

# 地方分権改革下における 自治体独自政策の意味

－東京都内区市における独自政策の  
政策決定過程を通じて－

両角 穰

政策研究大学院大学  
博士（政策研究）

2021年2月



## 要 旨

我が国では 1990 年代以降断続的に地方分権改革が進められてきた。一連の分権改革は、公共サービスの水準を地方政府の政治行政過程において決定する契機となり、上乘せ、横出しの可否や程度は地方の政治行政の文脈で決まることになった。その結果、自治体は増大した事務・権限や裁量を生かした地域政策課題への対応が期待されることとなり、それは具体的には、自治体オリジナルの条例制定や施策展開として顕在化することとなる。そこで、本論文では地方分権改革が進展した 2000 年代以降の都市部の基礎自治体を対象として、自治体の裁量で政策の採否を決定できる独自政策を取り上げる。

自己決定権を高めた自治体の政策決定要因を知るには、その内部のメカニズムに注目することが必要となる。日本の地方自治制度は大統領制のバリエーションの 1 つと捉えうる二元代表制が採用されており、自治体の政策は首長と地方議会の 2 つの機関の相互作用を経て決定される。特に、自治体自らの裁量と判断により選択できる政策を採用する、しないの判断は、自治体内部の政治過程が大きく関わっていると考えられる。それでは、自治体独自の政策の採用や決定において、その決定過程はいかなるものであり、何が政策化を促進させているのだろうか。また、そこでの首長と議会の役割はどのようなものだろうか、そして、政策の違いは政策決定過程にいかなる差異をもたらしているのだろうか。さらには、地方分権改革下における自治体の独自政策は、いかなる意味を有しているのだろうかという疑問がわいてくる。本論文は、こうした疑問にこたえるべく、二元代表制に着目して自治体の独自政策の政策決定過程を分析する。そして、分析を通して地方分権改革と我が国の自治制度を考察するものである。

第 1 章では、先行研究を通して、これまでの地方自治研究が中央-地方関係論に偏ってきたことを確認する。また、二元代表制に着目した先行研究及び自治体の独自政策を取り扱った先行研究を概観する。これらを通じて「選好の強弱」と「議会の分散度」に着目し、首長と議会の「制度的権力」と「政治的権力」から独自政策の決定過程を分析する枠組みを提示する。同時に、これまでの先行研究では独自政策の意味が問われてこなかったことが指摘される。さらに、東京都内の区市の独自条例から独自政策の状況を概観し、1990 年代後半以降、多種多様な分野で独自政策が広がってきていることを確認する。その上で、政策の性質や与える影響の範囲等から分析対象とする政策を抽出する。分析対象は、「介護支援ボランティア制度」、「防犯カメラ設置・運用条例」、「公契約条例」、「公立小中学校の学校選択制」、「家庭ごみ収集有料化」の 5 政策である。また、対象独自政策の政策決定に関し自治体職員意識を確認したアンケート調査の分析結果を示す。

第2章から第6章では、抽出した5つの独自政策に関して、それぞれ複数の東京都内区市を取り上げて事例研究を行う。各章ごとに政策の概要を示した上で、独自政策アンケート調査結果も踏まえた着眼点に基づき事例対象自治体を選定する。そして、分析枠組みに沿って、特に、政策化の起点に誰がなっていたのか、首長と議会の関係が政策決定にどのような影響を及ぼしていたのか、政策決定過程の特徴はどのようなものであったかを政策ごとに確認し政策化の要因を分析する。

第7章では、横断的に独自政策を捉え直し、独自政策の政策決定要因とそのメカニズム及び独自政策の有する意味を考察する。その結果、独自政策の政策化を促進する共通の要因が自治体の政治アクターであることが明らかにされるとともに、その政策決定過程は政策ごとに様々であり、政策の違いや性格が政策決定過程を特徴づけることが明らかにされる。また、首長と議会が影響力を発揮する程度やその政策決定段階は、政策や自治体ごとの首長-議会関係で異なることが確認され、それぞれの場合の条件が首長-議会関係と両者の選好の強弱から説明される。そして、「首長の議会からの拘束の程度」が、首長、議会それぞれに本来付与された「制度的権力の制約の程度」を規定し、首長は、その制約の程度に応じて制度的権力を行使し議会に対することで政策帰結が決する」という独自政策の決定メカニズムが明らかにされる。

次に独自政策の特質を把握しその意味を考察するために、東京都内の区市の独自政策を「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」の2つの面から類型化し、類型ごとの政策決定過程の特徴が明らかにされる。その結果、類型ごとに政策決定過程に特徴があり、独自政策の性格が政策決定過程を規定することが確認される。さらに、独自政策の多くが「政策本来の効用」よりも政治アクターにとっての「政治的効用」にウエイトが置かれたものとなっており、国の影響が大きい「非独自」なものであることが示される。そして、独自政策は融合的自治制度を前提とした地方分権改革の象徴として理解できることが述べられる。さらに研究から導かれる論点として、地方分権改革を通して都市部自治体において二代表制の重要性が高まり首長の影響力が一層増大していること、独自政策の現状は「新たな融合・分散システム」への転換と自治体の政治空間の拡大による帰結と捉え得ることの2点が提示される。

最後に、研究から導かれる政策的含意として、二代表制が、独自政策の「政策本来の効用」からの乖離を増幅させる制度的特質を内包していることが指摘され、こうした制度の欠点を補う為に「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」の視点からの事後評価の徹底が提案される。また、今後、国地方の財政状況が悪化した場合に、現行の融合的自治制度が限界を迎える可能性が指摘され、その場合、一部に分離的な仕組みの構想が必要となり、より一層、好ましい独自政策のあり方が問われてくることが述べられる。

## 謝 辞

本研究を進めるにあたり、主指導教員の飯尾潤教授（政策研究大学院大学）には、研究の方向性が定まらないなかでの適切なご助言をはじめとして、研究の各段階で行き詰まる度に筆者を励まし、数多くの有益なご指導をいただきました。飯尾教授のご指導なしには本論文を完成することはできませんでした。副指導教員の増山幹高教授、内部審査委員の隅藏康一教授、外部審査委員の伊藤正次教授（東京都立大学）からは、博士論文としてまとめる上で貴重なご意見をいただきました。心から感謝申し上げます。また、本研究では多くの方々にアンケートやヒアリングの御協力をいただきました。ご協力をいただきました自治体関係の皆様にも心より御礼申し上げます。



— 目 次 —

第Ⅰ部 研究の概要

第1章 研究の概要

第1.1節 問題意識	… 1
第1.2節 先行研究	… 2
第1.3節 分析の視点と分析枠組み	… 8
第1.4節 東京都内の区市における独自政策の概観	… 19
第1.5節 対象とする独自政策の抽出	… 27
第1.6節 自治体独自政策アンケート調査の概要と分析結果	… 31
第1.7節 研究概要と研究の意義	… 42
第1.8節 本論文の構成	… 43

第Ⅱ部 事例研究

第2章 事例研究Ⅰ 介護支援ボランティア制度

第2.1節 介護支援ボランティア制度の概要	… 46
第2.2節 着眼点と事例の選択	… 49
第2.3節 稲城市介護支援ボランティア・ポイント制度の創設と導入の政策決定過程	49
第2.4節 八王子市高齢者ボランティア・ポイント制度導入の政策決定過程	… 53
第2.5節 事例分析	… 56

第3章 事例研究Ⅱ 防犯カメラ設置・運用条例

第3.1節 防犯カメラ設置・運用条例の概要	… 60
第3.2節 着眼点と事例の選択	… 62
第3.3節 杉並区防犯カメラ設置及び利用に関する条例の政策決定過程	… 64
第3.4節 日野市防犯カメラ設置・運用条例の政策決定過程	… 69
第3.5節 事例分析	… 74

第4章 事例研究Ⅲ 公契約条例

第4.1節 公契約条例の概要	… 78
第4.2節 着眼点と事例の選択	… 79
第4.3節 足立区公契約条例の政策決定過程	… 81
第4.4節 千代田区公契約条例の政策決定過程	… 85
第4.5節 八王子市における公契約条例を巡る動き	… 89
第4.6節 事例分析	… 93

第5章 事例研究Ⅳ 公立小中学校の学校選択制	
第5.1節 公立小中学校の学校選択制の概要	… 99
第5.2節 着眼点と事例の選択	…104
第5.3節 品川区学校選択制導入の政策決定過程	…106
第5.4節 杉並区における学校希望制導入と廃止の政策決定過程	…110
第5.5節 八王子市における学校選択制の導入及び検証・継続の政策決定過程	…118
第5.6節 事例分析	…124
第6章 事例研究Ⅴ 家庭ごみ収集有料化	
第6.1節 家庭ごみ収集有料化の概要	…128
第6.2節 着眼点と事例の選択	…135
第6.3節 八王子市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程	…137
第6.4節 東久留米市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程	…143
第6.5節 府中市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程	…153
第6.6節 小平市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程	…160
第6.7節 事例分析	…171
第Ⅲ部 結論	
第7章 結論と含意	
第7.1節 独自政策と自治体の政治	…177
第7.2節 政策の性格が政策決定に与える影響	…183
第7.3節 地方自治における独自政策の意味	…187
第7.4節 結論	…193
第7.5節 政策的含意	…197
参考文献	…258
参考資料1 東京都内区市の独自条例分類一覧	…270
参考資料2 自治体独自政策アンケート資料（依頼文、質問票、回答集計表）	…291



— 図・表目次 —

- 図 1.1 首長と議会の関係パターン
- 図 1.2 首長と地方議会の選好関係
- 図 1.3 分析枠組み：二元代表制における政策決定モデル理念図
- 図 1.4 アンケート対象自治体の独自政策への取組み状況
- 図 1.5 介護支援ボランティア制度導入状況
- 図 1.6 介護支援ボランティア制度 切っ掛け
- 図 1.7 介護支援ボランティア制度 影響を与えた者
- 図 1.8 防犯カメラ設置・運用条例制定状況
- 図 1.9 防犯カメラ設置・運用条例 切っ掛け
- 図 1.10 防犯カメラ設置・運用条例 影響を与えた者
- 図 1.11 公契約条例制定状況
- 図 1.12 公契約条例制定 切っ掛け
- 図 1.13 公契約条例 影響を与えた者
- 図 1.14 学校選択制導入状況
- 図 1.15 学校選択制 切っ掛け
- 図 1.16 学校選択制 影響を与えた者
- 図 1.17 家庭ごみ収集有料化の状況
- 図 1.18 家庭ごみ収集有料化 切っ掛け
- 図 1.19 家庭ごみ収集有料化 影響を与えた者
- 図 2.1 事例研究の対象
- 図 2.2 都内における年度ごとのボランティア・ポイント制度導入自治体数の推移
- 図 2.3 介護支援ボランティア制度 稲城市と八王子市の状況
- 図 3.1 「自治体独自政策アンケート」における対象自治体の状況（2015 年）
- 図 3.2 杉並区と日野市の防犯カメラ設置・運用条例を巡る状況
- 図 4.1 3 自治体の公契約条例の状況
- 図 4.2 首長と議会与党の選好と事例
- 図 5.1 学校選択制を導入している又は廃止した全国設置者数（小学校）
- 図 5.2 学校選択制を導入している又は廃止した全国設置者数（中学校）
- 図 5.3 学校選択制の全国実施状況 平成 18 年度—24 年度比較（小学校）
- 図 5.4 学校選択制の全国実施状況 平成 18 年度—24 年度比較（中学校）
- 図 5.5 3 自治体の学校選択制を巡る状況

図 6.1	廃棄物の区分
図 6.2	家庭ごみ収集有料化導入自治体状況（全国）
図 6.3	家庭ゴミ収集有料化自治体（市）の推移
図 6.4	4 自治体の家庭ごみ収集有料化を巡る状況
表 1.1	東京都内 49 自治体（区市）の独自条例分類表
表 1.2	対象とする独自政策の概要
表 2.1	東京都内区市の介護支援ボランティア制度実施状況
表 3.1	都内の防犯カメラ設置・運用条例の制定状況と事例研究対象自治体 （2015 年末時点）
表 4.1	事例研究対象と補足事例
表 5.1	学校選択制を巡る動き
表 5.2	都内区部の学校選択制導入状況と事例選択自治体
表 5.3	都内市部の学校選択制導入状況と事例選択自治体
表 6.1	家庭ごみ収集有料化関係年表
表 6.2	多摩地区のごみ収集有料化導入状況（市の 2019 年 4 月末現在）と事例選択自治体

## 第Ⅰ部 研究の概要

1990年代から取り組まれてきた地方分権改革は、我が国の地方自治体にいかなる影響を与えたのだろうか。地方分権改革の進展は、自治体における裁量の余地を広げ、その結果、自治体は地域ニーズに沿った独自の政策展開が可能となると考えられる。そこで、相対的に財源に恵まれ、より自律的な政策展開が可能と思われる都市部の基礎自治体（東京都内の区市）において、地方分権改革に伴い独自の政策展開がどのように進んでいるのかを確認する。また、国の縛りから離れた独自の取組みが増えるとすれば、その政策決定は、より自律的なものとなり、二代表制のもと政治アクターの影響力が大きくなることが想定される。そこで、地方分権改革下の自治体の独自政策に着目し、二代表制に基づく政策決定モデルを検討する。

## 第1章 研究の概要

### 第1.1節 問題意識

1990年代以降、我が国では地方分権改革が進められてきた。2000年の地方分権一括法により制度改革が、小泉政権下の三位一体改革で税財政改革が進められ、その後、安倍政権以降、今日まで続く分権改革では義務付け・枠づけの見直しが進められてきた<sup>1</sup>。機関委任事務の廃止により、自治体の権限の自律性が高まり分立化の程度は弱まって、その総合性が強まると同時に首長権限は増大した<sup>2</sup>。このことは、地方議会が自治体の事務に積極的に関与しなければならなくなったことを意味した<sup>3</sup>。また、条例による事務処理特例制度が新設され、都道府県事務の一部を市町村へ移譲する流れは加速した<sup>4</sup>。続く三位一体改革は、地方政府への移転財源から自主財源の差し替えが行われる金銭面での分離志向の改革として自治体の金銭面での分立性低下をもたらし、その総合的性格は更に強まり首長の役割はより大きくなった<sup>5</sup>。この改革は都市部ほど財政的自由度が上昇するものであった<sup>6</sup>。さらに、2000年代後半から現在まで断続的に続く分権改革は、権限の分離による分権化と捉えることができ、中・大規模自治体では権限移譲も進み、条例制定権の拡大がなされるとともに議会にかかる負荷もさらに大きくなった。

こうした分権改革は、公共サービスの水準を地方政府の政治行政過程において決定する契機となり、上乘せ・横出しの可否や程度が地方の政治行政の文脈で決まることになった<sup>7</sup>。そして、分権型社会においては、政策課題への対応を自治体が先導していくことが、これまでに増して重要になってきたのである<sup>8</sup>。

このように累次にわたる地方分権改革により、自治体は増大した事務・権限や裁量を生かした地域政策課題への対応が期待され、それは具体的には、自治体オリジナルの条例の制定や施策展開として顕在化することとなる。ところで、住民が自分の住むまちと近隣との行政サービスの違いを容易に知ることができる環境下では、自治体ごとの政策の競争や追従が起ることが想像される<sup>9</sup>。実際、自治体独自のいくつかの政策は広く採用され実施されて

いる。しかし、子細に見ると同じ制度下にあり、似たような社会経済環境にあっても、同じ独自政策を採用実施するところと、しないところがある。

このような自己決定権を高めた自治体の政策決定要因を知るには、その内部のメカニズムに注目することが必要となる。日本の地方自治制度は大統領制のバリエーションの1つと捉えうる二元代表制が採用されており、自治体の政策は首長と地方議会の2つの機関の相互作用を経て決定される。特に、自治体自らの裁量と判断により選択できる政策を採用する、しないの判断は、自治体内部の政治過程が大きく関わっていると考えられる。それでは、自治体独自の政策の採用や決定において、その決定過程はいかなるものであり、何が政策化を促進させているのだろうか。また、そこでは首長と議会はどのような役割を果たしているのだろうか。そして、政策の違いは政策決定過程にいかなる差異をもたらすのだろうか。自治体の独自政策にも地域課題解決に資するものもとそうでないものがありそうであるが、そもそも、地方分権改革下における自治体の独自政策とは、いかなる意味を有しているのだろうかという疑問がわいてくる。

本論文は特に首長と議会との関係に注目し、市レベルでの自治体における独自政策の政策決定過程の分析を通して、これらについて明らかにしていこうとするものである。

## 第1.2節 先行研究

本節では先行研究を通して、これまでの地方自治研究が中央-地方関係論に偏ってきたことを確認する。その上で、自治体の自律的な政策決定をその内部から見ようとする本論文の趣旨から、自治体内部の政治過程、特に二元代表制に着目した先行研究を確認する。さらに、自治体の独自政策を取り扱った先行研究を概観する<sup>10</sup>。

### 1.2.1 地方自治研究と中央地方関係論

かつて、地方自治体は中央省庁の強い行政的統制下にあり、その自治は制度的に保証されてはいても実質的に機能していないという見方が支配的であった<sup>11</sup>。こうした見方に対し、村松岐夫は、革新自治体の政策が中央省庁に取り込まれていった経緯や、地域開発において自治体が地元出身政治家や地方議員といった政治ルートを通じ中央省庁に影響力を及ぼしたことなどに注目した。そして、通達・補助金・機関委任事務・必置規制等による中央省庁の地方自治体に対する統制の存在を特徴とする垂直的行政統制モデルと対比する形で、政治的視点からの水平的政治競争モデルを提唱した<sup>12</sup>。これは、日本における行政ルートの集権制をある程度認めた上で、それをくつがえす視角を提供するものであった<sup>13</sup>。その後、人事を通じた中央省庁の自治体への統制と捉えられていた出向について、自治体が戦略的に中央省庁からの出向を選択している可能性が実証的に明らかにされる<sup>14</sup>など、様々な視点から自治体の自律性の存在を実証的に明らかにする研究が行われた。その結果、中央省庁からの制約を前提としつつも、自治体が自らの判断で一定の自律性の下で政策決定していると

の見解が今日一般的なものとなっている。

ところで、こうした政府間の関係を分析する枠組みとして、天川晃は、集権一分権、分離一融合の軸を提示し、天川モデルは、その後の政治過程分析の有用な道具立てとなった<sup>15</sup>。また、西尾勝は天川の考えを継承しつつ、集中・分散と分立・統合の概念を追加したモデルを提示し、地方自治研究に新たな視座を与えた<sup>16</sup>。このように研究の蓄積を見たが、我が国の地方自治研究においては、その関心の中心は中央地方関係に置かれることとなり、自治体内部の政治過程への注目は極めて少ない状況が続いてきた。すなわち、依然として地方自治研究は、中央地方関係をめぐる理論的・規範的論考が中心で、地方の政策過程そのものを正面から観察した研究は少なく<sup>17</sup>、政治的側面については、実質的な分析対象として見られることがなかったのである<sup>18</sup>。このように、地方自治研究の分野においては、政治的視点の欠如した地方行政論が中心となり、その結果、自治体の自律的政治決定の視点が長らく不在であったことを指摘することができる。

### 1.2.2 自治体内部の政治過程に注目した研究

その後、地方政治に焦点を当てた研究がなされるようになるが、首長や議会が政策決定に及ぼす影響を扱った研究の多くは政策決定への首長優位を強調するもの等であり<sup>19</sup>、議会の影響力は極めて低く見積もられてきた。

これに対し、首長だけでなく議会の影響力をも評価する見方が提示されるようになる。村松岐夫と伊藤光利は、京都の市町村会議員へのサーベイ調査を通して執行部の政策形成に対し地方議会や議員が黙示的影響力を行使している可能性を示し、地方議会の影響力と議員の存在意義の再評価を行った<sup>20</sup>。北原鉄也は、サーベイ・リサーチによる首長、議員、行政職員の意識調査（認知）から市町村の政策形成に果たす首長、議会、住民、職員組合それぞれの役割を考察した。そして、「地方の自律性」に対する「地方の民主主義」の軸からの政治の視点を含んだ検討を行った。その結果、自治体政治は首長中心の行政主導体制であるが、議会・議員は個別利益に専心する脇役ではなく、行政に無視できない影響力を及ぼしていると結論付け、二代表制は機能していると主張した<sup>21</sup>。ところが、これらの研究は議会が自治体の政策決定に影響力を及ぼしていることを示してはいるが、どのような条件の下で、どの程度議会が影響力を有するのかは不明であった。その後、石川県内市町村を対象に議員と行政職員へのサーベイ調査から、政策過程における議員の役割を分析し、政策の違いや政策過程のどの段階で議員の影響力が大きいかを示した研究がなされた<sup>22</sup>が、首長と議会の影響力構造が明らかにされたわけではなかった。

### 1.2.3 二代表制に着目し、政策の帰結を論じた研究

2000年代に入る頃から、制度に着目した自治体内の政治、すなわち首長と議会の関係から政策の帰結を捉える実証的な研究が現れてくるようになる。その中で特に、後の研究に多大な影響を与えたのが曾我謙悟と待鳥聡史による一連の研究である。彼らは、比較政治学の

立場から二代表制を大統領制の1バージョンと捉え、自治体の政治が政策の帰結に及ぼす因果関係を分析した。そして、異なる政策選好を有する首長と議会の相互作用が政策的帰結をもたらすというという主張を、知事と議会の党派構成によって都道府県の財政政策が変わることを主として定量的に分析することで明らかにした<sup>23</sup>。

近年では、こうした執政制度と選挙制度がもたらす政治変数に着目した視点に立つ実証研究が盛んに行われるようになった。辻陽はシュガードとメイウォリングの「憲法的権力」と「党派的権力」の理論枠組みを援用し、近畿5府県を対象に、首長与党率を「党派的権力」と捉え独立変数とし、首長提出議案の議決状況を分析した。その結果、都道府県議会の首長に対する影響力が、一般に言われているほど弱いものではないことを示した<sup>24</sup>。また、知事と議会の「制度的権力」と「党派的権力」の2つの権力関係から知事提出議案の議決に与える影響を確認。70年代の革新首長と90年代の非自民（無党派）首長の首長－議会関係と議決状況を比較分析し、同じように知事与党率が低い状況においても、イデオロギー的固執性の強い革新知事県政における知事－議会関係が、90年代の非自民県政より対立が激しいことを発見した<sup>25</sup>。さらに、戦後からの都道府県の政治を二代表制の「制度的権力」と「政治的権力」の枠組みから通時的・共時的に分析した。そこでは、首長の議会に対する「制度的権力」が強い中でも「政治的権力」（知事与党が多数を占めるかどうか）に着目する必要が述べられ、知事提出議案の議決結果を用いて、議会内に占める首長の推薦政党が議会過半数を占める時に首長提出議案は無修正可決されることを示した<sup>26</sup>。名取良太は、二代表制における議会の影響力を「削減選好に強く、拡大選好には相対的に弱い非対称的」なものとして捉え、672市の首長と議員の意識調査から首長と議会の選好及び首長と議会の関係を把握。これを独立変数として、上位団体からの影響を受けにくい在宅福祉サービスの実施の有無を分析し、首長の強い選好が実施の有無と関連付けられることを明らかにした。同時に、議会が、相対的に弱い影響力であるという制度上の束縛から逃れるために、様々な戦略を用いて首長から譲歩を引き出そうとする姿を示した<sup>27</sup>。

北村亘は、地方分権一括法により、課税自主権限が拡大したことに伴う新税導入の政策過程を二代表制下における首長、地方議会、総務省の三者によるゲームとして捉えた分析を行った。北村は三重県産業廃棄物税導入の政策過程分析を通して、知事が戦略的争点操作者として行動し、総務省と密な連絡関係を築くことで新税導入が可能となったとし、法で定められる首長の強い権限は実際には拒否権プレーヤーとしての議会に大きく制約されており、地方議会が地方の政治過程に大きな影響力を有していると主張した<sup>28</sup>。久保慶明は、神奈川県水源環境保全税を事例とした政策過程分析から、なぜ、統一政府知事が新税を導入できず、中間政府知事が導入できたかを知事・議会の政治関係と都市部と水源地域というアクター間の対立軸から分析した。その結果、統一政府知事が自らの信念・理念に基づく課税方式を採用し、中間政府の知事は費用負担者との取引コストが低い課税方式を採用しており、政府状況の違いが税制の在り方の違いに反映され、政策の帰結に至ったことを示した<sup>29</sup>。川上康彦と橘野晶寛はアクター間関係と制度的変数に着目し、自治体の新規教育政策導入の条件

を探究した<sup>30</sup>。山下紬は、全国の市における少人数教育導入に及ぼす自治体の環境要因（政治要因及び財政要因を）を計量的に分析したが、分割政府の度合いが少人数教育の採用に及ぼす影響は確認できなかった<sup>31</sup>。さらに、砂原庸介は、都道府県レベルを対象に首長と議会の異なる公益が並び立つ部門間対立の視点に立ち、政策の「現状維持点からの変化」を捉える相互作用モデルを提示し、財政制約下の1990年代以降、党派性モデルの妥当性が失われたことを明らかにした<sup>32</sup>。

光延忠彦は、首長の行動原理に着目し、首長を支持する議会内勢力が多数派か少数派かという規模の軸と、二党制か多党制かという議会レベルでの政党システムの軸から首長と議会との関係を4分類した。その上で、分割政府と統一政府の発生するケースを挙げ、行政府が首長の意思を達成するためには、首長派、反対派の政党規律と凝集性が重要であることを示した。そして「多党派—多党制モデル」、「少数派—多党制モデル」に見られる首長の特定政党への譲歩を「主導性の弱体」にあるとした<sup>33</sup>。柳至は、県レベルでの土地開発公社の廃止と存続、自治体病院の廃止、ダム事業の廃止と存続といった決定的事例の分析により、執政制度や選挙制度という公式の制度では説明できない政策の帰結を非公式の「政策の存在理由」概念により説明した<sup>34</sup>。長谷川武三は、県レベルの自治体における新規政策条例（独自条例）の提案と成立状況から、地方分権一括法施行後の知事と議会の政策立法力を分析し、議会の支持関係の影響は不明であるものの、独自条例制定においても議員に対し知事が圧倒的優位ではないと結論付けた<sup>35</sup>。こうした研究は、ほとんどが県レベルを対象としており、二元代表制度の特徴から、首長と議会の権限配置と選好に着目し、両者の政治的な関係が政策の帰結をもたらしたことを明らかにする視点を出発点としている点で共通するものである。

これらは、操作化されたデータを活用して、自治体横断的にその全体傾向を明らかにしようとするマクロの視点からのものと、個別具体的な自治体を対象として、アクターの動きやアクター間の関係を中心に政策過程を追うミクロの視点からのものとに大別することができよう。マクロの視点からの研究は、独立変数に議会の与党比率や首長の期数などが用いられ、従属変数として財務指標を用い統計的处理がなされることが多いが、単純化された指標を用いることに対し、実際の政治の状況からすると大切な情報を見落としているという批判が可能である。一方で、個別の或いは数自治体を対象とした質的研究においては、その事例が何を意味するのか、どこまで一般化が可能であるのかという批判が付きまとうのであり、これらを克服するには適切な研究デザインが求められる。

#### 1.2.4 独自政策を取り扱った研究

本論文は、特に、地方分権改革の進展に伴い自律性を高めた自治体の政策決定を確認することに主眼を置いている。そのために、自治体が自らの判断で政策採用の可否を決めることのできるものとして独自政策に着目した。そこで、これまでに独自政策に着目した研究がどのように行われてきたかを確認する。

地方分権改革が進む中で自治体の政策選択の余地が広がったことを受け、少なくない数の自治体独自の政策に着目した研究が行われている。その対象とする分野は、国際化や国際協力、地球温暖化対策、農林政策、交通政策、防災対策、少子化政策、福祉政策、医療政策、教育政策他と多岐にわたっている。これらは政策分野は違っても国の義務付けや規定に基づくものではない、あるいは国基準以上の上乘せ・横出しを自治体自らの判断で実施しているものを対象としている点で共通する。

例えば、自治体の国際化政策について、その経緯を整理し課題を示すもの<sup>36</sup>や、合併市の森林・林業計画の内容と策定プロセス等から市独自の森林・林業政策の状況の特性を抽出する研究<sup>37</sup>などは、独自政策を素材としてその現状を紹介し、課題を提示するものである。また、自治体の災害時被災者支援を法の上乗せ・横出しの視点から類型化し評価した研究<sup>38</sup>、都道府県レベルでの地域交通に関する条例をその目的と規定内容から類型化し、その実態を明らかにした研究<sup>39</sup>など独自政策の類型化を試みるものもある。さらに、大垣市独自の老人医療費助成制度を紹介し、規範的にその重要性を述べたもの<sup>40</sup>や、小規模自治体を対象に、老人福祉法に明確な規定がない自治体独自の福祉政策である「支援ハウス」の歴史的変遷を分析した研究<sup>41</sup>などがある。これらは、それまで知られていなかった自治体独自の政策を紹介し、一定の視点からその現状を記述し、その特質や課題を明らかにしているが、こうした独自政策がなぜ採用されたのか、その時に首長や議会がどのような役割を果たしたのかという疑問に答えるものではない。

これに対し、独自政策を対象として、その促進や決定の要因を探究する研究がおこなわれており、二代表制に着目したものもある。先に1.2.3で触れた研究も独自政策を対象としたものが多いが、自治体の裁量により判断した政策は、首長と議会の役割と影響力を見るのに、より都合が良いからである。

石崎涼子は、国庫補助事業への単なる継ぎ足しではなく地方単独事業が独自の体系だった構想の中で積極的に位置づけられている施策を独自施策として、神奈川県林業行政について知事や担当部局、県議会と利害関係者といったアクターに着目してその政策過程を分析し、利害調整や施策の位置づけ、財政構造の影響を考察している<sup>42</sup>。

教育行政学の分野においては、教育委員会制度のなかで決定・実施される自治体独自の教育政策に着目し、首長と議会の影響力を探究する研究がなされている。これは、教育政策や教育行政を文部科学省と教育委員会との関係に限定し解釈しすぎてきた反省に立ち、自治体の教育政策過程において首長や議員などの行動や役割にも着目する近年の研究の流れを受けたものである。

伊藤正次は、知事や議会の他、教育委員会、教育長等のアクターに着目し、高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都の公立高校入学者選抜の改革局面の政策過程を比較し分析した。その結果、政策的対応の相違が、知事・議会と教育委員会の関係、教育委員と教育長・事務局の関係、そしてこれらと密接に関係する教育長のリーダーシップの様態等、教育委員会組織の存在形態の相違に規定されていたことを示した<sup>43</sup>。村上祐介は、個別的教育政策を



地方政府の裁量の大小、予算の多少、ルーティン型であるか非ルーティン型であるかの3点から類型化。これを独立変数として、教育政策に対する議員の影響力を明らかにしようと試みた。具体的には広島市と市川市の教育予算、学校建築、少人数学級編成の3つの個別政策について、サーベイ調査の結果を用いて政策段階ごとの議員の影響力を把握、分析した。その結果、地方政府の裁量の大小や予算の多少については、議員の影響力との相関は認められない一方で、非ルーティン型政策ではルーティン型政策に比して議員の影響力が大きいことを示した<sup>44</sup>。青木栄一は、従来、中央政府の制約下にあったとされる教育政策の分野で、地方分権改革以降は地方政府が多様な独自政策を展開していることを析出し、地方政府における政治行政の変化の態様を明らかにしようとした。青木は、法令の義務付けがなく、市町村の意思で採否を決めることができる上乗せ・横出し施策である市町村雇用教員、通学区域弾力化、二学期制、小中一貫教育、独自教材を対象として、サーベイ調査を基にその要因を分析した。そして、教育分野において独自政策が急速に展開していることを明らかにし、教育政策共同体の同質性が低下することで政治アクターの影響力行使が可能となりその影響力が拡大したと主張した<sup>45</sup>。さらに、県市における少人数学級編成の政策過程を分析し検証を進めた<sup>46</sup>。阿内春生は、市町村の教育振興基本計画（法による策定努力義務）と学校統廃合計画（任意）を取り上げ、首長と教育関係アクターに対するサーベイ調査結果から、誰が、どの政策形成段階で影響力を発揮しているかを分析した。その結果、これらの分野では教育アクター中心の政策形成が行われている一方で、政策課題によって教育アクター以外のどのアクターが影響力を発揮するかは異なることを明らかにした<sup>47</sup>。また、町レベルで、分割政府下における公立小中学校への通年制導入の政治過程を分析し、議会の議決権限が及ばない無予算の教育政策についても実際には議会の関与が行われており、首長と議会の関係が自治体内の政治過程を決定づける要因であったと結論付けた<sup>48</sup>。

さらに、独自政策を対象とした研究の流れとして政策波及研究を挙げることができる。伊藤修一郎は、自治体全体の動態を捉える「総体レベルの研究」と個々の自治体の政策過程と政策決定要因に着目する「個体レベルの研究」の双方からアプローチする動的相互依存モデルを提示した。動的相互依存モデルは、「内生条件への対応」、「相互参照」、「横並び競争」の3つのメカニズムからなり、不確実性の度合いに応じて、これらのメカニズムが単独或いは複合的に作動し、政策決定のあり方を決定づけるとする。通常、内生条件（社会経済要因と政治要因）が整った自治体が国に先んじて独自の政策を採用すると、不確実性の高い環境下では他の自治体は相互参照を行い、不確実性を減じた上で政策採用の追随を行う。一方で、国が介入することで、不確実性が低下し、早い者勝ちの「横並び競争」が生じる。このモデルでは、国の政策介入がなければ、内生条件と相互参照により政策採用の可否が決まり、国の介入があると、そうした要因が働かなくなり、横並び競争のみが強く作用することとなる。また、対立的政策では、地域社会における諸利益の配置や政治家のリーダーシップなど特定の内生条件が政策決定に強く作用する。伊藤は、1970年代以降、地方分権一括法前までの県レベルの新政策、独自政策を対象として、その策定や採用の要因を分析し、このモデルの

検証を行った。独自政策として、情報公開条例、環境基本条例、環境アセスメント制度及び福祉のまちづくり条例を取り上げ、その政策過程の分析を通して、国の介入がない情報公開条例や環境アセス制度では地域が置かれた社会経済環境や政治アクターの選好や勢力に応じ、自治体同士が相互参照し合いながら政策決定をおこなう「自治型の政策過程」が成立していることを確認した。また、国の介入が早くても、政策の性質が対立的な場合、政治家のリーダーシップが大きな影響を与えるなど、政治要因が自治体の政策決定の違いを生み出していることを示した<sup>49</sup>。こうした一連の研究成果は後の政策波及研究に多大な影響を与えた。

この他にも政治要因（革新知事）、行政的要因（財政）、波及要因が国際環境協力に及ぼす影響を統計的に分析した研究<sup>50</sup>や、滋賀県における農村系の独自事業を類型化し、内生条件、相互参照、横並び競争に加え、自治体内部局間競争、政策の長期にわたる継続、財政メカニズムの導入の観点から検討した研究<sup>51</sup>、動的相互依存モデルを援用し、一時保育や子ども医療費助成などの少子化対策の波及パターンや国の影響の有無を検証した研究<sup>52</sup>、市町村の上乗せ単独事業である乳幼児医療費助成事業を対象に、他の自治体が政策決定に影響を与えているかを検証した研究<sup>53</sup>、長野県独自の「市町村協力金方式」に着目し、30人規模学級編成事業に関する相互参照の実証分析をおこなった研究<sup>54</sup>などが、独自政策を対象とした波及研究のカテゴリーに属するものである。

以上見てきたように、独自政策の研究は、独自政策を対象として、その現状を紹介し或いは、一定の整理の下に類型化するもの、歴史的経緯や政策波及の状況を検証するもの、さらに、政策過程から政治アクターの影響を析出しようとするもの等様々なされてきている。しかし、独自政策そのものが、いかなる意味を持つかといった視点での考察は十分とは言えないため、こうした観点からの研究が必要であると思われる。

### 第 1.3 節 分析の視角と分析枠組み

#### 1.3.1 分析の視角 - 制度（二元代表制）への着目

先行研究で確認したように、近年は、二元代表制に基づく首長と議会の相互作用から自治体の政策決定を分析する研究が広く行われ、多くの研究成果が上げられている。国の影響が相対的に抑えられると考えられる自治体独自の政策を対象とする場合、より二元代表制の働きや政治アクターの影響力を確認し易いと考える。そこで、本研究では、二元代表制という「制度」に着目し、その中核を担う政治アクターである首長と議会の役割と影響力を確認したい。

以下では、まず、二元代表制において首長と議会の権限配置がどのように規定されているのか制度上の確認を行う。また、先行研究において両者の権限関係がどのように検討されてきたのかを整理する。その上で、本研究において二元代表制という制度に着目し、特に首長-

議会関係から政策過程を分析すべき理由を述べる。

### （１） 制度上の首長と議会の権限配置

二元代表制の基本的特徴は両者の権力の分割と抑制均衡とされており、地方自治法は異なる選挙制度で直接に住民から選出される首長および議会について、それぞれの権限等を定めている。まず、首長は、小選挙区制の下、直接住民から選出され、その任期は４年である。また、独任制の執行機関として当該自治体を代表するとともに多くの補助スタッフを抱えることで、合議制の議会に対してスピーディな意思決定が可能である。また、議案（条例案、予算案、人事案、事件案）提出権、規則制定権、予算調整権（予算提案権を独占）等を有し、首長の自治事務執行権は概括例示主義が採られ行政全般に及ぶとされる。さらに、再議権（議会の議決に疑義ある時に議会に差し戻すことができる。但し、議会が2/3の出席の下、その過半数で再議決した場合には議案は成立する）や、専決処分権限（議決の暇のない場合等に首長が議決を経ず議案を決定する権限）の他、議会の解散権（議会の不信任案が可決された場合の対抗措置に限定）を有する。

一方の地方議会は、大選挙区の下で首長とは別に直接選挙により選出され、任期は４年である。地方議会は国会が国権の最高機関であり、唯一の立法機関と位置付けられるのに対し、議事機関とされ、予算その他の議案を承認する権限を有する。その他に議案提案権、予算案の減額修正権を有する。さらに、行政事務の検査・監査・調査権、副知事等の人事同意権の他、首長に対する不信任議決権を有する（2/3の議員の出席で3/4の賛成が必要）。

### （２） 先行研究における両者の権限関係の検討

次に先行研究から両者の権限及び影響力関係についてどのようなことが言われてきたのかを整理する。先行研究においては、首長の再議権は事実上の拒否権にあたり、首長の専決処分は政令制定権に近く、それぞれ首長に対し非常に大きな権限を与えていると認識されている。そして、首長が予算調整権を有し、議会は実質的に修正権限だけが認められていることは「政策立案において首長が議会に対し圧倒的に優越している証拠」とする見方が示されている<sup>55</sup>。また、首長の事務執行権として予算作成・執行、決算作成、公文書保管など幅広く包括的な権限が制度化されている一方で、議会の議決権が制限列举主義で規定され限定されており、「一定の要件のもと再議権すら有する首長の権限とは格段の差がある」と認識されている<sup>56</sup>。さらに、議会の強い権限と捉え得る首長に対する不信任決議権でさえも、その要件は非常に厳しく制限されていることが指摘されている<sup>57</sup>。そして、特に権限配置に関しては、予算の提出権が首長に専属していることが最も重要な点であり、予算に関しては議会多数派も首長の選好の範囲内で、その選好を反映させられるに過ぎず、このことは首長への予算編成・提案権の専属こそが首長と議会の関係を強く規定しているという主張<sup>58</sup>につながっている。以上のように、首長は議会に対して「法制度上非常に優位な立場にあり続けている」という評価がなされている<sup>59</sup>。

他方、権限上、首長に対し劣る地方議会に対しては、そのセレモニー化への批判と存在意義への疑問が投げかけられるとともに<sup>60</sup>、地域権力研究では首長が圧倒的に強い影響力を有するアクターとされ、長らく首長優位論が一般的であった。しかし、その後、議会も事前調整段階で影響力を行使するなど一定の影響力を有しており、地方議会の影響力は決して小さくないとの主張がなされるようになった<sup>61</sup>。さらに、首長権限が強いと言っても承認権は議会が独占していることから、政策選択を知事の選好に近づけることが必ずしも保証されているわけではないとの指摘がなされている<sup>62</sup>。そして、事実上、議会と首長は互いに任免権を有しておらず、首長が予算の提案権を、議会が承認権を独占しているが故に、二代表制は両者ともに相手が望まない予算を強いることができない制度であり、代わって影響力を持つのが非制度的要因、すなわち知事-議会関係ということであると主張される<sup>63</sup>。

### (3) 「首長-議会関係」への着目

制度上の権限と先行研究に示された両者の権限関係の確認からは、制度上、首長権限は圧倒的でありながらも議会にも一定の影響力が認められること、さらに、両者の権限配置は、特に予算の編成提案権を首長が独占している点で首長に大きく傾いているが、予算承認権を議会が独占している点に着目すると、一概に首長優位と捉えることはできず、実は首長も拒否権を有する議会から大きな制約を受ける存在であると言えそうである。こうしたことを踏まえれば、制度を前提としつつも、事実上、自治体の政策決定にあたっては、非制度的要因である首長-議会関係に注目することが、より重要であるという主張は妥当なものである。特に、自治体の裁量に政策選択の判断が委ねられる独自政策を対象とする本研究においては、二代表制という制度を前提として「首長-議会関係」に着目して自治体の政策決定を分析することは有効であると考ええる。

#### 1.3.2 分析枠組み

これまで先行研究においては、首長-議会関係を両者の権限配置と政策選好により説明する分析枠組みが示されてきた。そこで、ここでは曾我謙悟と待鳥聡史による「部門間対立」と「政党間対立」と辻陽の「制度的権力」と「政治的権力」について紹介し、それらを参考に分析枠組みを検討する。そして、基本的に辻の分析枠組みを援用する。しかしながら、先行研究における首長-議会関係を規定する選好や政治的権力の捉え方については検討の余地があると考ええる。そこで、選好の捉え方及び首長の政治的権力を規定する要素について検討を加えるとともに、検討結果を加味した「制度的権力」と「政治的権力」からの分析枠組みを提示したい。

#### (1) 部門間対立と政党間対立

曾我謙悟と待鳥聡史は二代表制の下では、様々な首長-議会関係が成立するとし、「部門間対立」や異なる政策選好を持つ同士での「政党間対立」が生じ、政策選択に影響を及ぼす

モデルを示した<sup>64</sup>。彼らは、複数のアクターが政策を形成していく際、いかなる帰結が生じるかは、第1には誰が政策形成に参加するのか、そのアクターはいかなる政策を望んでいるのか、第2にアクターたちは政策形成においてどのような役割を果たすのか、誰が政策提案を行えるのか、誰が最終的な決定権を握るのかという2点により規定されるとした。そして、選挙制度が首長と議員の選出と政策選好を規定し、執政制度が第1と第2の両方を規定するとした。こうした整理の上で、首長と議員の関心の有無・選好の有無と、その権限配置から両者の棲み分けと対立が生じる政策分野を提示した（図1.1）。

- ①～③は、首長と議会は棲み分けが成立している政策分野
- ④は、部門対立はなく（同一政党であれば選好が一致）、党派対立のみが生じる政策分野
- ⑤は、首長は党派によらず選好は同一で、議会のみが党派によって選好が異なる政策分野
- ⑥は、議会は党派によらず選好は同一で、知事のみが党派により選好が異なる政策分野
- ⑦は、部門間対立のみが存在する政策分野（知事は党派によらず同じ選好を有し、議会も党派によらず選好は同じである）

図 1.1 首長と議会の関係パターン 「関心の有無」と「選好の有無」×権限配置

部門間棲み分け		首長の関心・利害・関与			
		なし・不可能	あ り		
議会の 関心・ 利害・ 関与	な し 不可能	類型 ①	類型 ③		
	あ り	類型 ②	部門間関係あり		首長：党派による選好の相違
					あ り      な し
			議会： 党派（会派） による選好 の相違	あ り	類型 ④      類型 ⑤
				な し	類型 ⑥      類型 ⑦

曾我・待鳥（2005、p. 50）に一部加筆

## （2） 制度的権力と政治的権力

一方、辻陽は大統領制研究における「権力の分立/統合」と「目的の分立/統合」概念を基に、「制度的権力」と「政治的権力」の概念を提示した。「制度的権力」とは、大統領と議会の法的権限と両者の兼ね合いによって確定される権力とされ、制度上、大統領が議会に対し、どの程度優越した立場にあるかを示す指標である。これに対し、「政治的権力」は、議会に占める大統領支持派の割合と、それら政党の党内規律の強さの双方を考慮に入れることによって計算される尺度とされる。議会における大統領支持派が多く、政党内規律が強い場合、大統領の「政治的権力」は大きくなり、逆に議会内の大統領支持派が少なく、党内規律が強い場合、大統領の「政治的権力」は小さくなる。そして、政党の党内規律が弱い場合、この

両者の中間に大統領の「政治的権力」があると見るのである。辻は、こうした大統領制に関する理論枠組みは、そのまま日本の首長と議会の関係を分析する際にも適用でき、首長が地方議会に対して有する「制度的権力」と「政治的権力」の兼ね合いから、立法部-執行部関係の行き詰まりの諸相や、政策決定に反映された両者の力関係を明らかにできると主張した<sup>65</sup>。

### （３） 制度的権力と政治的権力の概念の援用

首長-議会関係に関する２つの概念整理を確認した。両者とも先に確認した二代表制の特徴に基づく権限配置の下で首長-議会関係が、その関心と政策選好により規定されるという理念モデルと捉えることができ、本研究においても基本的にはこうした枠組みを援用したいと思う。しかしながら、実際の政策過程の分析にあたっては、課題もあると思われるため、次の項でそれらの検討を行う。

### （４） 選好の捉え方の検討

先行研究においては、小選挙区制により首長が選出され、議会議員は複数人を選ぶ大（中）選挙区から選出されるという選挙制度が、首長と議会議員の政策選好に影響を与えているとの考え方が広く受け入れられている。

曾我謙悟と待鳥聡史は、選挙制度や党派性の違いから首長と議会議員が異なる選好を有すると述べ、選好を住民全員に対し影響を与えるかどうかの「集合性—個別性の軸」（ex. 環境政策、一部産業への補助）と、いかなる利益をそこに反映させるのかという「配分の軸」

（ex. 福祉重視、開発重視）の２軸から捉える。その結果、首長は予算規模等、政策の基本的な方向性を示す集合財的政策に、議会は個別財的政策にと別々の選好を有するとするのである。そして、二代表制をとり、制度構造上、両者の多様な関係を許容する日本の地方政府においては、首長と議会双方の選好配置により政策選択は変化すると主張する。従って、権限配置に条件づけられながら、選好配置如何によって「知事の選好が反映される政策選択」、「議会の選好が反映される政策選択」、「どちらの選好も実現しない場合」など異なる結果が生じるとする<sup>66</sup>。そして、選好を把握する要素として、政党の違いと部門の違い（議会か首長かの立場の相違）を挙げる。柳至も両者の政策選好の差異は、それぞれの支持集団の違いから生じるとし、両者の支持集団の隔たりは選挙制度の違いや党派性の違いに求められるとし、選好が部門や党派性に帰するとしている<sup>67</sup>。

一方で、砂原庸介は、異なる選挙制度で選出される首長と議会は異なる選好を持ち、その実現を目指して政治的競争が行われるとし、特に部門間による選好の違いを強調する。すなわち、1990年代以降の財政制約が厳しい時代では、党派性モデルが想定するようなかたちでの各党派の選好の前提は置けないと批判。単純に保守系が歳出削減を志向し、革新系が歳出拡大を志向するとは言い難いとし、党派性に注目した分析では、政党が持つ政策への選好について強い前提が必要となる上に、日本の地方政府における首長と地方議会のよ

うに部門間で潜在的に存在しうる選好の違いを、十分に考慮することは難しいと主張する。その上で、首長と議会が有する「公益」の理解が異なるとし、首長は地域住民の利益として、地方政府の領域全体における組織化されない利益を想定しうるのに対し、議員は地域住民の利益として領域内に偏在する組織化された個別利益を強調しやすいと述べる。党派性でなく、選挙制度に注目する観点（部門間重視）から、例え、首長と地方議会において同じ政党が多数派を形成していたとしても、両者の間には潜在的に対立があり得ることを主張するのである。

以上、選好の捉え方について先行研究を確認した。しかし、選好概念も多様な捉え方が可能であると考ええる。そして、本研究では選好を「政治アクターが様々な要素を検討した結果有する政策判断の基となるもの」と捉える。様々な要素とは、もともとの思想信条や好み、周辺状況、自らにとって有利か不利かといったことも含まれる。このため、政治アクターの選好は一律なものではなく、また、状況に応じて変化し得るものと理解する。

こうした観点から先行研究を確認すると、これまでの選好把握については改善の余地があるように思われる。すなわち、曾我・待鳥が部門間の違いを考慮しつつも、より党派性に重きを置き、砂原は選挙制度を背景とした部門間の違いに重点を置いて論じているが、それぞれ、選好の捉え方が大雑把であるように感じる。現実の政治世界においては、個々の政策への選好は、党派性や部門で一律に決まるものではない。党派性や部門に基づく選好の捉え方は、理想的にはそのとおりであるが、一般的な傾向を表したものに過ぎず、より詳細に政策過程を分析する立場に立てば、政策ごと、時代ごとに、会派ごとに選好は異なることを意識すべきである。また、基礎自治体レベルの議会では国政の影響も間接的であり、政党名を冠さない会派も存在することから、党派性による選好把握にも限界がある。こうしたことから、選好を把握するに当たっては、ケースに応じで、できるだけ個別具体的に把握することが重要と考える。そうすることで政策決定への首長と議会の影響をより正確に捉えることができる。また、首長、議会ともに選好を一律に捉えるだけでなく、「選好の強弱」も考慮すべきである。多少の反対を押し切っても、どうしても実現したい強い政策選好なのか、ある程度環境が整えば、賛同しても良い程度の選好なのかによって政策実現へ向けた態度は変わってくるはずである。

では、選好を把握するに際しての基準をどう考えれば良いだろうか。明示的な選好は強く捉えられ、明示的でないものは、それほど選好が強くないと捉えられがちであるという指摘はあり得よう。しかし、選好は政治アクターの考え方であり、内面的なものであるため、明確な基準を示すことは困難であり、外部に発せられる情報から総合的に推測するしかないのが実情である。

本研究においては、先行研究での選好に関しての考え方を踏まえながらも、ケースに沿って首長と議会（会派）の選好を捉えるよう努める。具体的には、首長は所属政党や選挙における政党推薦状況、前職、著書や議会での発言等から、議員（会派）は所属政党、首長選での支持状況、議事録での発言や会派の性格等から選好を判断し把握する。そして、その強弱

にも注目する。例えば、ある政策決定を巡り、特定の会派が何度も繰り返し、政策化を求めていれば、それは強い選好を有していると考えることが可能であり、他方で、首長から提案があるまで全くアジェンダ化に向けた言動が無ければ、その会派は強い選好は有していないと判断できよう。各政治アクターの背景や属性とともに、できうる限りその政策に関連する言動から選好を把握することになる。こうした把握に対しては、客観性に欠ける、基準が不明確である等の批判が想定されるが、部門（首長か議会か）や党派により一律、機械的に選好を把握することに比して、具体的な情報を織り込んで、より現実にもった選好把握が可能となると考える。

（５） 首長の政治的権力を規定する要素の検討

次に首長の政治的権力を規定する要素を検討する。そのために、まず、議会の首長に対する影響力と政府形態との関係について確認し、さらに首長の政治的権力に影響を与える要素について検討を加える。

議会の影響力の非対称性と政府形態

政策決定において議会が持つ影響力は「非対称的」とされるが、それについては様々な観点から検討が加えられてきた。基本的に議会が影響力を行使するためには、首長に議会の選好を反映した議案を提出させねばならないが、そのために議会は人事同意権や首長選挙の支援、自治体職員との接触など様々な手段を用いてきた<sup>68</sup>。また、首長と議会の権限の非対称性から提案権そのものが非対称になることも指摘されてきた。首長が選好し議会が選好しない政策②は首長提案され、何らかの変化が期待されるが、議会が選好し首長が選好しない政策③は、そもそも提案すらされないという非対称性が存在するのである（図 1.2）。

