としてはモデル作成型と選定型の両モデルに合致したと言える。いずれの過程においても他県の条例を参照しつつ、自立的に詳細な検討を重ねており、本論文の前提の十分な裏付けとなったと考える。

7. 結論

この研究を通して、自治体間の政策波及がもたらす政策革新の過程について、その変化の様態、規模、対象となる範囲などを多面的に分析してきた。まず各章で明らかになった知見とその意義をまとめる。

7. 1. 各省まとめ

まず第二章において政策波及による政策革新の過程をより詳細に理論化し、収斂、多様化というモデルレベルの動きと、淘汰、追加という機能レベルの動きの4類型を提示した。また、これらのうち、新しく機能、モデル、条例を作る過程を創造的過程として分類した。これらの概念を導入することでより詳細に分析することを可能にした。

第三章においては情報公開条例など6条例について各県の条例が内包する機能の増減や多様性の推移を分析し、政策波及が進む中で条例の内容が収斂、多様化、淘汰、追加の4過程の形で革新されていく過程を明らかにした。

具体的には第一に、国の政策の有無で場合分けし、国の政策が存在しない場合では条例は多様化から収斂に移行する過程となること、国の政策が既に存在する場合では追加の過程がより活発に生じることを示し、既存研究とは反対の動きであることを実証した。さらにこのことは伊藤の示した多様化の過程だけでなく、地方自治体の政策波及の過程を通して政策が収斂していく過程も存在することを定量的に示した。

第二に、今まで初期に条例を制定した自治体による革新が強調されてきたが、政策革新は後続の自治体まで持続することを定量的に示し、地方自治体は後続の県においても自律的に政策革新に取り組んでいることを示した。

第三に、国の政策が先行する条例や地域差や政策目的の変更のない条例など、政策波及の過程で革新が起きづらいと考えられる場合でも革新が進むことを示し、対象となる条例の面でも政策波及による革新の動きの起きる範囲の広さを示した。

次に、第四章においては、政策波及が起きる頻度と波及しやすい条例の特徴を分析した。この章においては第一に直近20年間で制定された条例を全てリストアップし、そのうち、波及が起きる条件を満たす条例と実際に波及した条例の割合を観察し、全条例の中で波及が生じている条例自体は極めて少ないこと、一方で波及しうる条件を満たす条例の中では実際に波及する割合は比較的高いことを示した。

第二に、それらの条例の性質を類型化することで、波及しやすい条例の特徴として、国の促進に向けた関与がある場合が大半を占め、また理念的な条例の方が比較的親和性が高いことを明らかにした。従って、国の主導する基本条例は極めて波及に親和的で、素早く大半の都道府県に広がることが多い一方、自治体主導の実質的な内容を持つ政策条例の波及例は少なく、情報公開条例や環境影響評価条例などが注目されてきたが、これらはあくまで例外的な位置づけに過ぎないことを示し、政策波及の現状での限界を示し、その重心の是正を試みた。

第5章では、新条例の制定や新機能の導入という、より創造的な過程を誰が担っているのかを分析した。まず、第3章と同じ6条例について新機能数と順番の相関を分析し、新機能は初期に多いことを示し、既存研究でなされてきた初期の革新性の大きさという主張をここで取り込み、理論の一部として位置づけた。また、新機能は国の政策が存在する場合と理念的な条例において多くなることを示した。

第二に、第4章で示した波及の起きた条例について条例制定の早さをスコア化し、数量化することにより、初期に条例を制定し、より創造的な役割を多く担う都道府県と追随することの多い都道府県とのグラデーションを示した。さらに、波及が進んだ条例のみを対象とした場合のスコアと比較することで、同じスコアの県でもイノベータになることでスコアを上げる一方で政策波及の影響を受けづらい県と初期多数派に常に入ることによってスコアを上げる政策波及の活用が巧みな県の両者が存在することを示し、後者はリソースの少ない県にとって示唆的な存在であることを提示した。