図 1.2 首長と地方議会の選好関係（名取（2004）に一部加筆）

		首長の選好	
		実現したい	実現したくない
議会の選好	実現したい	① 実現される	③ 提案されない
	実現したくない	② 提案される	④ 実現されず

網掛部分が首長と議会の非対称性を示す

一方で、議会の首長支持の強さや、その影響力関係の捉え方については、議会の首長支持勢力の分布状況などから検討がなされてきた。

村松岐夫と伊藤光利は首長-議会関係を議会の影響力が顕在化しにくい「合意型」、予算・人事の否決という形で顕在化するか首長の選好が実現できないという形で実質的に首長の影響力が抑制される形で行使される「対立型」、影響力行使が静態的で、首長と議会は全面対立関係とならないが、強い協力と支持は受けられず、政策選択の幅が限定される「相乗り



型」を提示し、首長-議会関係で様々な影響力関係が想定されることを示した<sup>69</sup>。

また、名取良太は、連合政権理論から最小規模連合では首長が譲歩しやすく、過大規模連合では譲歩する必要性が低いことから、選挙における支援は、最小規模連合である場合に影響力の源泉となり、過大規模連合であると、その強さが低減すると指摘し選挙支援により議会が影響力を行使することと推薦規模により譲歩の度合いが規定されると述べている<sup>70</sup>。

光延忠彦は「首長を支持する議会内勢力が多数派か少数派か」という規模の軸と「二党制か多党制か」という議会レベルの選挙システムの軸によって、地方政府の首長-議会関係の4つの政府形態モデルを提示した<sup>71</sup>。「多数派・二党制モデル」は、議員選挙が小選挙区で、その結果として政党システムが二党制となるものである。そして、2党のうちの相対的多数党が支持する首長候補が勝利し、首長派が多数派になるものである。この時、政府形態は統一政府となり、政権は安定する。「多数派・多党制モデル」は、議員選挙が大（中）選挙区で、その結果としての政党システムが多党制となるモデルである。多党制下の首長派の形成には、首長派を構成する政党の政党規律や複数政党間での合意や協調が重要となり、安定した民主主義実現には不利となる。「少数派・二党制モデル」は、首長支持党派が議会内少数派かつ、議員選挙が小選挙区故に、政党システムが二党制となるモデルである。二党制政党システム下で、少数派が首長選挙で自らの候補を勝利させる場合で、政府形態は分割政府となり、極めて不安定な統治形態となる。「少数派・多党制モデル」は首長支持党派が議会内少数派かつ、議員選挙が大（中）選挙区の故に、政党システムが多党制となるモデルである。そして、多党制政党システム下で、少数派が首長選挙で自らの候補を勝利させる場合であるが、このモデルは、分割政府と二党制の組合せ以上に不安定になり、4つのモデル中、最も二元代表制を弱化させるコンビネーションであるとされる。少数の複数政党による首長派は、首長意思の達成を困難にさせ、政党間合意や協調で首長派の凝縮力を弱化させる要因になる。現実の日本の自治体選挙では、「多数派・多党制モデル」と「少数派・多党制モデル」のみが存在し、前者が統一政府を形成しつつも政党間協調が必要となり、後者は極めて不安定な分割政府形態となる。

以上から言えることは、首長と議会の影響力関係が非対称であること、一般的に首長の与党率で測られることの多い議会の首長への影響力は、首長-議会間関係により様々であることが確認できた。さらに、首長と議会それぞれが選挙制度に枠づけられたなかで選出される結果、議会の首長への支持とその分布から政府形態が決定づけられ、首長与党が過半数を占める連合でも、それが最小規模の方が議会多数派は首長から譲歩を引き出しやすいなど、政府形態（統一政府か分割政府か）と与党会派の数が議会の首長への影響力に関係するという事が確認できた。そこで、政策過程分析にあたっては、単に首長与党率ということではなく、こうした視点を分析に反映できるような枠組みが大切となる。

#### 議会の会派間関係と首長の選挙状況への着目

ここまで首長と議会の関係は、政府形態や与党会派の人数や会派構成などとも関係する

ことが確認されたが、ここでは、さらに、首長に対する支持の強さや反対の頑迷さを規定する要素について検討を加えたい。先行研究では首長支持勢力にしても反対勢力にしても、その強さは数＝首長与党の割合とともに、質＝政党（会派）規律と凝集性によることが指摘されている<sup>72</sup>。一方で、我が国の地方議会における会派の凝集性は、もともと極めて高いとされ、会派の凝集性は当然の前提として捉えるべきで特段の考慮は必要ないとの考えも示されている<sup>73</sup>。現実の地方議会において、個人の考え方と会派方針が異なる場合、議員は会派方針に沿って投票することが圧倒的に多く、この指摘は現実の地方議会の姿とも整合する。このため、本研究でも地方議会の会派の凝集性は等しく高いという解釈に立って話をすすめることとする。

では、凝集性以外の何に注目して議会の首長支持派の支持の強さや反対派の頑強さを判断すべきであろうか。本研究においては、議会の会派間関係、具体的には各地方議会における会派の数による議会の分散度に着目する。少数会派を含め、多数の会派が分立している議会ほど分散度が高く、逆に主だった国政政党の数と同程度以下の数で会派が構成されている議会は分散度が低いと解釈する。一般的には、分散度が高く多数会派が分立している議会は安定しない。特に与野党がはっきりせず流動的な議会は、議案ごとに賛否が分かれる等、そうした傾向が強い。逆に分散度が低く、一定の人数の塊をもった少ない会派数で構成される地方議会は安定した議会となりやすい。反対派についても、同じ5人であっても、一人会派が5つ反対派として存在するのと、5人の反対会派が1つ存在するのとでは反対する力が違ってくる。そして、これらの会派構成の在り方は、首長のあり方との関係で「首長-議会関係」に影響を与えると考える。首長あり方は、そのパーソナリティと首長選挙での被支持・被推薦状況、首長選挙の構図と勝利の仕方に規定される。例えば、自公会派と共産党会派の3つの会派しか存在しない構成の議会を想定する。そこで首長が過半数を優に超える自公会派の推薦で勝利した場合、当選後の首長は、分散度の低い議会で安定した与党体制に支えら、議会にグリップを効かせて行政運営にあたることができる。一方で、こうした状況下では首長は与党会派からの束縛も大きく、政策提案においても与党会派の政策選好を無視できなくなると考えられる。また、分散度の低い議会構成をとる自治体の首長選において、過半数を押さえている自民党と公明党が推薦する候補が、それ以外の会派が支援する非自民系候補に敗れた場合を想定すれば、選挙後の議会は過半数割れした与党体制を支持基盤とする分割政府が成立することとなる。こうした状況下でも首長支持会派が結束し、首長がその権限を活用して無所属系議員の支持を取り付けることができれば、それなりに安定した行政運営が可能かもしれない。さらに、オール与党体制の議会において、現職首長に勝利した無党派首長のケースを想定すると、分散度が低い議会であれば、議会の頑強な反対に会い行政運営が滞ることも考えられるが、分散したまとまりのない議会では、首長は民意を背景に、結束できずにバラバラの対応をする議会を乗り切っていくことができるかもしれない。この場合、首長は議会からの束縛から自由な立ち位置を確保でき、その選好をストレートに出しやすい可能性が高い。

以上のように、本研究では、会派数の多寡による議会の分散度と、首長選挙の推薦関係と首長選挙の構図と選挙結果とによって規定される首長の政治的立ち位置により首長-議会関係、すなわち首長の政治的権力は変化すると考えるものとする。

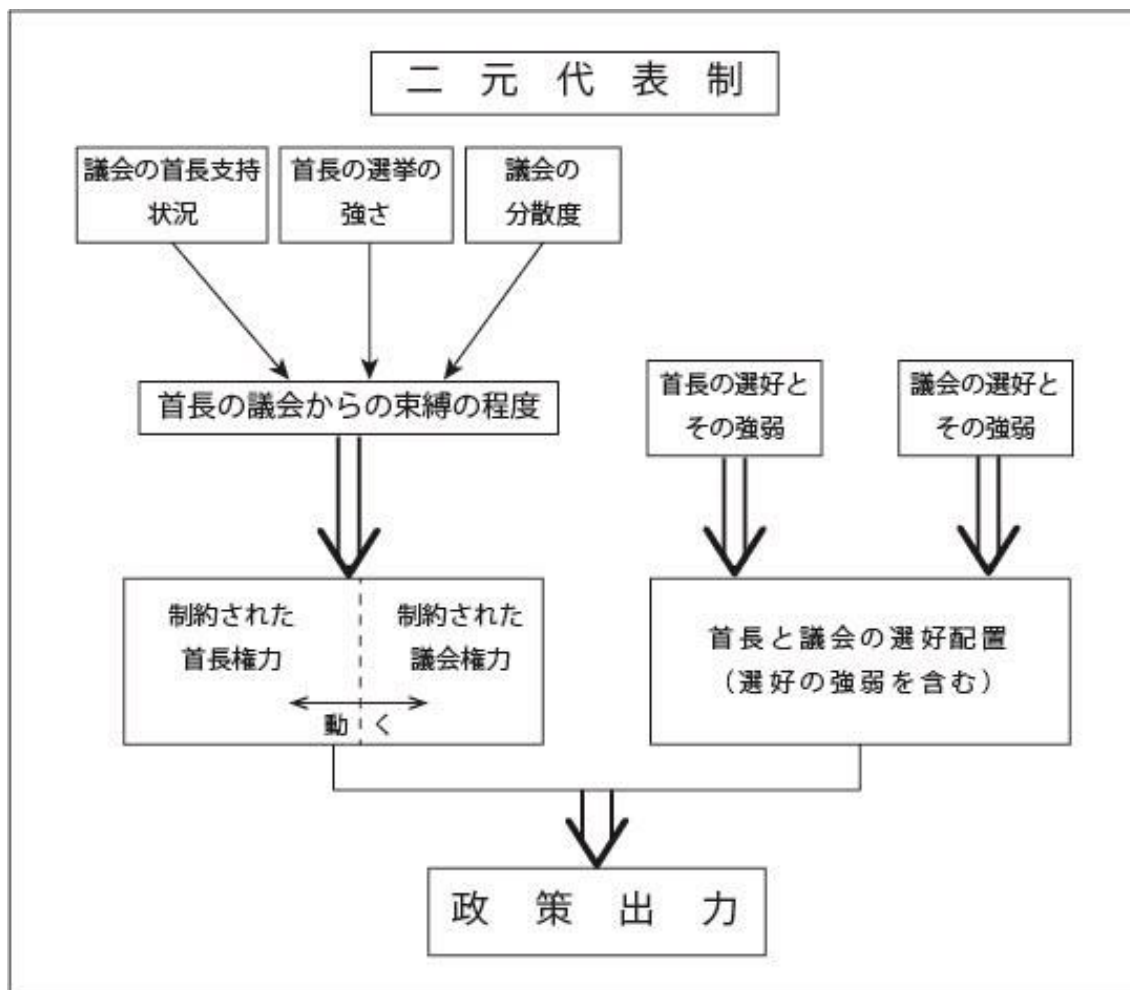
ところで、「選挙の強さ」や「議会の分散度」をどのように把握するのか、その判断基準は何かということが当然、問われることとなる。結論から述べると、明確な判断基準があるわけではなく、それぞれ相対的なものということになる。しかし、相対的とはいっても、何らかの基準は必要であり、本研究では、一応の目安を次のように考えることとする。すなわち、議会の分散度に関しては、自治体議会を構成する会派数を基に判断するが、主要な国政の政党数に対応する会派数からの乖離で、より会派数が少ない場合に、その議会の分散度は低いと判断する。一方で、自民党系会派が分裂して複数存在し、1人会派が複数存在するなど主要な国政の政党数より会派数が多い場合は、分散度が高い議会と判断する<sup>74</sup>。次に選挙の強弱であるが、これは、首長選挙で次点候補にダブルスコアに近い票差で勝利している場合、大勝と考える。さらに大きな票差であれば、圧勝と捉え選挙が強いと判断する。反対に次点と僅差で勝利した首長は選挙が強いと判断される。さらに、2期、3期と当選を重ね、その都度、安定的に次点に大きな差を付けて（ダブルスコア程度かそれ以上）で勝利している首長は選挙が強いと判断する。

このように、一応の目安を中心にそこからの乖離で「分散度の大小」や「選挙の強弱」を判断するが、これらは、あくまでも相対的なものである。本研究では「議会分散度」から議会を分類し、「首長の選挙の強さ」により首長をタイプ分けし、そうした視点を取り入れて首長-議会関係を考察するのであるが、こうした研究趣旨からは、これまで述べてきたような相対的な指標でも十分にその目的を達することは可能である。

## （6） 分析枠組み

これまでの検討から本論文では、自治体における独自政策の採用・導入の要因を二元代表制における「制度的権力」と「政治的権力」という概念に基づく理論枠組みを援用し分析をすすめる。すなわち、制度によって規定される「制度的権力」に枠づけられながら、「議会の首長支持状況」と「首長の選挙の強さ」、そして「議会の分散度」が「首長の議会からの束縛の程度」を規定し、それにより首長と議会の制度的権力の制約度合いが決まる。この首長と議会の制約された権力は、双方で取り合う関係となる。こうした両者の制約された制度的権力と「首長と議会の強弱を含めた選好配置」とによって政策出力が決まることとなる。イメージを示すと図 1.3 のようになる。

図 1.3 分析枠組み：二元代表制における政策決定モデル理念図



## 第 1.4 節 東京都内の区市における独自政策の概観

地方分権改革によって自治体独自の取組みは増えているのだろうか。また、東京都内の区市においては、いかなる独自政策が展開されているのであろうか。こうした疑問に答えるため、本節では東京都内における独自政策を区と市を対象に概観する。

### 1.4.1 独自政策の定義とその広がり

本研究では「法による委任や義務付けによらず、自治体自らの裁量により制度設計ができ、当該政策の採用・不採用、実施・不実施を自治体自らの判断で決定することができる政策」を独自政策と定義する。自治体の政策は、①法律等に基づき国の制度を国基準で実施するもの、②国基準よりも給付水準を高くするなどの上乘せや対象範囲を広げるなどの横出しをするもの、③国の制度にはないが、住民ニーズを反映して自治体単独のものとして実施する3つの場合が考えられる。こうした仕分けをした場合には②と③が独自政策の範疇に入ることになる。

これまでも、自治体は国の法令にのみに縛られて自治体運営をしてきたわけではなかった。地方分権改革進展以前も自治体は地域ニーズに応じた独自の取組みを行ってきた。しかるに分権改革の進展により、自治体自らの事務として取り扱う範囲は飛躍的に増大し、条例制定権は拡大した。さらに、補助金の一般財源化や起債発効要件の緩和などを通じ財源面の自由度も増大したことで、それまで以上に自治体が独自の取組みをする余地は広がったのである。その結果、自治体裁量による独自政策は増加し、広範な政策分野において独自の取組が行われるようになった<sup>75</sup>。これらの独自政策は都道府県レベルでも市町村レベルでも実施されており、都道府県と市町村が同じ分野で同様の独自政策を行っているのも散見される。とはいえ、都道府県と市町村は取り扱う事務も権限もそれぞれが対象とする区域も異なる。市町村は住民に一番身近な自治体であり、取り扱う事務は地域住民の生活に密着したものが中心となる。他方、都道府県は市町村を包含する自治体として、より広域的な行政課題への対応や市町村を支援することを通じて、必要な政策の実現を図ろうとする。このような違いを背景として、都道府県は、地域特性に応じた独自課税（森林環境税、水源税、宿泊税等）や環境対策（独自基準に基づく二酸化炭素排出規制や地球温暖化対策、独自の排出ガス規制等）等のように広域で取組むべき行政課題に対し独自の基準設定や規制、財政措置などを行い、また、自らの行政区域内において特定政策をレベルアップ或いは推進をするために財政面等での市町村への支援策を講じている。都道府県は、こうした支援を通じてニーズを有する市町村を後押しし政策誘導を図る。一方で市町村は、こうした都道府県の支援策を活用し政策のレベルアップを図る他、その事務権限に属するものについて、自らの判断で、より具体的なレベルでの独自政策を区市町村単独で実施している。

## 1.4.2 東京都内の区市における独自政策の概観

### 独自政策の把握方法 ― 独自条例の抽出と分類

独自政策は具体的な事務事業や計画、新たな条例や補助基準の設定等として具現化される。例えば、ある自治体が高齢者の健康増進を目的に外出支援策を採り、高齢者の外出を促すために独自の交通費補助を給付する場合、その為には条例等で外出支援補助の基準や手続きを定めることになる。このように独自政策はその根拠を何らかの形式で規定する。そして、実際に自治体の政策として統一的に確認できる代表的なものが条例である<sup>76</sup>。こうしたことから、東京都内の区市の条例を確認することで独自政策の把握に努める。具体的には東京都内の23特別区及び26市の全条例を対象とし、その条例名から判断し自治体独自の政策と思われるものを抽出することで東京都内の独自政策を概観する<sup>77</sup>。また、独自条例をその性質により分類し、東京都内の区と市においてどのような独自政策（条例）が実施されているのかを把握する<sup>78</sup>。

自治体が制定する条例の数は非常に多いが、独自政策という視点からは、その条例が法令の委任や義務付けによるものではないことが1つの分水嶺となる。しかし、国基準に上乘せ・横出しをする場合、外形的にこの点を判断することは困難でもある。情報公開条例や空家対策条例等、自治体の条例化が先行し後から法律が制定された分野もある<sup>79</sup>。さらに、自治体が法の規定を具体化するために条例制定する場合にも、自治体オリジナルの規定を付加する場合が多いのが実情である。こうしたことから、主として国制度にはない住民ニーズを反映した自治体単独で実施するものを中心として、政策的な条例と思われるものを取り上げた。また、法の規定があっても独自の規定を設けていることが多いと思われるものはピックアップするよう努めた。その上で、先行研究や実際の自治体での条例分類の考え方を参考に東京都内49自治体の条例を4つのカテゴリーに分類し、東京都内の独自政策の状況を確認した。

ここで、条例の分類について先行研究と実際の東京都の例を見ておきたい。松本英昭は条例を様々な観点から分類可能としている<sup>80</sup>。それによれば、条例は、大きく、形式的側面に着目した分類と内容に着目した分類ができる。形式的側面に着目した分類は、さらに制定形式、制定手続き、法令規定の有無による分類が可能で、内容に着目した分類では事務の種類、事務の性質、事務の目的、必要事務かどうかで分類が可能であるとする。本稿の趣旨からは法令の規定の有無及び、どのような分野・性質の政策において独自政策が多いか等を知ることがより重要であり、内容、特に事務の性質による分類を参考にする。

松本は事務の性質により条例を分類するに際し「住民の権利義務に関わるもの」と「住民の権利義務に関わらないもの」に大別できるとする。「住民の権利義務に関わらない条例」とは、内部的事項に関する条例であり、自治体の内部組織機構や事務処理等、名称や休日規定等の他、重要政策のプログラムに関して定める政策プログラム条例が該当する。この種の条例は、法令に根拠を有し、自治体共通のものが多い。一方の「住民の権利義務に関わる事

務に関する条例」は更に2分類される。1つは「住民の福祉を積極的に増進するための事務事業に関し定められる条例であり非権力的なもの」である。具体的には公営住宅や都市公園など公の施設の設置及び管理に関する条例や産業の育成・振興を図る条例、様々な分野の資金の貸付条例、医療費等の助成等の条例、各種支援条例など自治体の独自サービスの提供もこれにあたる。公の施設の場合以外は、必ずしも条例形式が求められる訳ではないが、議会審議という民主的手続きを経ることと住民に重要性をアピールし、アナウンスメント効果が期待されることから条例形式が採られることが多いという。もう1つは「住民の権利を制限し、自由を規制し、義務を課す権力的性質を有するもの」である。自治法第2条の必要的条例事項はこれに該当する。具体的には、監視、監督、検査等、営業等の規制、施設・設備等の規制、行為の規制、作為義務、賦課などを内容とするものである。

他方、東京都では、松本の分類に沿う形で条例を性質に応じて分類・例示している<sup>81</sup>。そこでは条例を ①「権利を制限し、自由を規制し、または義務を課する条例」、②「住民の福祉を積極的に増進するための事務事業に関する条例」、③ 内部的事項に関する条例、④ その他の条例と大きく4分類する。①の権利を制限し自由を規制する例としては監視・監督等の条例として、東京都建築安全条例、東京都食品安全条例が、施設や設備の規制の例として東京都港湾管理条例が、行為の規制の例として、公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例等が、作為義務や負担の賦課の例として、東京都税務条例、東京都環境影響評価条例が、法と一体となり基準となるものとして食品衛生法施行条例、旅館業法施行条例等が挙げられている。次に、②の住民の福祉を増進する事務事業に関する例としては、公の施設の設置及び管理に関する条例として、東京都住宅条例、東京都立学校設置条例、東京都立病院条例等が、給付に関する条例として東京都児童育成手当に関する条例、心身障害者の医療費の助成に関する条例が挙げられている。また、その他の事業に関する条例として東京都文化振興条例、東京都福祉のまちづくり条例、東京都震災対策条例、東京都名誉都民条例等が挙げられている。③の内部的事項に関する条例では、地方公共団体の基本的事項に関する条例として、東京都庁の位置を定める条例が、議会の組織・運営に関するものとして東京都議会委員会条例、東京都議会定例会の回数に関する条例等が、執行機関の組織に関するものとして、東京都の副知事の定数条例、東京都組織条例等が、給与等に関するものとして、職員の給与に関する条例、東京都職員定数条例、職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例等が、財務又は財政運営に関するものとして、東京都財政調整基金条例、東京都債権管理条例等が、その他事項に係るものとして特別区（市町村）における東京都の事務処理の特例に関する条例が挙げられている。さらに、④その他に属するものでは、住民の参加や行政情報に関するものとして、行政手続条例、情報公開条例、個人情報保護条例が、基本条例として東京都環境基本条例、東京都住宅基本条例、東京都男女平等参画基本条例が挙げられている。

以上、松本と東京都の条例分類の考え方を示した。これらを参考に都内49自治体の全条例から独自政策に該当すると思われるものを抽出、整理したのが、表1.1である。これは東

京都内の 23 特別区と 26 市の全条例から自治体独自の政策的なものと判断できる条例を抽出したものである。主として、東京都の分類をもとに、①権利制限、自由規制、義務賦課を内容とするもの、②住民の福祉を積極的に増進するためのもの、③内部事項に関するもの、④その他行政手続き、基本条例に該当するものに 4 分類している。



表 1.1 東京都内 49 自治体（区市）の独自条例分類表

NO. 1

分 野	① 権利制限、自由規制、義務賦課（条例名・制定年）
防 犯	八王子市暴走族追放条例（2003）、杉並区防犯カメラ設置及び利用に関する条例（2004）、千代田区公共の場所における客引き行為等の防止に関する条例（2014）、荒川区児童見守り条例、渋谷駅周辺地域の安全で安心な環境の確保に関する条例（2019）、新宿区危険ドラッグその他の危険薬物撲滅条例、荒川区良好な生活環境の確保に関する条例（2008）等
環境美化 生活環境	江東区みんなでまちをきれいにする条例（1997）、中央区歩きタバコ及びポイ捨てを無くす条例（2004）、羽村市捨て看板防止条例（2003）、豊島区不健全図書規制に関する条例（1995）、小金井市青少年の健全な育成環境を守る条例（1996）、国分寺市生活音等に係る隣人トラブルの防止及び調整に関する条例（2009）、八王子市サーチライト等の使用規制に関する条例（2004）、板橋区ペット火葬場等の設置等に関する条例（2009）、墨田区あき地の管理の適正化に関する条例（1970）、新宿区空き家等の適正管理に関する条例（2013）、八王子市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例（2001）、杉並区レジ袋有料化等の取組の推進に関する条例（2008）等
自然環境保全	新宿区みどりの条例（1990）、三鷹市緑と水の保全及び創出に関する条例（2000）、世田谷区国分寺崖線保全整備条例（2005）等
建築規制	千代田区中高層建築物の建築に係る紛争と予防と調整に関する条例（1979）、港区単身者向け共同住宅等の建築及び管理に関する条例（2004）、新宿区ワンルームマンション等の建築及び管理に関する条例（2003）、渋谷区ラブホテル建築規制条例（2011）、渋谷区マンスリーマンション等建築等規制条例（2006）、墨田区特別工業地区建築条例（2003）、墨田区文化・スポーツ地区建築条例（2017）、三鷹市特別商業活性化地区内における建築制限に関する条例（2004）、板橋区老朽建築物等対策条例（2016）等、世田谷区高齢者、障害者等が安全で安心して利用しやすい建築物に関する条例（2007） 等
住宅管理	墨田区コミュニティ住宅条例（1990）、板橋区良質なマンションの管理等の推進に関する条例（2017） 中野区物品の蓄積等による不良な生活環境の解消に関する条例（2017）等
都市景観	千代田区景観まちづくり条例（1998） 等
自転車	千代田区自転車等の放置防止及び自転車駐車場の整備に関する条例（2013）、台東区自転車安全利用促進条例（2015）等
違法駐車	世田谷区自動二輪車の違法駐車等の防止に関する条例（2006）、新宿区違法駐車等の防止に関する条例（1992）、台東区観光バスに関する条例（2017） 等
健 康	調布市受動喫煙防止条例（2019）、武蔵野市公害防止に関する条例（1971）、新宿区ダイオキシン類の発生抑制に関する条例（1999）、練馬区アスベスト飛散防止条例（2005）、小金井市雑排水の処理に関する条例（1971）等
動物愛護	世田谷区人と動物との調和のとれた共生に関する条例（2003）

分 野	② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの（条例名・制定年）
名誉・市民表彰	八王子市名誉市民条例(1951)、八王子市表彰条例(1956)等
地域活動等	品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例(2016)等
犯罪被害者支援	中野区犯罪被害者等支援条例(2020)等
防 災	墨田区住民防災組織の育成に関する条例(1976)、墨田区不燃建築物建築促進助成条例(1979)、江東区防災空地条例(1974)、文京区災害弔慰金の支給等に関する条例(1974)、国分寺市がけの崩壊による災害防止に関する融資条例(1977)等
こども 子育て支援	目黒区こども条例(2005)、武蔵野市子育て支援 0123 条例(1992)、墨田区いじめ防止対策推進条例(2014)等 八王子市乳幼児医療費助成条例(1991)、八王子市義務教育就学児医療費助成条例(2007)、千代田区こども医療費助成条例(1993)、千代田区高校生等医療費助成条例(2014)、千代田区ひとり親家庭等の医療費の助成に関する条例(1989)、江戸川区乳児養育手当の支給に関する条例(1969)、港区奨学資金に関する条例（1959）等
女 性	荒川区女性福祉資金貸付条例(1975)等
高齢者	台東区高齢者住宅条例(1997)、渋谷区シニア・いきいきコミュニティ条例(2015)、江戸川区熟年者激励手当条例(1972)、国立市高齢者入院見舞金に関する条例(2010)、中央区おとしより介護応援手当条例(2003)等
障害者	大田区障害者総合支援条例(2006)、中野区手話言語条例(2020)、品川区障害者住宅条例(2002)、日野市原子力爆弾被爆者の擁護に関する条例(1988)、新宿区ユニバーサルデザインまちづくり条例(2020)等
健康・公衆衛生	世田谷区健康づくり推進条例(2006)、千代田区歯と口腔の健康づくり推進条例(2012)、小金井市食育推進基本条例(2013)、豊島区がん対策推進条例(2010)、国分寺市人間ドック及び脳ドックの実施に関する条例(1990)等
リサイクル	江東区清掃リサイクル条例(1999)等
文化・スポーツ	港区文化芸術振興条例(2006)、中野区スポーツ推進条例(2016)等
まちづくり	港区まちづくり条例(2007)、台東区狭あい道路拡幅整備条例(2004)、大田区私道整備助成条例(1980)等
産業振興	新宿区産業振興基本条例(2011)、八王子市企業立地支援条例(2004)、日野市工業振興条例(2013)、文京区商店街の振興に進行に関する条例(2005)、武蔵村山市大規模小売店の立地に伴う市及び設置者の役割を定める条例(2005)、中央区応急小口資金貸付条例(1985)、羽村市農業近代化推進条例(1968)、福生市地酒で乾杯を推進する条例(2017)、東久留米市農業資金融資条例(1979)等
消費生活	台東区消費生活に関する条例(2017)、羽村市勤労者生活資金融資条例(1988)等

分 野	③ 内部的事項に関するもの（条例名・制定年）
政治倫理	八王子市政治倫理条例(2009)、新宿区議会議員政治倫理条例(2005)、多摩市長等政治倫理条例(2010)等
公益通報	板橋区職員の倫理の保持及び公益通報に関する条例(2020)、新宿区公益保護のための通報に関する条例(2006)
財務・契約	千代田区公契約条例(2014)、港区債権管理条例(2015)等
行政改革	足立区における公共サービス改革の推進に関する条例(2006)
学校施設	板橋区立学校施設開放条例(2015)
分 野	④ その他に関するもの（条例名・制定年）
自 治	新宿区自治基本条例(2010)、墨田区協治（ガバナンス）推進条例(2005)、品川区おもてなし条例(2016) 三鷹市における平和施策の推進に関する条例(2002)等
議 会	墨田区議会基本条例(2018)等
生活安全 防 災	千代田区暴力団排除条例（2012）新宿区民の安全・安心の推進に関する条例(2003)等 千代田区災害対策基本条例(2017)等
住 宅	千代田区住宅基本条例(1992)等
ダイバシティ	新宿区男女共同参画推進条例(2004)、障害のある人もない人も共に安心して暮らせる八王子づくり条例(2017)等
教育	中央区の教育環境に関する基本条例(1999)
環 境	千代田区地球温暖化対策条例(2007)、新宿区環境基本条例(1996)等
農 業	日野市農業基本条例(1998)
情報公開 個人情報保護	千代田区情報公開条例(2001)等 千代田区個人情報保護条例(1998)等
行政手続き	三鷹市パブリックコメント手続き条例(2006)、大田区オンブズマン条例(2000)等

## 独自政策の概観

東京都内の区市における独自政策（条例）を講学的な観点から性質に応じて分類を試みた。そこで、ここでは「東京都内 49 自治体（区市）の独自条例分類表」<sup>82</sup>に基づいて東京都内の区市の独自政策を概観する。その前に予め独自条例を分類評価することの限界に触れておかなければならない。自治体の条例は非常に多くのものがあり、同一名称のものであっても内容は微妙に、あるいは大きく異なる。分類にあたり、一部義務付け規定があるが全体としては基本的な取組方針や役割分担を規定した条例を「義務を課すもの」と捉えるか「基本条例」と捉えるかは、解釈の問題となる。さらに、政策によっては条例とともに法律が存在し、法律制定前の完全なる自主（独自）条例がある一方で、法律制定後の委任規定を受けた条例もある。委任規定を受けた条例であっても、新たな要素を追加して独自色を出しているものも少なくなく「独自条例かどうか」の判断は極めて困難である。しかしながら、以上を踏まえた上で、条例を切り口に、東京都内の独自政策の傾向や特徴を把握することがここでの趣旨である。こうしたことから、非常に雑駁であり、分類も適当でないとの指摘や批判も当然にあらうかと思うが、こうした手法でも大まかな傾向を掴むことは可能であり、本稿の趣旨である東京都の独自政策の概観をある程度示し得るものとする。

以上の前提のもと、東京都内の区市の独自政策についてどのようなことが言えるのだろうか。最初に全般の傾向を述べる。都内の人口規模が一定以上である区市は、経済活動が活発な大都市である東京に位置し、かつ、区域内に相当数の住民を擁しており、その結果として他の道府県の基礎自治体に比して自主財源が豊富で財政的に恵まれていることをまず指摘しておきたい。これら都内自治体は、地方分権改革で権限が委譲され条例制定権が拡大されるなかで、他自治体に比し、より一層、独自政策に取り組む余力を有していると考えることができる。例えば、東京都は子育て支援の観点から、乳幼児や義務教育期の児童生徒の医療費について国基準を超えた助成を行っているが、都内のほとんどの区や市はこれを活用するために条例制定をし、その財政力に応じる形で独自に更なる上乘せや横出しを行っている。このように財政力がある東京都は国レベル以上の行政サービスを独自に実施することが可能である。この為、東京都の政策を受けた形での区市の独自政策は多い。一方で、東京都の支援策とは無関係に区市が単独事業として展開する独自政策も多数確認できる。

次に幾つかの観点から確認する。1 点目は時期に関したものである。まず、1990 年代後半以降、東京都内の区市においては多種多様な独自条例が制定されてきた。90 年代以前の独自条例が名誉市民や表彰を規定した条例、災害弔慰金支給や各種融資などが中心であるのと比較すると、90 年代後半以降は様々な分野での政策的な独自条例の広がりを確認できる。そして、基礎自治体である区市のそれらの独自条例の多くが住民生活に密接に関連した課題対応型のものである。これらのことから東京都内の区市においては、地方分権改革の進展に伴い、住民生活に密着した行政課題解決に向け様々な政策分野で独自の政策を展開してきていると言えよう。

2 点目として、条例の性質別の傾向である。4 つの分類では、①の「権利制限、自由規制、

義務賦課」と②の「住民の福祉を積極的に増進するためのもの」で新規の条例制定が多く見られる。また、2000年代以降に④「その他 行政手続き、基本条例」の内、特に各種分野での基本条例の制定が増えているのを確認できる。一方で、③の「内部事項に関するもの」は政策的なものは少ない。以上から、地方分権改革が進展するなか、東京都内の区市が、独自の規制や義務付け、給付や新たな仕組みづくりなどに積極的に取り組んできたといえることができる。

3点目として、独自条例は全ての区市が制定する情報公開条例や暴力団排除条例、その多くが制定する「ポイ捨て禁止条例」、「産業振興条例」などがある一方で、限られた区市のみが制定する「ペット霊園規制条例」、「ホテル建築規制」、「暴走族追放条例」などがあり、条例により制定状況が異なることを指摘できる。そして、多くの区市が制定する条例は制定時期が一定期間に集中する傾向にある。これらのことは、都内の区や市が時々の社会状況や行政ニーズに対応し独自の政策化を図ってきた証左であるという見方もできる。一方で、区市が国の法律や都の支援制度創設に対応していった状況であるとも解釈できよう。さらに、「ペット霊園規制」、「ラブホテル建築規制」、「ごみ屋敷対応等」など、区市は地域固有の行政課題に独自の政策をつくり対応してきたという事ができるとともに、その独自政策の一部は、どれだけ政策効果が期待できるのか疑問符の付くものや一種の流行りが存在することも指摘できる。

4点目として、東京都内の区市は、そもそも相対的に財政力が強く、他の地域より上乗せ・横出し型の給付政策が多いと思われるが、都内においてさえも、各自治体の財政力の差により独自政策への取り組みが規定される面（例えば千代田区高校生医療費助成条例等）があることを指摘できる。

### 第 1.5 節 対象とする独自政策の抽出

本研究の目的は地方分権改革が進展し、自治体の権限と裁量が増す中での自治体の政策決定要因を特に自治体内部の首長と議会との関係に着目して明らかにすることである。そのために、自治体はその判断で政策導入の是非を決定できる独自政策を対象とした。また、そうした地方分権改革の果実を、特に財政面を中心に享受しやすい都市部の一定規模以上の自治体である東京都の区と市を対象とした。そこで、本節では東京都の区市において数多く実施されている独自政策の内、何を研究対象として取り上げるかを述べる。

区市が実施する独自政策においても、国や都の基準を上回って補助等をするものから、国や都が実施していないものについて一から制度設計し、新規に政策化を行うものまで様々である。しかし、本研究の目的である政策決定における首長と議会の影響力の検討という趣旨からは、政策化にあたってその動きが把握しやすいものである必要がある。こうした観点からは、国の基準に一部を上乗せし、あるいは横出しするようなレベルアップ政策よりも、未だ国が対応していない分野や自治体がオリジナルの制度設計を行う新規政策の方が研究

デザインとしては望ましいことになる。また、首長と議会の関係を見ていくに当たっては、首長については、その権限が及ばない行政委員会所管事項か否かが問題となる。一方で議会の影響力という観点からは、議会が公式な議決権を有する政策、議会が当該政策そのものに対する議決権は有さないが予算を伴う政策、議会が政策決定権も有さず予算も伴わない政策と大きくは分類することができる。議会の公式・直接の関与の程度で言えば、区市長部局の政策で議決権を有するもの、区市長部局の政策で議決権は有さないが予算を伴うもの、行政委員会所管の政策で予算を伴うもの、行政委員会所管の政策で予算を伴わないものの順となる。こうした首長や議会の影響力が及ぶレベルの他に独自政策の性格も考慮する必要がある。さらに、政策の及ぼす対象や範囲という観点から考えることも重要である。当該独自政策が誰を対象とするものであるのか、その影響する範囲が大きいのか小さいのか、また、その影響は、便益を与えるものなのか、負担を課すものなのか。そして、その影響は大きいのか小さいのかである。以上を念頭に、ここではロウイの政策分類に則って規制的政策、分配的政策、再分配的政策と捉え<sup>83</sup>対象を選択する。

まず、政策が影響を与える対象が限定され、かつ影響そのものは小さいものとして、福祉介護行政分野における分配政策と位置付けられる「介護支援ボランティア制度」を取り上げる。これは、首長部局の新規政策ながら条例化は不要で予算措置が必要なものである。次に、政策が影響を与える対象は広いものの、その影響そのものは大きくないものとして、防犯分野の規制政策と位置付けられる「防犯カメラ設置・運用条例」を取り上げる。これは新規に条例化されるものであり、議会の議決権が及ぶ政策である。さらに、財務・契約分野の規制政策である「公契約条例」を取り上げる。規制対象は限られるものの、その与える影響は大きいと考えられるもので議会の議決対象となる政策である。そして、教育行政分野における規制政策と位置付けることができる「学校選択制」である。多くの児童生徒、保護者に便益を与えるものであり、行政委員会が所管する予算を伴わない政策であり、議会の議決権は及ばない。最後に取り上げるのは、環境・廃棄物行政分野における負の分配政策と位置付けられる「家庭ごみ収集の有料化」である。これは、極めて多くの住民に対し多大な影響を与える政策であり、議会が条例を（廃棄物処理条例の一部改正）を議決し、かつ、予算措置を伴うものである。以上の5つの独自政策を対象として研究を進めて行く。

表 1.2 対象とする独自政策の概要

No. 1

	① 介護支援ボランティア制度	② 防犯カメラ設置・運用条例	③ 公契約条例
政策分野	福祉・介護	防 犯	財務・契約
政策の概要	・自治体が介護支援ボランティアを行った高齢者（原則65歳以上）に対し実績に応じ換金可能なポイントを付与	・国法による全国的規律が存在しない ・自主規制に委ねられている防犯カメラの設置・運用についてその基準を条例化	・当該自治体発注の公共事業に関し受託元請け企業に下請け労働者を含めた賃金最低基準を義務づける条例
政策の背景	・介護保険法改正による地域支援事業交付金活用が可能となり普及 ・高齢者の社会参加支援による介護予防効果と介護保険費用抑制を期しバイオア自治体（稲城市、千代田区）が提案	・公共・民間空間を問わない防犯カメラ設置急拡大によるルール化の要請 ・権利保全要請、日弁連意見書（2012）等	・労働団体の運動 ・全建総連の自治体首長や議会に対する公契約条例・法制定を求める意見書採択運動など
政策の与える影響とその範囲	<div> <div>+</div> <div>・ボランティア参加の被保険者に保険料減額効果（直接効果実感）</div> </div> <div> <div>—</div> <div>・他の被保険者は負担の肩代わり（意識されない程度） ・自治体にコストが発生</div> </div> <div> <div>他</div> <div>・一般住民にはほぼ無関係</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・住民はプライバシー確保が向上し安心感（効果を間接的に実感）</div> </div> <div> <div>—</div> <div>・設置者（行政、商店街等）は各種制約を受けコストが発生（直接実感）</div> </div> <div> <div>他</div> <div>・一般住民も広く、薄く関係</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・労働者は賃金保証が見込める（効果を直接的に実感）</div> </div> <div> <div>—</div> <div>・公共事業受託元請け業者にコスト発生（直接実感） ・自治体にコストが発生</div> </div> <div> <div>他</div> <div>・一般住民にはほぼ無関係</div> </div>
政策の性質	<div> <div>+</div> <div>・実質的な介護保険料減免 ・ボランティア参加者への分配政策 ・財源の一部に介護保険料が充てられる点に着目すると被保険者間の再分配政策</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・防犯カメラ設置者に対する規制政策</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・元請け業者に対する規制政策 ・元請け業者の負担で労働者の待遇改善を図る</div> </div>
首長と議会の権限	<div> <div>+</div> <div>・首長は自ら要綱対応し予算化 ・要綱対応であり議会の議決権なし ・議会の所要予算の議決権限はあり</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・首長は条例提案及び所要予算の提案権 ・議会は条例議決権及び関連予算の議決権</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・首長は条例提案権、必要経費の予算化 ・議会は条例の議決権、関連予算議決権</div> </div>
政策選択の状況	<div> <div>+</div> <div>・稲城市が特区制度で提案 ・2007年厚労省が介護予防事業として交付金活用が出来る旨通達後に普及 ・稲城市が全国初（2007年） ・実施は397自治体（2017年度） ・最初の自治体から5年間で10倍に ・都内では31/49区市が何らかのボランティアポイント制度を実施、内25区市が介護保険財源を活用（2018年時点）</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・2004年杉並区条例が全国初。後続自治体のモデルに ・2014年現在、12都道府県、8市、5区以上で「防犯カメラの情報管理に関するガイドライン」的な条例・規則がつくられている ・都内3区、7市が条例化（2015年現在） ・準備中の都内自治体も複数在り</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・2009年の千葉県野田市条例が全国初 ・理念条例含め全国27自治体が条例化（2016年現在） ・県レベルの条例は少数（奈良県） ・都内では7自治体が条例化（2016年現在） ・他に準備中のところも ・要綱対応自治体も</div> </div>
想定されるアクター	<div> <div>+</div> <div>・厚生労働省 ・介護保険被保険者（団体） ・自治体（首長、福祉部署） ・自治体議会</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・警察（警察庁） ・人権団体、オンブズマン、弁護士会等 ・住民（団体） ・商店街振興会等設置民間団体 ・防犯協会等 防犯団体 ・自治体当局（首長、防犯部署） ・自治体議会</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・厚生労働省 ・労働団体（連合、全建総連、自治労） ・事業者団体（建設業協会等） ・自治体当局（首長、契約・建設部署） ・自治体議会</div> </div>
その他	<div> <div>+</div> <div>・鳥取や群馬は県が先導 ・首長選挙公約（鳥取県、新宿区） ・公明党が各地方議会で推進運動 ・自治体により参加対象、限度額に差</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・豊田市（2013年制定）は所管警察からの要望を受け条例化（当初は要綱対応を想定） ・補助活用の設置促進と一体実施が多い</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・東高西低、 ・尼崎市、川崎市、札幌各市は議会で否決</div> </div>
都内区市の状況	<div> <div>+</div> <div>・2007 稲城市、千代田区 ・2008 品川区、世田谷区、足立区 八王子市、武蔵村山市 豊島区 ・2009 日野市、新宿区、葛飾区 清瀬市、町田市、墨田区 江戸川区、杉並区 ・2011 荒川区、東大和市 ・2012 福生市 ・2013 大田区、あきる野市 ・2014 多摩市 ・2015 目黒区、北区 ・2016 西東京市 ・2017 小平市 ・2018 武蔵野市</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・2004 杉並区（全国初） ・2005 立川市 ・2006 三鷹市 ・2009 世田谷区 ・2011 福生市 ・2013 荒川区、狛江市 ・2015 日野市、国分寺市、小金井市 清瀬市</div> </div>	<div> <div>+</div> <div>・2010 江戸川区公共調達条例(理念型) ・2011 多摩市公契約条例 ・2012 国分寺市公契約条例 渋谷区公契約条例 ・2013 足立区公契約条例 ・2014 千代田区公契約条例 世田谷区公契約条例（理念型）  ※要綱対応 日野市、小平市、新宿区、杉並区等</div> </div>

	④ 学校選択制	⑤ 家庭ごみ収集の有料化
政策分野	教 育	環境・廃棄物
政策の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村教育委員会が保護者の意向を踏まえ就学する学校を指定する</li> <li>・学校間での競争環境をつくり出すことで公教育の質を高める目的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭ごみ収集を有料化する政策（指定有料ゴミ袋利用による従量制）</li> <li>・リサイクル等他の取組みと合わせ減量化を目的に実施</li> <li>・概ね20～30%の減量化が実現</li> </ul>
政策の背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公教育への危機感</li> <li>・教育自由化への要請（行政改革委員会、教育改革国民会議、総合規制改革会議）</li> <li>・2003年の学校教育法施行令改正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・最終処分場逼迫や環境意識高揚を受け、ごみ減量化の有効策として浮上</li> <li>・北海道伊達市が全国初1990年代初</li> <li>・1992年全国市長会が有料化推進提言</li> <li>・厚生省（1994当時）が減量効果を期待できるとして有料化示唆を提言</li> </ul>
政策の与える影響とその範囲	<p>+</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・保護者・児童生徒は選択枝が拡大（効果を直接実感）</li> <li>・政策を推進する首長に改革イメージ</li> </ul> <p>－</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育現場（学校長等）にコストが発生（直接的で大きい）</li> <li>・選択制の結果、児童・生徒が大幅に減る地域にマイナス効果</li> </ul> <p>他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもを持つ世帯に広く影響</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体はごみ減量化を実現、他に手数料収入による新たな財源獲得</li> <li>・住民は負担増（全ての世帯が日常的に負担を意識）</li> <li>・広く住民全体に影響</li> </ul>
政策の性質	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ゲームのルールを変更し広い範囲の社会集団に影響を与える制度改変・規制政策</li> <li>・首長は低コストで改革イメージをアピールし得る</li> <li>・首長や教育長の強い意向を反映</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実質的な増税</li> <li>・ごみ排出料に応じた手数料負担は一般財源となり様々な政策の財源に</li> <li>・負の分配政策</li> </ul>
首長と議会の権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首長は関連予算計上の権限のみ</li> <li>・議会は関連予算議決権</li> <li>・政策決定権は教育委員会に ※実質、無予算政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首長は条例改正と関連予算の提案権</li> <li>・議会は条例と予算の議決権</li> </ul>
政策選択の状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1998年三重県紀宝町が全国初</li> <li>・その後2000年代に全国的に普及</li> <li>・2002～2009年に採用自治体が急増</li> <li>・2010年代には伸びは頭打ち、制度廃止・見直す自治体が出現</li> <li>・都内では1923区、1126市が選択制を採用（2019年度末）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・90年以降有効策として急浮上</li> <li>・92年時点で636市町村（19%）が実施</li> <li>・当初は小規模自治体に限定されるが、野田市（95年12万人）ひたちなか市（95年15万人）、北九州市（98年100万人）と大中の都市へも拡大</li> <li>・1088自治体が実施（2014年）実施率62.5%</li> <li>・都内25市が実施も区部未実施（2019年）</li> </ul>
想定されるアクター	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文科省</li> <li>・市区教育委員会・教育長、学校長</li> <li>・教職員組合</li> <li>・PTA（保護者）</li> <li>・自治体当局（首長、学務課）</li> <li>・自治体議会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民（団体、町会等）</li> <li>・環境団体</li> <li>・自治体（首長、清掃担当部局）</li> <li>・自治体議会</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保護者は支持</li> <li>・反対派は学校間格差拡大を強調</li> <li>・範囲縮小や制度廃止する自治体も</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京都市長会『多摩地域におけるごみゼロ社会をめざして』（2001）で2003年度までに多摩全市での有料化実施を提案</li> </ul>
都内状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2000 品川区（都内初）</li> <li>・2001 豊島区、日野市</li> <li>・2002 墨田区、江東区、足立区、杉並区（2016年度廃止予定）</li> <li>・2003 千代田区、港区、文京区</li> <li>・2003 目黒区、葛飾区、江戸川区、荒川区（2014～見直し）</li> <li>・台東区、立川市、国分寺市</li> <li>・西東京市、多摩市（2015年度に廃止）</li> <li>・2004 中央区、新宿区、渋谷区、板橋区（2013年から見直し）</li> <li>・八王子市、町田市（2013年度から見直し）、清瀬市</li> <li>・2005 練馬区、武蔵村山市</li> <li>・2007 調布市</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1998 青梅市</li> <li>・2000 日野市</li> <li>・2001 清瀬市</li> <li>・2002 昭島市、福生市、羽村市、東村山市</li> <li>・2004 稲城市、あきる野市</li> <li>・八王子市、武蔵野市、調布市</li> <li>・2005 町田市、小金井市、狛江市</li> <li>・2008 多摩市、西東京市</li> <li>・2009 三鷹市</li> <li>・2010 府中市</li> <li>・2013 国分寺市、立川市</li> <li>・2014 東大和市</li> <li>・2017 国立市、東久留米市</li> <li>・2019 小平市</li> </ul> <p>※ 2019年度末現在、未実施は武蔵村山市と23区</p>



## 第 1.6 節 自治体独自政策アンケート調査の概要と分析結果

### 1.6.1 アンケート調査の概要

首長や議会といった政治アクターの影響力について、彼らに日常的に接触する行政職員はどのように受け止めているのかを予め知っておくことは、事例研究を進めるにあたっての視点や見込みを立てる上で有効なことである。そこで、事例研究に先立って、本研究が対象とする独自政策に関して自治体を抽出しアンケート調査を実施した。ここでは筆者が 2016 年 8 月に実施した「自治体独自政策の取組みについてのアンケート調査」<sup>84</sup>の概要及び分析結果を示す。

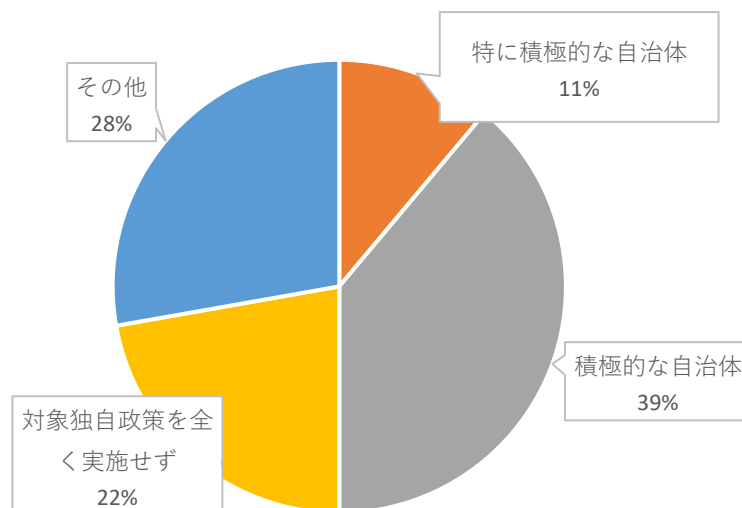
アンケートは、東京都内の区市の内、独自政策への取組み状況を踏まえて選定した 18 自治体（10 区、8 市）に対して実施した。それぞれの自治体独自政策について、条例制定（政策実施）の有無、「無」の場合、その理由を質問し、条例制定（政策実施）の場合は、切っ掛け、手続き、議案等の修正の有無、政策過程の各段階で影響を及ぼしたと思うアクターを担当課長あてに質問した。併せて、企画担当課長に自治体文化について、新規政策や情報への敏感さ、職員の勉強会参加状況、上級団体の情報入手への姿勢、政策形成能力の自己評価、新規政策への対応姿勢を確認し、全対象自治体から回答を得た。

### 1.6.2 アンケート調査の分析結果

ここでは本稿で取り上げる 5 つの政策についてアンケートの結果概要と分析結果を示す。

#### （1）アンケート対象自治体の選定

図 1.4 アンケート対象自治体の独自政策への取組み状況



対象自治体の選定は、当該6政策を全く実施していない自治体(2015年当時の4自治体)、特に独自政策に積極的な自治体(6政策中、5つまでを実施している自治体)、独自政策に積極的な自治体(6政策中、3つ以上を実施している自治体)、この他に都内初の学校選択制を導入した自治体、全国で初めて介護支援ボランティア制度を実施した自治体、さらに、ペット霊園規制条例を制定していた自治体にゴミ収集有料化を実施する1自治体を追加し計18自治体をアンケート調査対象とした。

## (2) 介護支援ボランティア制度

図 1.5 介護支援ボランティア制度導入状況（調査対象18自治体）

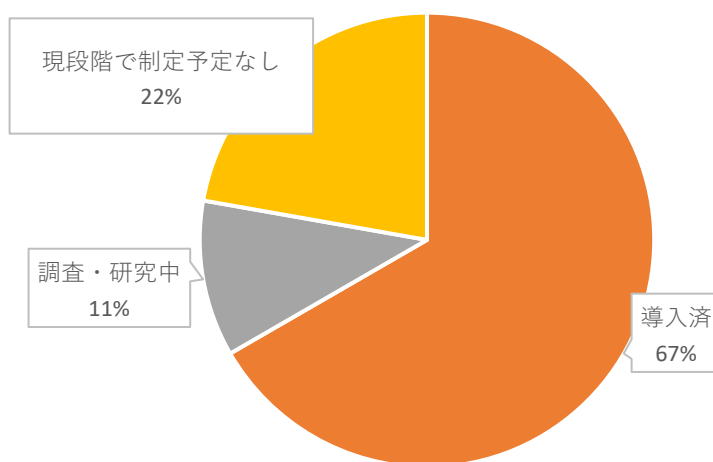


図 1.6 介護支援ボランティア制度 切っ掛け（12自治体、複数回答）

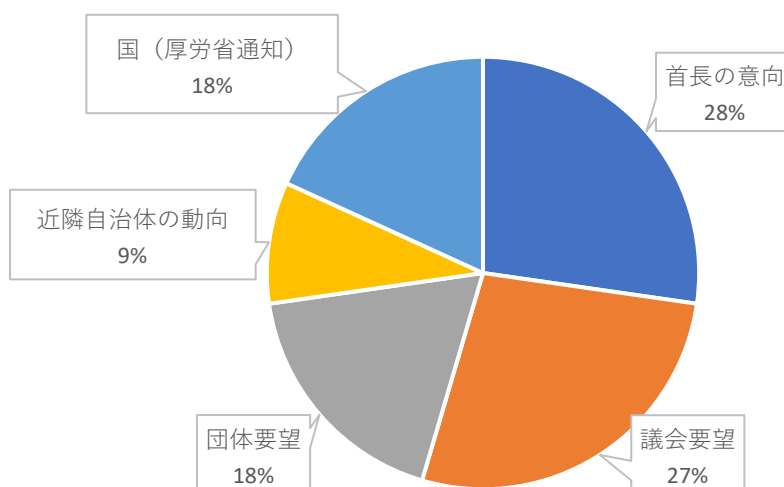
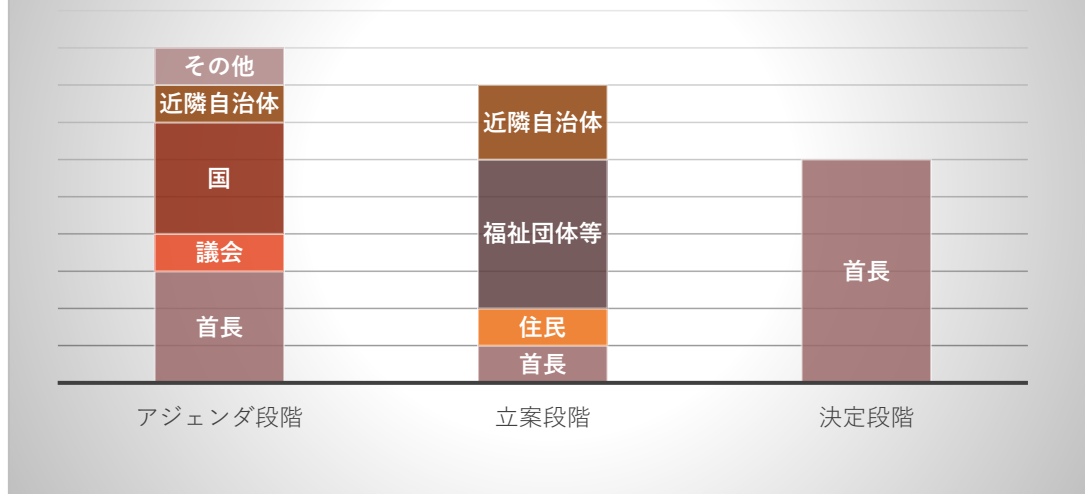


図 1.7 介護支援ボランティア制度 影響を与えた者



アンケート調査からも介護支援ボランティア制度は地域支援事業交付金の活用が可能となった 2007 年以降、急速に普及していることを確認できる。導入済み自治体は 12/18 区市で、他に 2 自治体も調査研究中、4 自治体が現段階で導入する予定なしとの回答であった。

当該政策を実施している自治体の多くが 2008 年からの短期間のうちに制度導入を行っていた。「制度導入の切っ掛け」を問う質問に対しては、「首長の意向・指示」や「議会要望」という回答が多く、他に「議会質問を切っ掛け」と回答したところもある。また、国の地域支援事業が活用可能になったことを挙げたところも複数ある。これは、先進自治体が道を開き、国のお墨付きを得て財源活用ができるようになったことで、近隣自治体の様子を見ながら首長や議会が採用を促し、行政もそれに応え易い環境が整ったことの表れとも考えられる。

制度導入の判断自体は議決事項ではなく、議会は間接的に介護保険特別会計の予算案審議で関わるものであり、導入手続きは担当課が調査研究を経て要綱案を作成（いくつかの自治体は内部検討会を設ける）するというプロセスである。また、「制度導入に影響を与えた者」を問う質問に対しては、アジェンダ設定段階において国と首長を挙げるところが各 3 自治体あり、議会をあげるところもあった。「国」との回答は財源措置などで自治体の制度実施のハードルが下がり、背中を押されたということであろう。一方で「首長」や「議会」との回答は、この制度の導入にあたり政治アクターが当該自治体の政策課題として設定したという認識が担当職員間に一定程度あるということである。

さらに、「立案段階で影響を与えた者」を問う質問に対する回答では、福祉団体等、地域包括センターと近隣自治体という答えが目立った。これは事業委託先である社協や地域包括センターとの調整を物語っている。住民という答えは 1 自治体のみであり、制度設計にあまり住民は関りを持っていなかったのだろうか。近隣自治体との回答は、近隣自治体の状況

を参考に制度設計に当たったということであろう。

制度について「調査・研究中」と回答した自治体では、他事業との整理や事業展開の在り方など当該制度の導入を前提として具体的な検討が行われていた。他方「現段階で導入する予定なし」と回答した自治体（4団体）は、既に類似の事業を実施していることを理由としている。単独事業等で何らかのボランティアポイント制度を展開している為と思われる。

### （３）防犯カメラ設置・運用条例

図 1.8 防犯カメラ設置・運用条例制定状況（調査対象18自治体）

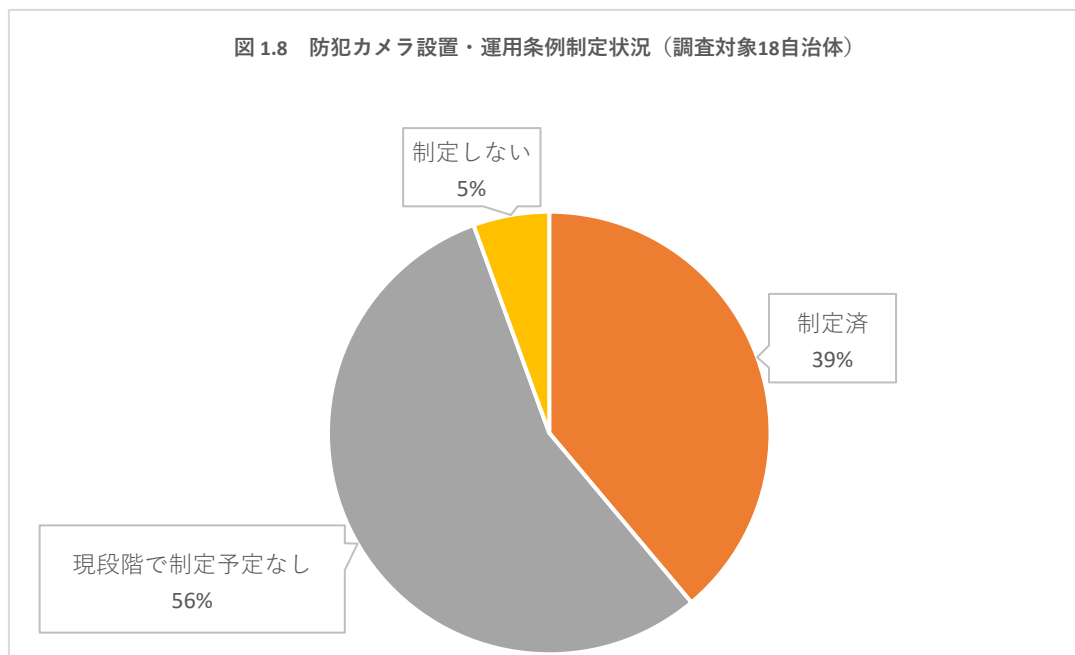


図 1.9 防犯カメラ設置・運用条例 切っ掛け（7自治体、複数回答）

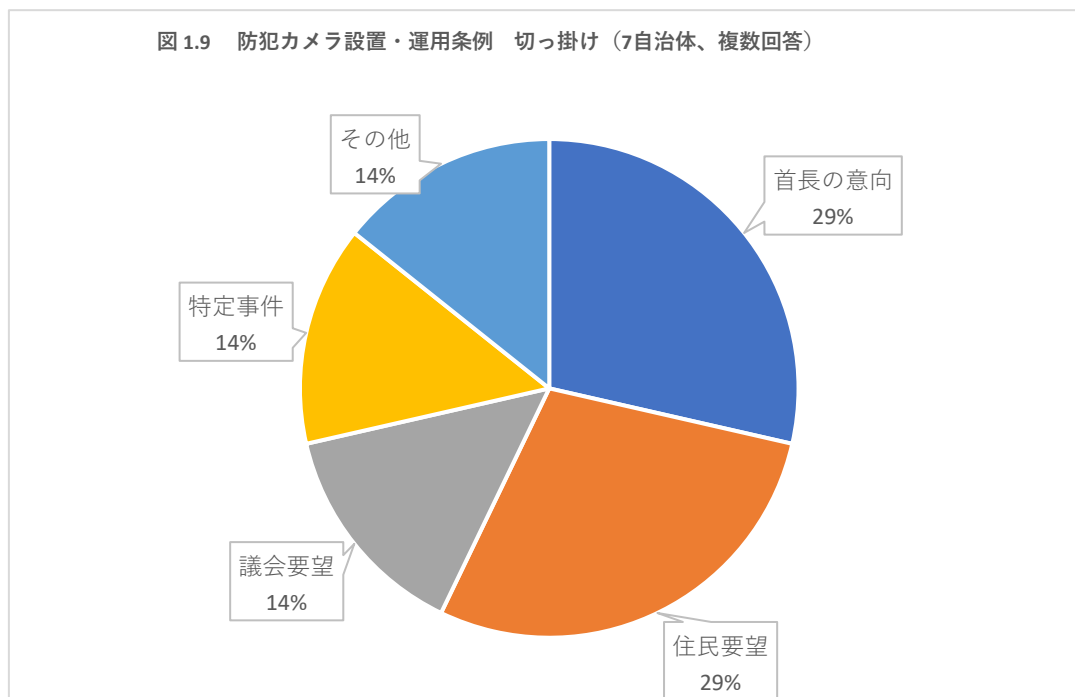
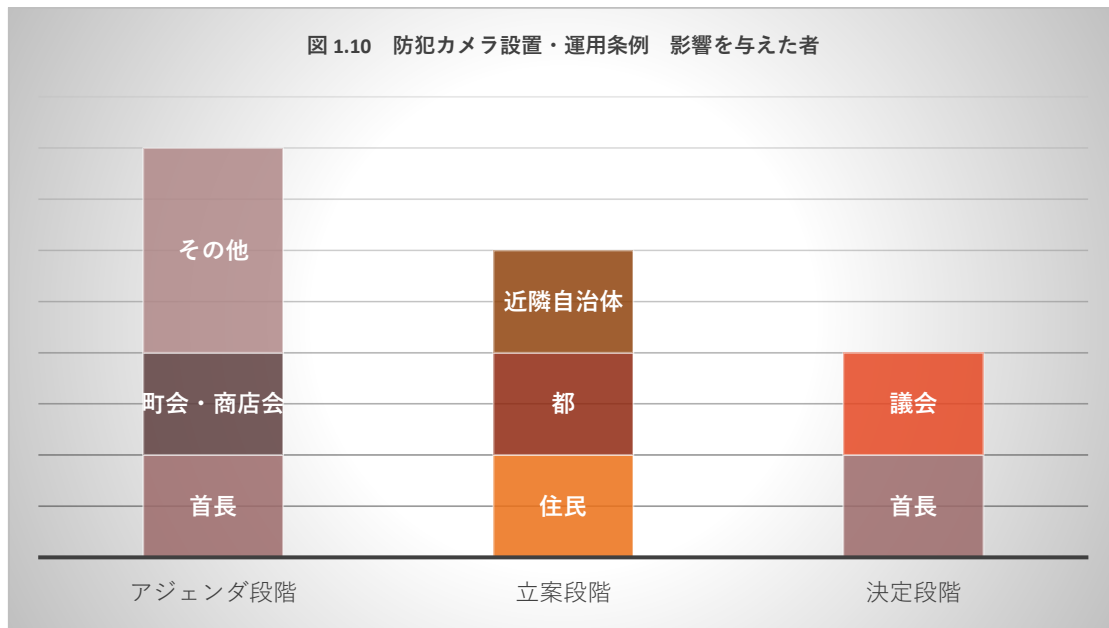


図 1.10 防犯カメラ設置・運用条例 影響を与えた者



調査対象の18自治体中、7自治体が条例を制定済みであり、「現段階で制定予定なし」が10、「制定しない」は1自治体のみであった。なお、「調査研究中」と回答した自治体が無いのは特徴的であり、条例を制定しているか、または、要綱で対応しているか何らかのルール化が図られていた。

既に条例を制定している7自治体では、条例制定の切っ掛けを問う質問（複数回答可）に対しては、「首長の意向」（2自治体）、「議会要望」（1自治体）、「住民要望」（2自治体）、「特定事件－池田小事件－」（1自治体）、「その他」（1自治体）という回答であった。首長や議会のほか、住民からの要望というの大きな要因であるようである。また、「特定事件」という答えも特徴的である。このことから、住民の声を受けて、あるいは政治アクターが問題を認識して政策課題として俎上に載せる流れが想定される。カメラ設置による防犯対策に主たる視点が置かれ、その環境整備のための付随物として条例が出てくるのか、プライバシー等個人情報保護の視点到重点が置かれ提起されたのかの違いがありそうである。次に、制定手続きとしては、担当課による調査研究を経て庁内検討会を設置する（しない場合もあり）、あるいは専門家による検討組織が置かれるところもある。その上で、個人情報保護審議会等への諮問や弁護士と相談するなどしているのは、カメラ設置者への規制と個人のプライバシー権の取り扱いにかかわる分野であり、専門的な知見と慎重な手続きが求められるためであると考えられる。また、条例素案はパブリックコメントが実施されている。さらに、審査の過程では、素案段階あるいは、素案・議案段階ともに修正等が行われており、この点、公契約条例とは様相が異なる点である。条例制定に影響を与えた者を問う質問に対しては、アジェンダ設定局面で「首長」、「町会・商店会」が、立案局面で「住民」、「近隣自治体」、「都」、決定局面では「議会」、「首長」が挙げられている。「町会・商店会」や「住民」が政策化に影響を与える重要なアクターであることが窺える。

次に「現段階で制定予定なし」と回答した10自治体中、9自治体では要綱を制定しており、条例制定しない理由も「既に要綱で対応している」ためとしている。誰を対象にし、いかな

る内容かによっても、政策手法に違いがでてくると考えられる。また、「安全安心は地域による見守り、防犯活動が基本」として防犯カメラ設置そのものに消極的であるが故に条例必要なしのとの考えの自治体もある。さらに、「制定しない」（今後とも条例化しない）と回答した自治体は、既に要綱対応していることを理由としている。

#### （４）公契約条例

図 1.11 公契約条例制定状況（調査対象18自治体）

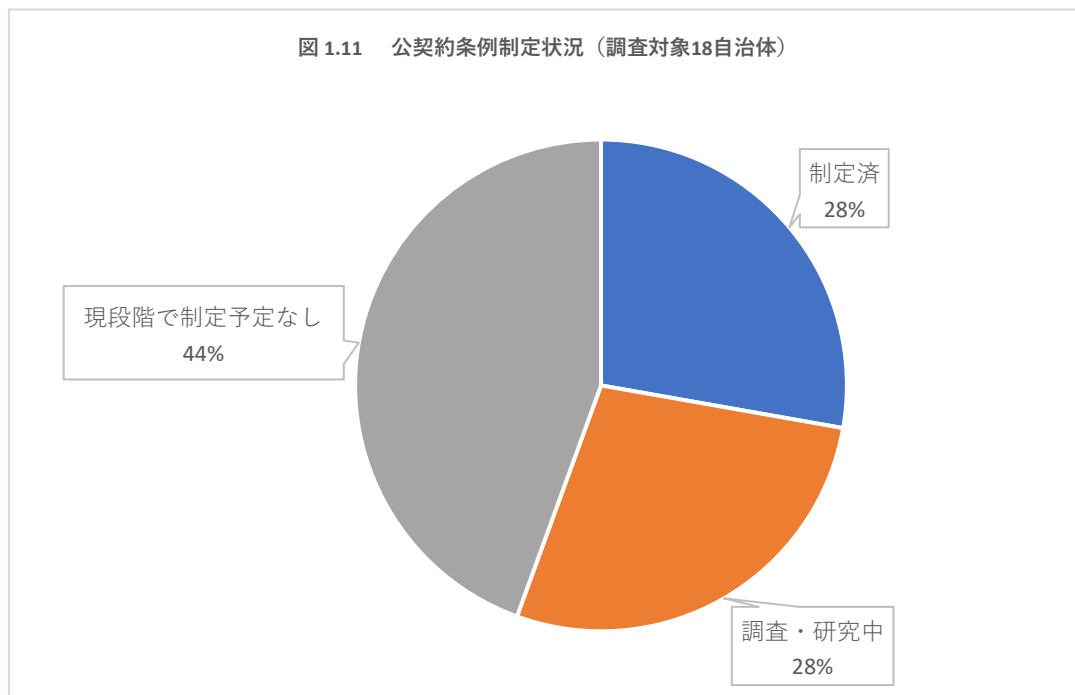


図 1.12 公契約条例制定 切っ掛け（5自治体、複数回答）

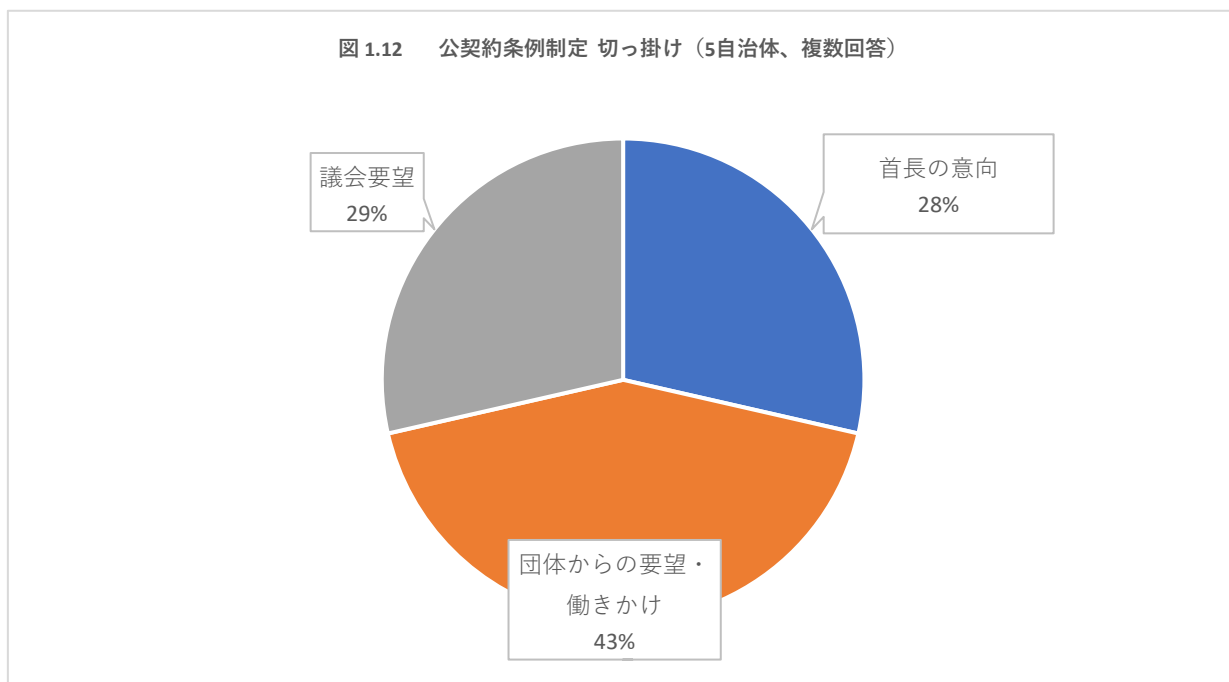
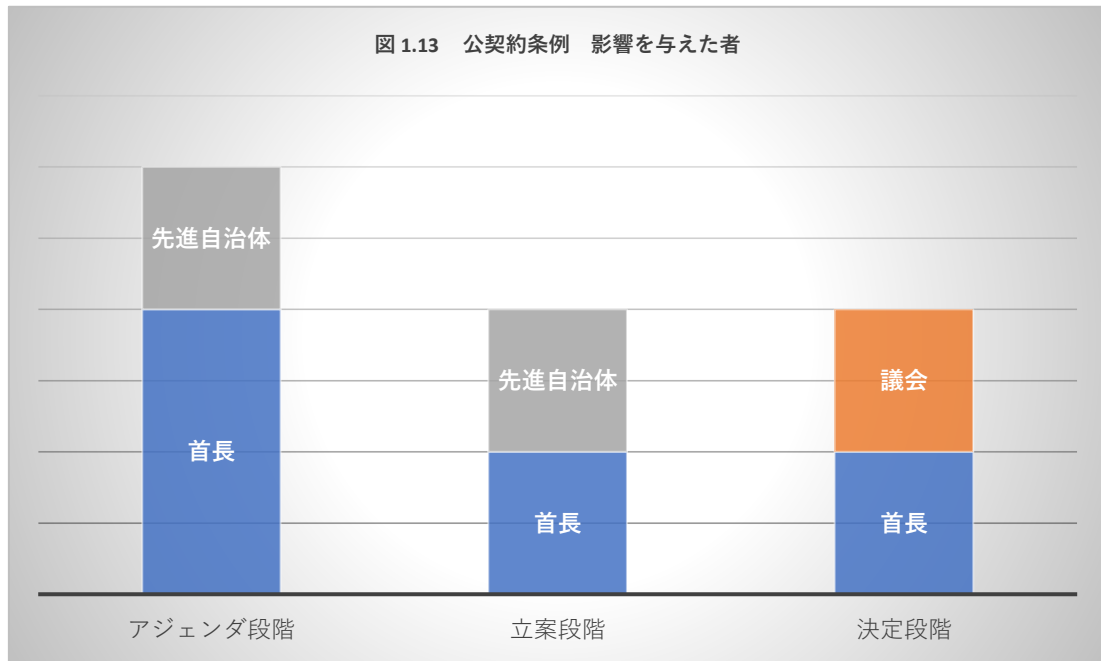


図 1.13 公契約条例 影響を与えた者



公契約条例を制定済みが5自治体、調査研究が5自治体、現段階で制定の予定なしとするのが8自治体という結果であった。条例制定の切っ掛けを問う質問に対しての回答は、選挙戦での首長公約など「首長の意向」（2自治体）のほか、議会要望（2自治体）、団体要望（3自治体）などであった。このように労働関係団体からの要望や、それを受けての政治アクターのアクションが契機となり条例化が図られたことが推察される結果であった。また、議案の修正等の有無を問う設問に対しては、「議案段階での微調整」（1自治体）や「素案段階での見直し」（1自治体）のほかは、「修正等無し」との回答であった。このことは事前に利害関係者を含めた調整に意が用いられ、争点化が避けられたことが考えられる。さらに条例制定に影響を与えた者についての設問では、アジェンダ設定段階では首長（2自治体）、先進自治体（1自治体）、立案段階で先進自治体、首長（各1自治体）、決定段階で議会、首長（各1自治体）が挙げられていた。

一方で条例を制定しておらず、「現在調査・研究中」と回答した自治体では「先進自治体の調査やヒヤリングを実施している」とした回答の他、事業者との意見交換などを実施していた。行政においては調査・研究は一步踏み込んだ対応であり、労働団体の要望活動や他自治体の動向を受けて課題を整理し、条例化の適否を判断していく姿勢の表れと捉えられる。一方で調査・研究の結果、条例化を見送り入札・契約改革へと舵を切った自治体もあり、必ずしも調査研究が条例化につながるものではない。さらに「現段階では条例を制定する予定はない」と回答した自治体は要綱対応している他、「必要性を感じない」というものである。具体的記述では「基本的に労働条件等は法に基づき労使で決定すべき」と「既に適正な入札・契約執行を実施しており問題に対処できている」という回答など、労働条件に自治体がどのようにかわるのかという公契約条例に対するそれぞれのスタンスが示されていた。この

ように当該政策採用の判断は政治アクター（特に首長）の考え方が反映されることが示唆されるものであった。

（５）学校選択制

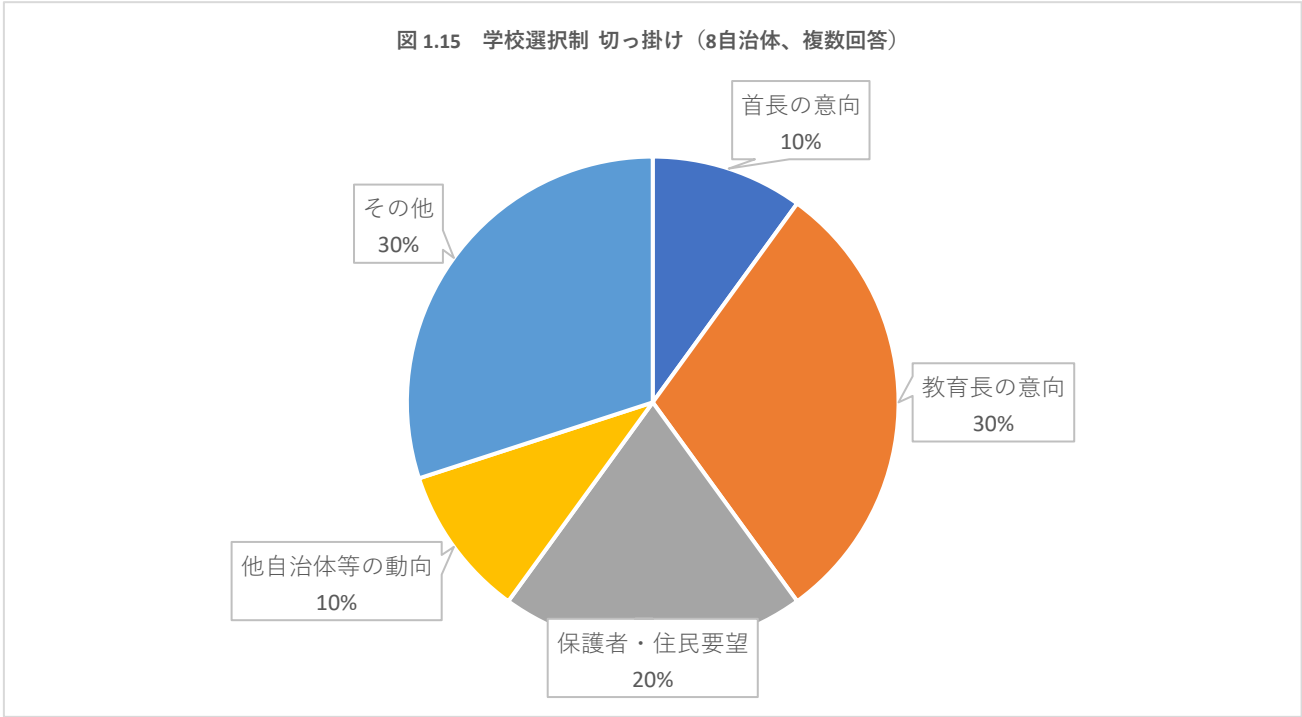
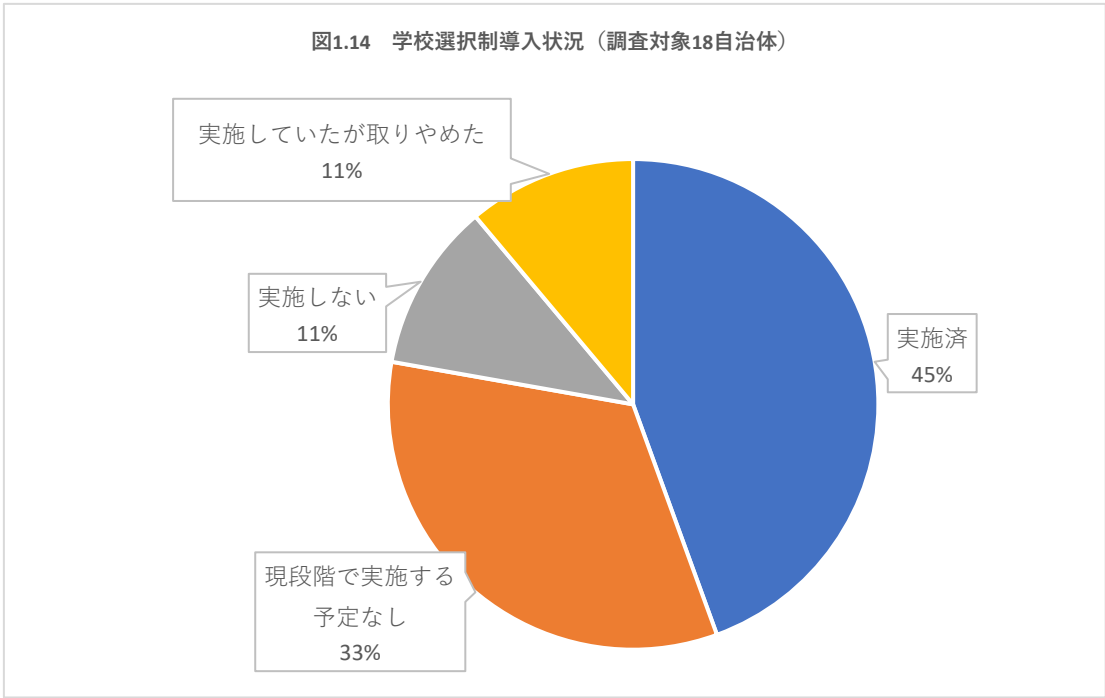




図 1.16 学校選択制 影響を与えた者

	アジェンダ段階	立案段階	決定段階
その他			議会
近隣自治体			学校長
国		学校長	教育長
教育長		教育長	教育長
首長			首長

学校選択制を実施済の自治体が 10（内 3 自治体が見直し＝選択幅の縮小を実施、2 自治体の実施後に制度を廃止）、「現段階で実施する予定なし」が 6 自治体、「実施しない」が 2 自治体という結果であった。実施済の自治体の内訳は、7 区、3 市で、全てが 2000 年の品川区から 5 年以内の時期の実施であった（うち 3 区は、2010 年代に小学校の選択範囲縮小の見直しが行われていた）。

導入の切っ掛けは、「首長の意向」、「教育長の意向」、「保護者・住民要望」などの他に「文科省通知（通学区域の弾力的運用）」や「地域事情」が挙げられていた。導入にあたっての手続きは、教育委員会内に教育長、学校関係者、行政職員などからなる検討会組織を設置し、そこで検討するというのが一般的であり、その後に教育委員会で正式な意思決定がなされる。案の修正等は 1 区のみが行ったと回答しており、当該自治体では住民説明会の意見を基に素案を修正している。学校選択制導入に影響を与えた者を問う質問に対しては、アジェンダ設定局面で「教育長」（2 自治体）と「首長」（1 自治体）が挙げられた他、国や臨調答申や近隣自治体との回答であった。また、政策立案段階では「教育長」と「学校長」との答えであった。さらに、決定段階では「教育長」（2 自治体）、「学校長」（2 自治体）の他、「首長」と「議会」がそれぞれ 1 自治体ずつであった。このように政策決定の各段階において教育アクターの影響力の大きさがうかがわれると同時に、首長もかなりの程度、影響力を発揮していることが想像できるものであった。

一方、「現段階で実施する予定なし」と回答した 1 区 5 市の理由を見ると、「必要性を感じない」（3 市）の他、「学校再編を優先実施しているため」と「過去検討したが児童生徒数増を鑑み実施せず」である。学校選択制は 2010 年以降、全国的に導入が頭打ちとなり、廃止するところも現われてきている。さらに「実施しない」と回答した 2 区は、それぞれ「小

中 9 年間を一体として取組む 9 年教育や地域運営学校を実施しているため」、「地域の子どもは地域で育て守る視点から指定校制度を採用している」としている。地域の教育事情や首長や教育長の教育に対する考え方が強く影響している可能性もあり考察を要する。

(6) 家庭ごみ収集有料化

図 1.17 家庭ごみ収集有料化の状況（調査対象18自治体）

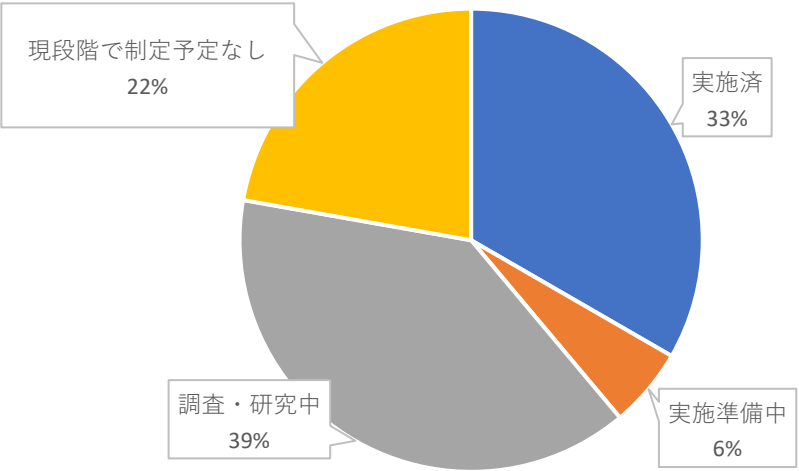


図 1.18 家庭ごみ収集有料化 切っ掛け（7自治体、複数回答）

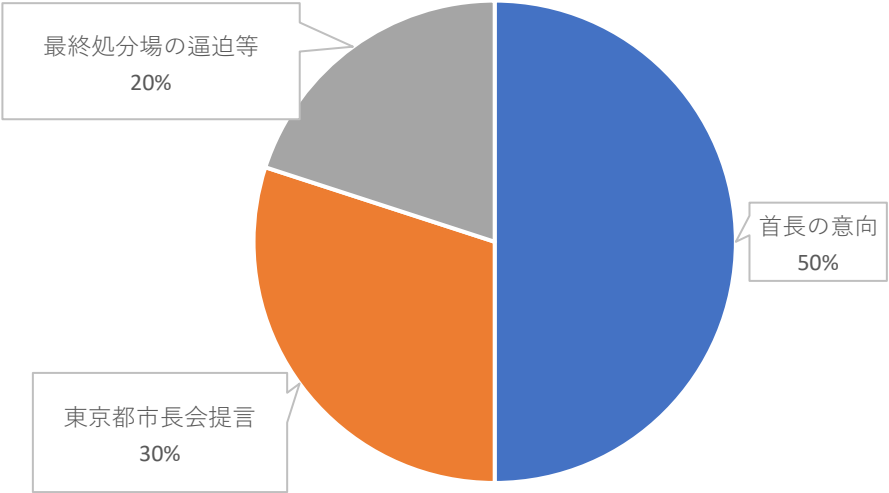
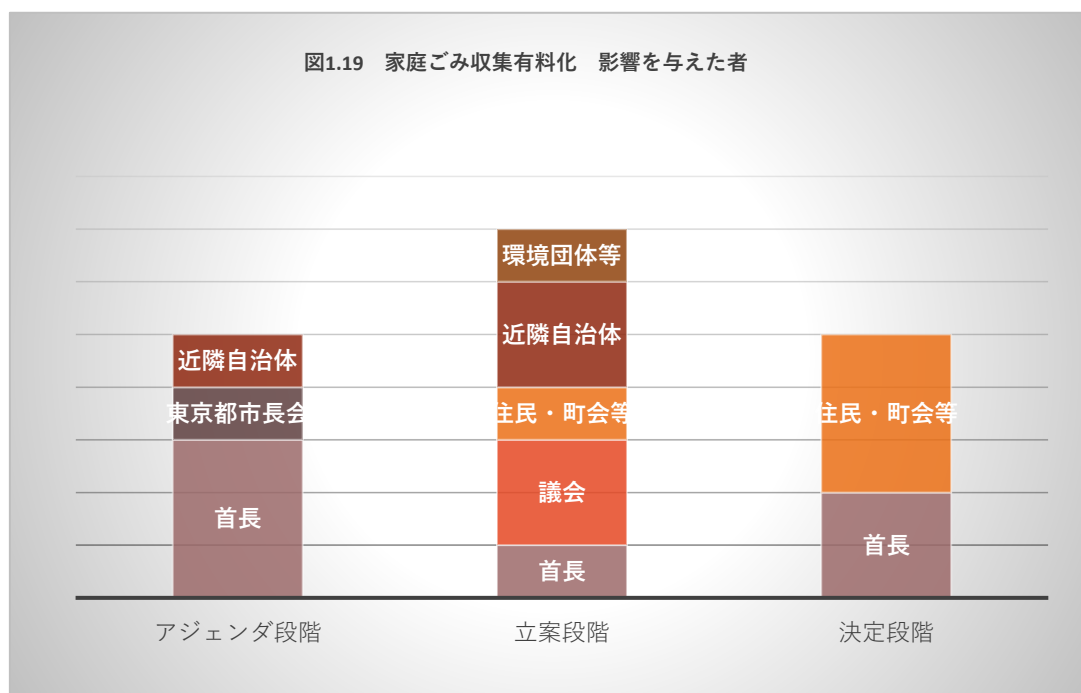


図1.19 家庭ごみ収集有料化 影響を与えた者



東京 23 区で有料化を実施しているところはないが、区の回答では調査研究中と実施予定なしとしたところに分かれた。しかしながら踏み込んでみると、両者の中身はあまり変わらない。調査・研究中としたのは、調査対象 10 区中、6 区である。なお、ある自治体は「現段階で実施する予定なし」と回答しているが、同時に「近隣区の動向等に十分留意し、引き続き調査・検討をすすめる」とある。各区共通して隣接区への影響の懸念が示されている。具体的な状況としては、所管課で情報収集を進めると同時に審議会から有料化の方向は示されるが、その前提として、更なる減量化等の環境整備が必要であるとするものである。このことから、総論としては家庭ごみ収集の有料化の方向性は認めつつも現実には極めて慎重な対応をしている区部の姿が浮かび上がる。一方で、4 区が「現段階で実施する予定なし」と回答している。実施しない理由は「有料化に頼らない方法で減量中」、「隣接区への影響を考慮しながら慎重な議論が必要」である（2 区）。

多摩地区では、2000 年代実施が 4 自治体、2010 年代実施が 2 自治体、2016 年 8 月現在で未実施が 1 自治体である。「有料化実施の切っ掛けは何か」を問う質問に対し、「首長の意向」を挙げたところが 5 市の他、「都市長会提言」（3 市）、「最終処分場の逼迫」（1 市）、「中間処理施設への搬入減と最終処分場の延命」（1 市）という結果であった。「首長の意向」が多いことはアジェンダ設定において首長が起点となっていること、「東京都市長会提言」という回答からは有料化を巡る多摩地区の状況が政策化のプレッシャーとなったことを窺わせる。「最終処分場の逼迫」や「中間処理施設への搬入減と最終処分場の延命」という回答からは、当該自治体有料化を真剣に考えざるを得ないような条件の存在が考えられそうである。一方で、政策に影響を与えた者としては、アジェンダ設定局面で首

長（3市）の他、東京都市長会と近隣自治体（各1市）が、政策立案段階では環境団体等（1市）、近隣自治体（2市）、議会（2市）、首長（1市）、住民・町会等（1市）が挙げられ、政策の決定段階では町会・商店会や住民（3市）、首長（2市）となっており、局面ごとに異なるアクターが影響力を及ぼす様子や全政策過程を通じての首長の影響力の大きさが窺われる結果となっている。手続きについては、回答を得た全導入市で審議会へ諮問し、答申を得た上で政策化に着手されていた。このことは、住民への負担増となる政策に対し、より丁寧な手続きが求められると同時に手数料決定などには客観的な判断が求められることから考えられる。

## 第1.7節 研究概要と研究の意義

### 1.7.1 研究概要

本研究は、地方分権改革が本格化した2000年代以降に東京都の区市が実施する政策を対象とし、自治体の二代表制の関係から政策の帰結を論じる政策過程研究である。こうした点において、本研究は、近年特に盛んとなった地方政治研究の流れに位置付けられるものである。対象とする政策は自治体の裁量が大きい独自政策である。政策が与える影響の範囲や大きさ、政治アクターが政策決定に影響を与え得る経路の状況等を踏まえ、性格の異なる5つの独自政策を取り上げ、それぞれに複数自治体の事例研究を行う。東京都内の区市の一定期間を対象とするのは、財政や地域経済の状況等他の要因が比較的コントロールされている点、地方分権改革により自律性が高まったとされる中規模自治体である点、そして、共通点が多い他地域の都市部の基礎自治体の参考となり得ると考えたからである。これまで自治体の政治研究においては、データ制約等から基礎自治体を対象とした系統だった研究がなされてこなかった。本研究が基礎自治体レベルを取り扱うことで、住民に身近な政策を巡る具体的な議論の分析を通して、基礎自治体レベルでの政策決定メカニズムと独自政策の特徴の解明に資するものとする。

政策決定過程分析の手法は、委員会議事録、本会議録による首長と議員の議会発言と議員の政策への態度である投票行動を中心に時系列で追っていく方法を採用。議会での発言や投票行動は公式な場における政治家の正式な発言であり、意思表示である。従って、ここでのやり取りが公式的には政策を決定していくものだからである。また、物事を時系列に追うことには政策決定段階に沿った状況の把握がしやすいというメリットがある。一方で議事録は表層的な情報であり、政治家や関係者の考え方や本音に迫るには不十分であるとの批判もあり得る。そこで、こうした点を補足するものとして関係者へのアンケートとヒアリングを併用する。さらに、首長や議会の政策選好や首長と議会の関係をより正確に把握するために、議事録以外に首長選挙の推薦状況や構図、選挙結果、さらに議会の会派構成などについても、できる限り当時の新聞記事や議会だより等から詳細な情報を集めるように心掛

けた。こうした手法を採ることで量的研究では把握することのできない、実態に即した貴重な情報を取り込むことが可能である。これらの作業と政策決定過程の分析を通して自治体が独自政策を採用する際の共通した促進要因を析出する。さらに、政策の性格の違いが政策決定過程にいかなる差異をもたらすかを検討する。合わせて、地方自治において独自政策がいかなる意味を有するのかを考察する。そして、そこから導かれる政策的含意を述べる。

### 1.7.2 研究の意義

本研究の意義の1点目は、性格の異なる複数分野の独自政策を取り上げ、議事録等の1次資料を中心に地方政治の実態を踏まえた詳細な事例分析を行い、それを二元代表制の論理枠組みの中に位置付けることを通して、政策決定過程における首長と議会の役割を明らかにした点である。2点目は、東京都の区市を対象としたことで、基礎自治体レベルでの研究蓄積が必ずしも多いとは言えない地方政治研究における知見の蓄積に貢献するものである。3点目は、自治体における独自政策の意味について1つの見方を提示し、独自政策という視点から地方自治を問い直した点にある。そして4点目に、これまでの地方政治研究の成果に基づきつつ、選好の捉え方や首長-議会関係の把握に関して新たな視点を提示したことで、僅かではあるが理論面から政策研究のモデルの改善に資することができたと考える。

## 第1.8節 本論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。第Ⅰ部（第1章）は研究の概要である。ここでは、これまでの地方自治研究の論点を振り返り、地方政治に焦点を当てた研究を確認する。特に二元代表制の視点から政策の帰結を捉えたもの、また、自治体の独自政策について、いかなる研究がなされてきたのかを確認する。そして、これまでの二元代表制研究では選好の捉え方及び首長-議会関係の捉え方に課題があることを指摘し、制度に着目した分析の視角と枠組みを示す。また、独自政策については、その特徴の把握や地方自治における意味が問われてこなかったことを示す。その上で、東京都内の49区市の全条例から独自条例を選別し、その状況から東京都内の区市における独自政策を概観する。さらに、研究デザインに沿うよう政策の性格付けの異なる対象政策を抽出する。また、筆者が実施した自治体独自政策アンケートの概要を示す。

第Ⅱ部は事例研究である。第2章から第6章にわたり介護支援ボランティア制度、防犯カメラ設置・運用条例、公契約条例、学校選択制、家庭ごみ収集有料化の5つの自治体独自政策について、東京都内の区市を対象とした事例研究を行う。各章ごとに政策の概要と自治体独自政策アンケート調査結果も踏まえた着眼点を示し、事例対象自治体を選択する。その上で、政策ごとに2~4自治体の具体的な政策決定過程について議会議事録を中心に詳細に追跡し、その特徴を把握する。そして、政策ごとに自治体の政策決定に果たす首長と議会の役割を分析する。

第Ⅲ部（第7章）は結論である。事例研究を受けての東京都内の区市における自治体の独自政策の決定要因を考察する。分析結果から、政策決定に際し共通する促進要因を析出し、首長と議会の関係が政策帰結にいかなる影響を及ぼすのかを明らかにする。また、政策の性格の違いが政策決定過程にいかなる差異をもたらすかを考察する。さらに、独自政策の類型化を通して独自政策の特徴を把握し、独自政策の意味を考える。最後に研究結果から導かれる政策的含意を示す。

## 第Ⅱ部 事例研究

第Ⅱ部では、第2章から第6章まで、事例の研究と分析を行う。基本的には各政策の決定に至るプロセスを政策過程論によるアジェンダ設定段階、政策立案段階、政策決定段階に沿って時系列に追って行く。首長と議会の影響力を見る観点からは誰がアジェンダ設定をしたかが重要であることから、本研究ではアジェンダ設定段階に特に注目をする。また、公契約条例については政策の導入時以外に、その後の再検討と政策継続（八王子市）の決定を、学校選択制に関しては導入時と廃止時（杉並区）、導入時と見直し検討時（八王子市）についても事例研究を行う。さらに、公契約条例の分析にあたっては、補足事例として札幌市と多摩市を取り上げる。事例研究は5政策、16事例と補足の2事例で計18事例である。

各章では、初めに政策の概要を述べる。そして、自治体独自アンケートの分析結果を踏まえた着眼点に基づき事例研究対象自治体を選択する。その上で、選択した事例対象自治体ごとに事例研究を行い、各章の最後に当該独自政策の政策決定について分析する構成をとる。

図 2.1 事例研究の対象

対象政策	対象自治体			
第2章 介護支援ボランティア制度	八王子市	稲城市		
第3章 防犯カメラ設置・運用条例	日野市	杉並区		
第4章 公契約条例	八王子市 検討するも導入せず	足立区	千代田区	
第5章 学校選択制	八王子市 導入と検証継続	杉並区 導入と廃止	品川区	
第6章 家庭ごみ収集有料化	八王子市	東久留米市	府中市	小平市

## 第2章 事例研究Ⅰ 介護支援ボランティア制度

### 第2.1節 介護支援ボランティア制度の概要

#### 2.1.1 政策の概要

介護支援ボランティア制度は、地方自治体が介護支援に関わるボランティア活動をおこなった高齢者（原則65歳以上）に対し、実績に応じて換金可能なポイントを付与する制度である。登録したボランティアと受け入れ施設とのマッチング等の制度運用は社会福祉協議会などに委託され、ボランティア参加者は介護施設等で高齢者の話し相手などを行うと1時間単位でポイントが得られるというものが一般的である。額は大きくはないが（限度額5,000円～8,000円程度/年が多い）、ポイントが一定程度貯まると換金できるため、参加者の介護保険料を実質的に軽減する効果がある。保険者であるほとんどの区市町村は高齢者の社会参加を支援し、介護予防効果を通して介護保険料を引き下げ、併せて元気な高齢者を増やすことを期待しており、介護サービスの担い手を期待しているわけではない<sup>85</sup>。

2007年に介護支援ボランティア制度は介護保険法に基づく地域支援事業の介護予防事業等に位置付けられ、財源として地域支援事業交付金を活用することが可能となった。その結果、現在、都内自治体が実施する介護支援ボランティア制度は、地域支援事業交付金を活用し、一般介護予防事業の地域介護予防活動支援事業として実施するのが主である。それ以外にも都の高齢者向け補助<sup>86</sup>を活用するもの、区や市が単独事業として実施するもの等があり、それらは対象年齢等、自治体ごとに様々である。また、名称も「いきいきボランティア・ポイント制度」（荒川区）、「高齢者ボランティア・ポイント制度」（八王子市）、「シニア支え合いポイント制度」（武蔵野市）などバラエティに富んだものとなっている。本稿では、特に介護保険者である区市町村が介護保険財源を活用して実施する高齢者を対象としたボランティアポイント事業を介護支援ボランティア制度と定義する。この制度を地域支援事業の介護予防事業として実施する場合には、その財源は国25%、都道府県12.5%、区市12.5%、1号被保険者保険料20%、2号被保険者保険料30%となる<sup>87</sup>。厚生労働省が介護支援ボランティア制度の普及を図るスタンスとなり、介護保険財源活用が可能となった為、制度は国のお墨付きを得たものとなったが、制度導入の判断は区市町村に任されている。

#### 2.1.2 政策の背景と政策選択の状況

介護保険制度が始まって以来、高齢化の進展に伴い要介護高齢者が増加し介護給付費が増大するに伴い、元気な高齢者を中心に介護保険料の値上がりに対する不満は高まっていた。このため、介護予防を推進し、介護状態にならない高齢者を増やすことは厚生労働省、区市町村ともに期待するところであり、同時に区市町村では介護サービスを利用していない高齢者に何らかのメリットを与えることも考えられるようになっていった。

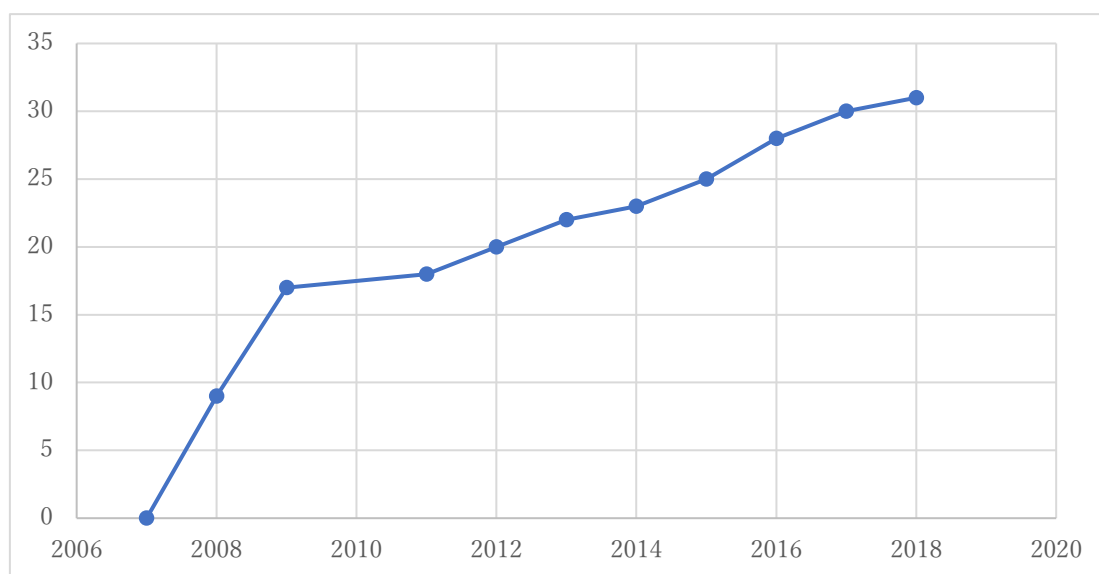
こうした背景の下、2007年に全国で初めて介護支援ボランティア制度を導入したのは東