第6章ではインタビューによってここまで示して来た理論を検証した。この章における重要な結論は以下の点である。

第一に、第二章で各県は他県を参照しつつも自律的に革新を志向する主体であることを示し、理論の前提の妥当性を示した。主要な参照の過程はモデル選定型と作成型の二種類があったが、どちらの場合も他県の条例を全て集め参照し、かつ、ただコピーするのとは程遠い、各県の条例を詳細に検討、選別し、多くのアクターと折衝しながら、新機能の付け足しなどの独自性も加える、極めて自律的な革新が進む過程であった。

第二に、理論で分類したモデルレベルと機能レベルでの変化は実際の過程としても峻別出来るものであることを示し、この整理が現実的に妥当性が高いものであることを示した。モデル選定型においてはまず他県の条例から一つを叩き台に選ぶ過程がモデルレベルの過程となり、その後各機能について詳細に検討し、他の条例から機能を組み込み、新機能を加える過程が続き、この部分が機能レベルの変化となっていた。モデル作成型においては他県の用いた機能を組み込むかを個々検討しながら自らモデルを構築し、その後機能レベルでの追加、削除が行われた。作成型の方が両過程の区別は不分明になりがちだが、依然として両レベルの変化の過程が観察された。また、どちらの型においても枠組みが示された後、他のアクターの意見を取り込む過程があり、この部分は明確に機能レベルでの革新の過程であった。

第三に、政策波及の4つの過程はどれも実際に生じているものであることが明らかになった。各県がモデルレベルでの選択で単一の県をモデルとしない例が多く、多様化は比較的起きやすいことが明らかになり、また、淘汰の過程についても各県が他の法規で賄える機能は出来る限り条例に載せないように調整するため、十分に存在することが示唆された。

以上、各章の知見をまとめたが、以下では各章で得られた知見を整理し、まとめる。重要な点は以下の三点であると考えられる。

第一に、政策波及による政策革新の過程の起こる範囲の幅広さが示された。一つは対象となる条例の幅広さであり、先行研究では地方自治体が主導した条例に関する研究が多く、国が先に政策を示した場合、それに従って画一化し、革新が起きづらい過程であると考えられてきたが、第三章で国の政策が存在する場合でも追加を中心とした革新が生じていることを示した。また、第四章において政策波及が起きた条例の数としてはこのような国の政策が存在する条例の方が多く、むしろ地方自治体が主導した情報公開条例や環境アセスメント条例は政策波及の事例としても例外的な事例であることを提示した。さらに、これは国の先行する条例の母数自体が多いことに留まらず、国が先行する場合の方が立案時の不確実性と抵抗が少なく、政策波及に親和的な過程であるためというその性質に基づくものであることを事例などから示した。国の政策が存在しない中で地方自治体が条例制定を進めた事例の意義は大きく、この際に政策波及による政策革新が生じていることは重要な意味合いを持つが、政策波及によって革新が起こる範囲はもっと広範であり、大多数を占める国の政策が存在する場合においても政策波及を経ることで政策革新が持続的に起きていることは強調されるべきだと考える。

第二に、政策波及が生じる範囲の幅広さは各条例の中でその革新が後続の県まで持続するという面でも確認された。これも先行研究では後半は **copying** が増えるなどとされ、後続県の役割は小さく見られてきたが、第三章において政策革新の動きは最後まで持続することを定量的に示した。一方で、第五章で扱ったように創造的過程による新機能の追加などのより労力のかかる大きな革新は初期に多く、初期に導入する自治体の重要性は確認され、両者を合わせて考えると新機能の追加などの顕著な変化から漸進的な淘汰、追加、多様化などへの貢献となる微小な変化の積み重ねに形を変えつつもその変化の規模は持続されると考えられる。また、第六章の事例研究で後続の自治体は他県を参照しつつも極めて自律的に政策立案を行っていることも確かめられた。