京都稲城市である。稲城市が特区提案などを通じて国との交渉を続けた結果、厚生労働省は制度を地域支援事業交付金が活用できるようにするとともに介護支援ボランティア制度の普及を後押ししていった。その後、県レベルでも市町村への導入ガイドラインを設けるなどにより市町村の導入を積極的に支援・後押しするところが現れた<sup>88</sup>。同制度は稲城市に続いて、東京都千代田区、佐賀県唐津市、山形県天童市、愛知県津島市、大阪府吹田市、神奈川県横浜市、岡山県倉敷市などに次々と導入されていった。また、数年をすると公明党が介護支援ボランティア制度の促進を提案<sup>89</sup>し、各地方議会で早期導入を訴える活動を展開した。稲城市の調査<sup>90</sup>によれば、全国初の制度実施から1年程が経過した時点で27市町村が、更にその5年後の2014年時点では268市町村が、実施または実施予定と回答しており、制度実施市町村数（予定を含む）は5年間で10倍の伸びとなっている。また、厚生労働省の調査<sup>91</sup>では、2013年度＝209団体、2014年度＝235団体、2015年度＝282団体、2016年度＝356団体、2017年度＝397団体と全国市町村の1/4近くまで制度を導入する市町村が増えてきている様子が見て取れる。

都内の状況は図2.2及び表2.1のとおりであるが、2018年時点で都内49区市（町村を除く）の内、約6割強にあたる31区市が何らかの介護を中心としたボランティアポイント制度を実施しており、その内、本稿が対象とする介護支援ボランティア制度を実施しているのは25区市である。都内のおよそ半数の区市が介護保険財源を活用した事業を実施している。

図2.2 都内における年度ごとのボランティア・ポイント制度導入自治体数の推移



（2008年度以降、単独費、都補助活用事業を含む）筆者作成

表 2.1 東京都内区市の介護支援ボランティア制度実施状況

区市	開始年度	財源	年齢（以上）	換金限度（年/円）
稲城市	2008	地域支援	65 歳市 1 号	5,000
千代田区	2008	地域支援	65 歳 1 号	8,000
世田谷区	2008	地域支援	65 歳 1 号	6,000
足立区	2008	地域支援	65 歳非サ 1 号	5,000
品川区	2008	地域支援	60 歳	5,000
八王子市	2008	地域支援	65 歳在住非さ	5,000
豊島区	2008	地域支援	60 歳	5,000
府中市	2008	市単	非認定	5,000
武蔵村山市	2008	地域支援	65 歳市 1 号	6,000
清瀬市	2009	地域支援	65 歳在住 1 号	5,000
新宿区	2009	都補助	18 歳在住勤学	5,000
杉並区	2009	都補助	60 歳、70 歳	3,000
墨田区	2009	地域支援	65 歳非サ 1 号	20,000
葛飾区	2009	地域支援	65 歳在 1 号	5,000
江戸川区	2009	地域支援	65 非認定	6,000
町田市	2009	地域支援	65 歳在 1 号	5,000
日野市	2009	地域支援	65 歳在 1 号	6,000
荒川区	2011	地域支援	在 1 号	5,000
福生市	2012	地域支援	65 歳在 1 号非サ	5,000
東大和市	2012	地域支援	65 歳在 1 号	5,000
あきる野市	2013	地域支援	65 歳在 1 号非サ	5,000
大田区	2013	地域支援	65 歳 1 号非認定	5,000
多摩市	2014	地域支援	65 歳市 1 号	5,000
目黒区	2015	地域支援	65 歳	5,000
北区	2015	地域支援	65 歳 1 号	5,000
小金井市	2016	市単	65 歳在住 1 号	5,000
国分寺市	2016	市単	65 歳在住 1 号	5,000
西東京市	2016	地域支援	60 在住	6,000
台東区	2017	都補助	—	5,000
小平市	2017	地域支援	40 在住 1・2 号	—
武蔵野市	2018	地域支援	65 歳 1 号	5,000

東京都福祉保健局「東京都高齢者等ボランティア・ポイント事業実施調査」（2018 年）を基に著者が作成

## 第 2.2 節 着眼点と事例の選択

### 2.2.1 事例研究にあたっての着眼点

東京都内においては、介護支援ボランティアを含むボランティア・ポイント制度導入自治体数は順調に増え、2018 年度現在、既に区市の 6 割強が何らかの形で導入し、その導入率は全国に比して高い。一方で、その増え方は 2007 年に全国で初めて制度導入をした稲城市（開始は 2008 年度）を皮切りに、2008 年度に 9 自治体、2009 年度に 8 自治体が導入した後は、落ち着いたものとなっている。このことは、国の介護支援事業への位置づけがなされた効果の大きさと、初期における自治体の政策導入のインパクトの大きさを物語っている<sup>92</sup>。こうしたことから、最初に制度を導入した自治体とそれ以降の後続自治体では大きく状況が異なると思われる。このため、まずは最初に制度導入に取組み、実現した自治体の政策過程を押さえておくことが重要である。

次に、アンケートでは制度導入のきっかけとして、首長の意向以外に議会や議会質問が挙げられ、制度導入への議会の影響が大きかったと回答した行政職員がいることから、一定の議会の影響力が予想される。こうした点も含めた当該自治体の政治アクターの役割と影響力に着目したい。また、介護保険料を支払っている被保険者間や事務委託を受ける社会福祉協議会などが政策決定過程でどのような役割を果たしているのかについても注意を払いながら政策決定過程を確認していきたい。

### 2.2.2 事例研究対象自治体の選択

介護支援ボランティア制度は、介護支援事業の位置づけを得た段階で、実態としては市町村が選択可能な標準的な介護施策の 1 つのメニューとなった。これにより導入のハードルは大きく下がり、一気に横並びの力学が働き初期段階で急速に導入自治体数は増えた。そこで、こうした段階に至る前の最初期に国に提案するなどして制度創設に漕ぎつけ、全国の先駆けとなった稲城市を事例研究の対象とする。また、稲城市に続き時を置かず導入した八王子市を初期追随事例として取り上げる。

## 第 2.3 節 稲城市介護支援ボランティア・ポイント制度の創設と導入の政策決定過程

### 2.3.1 政策決定過程

#### 稲城市の概要と政治状況

稲城市は、東京都の多摩地域の南部に位置する市域面積 17.97K m<sup>2</sup>、人口約 9 万人の市である。1889 年（明治 22 年）に稲城村が誕生し、1957 年の町制移行を経て 1971 年に市制が施行された。元々は自然豊かな農村地帯としてナシやブドウの産地であったが、高度成長期

を通じての多摩ニュータウン開発や京王相模原線および小田急多摩線の沿線開発に伴い人口が急増し、住宅都市としての性格を強めていった。

介護支援ボランティア制度を導入した当時の市長は石川良一である。石川は30歳で稲城市議となり、2期目途中の1991年に市長に転じ、その後、5期20年稲城市政の舵取り役を担った。制度導入時の2007年当時、石川は市長として5期目のスタートを切った年であり、この間、東京都市長会の会長を務めるなど、既に経験を積み上げた政治家であった。一方で、当時の市議会には自民系、公明党、中道系、民主党、共産党などが棲み分けるような形であり<sup>93</sup>、圧倒的な大会派も存在しない分散度の高い議会であり、自民系と公明党のみで議会多数を形成するような状況ではなかった。もともと無党派の立場で現職を破って市長となった石川は、1期目の議会運営は苦労したようである。しかし、2期目以降は共産党以外の勢力は予算案に賛成するようになり、強固な与党体制に支えられていたわけではないが、共産党を除く緩やかなオール与党的な議会構成の中で施策を展開していった<sup>94</sup>。

### 市内部のアイデアを市長が掬いあげ国へ提案

石川が市長を務めた20年間で人口が5万8,000人程度から8万5,000人強まで急増した稲城市は2015年の総人口に占める65歳以上の割合（高齢化率）は20.8%であり、これは全国平均（26.6%）よりも5.8ポイント低く、全国市町村の中で低い方から77番目であった。しかし、ニュータウン地区の団塊世代の急速な高齢化が予想されるなど、2000年の介護保険実施以降、その対策が課題であることを市は認識していた。こうしたことから、市は2004年度から東京都介護予防推進モデル地区重点支援事業に参画するなど、早くから介護予防施策に力を入れてきており、稲城市の介護予防施策に対しては野党系議員からも評価する声が挙がっていた<sup>95</sup>。

一方で稲城市においても介護保険料は改定ごとに上がり、その負担感は高まっており、このままでは高齢者が負担しきれなくなるという危機感があった<sup>96</sup>。特に、元気な高齢者からは「サービスを利用していないのに介護保険料が高い」という苦情が寄せられ、このような声に応える形で市内部で保険料の減額制度の研究・検討は始まった<sup>97</sup>。こうした内部検討の結果を掬いあげる形で、石川は2005年7月の全国市長会社会文教委員会の席上で「介護支援ボランティアへの保険料控除制度創設」を厚生労働省老健局長に対し口頭で要望した<sup>98</sup>。更に8月には同制度を共同で検討してきた千代田区とともに「保険者独自の介護保険料控除を可能とする制度改正要望書（（仮称）介護支援ボランティア控除）の創設に向けて」を厚生労働省老健局長に提出した<sup>99</sup>。

この時期に国へのアクションを起こしたのは、翌2006年4月に予定されていた制度改正に向けて、厚生労働省でも規制緩和等を含め積極的な対応姿勢を持っているとの情報を得ており、前向きに行けるのではとの判断からである<sup>100</sup>。

その後、厚生労働省は全国介護保険担当課長会議において「第3期の保険料設定に適用できるよう、法令の改正を行う予定である」と発表。制度実施を前提とした前向きな姿勢を示

した。しかしながら、2005 年の年末、厚生労働省は保険者である市町村の意見<sup>101</sup>を踏まえた結果として、検討は続けるが 2006 年 4 月 1 日からの制度見直しは見送ると発表した。この発表を受け、稲城市と千代田区は、構造改革特区での提案を検討していくことを表明し、2006 年 6 月、稲城市は単独で「(仮称) 介護支援ボランティア特区」を内閣官房へ提案した<sup>102</sup>。また、2007 年に入ると特区提案と並行して厚生労働省宛に改めて制度創設の要望活動も行うなど稲城市は断続的に関係省庁に働きかけをおこなっていった。

ところで、2007 年 4 月には稲城市長選が予定されており、石川は 5 選に向けて 20 項目にわたるマニフェストを準備したが、その中には介護支援ボランティア制度も入れられており<sup>103</sup>、石川としても、その実現に向けて力が入っていたことが窺われる。そして、遂に同年 4 月には、稲城市長と厚生労働省介護保険課長は、一定の社会活動をした者に対し、活動実績に応じて実質的に保険料負担が軽減できるシステムを導入することを確認した。さらに、厚生労働省から、同年 5 月 7 日付で、地域支援事業実施要項を改正し、市町村の裁量により介護支援ボランティア参加者への実質的な介護保険料軽減を可能とする制度の創設と介護保険法に基づく地域支援事業交付金を活用できる旨の通達<sup>104</sup>が発せられた。制度改正及び通達を受けて、稲城市は、それまで温めてきた制度の実施準備に取り掛かり、介護支援ボランティア制度を 2007 年 9 月 1 日から試行、翌年 4 月から本格実施していった。

### 市議会の反応

稲城市議会会議録<sup>105</sup>で「介護支援ボランティア」を検索すると、2005 年 9 月以降のもののみしかヒットしない。最初に市議会で取り上げられたのを確認できるのは、2005 年の 9 月定例会であり<sup>106</sup>、市長からの厚生労働省担当局長宛の要望提出を受けたものである。こうした点から、2000 年の介護保険実施以降にボランティア参加による介護保険料減額という政策アイデアは行政発で練り上げられ、市長に掬い取られて国にぶつけられ、それがマスコミに報道されていったプロセスを経たと考えられる。それ以前には議会サイドから質問等でこうしたアイデアを働きかけたような形跡は見当たらないのである(サービスを利用するものと利用しない者との介護保険料の不公平のような話は出ていたかもしれない)。その結果、議会質問は新聞報道や議会への当局の報告を受けたものが中心となり、制度導入時も大きな議論とはならなかった。

それでも 2005 年以降、介護支援ボランティア制度を巡り行政の動きが顕在化してくるとその動きに呼応するように議会で質問がなされてくる。しかし、それも一部の介護保険に関心が深い議員が中心である。議会質問の多くは厚生労働省の制度改正後の内容確認などである。

まず、市による厚生労働省への要望内容が明らかになった段階で無所属議員から、制度趣旨や、なぜ介護分野のボランティアだけが対象なのかといった質問が行われ、ボランティア参加者の保険料控除により、被保険者間に不公平が生ずるとの指摘や保険料減額は保険制度の根幹を揺らすものであるとの指摘がなされた<sup>107</sup>。また、特区申請の段階では、要望が見

送られ特区提案に至った経緯や特区提案への疑問が呈され<sup>108</sup>、申請後には特区提案後の状況確認が行われている<sup>109</sup>。さらに、2005 年末の第 3 期稲城市介護保険計画及び介護保険制度の見直しに対する市議会福祉文教委員会に出された意見として、「介護支援ボランティアの保険料控除条件が施設ボランティアに限られているが、ほかのボランティアとのバランスを考慮し、慎重に取り組む」よう注文が付けられている。しかし、制度施行前のこうした議会からの指摘や声のほとんどは制度に反映されることはなかった。

2007 年 9 月から試行が実施されると、具体的な進め方を問う質問<sup>110</sup>や在宅でのボランティアにも対象を広げてほしいなどといった要望<sup>111</sup>がなされたが、介護支援ボランティア制度導入は、議会からは概ね好意的に受け止められた<sup>112</sup>。実施に対する明確な反対を表明する会派はなく<sup>113</sup>、制度は試行から本格実施へと軌道に乗って行った<sup>114</sup>。また、試行前後から稲城市を視察に訪れる自治体関係者等は急増<sup>115</sup>し、稲城市の試みは全国の自治体へと波及していった。

### 2.3.2 政策決定過程のまとめ

稲城市の介護支援ボランティア制度導入の政策決定過程について、政策化の起点には誰がなっていたのか、首長と議会の関係はどのように影響したのか、さらに政策決定過程の特徴はどのようなものであったかを中心に再確認しておきたい。

全国で初めて介護支援ボランティア制度を創設・導入した稲城市では、将来的な介護保険料負担の増大を危惧していた。そのため早い段階から介護予防に取り組むとともにボランティア参加を保険料負担軽減に結び付ける政策アイデアが行政内部で練られていた。この政策アイデアを取り上げる形で国に上げたのは首長であるが、実質的な政策化の起点としては行政組織をあげておきたい。なお、議会からこうしたアイデアは出されていなかった。

次に首長と議会の関係であるが、緩やかなオール与党体制とでもいうべき議会状況にあった当時の稲城市政で、4 期目後半から 5 期目の首長は議会からの支持が緩やかな故に、比較的議会からの自由度が高い立ち位置を確保していた。同時に市役所組織の掌握も十分にこなされていたと考えられる。こうしたなかで首長は政策への選好を有する一方で、議会は、特に当該政策に関心を有していたわけでも、反対というわけでもなかった。このため、首長が政策化を図ると議会は反対勢力となることもなく、どちらかという为首長政策を支持・追随する姿勢を取った。

政策決定過程の特徴としては、この政策過程が介護支援ボランティアによって保険料を減免するという政策アイデアの制度化を巡る、稲城市と厚生労働省との綱引きという構図となっていたことをまずは指摘したい。現場レベルの稲城市でこうした政策アイデアがいち早く熟し、提案されたのは、市の置かれた介護を巡る環境と危機感もあるが、同時に自治体内、更には自治体を超えた政策研究会グループの存在が大きかった<sup>116</sup>。また、稲城市は職員レベルでも、より上位の職層レベルでも厚生労働省の介護保険所管ラインとのパイプを有していた。このことは、政策化あたって厚生労働省のパートナーとなりえた要因と思われる。

る。こうした点に関しては、首長の多選はプラスに働いていた。さらに、稲城市が千代田区とタッグを組んで国への働きかけをおこなった点も特徴として挙げなくてはならない。最終的には奏功しなかったとはいえ、同じテーマで国に対して働きかけるのであれば、単体で交渉するよりも複数の自治体で共同して対処する方が効果は高く、このことは合理的な取組であったと評価できよう。

一方で、介護保険制度がスタートし 5～6 年の時点において、議会から介護保険料をボランティア参加により減免するという具体的政策提言がなされることはなかった。当初、議会の関心は高いものではなく、立案段階でも存在感を発揮してはいなかった。また、介護保険料を支払う当事者である被保険者も政策決定過程に影響を及ぼした形跡は見当たらない。当該政策では、ボランティア参加によって分配を得る第 1 号被保険者と、逆にその減免に要する費用の一部を肩代わりする第 2 号被保険者及びボランティア制度に参加しない 1 号被保険者は対立的な関係に立つ。しかしながら、そのどちらからも賛成や反対の声が挙がることはなかった。彼らは、政策決定過程に影響力を行使したとは言えなかった。事業の委託先となる社会福祉協議会なども、制度設計にあたっての自治体の調整や意見交換の重要なパートナーではあったが、政策決定に大きな役割を果たしたとは認められない。

以上のように、我が国初の介護支援ボランティア制度導入の政策決定の特徴として、行政ペースによる市と厚生労働省との制度創設に向けた共同作業としての意味合いが強いこと、行政職員による政策ネットワークと政策起業家の存在が政策化に影響を及ぼしたことを挙げることができ、首長のリーダーシップの意味合いは大きい一方で、議会の存在感は薄かったと総括できる。

## **第 2.4 節 八王子市高齢者ボランティア・ポイント制度導入の政策決定過程**

### **2.4.1 政策決定過程**

八王子市では、稲城市での試行から遅れること 10 か月後の 2008 年 7 月、「高齢者ボランティア・ポイント制度」が地域支援事業交付金を活用してスタートした。都内では既に、いくつかの自治体が稲城市を追うように準備をしていたが、八王子市もその 1 つである。どのような政策決定過程を経たのかを以下、確認したい。

#### **翌年の市長選を視野にトップダウンで検討開始**

厚生労働省の介護支援ボランティア事業への地域支援事業交付金活用可能方針通知後、各自治体では検討や制度導入に向けた準備が行われるようになっていった。最初に名乗りを上げた稲城市が新聞に大々的に取り上げられるなか、八王子市では、2008 年 1 月の市長選挙に 3 選出馬を目指す現職の黒須隆一のもと、福祉分野での目玉政策として介護支援ボランティア制度の導入が図られていくこととなる。

この時期、市役所内では、次期市長選に向けた政策の目玉づくりが求められていたが、市政世論調査において毎年「高齢者福祉の充実」が要望のトップであったことから、高齢者福祉の充実に向けた施策を検討するよう市長から担当所管に直接の指示がなされた<sup>117</sup>。そこで、担当課では高齢者福祉関係の新規施策を検討し、3本の新規施策を市長サイドに上げたが、その1つが介護支援ボランティア制度であった<sup>118</sup>。

このような動きのなかで、担当所管では既に2007年の5月頃から、準備が先行する稲城市を参考に調査研究を始めていた。秋になると、市長の意向を踏まえ、翌年度の事業開始に向けた予算編成に着手していく。その準備作業を担ったのは高齢者福祉課であり、調査研究と並行して制度設計がなされ、事業委託先や受け入れ機関など関係者との調整が進められていった。一方、庁内調整は財政当局とのみ行われ、市長マターということで問題なく協議は進んだ。また、既に厚生労働省が介護保険上の位置づけをして制度骨子が固まっていたため、先進自治体への視察及びアンケート調査以外は、他自治体との情報交換程度で厚生労働省や東京都とも特には協議しなかったという。

ところで、当時、高齢者福祉課では、この政策が、既に大々的に報道されていた稲城市の二番煎じの政策と意識しており、いかに八王子市の介護支援ボランティア制度にオリジナリティをつけるかに腐心していた。このため、稲城市においては社会福祉協議会が事業運営を担うとされていたものを、八王子市では、より現場に近い地域包括センターを管理機関とすることにした。また、貯まったポイントについては、現金の他に地域の物産とも交換できるようにすることとした他、ボランティア活動の場所を施設だけに限定せず居宅での活動も対象とすることで独自性を付加した。

### 市議会の動きと反応

市議会で介護支援ボランティア制度の議会質問が初めて確認できるのは、市議改選直後の2007年6月定例会である<sup>119</sup>。質問がなされたのは、9月からの稲城市の介護支援ボランティア制度の試行開始を控えて各種報道等により介護支援ボランティア制度が既に旬な政策メニューとして自治体関係者間で注目を集めていた時期である。定例会では、厚生労働省の通知を受ける形で2人の議員が質問を行った。野党系の議員からは2006年の介護保険制度改正により創設された介護予防事業に関しての市の取り組みとともに、介護支援ボランティア事業に批判的な立場から導入の考えが問われた<sup>120</sup>。また、公明党議員は事業を推進すべきとの立場で質問をした<sup>121</sup>。市からは厚生労働省通知の趣旨を「十分に尊重」して、「ボランティアによる介護サービスの提供体制づくりやポイント管理体制といったものを、現在プロジェクトを作り、調査検討」していると答弁がなされ、サービス提供やポイント管理に関する具体的体制の調査研究を既に進めていることが明らかにされた<sup>122</sup>。同時に市長からは制度導入に前のめりの発言がなされた<sup>123</sup>。

その後、市内部において制度骨子が整えられると、新年度からの事業開始に向け、介護保険特別会計予算に関係経費が計上された。議会審議においては、特に大きな議論はなく、賛成



多数で制度関連予算は成立し<sup>124</sup>、稲城市を参考に市長選挙も睨みながらトップダウンで進められた八王子市の高齢者ボランティア制度は実施されていった<sup>125</sup>。

#### 八王子市高齢者ボランティア・ポイント制度の展開

2008 年の 7 月の実施に向けて走りながら準備が進められた高齢者ボランティア・ポイント制度は、ボランティア参加者には評判も良く、初年度の登録ボランティア数 494 人が 2018 年度には 2,886 人と順調にその数を伸ばしている。また、所要の経費は近年の予算ベースで 2000 万円弱程度となっている。一方で保険料削減効果は不明であるとのことである。

#### 2.4.2 政策決定過程のまとめ

八王子市の介護支援ボランティア制度導入の政策決定過程について事例研究の着眼点に沿って以下で再整理をしておく。

都内では、国の方針決定後、2008 年度、2009 年度の 2 か年度で 14（都補助や市単事業まで含めると 17）の自治体が制度導入しており、初期の横並び競争が起こっているが、八王子市は典型的なその 1 つと見ることができる。もともと、地域支援事業交付金の活用が可能になった段階で、各自治体の高齢者福祉の所管部署は介護支援ボランティア事業を何らかの形で意識し、研究をしていたと思われるが、八王子市の場合には、市長選における目玉政策づくりに取り上げられることで政策化の動きが始まっており、政策化の起点となっていたのは首長であった。それ以前の議会の政策提案は確認できない。

次に首長と議会の関係については首長は政策に対する選好を有しており、議会は与党系、特に公明党は選好を有し、一部野党系は選好を有していなかったと捉えることができる。また、与党多数の議会状況の中で政策決定過程において議会の特段の影響力は認められない。

政策決定過程においては、条例と違い議会に決定権限がないなかで、首長の意向を受け、行政がテクニカルに制度設計を整え、首長選に間に合わせた感がある。その結果として、実施は 7 月にずれ込み、新年度に入ってから制度実施に向けた準備に追われることとなった。一方で、管理機関と予定された地域包括センターとは細部までの調整が行われ、居宅ボランティアの活動範囲やリスク回避などの見直しに繋がった。しかしながら、一番の当事者である高齢者と介護保険の 2 号被保険者が政策決定過程に顔を出すことはなかった。

## 第 2.5 節 事例分析

本節では 2 つの事例を通じて介護支援ボランティア制度の政策決定過程の分析を行う。

図 2.3 介護支援ボランティア制度 稲城市と八王子市の状況

	首長選好	アジェンダ化 への役割	制度開始	首長議会基盤	議会の参加	その他
	選挙支援			議会分散度	被保険者の参加	
稲城市 石川 5 期目	○ 政党推無	行政(高齢者 福祉課長)	2007/9 試行 2008/4 実施	緩やかな支持 大	小 確認できず	国との交渉連 携、首長公約
八王子市 黒須 3 期目	○ 自公連	首 長	2008/7	強固に安定 小	小 確認できず	市長選 目玉政策

筆者作成

### 2.5.1 国の標準政策メニュー化への転換とその意味

本政策は最初に取り組んだパイオニア自治体<sup>126</sup>にとっては、新規政策を介護保険に位置付けることが新規政策の実現と同義であった。その後、介護保険での位置付けがなされ、当該政策が標準メニュー化されると、各自治体にとっての政策選択は、国の補助事業を活用して事業採択するかどうかの判断と実質的に変わらぬ程度のもものとなったと考えて良いだろう。

パイオニア自治体は、当該政策が国の規制緩和を要するものであるが故に、まず自ら、国の了解を得るコストを支払う必要があり、政策アイデアを詰め、国との折衝に当たると同時に自治体内の政策決定プロセスにも臨む必要があった。一方で、一旦、当該政策が制度化され、どこかの自治体に採用されれば、後続自治体の政策創設コストはゼロである。そして、既存政策を導入するかどうかの政策決定過程は各自治体内でのものとなるのである。

### 2.5.2 パイオニア自治体の政策決定過程の分析

#### (1) 前期ステージ — 保険者（自治体）と国（厚生労働省）の政策決定過程 —

##### 政策決定過程の特徴

介護支援ボランティア事業創設の背景には、厚生労働省の介護保険財源の安定化を求める思惑と、介護保険料高騰を抑えるために新規の政策化を望む自治体（稲城市・千代田区）の思惑という 2 つの思いがあった。当時、厚生労働省は総介護費用の伸びと保険料の値上がりに直面し、2005 年度法改正に向けて介護財源の安定化策を模索していた。こうした動きを横目にパイオニア自治体は政策化に取り組んだ。ところが、パイオニア自治体の当初の政策アイデアはボランティア参加者の介護保険料を直接控除することであった。そのため、実現には国の了解を必要とした<sup>127</sup>。このことは政策化にあたり、パイオニア自治体が 2 つのステージをクリアしなくてはならないことを意味した。1 つは国、もう 1 つは当該自治体内のステージである。国のステージをクリアして政策を創造し、次いでその政策を自らの自治体で

採用するという段階を踏むために、政策決定のアリーナは必然的に国と当該自治体で2つとなる。国のステージは、介護保険法の規制緩和を巡る厚生労働省とパイオニア自治体との綱引きの過程であり、主役は厚生労働省老健局担当課と首長を先頭とする当該自治体である。

以上のような整理をした上で、前期ステージの政策決定過程では、自治体サイドが2005年度の介護保険法改正<sup>128</sup>に向けて政策化を図ったタイミングは絶妙なものであった。その結果、政策化の綱引きは介護保険法改正に向けた両者のやり取りが主たるアリーナとなり、それはパイオニア自治体と厚生労働省を主たるアクターとする閉じられたものとなった。とはいえ、関係アクターの中では保険者（基礎自治体）は介護保険行政の国—都道府県—市区町村の所管ラインを通じた厚労省からの意見聴取により、法制化時点での政策化見送りに一定の影響を及ぼした。法改正にあたり影響を受ける保険者の意見を聞くことは必須であり、具体的には、自治体の介護保険料控除に対する賛否が分かれ、控除の手法が見送られたのである。一方で被保険者の姿を政策決定過程に見出すことはできなかった。その理由は、個々の被保険者への影響額が極小さいことと、それにより被保険者が組織化し賛否に関わる必要性が低かったためである。そもそも、制度による実質減免額は最大で5,000円/年/1人程度であり、その人数も限られていた。当初は政策の実態も元気な高齢者のボランティア参加へのインセンティブ付与という象徴性にあったと考えられる。

### 政策化促進要因と首長と議会の役割

ところで、パイオニア自治体が要求を実現し得た要因は何であろうか。それは1つには、自治体の政策提案と厚生労働省の政策転換の時期が合致していたことである。次に、テクニカルな面では2自治体が共同で取り組み、交渉にあたったこと、その後、稲城市が特区申請をもテコに粘り強い交渉を続けたことを挙げたい。しかし、最大の要因は、厚生労働省、自治体ともに、介護保険制度の曲がり角において、課題を共有し目指す方向性が一致していたことである。換言すれば、国と自治体の介護保険法改正に向けたアリーナでの綱引きは、実は、国と自治体が共通の政策課題に対応していく共同作業であったと見るができるのである。首長は自治体を代表しリーダーシップを発揮したと捉えることができるが、国との関係においては議会の影響力は確認できない。

### （2）後期ステージ — パイオニア自治体内での政策決定過程 —

後期ステージにおけるパイオニア自治体内の政策過程の特徴は、それが全般にわたり行政主導で進められた点、直接の利害関係者である被保険者の参加が見られなかった点、議会の影響力が弱かった点を挙げることができる。

事例では、政策化の起点は政策起業家を中心とした行政であると捉え、首長はそのポジションを活かしてリーダーシップを発揮していた。議会が提案機能を発揮し政策化の切っ掛けとなり、アジェンダ設定局面で首長が政治的に動くという事も確認されなかった。そもそ

も、ボランティア参加による保険料控除という政策アイデアは、現場を有する市の介護所管ライン発のものであった。こうした発想が生まれた背景には、自治体横断的な介護政策コミュニティの存在が大きな役割を果たしていたと考えられる。すなわち、現場での課題を共有しながらの意見交換が具体的な政策アイデアに繋がったものとする。特に、その後の政策化の中心を担った担当課長はこうした政策コミュニティにも参加し、政策立案、調整局面でも中心的な役割を果たし、当該政策における政策起業家と位置付けることができる。

一方で議会が政策過程全般で存在感を発揮していないのは、なぜだろうか。議会は提案機能や課題提示機能を有するが、一般的には社会問題化していることを引いて当該自治体での対応を迫る、或いは、他自治体で既に行われている政策を参考に政策提案することでその機能を発揮することが多い。このように考えれば、2005～2006 年段階では、テクニカルな内容のボランティア参加者への一部保険料控除という提案を議会ができるだけの情報を持ち合わせていなかったからではなかろうか。その結果、議会は、先手を打って動いていく行政を後追いする役割に終始したのではないだろうか。また、議会の緩やかな支持を得ている経験豊富な首長が、マスコミへの情報発信等を先行して政策化を進めたことや、政策が直接の議決対象でなかったことも議会の影響力が発揮できなかったことと関係があるのではないかと考えられる。さらに、政策化に対し、議会の少数反対派が障害となることもなかったが、それは、当該政策の実施により、実質的に損害を被る市民がいないなかで強硬に反対する理由がなかったためである。また、当該政策は報道等で多くの注目を集めることで、外部評価が議会全体の政策への評価を高めた面があり、このことから、外部の評価・評判が議会の態度に影響を与え得るという示唆が得られるのである。

### 2.5.3 標準政策メニュー化後の政策決定過程の分析

これまで見てきたように、当該政策は国の介入が早いものであった。2007 年 5 月の厚生労働省課長通達及び同年秋の稲城市の制度試行により、介護支援ボランティア制度は国の標準政策メニューの 1 つとなり、自治体の政策導入のハードルは大きく下がった。

その後、各自治体では政策の導入が相次ぎ、標準政策化後の翌年には都内の 7 自治体が国の交付金を活用した介護支援ボランティア制度を開始することとなった。八王子市は、そうした自治体の典型例の 1 つである。

事前アンケート結果からは、政策化の切っ掛けやアジェンダ化に首長と並び議会が影響を与えたという見方が挙げられており、このことは、当該政策の標準政策化後に情報や報道が豊富となることで議会提案を促す流れが生じたことを示唆している。ところが、八王子市の事例では、アジェンダ化し、政策化を推進したのは首長であった。議会からの提案等がない中で首長が政策化を図ったのは、首長間の情報交換により首長が当該政策をいち早く認識していたこと、また、既に当該政策の制度骨子が固まった時点で関係所管でも情報収集等を進めていた点等が考えられる。さらに、市が政策化に舵を切った理由としては、当該政策が、まだ真新しい政策であり、それなりに魅力があり、高齢有権者にアピールすると考えら

れた一方で、強硬に反対するアクターが想定されず、政策導入が比較的容易と考えられたためではないだろうか。それでも、担当所管が先行市と全く同様の内容では安直すぎるとして付加価値を付けている点は注目する必要がある。

また、政策過程が行政主導で平板なものとなり、制度設計過程で事業者が関わる以外、被保険者や一般市民の参加が見られなかったのが特徴である。議会が大きな論争もなく賛同したのも、既に先行市で評判であり、負担増が目に見えない分配政策と捉え得るもので、敢えて首長の進める政策に反対する理由がなかったからであると考えられる。その後の政策が一層普及した段階においては、他自治体の例を引いて議会が提案し、アジェンダ化に影響を与えているケースは多いのではないかと想像できる。特に、2010 年以降、公明党が介護支援ボランティア事業の自治体での実施を党として推進したことを踏まえると、そうした動きが出てきていることは十分に考えられるのである。

#### 2.5.4 様々な財源の選択

介護保険事業としてではなく、一般財源や都の補助金を活用してアレンジを加えたボランティア・ポイント事業を実施している自治体が散見される。そうした事業について触れることとする。

2016 年に筆者が実施したアンケート調査では「現段階で導入する予定なし」と回答した自治体は、既に類似事業を実施していることを理由としていた。例えば、新宿区では、2009 年から「介護支援ボランティア・ポイント事業」が実施されているが、これは都の補助を活用した事業である。ボランティア登録した 18 歳以上の在住・在勤・在学の区民を対象に区内介護施設等でのボランティア活動にポイントを付与し、限度額の 5,000 円まで換金できる制度である。また、「国分寺市元気高齢者地域活躍推進事業」は、65 歳以上の高齢者が介護保険施設などでボランティア活動を行った場合に、活動実績に応じポイントを付与し年間最大 5,000 円を限度に換金できる制度であり、こちらは市の一般会計により実施されている市単独事業である。

都の包括補助の活用や区や市の単独費での対応は、財源をどこに求めるかの問題であり、財政状況など自治体の個別事情や補助金等の使い勝手を考慮して選定したのであろう。また、対象年齢を 18 歳以上として、ボランティアそのものの機運を高めようとするところや、継続的に活動が続けている団体をポイント給付の対象とするところなど、自治体の事情により、その内容が工夫されているのを確認できる。こうした点は議会からの様々な声に応えたものである可能性もあり、稲城市で始まった介護支援ボランティア事業を受容しつつ、個々にオリジナリティを付加し、それぞれに使い勝手の良いものとして介護支援ボランティア事業が変容・進化している実態を確認することができるのである。

## 第3章 事例研究Ⅱ 防犯カメラ設置・運用条例

### 第3.1節 防犯カメラ設置・運用条例の概要

#### 3.1.1 政策の概要と背景

近年、公共、民間を問わず防犯カメラが普及し、その設置数も大きく伸びている<sup>129</sup>。特にここ数年は世界中で頻発するテロや多様化する犯罪を受けてのセキュリティ意識の高まりを背景に、その対策手段として防犯カメラが注目を集めている。

自治体においても犯罪状況の悪化に伴い、防犯パトロールと防犯カメラ設置が市民主体の防犯活動の中心となってきたり、都道府県や区市町村では防犯カメラの設置促進に向けた補助と設置等のルール化が図られるとともに<sup>130</sup>、生活安全条例等の制定が相次いだ。一方で防犯カメラの設置・運用は個人のプライバシーとの関連が問題とされてきた<sup>131</sup>。

現在、防犯カメラには、警察が設置するもの、地方自治体が設置するもの、民間団体等が設置するものがあるが、その設置や運用に係る根拠は様々である。警察設置の防犯カメラの設置・運用は警察法と警察官職務執行法の枠内であれば個別規定は不要というのが通説である<sup>132</sup>。警察設置の防犯カメラでは、撮影データは個人情報や行政文書に該当すれば関連法により扱い、それ以外は公安委員会規定や要綱による適正管理を行う法的枠組みが整っている。また、自治体における防犯カメラの管理等は防犯カメラに特化した規範を設けていない場合には、各地方自治体が定める個人情報保護条例が実質的な基本ルールとなっている。他方、民間設置の防犯カメラは撮影データが個人情報に該当すれば個人情報保護法の規制対象となるが、大多数の防犯カメラについては設置者の自主管理に委ねられているのが実情である。

このように、我が国では防犯カメラに関しての一般的ルールは存在せず、防犯カメラの設置・運用を規定した法律もない。また、設置の現況は警察自らが設置する防犯カメラは少数であり、大部分が商店街等の民間団体や地方自治体の施設管理用などである。こうした状況を受け、防犯カメラに関して法制化を求める声が挙がってきた<sup>133</sup>。そして、自治体設置カメラの他、私人（団体）が設置するものも規制対象とし、防犯カメラの設置や撮影・録画する場合の届け出義務を課し、設置・運用の基準を示すルールを自治体が制定するようになった。

#### 3.1.2 防犯カメラに関する規範形式

地方自治体が展開する防犯カメラに関する政策については、規律対象と形式によりいくつかのタイプ分けをすることができる。ここでは宇那木正寛と畑中頼親の分類を紹介<sup>134</sup>する。

宇那木は規律対象として、①当該地方自治体が設置するもののみを対象とする、②当該地方自治体が設置するカメラのほか私人が設置するものも対象とする、③私人が設置するもののみを対象とする3つのパターンがあるとする。また、規範の種類として、A ガイドライン、要綱などの行政規則によるもの、B 条例によるもの、C 執行機関が定める規則によるものがあるとしている。その上で、①-A型として「岩手県警察街頭防犯カメラシステム

運用要綱」、「個人情報の保護に配慮した川崎市が設置し、又は管理する防犯（監視）カメラの画像の取扱い等に関する指針」、「静岡市防犯カメラ等の個人情報の保護に配慮した設置及び運用に関する要綱」などを例示している。①-B型としては「富士河口湖町防犯カメラの設置及び維持管理条例」、「鳴沢村防犯カメラの設置及び維持管理条例」、「八街市防犯カメラの設置及び運用に関する条例」が挙げられている。①-C型としては「高浜市防犯カメラの設置及び管理に関する規則」などがあるとする。当該地方自治体の設置するカメラのほか私人が設置するものを規律対象とした条例形式、②-B型の例としては「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」、「三鷹市防犯カメラの設置及び運用に関する条例」、「世田谷区防犯カメラの設置及び運用に関する条例」などが挙げられている。これらの条例は、防犯カメラを設置し、撮影・録画を行う場合に届け出義務を課するとともに設置及び運用の基準などを示すものである。最後に私人のみを規律対象とする③-Aとして「札幌市防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン」、「横浜市防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン」などを挙げている。

一方で、畑中は行政実務の観点から大きく5分類している。畑中によれば、①統一管理条例型は、私人・行政機関・地域団体を対象に公共の場所に設置されるカメラについて、防犯カメラの設置利用基準の作成を義務付け、かつ、当該設置利用基準を自治体へ届け出ることを基本内容とするもので杉並区条例が代表例として挙げられる。②自主管理条例型は自治体のみを対象とする自治体設置カメラについての自主管理規定である。条例形式で制定されるが私人等への義務を課すことはなく、山梨県河口湖町の条例がこの型として例示されている。③自主管理規則型は自治体設置の防犯カメラを対象とした自主管理規定であり、長の規則として定められるものであり、「武蔵野市防犯カメラの管理及び運用に関する規則」などがある。④要綱型は、自治体設置のカメラを対象とした要綱形式の自主管理規定であり、自治体で1つの要綱を定める場合以外に組織・施設ごとに定める場合もあり、東京都など相当数の自治体が採用しているとする。⑤ガイドライン型は、私人に対して自治体が防犯カメラの設置利用基準のモデルを示し、その内容に沿った設置利用基準の制定を促すものとされ、静岡県「プライバシー保護に配慮した防犯カメラの設置及び運用に関するガイドライン」が代表例として挙げられている。

畑中は、こうした分類の上で、それぞれのメリット、デメリットを整理している。①の統一管理条例型の優れた点として、地域の防犯カメラを自治体が統一的に管理できる点、自治法第14条第2項（地方公共団体の条例制定権）との関係が明瞭になる点を挙げ、一方、管理への労力、罰則規定がないための実効性の確保の問題を欠点として挙げている。②の自主管理条例型は自治法との関係が明瞭になるが、条例という画一的な規定により、管理体制に柔軟に対応することが難しいとする。③の自主管理規則型は、議決を要せず簡易に制定できる反面、自治法との関係が不明瞭になることを指摘している。さらに、④要綱型は自治体の実態に応じた柔軟な管理ができるメリット、⑤ガイドライン型は実効性は高くないものの地域の防犯カメラの適正化などに資するとしている。こうした整理の上に、実態として、①統一管理条例型は中規模自治体を中心に、②自主管理条例型は小規模自治体中心に、③自主管理規則型は比較的小規模な自治体に、そして、⑤ガイドライン型は都道府県、政令市など大規模自治体が、それぞれ採用していることを示した<sup>135</sup>。

### 3.1.3 政策選択の状況

2004年、全国で初めてとされる防犯カメラの設置及び利用に関する条例を制定したのは東京都杉並区である。それは、区が自ら設置をする防犯カメラの他、私人が設置するものをも対象として、防犯カメラを設置し、撮影・録画を行う場合に届け出義務を課するとともに設置及び運用の基準などを示すよう求めるもので、宇那木の分類では、②-B型に、畑中によるところの統一管理条例型に該当するものである。杉並区の条例<sup>136</sup>は、後発自治体条例のモデルとなったと言われている<sup>137</sup>。都内では、2015年末現在で3区、8市で条例化がなされており<sup>138</sup>、その内容は、公共の場所を撮影しようとする自治体、商店会、町会・自治会、鉄道事業者等が設置する防犯カメラについて、設置・利用基準を定め、届け出義務を課すもので、防犯カメラの有用性に配慮しつつ、一定のルール化により市民等のプライバシーの保護を図ることを目的としており、それらは構成を含めて概ね似た内容となっている。

## 第3.2節 着眼点と事例の選択

### 3.2.1 事例研究にあたっての着眼点

2001年6月に発生した大阪教育大学付属池田小学校事件は社会に大きな衝撃を与えるとともに、事件を契機に学校の安全対策がクローズアップされるようになっていった<sup>139</sup>。その後も社会に大きなインパクトを与える事件が相次ぐなかで<sup>140</sup>、一般に防犯カメラの有用性が意識されるようになっていった。世間の耳目を集めるような犯罪や通り魔的な事件の発生・報道は住民心理に影響を与え、防犯対策に対する住民ニーズは高まり<sup>141</sup>、行政は対応を迫られるようになっていった。こうしたことを反映し、自治体においても防犯所管の設置や防犯パトロールなど治安対策・防犯対策に力が入れられていったのが2000年以降の状況と見ることができる。

防犯カメラの設置運用に関しては要綱、規則、指針、条例と様々な形態があり、また、その対象も自治体施設か商店街等私人を含んだものか、私人のみを対象としたものかと様々であるのは既に見たとおりである。都内自治体では、東京都が商店街等が設置する防犯カメラへの補助事業を始めた2004年頃から何らかの基準を定めるところが増えてきており、これは都が補助にあたり設置・運用基準策定を要件としたことから、各自治体が対応をしていたためである。また、自治体が自ら管理する施設管理用防犯カメラの設置・運用基準は商店街等の基準の規範ともなった。防犯カメラ設置への経費補助を受ける場合に、区が設ける指針厳守を義務付ける練馬区のようなケースもある。このように防犯カメラの増加と都や区市の補助事業への対応の必要性は商店街等の防犯カメラのルール化を促した。そして、都内では杉並区を先例として行政と私人を包含した総合的な設置運用基準を条例化する流れができて行った。

防犯カメラは商店会や町会等が設置者となることが多く、その場合、彼らは補助を受ける受益者であると同時に規制対象者でもあるという立場に立つこととなる。一方で、ルール化により権利が守られるのは、住民等である。こうした各アクターとその意向を媒介する政治アクターに着目して事例研究を進める。



図 3.1 「自治体独自政策アンケート」における対象自治体の状況（2015年）

	指 針	要綱・規則	条 例
自治体カメラのみ (包括的)	板橋区(2004年) (運用基準)		
自治体カメラのみ 個別施設ごと		品川区(要綱・2016年) 中野区(要綱・2004年～) 八王子市(要綱)	
私人カメラのみ (補助基準)	千代田区(2003年) 足立区(2004年) 練馬区(2004年)		
自治体カメラ + 私人カメラ			杉並区、立川市、三鷹市、 世田谷区、福生市、狛江 市、荒川区、日野市、国分 寺市、小金井市

筆者作成

### 3.2.2 事例研究対象自治体の選択

事例研究対象としては、区では、全国初といわれる防犯カメラの設置・利用条例を制定し、後発自治体のモデルとなった杉並区を、そして、市では杉並区条例が成立後、10年以上を経て制定を見た日野市を取り上げる。また、条例以外で規定している自治体の状況を補足的に確認する。

表 3.1 都内の防犯カメラ設置・運用条例の制定状況と事例研究対象自治体（2015年末時点）

自治体名	制定年	宇那木による分類	対象・備考
杉並区	2004	②—B	区、商店会、自治会、鉄道事業者等日本初→後続のモデルに
立川市	2005	②—B	市、地域団体 2016年改正で市教委を対象外
三鷹市	2006	②—B	市、指定管理者、商店会、地縁団体、鉄道事業者等
世田谷区	2009	②—B	区、商店会、地縁団体、鉄道事業者等
福生市	2011	②—B	対象限定無し 公共の場を撮影しようとする者
狛江市	2013	②—B	市、指定管理者、商店会、自治会、鉄道事業者等
荒川区	2013	②—B	区、商店会、地縁団体、鉄道事業者等
日野市	2015	②—B	市、指定管理者、地縁団体、商店会、鉄道事業者等
国分寺市	2015	②—B	市、地縁団体、商店会、鉄道事業者等
小金井市	2015	②—B	市、商店会、指定管理者、地縁団体、鉄道事業者等
清瀬市	2015	②—B	市、商店会、指定管理者、地縁団体、鉄道事業者等

※ 網掛部分が事例研究対象自治体

### 第3.3節 杉並区防犯カメラ設置及び利用に関する条例の政策決定過程

#### 3.3.1 政策決定過程

##### 山田区政の誕生と区政改革

杉並区では、1999年の区長選<sup>142</sup>で現職の本橋保正を破った山田宏が、都市経営の視点による区政改革を掲げ区政を担うこととなった<sup>143</sup>。山田は、当選するとすぐに行革推進のためとして自らの給与の1割減額、期末手当5割減額を行った上で、次々と新たな施策を打ち上げ実施していった<sup>144</sup>。

一方でこの時期は犯罪が増加し<sup>145</sup>、特に2000年から2002年にかけては一般住宅を狙ったピッキングと呼ばれる侵入盗が急増し社会問題化していた。こうした状況を受けて山田は2003年度と2004年度を安心・安全に力を注ぐとして<sup>146</sup>、危機管理室の設置や区内の安全パトロールなどを実施していった<sup>147</sup>。

##### 行政側の動き ― 杉並区監視カメラに関する専門家会議の設置と基準の検討

2003年4月に山田が2期目の当選を果たすと、同年7月に区は新たに危機管理室を設け安全対策への取り組みを強化するとともに7月22日には「杉並区監視カメラに関する専門家会議」を設置した。専門家会議は「監視カメラの設置及び利用基準の策定等に伴う法律上、政策上の諸問題について意見を聴くため」に「監視カメラの設置及び利用基準」に関して調査検討を行うとされた。

委員には三好達（元最高裁判所長官）、石村耕治（白鷗大学法学部教授）、前田雅英（東京都立大学法学部教授）、三宅弘（弁護士）の4人（肩書は当時のもの）が任命され、三好が会長を務めた<sup>148</sup>。区長から会長あてには「監視カメラの設置及び利用基準について」と「条例化について」の2点が諮問された<sup>149</sup>。専門家会議は2003年7月31日に第1回会議を開催。以降、4カ月という短期間に5回の会議を開き、同年12月1日に区長あて答申文を提出した。会議の事務局を区長室総務課が担い、利用基準等についての考え方（大綱）を区が提示、これを専門家会議でたたいて論点整理をしながら会議は進められた。第1回会議では冒頭、区長から半年後の区議会定例会か次の定例会には条例案を提出したいとスピーディな条例化の意向が示された<sup>150</sup>。初回の会議では、各委員の問題意識が披瀝され、条例形式の適否や対象とすべきカメラの範囲、監視カメラという呼称について等が議論されるとともに、全国初の自治体によるルール化の意義などが論点となった。

第2回会議では区が実施した監視（防犯）カメラに関する区民意識調査・実態調査結果<sup>151</sup>、家庭の防犯対策に関する実態調査集計結果、民主党の「行政機関等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案」のほか、区が作成した「監視（防犯）カメラの利用基準についての大綱」<sup>152</sup>が示された。この「大綱」をもとに、官民のどの範囲のカメラを対象とすべきか、監視（防犯）カメラの有用性について、プライバシー保護をどこまで打ち出すか、監視（防犯）カメラの定義、個人情報保護法制との関係などを主な論点として議論が進められた。

第3回の会議では、冒頭、区長室長から専門家会議の答申に基づき翌年2月の第1回定

例会での条例化を図りたいとの発言がなされ、専門家会議は実質、区の示したたたき台を基に条例骨子案を作成する場としての性格が明確になるとともに、答申に向けて議論はスピードアップされていった。会議では前回会議に提示された「大綱」を委員の意見を踏まえて修正したものが示された。主な修正点として、すべてのカメラに6項目の基本原則の責務を課すのは過重との指摘を受け「防犯カメラの設置及び利用者は、区民が容ぼうや姿態をみだりに撮影されない自由を有することにかんがみ、防犯カメラ及び画像を適正かつ慎重に取扱うよう努めるものとする」というふうに基本原則を1項目に整理した。また、規制するカメラについては防犯目的に限定することとした。義務規定の対象となる「防犯カメラ取扱者等」の範囲は杉並区、区内商店会、町会、そして規則で定める撮影対象者が一定数以上の事業者とする整理が示された。さらに、実効性の確保に関しては専門家会議で強すぎると指摘を受けた立ち入り検査権が削除された。会議では、これら「大綱」の修正点の確認や用語の定義を推敲する作業が行われた。特に防犯カメラ取扱者等の義務規定を巡り、具体的な設置場所まで明示する義務を負わすべきか、また、防犯カメラの有用性を積極的にとらえる委員と否定的な委員で意見が分かれ議論となった。第3回の会議の最後に事務局から「区民の安全確保と区民のプライバシーを両立させた防犯カメラの有用性を踏まえた仕組みを、答申しとして12月1日を目途に出してほしい」旨の発言がなされた。

第4回会議では、前回会議の議論を受けて事務局が再度修正をした「大綱」が示され、これまで議論されてきた用語の再定義や文言の整理等がなされた。防犯カメラの「設置場所の明示」は「防犯対象区域」という概念が新たに導入され、設置区域のみを明示する修正が行われた。さらに、義務規定の表示事項については「防犯カメラが作動中である旨」から「設置している旨」に変更された。また、実効性確保については指導、勧告をして公表する勧告前置主義が採られ、例外的に勧告を経ず公表できる規定とした。修正点の多くは防犯カメラが有用であるという前提の下で、設置者の負担が過重にならずにカメラ設置にブレーキが掛かることのないようにするものであった。修正案を受けて委員間では、録音の扱いについて、準公共空間と鉄道駅の扱いについて、防犯カメラの表示について（設置中か作動中かを巡る議論）、設置区域、開示請求について、防犯カメラの有用性について、監視カメラの諮問に対して防犯カメラと限定して答申することの是非などを中心に議論が行われた。ここでも防犯カメラの有用性を認め、できるだけ設置者に過重な負担をかけない方向を指向する会長と委員（大学教授）、防犯カメラの有用性に疑問を投げかけ、できるだけ個人のプライバシー権を広く認め規制の範囲を大きくとるべきであるとする委員（他の大学教授と弁護士）の立場の違いが明らかになったが、概ね、会長の考え方に沿って議論は整理されていた。

第5回会議は全委員による答申案の承認の後に区長に答申をするセレモニーの場となった。答申案については第4回会議の内容を踏まえ、会長からの指示を受けて事務局が草案を作成、委員間調整を経て2003年12月1日の第5回専門家会議の場に示されたものである。答申文は「防犯カメラに関する適正な設置及び利用基準の必要性について」、「基準の策定にあたって」、「防犯カメラの設置及び利用基準について」、「防犯カメラに関する設置及び利用基準の条例化について」の項目の他、参考資料からなっていた。「必要性」についてでは犯罪の悪化状況、特に杉並区内での窃盗犯の増加状況を示した上で防犯カメラが急増して