そしてこの革新の性質という面でもその動きを収斂、多様化、淘汰、追加という4つの過程に分けることにより、その過程をより詳細に観察できることを示した。まず、第三章で実証分析によって国の政策がない場合は多様化から収斂に移る動きが見られ、存在する場合は追加の動きが中心となることを示した。さらに第六章のインタビューで制定過程を詳細に追った結果、過程としてもまずモデルレベルでの選択、作成の動きがあり、その後機能レベルでの革新が行われており、モデルレベルと機能レベルでの区分は実態に合致した区分であることが示された。また、第六章ではモデル作成が活発に行われることで多様化の動きとなり、また他の規範との調整の中で重複する部分をなくそうとし、機能を削除しようとする淘汰に繋がる動きも各県で観察され、この4過程が実際に生じるものであることが示された。これらによりこの理論枠組は現実への妥当性の高い形で革新の過程をより詳細に描くことを可能にした。ただし、先述のように自治体独自のプロセスは稀であるため、徐々に収斂していくというプロセスは比較的起きづらいと考えられる。

7. 2. 今後の方向性

また、最後に本論文の課題と今後の研究の方向性に触れたいと思う。

第一に、対象の選択の問題がある。今回の研究の設計上、都道府県の新規条例のみを対象としたが、他の枠組みも考えられる。ここでは二つの拡張の方向性を提示する。一つは改正を対象に含めることである。改正は大小様々なものが複数回あり煩雑になる上、各県の分析に用いられる回数が異なるとバイアスがかかりうるため今回は対象としなかったが、重要な革新が改正によってなされる場合もあるし、また、初期に条例を制定した県の観点から政策波及による条例の漸次的な革新に意味があるとすれば、それは他県が自らの作った条例を発展させてそれを利用して自らも条例を高められる場合であると考えられ、個別の県に影響が還元する過程は研究に値しうる。二つめは市町村の条例である。都道府県の条例で見ると 1/3 の自治体が導入した段階の条例では分析は行えないが、市町村であれば数%で十分であり、また数が多い分様々な変数を加えやすく、より複雑な分析に適すると考えられる。

第二に、第 5 章で導入時期によって創造的過程による革新の大きさに差異が存在し、また県によって導入時期が異なるという差異を示したが、同様の時期に導入した場合でも各県の能力や意欲によって蓋然性を持って革新の度合いが異なる可能性も考えられる。すなわち、意欲的な県は意欲的であるが故、導入が早だけでなく、制定が遅い場合でも常に革新的な内容を定めるのではないかという仮説である。この点、第 6 章で神奈川県が比較的遅くになって導入を開始しながら、モデルの作成の過程を行い、かつ同じモデル作成型であった山梨県と比べても独自性を重視していたことは示唆的である。このような差異を計量的に分析し、スコアと関連させることで各県による政策革新への貢献は導入時期によるものだけでなく、同時期に導入しても差異があるのかが検証できるはずである。本論考では新機能の分析を行った対象が 6 条例に過ぎず、各県をダミー変数として入れるような分析に耐えられるほどのデータが集まらなかったため、実施できなかったが、今後の検討課題としたい。

第三に、第 6 章のような事例研究による本論文の理論枠組の検証を情報公開条例のような規制的な条例において実施した場合どのような帰結になるかという点である。先述のように食の安全条例は規制の機能を含むが基本条例としての色合いも強い条例であるため、機能ごとの追加削除が容易であった。それに対してより一貫したパッケージであることが求められる規制的な条例においてはよりモデルの選定のプロセスが起きやすいのではないかと考えられ、政策波及を利用した政策立案の過程がどのようなバリエーションを持つのかは更なる検証が必要であると考えられる。