いることが述べられた。そして、95%の区民が防犯カメラに犯罪抑止効果があると答えた区民意識調査の結果を引いて防犯カメラの有用性に触れ、今後増加が予想される防犯カメラに対する法規制がない状況下で一刻も早く適正な基準・ルールを策定し、区民の権利利益を擁護する仕組みを制度化することが求められるとした。また、「基準の策定にあたって」では、諮問と並行して区が実施した区民意識調査をもとに区民の意識にあった仕組みをつくることを基本的な考え方としたことが述べられた。答申の中心である「基準について」は、会長からその骨子の説明がなされた。その内容は、差し当たり防犯カメラに限定した基準としたこと、一定の範囲の防犯カメラ設置者、利用者には防犯カメラ設置利用基準の届け出義務が課されること、届け出義務者にはカメラの表示、映像等の守秘義務等が課されること、実効性を確保するために区長への報告と義務違反者への区長の指導、勧告、公表等が可能であること、区民が防犯カメラに対しての意見、要望、苦情等を申し立てできること、基準の運営状況を区長は年1回以上公表することなどである。さらに「条例化について」では、区民の権利義務に関わる基準であり、内部規定にとどめるべきではなく、区議会の議決を要する条例として制定すべきとの意見が示された。最後に会長から、杉並区で制定される条例を契機に国や他の自治体、民間においても防犯カメラが適正に運用されるような基準が作成されることを期待する発言がなされた。区長からは4カ月という短期間での精力的な活動に対し謝意が述べられるとともに、防犯カメラとプライバシーという2つの公益をどう調整していくかという日本で初めての議論が行われた答申の意義が強調された。このようにして、4カ月の専門家会議の議論を経て、条例化の方向性が示されるとともに条例の中身を規定する答申が完成したのである。

### 議会側の動きと条例案の議決<sup>153</sup>

2003年7月22日に「杉並区監視カメラに関する専門家会議」が設置されると翌日には所管の区議会総務財政委員会にその報告がなされた。区側からは監視カメラの設置及び利用基準を策定するに当たって、監視カメラやプライバシー保護に関する専門家から意見を聴くためのものであると会議の設置目的が説明された。検討事項については「監視カメラの設置及び利用基準について」、「条例化の課題について」であると説明された。これに対して共産党議員からは、これからどこにカメラを設置していくのかといった質問<sup>154</sup>や監視カメラとはどのようなものを対象とするのか、区が条例の必要性を認めているのかを問う質問<sup>155</sup>がなされた。また、自民党議員からは、なぜ、こうしたことに取り組むのか、そして4回の会議で答申を得るということに対して、なぜ、それほどまでに急いでいるのかという疑問が呈された<sup>156</sup>。

第3回の専門家会議が終了した後の2003年11月の平成15年第4回定例会では公明党会派と革新系無所属会派の委員から、それぞれ監視（防犯）カメラを取り上げて一般質問が行われている。公明党議員からは防犯カメラの犯罪抑止効果に対する区の認識、専門家会議の答申の扱いと今後の進め方を問う質問がなされ<sup>157</sup>、区長からは、長崎市の男児誘拐殺害事件の例を挙げて防犯カメラの有用性は高いという認識が示され、同時に区として専門家会議答申を踏まえて次の（2004年）第1回区議会定例会に条例案を提出したい旨の答弁がなされた。議会の場で、区長が正式に条例上程時期を含めて条例化を宣言したのである。

一方で、12月1日に専門家会議の答申が出されると、早くも翌日の総務財政委員会に「杉並区監視カメラに関する専門家会議答申について」が報告された。区側（政策経営部総務課長）からは専門家委員会の開催経緯と答申の中身について説明がなされた。条例化については「基準の条例化についてでございますけれども、このカメラに関わる件につきましては、いわゆる区民の方々の権利義務にかかる基準である以上、やはり内部規定にとどめるべきではなくて、区議会の議決を必要とする条例として制定すべきであるとするのがこの会議の結論になってございます」と結んだ。その上で杉並区自治基本条例に基づくパブリックコメントを実施し、2004年の第1回区議会定例会に条例案を提案するとした。この報告に対して複数の委員（議員）から質問が行われた。民主党会派の委員からは、答申文は何条と項目を付けるだけで条例になるようなものであるとの指摘とともに条例化に向けてのスケジュールが問われた<sup>158</sup>。これに対して「答申文をできるだけ尊重して条例化を検討する」こと、12月中にパブリックコメントを行い、1月初旬までに区民の意見を集約、意見を反映させた条例案を1月中に固め、2月に始まる定例議会に条例案を上程するスケジュールが示された。他の委員からも答申文についてその完成度を含めて評価する発言がなされている<sup>159</sup>。別の委員（議員）からは委員会当日に答申文が配布されたことを捉えて議会軽視との発言がなされた<sup>160</sup>。その他には文言の確認<sup>161</sup>や条例化にあたっては防犯カメラの有用性を前提としたものとするよう要望するもの<sup>162</sup>などの発言がなされたが、突っ込んだ指摘や根本的な反対意見等はなく、答申は概ね好意的に受け入れられた。

その後、区は答申に基づき内部検討を進め「（仮称）杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例案」を取りまとめ、杉並区自治基本条例に基づく区民意見の提出手続きを図ることとなり、事前にその内容を区議会総務財政委員会に報告した。いわゆるパブリックコメント手続きについて、区広報や区HPで周知し、12月21日から翌年1月6日までを意見提出期間とする旨が報告された。なお、パブリックコメントに付された内容は答申をほぼ条例化したものであった。委員会では年末年始に意見提出期間を設定したことに対し、その妥当性を問う声が挙がった<sup>163</sup>。区側からはこの期間で十分であり、1月初めの条例案作成を考えるとギリギリの日程である旨の答弁がなされた。

2004年2月26日の区議会本会議にパブリックコメント手続きが終了し最終的な体裁が整えられた「議案第三号杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例案」は上程された。提案説明では担当助役から、新宿歌舞伎町や長崎市での児童殺害事件の例を挙げて防犯カメラが犯罪予防や犯人検挙へ効果がある一方で、公的規制がない現状を問題視し、区民のプライバシー保護との調和をとるために条例化を図る必要が述べられ、これまでの経緯と条例の中身が説明された。条例案は総務財政委員会に付託され、3月2日に委員会審査が実施された。委員から、答申を条文にどう反映したのかが問われると<sup>164</sup>、答申すべての内容を尊重する形で条例案を作成したと説明がなされた。また、条例施行後の体制と予算については50万円のPR経費を計上したとの答弁がなされている。その他、対象を防犯カメラに限定した理由を問う質問や、もっとプライバシーに配慮すべきではなかったかといった趣旨の発言<sup>165</sup>がなされた。さらに、パブリックコメントを受けての条例案への変更の有無を問う質問には、57件の意見があったが条例の趣旨からそれら意見を反映することは困難であった旨

が、また規則の制定スケジュールについては3月中に制定する旨の答弁がなされた<sup>166</sup>。その他、犯罪防止のための条例という認識で審議に臨んでおり、被害者保護にも大変効果があると思うとの発言<sup>167</sup>。条例案は監視カメラ設置促進条例であり反対であるといった発言<sup>168</sup>がなされた。採決では共産党所属委員が、プライバシー保護の観点が欠落しているとの理由で反対に回ったが、賛成多数で原案可決と決定した。そして、3月18日の本会議において杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例案は賛成多数により可決成立した<sup>169</sup>。

### 3.3.2 政策決定過程のまとめ

杉並区の政策決定過程を政策化の起点、首長と議会の関係とその影響、政策決定過程の特徴について整理してみたい。

杉並区は大きな商店街を有するとともに、当時、犯罪が多発していた状況のなかで、区長自らの強い個性とリーダーシップで防犯対策が進められていた。特に2003年4月から始まる2期目の任期、前半2年間で「安全・安心に力を注ぐ」としていた首長は、区が取り得る様々な防犯対策を次々と実施して行った。また、改革を前面に押し出していた区政のもとで「全国初」の意義は大きく、防犯カメラの効能を前向きに捉え、区民ニーズの高い防災対策を積極的に実施するにあたって「全国初の条例化」という点には重きが置かれた。このように杉並区では、首長が住民の防災へのニーズを汲み取りつつ、自らトップダウンでアイデアを出し、アジェンダ設定をしていた。

次に首長と議会の関係がどのように政策決定過程に影響をしていたかである。敢えて政党推薦を得ずに、次点候補に10万票以上の差で2期目の選挙を圧勝した首長の下、杉並区の政治状況はどのようなものであったかを考えてみたい。圧倒的な支持を得て無党派的立ち位置で2期目を勝利した首長に対し、多数会派が分立する議会は、首長をコントロールする力を有しておらず、強力な首長が発する政策に一部反対勢力を除き議会の大勢が緩やかに従う「長高議低」状態にあったと推察される<sup>170</sup>。こうした政治力学の下、当該首長の政治スタイルは議会多数派の上に乗る、その意思を尊重し合意形成を図るというものではなかった。それは、自ら、選挙民が求めているであろう情報や政策を発信し耳目を集め、その支持を背景に議会が賛成せざるを得ない状況に引っ張っていくものであった。事実、当時の区政においては、目玉政策の仕掛けは多くが首長発でおこなわれ、新聞やメディアもフル活用された。

こうした状況の下、首長は防犯カメラの積極活用を考えており、かつ、その前提として設置・運用基準の整備が必要と考えていた。すなわち、政策への選好を強く有していたのである。では、議会はどうかであったのか。一人会派も複数存在し、多会派が分立する分散した議会にあって、共産党をはじめとする一部勢力は、防犯カメラの設置そのものに否定的であった。そのため、条例制定を防犯カメラ設置を推進するための地ならしと見なし警戒していた節がある。一方、その他勢力は防犯カメラの有用性とルール化の必要性を認めつつも、それほど強力にルール化を求めていたわけではなかった。このように、杉並区では、「長高議低」の政治状況の下、強く政策を選好する首長がいち早くアジェンダ化を図り、短期間で政策化を進めた結果、それほど強い政策への選好を有していない分散した議会は、受け身的な対応

にとどまることとなった。

政策決定過程の特徴は、まず、形式としては「全国初の条例ありき」で進められ、アジェンダ化から議決まで極めて短期間で政策実現した点、首長ペースで事が進む一方で議会の動きは弱く、政策決定過程に関係アクターの姿をほとんど見られない点である。では、なぜ、規制をかける条例がこのように首長ペースで混乱なく短期間に成立したのだろうか。その答えの1つとして、区民ニーズを汲み取った首長の政策化力が挙げられるが、他に議論の場づくりに成功したことを挙げることができよう。すなわち、防犯カメラの積極活用派、消極活用派双方から人選した上で議論を可視化した専門家会議に区全体の議論を収斂し得たことである。また、元最高裁長官を会長に据えたことで、会議に権威を与え、議会がやみくもに批判をしにくくし、議論を見守る雰囲気をつくった。こうしたなかで、議会は、素案形成過程でのコミットがしづらい状況となり、専門家会議による素案とパブリックコメントを経た、ほぼコンクリートされた条例案決定の局面での参入を強いられることとなった。また、住民は、防犯カメラの増加に対し、プライバシーを守るための条例制定を好感していたと思われ、そのことは条例化の動きを暗に後押ししたはずである。次に規制される側である商店会や町会が抵抗しなかったのはなぜであろうか。これは、そもそも、商店会や町会は防犯カメラ設置を求めているのであり、ルール化を公的補助を得るための前提条件であると捉えていたからである。加えて、専門家会議では、規制を防犯カメラの普及・活用を妨げない程度ものとするような会長の仕切りで議論が進められ、基準設置と届け出を基本とする必要最低限の規制とすることで落ち着いていった。こうした動きを横目に、彼らは政治アクターに対するロビイングをするまでもなく、受忍の限度を超えるコストや不利益を課するような内容を避けることができたのである。以上のような要因により、規制政策にもかかわらず、平穏な政策決定過程となったと考えられるのである。

### 第3.4節 日野市防犯カメラ設置・運用条例の政策決定過程

#### 3.4.1 政策決定過程

##### 革新森田市政から馬場市政、そして大坪市政へ

日野市は都心から西に35キロメートル、東京都のほぼ中心部に位置し、多摩川とその支流である浅川の清流に恵まれた、湧水を有する緑豊かな丘陵地域である。江戸初期に甲州街道が整備されると宿場として明治維新にまで至った。1963年に市制施行後は人口が増え続け、市の人口は18万人を超えている（2019年現在）。

日野市では1973年に森田喜美男が革新市長として登場し、以後6期24年間にわたり革新市政が続いた。その後、1997年からは保守系の馬場弘融が市長4期を務め、2013年、馬場引退に伴う市長選で当時市の部長職にあった大坪冬彦が市長に就任した<sup>171</sup>。

### 防犯カメラを巡る議論の活発化 ―日野市生活安全条例の制定―

「緑と清流」をまちづくりのキャッチフレーズとしてきた日野市は、農業用水路が縦横に走る都市農業が盛んな地域である。一方で、市域内にこれといった繁華街や盛り場がなく、その多くが住宅地と農地であった。このため、防犯カメラ設置の必要性が低く、結果として長い間、防犯カメラを巡って目立った議論は行われてこなかった。日野市で防犯カメラを巡る議論が活発化する契機となったのは、2003 年、当時の市長である馬場弘融が議会に提案した「日野市生活安全条例」であった。

日野市が生活安全条例を制定した背景には当時の犯罪状況やそれに対する都の動きがあった。2003 年、防犯対策に力を入れていた石原慎太郎都知事のもと「東京都安全安心まちづくり条例」<sup>172</sup>が制定されると、その動きは都内自治体に広がって行った。同時に、都では、石原都政下で警視庁による繁華街への防犯カメラ設置推進<sup>173</sup>や商店街が設置する防犯カメラへの補助事業創設<sup>174</sup>など、防犯カメラの設置・普及を後押しする施策が実行されていった。こうした流れの中で、日野市でも 2003 年の第 3 回市議会定例会に「日野市生活安全条例」が提案される。条例案は、安全安心な地域社会実現に向けて、市が警察署等と連携して必要な施策を行うことの他、市民等、事業者、占有者等の努力義務を定めた全 8 条からなる理念的もので、防犯カメラについて何ら触れられたものではなかった。しかし、この条例案の審議を通じて、防犯（監視）カメラをどうしていくべきかが議論となって行った<sup>175</sup>。条例は 2003 年 9 月 29 日に可決成立した。しかし、防犯カメラについては「防犯カメラでございますが、これは本当に難しい問題で ～ 中略 ～ これをあらゆる公共施設とか町中とかそういうものにつくるといことがいかなものかという認識を、まだ私は持っております」というのが、2003 年 9 月時点での時の市長の考え方であった<sup>176</sup>。

### 市施設への防犯カメラの設置推進と議会要望

こうした市の姿勢の一方で、日野市においても当時の学校の安全対策を求める声などを背景として、市の施設、特に小中学校など教育施設への防犯カメラ設置は順次進められて行った。例えば、2003 年度中には市内全小学校へ防犯カメラが設置され、中学校への防犯カメラ設置も 2005 年度中に実施された。さらに、2007 年度には全市立幼稚園への防犯カメラ設置が行われたが、これらの運用について個人情報保護の視点から議会で問う声があがった<sup>177</sup>。また、2005 年には公明党日野市議団が「小中学校の安全対策に対する要望書」を市長及び教育長あてに提出。市議会の一般質問でも通学路への防犯カメラ設置が求められるようになった<sup>178</sup>。

このように生活安全条例成立後、市は教育施設への防犯カメラ設置を進める一方で、議会からは通学路への防犯カメラ設置要望がなされるなど、防犯カメラの活用を求める声があがってきた。しかし、市は自ら管理する教育施設以外の防犯カメラの活用に対しては依然として消極的な姿勢であった。



### 防犯カメラ設置・運用に関する条例制定を求める声

その後、2008 年の第 4 回定例会では、防犯カメラの有用性を踏まえた、防犯カメラの設置・運用に関する条例制定を求める質問がなされた。それに対して市では「現時点では、行政として不特定多数が通行する公共空間に防犯カメラを設置する考えはございません」としつつ、条例については「他市の状況を参考に調査研究をしていく」と初めて前向きな答弁がなされた<sup>179</sup>。さらに、商店街への防犯カメラ設置への市独自の助成要望<sup>180</sup>、各方面からの防犯カメラ設置要望に対する市の姿勢を問う質問と早期の条例化要請や<sup>181</sup>、主要駅周辺商店街への防犯カメラ設置提案<sup>182</sup>など、防犯カメラの活用と、その前提条件としての条例化を求める声が議会内でも大きくなっていった。

### 大坪市政の誕生と防犯カメラ活用に対する姿勢の変化

2013 年 4 月に新たに大坪冬彦が市長に就任すると、市の防犯カメラに対する姿勢に変化が生じていった。就任後初めてとなる市議会定例会で防犯カメラについて質問がなされると、駅周辺や幹線道路での防犯カメラ設置を求める声に対し、大坪は「場所によっては設置していかねばならないという時代が来ているかなと思います」、「主要な地点への設置については真剣に検討していかねばならないと思っております」と一段踏み込んだ判断が必要との思いを滲ませた<sup>183</sup>。また、同じ定例会での別の議員の質問<sup>184</sup>に対しては「部長答弁としては、見守る目ということで答弁をさせていただきましたが」と断った上で、「運用の基準をしっかりとつくった上で、推進していき予算をつくっていくということであります。決して推進しないというふうに言っているわけではなくて、その準備もあわせて、ソフト面の準備もあわせて進めていくのかなというふうに思っております」と答え、防犯カメラの活用と、その環境整備である条例化に対し、従前に増して前向きな姿勢を示した。その後の市議会定例会では、都内の他の自治体の防犯カメラの助成状況や条例制定状況が問われるなど、条例制定をこれまで以上に強く求める質問が行われるようになった。これに対し市長は「安全安心の状況に対する危機的な面もあり」、「一步踏み込むような状況が来ている」との認識を示し、条例制定を含めて「各市の先行事例を参考にしながら、一步踏み込んでどういう形ができるか、努力していきたい」と述べるに至った<sup>185</sup>。

### 条例化に向けた行政の対応

市民、商店会、町会、議会から防犯カメラ設置要望が増えてくる中で、馬場市政の時代から市では担当課による他自治体の条例調査を開始していた。また、大坪市長が就任した後の 2013 年には日野警察署と条例や要綱、さらには具体的な防犯カメラの設置個所を含めた勉強会を始めた。2014 年度に入ると所管の防災安全課が中心となり、課長級の庁内調整会議による街頭防犯カメラの設置に向けた各種検討が進められ、「(仮称) 日野市防犯カメラの設置及び運用に関する条例素案」が取りまとめられた。素案は日野市生活安全協議会<sup>186</sup>の承認を得た後に、2014 年 11 月 17 日から 12 月 1 日までパブリックコメントに付された<sup>187</sup>。

一方で新たに開始された公立小学校通学路への防犯カメラ設置の都補助事業を受け、議会では市の対応が問われ、早期に通学路へ防犯カメラを設置するよう要望がなされるようになっていた<sup>188</sup>。このような流れを受けて、パブリックコメント後の市議会定例会では「(2015 年) 3 月に条例化し、4 月から新年度予算で防犯カメラを設置していく」ことが表明された<sup>189</sup>。

### 全会一致による条例の成立

パブリックコメント後の条例素案は、翌 2015 年 1 月の日野市情報公開個人情報保護運営協議会に諮問され承認された。これを受けて 2015 年 3 月の市議会第 1 回定例会に「議案第 9 号 日野市防犯カメラの設置及び運用に関する条例」は上程された。同時に新年度予算には日野、豊田、高幡不動駅周辺への防犯カメラ設置経費が計上され、併せて東京都の「通学路防犯設備整備事業補助金」を活用して今後 4 年間で市内全公立小学校の通学路に防犯カメラを設置していくこと、2015 年度はまず、モデル校 2 校を選定して整備して行く方針が示された。

定例会初日の市長の提案説明では、条例は「市民等の権利、利益を保護し、市民等が安全に安心して暮らし続けられるまちの実現に寄与するため、公共の場所における防犯カメラの設置及び運用について必要な事項を定めるもの」とされ、同年 4 月 1 日からの施行を予定していると説明された。条例案は全 12 条からなり、「公共の場所に設置する公共の場所を継続的に撮影する防犯カメラ」が対象とされた。防犯カメラを設置・運用するものは「市民等がその要望や姿態をその意に反して撮影されない自由を有することにかんがみ、適切な措置を講じなければならない」とされた。なお、市民等とは市内を通過するものを含むということである。条例で規定されたもの（市、指定管理者、町会・自治会、商店街振興組合、鉄道事業者等）が防犯カメラを設置する場合には、設置・運用基準を定め市長に届ける義務が課された。さらに責任者の必置、防犯カメラを設置している旨の表示および管理責任者の名称表示などが義務付けられた。また、映像データの取扱いが規定され、市民等からの苦情処理規定が置かれた。

本会議では質疑はなく、条例案は企画総務委員会に付託された。委員会では条例制定の経緯が説明され、これまでの「人の目」による見守り活動と併せて、今後、公共の場所における防犯カメラを活用していくにあたり、設置者等の自由裁量にゆだねられている現状のなかで基準が必要であることが述べられた。さらに、「市民のプライバシーや個人情報など個人の権利利益の保護に配慮する性格のものとなるため、本市では規則、要綱ではなく、条例として定めいくこととした」と条例形式を採る意義が述べられた<sup>190</sup>。

委員会質疑では制定手続きや条例が対象とする防犯カメラはどのようなものが対象か、生活安全協議会でいかなる議論が行われたのかなどについて質問がなされた。その後、公明党、自民党、共産党の各委員から条例案に対する賛成意見が述べられ、全員賛成により委員会が可決された。委員会での可決後、2015 年 3 月 27 日の本会議において、意見等は、ほと

んどなく<sup>191</sup>条例は全会一致で可決成立し、翌月の4月1日から施行となった。大坪市政誕生からちょうど丸2年が経過していた。

### 3.4.2 政策決定過程のまとめ

首長が消極的な中で条例制定に至った日野市について、政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程の特徴を再確認しておく。

まず、政策化の起点に誰がなっていたのかという点である。目立った繁華街がない日野市では、従来、防犯カメラ設置の必要性が低く、市も街中への防犯カメラの設置促進には慎重な姿勢を取り続けていた。このため長らく防犯カメラの設置・運用基準を定めるべきといった議論はそもそも起きてこなかった。一方で、学校安全の確保が叫ばれるようになると、市は市立小中学校と市立幼稚園へ防犯カメラを設置するとともに、その運用基準を施設の種別ごとに設けることとした。

転機となったのは、市生活安全条例の制定であり、都の防犯カメラ設置補助事業の開始であり、相次ぐ各地での凶悪事件の発生であった。こうした動きに反応するように、防犯カメラの設置促進を要望したのは与党系の会派であり、商店会であった。市は防犯カメラの街中への設置を求める声を受けて、その前提として設置・運用基準を定める必要があるという姿勢を示し、ルール化の調査研究を開始した。同時に「防犯カメラの設置は、設置・運用基準の策定と一体で進めるべき」との考え方は、行政・議会の共通認識となっていった。以上のように、防犯カメラ設置・運用条例のアジェンダ化は、議会が商店会等の声を受けて取り上げ、その必要性を訴えたことで、慎重な行政を後押しし、具体的な政策課題と認識させたのであり、日野市では議会が政策化の起点となりアジェンダ化をしたと結論付けられる。

首長と議会の関係については、首長、特に前任首長は、そもそも街中への防犯カメラ設置に終始消極的であり、政策への選好を有していなかった。後継首長は、当初その立場を引き継ぎつつも、カメラ設置とルール化は表裏のものであるとの考えの下、防犯カメラの活用が避けられなくなると条例化すべきとの立場に立つようになった。条例化に舵をきったのは、首長交代により政策転換がし易くなったからである。議会は、両市長の時代を通じて、共産党以外が首長支持の分散度が低く与党比率が極めて高い、いわゆるオール与党体制にあった。防犯カメラの活用とルール化に積極的な与党会派に対し、唯一の反首長勢力である共産党は防犯カメラ設置には極消的な一方で、プライバシー保護には積極的な姿勢を示し条例採決時には賛成にまわった。このように温度差はあれ、議会、特に与党会派は、防犯カメラの設置促進を裏付ける条例化に対する政策選好を強く有していた。こうした状況の下、積極的な議会が提案をするものの、慎重な首長は防犯カメラの活用が避けて通れないと判断するまで、政策化のアクションを起こさなかったことが、条例制定が杉並区から10年遅れとなった要因の1つと捉えることができるだろう。

政策決定過程の特徴は、1つは、防犯カメラの積極的な活用とルール化をセットとする議論のなかで、条例で行くことは行政・議会ともに当然とされる雰囲気であったことがあげら

れる。これは、日野市で防犯カメラのルール化が政策課題となった時期には、既に都内でいくつかの自治体が条例を制定しており、総合的な防犯カメラのルール化は条例形式をとることが都内自治体・議会で常識化していたからである。また、通常、規制される側に抵抗感があると考えられる政策決定過程はスムーズなものであった。これは、条例自体が、規制を受ける側にとってもカメラ設置補助を受ける前提条件という面があり、その内容も受容できる範疇のものであったこと、一般個人宅や商店は対象外であり規制対象が限られていたことが理由と考えられる。また、条例の内容は個人のプライバシー保護に資するものであったが日野市では市民の関心が高まらず、その結果、一般市民が政策決定過程に登場することはなかった。警察等関係機関との協議や個人情報保護運営協議会への諮問など慎重な手続きがとられたことも波乱なき政策決定過程に繋がったと考えられる。

### 第 3.5 節 事例分析

ここでは 2 つの事例を通して防犯カメラ設置・運用条例の政策決定に関し分析を行う。

図 3.2 杉並区と日野市の防犯カメラ設置・運用条例を巡る状況

	首長選好	アジェンダ化	条例成立年月	首長議会基盤	関係アクターとの調整	その他
	首長選挙支援	条例提案までの期間	提案から成立までの期間	議会分散度		
杉並区	◎	2003/7	2004/3	緩やかな支持	△	賛成多数 拙速批判
山田 2 期目	推薦無し	7 か月	約 1 か月	大		
日野市	×→△	2013/4	2015/3	強く安定	△	全会一致
大坪 1 期目	自公民ネ	1 年 11 カ月	約 1 か月	小		

筆者作成

#### 3.5.1 政策決定過程の特徴

当該政策は防犯カメラ設置者に対する規制政策である一方で、個人のプライバシー保護を目的とし、広く一般市民に影響を及ぼす点で、関係するアクターが限られる公契約条例とは異なるものである。ところが、本条例の制定に際して、一般市民や規制対象となる商店街・町会等のカメラ設置者が政策決定過程に登場し相対立するようなことはなかった。政策決定過程は極めて平坦で行政内部で完結するようなものであった点にその特徴がある。

では、なぜ、本来対立的な政策であり、広く市民への影響を及ぼす政策が、こうした決定プロセスとなったのであろうか。その理由として、まず、条例の持つ 2 面性を指摘しておきたい。すなわち、当該条例は防犯カメラ設置者にとっては規制であると同時に補助基準としての機能も果たすものであり、その意味で被規制アクターにとって必要なものでもあった。さらに、個人宅防犯カメラは対象外であり、規制内容もカメラ設置者にとって最低限の受容

限度内のものであった。このため、彼らは政策決定過程において、反対運動やロビー活動を展開するまでの必要はなかったのである。また、行政自らが設置運用する防犯カメラを一定のルールに服させることは住民から評価されこそすれ、反発を受けるようなものではなかった。住民の多くは防犯カメラが犯罪防止に有効と考えており、今後一層増えていく防犯カメラを考えれば、プライバシー保護を規定したルールは必要と考えていた。以上のように、規制対象が限定されており、規制内容がそれほどシビアでなく規制される側にもメリットがあり、さらに、住民にはメリットのみでデメリットはなかったことにより、規制されるアクターや住民が敢えて政策決定過程に参入する必要性は無かった。その結果、政策決定は波乱もなく平板なものとなったのである。さらに、政策立案段階において専門家の知見を活用し（専門家会議や情報保護審議会等）、市民の声を反映する（パブリックコメント）手順が踏まれたが、それは、主として立法技術や専門性の視点からのものであり、規制対象者からの意見聴取と根回しといった公契約条例を巡るプロセスとは異なるものであった。

### 3.5.2 政策化の促進要因

事例研究で取り上げた2つの自治体は、条例制定時期に11年の差がある。前例のない全国で初めての条例化と既に幾つもの先例が存在するなかでの条例化では、その意味は大きく異なっていた。一般的に、先例のない政策化には不確実性が存在し、そのハードルは高い。一方で、既に実施され、確立された政策はリスクが低く採用し易いと考えられる。犯罪を巡る状況も2000年代初期と2010年代では様相は異なったが、それでも両時期ともに防犯に対する住民のニーズは高いものであった。

このようななかで、不確実性の存在する条件下で最初に条例化に取り組んだ自治体において政策化を促進したのは、強い政策選好を有した首長であった。首長は、その制度的権力を生かし、正式に区政上の政策課題として設定すると、検討の場づくり、案の作成、成立まで一貫して大きな影響力を及ぼし、早期の条例化を主導したとみることができる。一方で、盛り場がない住宅都市である日野市は、防犯カメラの設置ニーズそのものが高くなかったため、首長以下、行政は、その活用に終始慎重な姿勢を有していた。その後、社会状況が変化し、都の防犯カメラ設置誘導策や議会与党会派や商店街からの防犯カメラ設置要望に押される形で設置促進と条例化に政策転換がなされたと見ることができる。以上のことから、個々の自治体の置かれた個別状況の違いや都の政策の影響を受けつつも、防犯カメラの規制条例化を促進したのは首長と議会が大きなものであったと結論付けることができる。

### 3.5.3 首長と議会の関係が政策化に果たす役割

これまで確認したのは、議会に広く薄い支持基盤を有しながらも議会を重視しない改革派首長が、強い選好を有し自らアジェンダ設定して短期間で政策実現したケースと、議会多数派に立脚し、その影響を強く受ける首長が、政策に対する消極的選好しか有しないなかで議会から背中を押されて政策化を決断したケースである。

それぞれ首長は政策課題化に大きな役割を果たしていた捉えることができるが、その様相は首長の選好と首長と議会との関係に応じて異なったものとなっていた。「議会の影響をあまり受けない、かつ強い選好を有する首長 VS. 特に選好を有しない議会」のケース（杉並区）では、首長の選好がそのままアジェンダ化された。一方で、「支持基盤は安定しつつも議会から大きな影響を受け、かつ消極的選好の首長 VS. 強い選好を有する議会」のケース（日野市）では、通常、アジェンダ設定力に優れる首長は政策課題化を避けることができると考えられるが、議会の影響を受けてアジェンダ化せざるを得ない様子が確認された。すなわち、首長の選好は政策化を進める上で極めて重要であるが、状況によっては議会もこの局面で大きな影響力を発揮し得るという事である。次に政策決定段階に注目してみたい。防犯カメラ条例は、市民に好感され、規制対象者の反発もなく、政策を巡って大きな問題はないものであった。こうした条件下では、分散した議会でも与野党がはっきりしない状況でも議会は首長の政策に追随していた。一方で、首長が消極的で支持基盤とする議会多数派からの政策化の声に応じてアジェンダ化した状況下では、その後の決定段階では政治的には至って順調に事が運ぶという事が明らかになった。以上から、本政策分野ではアジェンダ設定段階を中心に首長が大きな役割を果たすと同時に、議会も政策化に大きな影響力を発揮する場合があります、その影響力は首長と議会の関係性に強く規定されると結論付けることができる。

#### 3.5.4 政策形式の選択

公的空間を撮影するカメラの設置数が増えるに伴って、防犯カメラの野放図な設置を規制し、一定の設置・運営のルールづくりが求められるのは当然のことである。しかし、ルール化には幾つかの形態があり、どのような形式で、どこまでの範囲の防犯カメラを対象とするかは自治体の判断に委ねられる。調査対象は限られるものの、都内自治体では、自治体カメラのみを対象としたものは規則か要綱、私人カメラのみを対象としたものは指針、自治体カメラと私人カメラを包括的に対象とした場合は条例形式で定められるパターンを確認することができる。

こうしたなかで、杉並区で条例が成立すると都内では、①防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益の保護を目的とし、②区市が自ら設置するカメラと商店会、自治会・町会、鉄道事業者等の設置するカメラを対象として、③防犯カメラを設置しようとするものは設置及び利用基準を定め、首長に届ける義務を負うといった杉並区条例の基本的骨格を踏襲した条例が定められて行く流れができた。

杉並区が条例形式を選択したのは、もちろん、住民の権利義務にかかる基準である以上、内部規定に止めるべきではなく、区議会の議決を必要とする条例とすべきとの考えに基づくものであろう。しかし、全国初の防犯カメラの規制条例を制定するという首長の強い思いが、その形式に反映されたのも事実であろう。改革派を自任する首長にとって、マスコミや住民の耳目を集めるためにも条例形式ですすめることが重要だったのである。一方で、最初

の条例化から 10 年以上を経て幾つもの先例ができる間には、自治体間の相互参照により、自治体カメラと私人カメラを包括的に規制する場合には条例形式を採る事が都内自治体では一般的になっていったと考えられる<sup>192</sup>。

## 第4章 事例研究Ⅲ 公契約条例

### 第4.1節 公契約条例の概要

#### 4.1.1 政策の概要

公契約条例は、自治体が公共工事や業務委託を受注する元請け企業に対して、従事する労働者の賃金の最低基準額等を義務付けるものである。その目的とするところは、公契約に係る労働賃金を最低賃金より引き上げることによって労働者の保護を図ろうという付帯的政策の実現を図るところにあるとされる<sup>193</sup>。

わが国で初めて公契約条例が成立したのは2009年、千葉県野田市であった。野田市の公契約条例では公契約に係る受注者や下請負者、これらの者への派遣労働者に対する最低賃金法とは別に定める最低賃金の支払いの義務付け、受注者等に対する報告徴収権、立入検査権、違反者への是正命令権などが規定された。

本政策は自治体が独自に公契約に係る労働者等の賃金水準を決定し、その履行確保措置を講ずる労働政策的な要素の強いものである。また、国の定める最低賃金を超えて自治体が賃金設定をするという法の上乗せ条例であり、自治体の独自政策である<sup>194</sup>。政策の性質としては受注事業者に自治体の定めた賃金水準での支払いを義務付ける点では、基本的には規制政策であるが、一方で公契約受注者のもとで働く労働者に一定基準以上の賃金単価を保証する再分配政策ということもできる。すなわち、受注業者には新たなコストが発生し、雇用労働者には最低賃金のレベルアップが付与される。また、事業者団体と労働者団体の利益が相反する利害対立的な政策であり、発注者である行政にとっては、その理念の前進はともかくも、事務手続きが煩瑣になれば事務処理コストが増大することになる。

公契約条例には賃金条項を明確にした条例と具体的な賃金条項はないが適正な労働条件の確保などを含み各自治体の公契約における理念、目的、市（区）、企業、市民の役割を明らかにした基本条例があるが<sup>195</sup>、本稿では賃金条項を定めたものを公契約条例として扱う。

#### 4.1.2 政策の背景<sup>196</sup>

我が国の公契約条例制定に向けては全国組織の労働団体が先導的な役割を果たしてきた。例えば、大工・左官などの建設業に従事する職人や労働者で組織される我が国最大の建設産業労働組合である全国建設労働組合総連合<sup>197</sup>（以下「全建総連」）は、オイルショック後の不況に直面し仕事が激減したこと、大手メーカーの下請けの系列化の進行などにより「協定賃金運動」が曲がり角になったことなどを背景に公契約法制定方針を1983年の第24回全国大会で決定した。その後、1990年代には「公契約条例要綱試案」を公表し、労働協約締結闘争と公契約法・条例制定運動が「車の両輪」と位置付けられ、全国の自治体首長や議会に対する公契約条例・公契約法の制定を求める請願、陳情あるいは意見書の採択運動が展開されるようになる。その結果、2001年に東京都東大和市で「公契約条例の制定を求める請願」が全国で初めて採択されたのを皮切りに、2016年現在、898自治体で請願採択などがなされ<sup>198</sup>、2000年代に公契約条例制定に向けた運動は大きく前進した。

また、全国の地方自治体職員を中心とする公務労働組合である全日本自治団体労働組合



（以下「自治労」）では、2003年に「公契約基本条例の制定を求める方針」を決定し、2005年定期大会では自治体公契約条例を制定する運動を提起、「2007年度までにすべての自治体で公契約条例を制定する」方針を決定した。さらに、日本弁護士連合会も2011年に「公契約法・公契約条例の制定を求める意見書」<sup>199</sup>をとりまとめ、総務大臣並びに厚生労働大臣あてに提出するなど公契約法・公契約条例制定の必要性を訴えており、こうした時代背景や労働団体、法曹団体からの後押しが公契約条例の制定に結びついていったと推測される。

#### 4.1.3 政策選択の状況

野田市が先鞭をつけた公契約条例は、その後、2010年に政令指定都市として初めて川崎市が、2015年には都道府県初となる奈良県公契約条例が成立した<sup>200</sup>。また、幾つかの自治体では条例制定に向けた検討が始まった<sup>201</sup>。

条例化を図る自治体は徐々に増え、2016年時点での条例制定自治体数は27であり<sup>202</sup>、政策は東日本、特に都市部の自治体を中心として限定的に広がっている状況である。東京都内では、2010年の江戸川区公共調達基本条例（2010年3月成立）を皮切りに多摩市（2011年12月成立）、国分寺市（2012年6月成立）、渋谷区（2012年6月成立）、足立区（2013年9月成立）、千代田区（2014年3月成立）、世田谷区（2014年9月成立）と7自治体が公契約条例を制定しており<sup>203</sup>、一定の広がりを見せている。また、公共サービス基本法（2009年）制定以降、総合評価方式の導入に際して労務環境を評点化する動きがある。さらに新宿区、杉並区、日野市等のように要綱で独自に最低賃金を定め、契約の相手方にその遵守を求める運用をする自治体もある。

### 第4.2節 着眼点と事例の選択

#### 4.2.1 事例研究にあたっての着眼点

前節で見たように1990年代から始まった全建総連や自治労など労働団体による公契約条例制定に向けた運動は、地方議会へのロビイングという形を取り、全国地方議会での条例制定請求請願や意見書の採択という形で実を結んだ。1990年代以降のこうした労働団体の運動は、各自治体の公契約条例のアジェンダ化を促進する背景の1つであった可能性は大きい。また、2008年9月に発生したリーマンショックは、我が国経済にも大きな影響を及ぼした。リーマンショックにより、企業倒産は増加し、その後3年半に及び日経平均が低迷を続ける等、経済指標は軒並み悪化・低迷した。この経済悪化の影響は自治体の公共調達にも及び、下請け業者や労働者へのしわ寄せにより、国、自治体は対応を迫られることになった。また、リーマンショック不況最中の2009年9月には、戦後初の本格的政権交代が起こり民主党政権が誕生した。民主党政権は「コンクリートから人へ」をスローガンに、これまでの自民党中心の政権との差別化を図り、公共事業を削減するとともに、政策の軸足を生産者サイドから需要者サイドに置いたものへとシフトさせていった。このように、リーマンショック後の不況と公共発注減を受け自治体公共調達を巡る価格競争は激化、1990年代から伏流

水のように続いてきた労働団体による公契約条例制定運動と重なり公契約見直しの機運が広がっていた<sup>204</sup>。これが 2009～2013 年頃の各自治体に共通する時代状況である。

本政策は、政治アクターの選好が分かれることがアンケート調査結果からも伺うことができた。また、各自治体は政策化の必要性が高いと考えれば、入札条件を改め、総合評価制度を導入するに際し評点化指標に労働条項を加えたり、要綱対応をするなどで条例化と実質的に変わらない効果を期待できたため、条例形式により政策を推進するかどうかは、各自治体の判断が大きいことが想定される。そこで、特に各自治体の政治状況と政治アクターに着目して事例研究を進めていく。

#### 4.2.2 事例研究対象自治体の選択

事例研究対象自治体としては、下町的な状況を有し、比較的多くの職人が在住し、自公推薦の首長が分散度の低い議会において盤石の与党体制を議会内に有する足立区（2013 年条例成立）、そして皇居を擁し、我が国の政治行政機関が集中する地区であり、自公推薦の多選首長が安定与党体制のもと区政運営を行っていた状況が崩れるなかで条例制定が行われた千代田区（2014 年条例成立）を取り上げる。さらに、足立区、千代田区の条例制定と同じ時期に、検討組織での調査・研究を経て、条例化見送りを決定し、入札・契約改革へと舵を切った八王子市（自公推薦首長、安定与党）を取り上げる。また、分析にあたっては、非自民の枠組みで当選した首長が選挙公約で条例制定を目指したものの対照的な結果に終わった多摩市（2011 年条例成立）と札幌市（2013 年否決）の状況を補足的に確認する。

表 4.1 事例研究対象と補足事例

自治体名	公契約条例議決	首長支持と議会状況	備 考
① 江戸川区	2010/3	自公・安定	理念条例
② 多摩市	2011/12	非自民・不安定	補足事例 1
③ 国分寺市	2012/6	自公・安定	
④ 渋谷区	2012/6	自公・安定	
⑤ 足立区	2013/9	自公・安定	事例研究 1
⑥ 千代田区	2014/4	自公・安定→不安定	事例研究 2
⑦ 世田谷区	2014/9	非自民・不安定	
⑧ 札幌市	2013/10 否決	非自民・対立的	補足事例 2
⑨ 八王子市	2014/3 条例化せず	自公・安定	事例研究 3

筆者作成

## 第 4.3 節 足立区公契約条例の政策決定過程

### 4.3.1 政策決定過程

#### 早い時期から労働団体の条例制定運動が行われるも区は否定的な姿勢

足立区では 2003 年頃から労働団体が公契約条例制定を求める活動を展開していた<sup>205</sup>。区議会でも 2003 年には公契約条例に関する質問が行われている<sup>206</sup>。その後、2008 年の決算特別委員会において、共産党議員が公契約条例制定を提案し、区側から「区が発注者として元受会社の履行状況につきまして内容を把握するということは、非常に困難な面があります。おっしゃる面につきましては、本来的に労働行政かと思っております」と否定的な答弁がなされているのを確認できる<sup>207</sup>。翌年の区議会での公契約条例制定を問う質問にも公契約における労働条件確保は契約や指導を通じて対処しているとして「公契約条例の制定は考えておりません」と答弁がなされている<sup>208</sup>。

2009 年 9 月に野田市で公契約条例が成立すると民主党区議団からも質問がなされるようになり、区議会での公契約条例制定に関する質問が増えてくる<sup>209</sup>。同時に区側の答弁も「当面は、まだ考えていない」<sup>210</sup>、「現在のところ考えていない」<sup>211</sup>と全否定から今後に含みを持たせた言い回しへと微妙に変化を見せてくる。

#### 条例案検討の場として「足立区公契約制度検討委員会」が発足

区の姿勢の変化が議会答弁に表れてきたのは 2010 年の決算特別委員会である。「条例を検討する準備段階として検討委員会をつくったらどうか」という質問<sup>212</sup>に対し、担当部長から「そういったことも含めて、検討させていただきたいというふうに思います。私も、今の公調達、公の調達の仕方が必ずしも万全ではないと、このように考えております」との答弁がなされ、検討委員会設置を考えていく姿勢が示されたのである。また、この年の 11 月には建設ユニオン、東京土建、自治労連など区内の労働団体を中心とした足立区公契約条例推進実行委員会が主催する「公契約条例を考える足立の集い」が開催され、足立区議会の全会派議員が来賓として参加し、足立区を代表して総務部長があいさつをしている。さらに、2011 年に入ると公契約条例について「必要な検討を進める」<sup>213</sup>、「課題を洗い出している」<sup>214</sup>といった条例制定を前提としたような議会答弁がなされるようになり、同時に公契約条例制定に向けた議会質問が活発化してくる<sup>215</sup>。

そして、遂に「足立区公契約制度検討委員会」が設置されるに至る<sup>216</sup>。足立区公契約制度検討委員会は、副区長を委員長とし、学識経験者と区の部長級職員 4 名、課長級職員 4 名からなる組織として 2011 年 11 月 25 日に発足。同年 12 月の第 1 回から 2013 年まで計 5 回開催された。足立区の公契約条例策定作業は、この検討委員会で議論を行い、課題等を集約し、それを節目ごとに区議会に示していくというプロセスを経て進んでいった。

### 「足立区公契約制度検討委員会」発足後の動き

足立区公契約制度検討委員会が発足すると、行政内部では精力的に条例制定を想定した準備が行われた。検討委員会は、直接的に公契約条例制定を目指す場ではなく、入札・契約制度の在り方の調査検討をおこなう場という位置づけ<sup>217</sup>であったが、この場で、足立区での公契約条例を想定した具体的な調査研究が進められていった。委員会では、制度の現状と課題を整理した上で、2012年1月には受注者団体、労働者団体双方から意見聴取を行った。さらに2月には、契約課が示した素案に対する課題等を検討し、その後、第4回検討委員会を経て、4月に中間とりまとめとしての性格の「意見書」を区長あてに提出した。「意見書」では、低入札価格のダンピング増加を要因とする下請・孫請業者の労働者賃金の低下といった現状が指摘され、予定価格の非公表や最低制限価格の事後公表など入札・契約制度の見直しが提案された。また、公契約条例の必要性が指摘され<sup>218</sup>、足立区における公契約条例制定にあたって具体的な検討課題が示された。

この「意見書」が提出されると、すぐに直近の議会で取上げられ<sup>219</sup>、その後、所管の総務委員会にも報告がなされた<sup>220</sup>。「公契約条例素案の主な課題と検討状況」という名称での報告では、条例の実効性担保をどのようにするか、契約の範囲を工事以外どこまでを含めるのか、適用労働者の範囲をどこまでとするか、労働報酬の確認方法の他、条例違反への対応や指定管理者への準用の有無について、それぞれ検討しているということであった。この時、条例制定時期を問う質問<sup>221</sup>がなされているが、行政サイドから明確な制定時期については示されなかった。

### 検討委員会意見、素案策定を受け、議会論議が活発化

総務委員会後、秋の定例会や決算特別委員会では、議会各派から早期の条例制定を求める声が高まった。それに呼応するように、行政側も条例化を早期に行っていく姿勢の答弁を繰り返すようになる<sup>222</sup>。同時に、議会では条例の具体的中身を問うものへと質問内容も変化してくる。この時期には、共産党、民主党の他にみんなの党も加わり、条例の早期制定を求めるとともに、検討委員会が示した個別具体的な条例化にあたっての検討課題を踏まえた質問が行われ、政策立案に向けてのキャッチボールがなされていった。さらに、この年、2012年12月の検討委員会で、先に条例化の課題として目出しされた事項に対し検討が加えられた。そして、2013年に入ると、状況は大きく動いていった。正月の東京土建旗開きの挨拶で区長が「本年第3回定例会への条例案提出」を表明し、これが事実上の区としての意思決定<sup>223</sup>となり、行政サイドは条例制定に向け、詰めの作業を加速していった。

その後、区長の条例化方針を受けて、第1回定例会では区議会最大会派であり、区長与党の自民党が公契約条例を取り上げて初めての質問を行った<sup>224</sup>。質問では、「公契約条例制定は労働者の適正な労働条件を確保するばかりではなく、区内産業の育成、地域の活性化に寄与するものであり、できるだけ早期の実現を目指すべき」との姿勢が示された。その上で、最低賃金を条例で定めることの適法性や契約自由の原則との関係性の整理、条例が対象と

する労働者の範囲、実効性の担保、条例施行に伴う事業者、労働者の負担や契約金額上昇の可能性、足立区としての条例の独自性などが質問された。また、この定例会では、別会派の質問<sup>225</sup>に対して、「平成 26（2014）年度の契約に間に合うように準備を進めて」いくと、条例制定時期に初めての言及がなされた。

また、前年 12 月に詰められた公契約制度検討委員会による「条例化の課題への検討結果」は、実質的に条例の素案の扱いで、2013 年第 1 回定例会中の総務委員会に報告された。委員会では、条例以外にも契約に特約条項を設けること、適用範囲として 1 億 8,000 万円以上の工事の他、予定価格 9,000 万円以上の工事以外の請負契約を対象とすること、また、指定管理者に準用し対象とすること、労働者の範囲は一人親方まで含めること、最低賃金を定めるための報酬審議会を別に設置すること、賃金を確認するための労働者台帳提出を求めること、罰則規定は条例中には設けないことなどの条例骨子が説明された。さらに、2013 年の第 3 回定例会（9 月）に条例案を提案するスケジュールが示された。これに対して、議会では指定管理者への対応や報酬審議会のメンバー構成などを問う質問がなされている。

3 月に区の予算審査が始まると、公契約条例に関する議会質問に初めて公明党が登場し、条例化にあたって適用範囲を広げるよう対応を求めた<sup>226</sup>。その後、秋の条例提案に向けて、行政サイドは立案手続きを進めて行った。一方で検討委員会では 3 月に区建設業協会、労働組合、指定管理者に対しアンケートを実施し、その結果を踏まえた条例素案は 6 月 25 日から 7 月 24 日までの 1 か月間、パブリックコメントに付された<sup>227</sup>。この時期には、行政サイドは 6 月には素案を示し、パブリックコメントを実施することを事前に議会に対し報告していた。そして、パブリックコメントに対する意見が集約されると、8 月の担当委員会にその中身の報告が行われた<sup>228</sup>。こうした場では、様々な会派の議員が繰り返し質疑を行うことで条例の中身の議論が深められていった<sup>229</sup>。

### 条例案、区議会へ上程 全会一致で可決成立

2013 年 9 月 3 日の区長記者会見で近藤弥生区長は公契約条例制定を発表し、同年の第 3 回定例会に公契約条例案は上程された。9 月 17 日の定例会初日の所信表明で区長からは、公契約条例を制定し「区が発注する工事に携わる労働者の賃金をはじめとする労働条件などの適正化を図り、公契約の質の向上や地域経済の活性化、区民福祉の向上を実現してまいります」と提案説明がなされた。委託契約や指定管理も対象とすること、区の契約制度は公契約等審議会が公平・中立な立場で調査、審議すること、労働条件の確保、労働環境の整備を受注者に要請することを区の責務とすることが述べられた。そして、地元事業者の育成を規定し、区内業者優先の方針を法令上明示したことが足立区条例の特徴とされた。

区長説明に続く質問では、自民党から事業者への配慮や管理経費増大への懸念が示された<sup>230</sup>。本会議での質問を経て、条例案は所管委員会である総務委員会に付託された。総務委員会では、4 会派 5 議員が各方面からの質問を行った<sup>231</sup>。採決前に自民党からは「これまでよく相談を受けたり耳にしたことがあるのは、区の仕事だから安心して下請けも受け

ただ、実際支払いの段階になったら適正な賃金を得られなかったということがよくあると思います。それを解消するための条例ということで、それを確認した上で可決にしたいと思います」との意見表明がなされた。共産党からは「10 年来この問題に取り組んできて、いよいよついに公契約条例が制定されると思うと本当に感無量」という発言がなされた。採決は、全員異議なく、原案のとおり可決された。そして、定例会最終日の 2013 年 9 月 27 日の本会議において、条例案は委員会報告どおり可決され、ここに足立区公契約条例は成立を見たのである。

#### 4.3.2 政策決定過程のまとめ

政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程の特徴を中心に事例を再確認しておく。

もともと足立区は小規模零細な建設事業者が集中している地域<sup>232</sup>であり、公契約条例制定に向けた東京土建等の労働団体の活動が活発であった。労働団体のロビイングは、公契約条例に選好を有する共産党、民主党会派の議員のみでなく、広く他会派の議員にまで及んだが、それは公契約条例への理解を促進させ、一部議員の当該政策へのアレルギーを減らす効果を持った。そうしたなかで、議会で公契約条例制定を提案したのは共産党会派と民主党会派であり、野田市の条例成立を受け活発化した議会質問と問題提起が公契約条例検討組織立ち上げに結びついた。当初、条例検討に否定的であった区が検討組織を立ち上げを考えるに至った理由の 1 つは、区発注事業での下請け業者への不払い事件が発生し、報道等で区への批判が巻き起こったことに対する危機感であった。もちろん、検討組織立ち上げに際しては区長の了解があったのであり、足立区では労働団体の働きかけを受けた議会が問題提起し、それを受ける形で、区の置かれた状況を踏まえて（この場合は、区事業における下請け業者不払い問題と報道）、首長がアジェンダ化したと理解することができよう。