7. 3. 結論

以上のように政策波及について多面的に分析し、収斂、多様化、淘汰、追加の 4 過程を

通して政策革新が進むことを示し、その過程をより精緻に描いた。また、最後に導入する県まで自律的な革新が行われ、かつ国が先導した場合においても革新が進むことを証明し、政策波及の過程は機能する範囲を幅広く持つことを示した。同格の主体が数多く存在し、お互いに参照しあえる自治体にとって政策革新を生むために政策波及は有効な手段と言えるが、一方で地方が主導して実質的な条例が波及するという過程は極めて少ないなど、まだそのポテンシャルが十分に発揮されてはいないことも確かである。地方自治体の政策立案をより活発にし、有効に機能させていく上で、政策波及のメカニズムを理解し、自覚的に活用し、制度設計に活かしていくことは不可欠であり、更なる研究とその実践が求められる。

8. 参考文献

- ・ 赤井伸郎、佐藤主光、山下耕治著『地方港税の経済学：理論と実証に基づく改革』、2003年、有斐閣
- ・ 秋田周著『条例と規則 現代地方自治全集6』、1977年、ぎょうせい
- ・ 秋葉賢也著『地方議会における議員立法』、2001年、文芸社
- ・ 秋吉健次編『情報公開条例集下 政令都市情報公開条例；都道府県情報公開条例』1999年、信山社出版
- ・ 秋吉健次編『条文比較による個人情報保護条例集 A 都道府県（上）1』2000年、信山社出版
- ・ 秋吉健次編『条文比較による個人情報保護条例集 A 都道府県（上）2』2000年、信山社出版
- ・ 秋吉貴雄著『政策学習論の再構築に向けて』、2012年、熊本大学社会文化研究
- ・ J.M.アッターバック著、大津正和、小川進監訳、『イノベーション・ダイナミクス—事例から学ぶ技術戦略』、1998年、有斐閣
- ・ 池田清著『創造的地方自治と地域再生』、2006年、日本経済評論社
- ・ 磯崎初仁『自治立法の可能性』、2002年、『自治体の構想2 制度』（岩波書店）
- ・ 伊藤修一郎著『自治体政策過程の動態』2002年、慶応大学出版会
- ・ 伊藤修一郎著『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』2006年、木鐸社
- ・ 伊藤修一郎、菊原淳也著『環境基本政策の波及と「進化」』2001年 期間行政管理研究 94号
- ・ 伊藤修一郎著『景観政策形成過程における住民組織の役割 竹富島と川越一番街を題材に』、2005年、公共政策研究5
- ・ 猪野積編『条例と規則（1） 新地方自治法講座②』、1997年、ぎょうせい
- ・ 宇賀克也著『個人情報保護法の逐条解説』、2004年、有斐閣
- ・ 宇賀克也著『情報公開法・情報公開条例』、2001年、有斐閣
- ・ 内山融著『政策アイデアの伝播と制度—行政組織改革の日英比較を題材として』2005年、公共政策研究5
- ・ 神奈川県県政情報室編『かながわの情報公開』、1984年、ぎょうせい
- ・ 兼子仁、関哲夫編著『情報公開条例 条例検討シリーズ6』1984年、北樹出版
- ・ 環境庁企画調整局企画調整課編『環境基本法の解説』1994年、ぎょうせい
- ・ 北村喜宣著『分権政策法務と環境・景観行政』、2008年、日本評論社
- ・ 北村喜宣、山口道昭、出石稔、磯崎初仁編『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造』、2011年、有斐閣
- ・ 佐藤竺編著『条例の制定過程』、1978年、学陽書房
- ・ 新藤宗幸『行政指導』、1992年、岩波書店
- ・ 生活安全条例研究会編『生活安全条例とは何か 監視社会の先にあるもの』、2005年、