次に首長と議会の関係であるが、区長は自民党都議出身で公契約条例に対する選好を有しているわけではなかった。また、公契約条例制定時の区議会は、実質の区長与党である自公民会派が 33/45 人と圧倒的であり、特に自公の 2 会派で 31/45 人を占めており、両会派は公契約条例に対する選好を有していなかった。一方で、公契約条例推進派の共産党と与党会派の一部である民主党の両会派で 10 議席と議会内で一定の影響力を発揮できる勢力を有していたと評価できる。とはいえ、首長も議会多数派も公契約条例に対する選好を有していなかったにもかかわらず、条例検討組織（公契約制度検討委員会）が設置され、その後 1 年で条例素案が出来上がり、さらに 1 年を経ずに、特に大きな問題もなく区議会において全会一致で条例は成立した。

なぜであろう。1 つには、足立区は一人親方も含めた零細建設事業者が多く、彼らは個々には自民党や公明党の支持をするものも少なくなく、両党議員（特に自民党議員）の一定の支持基盤となっていたことが考えられる。であれば、政策に選好を有しないとしても、支持者の要求を無下に断ることはできないであろう。また、区発注事業による問題を 1 つの契機に入札・契約改革の一環として公契約を検討する姿勢を区が示すなかで、業界団体の大きな

反対がないのであれば<sup>233</sup>、区長与党として区長の方針を支持するという事ではなかったか。実際、自民党と公明党が公契約条例に関する質問を議会で行うのは、区長の条例化表明後である。それまでは、大した関心もなく、状況の推移を見守っていたとみることもできる。さらに、質問にあたっては、自民党は事業者サイドの懸念を代弁しつつ、「区内産業の育成、地域活性化に資するもの」として賛意を示しているのであり、最終的には条例の条文にも「地元事業者の育成」と「区内業者優先の方針」が明示され、それが足立区公契約条例の特徴とされたのである。すなわち、ここで観察されたのは、業界団体との調整が十分に行われ、業界団体からの大きな反対がなく、自らの政治的な主張と齟齬なく、その立ち位置が確保されるのであれば、政策の中身にはそれほど拘ることなく、区長の政策を支持していくという区議会与党会派の姿勢である。

次に政策決定過程の特徴である。労使の立場で主張が対立しがちな政策にも拘らず、政策決定過程はスムーズなものであった。足立区の条例化に向けた経過を見ると、徐々に行政の姿勢が変化するとともに、庁内検討組織において実質の準備作業が進められ、同時に、関係団体や議会を巻き込んで調整を進めていたことが確認できる。業界団体、労働団体、議会と時々に必要な情報提供や手続きが踏まれているのである。そして、正式に区長が条例化を表明した段階では、ほぼ調整が済んでいたという印象である。以上のように、足立区の場合、区長は、自らが置かれた政治状況に応じて、ステークホルダーと早い時期から丁寧な調整をしてきたのであり、そのことがスムーズな政策決定を可能にしたと考えるべきである。

#### 第 4.4 節 千代田区公契約条例の政策決定過程

##### 4.4.1 政策決定過程

###### 否定的答弁から一転、区長の議会答弁により条例化へと舵が切られる

千代田区の公契約条例は、区及び公契約の相手方それぞれの責務を条例に規定して下請業者等も含めた従事者の労働環境確保を行い、区民サービスの質を確保することを目的としている。条例は労働者への最低賃金を区長が定め、それ以上の賃金の支払いを義務付け、区の立ち入り調査権や是正勧告、従わない場合の契約解除などを定めている。

それでは、こうした内容を持つ千代田区の公契約条例はいかなる過程を経て制定されたのであろうか。以下、政策決定過程を追ってみることとする。千代田区では2004年に労働組合から公契約条例制定を求める議会あて陳情がなされるとともに、少なくとも2005年以降、区議会では散発的に公契約条例の制定を求める質問がなされてきた。質問を行ってきたのは、共産党会派の議員であり民主党系の会派の議員であった<sup>234</sup>。これらに対する区側の答弁は、基本的には「労使の契約条件は労使間で決められるべき」というもので、条例制定に否定的な態度で一貫していた。

例えば、2005年に民主党系議員の公契約条例制定への取組みを求める質問<sup>235</sup>に対して、

「労働行政全般の中で広範に検討していくべき課題」として否定的な答弁がなされているが、それ以降も「賃金等の労働条件は、使用者と労働者の間で関係法令に基づいて決定されるべきで、事業者が雇用する労働者の賃金や労働条件などを条例で定めることは適切でない」<sup>236</sup>、「国全体で統一的なルールづくりが必要」<sup>237</sup>といった条例制定に否定的な答弁が続いた。

状況が変わってきたのは2012年に入ってからであった。2012年2月の区議会企画総務委員会での質問<sup>238</sup>に対し「公契約条例の制定ということに関しましては、今後の研究課題というふうにさせていただきたい」と「研究課題」というふうに風向きが変わってくる。また、同年10月の予算・決算特別委員会では「労働条件については労使間で決めるのが基本」としながらも「様々な課題が生じているため、幅広い視点から検討を進める」と担当部長が答弁<sup>239</sup>し、公契約条例も含めた契約制度の在り方を区の入札監視委員会で議論する方向性が示された。

その後、公契約条例制定の直接的な契機となったのは、2012年11月に行われた第4回区議会定例会での区長答弁<sup>240</sup>である。ここで区長からは「一般的には、賃金等の労働条件は使用者と労働者間で関係法令を遵守して決められるもの」としつつも、「長期の不況で業者間競争が激化し、受注者や下請業者の従業員の賃金や労働条件低下のおそれがあり」、「こうした状況は、公共サービスの質確保や適正賃金確保の点から問題」との見解が示された。その上で、「解決策の1つとして公契約条例が考えられる」とし、「検討するに当たっては、外部意見も聞きながら内容を詰めていきたい」と公契約条例を検討していくことが正式に表明されるに至るのである。

### 行政ペースで淡々と進んだ条例案作成過程

区長の公契約条例検討表明と前後するように、条例制定を意識した調査・研究は区長の指示の下、2012年10月頃からスタートしていた。当時、千代田区では翌年2013年2月3日に区長選を控えていたが、条例化に向けた作業は選挙戦を挟んで2013年いっぱい行われていった。条例の調査・研究は契約課が行い、渋谷区、足立区、多摩市、国分寺市の各条例が詳しく調査された。また、調査・研究の早い時期に学識経験者3名からなる千代田区入札監視委員会<sup>241</sup>に条例化に関して意見を求めた。これに対しては入札監視委員会からは「公契約条例は意義あること」としつつも、「条例という形式以外の検討もすべき」という意見が出されている。こうした入札監視委員会の意見に対しても、区は区長の指示もあり「しっかりと条例で行く」という姿勢であったという<sup>242</sup>。

条例に対する意見を求め、検討を進める場合は、副区長を座長とした関係所管の部課長級職員からなる「契約制度検討委員会」が活用された。この場で契約課が条例化に向けた考え方や素案を示し、意見を求めた。検討を通じて、まちづくり部などの契約発注部署から「条例化していくことで現実的に上手くいくのか」といった危惧も示されたようであるが、もともと区長が条例化を推し進める方向性を示していたために大きな反対には至らなかったという<sup>243</sup>。また、条例素案に対し連合から最低賃金を高めに設定して欲しいという要望が出された程度で、労働団体や建設業団体といった関係者から圧力がかかることもなかったようであり、条例案を巡る労使意見を調整する場が設けられることも特にはなかった。



以上のように、入札監視委員会や契約制度検討委員会などを活用したとはいえ、基本的には契約課が中心となり行政内部で条例素案作成は完結した。この間、関係団体からの要望活動のみならず、一般区民からの意見も、ほとんど出されることはなかった。他方で、議会も条例化に向けた動きが出てきて以降、特にその内容について質問や働きかけをするわけではなかった。条例素案はパブリック・コメントにかけられることもなく、調整会議（区長、副区長、関係部長からなる）へ報告され、さらに首脳会議（区長、副区長、全部長からなる）に上げられ、2014年の区議会第1回定例会に上程されていた。このように条例案づくりは、行政ペースで外部からの影響をほとんど受けることなく進められ、条例案は区長が区議会でも条例化の検討を宣言してから概ね1年で完成したのである。

#### **全会一致で大きな議論もなく可決成立**

このような経過により議案として整えられ、2014年の第1回定例会に上程された千代田区公契約条例案<sup>244</sup>は、本会議での代表質問を経て、所管の企画総務委員会に付託された。企画総務委員会では、議会側への事前説明不足や情報提供が不十分などとの指摘があったものの原案に全員賛成して可決された。そして、その後、2014年3月19日の区議会本会議で千代田区公契約条例案は全会一致で可決成立したのである。行政の条例化方針決定以降は議会が内容に対し意見を述べるということや調整過程に参入し影響を与えるようなことはなかった。それは条例案が議案として上程されてからの議決段階でも同様であった。

#### **4.4.2 政策決定過程のまとめ**

千代田区の事例について、政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程の特徴を再確認する。

千代田区でも労働団体からの働き掛けが議会陳情へと結びついてはいたが、結果として採択されず、労働団体の影響が必ずしも大きいとは言えなかった。一方で、共産党、民主党系会派は、早い時期から散発的に議会質問を通して条例化を求め続け、最終的には区長がそれを受ける形で条例化を検討することを約していた。この結果、長期にわたり公契約条例の制定に否定的であった区が方針転換したのである。すなわち、首長が政策化の起点となり、大きな役割を發揮、議会は補助的な役割を果たしていたと言えよう。このことは入札監視委員会から「条例形式以外も検討すべき」という意見があり、庁内の契約発注部署からの条例化への懸念が伝えられていたにも拘わらず、条例化を押し通したのが「区長の指示」というトップダウンの結果であったことにも表れている。

次に、首長と議会の関係であるが、区長は元々、公契約条例に対する選好を有していたわけではない<sup>245</sup>。一方で議会の多数派も公契約条例に選好を有していない勢力が占めていた。すなわち、首長も議会与党の多数派も公契約条例に対する選好を有していなかった。にもかかわらず、全会一致でスピーディに条例は成立していた。また、政策決定過程では、そもそも労働団体や建設業団体などの関係団体が調整過程にほとんど姿を見せず、行政主導で条例化が図られる結果であった。

ここで疑問となるのは、何故、長年条例化に後ろ向きであった区が急遽、条例化に舵を切ったかである。さらに、何故に労働者、使用者で利害が対立する規制政策が当事者間の意見

のぶつかり合いもなく、議会での激しい議論もなしに成立したのかの2点である。1点目は、区が条例化に舵を切った当時の政治状況が大きな鍵を握っているものと考ええる。すなわち千代田区では2013年2月に区長選を控えていた。そうしたなかで前年9月には、それまで区長を10年にわたり支えてきた副区長が区長選への出馬表明をしており、それを追うように現職の石川雅己区長も同月、4選に向けた出馬表明を行っていた。石川は局長級の元東京都職員であり、都職員時代には千代田区の企画課長も経験している都官僚出身者である。2001年の千代田区長選で自民党、公明党の推薦を受け初当選したが、その後、自民党都連、特に初めての区長選のお膳立てをした張本人である実力派都議との確執が噂されるようになっていた。既に区長と議会与党である区議会自民党（前回選挙では石川候補を推薦）との関係は、2006年頃から悪化しており、区長選前の直近2か年は議会において決算認定も否決されていた。こうしたなかで2013年2月の区長選は、自公が副区長を推薦候補として擁立。これまでの区長選と様相が一変した激しい保守分裂選挙戦が展開された<sup>246</sup>。条例化が表明された当時の会派構成は、自由民主党議員団10人、新しい千代田4人（自民系）、日本共産党議員団2人、公明党議員団2人、ちよだの声2人（民主系）、行革クラブ2人、民主1人、ネットワーク1人、ちよだの声民主1人というもので、自民系が分裂し分散度の高い議会構成で分割政府状態であった。こうしたなかで、「新しい千代田（自民党から分裂）」が現職を支持した他、石川陣営では、候補者擁立ができずに自主投票となった民主党の支援を期待していたともいわれている<sup>247</sup>。

以上のような当時の政治状況を踏まえれば、4選を目指した区長が選挙3カ月前に公契約条例の実現化というカードを切って連合系（民主系）の支援を得ようとしたことは十分に考えられる。区長はこれまでと違う選挙態勢の構築を迫られていたのである。そして、少しでも選挙に向けた環境を整備するために、それまで野党サイドが再三にわたり求めてきた公契約条例制定に舵を切った。その結果として条例は、首長主導で取りまとめられ、現職の石川区長が分裂選挙を制した後に、議会での検討表明から1年余という短期間で成立したのである。選挙後に議決が割れることなくスムーズに条例が成立したのは、副区長を擁して総力戦を展開した自公会派であったが、予想外の大差で現職に敗れ、対立路線を取り続けるのが難しくなったこと、そして、選挙後には、公契約条例の持つ政治的な意味が大きく低下したからである。

一方で、労使対立型の規制政策が、激しい対立を伴わずに成立したのはなぜか。そこには千代田区の特長事情がある。元々、千代田区では区内在住の職人は限られ、業者は区外から苦勞して職人を確保していた。そのために賃金水準を上げなくてはならず、既に国の最低賃金以上の水準で労務者への支払いがなされており、使用者サイドにとって公契約条例は現状を追認することに過ぎなかったのである。また、労働者サイドとすれば、国の最低賃金を上回る賃金を条例でお墨付きを与えてくれるものであり、双方にとって深刻な問題ではなかったのである。

## 第 4.5 節 八王子市における公契約条例を巡る動き

### 4.5.1 政策決定過程

#### 公契約法制定を求める意見書の採択

八王子市において市議会で公契約条例が取り上げられるようになるのは 2000 年代に入ってからである。2002 年には、社民党議員が公契約条例に対する市の評価を質問している<sup>248</sup>。その後、社民党議員、自治労系議員が散発的に質問で取り上げているが、2006 年の 9 月定例会に「公契約における公正な賃金・労働条件の確立を求める意見書」が提出され、全会一致で採択されているのを確認できる。意見書の内容は政府に公契約法制定を求めるもので、提出者は自治労組織内議員である。これは、2000 年代の労働団体の公契約法制定運動の流れと軌を一としたものと捉えることができる。

#### 「八王子市公契約に関する調査研究委員会」（前期委員会）の発足<sup>249</sup>

その後、民主党会派や社民党所属議員から公契約条例制定を求める質問が行われてきたが、野田市で全国初となる公契約条例が制定されると、2009 年の市議会本会議で議員からの質問に答える形で調査研究委員会の設置が表明される<sup>250</sup>。こうして 2010 年 10 月「八王子市公契約に関する調査研究委員会」（前期委員会）は財務部長、総務部長を含め、市の工事発注を行う 7 部長からなる庁内検討組織としてに発足することとなった。

調査研究委員会は設置要綱で「本市の公契約に一定の方向性を示すこと」を目的とし、「公契約の実態調査及び研究、法制上の課題の調査研究を行う」とされた。委員会は、野田市への視察を皮切りに 2010 年 11 月から 2011 年 8 月まで計 5 回開催され、2012 年 1 月に報告書をまとめた。報告書では市の工事請負契約と業務委託契約の現状分析が行われ、それを踏まえて工事請負契約の最低制限価格の見直し、業務委託契約における変動型最低制限価格制度の試行導入が提案された。また、公契約条例に関しては、下請負取引適正化は公正取引委員会が、賃金適正化は国の所管で改善がなされてきていることが指摘され、市の行う工事請負での最低制限価格見直しや委託業務への変動型最低制限価格制度導入の効果の他、国や都の動向を見守っていくべきことが提言された。さらに、学識経験者の意見も取り入れた検証をしていくことが提言された。このように、「調査研究委員会」では、公契約条例については、国や都の取組み状況を見守る慎重な姿勢が示され、問題が先送りされた感がある。「調査研究委員会」が設置されて以降、議会では、その検討状況を問う質問がなされたが、2011 年 3 月の市議会定例会で調査研究委員会の状況を問う質問<sup>251</sup>に対し、黒須隆一市長から「調査結果をまとめた後に学識経験者入れた委員会を設置して議論してもらう」ことが表明され、後期委員会の発足へとつながっていった。

### 「八王子市公契約に関する調査研究委員会」（後期委員会）での議論<sup>252</sup>

前期委員会で「市の入札契約改革を進めつつ国や都の動向を見守って行く」また、「学識経験者を入れての更なる検討が必要」とされた公契約条例の議論は新たなステージに入っていた。「八王子市公契約に関する調査研究委員会」（後期委員会）は、これまでの市職員（部長級）に加えて、外部有識者として公認会計士、八王子商工会議所評議員、大学准教授、社労士団体多摩支部長、自治研究センター研究員、全建総連多摩支部書記を新たにメンバーに加え 2012 年 9 月 1 日に発足した。後期検討会の検討項目として、前期検討会の議論を踏まえて、①「業務委託の積算の拡大について」、②「業務委託における低価格入札対策について」、③「工事請負契約における最低制限価格算定価格の上限引き上げについて」、④「算定価格の事前公表について」、そして、⑤として「入札契約制度と労働環境について」が掲げられた。

後期委員会は、2012 年 10 月から 2014 年 3 月に報告書をまとめるまで計 5 回開催された。その結果、①については清掃業務委託における積算実施と建築保全業務への積算拡大が②は変動型最低制限価格の一部見直しと適用対象の拡大が、③は国の改正にあわせた最低制限価格の算定率引き上げと総合評価方式見直し懇談会の設置が、④は算定価格事前公表の継続がそれぞれ提案された。公契約条例に関しては、前期委員会ではダイレクトに「公契約条例について」であった調査項目が後期委員会では「入札契約制度と労働環境について」という間接的な言い回しに変わっていた。検討段階では委員から「公契約条例が上程され否決された札幌市や川崎市では労働賃金確保面だけがクローズアップされ、中小企業側にもメリットがある制度であるということが議論がなされずに決着してしまった」、「条例適用労働者と適用外労働者の間の賃金格差は札幌市では反対意見として強く出されたが、双方の努力で克服できる問題である」、「適正な労働環境確保への対策としては低価格入札の抑止と最低賃金確保という 2 つの方法があるが、条例による労働者の最低賃金確保にはまだ議論がある部分だと思う」、「公契約条例は優良な事業者を締め出すことにもつながりかねない」、「民間取引では価格競争が中心であり、適正価格での受発注関係の構築は重要」、「工事最低制限価格引き上げといった市が取り組んでいる方向で引き続き状況を見ていけば良い」などの条例化に対する賛否の意見が労使双方のサイドから出された。

最終的な報告書では「公契約条例は公契約の品質確保と社会的価値を向上させる手段として 9 市で制定されているが、人員体制の拡充など契約事務コストの増加や条例の対象となる案件が限定的であるなどの点で、その実効性や効果については議論の余地がある」とされた。その上で、「国においては低入札価格調査基準の計算式改正や社会保険未加入対策強化、公共工事設計労務単価の大幅な引き上げなど様々な改正が行われているので、まずは、その改正が適切に実施されることが必要であり、その効果を確認しなければならない」とされた。そして、「本市においては、国の動向を注視しつつ公共工事・公共サービスの品質向上に向け他の自治体での取組状況を調査するとともに、入札契約制度の中で労働環境に関して市がどこまで関与すべきか考慮しながら、現行制度の改善など対応が可能なものから

順次取り組んでいくことが必要であり」、「公契約条例はその先の検討課題であると思われる」と結論づけられた。これを受け、市は公契約条例を制定せず、対応可能な入札契約制度の改善に取り組む方針を示すこととなった。

### 「八王子市公契約に関する調査研究委員会報告」後の関係者の反応

市議会での質問を受ける形で 2010 年 10 月にスタートした八王子市公契約に関する調査研究委員会は、途中、外部有識者も交える形となり、2014 年 3 月に最終的な報告書を取りまとめるまで約 3 年半にわたり 10 回の議論を尽くしてきた。結果はこれまで見てきたように「公契約条例は、（他の契約改革等を実施した後の）その先の検討課題」とされ、市は既存の契約制度の見直しを進めていくこととなった<sup>253</sup>。

では、こうした「調査研究委員会」の結論に公契約条例制定を求めてきた勢力はどのような反応を示したのであるだろうか。まず、「調査研究委員会」に参加していた労働者委員はどうであったのだろうか。この点については、労働者側の委員は労働者の待遇改善が必要との意見を持っていたが、公契約条例の制定が唯一の方策ではないという理解は有していたという。また、当時、八王子市では既に条例を制定済みの自治体ほど機運が高まっておらず、他自治体（札幌市と思われる）で条例案が否決されたこともあり、労働者側も条例制定は時期尚早との感触を持っていたという。そのために条例化ではなく入札契約制度改革の中でダンピング対策等に取り組んでいくという報告書のとりまとめに違和感を感じていなかったという<sup>254</sup>。

それでは、議会、特に 2000 年代の初頭以降、議会質問等で幾度となく公契約条例の制定を求めてきた勢力は、この報告書とそれを受けての市の方針にいかなる反応を示したのであるだろうか。市議会では、委員会報告が出された後に 3 人の議員から 4 回の質問がなされている。そのなかで幾度となく公契約条例制定を求めてきた議員は「結論として、公契約条例制定は先送りになったことは大変残念であります。しかし、3 年以上にわたる「調査研究会委員会」での契約入札に関する課題が明確になったことの意義はあると考えます」と発言している<sup>255</sup>。同様に公契約条例制定を求めてきた別の議員は「個人的には公契約条例を設定してほしいと再三お願いをしているんですが、一歩進んだかなと思っています」と発言し<sup>256</sup>、労働者側の委員も含んだ「調査研究委員会」を設置しての議論と入札契約改革の取組みに一定の評価をする姿勢を示した。一方で、公契約条例を制定した他の自治体では着実に成果が上がっているのであり、労働者の状況を改善し賃金確保を進めるためには、条例は大変有効だとして、公契約条例は必要という主張もなされた<sup>257</sup>。しかしながら、その後は、公契約条例制定に関する市議会での質疑は見られなくなり、八王子市においては公契約条例に関する議論は、入札契約制度の改善という流れに収斂していき、要綱で賃金条項を規定するという事もなく、条例化へ向けた機運は低迷していくのである。

#### 4.5.2 政策決定過程のまとめ

以下では、政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程の特徴を再確認しておきたいと思う。

八王子市の事例は公契約条例を採用するかどうか、調査研究組織を立ち上げ検討を進めたが、結局、条例化も賃金条項を規定する要綱設定も行わなかった事例である。八王子市においても 2000 年代の初めに公契約条例制定を求める意見書が採択されており、労働団体の運動を受けた当時の意見書・請願採択運動の一環を確認することができた。その後も自治労組織内議員と社民党系議員が公契約条例を議会で取り上げるなどの動きがあり、野田市での公契約条例制定後に、議会質問を受ける形で行政が公契約問題の調査研究庁内組織を立ち上げた。以上の流れからは、労働団体のロビイングを受けた当該政策に対し選好を有する一部議員が問題提起、それを首長が「公契約の在り方の研究」という形で検討のテーブルに乗せた、すなわちアジェンダ化したと捉えることができよう。議会の質問を受け、首長が政策化の起点となっていたのである。

次に首長と議会の関係が政策決定にいかなる影響を与えたかであるが、調査研究委員会の設置前後の状況は、自公並びに連合推薦を得て当選した首長が 3 期目の任期後半に突入していた。一方で議会は、市長与党である自民党新政会、八王子市議会公明党、市民・民主クラブの 3 会派で 25/38 人を占め、このうち自民党会派と公明党会派だけで 22 人を数えていた。また、公契約条例に選好を有する、日本共産党八王子市議会議員団、生活者ネットワーク・社会民主党、市民・民主クラブの議員が 11 人という状況であり、当時の八王子市議会では公契約条例に選好を有する勢力が一定以上あるとともに、その一部が与党体制の一翼を担っていたことが分かる。他方で、調査研究委員会の議論からも分かるように使用者サイドである業界団体は公契約条例に否定的であり、労働団体の運動も活発であったと言い難い状況であった。こうした状況を踏まえ、首長は首長選で推薦を得ている連合系への配慮も含め、議会内に一定数の勢力を有する条例化推進派を考慮し、議会对策の意味あいでも調査研究委員会の設置という「検討ステージの設定」カードを切ったものと考えることができる。

ところで、調査研究委員会は、途中、学識経験者も入れた構成に衣替えしつつ、3 年半という長期間、調査研究活動を続けた。この間、前市長の政策継承を訴えた新市長に交代したが、結果として、条例でも要綱でも市が独自の最低賃金基準を定めるという政策を採用することはしなかった。代わりに、最低賃金設定以外の様々な方法で、公契約の課題（労働者の処遇改善を含む）解決に取組み、それは一定の成果を生んだ。検討の場を設定し、長期間にわたり調査研究を進め対策を講じたことは、公契約条例を求めた一部議員にとっては、十分ではないが、自らが求める政策課題をテーブルに乗せるという成果を主張できる結果であった。一方で、首長は、自らの支持母体でもある公契約条例に難色を示す業界団体、条例化を推進したい首長選で推薦を受けた労働者団体に対し、それぞれ顔を立てつつ、関係するアクターの立場は守るという絶妙の政治決着を図ったと見ることもできる。そして、そのため

の装置が調査研究委員会というテーブルであり、軟着陸の為にも長期にわたる検討期間を必要としたと考えられる。これが八王子市の事例から見える政策決定過程の特徴である。

#### 第 4.6 節 事例分析

本節では、公契約条例を巡る 3 自治体の事例研究結果と補足として多摩市と札幌市の事例を含めて公契約条例の政策決定過程についての分析を行う。

図 4.1 3 自治体の公契約条例の状況

	首長選好	アジェンダ化	条例成立・不成立	首長議会基盤	業界団体との調整	その他
	首長選挙支援	条例提案までの期間	提案から成立までの期間	議会分散度		
足立区 近藤 2 期目	×	2011/11	○ 2013/9	強固に安定	○	全会一致 順調
	自公	1 年 10 か月	約 1 か月	小		
千代田区 石川 4 期目	×	2012/11	○ 2014/3	安定→不安定	△	全会一致 順調
	自公 →	1 年 4 か月	約 1 か月	中→大		
八王子市 石森 1 期目	×	2009/11	×	強固に安定	○	長期間を掛け 契約改革等へ
	自連	1 年（検討会）	3 年半（最終報告）	小		

筆者作成

##### 4.6.1 政策決定過程の特徴

事例からは、公契約条例という限られたステークホルダーが関係する対立的性質の政策が、条例提案後には議論も低調で短期間にスムーズに成立していたことが確認できた。一方で、決定アジェンダ化（条例化の検討開始）から条例案の作成・提案までの期間は差異が認められた。これは、業界団体等との調整・意見交換の程度の差と考えられる。足立区は慎重にステークホルダーと調整、この期間に労使それぞれの団体のみならず、議会各派とも条例の実質的な中身についての議論を繰り返していた。千代田区は、それほど慎重な対応がなされなかったが、それは職人を巡る状況や地域の経済環境等、調整の必要性が相対的に低かったからである。八王子市は検討自体にステークホルダーを同席させ長期間の議論を行ったために、結論に対し労使双方から異論が出されることはなかった。

これらの観察から、本質的に労使の対立的争点を含んだ公契約条例は、業界団体や地域経済の状況を踏まえた上で、関係ステークホルダーとの時間をかけた丁寧な調整を事前に行うことが必要であり、それを十分にしているところは決定過程がスムーズになると結論付けられよう。調整の間口と深度は自治体の状況により異なり、これを見誤ると政策決定過程は荒れることになる。

#### 4.6.2 政策化の促進要因

取り上げた3つの自治体は、公契約条例に選好を有しない首長と同じく選好を有しない首長支持の議会多数派という統一政府の例と選好を有しない首長が任期途中で分割政府状態となった事例であった。また、公契約条例を自治体として検討課題とする決定アジェンダ化がなされた時代状況は共通のものであった。政策化がなされた2つの自治体の例では、公契約条例を制定する必然性は必ずしも高いとは言えず、政策化を促進した大きな要因は政治要因である。事例では首長が選好を有しないにもかかわらず、政策化に取り組んでいたことを確認したが、これは、首長の政策選好が変化したと捉えることができる。また、その背景には事件や政治状況の変化への対応があった。一方、自らの選好に反して条例化を検討するまでの要因が見当たらない場合には、八王子市の例のように政治状況に応じた程度の対応が取られるのである。

また、統一政府であれ、分割政府であれ、首長が条例化に舵を切ると、政策選好を有していない議会多数派も反対の論陣を張ることもなく短期間に条例は成立したことから導かれるのは、首長が政策化を決断した場合には首長支持の議会多数派は、政策がアロワンス内であれば首長に追随するということである。しかしながら、全ての政策に関してこうした態度がとられるとは考えにくい。自らの支持基盤が離反してしまうような政策や、政党として或いは個人の立ち位置やブランディングを棄損してしまう政策、著しく思想信条に反する政策に対しては、安易に与党だからと首長に追随はできないであろう。それは政策化を決断する首長自身にも言えることである。実際に足立区では自民党が公契約条例の議論に参加したのは、首長の正式の条例化表明以降であり、その時には自らのブランディングを守るための発言を行っていた。

これらのことから、公契約条例は「市民からの関心も低く、政治アクターにとっては、その賛否で自らの立ち位置を死活的に問われるものではない、賛否どちらでも転ぶことができる政策」なのではないかという考えが出てくる。そのように考えれば、ステークホルダーからの大きな反対が見られなかった足立区では首長与党として、千代田区では現職勝利後の厭戦気分の中で、多数を占める選好を有しない議会勢力が賛成に回ったとことを理解できるのである。

#### 4.6.3 首長と議会の関係が政策化に果たす役割

事例からは、首長は政策化、特に政策過程のアジェンダ化段階に決定的な役割を果たしていたことが確認された。では、公契約条例に選好を有する議会少数派は、いかなる役割を果たしていたのであろうか。彼らの議会での質問や提案がなければ、選好を有しない首長の下で公契約条例が当該自治体の政策課題の1つであるということは顕在化しなかったであろう。その意味で、少数であっても政策への選好を有する議会勢力は公契約条例という独自政策の政策選択に、アジェンダ化局面で一定の役割を果たしたと言えよう。ただし、権限の非対称性から、提案されたものを政策化に移すかどうかは首長の考えに掛かっていた。さらに、



議会内の条例化推進勢力が無視をできない程度の勢力であれば（その一部が首長支持であればなおさら）、首長からすると政策化に対する一定の配慮が必要となり、首長に対する影響は、より大きなものとなる。

以上のように、この政策分野では政策化の検討を実際に進めるかどうかのキーパーソンはアジェンダ設定力に優れた首長である。そして、公契約条例を志向する議会内の少数勢力も首長のアジェンダ化に選択肢を与える役割を果たすとともに、その勢力が大きい場合には首長への影響力を通じ、結果として政策化へより大きな影響を及ぼすと結論付けられる。

#### 4.6.4 公契約に関わる政策形式の選択判断と条例化の意味

ところで、公契約条例は、自治体が受注者に自ら設定する最低賃金を雇用労働者に対し支払うよう義務付け、労働者保護を図るところにその本質的な目的があった。しかし、政策目標達成に向け自治体は複数の選択肢を有している。それは、大別すれば、条例と条例以外のものになる。条例は住民代表からなる自治体議会が可決して初めて効力を発する自治立法であり、住民からの注目も高く、この点、首長が議会同意無しに制定することができる規則やこれらに比して位置づけが劣る要綱等と大きく異なる。一般的には、広く住民に義務や負担を課するような場合には条例によるものとされ、また、条例の細目等は規則に委ねられることが多い。しかし、政策形式として条例を用いるのかどうか厳密な決まりはなく、各自治体の判断に委ねられているのが実態である。

本稿では賃金条項を定めたものを公契約条例として扱ってきた。そこでの公契約条例は、受注者の契約上の義務として従事労働者に一定金額以上の賃金を支払うべきことを明記したものであり、双方合意に基づく契約上の措置として、その履行を受注者に義務付ける法的効果を有するものである。ところで、公契約条例に準じる労働者施策として「公契約基本方針」などの名称で要綱を制定し対応する自治体も一定数存在する。そこでは、賃金条項や労働条項を総合評価制度の評価項目とし、落札者選定要件としている。例えば、日野市では、「日野市総合評価ガイドライン」（2008/9）を設け<sup>258</sup>、2省協定の80%以上の労務単価を確認できることを入札条件の1項目としている。また、小平市でも「小平市総合評価方式実施ガイドライン」（2011/4）において、公共工事設計労務単価以上の労務単価を確認できることを総合評価の評価項目に加えている。このように入札時の総合評価の評価項目に労働条件を加える間接的な手法に対し、新宿区では「新宿区が発注する契約に係る労働環境の確認に関する要綱」（2010/7）を定め、区発注事業に関し、工事は公共工事設計労務単価の8割、委託は区職員の技能労務職初任給相当額時給を下回る場合には、区が指示をし、報告書の提出を義務付け、より直接的な最低賃金確保を図っている<sup>259</sup>。新宿区のような要綱では条例化と実質的な効果に差異はない。

以上みてきたように、条例においても要綱においても理念的なものと、より実質的なものが存在する。実質的な効果を期待するのであれば、賃金条項を設ける条例または要綱対応ということになるが、その効果は大きく変わるものではない。とすると、当該政策における条

例化と要綱対応の意味合いは、議会の議決を経た重みや注目度、さらに言えば政治的な象徴性という点にあると考えられる。労働団体に親和的な条例推進の政治勢力にしても、表に出てこない地味な要綱より、政治の表舞台で決定がなされる条例化の方がメリットがあり、何らかの理由で条例化を行う首長にとっても政治的バーゲニングの価値は高いのである。

#### 4.6.5 首長が公契約条例に選好を有している場合（補足事例）も含めた分析

これまで、首長が公契約条例に選好を有していない場合を確認してきた。では、首長が公契約条例に選好を有している場合はどうかという疑問が湧いてくる。そこで、首長が公契約条例に選好を有しているケースとして多摩市と札幌市の例を補足的に確認した上で、それらを含めて検討してみたい。

都内で賃金条項を有する公契約条例を最初に制定したのが多摩市であり、非自民の公契約条例に選好を有する首長が自らアジェンダ・セッティングし、少数会派が分立する与野党が定かでない分散度が高い議会状況の下、短期間で条例化がなされた事例である。一方で札幌市は、首長が非自民系であり、公契約条例に選好を有し、自ら条例化を進めようとしたが、与野党伯仲する議会状況で僅差により条例案を否決された事例である。

まず、多摩市であるが、多摩市公契約条例は 2011 年 12 月に賃金条項を規定したのものとしては都内で初めて成立を見たものである。その内容は、予定価格 5,000 万円以上の工事、予定価格 1,000 万円以上の業務委託、指定管理契約、その他市長が特に必要と認めたものを対象とし、賃金の下限額を定め受注者に義務付けるもので、違反した場合には、必要な措置の命令や契約解除等を定めている。多摩市では 2010 年 4 月に実施された市長選<sup>260</sup>に際し、労組系団体からの支持を得た非自民系の阿部ひろゆきが、公約の 1 つに「公契約条例の制定」を掲げた<sup>261</sup>。阿部は市長に当選直後の 6 月市議会で「2012 年度の公契約条例施行を目指して取組む」ことを表明<sup>262</sup>。同年 10 月には副市長を筆頭に市の部長職 6 名からなる「多摩市公契約制度調査検討委員会」を設置。野田市や川崎市を視察するとともに事業者アンケートを実施した。さらに、翌 2011 年 8 月には、弁護士、労働団体代表、事業者代表の計 5 名からなる「多摩市公契約制度に関する審査委員会」を設置。ここで公契約条例案が検討されていき、早くも 9 月には条例の基本的な考え方が取りまとめられ、パブリックコメントに付された。その後、10 月の事業者懇談会、11 月の市議会総務常任委員会との検討会を経て、12 月の市議会において全会一致で条例は可決された。市長の条例化表明から 1 年半程度でのスピード可決であったが、この間、市議会から特段の反対等はなく、スムーズな政策決定がなされた。

札幌市では、2011 年 4 月の札幌市長選挙で公約の 1 つに公契約条例制定を掲げた民主党、社民党推薦の上田文雄が 3 選を果たした<sup>263</sup>。上田は、3 選後直後に公契約条例制定に取り組むことを表明。同年 11 月には条例素案を完成させ、パブリックコメントを経て、12 月には建設関係団体への説明会が持たれた。しかし、翌 2012 年 2 月に市長提案の札幌市公契約条例案が上程されると、札幌商工会議所、北海道警備業協会、北海道ビルメンテナンス協会など

が「経営を圧迫する」と強く反発<sup>264</sup>。業界団体の意向を受けた自民党は条例不要の姿勢を取り、公明党も「業界の理解を得ることが条件」と慎重な姿勢に転じた。その後、23人/68人定数の勢力を有する市政野党の自民党は条例案の撤回を求めるに至り、議案は継続審議となった。こうしたことを受け2013年9月、市は原案を撤回、罰則適用の2年間猶予などの修正案を提出し譲歩したが、10月議会で条例案は否決された<sup>265</sup>。さらに、否決直後に一部議員が当初原案とほぼ同一の条例案を提案するも1票差で否決された。市長提案がなされてから1年8カ月、議会内外での議論の結果、業界団体の理解を得られないまま、業界団体とその意を受けた市議会自民党の強い反対の中で、札幌市の公契約条例はとん挫した。条例否決後も要綱等で市独自の最低賃金を定めることはなされていない。否決の原因としては、市長と市議会野党の自民党・公明党などの会派との間で市長選挙の対立構図が解けないままであったこと<sup>266</sup>や、過去の官製談合事件を受けての業者の執務室への入室を厳しく制限するなど市と業界の没交渉状態が10年以上続いていたこと、契約担当部門以外の庁内連携の不足などが挙げられる。

図 4.2 首長と議会与党の選好と事例

	首長が当該政策への選好を有する	首長が当該政策への選好を有さない
議会与党が当該政策への選好を有する	多摩市（少数与党）→条例成立 札幌市（少数与党）→条例不成立	
議会与党が当該政策への選好を有さない		足立区（安定与党）→条例成立 千代田区（安定→不安定）→条例成立 八王子市（安定与党）→検討会設置

筆者作成

まず、初めに政策決定過程の特徴を確認したい。3事例の分析結果からは、アジェンダ化（条例化の検討）から条例案の作成・提案までに差異があり、それはステークホルダーとの調整の差であることが認められた。一方で、多摩市と札幌市では、首長公約ということもあり、実現すべき政策課題としての位置づけがなされてから、条例提案までは短期間であった。ところが、多摩市の場合は問題なく条例成立まで進んだが、札幌市では条例提案後の決定段階で業界団体からの大反対が起こり条例化は頓挫した。この違いは何か。札幌市は、多摩市以上に業界との調整が必要であったにもかかわらず業界団体とのパイプが細いなどにより、十分な調整ができていなかったということである。以上から、3事例の分析で結論付けた「公契約条例は、労使の対立的争点を含んだ政策であり、業界団体や地域経済の状況を踏まえた上で、関係ステークホルダーとの時間をかけた丁寧な調整を事前に行うことが必要であり、調整の間口と深度は自治体の状況により異なる」との結論は維持されたいと言えよう。

次に政策化の促進要因を検討する。首長が当初政策への選好を有さない場合であっても、その時々首長の政治判断によって政策化へと舵が切られて行き、議会状況により政策過

程は異なりつつも条例化等の対応がなされたのが3つの事例であった。すなわち、公契約条例に関しては政治要因が大きな政策化促進要因であった。補足事例では、首長が政策選好を有しながらも政治状況の違いにより異なる政策出力となったことを確認した。ここで観察されたことは、首長-議会関係に基づく、首長の政治的権力の程度が大きく政策化に影響を与えていたことである。以上から、公契約条例に関しては、それを促進するのも政策化を阻止するのも首長-議会関係という政治要因が大きいという事が更に裏付けられた。

次に首長と議会が公契約条例の政策化に果たした役割を考える。先に、政策化についての首長と議会の役割については、首長が政策に選好を有さず、議会多数派（同じく当該政策への選好を有しない）を押さえている場合は、政策を進めるかどうかのキーパーソンは首長であり、議会内少数勢力は首長のアジェンダ化に選択肢を与える役割のみを果たすと結論付けた。そして、首長は当初の選好にもかかわらず時々の政治状況から政策判断していたことを確認した。一方で補足事例では、首長が当該政策への強い選好を有している場合、政治状況に影響されることなく、首長自らアジェンダ設定し議会はそこに大きな役割を果たしてはいないことが観察された。これらを総合すると、公契約条例に関しては、政策化には首長が決定的な役割を果たしているが、首長の選好や議会の首長支持状況の違いでアジェンダ化のプロセスが異なるということが言えよう。また、「公契約条例が市民からの関心も低く、政治にとっては、その賛否で自らの立ち位置が死活的に問われるものではない、賛否どちらでも転ぶことができる政策なのではないか」という仮説を補足事例は補強するものとなっている。すなわち、多摩市では、そもそも業界自体の反対自体が大きくないことから、分散する市議会野党も首長が進める提案を抵抗なく飲んだのである。一方の札幌市は、業界が大反対し、議会へのロビイングを活発化させる中で、そこを支持基盤とする市議会自民党は首長に対する対決姿勢を強め、否決を決意する。札幌市の場合、多摩市の自民議席3に対し、最大会派として23の議席数を有し否決をするだけの影響力を有していたことも大きかった。以上のことは、公契約条例という政策の性質が、一般市民への影響が少ない閉じられたステークホルダー間のものである結果、政治状況によって賛否どちらでも転べる「空なるもの」であることを一層補強していると言えよう。

最後に、政策実現に向けた政策形式の選択判断についてである。3事例の研究結果からは、条例化という選択は政治的な象徴性にあると分析した。補足事例の多摩市と札幌市では公契約条例の制定は選挙公約であった。選挙公約とする意味合いは、非自民の枠組みで労働団体からの支援で選挙を戦うにあたっての関係団体との政策協定の具現化であり、支援するサイド、されるサイド、双方にとっての象徴的な合意事項と見ることができる。そのことを選挙民に見える形で示すには、政策化の手段としては初めから要綱ではなく、条例でなければならなかったのである。このように、公契約「条例」が象徴的な意義を有する政策であるという結果はさらに補強されたのである。

## 第5章 事例研究Ⅳ 公立小中学校の学校選択制

### 第5.1節 公立小中学校の学校選択制の概要

#### 5.1.1 政策の概要

学校教育法施行令では市町村教育委員会は当該市町村の設置する小学校又は中学校が2校以上ある場合、学校教育法施行令の規定により就学予定者の就学すべき小学校又は中学校を指定するとしている<sup>267</sup>。これに基づき、一般的には個々の就学予定者が就学すべき学校の決定は各教育委員会が通学区域を設定する形で一方的に指定されてきた<sup>268</sup>。これに対し就学校を指定する場合に区市町村教育委員会が保護者の意向を踏まえて就学する学校を選択する場合<sup>269</sup>を学校選択制<sup>270</sup>という。学校選択制を導入するかどうか、区市町村教育委員会がその是非を決定するが、導入の名分としては学校選択制により学校間が競争する環境を作り出すことで公教育の質を高めるということが言われることが多い。各学校が特色を磨き、学校情報の公開を進め、保護者から選ばれるよう学校間が競い合うということが想定され、そうしたアピールのもと制度導入は進められていった。

政策の性質としてはゲームのルールを変更し、広い範囲の社会集団（児童・生徒・保護者、教育関係者）の行動に影響を与えるものである。基本的に政策実施に伴う新規の大規模な行政経費は不要であり（但し、事務量は増大する）、住民負担が増えることもない。逆に児童・生徒と保護者は選択肢が増え、当該自治体、特に首長は、コストを掛けずに自治体の特色や先進性などの改革イメージをアピールし得るものであった。他方、この政策は学校間に競争を持ち込むことになり、独自色やセールスポイントを作らなければならない学校長をはじめとする現場の教職員にはプレッシャーとともに今まで以上の負担が生じることとなる。その結果、教職員組合から反発がでるなど潜在的に対立的論点を包含した政策ということができる。

学校選択制に関しては、これまで多くの先行研究がなされているが、何により学校が選ばれているかの原因を求めるものや、選択制による教育上の効果が上がっているかどうかを検証するもの、規範的にメリット（学校間競争による切磋琢磨、特色ある教育）・デメリット（学校間格差拡大、統廃合への一里塚）を主張するもの<sup>271</sup>などが主であり、政策決定の政治要因を分析したものはあまり見当たらない<sup>272</sup>。

#### 5.1.2 政策の背景

学校選択制の広がり背景には国の規制緩和の動きがあった。1990年代中盤から国の行政改革委員会や教育改革国民会議、総合規制改革会議などの場で次々と学校選択の弾力化について提案がなされてきた<sup>273</sup>。そして、文部科学省がそれらを受ける形で規則の一部改正等で選択制への対応を図り、区市町村に対し制度の弾力的運用を促してきた経緯が浮かび上がってくる<sup>274</sup>。その後も教育改革国民会議や総合規制改革会議で学校選択制に関する提言<sup>275</sup>がなされると、文部科学省は学校教育法施行規則の一部を改正し学校選択制を導入しやすいような環境を整備した<sup>276</sup>。さらに時の小泉内閣のもとで「経済財政運営と構造改革に関す

る基本方針2005」（2005年6月）が閣議決定され、学校選択制について地域の実情に応じた導入を促進し全国的な普及を図ることとされた。また、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」<sup>277</sup>が出されると、その月には答申中の「具体的施策」を尊重するとの閣議決定（2005年12月）がなされている。

こうした政府の動きを受けて文部科学省は区市町村教育委員会に対して学校選択制の導入の是非について児童生徒や保護者を含む地域住民の意向を十分に踏まえた検討を行うよう求めた。また、学校教育法施行規則を改正し市町村教育委員会が就学校を指定する通知において、その指定の変更について保護者の申立ができる旨を示すものとした。さらに、当該省令の改正に係る施行通知において、上記閣議決定の趣旨に沿って就学校の指定の変更が相当と認められる具体的な場合を予め明確にして公表するよう区市町村教育委員会に対して求める等、積極的に学校選択制を後押しする動きを見せた。

### 5.1.3 政策選択の状況

学校選択制が初めて導入されたとされるのは1998年の三重県紀宝町であるが、2000年には人口が30万人を超える都市部の自治体である東京都品川区が本格的な選択制を導入し注目を集めた。その後、学校選択制を採用する自治体は増え続け、2012年10月現在、小学校で246校（15.0%）、中学校で204校（16.3%）が導入するに至っている。特に2002年から2006年までは急激に導入自治体が増加した。

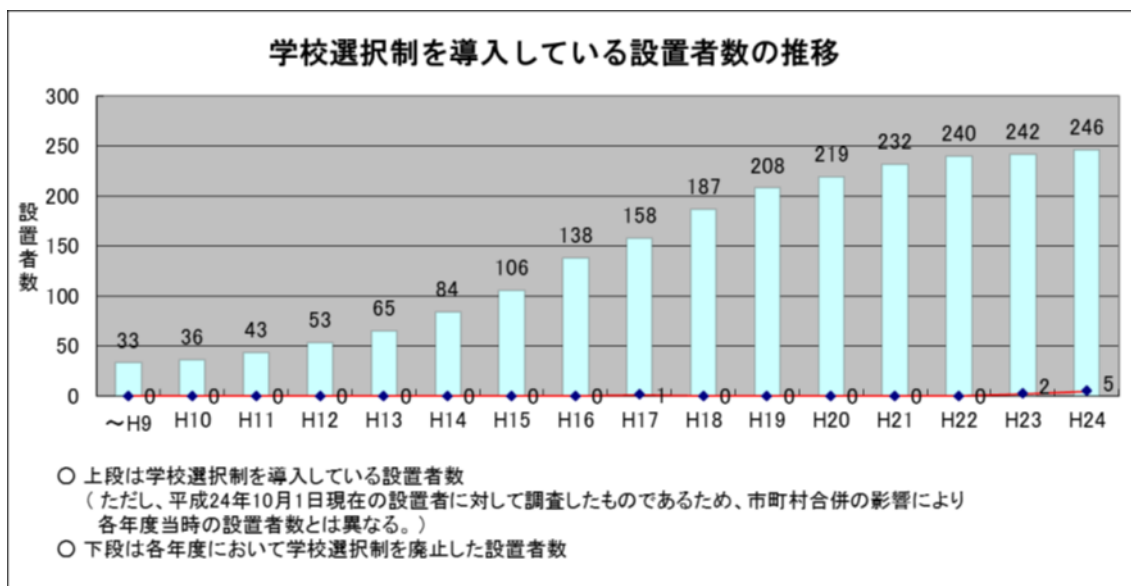
都内では2019年4月現在、19区/23区、11市/26市が導入している。一方で学校選択制ブームにあっても、政策導入をしない自治体もあった。区部・市部別の状況は、区部で2000年度からの6か年度で19自治体が制度を導入した後は新たな導入自治体はなく、市部でも2001年度から7か年度で11自治体が制度導入した後、新規導入自治体はなくなっている（特認校制、義務教育学校を除く）。さらに、近年では「地域との繋がりが希薄となる」等を理由として学校選択制の見直しや廃止の動きが出てきた。その結果、都内では、葛飾区、杉並区、板橋区、多摩市などが制度の検証を行い、2013年度には多摩市が、2016年度からは杉並区と葛飾区が学校選択制を廃止するに至った。他方、検証を進めた結果、そのまま学校選択制を継続する自治体もある。

表 5.1 学校選択制を巡る動き

1984年	総理大臣（中曽根内閣）の諮問機関である臨時教育審議会 <b>で教育の自由化論争が始まる</b> 。選択の自由の拡大と競争メカニズムを通じての教育活性化の主張に対し、文部省は教育の機会均等と全国的教育水準の維持を論拠に反対
1987年	臨時教育審議会「 <b>教育改革に関する第三次答申</b> 」を受け、文部省は「就学すべき学校の指定に係る市町村教育委員会の権限と責任に基づき、地域の実情に即してこの制度の運用について検討する必要がある」と述べる
1996年	行政改革委員会「 <b>規制緩和の推進に関する意見（第2次）</b> 」市町村教育委員会に対して、学校選択の弾力化の趣旨を徹底し、保護者の意向に対する十分な配慮や選択機会の拡大の重要性の周知を図ることにより、弾力化に向けて多様な工夫を行うよう指導することを主張
1997年	文部省初等中等教育局長名通知「 <b>通学区域の弾力的運用について</b> 」市町村教育委員会に制度の弾力的運用を促し、保護者の意向に十分配慮した多様な工夫を行うよう指導
1998年	中央教育審議会答申「 <b>今後の地方教育行政の在り方について</b> 」小・中学校の通学区域の設定や就学する学校の指定等に当たっては、学校選択の機会を拡大していく観点から、保護者や地域住民の意向に十分配慮し、教育の機会均等に留意しつつ地域の実情に即した弾力的運用に努めることを提言
2000年	「 <b>教育改革国民会議報告－教育を変える17の提案－</b> 」通学区域の一層の弾力化を含め、学校選択の幅を広げるよう提言
2001年	「 <b>21世紀教育新生プラン</b> 」（文部科学省）小学校・中学校の通学区域制度の弾力的運用について各教委における取組の促進を掲げる

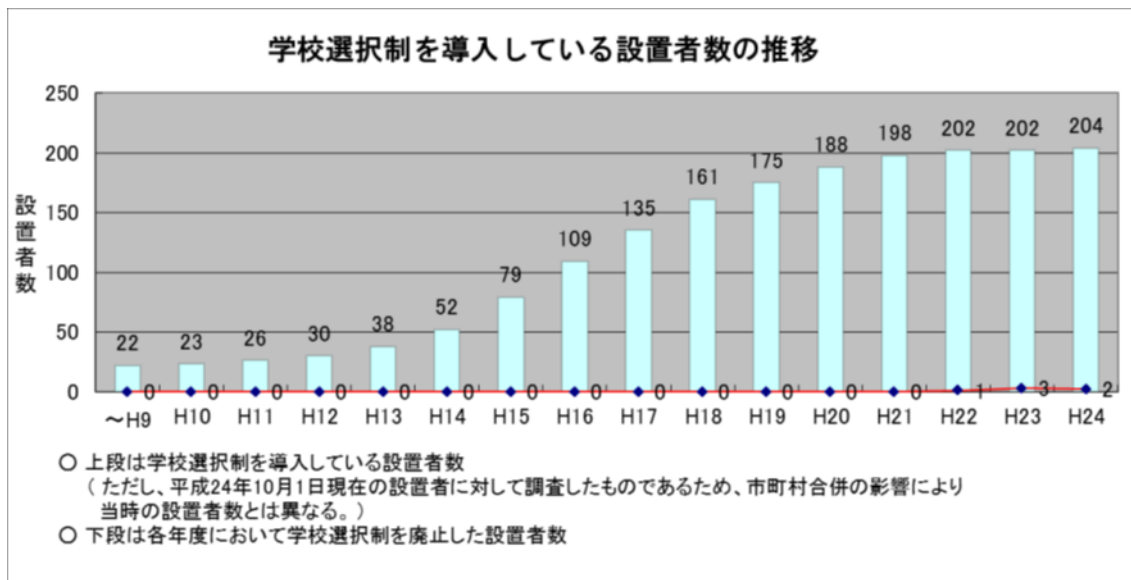
筆者作成

図 5.1 学校選択制を導入している又は廃止した全国設置者数（小学校）



文科省 HP「小・中学校における学校選択制の実施状況について（平成 24 年 10 月 1 日現在）」より

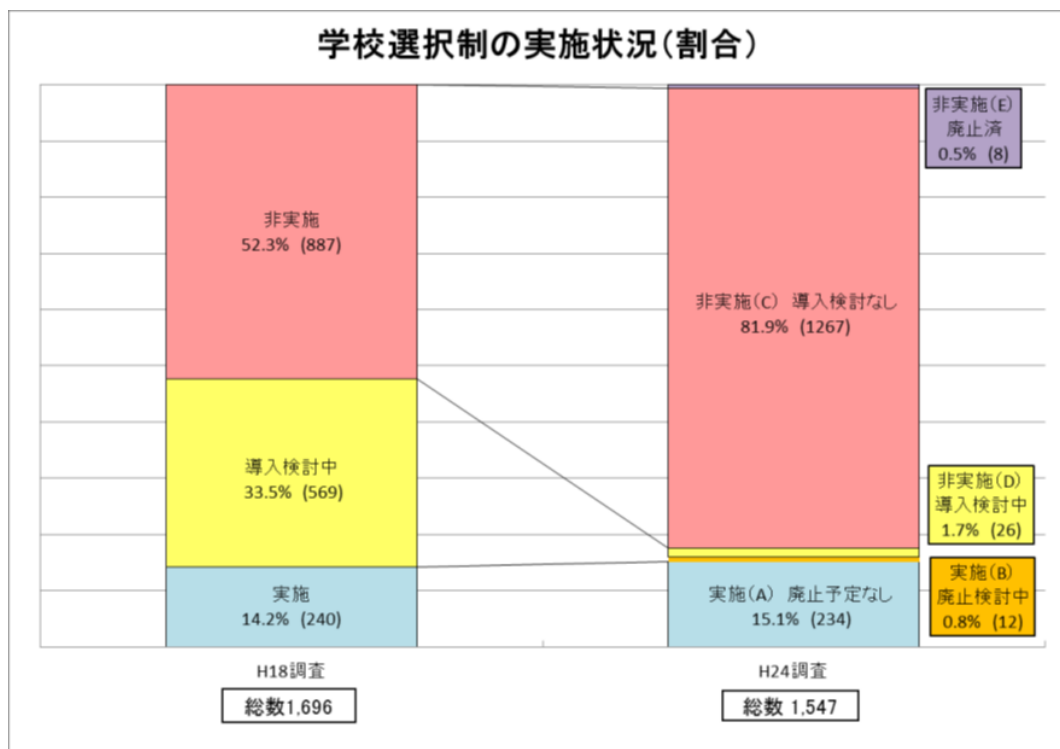
図 5.2 学校選択制を導入している又は廃止した全国設置者数（中学校）



文科省 HP「小・中学校における学校選択制の実施状況について（平成 24 年 10 月 1 日現在）」より

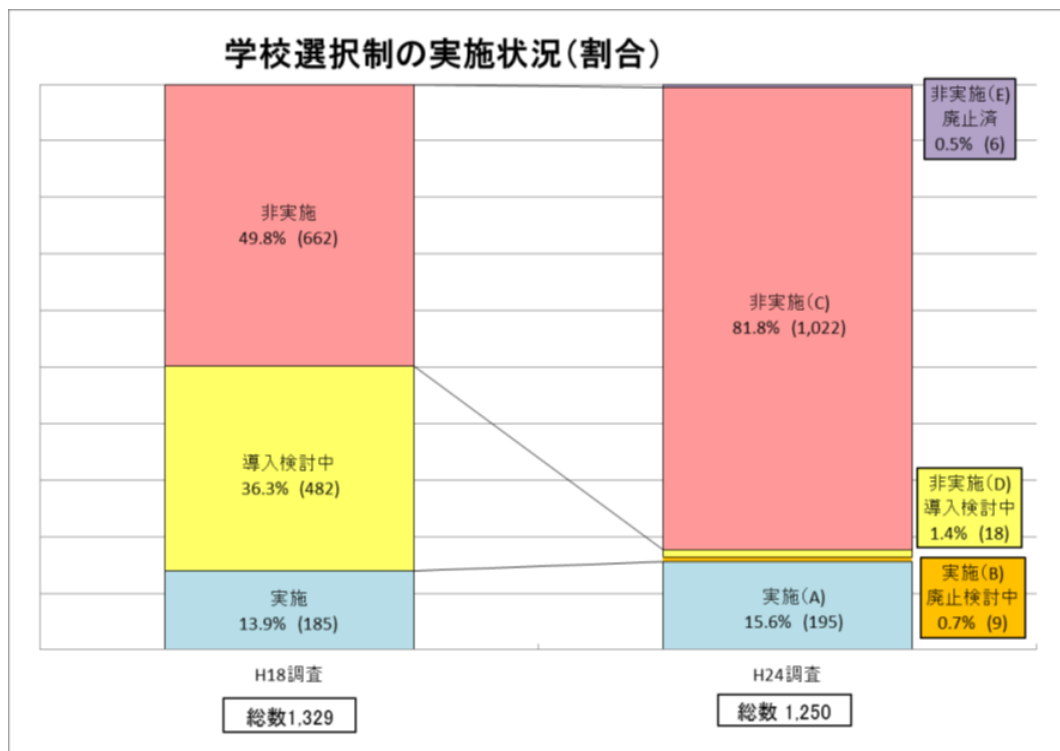


図 5.3 学校選択制の全国実施状況 平成 18 年度－24 年度比較（小学校）



文科省 HP「小・中学校における学校選択制の実施状況について（平成 24 年 10 月 1 日現在）」より

図 5.4 学校選択制の全国実施状況 平成 18 年度－24 年度比較（中学校）



文科省 HP「小・中学校における学校選択制の実施状況について（平成24年10月1日現在）」より

## 第 5.2 節 着眼点と事例の選択

### 5.2.1 事例研究にあたっての着眼点

本政策は、各種提言を受ける形で国が導入を奨励したものである。政策導入にあたっての自治体の財政的負担は少なく、直接の利害関係者である保護者からは基本的に歓迎され、住民から強い反対を受けるようなものではなかった。勿論、学校現場や教職員団体との折衝や一部町会などからの難色は予想されたが、一時は本政策に取り組むことが教育改革を進めるといったイメージとも重なり、首長にとってはローコストで成果を強調できる政策ということもできた<sup>278</sup>。とはいえ、全国的にも導入事例が乏しい中で都市における初めての政策選択には不確実性が存在した。こうした不確実性を押して政策導入をした都内初の自治体の経緯は確認しておくべきと考える。その後、都内において、当該政策は一種の流行政策として導入が相次ぎ、横並び競争が起こるが、時を経ると、自治体によっては制度の在り方が再検討されるようになった。その結果、政策が廃止されたり、引き続き継続されたりと、自治体により異なる顛末となった。そこで、政策の導入のみならず、再検討を通じ、どのような経緯で廃止や継続が決定されたのかも確認したいと思う。

学校選択制に関係するアクターは、まず、直接大きな影響を受ける児童・生徒（特に小中の新 1 年生）とその保護者である。彼らが自らのこととして制度変更に大きな関心を寄せるのは当然である。次に、学校現場の学校長や教職員（教職員組合）が考えられる。一方で、実際には、制度設計と導入の検討は各自治体の教育委員会が行い、教育行政のトップである教育長が大きな役割を果たすことが推察される。また、直接の政策決定の場は教育委員会議となる。教育予算の編成権と教育委員の任命権を有する首長も影響力は大きいと考えるべきであろう。さらに、議会質問での提案や予算議決、教育委員や教育長の人事同意権を有する議会も間接的に本政策の導入に関し影響を与えるものと捉えることができよう<sup>279</sup>。

事例研究では、政策判断の中核を担う、教育長、教育委員会、首長、議会といった関係アクターの動きに注目しつつ、国の動向や都内自治体の趨勢などにも目配せしながら政策決定過程を追っていきたい。

### 5.2.2 事例研究対象自治体の選択

都内での学校選択制は、短期間（区部 6 か年度間、市部 7 か年度間）に多くの自治体が制度導入し、その後、パタリと動きは止まっている。制度導入が一定期間に集中したのが都内の学校選択制の特徴である。そこで、都内で初めて、かつ、30 万都市初と言われ、後続自治体のモデルとされた品川区を事例として取り上げる。また、早期の制度導入後、10 年を経ずに制度の廃止を決定した杉並区を取り上げる。さらに、市部においては中期に制度導入し、その後、10 年後に検証を行いつつも、政策継続を決定した八王子市を取り上げる。

表 5.2 都内区部の学校選択制導入状況と事例選択自治体（網掛事例対象）

導入年度	自治体名（区）	備考
2000 年度	品川区（小）	中は 2001 年度から
2001 年度	豊島区	
2002 年度	墨田区（中）	小は 2003 年度から
	江東区	
	杉並区	2016 年度から廃止
	荒川区	小は 2003 年度から
	足立区	
2003 年度	千代田区	
	港区	
	文京区	
	台東区	
	目黒区（中）	小は 2005 年度から
	葛飾区（中）	小は 2004 年度から、2016 年度から 廃止
	江戸川区（中）	小は 2004 年度から
2004 年度	中央区（中）	小は 2009 年度から
	新宿区	
	渋谷区	
	板橋区	
2005 年度	練馬区	

2019年度末現在、19/23区が導入済。内、2区が制度廃止

表 5.3 都内市部の学校選択制導入状況と事例選択自治体（特認校制を除く。網掛事例対象）

導入年度	自治体名（市）	備考
2001 年度	日野市	
2003 年度	立川市（小）	中は 2004 年度から
	国分寺市	
	多摩市	2013 年度から廃止
	西東京市	
2004 年度	八王子市	その後、制度の検討を実施
	町田市	
	清瀬市	
2005 年度	武蔵村山市	
2007 年度	調布市	

2019年度末現在、11/26市が制度導入済。内、1市が制度廃止。特認校制（青梅市）は除く

### 第 5.3 節 品川区学校選択制導入の政策決定過程

#### 5.3.1 政策決定過程

##### 高橋区政と若月教育長の誕生

品川区では1987年4月に区職員出身で、それまで助役を6年務めた高橋久二が区長に就任した。その後、高橋は2006年に任期途中で急逝するまで品川区長を5期19年務めることになる。高橋は区長就任以降、行財政改革を推し進めるとともに福祉事業などにおいて先駆的な取り組みを行った。「あらゆることに全国初、東京初と競って新しい施策を導入し、何でも一番を目指すという姿勢が高橋区政の大きな特徴であった」という<sup>280</sup>。その高橋区政にとって最後に残された課題が教育改革であり、その任を託されたのが教員出身の区前指導課長の若月秀夫であった<sup>281</sup>。高橋区政4期目のスタートにあたる1999年6月、高橋は若月秀夫を品川区教育長に任命した。若月は教育長に就任するとそれまで温めてきた改革を実行に移していき<sup>282</sup>、品川区の教育改革は高橋区長－若月教育長のコンビを中心に進められていった。

区では若月が教育長に就任する年から既に教育改革に向けた動きが始まっていた。1998年には若月教育委員会指導課長を中心に「1年中」「誰でも」をコンセプトとする学校公開制度が導入されたのである。これは、品川区内の全小中学校を一定期間あるいは毎日、保護者や地域の人が誰でも自由に授業を見学できる制度である。若月は臨時教育審議会答申の通学区域の弾力化の提言（1987）を受けて、以前から学校選択制について温めていたが、学校選択制を取り入れるためには保護者が学校を自由に見学して選べる環境を整備しておく

ことが必要と考えた。これが「ぬるま湯に浸かっていた教師をしばらく「浜に出す」ことで刺激を与えることにしたという品川区の学校公開制度である<sup>283</sup>。この学校公開制度は1年間を通して実施され、その後導入された学校選択制への地ならしをする役割を果たした<sup>284</sup>。また、この時には、まず校長会役員会に提案し、校長会の理解を得ながら新規施策を進めるという手法が採られ、こうした方法は、その後の様々な教育改革にも踏襲されていった。

### 品川の教育改革「プラン21」の策定と学校選択制

1999年6月、若月が教育長に就任すると、その年の9月には、その後ドラスティックに展開されていく一連の品川区の教育改革のコンセプトを示し、体系を描いた「品川区公立小・中学校プラン21」が策定された。

この「プラン21」の内容は次のようなものである<sup>285</sup>。「プラン21」の目的は各校それぞれの児童・生徒や地域の特性を生かした特色ある学校づくりを進め、更に学校の活性化を実現することとされた。そのための具体的な方策として、習熟度に応じた個別学習、教科担任制、小・中一貫（連携）教育、小学校での外国語教室、公開授業開設の推進校等における「特色ある学校づくり」、「通学区域のブロック化」（学校選択制）が挙げられた。「プラン21」では、これまでの教育関係者の様々な努力にもかかわらず学校教育は「個に応じた指導の徹底」、「特色ある学校の創造」、「教員の資質向上」などに関し、未だ多くの課題を有しており、学校経営のベクトルが分散されているために問題の所在は分かりながらも戦略的な手が打てず、結果として社会や保護者・子どものニーズに応えられなくなっていると区の学校教育の現状を分析した。こうした状況を克服するために、今までの教育論に加えて、経営論的発想に基づく指導システムづくりが必要であるとし、経営上のシステムとして、推進校の設置や通学区域のブロック化など、学校が自ら変わっていかうとする状況を積極的に作り出していくとした。

学校選択制に関しては、現行の通学区域や学校教育法施行令による就学予定者の指定ならびに指定校変更の制度は維持しつつ、小学校の新1年生を対象に地域の歴史や実情を考慮して区内を4ブロックに分け、その中から就学すべき小学校を選ぶブロック方式導入が打ち出された<sup>286</sup>。また、学校選択制の目的は教育の質向上や特色ある学校づくりと同時に保護者の学校選択権を保障するものとされ、さらに、学校統廃合を前提としたものではないことが明記された。「プラン21解説編」では「通学区域の制度は、制度発足当初の目的や実態から考えた時、今日の状況に必ずしも正対しておらず、行政がいつまでも学校を指定する時代でなくなっている。従って、保護者にもある範囲の中で、学校を選ぶシステムを提供するのは当然のこと」とであると記載されている。

品川区では、2000年度に全小学校の、そして翌2001年度からは全中学校の学校選択制が始まり、2002年度の外部評価制度導入、2003年度の区独自の学力定着度調査の実施、2006年度からの区内全中学校における「品川区小中一貫教育要領」に基づく教育実践が開始され、また、2005年度から始まった施設一体型の小中一貫校も2013年に6校目の「豊葉の杜学園」の開校により計画が完了するなど、「プラン21」に基づく教育改革が順次進められてきている。この間、「プラン21」は数次にわたり改定されてきたが、品川区の教育改革は2000年以来、このプランに基づいて着実に進められてきている印象であり、現在では、「基本的なフ

レームはでき」ており、「今後は具体的な教育の実践に基づく充実・改善をすすめる」段階にあるとしている<sup>287</sup>。

ところで、「プラン21」策定に当たっての、当時の若月教育長を中心とした区の考え方は次のようなものであった。学校は変わらなくてはならないという認識はあっても、変われないでいる。そして、自らの課題に気づきながらも、組織として戦略的な手を打てない結果、社会や保護者の要請に十分にこたえられないでいる<sup>288</sup>。保護者・地域の期待にこたえる学校となるためには、単に法令や規則にのっとって十年一日のごとく学校を運営するいわゆる「規則基盤型の学校」から、校長がリーダーとして組織を束ね、説明責任を果たしながら学校が実現しようとする具体的な成果を明確に打ち出す「成果基盤型の学校」へと、学校教育の質的転換を図ることが求められており、学校選択制を土台として特色ある学校づくりを進めるための様々な施策を展開し、組織として「そうせざるを得ない状況」を意図的に学校に作り出していかななくてはならないのである<sup>289</sup>。教員一人一人が好むと好まざるとにかかわらず、結果的に「そうせざるを得ない状況」を学校の中に意図的につくり出すこと、「そうせざるを得ない状況」に教員を追い込んでいく「組織体としての力学」を発生させる「発想力や企画力」を持つことが管理職には不可欠であり、「あるべき論」や叱咤激励型 of 精神論的な「管理育成論」だけでは学校や教員の体質は容易に変わらなかったのである。こうした状況を克服し、学校教育の新たな展望を開くために、従来からの教育論に加えて、経営論的発想に基づく「指導システム」づくりや「学校体制」づくりが大切であると考え、学校選択制を含めた教育改革「プラン21」を策定したとしている。

通学区域制度が制度発足当初の目的や実態から今日の状況と整合しなくなっており、保護者に学校を選ぶシステムの提供が必要であり、学校が選ばれるようになって初めて、従来からのベクトルの分散化やマンネリズムから脱却できるという考え方である。また、品川区では学校選択制は国政レベルでの長い期間の議論を踏まえた地方分権や規制緩和という社会の流れとも軌を一にしているという認識を有していた<sup>290</sup>。このように、品川区において学校選択制は学校を再生するための「触媒」「手段」であり、「目的」はあくまでも浮世離れた学校の意識や体質を変えることとされた<sup>291</sup>。

### 学校選択制導入を巡る政策決定過程

品川区では学校選択制（小学校）開始の2000年に先立つ9年前の1991年に「品川区立学校の適正規模並びに適正配置に関する基本的考え方について（品川区立学校適正規模等審議会答申）」（1991年2月28日）が出されていた。この答申では次のように述べられている。「保護者及び児童・生徒の学校選択の制限は、例え現行制度が平均的学校教育水準の確保、教育の機会均等々の利点があったとしても、学校の機械的・硬直的な就学指定となり、子どもの個性の伸長を妨げる一因となっていると考察される。保護者が、児童・生徒に適した学校に就学させたいという希望に対し、複数の学校のうちいずれの学校でも選択できる一定地域、これを調整区域とすれば、今後は通学区域に積極的に導入する必要がある。また、将来的には、調整区域の増加及びより広域的な地区において、保護者及び児童・生徒が希望する学校に就学できる、いわゆるフリーゾーン構想を含み、教育委員会の就学指定を全般的に検討することを望むものである」。このように品川区では通学区域の弾力化が既に審議会の

答申で述べられており、1991年時点で学校選択制につながる方向性が志向されていたと言える。

その後、1998年には品川区第三次長期基本計画の中で通学区域の自由化の検討が位置付けられた。1999年に若月が教育長に就任すると6月の教育委員会の会議において自らの教育ビジョンとして「品川の教育・4本柱」（教育課程の管理、教科担任制の実施、小中一貫教育の推進、小学校の英会話）を提示。この4本柱をもとに7月に「プラン21」の前身となる「品川の教育改革」が事務局で策定された。そして同年8月に「品川区公立小・中学校プラン21」が教育委員会に示され、承認の上、正式決定された。「通学区域の弾力化」（学校選択制）については、高橋区長からの働きかけにより、教育長と事務局で検討し、「品川の教育改革」に追加されたものである<sup>292</sup>。若月は、教育長に就任したばかりの時に区長に「以前から不思議に思っているんだけど、なぜ、学校だけは自分で選べないのか」と問われたという。そして、これが学校選択制導入の初めの1歩であり、この日を境に品川区は全国初の学校選択制導入に向けて一気に突き進むことになった。教育改革に対する熱い思いを持っていた高橋区長の財政面も含めた後押しがあったからこそ、教育委員会は大胆に教育改革に取り組むことができたと述べている<sup>293</sup>ことから、当初の事務局案段階にはなかった学校選択制を区長の後押しでプランに入れ込んだことがわかる。

区長のバックアップを受けた教育長は国の動向を見据えながら、当初の課題設定に加えて次々と新しいアイデアを思いつくままに提案し続けた。そのアイデアは比較的抽象度の高いものであり、アイデアの具現化は指導主事を中心とする事務局スタッフでなされた<sup>294</sup>。また、通学区域の弾力化をはじめとして教育改革施策については、教育委員会会議、区議会での報告などの公式発表前に一部マスコミから報じられることが繰り返され、学校現場の教職員が知らされずに政策決定がなされたことに衝撃と反発が強かったという。

教育委員会で決定された「プラン21」は同月の区議会文教委員会で報告・説明をされている。当時の品川区議会は定数42の内、8名を占める野党的スタンスの共産党、区の教育改革に批判的な生活者ネットワークを除き、区長与党的な立場の議員が多数を占める状況であった。このため学校選択制に関しても改革の契機や後押しとなる議会質問がされることもあった<sup>295</sup>。一方、職員組合に近い議員は反対していたという。

トップダウンで進められた学校選択制導入は、教育委員会内でも学校間格差の発生や統廃合への危惧があり、地域や保護者、PTAの理解を十分に得ておこなうよう注文が付けられた。また、教職員組合は学校選択制に反対であったが、保護者には好意的に受け止められ、品川区の学校選択制は大きな混乱もなくスタートした。

### 5.3.2 政策決定過程のまとめ

政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程について品川区の事例を整理する。

品川区では既に1991年の審議会答申で通学区域の弾力化が述べられており、学校選択制につながる方向性が志向されていた。こうしたなかで、具体的な政策化に向けた起点となったのは誰か。教育長を任された若月は、その後の区の教育改革立案と関係者との調整にあたり政策推進のキーマンとなる。しかし、同時に彼は、首長が教育改革を強く欲し、その任に

あたる人材となったことで公式に改革を実行していく権限を得た点、首長自身が指定校制度に大きな疑問を抱き、そのことが学校選択制が改革メニューに取り入れられる切っ掛けとなっていた点から、首長を政策化の起点と捉えることが妥当と考える。但し、具体的な政策を立案し、関係者と調整し成案としてまとめていく作業は、政策起業家<sup>296</sup>としての若月の役割であった。

次に首長と議会の関係が政策化に及ぼす影響であるが、基本的に本政策については、教育委員会内で立案し、教育委員会で政策決定（議決）するものである。そのため、議会の影響力行使は、関連予算の議決や関連の請願・陳情審査が主たるものとなる。議会は、その他にも学校選択制に関しての議会提案や報告に対する意見を述べる等で政策に影響力を行使し得る。品川区の事例では、議会の動きを十分に確認することができなかったが、二次資料からは議会が提案や政策への賛否に大きな働きをしたとは言えないようである。また、当時の品川区は、区長が4期目と長期の任期を務めており、首長与党が多数派である分散度の低い議会を首長がグリップできていたと考えられる。そして、首長の政策への選好と議会多数派の選好は一致していた（選択制を含む学校改革を志向、反対は共産党及び生活者ネットワーク）。その結果、首長が進める当該政策に議会の多数派が反対することはなかった。

政策決定過程の特徴は、予算面も含めた区長の全面的なバックアップを受けて、一人の政策起業家が、それまで温めてきた考えを具体的な政策目標としてパッケージとしてまとめあげ、それを推進していく過程であったと言える。そして、一連の教育改革プランは、当時、国が強力に進めていた教育の規制改革の流れに乗ったものであった。急激かつ矢継ぎ早に打ち出される区の改革プランは、学校現場に大きな影響を与え、教職員からの反発は大きなものがあつた。それでも、若月が自らのキャリアを通じて区内学校現場での課題を熟知していたことと学校管理職にネットワークを築いていたことが政策決定過程を比較的円滑に進める力となった。また、国の規制改革の流れに乗った学校選択制の背景としての思想やパッケージとしての一連の教育改革プランは、その後、当該政策を導入する自治体の考え方の基本ともなり影響を与えた。

## 第5.4節 杉並区における学校希望制の導入と廃止の政策決定過程

### 5.4.1 政策決定過程

#### （1）山田区長による教育改革と学校希望制導入

##### 山田区政の誕生と杉並の教育改革

1999年4月に現職区長を破って杉並区長となった山田宏は、その後、改革派区長として全国に知られていった。元来、国政志向で日本新党の衆議院議員1期を務めた後に落選中で



あった山田は、杉並をモデルに地域から国を変えるというスタンスで区長を目指し<sup>297</sup>、就任後は様々な先駆的な政策を打ち出していった。

特に山田は公教育の現状に疑問を抱いていたと同時に強い思いを有しており、当時の教育の規制改革の流にも乗り、公教育に競争原理を取り入れ、その質を高めていく教育改革の実施に舵を切っていく。そして、後に杉並区は教育立区推進本部を設けるなど、教育立区を標榜するようになっていくのである<sup>298</sup>。

教育委員会制度が教育の中立性という建前の下、首長自らが、直接に教育政策を指示・実行することはできない仕組みとなっているなかで、山田は教育に関する自らの考えを多方面に発信するとともに、教育委員の変更などを通じ<sup>299</sup>、自らの理想とする教育を杉並区において実現するよう努めていった。

### 「杉並の教育を考える懇談会」の提言と学校希望制

山田が区長に就任すると早くも翌年には、教育長の下に「杉並の教育を考える懇談会」<sup>300</sup>が設置された。懇談会は「大きな社会変革の中で教育の在り方が根本から問い直されている」との認識の下、学校教育全般について議論するとされ、その後の山田区政のもとでの杉並区の教育改革の方向性を示すこととなった。中間報告を経て2001年3月に教育長あてに提出された報告書では、開かれた学校づくりに向けて、学校評議員制度の導入や地域人材の活用、通学区域の弾力化が提言された。そして、これらの提言内容は、後に策定される「杉並区教育改革アクションプラン」に反映されていく。提言では通学区域について「保護者や子どもたち本人の意思が尊重される仕組みに変えていく必要性」が述べられ、現行制度を維持しながら「より弾力的な仕組みの検討が必要」と結論付けられた。

提言の中間報告後、小中学校PTAや校長会、私立幼稚園や保育園関係者などとの意見交換等を重ね、制度は詰められていった。そして、議案第41号「杉並区小・中学校における「学校希望制」の導入について」は2001年8月の教育委員会で可決され、「魅力ある教育活動の実現」と「開かれた学校づくり」を目指した杉並区学校希望制の開始が決定された<sup>301</sup>。区では学校希望制の規定を要綱で定めるとし、「杉並区立小学校及び中学校における学校希望制度に関する実施要項」が策定された。希望制の内容は、2002年度入学の小学校及び中学校の新1年生を対象とし、通学区域を定めた上で、小中ともに住所地の指定校の学区域に隣接する学区域の学校を希望することができるものであった。

同年9月には、区広報の特集が組まれ、区長は「公立学校が選ばれる側に立つことが重要」であり、その結果、学校は「不断の自助努力や工夫を重ねていかざるを得なくなる」とし、制度趣旨を「眠っていた学校の潜在力を引き出し、杉並の公立学校の全体としての質の向上につなげる」述べた。なお、制度について議会報告がなされたが、反対の声はあったが紛糾するようなことはなく、比較的スムーズに学校希望制は導入されていった<sup>302</sup>。この学校希望制は、その後、様々に展開されて行く杉並区の教育改革のリーディングプロジェクトとなった。

## (2) 田中区政の誕生と 23 区初の学校選択制廃止

### 田中区長による前区政批判と政策転換

山田 3 期目途中の 2010 年 5 月の臨時区議会において区長の辞職願が可決された。そして、前月に自ら新党を立ち上げた山田が夏の参議院選挙出馬に向け辞職したことにより、杉並区では急遽、区長選挙が実施されることとなった。その結果、「山田区政の継承か見直しか」が最大の争点となった区長選で 5 新人による激戦を制したのは、都議会議員を辞し立候補した田中良であった<sup>303</sup>。

田中は選挙戦において山田区政の見直しを掲げたが、当選直後の臨時区議会で「この選挙を節目として、これまでの区政を改めて検証することが重要であり、私が当選した大きな意味の 1 つ」と述べ、「これまでの区政について、継続発展させていくべきもの、この際、見直すべきもの、新たに着手すべきものにきちんと仕分けをしていく」と改めて山田区政見直しの方針を示した<sup>304</sup>。同時にこの臨時会で 2 名の教育委員任命の同意議案が提出され議会同意がなされた。この教育委員の同意案件提出に際して区長からは、教育は教育基本法に基づき公正中立に行われることが大切であり、教育基本法の趣旨に立って、教育の内容には口出しをせずに教育委員会の役割を尊重していく姿勢が示された。この議案に関連し複数の議員から、これまでの山田区政における区長の教育への介入に対する非難と、区長として中立の立場で教育行政に臨むよう意見表明が行われた<sup>305</sup>。

続く田中区長誕生後初となる定例議会では、区長所信表明とそれに対する各会派の代表質問が行われた。なお、7 月 11 日の区長選の結果を受けて、区議会では区長を支持するスタンスの 17 名の新会派が結成され、区議会最大会派となっていた<sup>306</sup>。所信表明では区長から新たな基本構想・基本計画の策定を始めとする各政策分野の取組みの方向性が示されるとともに、これまでの事業の検証と見直しを進めていくことが表明され、前区長と前区政への批判がなされた<sup>307</sup>。また、山田が力を入れ、この年の第 1 回定例会で関連条例が可決・成立したばかりの「減税自治体構想」は凍結し、減税基金への積み立てを当面行わないこと、前区長が否定的で進捗のなかった小中学校へのエアコン設置を翌年の夏季休業後までに全て完了し、そのための補正予算を組むこと、前区長肝いりで進められていた（仮称）教育憲章をゼロベースで議論することなど、次々と山田区政の象徴事業の見直しを表明し、区政の転換が印象付けられた。

### 学校希望制検証の表明

田中区長就任後初の定例会では、所信表明に対して 4 会派から代表質問がおこなわれた。各会派とも新市長の政治姿勢を問うとともに、どの主要事業が政策転換対象になるのかが問われた<sup>308</sup>。学校希望制の見直しについては、最大会派「新しい杉並」と日本共産党杉並区議団から質問がなされたが、杉並区議会公明党、自由民主党杉並区議団は触れることはなかった。

区長選と同じ月に発足した最大会派「新しい杉並」からは学校選択制に対する認識を問う質問がなされ、教育長から「地域とのつながりを懸念する声もあり、制度のあり方を含め、検証を行っていく必要がある」との答弁がなされた<sup>309</sup>。半年前、山田区政末期の区議会本会議で、同一人物である教育長からの答弁<sup>310</sup>が「導入以来 9 年目を迎え、小中学校ともおおむね 2 割の申請率で推移し、多くの保護者の支持を得ており、制度としての定着が見られていますので、これを廃止する考えはございません」と、はっきりとした制度継続の意思が示されていたのと比べると、制度の廃止や見直しには触れていないものの「制度自体の検証」と、これまでにない踏み込んだ答弁がなされている<sup>311</sup>。このように田中区政スタート時点で、制度存廃の是非までの方向性は示さないものの、学校希望制自体を検証する方向性が初めて示されたのである。

### 「杉並区学校希望制検討会」による検証

田中区長就任後初となる定例会で学校希望制検証の方向性が示された後、区議会では最大会派から「学校希望制の役割は終わったと考える」といった発言<sup>312</sup>が飛び出すなど、学校希望制の見直しを求める意見が複数会派から出された。一方で、自民党杉並区議団と公明党は、この問題に関し音無しの構えであった。このような状況下で区は、これから進めて行く検証は廃止や見直しの為ではなく、あくまでも制度を検証するものであり、それ以上で以下でもないといったスタンスを取り続けた。

その後、検証に向け教育委員会では 2011 年 1 月に保護者アンケート<sup>313</sup>を、同 7 月に学校関係者アンケートを実施し、その間、2011 年 5 月には学校希望制を検証する組織として「杉並区学校希望制検討会」を立ち上げた。当時、区は 2012 年度末を目途に新たな教育ビジョンを策定することとしていたが、この教育ビジョンに検証結果を反映させるつもりであった。

検討会は、事務局を教育委員会学務課が担い、教育長への検討結果報告により解散するとされた。メンバーは、小中学校の校長各 1 名、小中それぞれの PTA 連合組織の長各 1 名、学校支援本部や地域教育推進協議会運営委員などの学校教育関係者 4 名の他は、教育委員会の事務局次長以下の教育委員会の管理職（部課長）9 名の全 17 名とされた。委員長は規定により教育委員会事務局次長が務めた<sup>314</sup>。

2011 年 5 月 19 日に設置要綱が施行されると、その後、検討会は 5 月 31 日から 2012 年 3 月まで計 8 回開催され、2012 年 3 月に教育長あてに報告書を提出した。報告書は検証目的を「制度実施後 10 年を経過した時点を捉え、改めて検証し、制度の在り方を考えていく」ことであるとし、特に新たな教育ビジョンとの関係で地域とのかかわりをどう整合していくのかを検討するとしていた<sup>315</sup>。検証は、① 制度目的である「魅力ある教育活動の実現」、「開かれた学校づくり」の達成状況、② 保護者の意向と学校選択の実態と課題、③ 地域とのかかわり、④ 小中一貫教育との関係の 4 つの視点から、保護者アンケート及び学校関係者アンケートの結果に基づいて行われた。

その結果、特に「学校関係者アンケート」での学校希望制の「廃止」(38.1%)と「見直し」(34.4%)の意向が合計 73%であることが強調され、「これまで学校希望制は「魅力ある教育活動」など学校づくりに大きく寄与してきた一方で、様々な課題も生じてきており、必要な見直しを図っていく必要がある」とした。そして、地域と学校のつながりを重視する、児童・生徒の学習面、生活面から望ましい教育環境と通学時の安全性の確保を図る、児童自らが学び、考え判断する意思を尊重する、の3点が重要であるとした。その上で、学校選択に当たって風評などに左右され希望者数に偏りが生ずるなどが課題とされつつも、家庭・地域・学校が連携して進める基盤づくりが整い、「当初の制度目的である開かれた学校づくりはほぼ達成された」と結論付けた。そして、今後は「(より)、児童本人の意思に着目し、これまで理由を問わず学校を希望できるとしてきた運用から、学校を志望する児童の意思を尊重する新たな学校希望制を構築していくことが必要」とした。

#### 検討会報告を受けての廃止方針決定

検討会での報告を受け教育委員会学務課が中心となり「学校希望制度の見直し方針(案)」が策定された。この見直し方針(案)では、これまでの学校希望制を廃止し、新たに希望尊重の仕組みを構築するとされた。また、小中学校の指定は居住地の通学区域が原則とされ、指定校以外を希望する場合は、理由を付して指定校変更手続きをすることで指定校の隣接区域の学校に行くことも可とした。具体的には、現行の指定校変更認定及び承諾理由に「児童が学校の特色ある教育活動等に参加を希望する場合」が追加された。新制度は2012年度新入学者1校あたりの学校希望制度受入上限枠を40名に、2013年度新入学者は30名に、2015年度は20名にと段階的に減らす経過措置を設け、最終的に2016年度新入学者の時に従来の学校希望制度を廃止するとした。

この案は教育委員会の定例会<sup>316</sup>に諮られたが、提案説明で事務局からは、開かれた学校づくりという目標はほぼ達成できた。一方で学校選択は風評や施設の新しさなどで選ばれることがあり、規模の格差が出てきており、これまでの制度を「さらに発展させていくという意味で」見直すという趣旨の説明がなされた。委員からは制度の内容確認の質問がなされたが、委員長が震災時の対応も考えると見直しは良いことであると発言すると、比較的にあっさりと原案通りの可決となった。可決された方針案は区議会文教委員会に報告の後、4月11日から5月10日までパブリックコメントの手続きに付された。パブリックコメントには39件88の意見が寄せられた。寄せられた意見を含めて修正が行われたが、「新たな指定校変更認定及び承諾事由」について志望時に保護者の助言等が反映できる言い回しに改められ、併せて「教育的配慮が必要とされる場合」の文言が削除された。また、指定校変更事由については「学校独自の特色ある教育活動や部活動への参加等、その学校を志望する強い動機が認められる場合」とされた。修正がなされた方針(案)は再度、教育委員会に付議<sup>317</sup>され、特段の議論もなく原案のとおり可決され、議会への報告を経て区広報により広く区民への周知が図られた<sup>318</sup>。こうして、約10年にわたり区民に定着してきた学校希望制は廃止決定と

なり、次年度からの枠の縮小と廃止に向けて実務的な準備が進められていった。

### 学校希望制廃止を巡る区議会の動き

学校希望制度検討会が 2011 年 5 月に立ち上げられると区議会あてに「「学校希望制」の見直しを求めることに関する陳情」(制度の抜本的見直しを要望)が提出された。陳情は 2011 年 11 月に本会議に上程され、所管の文教委員会に付託された。区議会での学校希望制廃止を巡る議論はこの陳情審査を中心に行われていった。

2011 年 11 月の文教委員会に於ける陳情審査<sup>319</sup>では、各会派の委員から活発な質疑が行われた。陳情に関連した検討会の状況を問う質問に対し、行政側からは年度末までに報告を受け、新たな教育ビジョンの改定に合わせて制度の見直しを検討していることが示された。また、民主・社民クラブからは陳情趣旨を十分に尊重すべきとの主張が、学校希望制廃止を求めている共産党は陳情の採択を主張した<sup>320</sup>。一方で前区長の政党の流れを汲む会派である「創新」は時間をかけて検討すべきと主張した。公明党は陳情にある学校を核とした防災のまちづくりに学校希望制はそぐわないという主張に対し区教委の見解を問うなどした。無所属議員は、他区の見直し状況を示し、学校間の生徒児童数の偏在状況など希望制の問題点を指摘した。その後、自民党杉並区議団から、十分な議論をするために引き続き継続して審査するよう要求が出され、陳情は継続審査となった。

この後は、区議会の議論は、検討会の動きと平行で動いていくこととなる。翌年の区議会第 1 回定例会では検討会での検証状況が複数会派から問われた<sup>321</sup>。3 月に検討会報告書が発表され、4 月に教育委員会で見直し方針案が了承され、案がパブリックコメントに付されるなか 5 月の文教委員会<sup>322</sup>で継続中の陳情が再度審議された。委員会では、見直し案を踏まえて、その中身や、これまでの希望制の課題や評価などが問われた。行政側からは希望制の目的である「開かれた学校づくり」は基本的に達成されたが、学校選択の面では課題が出ており見直しが必要との認識が示され、パブリックコメントを経て見直し方針を確定したい旨の報告がなされた。引き続いての採決では、自民党議員からは学校希望制の「発展的制度的見直し」を非常に評価するとの声が挙がった。その他にも震災時の地域と学校との関係や指定校変更手続きについて等の発言があった。自民党は地域との連携という陳情趣旨は賛同できるものの学校選択への保護者や子どもの意思を生かす面に疑問があるとして趣旨採択を主張した。公明党は学校と地域の連携面について陳情に賛同するが、抜本的見直しについては、指定校変更方法の中身が確認できずパブリックコメント中でもあることを理由に趣旨採択に回った。民主・社民クラブは、陳情内容には賛成としつつパブリックコメント中との理由で趣旨採択。共産党は早期の廃止を訴え採択を主張した。生活者ネット・みどりの未来も見直し案を評価するとし採択を主張。また、無所属区民派も採択とした。これに対し創新(元山田直系会派)は陳情に反対の姿勢を示した。採決の結果、賛成多数で陳情は趣旨採択とされ、本会議でも同様の結果となった。

区が学校希望制の廃止方針を固めた 6 月の区議会本会議では複数の議員からこの問題が

取り上げられるとともに、所管委員会には最終的な見直し方針と今後のスケジュールが報告された。一般質問では見直しの根拠とされたアンケートが保護者の意向を問うていない恣意的なものであるとの指摘がなされ、反対の意見が表明された<sup>323</sup>。その後の杉並区学校希望制の見直し方針について文教委員会報告<sup>324</sup>では、事務局からパブリックコメントの状況及び修正箇所の説明がなされた。質疑では大会派からの質問はなく、指定校変更手続きについて具体的な対応を問う声や公平で明確な基準が必要との意見が挙げたが、見直しは既定路線として受け入れられた。このように山田区政下で導入された杉並区の学校希望制は、首長の交代を経て区議会での大きな反対もなく政策転換がなされていった。

#### 5.4.2 政策決定過程のまとめ

杉並区における政策の導入と転換について、政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程の特徴を整理してみたい。

政策の導入にあたり、その起点となったのは首長である。選挙公約ではないが、首長個人の強い思い入れのある教育改革の一環として、そのリーディングプロジェクトとして学校選択制は位置付けられ、具体的な政策課題とされたことが確認できた。一方で、政策転換における起点となったのもまた、首長である。

首長と議会の関係は、導入時、首長は政策への選好を強く有していた。自民推薦の現職を破り政権交代が実現した当時、区議会は首長支持派は少数で、首長は議会内に確たる支持基盤を有してはいなかった。しかしながら、議会全体が強力な反対勢力・抵抗勢力ということでもなく、分散した議会は様子見という状況であった<sup>325</sup>。議会では共産党など一部は学校選択制に対する選好を有していなかった。こうしたなかで、首長が外部に向けた情報を発信しつつ、教育委員人事を活用するなど、じりじりと政策を推進し<sup>326</sup>、その結果、議会からは一部を除いて特段の反対はなく政策化が実現した。

一方で、政策転換（廃止）にあたっては、新たな首長は学校選択制に反対（選好は無し）であったが、それは、前首長の象徴的な政策を否定する流れの一環でもあり、また、これまで議会の一部（後任首長が選挙にあたり支持を得た勢力）が強く反対してきた前首長の教育政策を転換することで選挙時の約束を果たすものでもあった。後任首長のもとで議会は与野党に大きく分かれていたが、ほどなく新たな首長支持の最大会派が結成され、短期間に新首長は議会を掌握していった。そして、従来、政策導入に賛意を示し学校選択制を支持してきた議会勢力の多くは、首長交代により、その態度を180°転換した。議会が、これまで推進してきた、あるいは賛同してきた政策の廃止にその姿勢を急転換することは、政策態度の一貫性を損なうものであり、通常は、なかなかそうした態度は取りがたいものである。こうした中、行政は原則指定校制に戻す（学校希望制の廃止）ことを「発展的見直し」と謳い、制度廃止を漸進的に進めていった。一方、学校希望制を支持してきた議会勢力は態度変更の理由づけに腐心した。

ここで、新たな首長が短期間に選挙で対立した勢力の一定の与党化に成功したのは何故

かという疑問が湧いてくる。これは、前首長が基本的には議会勢力に基盤を置くのではなく、直接区民の支持を取り付けるタイプの政治家であったことに関係があるのではないかと考える。改革路線を追求し、次々と目新しい政策を打ち上げることで有権者の支持を得てきた首長は、選挙も強いがゆえに、議会も一部を除き、一応の支持をしていたが、その支持は緩いものであった。首長は議会への配慮に重きを置かず、特に任期後半になると自らの思いを重んじた政策を実施しようとしていたが、実は、そうしたことに議会も行政も倦んでいたのではないだろうか。だからこそ、有権者の支持の高い首長が去ったあと、その政策見直しを打ち出した新首長に議会も行政も抵抗少なく従っていったのだと考えることができる。

政策決定過程の特徴は、導入時には、政策化で影響を受ける直接の関係者が、児童・生徒とその保護者並びに現場の教職員というなかで、選択制そのものは保護者等からの受けは良く、保護者が政策決定過程に組織的に参入し、影響を及ぼすという姿は確認できなかった。教職員団体等は政策への反対政治勢力とともに反発したと思われるが、政策形成の間では校長会を通じた調整が図られたこともあり、表立った反対活動を確認することはできなかった。また、学校長等との調整を重ね練られた案は、政策決定の場で大きな議論もなく決定がなされていった。さらに、都内でも初期の選択制導入に取り組んでいた杉並区では、行政が、同時進行する他自治体の状況を意識しながら政策化に取り組んでいた。

政策廃止の局面では、首長の問題提起に対し、議会は、もともとの反対派のみならず、その大勢が、すんなりと、その方針に追随した点、制度廃止により一番影響を受ける児童生徒と保護者から大きな反対が起こることなく、混乱なく政策転換がなされた点が最大の特徴である。その理由は、大きくは、既にこれまでの山田改革路線に行政議会ともに倦み疲れていたという背景は先に指摘したとおりである。もともと教職員は廃止を好感しており、煩瑣な手続きに追われる行政も、実は政策転換に反対ではなかったとの声もある<sup>327</sup>。さらに、政策転換の手法が上手かったということを挙げることができる。すなわち、指定校制の復活は制度廃止であるのだが、このことを「発展的見直し」と繰り返し説明したことで、議会はこれまでの政治姿勢に折り合いを付けられることとなり、保護者には希望制廃止を従前とやり方が変わった程度に受け止められることに成功したのである。さらに、年度ごとに少しづつ枠を減らし、現行制度を終了させていくという手法や、弾力的運用により、実質的な選択機会が確保されたことも円滑な廃止を可能とした。このように新首長は、支持を受けた政治勢力との約束を果たし、それまで政策に賛同してきた議会勢力はこれまでの主張を変えても立場が守られ、保護者は実施方法の変更程度と受け止めたことで、政策廃止は円滑におこなわれたのである。

## 第 5.5 節 八王子市における学校選択制の導入及び検証・継続の政策決定過程

### 5.5.1 政策決定過程

#### (1) 学校選択制の導入

##### 通学区域を巡る規制緩和と市の対応

八王子市では、臨時教育審議会第 3 次答申（1987 年）や文部省からの「通学区域制度の弾力的運用についての通知」（1997 年）などを受ける形で、1997 年には「八王子市立学校の指定校変更の取り扱いに関する要綱」を定め、通学区域の弾力化の措置が取られていた<sup>328</sup>。また、翌年の 1998 年には、学校の適正配置について、八王子市立学校適正配置等審議会に諮問がなされた。審議会では 2 年間にわたり議論が行われ、通学区域の弾力化についても組上に乗せられたが、答申では、この問題に具体的な言及がなされることはなかった<sup>329</sup>。

##### 「学校選択制の拡大」を公約とした黒須市長の登場

こうした中で、2000 年 1 月、選挙公約の 1 つに「学校選択制の拡大」を掲げた黒須隆一が市長に当選した。黒須は市長に当選すると直後の市議会本会議で「学校選択制拡大の検討などを通じて、未来を担う人づくりをすすめる」ことを表明した<sup>330</sup>。さらに、当選から 2 か月後の市議会では「隣接する学校区あたりを自由化させることが適当」と具体案を披歴した<sup>331</sup>。

翌年の 2001 年度予算説明書には、新たな通学区域の取組みとして「通学区域の一層の弾力化」が盛り込まれた<sup>332</sup>。さらに、2002 年度予算には「小中学校通学区域自由化検討経費」75 万余円が計上され、新年度早々に学校選択制について審議会に諮問することが表明された<sup>333</sup>。また、同年（2002 年）には現行の指定校変更基準に「最寄り校への入学等」が加えられ、自宅から指定校よりも近い学校がある場合には、そこに就学することができるよう学校選択の幅が広げられた。

##### 審議会 ハイペースな審議とスピーディな答申

2002 年 4 月、八王子市教育委員会から八王子市立学校適正配置等審議会会長宛に、「学校選択制について」諮問がなされた。諮問の中身は 2 点であり、1 つは「八王子市立小・中学校における学校選択制（学区域の自由化）の基本的な考え方について」、2 つ目は「八王子市立小・中学校における学校選択制（学区域の自由化）の具体的方策について」である。市教委としては、早期に答申を得て、2003 年度入学から全市的な学校選択制を実施したい意向であった<sup>334</sup>。

13 名の委員には学識経験者、市立小・中学校長及び市立小・中学校の教員、PTA 関係者、町会関係者、青少年団体関係者、さらに公募市民 2 名が就任した。審議会は、会長に帝京大



学名誉教授（当時）の亀井浩明を選出すると、全7回の審議を行い、5カ月で答申をまとめ上げた。

2002年10月に出された答申では、この年度から始まった新学習指導要領による総合的学習の時間や選択学習の拡大などで学校を取り巻く教育環境が大きく変化する中で、各学校が特色ある教育を進めているとの現状認識が示された。そして、市政モニターアンケート<sup>335</sup>において、小・中学校共に学校選択制が必要との意見が6割超あり、現行の就学校の変更では一般的な学校選択に応えるものとなっていない為、学校選択制は取組むべき今日的課題であるとした。その上で、「慎重論があるものの、学校選択制が望ましいとする意見が大勢を占め<sup>336</sup>、その導入に向けて具体的な方策や課題を検討する必要があるとの方向性が確認された」とした。

一方で具体的な方策については、小学校は隣接校方式、中学校は市内全域からの選択とすることが適当であるとした。また、学校選択ができるのは新たに小または中学校に入学時の1回のみとし、その後の状況変化による就学校変更は指定校変更手続きによるべきとされた。なお、各校の受け入れ数については、各学校の施設状況を踏まえて事前に算定し、希望者が受入れ予定数を上回った時には公開抽選によることが提言された。併せて、学校情報の提供と保護者が選択できる十分な期間の確保、相談体制を充実することの必要性が答申に盛り込まれた。

### 教育委員会と市議会での議論

こうしたなかで、2002年7月に教育委員会定例会に、8月には市議会文教経済委員会に審議会の中間の審議状況が報告<sup>337</sup>されると、市立中学校PTA連合と都教組八王子支部から、それぞれ、拙速な導入をしないよう教育委員会に求める請願が提出された<sup>338</sup>。審議会の状況報告を受け、教育委員会定例会では、学校選択が実質的に制限される山間部地区の小学校での弾力的対応を求める声などが出たが、他はこれといった議論は起こらなかった。一方、市議会からは、翌年度からの実施は厳しいのではといった指摘<sup>339</sup>や審議会だけでなく幅広く関係者の議論を興していくべきとの主張<sup>340</sup>がなされた。

一方で請願は8月及び9月の教育委員会で審査されたが、審議会の答申を得た後にさらに審議すべきとの理由で継続審査となった。また、この時の教育委員会定例会では、委員から2003年度からの制度導入の考えを問われたのに対し、事務局からは実施時期について「総合的に検討する」と今後の変更に含みを持たせた答弁がなされている<sup>341</sup>。9月の市議会では、共産党の議員から「学校間格差が広がるのではないか」「選択制を行うに際しては拙速にしないで欲しい」と言った趣旨の発言がなされたが<sup>342</sup>、他は特にこれといった発言はなかった。

10月21日に審議会答申が出されると、これを受けて教育委員会事務局では「学校選択制の基本方針」が立案され、同月23日の教育委員会定例会に継続中の請願2件とともに議案として諮られた。「基本方針」は答申の中身を具体化したものであり、基本的内容は答申と同じである。この教育委員会定例会では、請願が趣旨採択となった他、学校選択制に向けた

事務手続きやスケジュールが議論され、委員からは保護者が十分な情報の下に検討する時間が必要との理由で市が想定する開始年度から1年遅らせた2004年度から制度を運用開始することが提案された。これを受ける形で実施時期を2004年4月1日とすることとし、他は原案通り可決された。

教育委員会の決定後、市議会では、より具体的に内容を確認する質問がなされた他、共産党から制度に懸念が示された程度<sup>343</sup>で、特段の反対意見は出されなかった。導入決定がなされた事を受け、新規に「学校選択制に関する規則」が制定された。同時に「通学区域規則」と「指定校変更要綱」が改正され、実施に向けた準備が進められて行った。

## (2) 学校選択制の検証と制度の継続

### 学校選択制導入後の状況

各種準備を経て2004年度の小・中学校1年生から八王子市での学校選択制は導入された。以降、10年間の状況は、制度活用により指定校以外の学校に通う児童生徒が小学校で14～15%前後、中学校で20～22%で推移した。制度自体、保護者からの評価は概ね良好であった。一方で、毎年为学校選択の結果、児童生徒が集中する学校と児童生徒数が大きく減少する学校も現れてきていた。毎年、学校選択の状況は公表されたが、それに対して市議会からは、学校選択制により地域との絆が薄まってきているのではとの声や学校間の規模差が広がっているのでは等の懸念が、その都度問われてきた。また、地域からの「学校選択制により子どもたちと地域との関係が薄れてきている」との声も消えることはなかった。

### 10年目の検証作業と「学校選択制の検証結果報告書」<sup>344</sup>

こうした中で市教委は、制度導入から10年を迎えたのを機に、その実施状況を検証し、今後の方向性をとりまとめることとした。検証作業は特に委員会などを組織することなく、市教委の担当所管である教育支援課が担って進められた。