現代人分社

- ・ 総務省行政管理局編『逐条解説 行政手続法』1994年、ぎょうせい
- ・ 曾我謙悟、待鳥聡史著『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択』
- ・ 高寄昇三著『自治体情報公開の実際』、1986年、学陽書房
- ・ ドン・タプスコット、アンソニー・ウィリアムズ著、井口耕二訳『ウィキノミクス マスコラボレーションによる開発・生産の世紀へ』、2007年、日経BP社
- ・ ヘンリー・チェスブロウ著、長尾高弘訳『オープンイノベーション 組織を超えたネットワークが成長を加速する』、2008年、英知出版
- ・ 辻清明著『日本の地方自治』、1976年、岩波書店
- ・ 土山希美枝『川崎「先進自治体」の歴史位置』、2006年、『川崎市政の研究』（啓文社）
- ・ 中沢浩著「福岡市における条例活用の現状と今後の展望について」、2004年、『地方分権時代の条例に関する調査研究報告書』
- ・ 中出征夫著『情報公開立法史：神奈川県公文書公開条例の誕生』、2004年、公人社
- ・ 成田頼明監修『これで実践！地域安全力の創造：生活安全条例と先進事例の実際』、2006年、第一法規
- ・ 西尾勝著『自治・分権再考 ～～地方自治を志す人たちへ』、2012年、ぎょうせい
- ・ 西尾勝著『行政学』、1993年、有斐閣
- ・ 根木昭著『文化政策の法的基盤 文化芸術振興基本法と文化振興条例』2003年、水曜社
- ・ 根木昭、佐藤良子著『文化芸術振興の基本法と条例』、2013年、水曜社
- ・ 原科幸彦著『環境アセスメントにおける国と地方自治体のあり方』、1996年、法律のひろば、49巻12号
- ・ 松下啓一著『政策条例のつくりかた：課題発見から議会提案までのポイント』、2010年、第一法規度
- ・ 松本英昭著『要説地方自治法（第六次改定版）—新地方自治制度の全容—』、2002年、ぎょうせい
- ・ 真淵勝著『行政学』、2009年、有斐閣
- ・ 宮川公男著『政策科学入門』、2002年、東洋経済新報社
- ・ 宮脇淳著『創造的政策としての地方分権：第二次分権改革と持続的発展』2010年、岩波書店
- ・ 村上弘著『日本の地方自治と政策発展』、2000年、『変化をどう説明するか：地方自治篇』、木鐸社
- ・ 村松岐夫著『地方自治』、1988年、東京大学出版会
- ・ 森田朗『分権化と国際化』、2002年、『自治体の構想1 課題』（岩波書店）
- ・ 山口道昭著『政策法務入門：分権時代の自治体法務』、2002年、信山社出版
- ・ Michel Cohen, James March, and Johan Olsen “A Garbage Can Model of

- Organizational Choice”, 1972, *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, No.1
- David Dolowitz, David Marsh ”Who learns what from whom :a review of the policy transfer literature” 1996, *Political Studies*, volume 44, issue2
 - David Dolowitz, David Marsh “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, 2000, *Governance*, volume 13
 - John Gerring ”Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques”, 2008, *The Oxford Handbook of Political Methodology*, chap28
 - Virginia Grey “Innovation in the States: A Diffusion Study”, 1973, *The American Political Science Review*, volume 67, No.4
 - Peter A. Hall “Policy Paradigms, Social Learning, and the State The Case of Economic Policymaking in the Britain”, 1993, *Comparative Politics*, Vol.25, No.3
 - Gary King, Robert O. Keohane, Sindy Verba “Designing Social Inquiry”, 1994, Princeton University Press
 - John Kingdon, “Agendas, alternatives, and public policies”, 2010, Longman
 - Everett Rodgers “the Diffusion of Innovations 5th edition” 2003, (三藤利雄訳『イノベーションの普及』2007年、翔泳社)
 - Paul A. Sabatier, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, 1988, *Policy Science*, Volume 21, Issue 2-3
 - Jack L. Walker ”The diffusion of innovations among the American states” 1969, *The American Political Science Review*, volume 63, No.3