検証に当たっては、選択理由や学校情報の取得方法、指定校と選択校の通学距離の比較を調査するために、選択制を利用した保護者及び児童・生徒へのアンケートが実施された。また、地域コミュニティとの関わりについては、当事者である児童生徒や保護者に対する調査が行われた。学校長あて調査では、導入効果や学校の意向確認がなされた。一般市民の意識については、市政モニターアンケートを実施した他、2013年度実施の市政世論調査の中で学校選択制の周知度や必要性を確認した。また、2014年度に開催した第2次八王子市教育振興計画策定検討会において、学校選択制の必要性や課題について意見や助言が求められた。

このような手法で当事者である選択制を活用した小・中の新1年生とその保護者、学校長、市民の意識調査を基に次の8点の検証が行われた。

- ① 学校選択制は支持されているのか。
- ② 学校選択制により、小学生の通学距離が長くなり、安全（災害時の安全を含む）の確保が難しくなるような状況があるのではないか。
- ③ 学校選択制により、学校と地域との連携が希薄になっているのではないか。
- ④ 学校選択制により、学校間の序列化や学校間格差が生じているのではないか。
- ⑤ 学校選択制により、入学者が大幅に減少し、適正な規模を維持できない学校が生じていないか。あるいは、入学者が大幅に増え、教室の不足を生じている学校がないか。
- ⑥ 学校の選択にあたり、各校の情報が適切に周知できているか。風評等による選択がされていないか。
- ⑦ 当初期待していた効果が得られているのか。
- ⑧ 地域運営学校や小中一貫教育など他の制度と矛盾しているか。教育委員会としてどう考えるか。

その結果、報告書では、①は概ね保護者のニーズが充足され、安定した制度運営がなされていると評価。学校選択制を保護者、市民の大多数が支持しているとした。②は保護者の適切な選択により、小・中共に通学等の安全は確保されているとした。③については「地域活動への参加状況」も指定校以外の学校を選択した児童・生徒と指定校に入学した児童・生徒の参加率には差は見られず、「町会や子供会等の行事への参加率」が低下していることに学校選択制が大きく影響していることは考えられないとした。④は「学力・進学状況」を理由に学校を選択したという保護者は1割にも満たないことから「現在のところ学校選択制が学校間の序列化や学校間格差の拡大に影響している状況は少ない」とした。⑤は「一部地区では通学区域が実情に沿わないことによる大きな移動が見受けられるが、学校選択制により、学校経営に大きな影響を及ぼすようなほどの学級数の大幅な増減を生じるような状況は、現在までは生じていない」とした。⑥はHPの充実が必要としている。⑦は、適切な学校選択や保護者と学校との信頼関係の向上、開かれた学校づくりについて、「現在のところ概ね実現できている」とした<sup>345</sup>。⑧は、矛盾ない旨の教育委員会の考えが示された。

報告書は各検証項目に対し、以上のような評価をした上で「現在のところ、八王子市の学校選択制については、概ね適切に運用され、学校入学後の教育活動により影響を与えているものと考えられることから、現行の制度を継続して実施していくことが適当」と結論付けた。

### 教育委員会に於ける議論

2015年3月、「学校選択制の検証結果報告書」は教育委員会定例会に議案として提出された<sup>346</sup>。教育委員会では事務局から、「保護者以外の皆さんから学校選択制による通学の安全性や通学距離を心配する声が、制度導入後10年を経過する現在においても絶えません。また、町会や子供会等の行事への参加率が低下していることに学校選択制が大きく影響しているのではないかという心配についても同様にございました」とした上で、報告書の内容説

明がなされた。

委員会では、委員長が、翌年から学校選択制を取りやめることになっていた杉並区をあげて、「なぜ、廃止するのか、そしてそれが八王子市に該当しないことを明確にする必要がある」と発言。それに対し事務局は「杉並区について調べたところ、内容を変更というのでしょうか、指定校変更の要件等の部分をいじった形で継続していくようです」と答弁している。

また、一部委員から「十分な議論の時間がとれていない」、「報告書の検証結果から小・中の学校選択制の今後に結びつかない」、「もう少し多角的なアンケートなり調査をしてからの議論にして欲しい」といった意見が出されたが、教育委員長が議論をリードし、事務局が委員のこうした意見に反論し説得するような形での進行がなされた<sup>347</sup>。そして、第 83 号議案「学校選択制の今後の方向性について」は、「現行の制度を継続して実施するものとする」との決定がなされた<sup>348</sup>。

### 学校選択制検証後の市議会の動き

検証報告書が提出された 3 月の予算特別委員会では、小規模校に対する教育委員会の支援などが問われた。その後、市教委が学校選択制継続方針を打ち出し、八王子市の学校選択制はこれまで同様の形で続けられた。しかし、継続後も市議会では市長の与党会派である自民党新政会や市民・民進クラブの議員から学校選択制の見直しや、制度への否定的な意見が断続的に表明された<sup>349</sup>。これに対して、市教委では報告書を基に学校選択制の意義を強調するとともに、次期の教育振興基本計画の更新に合わせて検証をし直すことを表明した<sup>350</sup>。

### 5.5.2 政策決定過程まとめ

政策の導入とその後の制度の是非の検討、そして制度継続という経過をたどった八王子市の事例であるが、以下では、政策化の起点、首長と議会との関係、政策決定過程の特徴を中心に整理をしてみたい。

八王子市においても、90 年代後半には、当時の文部省の通知などを受ける形で通学区域の弾力化措置が採られ、審議会では通学区域の弾力化が狙上に乗るなど、国の規制改革の流れを受けての学校選択制に向けた萌芽ともいえるべき動きは起こっていた。

こうした動きを顕在化させたのは、2000 年の首長選で現職に挑んだ黒須隆一であった。既に都内では品川区をはじめとして学校選択制に取り組む自治体があり、そうした動きが新聞等でも報道される中で<sup>351</sup>、黒須は教育分野における目玉公約とでもいえるべきものとして学校選択制を掲げた。これは、学校選択制が有権者に分かりやすいと共に、子どもを持つ保護者にアピールするものであったからである。その結果、黒須が首長に就任すると八王子市では、首長自らが議会答弁に立ち、実施方法について自らのアイデアを語るなど、首長が前のめりに政策化に関わることとなった。こうしたことから、具体的な政策化の起点となったのは首長と捉えるべきであろう。首長の目玉公約の実現に向けて、教育委員会は背中を押される形で準備を進め早期の制度導入に取り組んだのである。

一方、見直しであるが、これは制度実施後、度々、与党会派を含む議会各派から、地域との絆や学校間の生徒数の不均衡などを理由とした指摘や見直し検討の要望が出されていたことによる。こうしたことを受ける形で、教育委員会が検討を進めたのであり、このような経過からは、議会が起点となって見直し検討がなされたと理解し得る。

首長と議会の関係では、導入にあたっては首長、議会多数派の与党ともに政策への選好を有しており、首長は分散度の低い議会に安定した基盤を有する状況にあり、政策実現がスムーズに進む環境は整っていた。このため、政策決定過程は円滑なものとなった。一方、制度見直しの検討と継続に関しては、制度施行後の状況を受けて首長与党からも度々、学校選択制の問題点が指摘されるようになり、特に与党会派からの指摘や要求は首長の政治態度や教育委員会に影響を及ぼしたと見ることができる。

政策決定過程の特徴は、導入時においては、教育政策にもかかわらず、首長の意向と影響力が圧倒的に大きかった点、学校関係者（都教組八王子支部）は反発し、請願を提出したが、大きな影響を及ぼさなかった点を指摘できる。また、PTA連合も慎重審査を求める請願をし、その結果、導入時期は1年後ろ倒しとなったが、全体としては大きな混乱もなく順調に政策化がなされたと評価できよう。これらの請願は制度導入に厳しく反対するものではなく、マイルドな内容のものであったからでもあるが、それは保護者の選択制支持の意向が強かったことと関係があると思われる。

制度の再検討と継続の局面では、議会からの声を受ける形で再検討を始めたが、前首長から引続きその任にあたった教育委員長は筋金入りの学校選択制推進論者であり、長期の任期を経ることで教育長よりも力を有していた。新首長も特に政策を転換する必要性を感じてはいなかった。その結果、政策決定の場である教育委員会で政策継続が図られることとなった。再検討の過程が一般に可視化されたものでなかったこともあり、他のアクターが再検討過程に絡むという事もほとんどなかった。しかし、議会与党会派は、その決定に満足せず、その後もたびたび、学校選択制の問題点を指摘し、2019年の制度の1部見直しへと繋がっていったのである。

## 第 5.6 節 事例分析

本節では 3 自治体の事例研究を通じて学校選択制の政策決定過程を分析する。

図 5.5 3 自治体の学校選択制を巡る状況

	首長選好	アジェンダ化	教育委員会 決定	首長議会基盤	その他
	首長選挙 支援	エピソード	アジェンダ化 からの期間	議会分散度	
品川区 導入 高橋 4 期目	◎	首長	1999/8	強固に安定	教育改革の一環
	自公民	1999/7 「教育改革」	1 か月	小	教育長が推進 混乱なし
杉並区 導入 山田 1 期目	◎	首長 (教育立区を標榜)	2001/8	緩やかな支持	教育改革の一環
	民	2000/4 「懇談会」設置	1 年 4 か月	大	教育委員変更 混乱なし
廃止 田中 1 期目	×	首長 (前区長全面否定)	2012/3	不安定→安定	区政見直しの一環
	民・社民	2011/5 「検討会」設置	10 か月	大 → 中	円滑な政策決定
八王子市 導入 黒須 1 期目	◎	首長 (選挙公約)	2002/10	強固に安定	首長前面 短期に実現
	自公連	2002/4 審議会諮問	6 か月	小	円滑、実施を 1 年延期
再検討 石森 1 期目	△	議会要請受けた教委	2015/3	強固に安定	教育委員長の影響大
	自連	2014 検証着手	約 1 年	小	継続も議会が不満

筆者作成

### 5.6.1 教育政策における政策決定過程の特徴

理由の如何によらずに入学する学校を選択できる学校選択制は、保護者の関心が高く、彼らから好感されるものであった。また、保護者の関心が高い政策は首長や議会にとっても無関心ではられないものである。一方で、学校選択制により学校現場には児童・生徒を確保する等の圧力がかかるため、いずれの自治体でも学校現場や教職員団体は政策に対しネガティブな姿勢を示す。こうした性質を有する教育政策の決定過程を分析したい。

学校選択制の政策導入、あるいは廃止にあたっての政策決定過程の特徴は比較的円滑なものであったことにある。政策導入にあたっては教職員団体が、廃止にあたっては保護者が反対しそうであるが、そうはなっていないのはなぜだろうか。確かに、政策導入に際し、教職員団体が慎重審査の請願を出すなどの例はあったが、大きな反対運動に発展することにはなかった。それは、保護者が学校選択制を支持していた為と、そもそも、この政策自体が教育内容そのものに関わるものではなかった為ではないだろうか。すなわち、教育現場は負担が増え、学校が競争にさらされることに反発はあったが、保護者が好感するなかで、教育内容そのものに関わらない仕組みの変更に対して強硬に反対することで保護者からの反発の矢面に立つリスクを冒したくなかったのではないかと。廃止にあたっては、個別事例で見たとおり、時間を掛けてショックを和らげたことと、運用により児童生徒の実質の学校選択権が

一定程度確保されたことでソフトランディングが可能となった。議会については全面的に教職員組合の支持を得ている一部政治勢力以外は、財政負担があるわけでもなく保護者受けが良い政策に敢えて反対する理由もなかったのである。こうした結果、政策決定過程は比較的円滑なものとなったと考えられる。廃止にあたっては、保護者がその方針を問題なく受け入れ、議会としても方針転換の理由が立つのであれば、特段に反対する必要もなかったのである。

## 5.6.2 教育の独自政策の促進要因

### 共通する要因の検討

学校選択制に関し、どのような要因が政策化に影響を及ぼしているのだろうか。学校選択制は国の介入が早く、かつ強力であったことから、政策の導入に国の動きが大きく影響していたのは間違いがない。また、文科省-都教育庁-区市町村教育委員会のラインを中心とする政策コミュニティ<sup>352</sup>の存在を考慮すれば、国の政策奨励は、自治体への圧力となっていたと同時に、政策導入のハードルを下げていたと考えられる。1980年代の臨時教育審議会答申以降、学校教育政策は規制・標準化から自由化・多様化へと転換し、特に1990年代には教育システムのドラスティックな構造変動がおこったと言われており<sup>353</sup>、教育における個性主義が進み、学校教育をサービス商品とみる意識が広がった。また、児童生徒数が減少する中で、90年代には、ゆとり教育が推し進められ、学力低下と不登校の増大が大きな社会問題となっていた。こうしたことへの対応策として、教育の規制改革が推し進められ、その一環で国は学校選択制を強く後押ししたが、そのことは自治体に政策導入の横並び競争をもたらした。都内で学校選択制が導入された時期（2000～2007年）の時代背景はこうしたものであり、他方、政策転換が行われた時期には、都内で導入自治体は無くなり、見直しの機運が生まれてきていた。

### 教育政策を推進する個別要因の検討

とはいえ、当該政策の導入が国の影響だけに左右された訳ではない。自治体は置かれた状況と自らの判断により政策選択を行うのであり、各自治体の政策決定は、個別要因、特に政治要因が大きく作用していたことは事例からも明らかである。しかしながら、本政策は教育政策であり、本来的に教育委員会が所管するものである。そこで政策化に影響を与える個別の要因を検討するにあたっては、自治体における教育政策の権限関係を整理しておく必要がある。

我が国においては、教育の政治的中立性を確保し、レイマンコントロールを担保するという建前の下、自治体ごとに教育委員会が設置されている。その結果、自治体における教育行政は教育委員会が司り、首長は直接行うことができない建て付けとなっている。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」では、合議制の執行機関としての教育委員会が、学校の組織編成や教育課程等、その権限に属する事務を自らの責任と判断で管理・執行するものと

されている。一方で、首長は教育に係る予算編成と関連条例の提案権を専管しているほか、教育委員等の人事権を有している<sup>354</sup>。このように地方自治体の教育行政は、制度上、首長と教育委員会で仕分けがなされているが、実際には、首長が教育改革を選挙公約に掲げ、情報発信を繰り返すということは往々に見られる風景であり、通常、首長は教育政策にも強い関心を寄せているものである<sup>355</sup>。こうして首長は、教育政策に関する権限が制限されるなかでも公式・非公式の手段により、自治体の総合調整権者として教育政策に影響力を発揮すると考えられる。すなわち、自治体における教育政策は首長と教育委員会が相互に取組む共管領域というべき実態にあると言えよう。このため、制度のみから自治体の教育政策は教育委員会が最も影響力を有していると判断することは早計である。さらに、合議制の教育委員会にあって、誰が影響力を有しているかについては、形式上は委員会を統べる教育委員長と考えることができるが、実際には事務を総括する教育長に主導権があるケースが多い。いずれにせよ、首長は、教育政策にも多くの関心を有し、任命権者として意を通じた人物を教育長や教育委員に配する等により間接的に政策実現を図ろうとすると考えるのが妥当である。そして、イニシアティブを教育アクターである教育長が取るのか、教育委員長が取るのか、或いは政治アクターとしての首長や議会の影響力が大きいのかは、相互の関係によりケース・バイ・ケースであり、政策決定過程の段階でも異なるのである。

以上を踏まえた上で、事例では実態として学校選択制導入にあたっての起点となっていたのは、いずれも首長であった。これら首長は、それぞれ、公教育の現状に不足を抱いているとともに教育に対する強い思い入れを有しており、その問題意識と処方箋は、ほぼ、当時の国や各種提言の打ち出す方向性と同様であった。そして、教育委員会制度の制約下でも自らがアジェンダ設定し、人事を通じる等により間接的に影響力を行使し政策化を推進していった。教育の独立性を謳う教育委員会制度の下でも、教育長や教育委員会が首長の意に反して独立して大きな影響力を発揮することはなかった。首長が政策化の方向付けをした後の政策立案段階においては、教育長、あるいは教育委員長が主導する形で教育委員会が制度設計を行い、関係者との調整を含めた政策化の推進が図られた。一方で、これまでの政策を転換する時の起点もまた政治アクター（首長：杉並区、議会：八王子市）であった。このことは、保護者受けが良い政策の転換を図ることは、政策導入時以上に困難が伴うものであり、政治的判断に依らなくては取組むことができないテーマであることを示唆している。以上のように、自治体独自の教育政策においては、思った以上に政治アクター、特に首長の影響が大きいことが明らかになった。

### 5.6.3 首長と議会が教育の独自政策に及ぼす役割

これまで、教育委員会制度の下において、独自の教育政策を導入する政策決定には、首長の選好が大きく影響しており、それは、特にアジェンダ設定局面で発揮されることを確認した。それでは、予算を伴わず正式には議決権限を有しない議会は、当該政策の政策決定に関し、いかなる役割を果たしているのだろうか。先行研究では、教育分野での独自政策を実施



している自治体では、議員の教育委員会幹部との接触頻度が高いことが示されている<sup>356</sup>。教育政策に関心を有する議会・議員は、議決権等公式の権限が限られる中でも、教育委員会職員との接触の他、本会議での一般質問や委員会質疑、陳情審査等を通じ間接的に教育政策への提案や意思表示を行うことができる。このような様々なチャンネルを駆使することで、予算を伴わない独自の教育政策に対しても議会は一定の影響力を発揮していると考えられる。こうしたなかで、特に議会多数勢力が政策への選好を有しない場合、議会の理解なしに政策化を推進することはかなり困難であると思われる。そうした意味で、議会是一種の弱い拒否権をこの分野において持っていると考えられるべきである。八王子市での学校選択制見直し検討会の設置が、首長が無視できない議会与党からの度重なる議会質問によるものであったことを見れば、議会は直接の権限を有しない場合でも、他の方法により間接的に一定以上の影響力を政策化に対し発揮し得るし、実際にしていると結論付けることができるのである。

## 第6章 事例研究V 家庭ごみ収集有料化

### 第6.1節 家庭ごみ収集有料化の概要

#### 6.1.1 政策の概要

##### (1) 我が国のごみ処理の変遷と仕組み

我が国の廃棄物処理は時代とともに仕組みを整備し変遷してきた。1900年制定の「汚物掃除法」において、ごみの収集・処分は市町村の義務と位置付けられた。戦後、都市への人口集中に伴う公衆衛生の問題が発生すると1954年に「清掃法」が制定され、市町村がごみの収集・処分をする仕組みに加え、国と都道府県が財政的・技術的援助をおこなうことが定められた。その後、高度成長期を迎えると大量生産、大量廃棄型の生活様式が定着、都市のごみは急増し、その対策が急務となる。そこで、1970年に清掃法が抜本改正され「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（廃棄物処理法）が制定され、今日まで続く廃棄物処理の大枠が示されることとなる。廃棄物処理法では、廃棄物が一般廃棄物と産業廃棄物に2分され、一般廃棄物は市町村が処理責任を有するとした一方で産業廃棄物については排出事業者が処理責任を有すると新たに規定された。さらに、同法目的には公害対策も含めた生活環境の保全が明示された。また、この時期には公害が深刻化し、その対策として「公害対策基本法」（1967年）、「大気汚染防止法」（1968年）、「水質汚濁防止法」（1970年）が相次いで制定された。

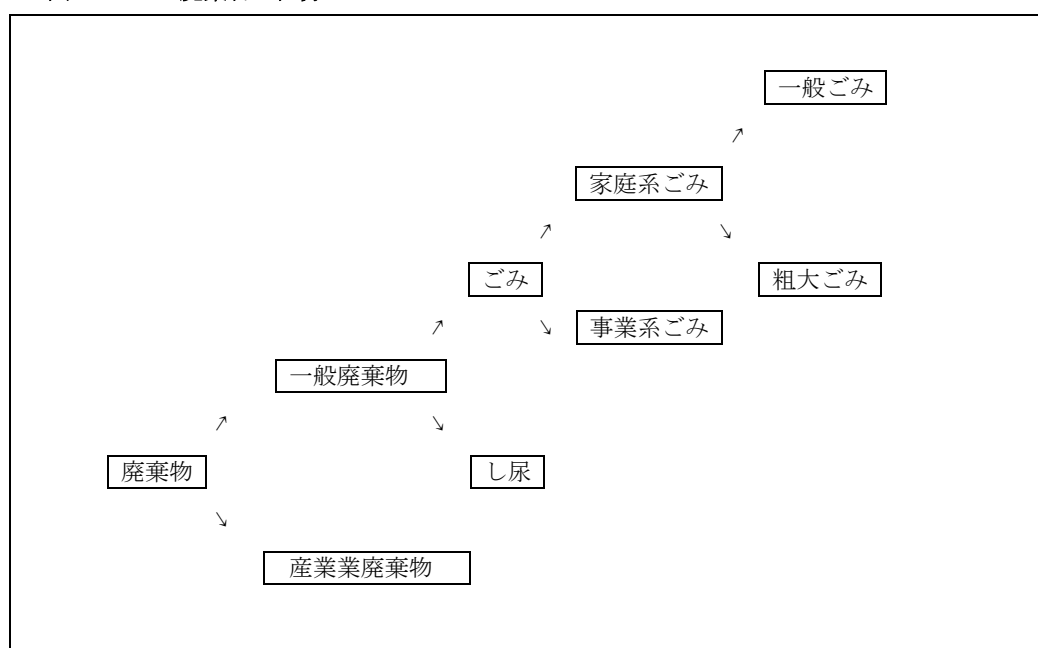
1980年代に入ると廃棄物排出量は増え続け、ごみ最終処分場の残余年数が減少するとともに最終処分場新設を巡り各地で建設反対運動が頻発した。このような状況を受けて1990年代以降は、ごみ排出量そのものを抑制し、循環型社会を構築することが施策の中心となっていった。具体的には1991年の廃棄物処理法改正において法目的に「廃棄物の排出抑制と分別・再生（再資源化）」が加えられた。また、同年には「資源の有効な利用の促進に関する法律」（資源有効利用促進法）が定められ、さらに、2000年には大量生産・大量消費・大量廃棄型社会から循環型社会へと転換するための「循環型社会形成推進基本法」（循環基本法）が制定され3R（Reduce、Reuse、Recycle）の推進が謳われるようになった。

そして、現在、我が国の循環型社会形成のための法体系は、環境政策の根幹を定める「環境基本法」（1993年）のもと、「循環型社会形成推進基本法」とそれらを具体化した、「廃棄物処理法」、「資源有効利用促進法」、物品の特性に応じて制定されている6つのリサイクル法（「容器包装リサイクル法」（1995年）、「家電リサイクル法」（1998年）、「食品リサイクル法」（2000年）、「建設リサイクル法」（2000年）、「自動車リサイクル法」（2002年）、「小型家電リサイクル法」（2012年））等の個別法により構成されている。こうした取組みにより近年、廃棄物の排出量は減少傾向にある。

## （２） 廃棄物の区分と各行政主体の役割

廃棄物の処理は、1970 年に制定され数次にわたり改正されてきた「廃棄物処理法」に基づき実施されている。同法では、廃棄物は家庭から出る「一般廃棄物」と事業活動に伴い排出され法令で定める「産業廃棄物」に大別される。「一般廃棄物」は「ごみ」と「し尿」に分けられ、「ごみ」は、さらに「家庭系ごみ」と「事業系ごみ」に区分される。そして、これら「一般廃棄物」は市町村が処理責任を負うこととされた。一方で、事業活動に伴う排出物のうち、法令で定める 20 種類が「産業廃棄物」と区分され、その処理責任は排出事業者が負うこととされた。

図 6.1 廃棄物の区分



筆者作成

また、廃棄物の処理に関する各主体の役割分担については、廃棄物処理法が国、地方公共団体、排出事業者、排出者（国民）の責務を明確に定めている。国は情報収集・整理、法律の制定、技術開発の推進、市町村・都道府県に対する技術的・財政的援助などを、都道府県は市町村への技術的援助、産業廃棄物の適正処理計画の策定と排出事業者への指導・監督、処理業許可と監督を、市町村は一般廃棄物の区域内における処理責任を有し、処理計画の策定と実施、一般廃棄物の減量に関し住民の自主的活動の促進を図ることとなった。

## （３） 有料化の制度設計

家庭ごみ収集有料化は家庭ごみの収集にあたり指定の有料ごみ袋やシールを張ることにより手数料を徴収する方式が一般的であるが、実は家庭ごみ有料化の定義は曖昧である。家庭ごみの中には、一般ごみ（可燃ごみ、不燃ごみなど）と粗大ごみがあり、どこまでを対象

とするかは自治体によりまちまちである。また手数料を課す形態も、大きく、排出量に関係なく世帯等で一定額を負担する定額制と排出量に応じて負担する従量制に分かれる。さらに従量制については、①単純従量制（初期段階から排出量に応じる）、②超過量従量制（一定量までは無料で一定の排出量以上から従量で有料化）、③二段階従量制（当初から有料とするが、一定量を超すと単位ごみ量あたりの料金水準が上がる）と分けられ、それぞれにメリット・デメリットがあるとされる<sup>357</sup>。2018年4月現在の有料化都市数 469 市のうち単純従量制を採用しているところが 444 市（超過従量制 25 市）と圧倒的多数<sup>358</sup>であり、都内で家庭ごみ収集の有料化が実施されている自治体においても単純従量制を採用している。そこで、本稿では家庭ごみ収集有料化を「条例により、区市町村が家庭ごみの処理費用の一部をごみの排出量に応じて手数料として徴収すること」と定義する。

#### （４） 家庭ごみ収集有料化の目的と背景、有料化を巡る論点

家庭ごみ収集有料化の目的としては一般的に、ごみの減量、排出量等に応じた公平性の確保、手数料収入による自治体の財政負担軽減、啓発効果と住民の環境意識の向上等が挙げられる。山谷修作の全国都市へのアンケート調査によれば、自治体のごみ有料化に踏み切る目的は、①ごみ減量の推進、②ごみに対する住民意識の向上、③住民負担の公平化、④資源物回収の推進、⑤市の財政負担軽減の順である<sup>359</sup>。

また、2000 年代以降、有料化が広がってきた背景としては、最終処分場埋め立て容量のひっ迫、循環型社会形成推進法制定を受けての発生抑制の社会的要求、リサイクルの推進とリサイクル費用増大への対処、国民の環境施策への負担受容性の向上、周辺自治体の影響、各種答申など有料化の機運の盛り上がり、ごみ処理の広域化の要請、都道府県や市長会のイニシアティブなどを挙げることができる。

一方で、家庭ごみ収集有料化に関しては、いくつかの点で問題点が指摘されてきたが、それは概ね次のようなものである。①有料制の逆進性、②税の二重取り論、③不法投棄発生の危惧である。①の逆進性は、所得に占めるごみ処理費用の割合が低所得者ほど大きくなり、低所得者への負担が大きい制度であるとの指摘である。これに対しては、実際の有料化にあたっては生活保護世帯への無料袋の配布などの減免対応をとることで対応が図られている。②の税の二重取りとの指摘は、清掃事業が基礎自治体の一般サービス行政の一部門と位置付けられている我が国において、ごみ処理は税で賄うべきとの考えから、さらに手数料を取ることへの問題提起である。また、家庭ごみの有料化の実施にあたっては、区市町村での条例制定が必要となるが、地方分権一括法施行（2000 年）に伴い、それまで自治体のごみ有料化の根拠とされてきた廃棄物処理法の手数料規定が重複規定として削除され、地方自治法第 227 条の手数料規定に一本化された。これにより同法 227 条の「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためになすものにつき、手数料を徴収することができる」との規定が、ごみ処理については特定の者のためのサービスではなく、手数料は課せられないとの見解が一部から提起されたことに端を発する。これについては環境省が

ら 2005 年に「市町村が条例によってごみ処理手数料を徴収することは法の規定に反しない」との統一見解が示された。これにより有料化の法的解釈を巡る混乱は収束に向かった<sup>360</sup>。

## （５） 政策の性質

清掃行政は市町村固有の事務であり、地方自治法上の自治事務である。それ故、家庭ごみの処理手数料を徴収するかどうか、どの程度の額を徴収するかは各区市町村の裁量にゆだねられている。このような家庭ごみ収集の有料化は、広くすべての住民に新たな負担を強いるものである。一方で行政サイドからすると、導入にあたって住民の理解を得るなど大きな労力が必要となるが、制度導入後は、ごみ減量化効果や手数料収入という新たな財源を手にする政策である。さらに首長や議会といった自治体の政治アクターにとっては、住民に負担を課すという不人気となるリスクある政策である一方で、財源確保やごみ減量化実現による環境面での政策を前進することができるなど、メリットとリターンも大きな政策ということができる。

### 6.1.2 政策選択の状況

#### （１） 家庭ごみ収集有料化の歴史

戦後の家庭ごみ有料化については、変遷のサーベイ調査によれば<sup>361</sup>、家庭ごみを有料化した都市は戦後 10 年間で、ほぼ皆無の状態から約 50%まで大きく増加し、その後 1960 年代後半から 10 年間で約 10%まで大きく減少している。さらに 1990 年以降の約 15 年間で再び 40%まで増加したことが示されている。このように戦後 10 年間をみれば、家庭ごみ収集を有料化していた都市が約半数あったのであり、決して我が国の家庭ごみ収集が無料である状態が当たり前であったわけではない。その後、住民サービス等の観点からと思われるが無料化が進展し<sup>362</sup>、近年はごみの発生抑制を背景として有料化が広がりつつあると捉えられる。

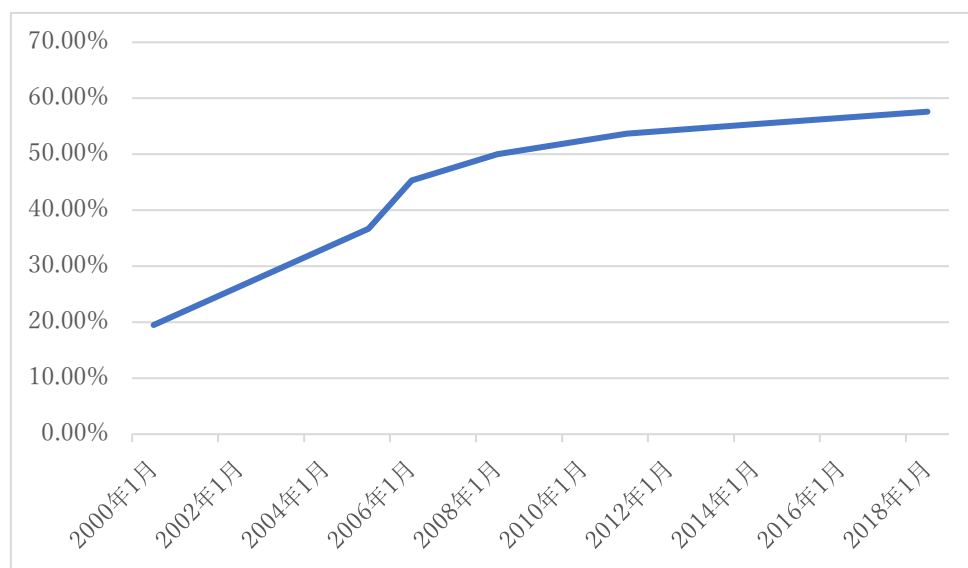
#### （２） 家庭ごみ収集有料化の全国状況

事業系ごみについては処理手数料が徴収されるが、これまで見てきたように家庭系ごみは 1970 年代に収集がサービス化して以来、無料収集する自治体が多かった。1990 年代以降増加している家庭ごみ収集の有料化は、主として、ごみ排出抑制を目的として行なわれており、家庭ごみ収集有料化が注目されたのは 1989 年に有料化した北海道伊達市や 1992 年に有料化した島根県出雲市などで、ごみが大幅に減少したとの報告があったためである。

こうした状況を受けて、1993 年、当時の厚生省の研究会は、ごみ収集というサービス提供に対するユーザー課徴金制度（ごみ収集の有料化）が効率性・公平性・実行可能性の点で優れていると結論づけた報告を行った<sup>363</sup>。また、同年には全国市長会が有料化の推進を提言したこともあり<sup>364</sup>、1990 年代後半以降になると家庭ごみ収集を有料化する自治体は増加し

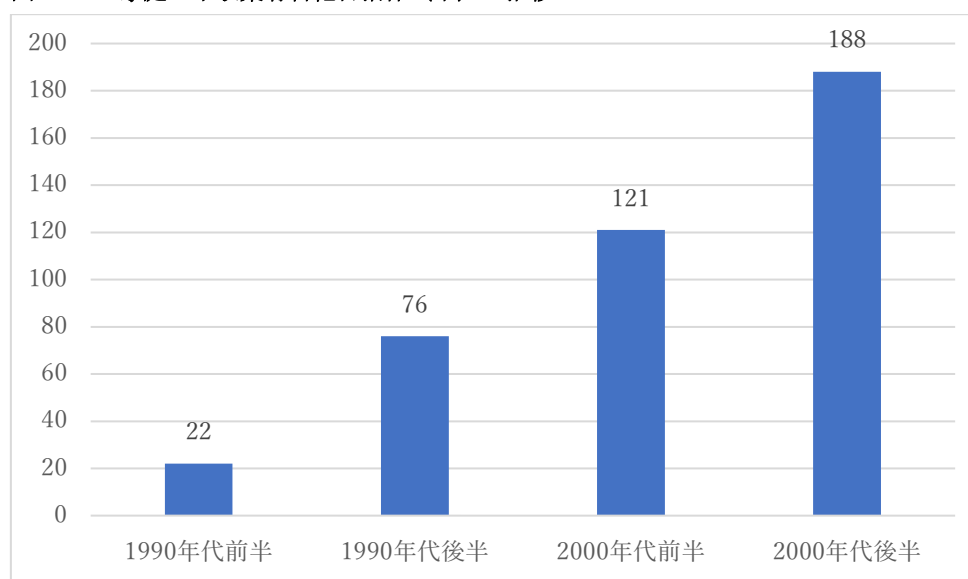
ていった。山谷の調査によれば<sup>365</sup>、2018年4月現在、全国市区町村のうち63.6%が家庭ごみの有料化<sup>366</sup>を実施しており、都市（市区）については、2000年の19.5%から2018年には57.6%の自治体が有料化を実施するに至っている。有料化は町村が先行し、その後、都市へと広がってきた。この間、2005年には中央環境審議会が「国が方向性を明確に示した上で、一般廃棄物処理の有料化を推進すべき」との意見具申<sup>367</sup>を行い、これを受ける形で国は廃棄物処理基本方針を改正し<sup>368</sup>、有料化を推進すべき旨の方針を示すこととなった。さらに環境省からは有料化に向けたガイドライン<sup>369</sup>も示された。こうした有料化に向けた機運の盛り上がりは2000年代以降の急激な家庭ごみの有料化を後押ししたと考えられる。

図 6.2 家庭ごみ収集有料化導入自治体状況（全国）



山谷氏データをもとに筆者作成

図 6.3 家庭ごみ収集有料化自治体（市）の推移 N=407



山谷氏データをもとに筆者作成

### （３） 東京都の姿勢と東京都特別区の状況

東京都においては1997年6月の清掃審議会の最終答申で家庭ごみの有料化について「ごみの発生・排出抑制を促進させることが期待できる」と評価しつつも、家庭ごみは「基礎的な行政サービスの一つ」であるとして「ごみ減量化の状況や処理費用等の情報を都民に積極的に提示し、処理費用の負担がどうあるべきか、議論を踏まえた上で判断すべきである」と慎重な構えを崩さなかった。しかし、その後、1998年の青梅市での家庭ごみの有料化以降、多摩地域においていくつかの市が有料化に踏み切ると、都は東京都廃棄物処理計画（2006年9月策定）において「家庭ごみ有料化は、一般廃棄物の発生を抑制するための有効な施策の一つとして、都内においても主に多摩地域の市町において導入されており、ごみ減量に大きな効果を出しているところである。都は有料化の導入事例、ごみ減量効果などを調査・分析し、区市町村に対して有料化を検討するに当たって必要な情報提供・提案を行う」と姿勢に変化を見せた。

一方で東京都特別区では高度成長期に最終処分場を有する江東区が杉並区のごみ搬入を拒む事態が発生し、「ごみ戦争」が宣言されるなど特別区のごみ処理問題は深刻なものであった。その後2000年4月から、それまで都が実施してきた区部のごみ・し尿の収集・運搬、中間処理、処分の清掃事業は23区へと移管され各特別区が実施している。とはいえ、ごみの中間処理は23区により構成される東京都二十三区清掃一部事務組合が統一的に担い、最終処分は都が特別区から委託を受けて設置・管理する中央防波堤外側埋め立て処分場及び新海面処分場を利用する体制がとられている。昼間人口が多く、住民の出入りが激しい区部の特性や、過去のごみ戦争のトラウマ、更には臨海部にある最終処分場が比較的余裕があることから、区部の家庭ごみ収集有料化へのインセンティブは低く、実際に23区で家庭ごみ収集の有料化を実施しているところはない<sup>370</sup>。

### （４） 多摩地区の状況

多摩地区においては、一部自治体を除いて<sup>371</sup>中間処理は各市が独自に実施し、最終処分場は25市1町による一部事務組合「東京たま広域資源循環組合」で対応してきた。日の出町の山間部に設置された谷戸沢処分場の埋め立てが終了すると、新たに二ツ塚処分場が整備された。1998年に二ツ塚処分場の整備・埋め立てが開始されるが、新たな処分場も10年程度で満杯となる見通しが示され、ごみ減量化と最終処分場の延命は多摩各市共通の課題と認識されるに至った<sup>372</sup>。こうした状況を受けて、2001年には、多摩26市で組織する東京都市長会は「処分場が2012年には満杯となり、新しい処分場設置は困難」とし、既に家庭ごみ有料化を実施していた青梅市、日野市、清瀬市の有料化はごみ減量・リサイクルの促進に大きな効果があったとの立場に立って、「2003年度までに多摩全市で家庭ごみ有料化を実施する」ことを提言した<sup>373</sup>。

表 6.1 家庭ごみ収集有料化関係年表

年	事 項
1989 年	北海道伊達市ごみ有料化開始
1991 年	廃棄物処理法改正 「発生抑制と分別・再利用」が法の目的に追加される
1993 年	環境基本法制定
	厚生省研究会報告 「ごみ収集有料化が効率性・公平性・実行可能性で優れている」
	全国市長会有料化提言
1995 年	容器包装リサイクル法制定
1996 年	二ツ塚最終処分場第二期工事用地 収用申請
1998 年	二ツ塚最終処分場（日の出町）埋め立て開始
	谷戸沢最終処分場（日の出町）埋め立て完了
	青梅市ごみ有料化開始（都内および多摩地域初）
1999 年	二ツ塚最終処分場第二期工事用地 収用裁決
2000 年	二ツ塚最終処分場第二期工事用地 行政代執行
2001 年	東京都市長会提言「2003 年度までに多摩全市で有料化実施を」
2004 年	八王子市ほか 5 市で有料化開始（有料化実施自治体は多摩地区で 12 市に）
2005 年	中央環境審議会意見具申「一般廃棄物の有料化を推進すべき」
	環境省見解「処理手数料を徴収することは法の規定に反しない」
2006 年	東京たま広域資源環境組合「エコセメント化事業」本格稼働
2007 年	環境省「一般廃棄物処理有料化の手引き」発行
2017 年	国立市、東久留米市がごみ有料化を開始
2019 年	小平市が有料化開始 多摩地区での未実施市は武蔵村山市のみとなる

筆者作成

多摩地区では 1998 年に青梅市が都内で初めて家庭ごみ収集の有料化に踏み切り、可燃ごみと不燃ごみを対象に指定袋による単純従量制による有料化が行われ、有料化に合わせて、それまでのダストボックスは戸別収集に切り替わった。その後、2005 年中までの 5 年間に 14 市が有料化を実施した。2006 年のエコセメント化プラントの本格稼働以降は有料化の導入は鈍化したが、2010 年中までの 5 年間に 4 市が、また、2015 年中までの 5 年間に 3 市が導入し、有料化実施自治体は 22 市に達した。さらに、2017 年の 9 月に国立市、同年 10 月に東久留米市が、2019 年には小平市が有料化を実施し、2019 年末現在、有料化を実施していないのは多摩 26 市中、武蔵村山市のみとなった。武蔵村山市は「平成 34（2022）年度を目途に家庭ごみ有料化の導入を目指す」としている。

このように全国の区市の有料化実施状況 469/814 市区、57.6%（2018 年 4 月現在）に比べて、多摩 26 市の状況は 25/26 市、96.2%（2019 年末現在）と高くなっている。山谷はその原因を「多摩の自治体を有料化施策の導入を含むごみ減量化行動に駆り立てているのは



「ヤードスティック競争のメカニズムに他ならない」とし、「多摩の自治体は、最終処分場を日の出町にある東京たま広域資源循環組合の処分場に依存するが、年々の埋め立て容量の配分を受け、配分量を超過した場合にはペナルティを課せられる。さらに、組合構成自治体に参加する東京都市町村自治調査会が多摩地域の各自治体のごみ量や資源化などのデータをホームページなどで公表している。こうした情報公開により、多摩自治体は、ごみ減量競争に駆り立てられることになる」と述べている。

## 第 6.2 節 着眼点と事例の選択

### 6.2.1 事例研究にあたっての着眼点

アンケートの分析結果も踏まえながら、負担増となる住民の他、政治アクターに注目してその動きを確認したい。エコセメント化事業が軌道に乗った後には、最終処分場を使用できる期間の見通しが大きく変わったが、エコセメント化の前と後の状況を確認し、合わせて個々の自治体が置かれた個別事情にも目配せをする。その上で、首長の選好や議会状況など首長と議会の関係が政策決定過程に及ぼす影響に着目する。また、家庭ごみ収集有料化が政策課題として浮上した時期や具体的な有料化方針が示された時期、有料化が実現した時期等政策化の時間軸も念頭に事例研究にあたることとする。

### 6.2.2 事例研究自治体の選択

都内においては、青梅市に始まった家庭ごみ有料化は、次いで 2000 年に日野市で導入された。可燃ごみと不燃ごみを対象とした指定袋による単純従量制を採り、資源ごみは無料とし、指定袋は全国トップクラスの高価格に設定し戸別収集を同時に実施するという日野市の方式は成功事例とされ、後続の多摩地区自治体の家庭ごみ収集有料化のデファクトスタンダードとして影響を与えたと言われている。その後、多摩地区では 2005 年中までに一気に 15 まで有料化実施自治体が増加した。それ以降は有料化の進展は鈍化しつつも、2019 年末現在で 25 自治体有料化を実施している。一方で最初に有料化を実施した自治体が現れてから 20 年を経ても有料化に踏み切らない自治体が存在している。2001 年に「市長会申し合わせ」がなされて以降、2006 年のエコセメント化事業により最終処分場の大幅延命という状況変化はあったとしても、多摩地区自治体のごみ処理に関して置かれた状況に極端な違いがあるとは思われない中で、この差は何なのであろうか。

そこで、一気に有料化が進展した初期の自治体の事例として、他の独自政策にも積極的な八王子市を、また、多摩地区で 9 割以上の自治体有料化を実施した後に漸く有料化に踏み切った事例として東久留米市と府中市を取り上げる。両市は、エコセメント化事業により最終処分場の利用期間の見通しが大幅に改善した後の有料化であった点、ダストボックスによる収集を実施していた点、リーマンショック後の景気後退期に家庭ごみ収集有料化が具

体的な検討課題となった点で共通点を有するが、その対応は分かれた。同時期になぜ対応が異なったのかに注目して事例を分析する。さらに、首長が家庭ごみ収集有料化に選好を有していない自治体の例として、多摩地区でも最終盤の移行となった小平市の状況を確認する。

表 6.2 多摩地区のごみ有料化導入状況（市の 2019 年 4 月末現在）と事例選択自治体（網掛事例対象）

	市	有料化移行年
東京都	青梅市	1998 年 10 月
	日野市	2000 年 10 月
	清瀬市	2001 年 6 月
	昭島市	2002 年 4 月
	福生市	2002 年 4 月
	東村山市	2002 年 10 月
	羽村市	2002 年 10 月
	調布市	2004 年 4 月
	あきる野市	2004 年 4 月
	八王子市	2004 年 10 月
	武蔵野市	2004 年 10 月
	稲城市	2004 年 10 月
	小金井市	2005 年 8 月
	町田市	2005 年 10 月
	狛江市	2005 年 10 月
	西東京市	2008 年 1 月
	多摩市	2008 年 4 月
	三鷹市	2009 年 10 月
	府中市	2010 年 2 月
	国分寺市	2013 年 7 月
	立川市	2013 年 11 月
	東大和市	2014 年 10 月
	国立市	2017 年 9 月
	東久留米市	2017 年 10 月
	小平市	2019 年 4 月
	武蔵村山市	2022 年度を目途に実施の予定

## 第 6.3 節 八王子市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程

### 6.3.1 政策決定過程

#### 八王子市の有料化の概要

八王子市は東京都の西部に位置する多摩地区最大の人口 57 万人と 186 k m<sup>2</sup>の広大な面積を有する市である。2015 年には都内唯一の中核市となり、また、2017 年には市制 100 周年を迎えた歴史の古い多摩地区の中核都市であり、市内には 23 の大学が存在する全国有数の学園都市、そして、多摩ニュータウンに代表されるベッドタウンとしての顔を併せ持つ市である。

八王子市は多摩地区で 10 番目に家庭ごみ収集の有料化に踏み切った。その背景としては 2000 年の循環型社会形成推進法制定や 2001 年東京都市長会の全市有料化提言が後押しをしたのは間違いのないところであろう。八王子市が有料化を実施した 2004 年には、ごみ最終処分場の逼迫が大きな問題となっており、他に調布市、あきる野市、武蔵野市、稲城市も有料化を実施している。多摩地区では早い時期での有料化ではあるが、先頭を切ってというわけでもない。しかし、人口 50 万人を超える都市での戸別収集と有料化の実施は小中規模の自治体に比して様々な面で困難が大きかったと思われる。

#### 八王子の政治状況

八王子市は高度成長期を通じた人口急増後も中心部の旧市街地を中心に保守地盤が強く、公選になって以降の 7 人の市長は全員が保守出身であり<sup>374</sup>、市議会も含めて伝統的に強い保守勢力のもと安定的な与党体制で市政が運営されてきた。また、衆議院、都議会、市議会、市長と単一選挙区で小選挙制導入後は衆議院議員が政治的に大きな影響力を有している。

#### (1) 波多野市政 3 期目の有料化をめぐる動き

##### ― 廃棄物減量・再利用推進審議会へのごみ有料化の諮問と中間答申 ―

1984 年から 2000 年までの 4 期にわたり市政を担ったのは自民党、公明党、労組系を与党体制<sup>375</sup>とした波多野重雄であった。八王子市では波多野市政の 3 期目に入って以降、ごみの搬入先である日の出町の最終処分場がひっ迫し、ごみ処理問題が市政上の重要課題として浮上してきた。日の出町の谷戸沢最終処分場が満杯に近づき、第二処分場である二ツ塚最終処分場の整備と搬入をめぐる反対運動がおこるなど<sup>376</sup>、多摩地区ではこの時期、ごみ処理問題が大きな注目を浴びることとなった。こうしたなか、市は 1993 年に清掃条例を全面改正して「八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例」（リサイクル条例）を制定した。また、同年、この条例に基づき、市長の諮問機関として廃棄物減量・再利用推進審議会が設置された。そして、翌 1994 年、市長は、ごみの減量化や再資源化を推進するために

家庭ごみ有料化導入の是非を諮問した。青梅市の有料化導入の 4 年前でかなり早い時期である。審議会は、1995 年 6 月、有料化を前提とした指定袋制の採用とそのための試行調査実施の提案を内容とする中間答申をおこなった。これを受け、市は住環境の異なる 5 つのモデル地域で 6 カ月間、指定袋制を実施し、減量効果や分別適正化の検証を行った。その結果、ある程度のごみ減量効果と分別改善効果が出ることが確認された。また、同時に市の実施したアンケートによると、指定袋制の全市域での実施は賛成が 65%、反対 19%、有料化については賛成 28%、反対 58%との結果であった<sup>377</sup>。

この時期、ごみ問題が市政上の重要課題となる中で、市議会でもごみ有料化についての関心は高まっていった。特に 1995 年 6 月に審議会中間答申が出されると、有料化を巡り市議会での議論が活発化した<sup>378</sup>。市議会では中間答申後の市の取組みを確認する質問がなされ、特に共産党は有料化に対する批判的な姿勢を明確にしていって<sup>379</sup>。同時にこの時期には、市の内部では清掃部リサイクル推進課で家庭ごみの有料化についての調査が進められていった。

## （２）波多野市政 4 期目の有料化を巡る動き

### － 廃棄物減量・再利用推進審議会最終答申と「幻の有料化提案」－

波多野市政 4 期目の 1997 年 6 月、八王子市廃棄物減量・再利用推進審議会から有料化についての最終答申が提出された。答申は指定収集袋の導入による有料化と、当面、可燃ごみからの実施を提言した<sup>380</sup>。答申を受けて、市は有料化へ向けての検討を進めたが、結局、条例案の提出には至らなかった<sup>381</sup>。この間の事情を山谷は、ごみ有料化をぎりぎりのところで断念した理由は、有料化に伴う減量の受け皿としての資源物収集制度が、特に不燃物について不十分であり、有料化された可燃ごみの一部が無料で排出できる不燃ごみ袋に混入することが懸念されたためではないか推察している<sup>382</sup>。条例案提出時期まで含めて複数の新聞報道があったことを考えれば、当時、八王子市では家庭ごみ収集の有料化実施に向けてかなり詳細に詰め、条例化の検討が進められたことは間違いのないところであろう。そして、市議会では、これまでも野党系会派からは発生抑制やリサイクルを優先すべきとの指摘が再三なされてきたことを考えれば、市の資源物収集制度が未だ十分に整っていないなかでの有料化を時期尚早と捉えたのであろう。その後、市は 1998 年には缶分別収集の全市拡大、古布収集の開始、ペットボトル拠点回収の全市拡大など資源物収集体制を整えていった。

ところで、この時期の市議会では、最大会派である新生会<sup>383</sup>では、個人的にも早い時期からごみ有料化の検討を問う質問を行う議員がいたほか、審議会最終答申に先立つ定例議会の会派代表質問では、ごみの有料化は行革を徹底したうえで市民の理解を得る必要性があると指摘するなど、ごみ有料化に関して比較的に多くの発言をしている。1999 年に市が新たなごみ処理基本計画を策定すると、計画にある推計値の前提となっている 2000 年度の可燃ごみ有料化実現に向けて努力するよう要望する<sup>384</sup>など、どちらかという有料化に前向き

なスタンスが見て取れる。他方、共産党を筆頭に野党系会派<sup>385</sup>は有料化には反対の姿勢であり、ごみの減量とリサイクルに優先的に取り組むべきという主張を議会で行っていた。この時期、市議会では自民党系会派と野党系会派がそれぞれ違う立場から積極的な発言を繰り返していた。

### （３）黒須市政１期目の家庭ごみ収集有料化に向けた動き

#### ごみ有料化の仕切り直しと再度の「幻の有料化提案」

八王子市では 2000 年 1 月に市長選が実施された。この時の市長選は、5 選を目指す現職（波多野重雄）に対し、有力 4 新人が挑む激しいものとなり、保守が分裂、公明党は自主投票の選挙となった。しかし、この時の選挙戦で争点となったのは有料化ではなく、多選の是非であった。その結果、自民党推薦の都議出身の黒須隆一が当選し、審議会答申を得て検討が進められてきたごみ有料化は、新市長のもとで仕切り直しされることとなった。

この時期には、全国的にも有料化導入自治体が増加し、さらに隣接する日野市が家庭ごみ収集の有料化を実施（2000 年 10 月）したことは八王子市当局に大きな刺激と影響を与えた。そして、2001 年 10 月には東京都市長会が「全市で 2003 年度を目途にごみ有料化を実施する申し合わせ」をする中で、同年 12 月に市の廃棄物減量・再利用推進審議会は「市においては、資源物の分別収集体制を整えるとともに、ごみ減量とリサイクルを推進する方策としてごみ収集の有料化に取り組むことを強く求めるものである」と有料化の答申を再度おこなった<sup>386</sup>。

答申を得て、市では再び家庭ごみ有料化に向けての検討が本格化していった。2001 年 12 月の市議会定例会では、市長が「ごみ最終処分場がひっ迫しており、ごみ減量は極めて重要な課題であり、解決手段としては分別とあわせてごみ有料化は必定」と発言し、これまでよりも踏み込んだ有料化へ向けた決意を語った<sup>387</sup>。こうしたことを受けて、市ではごみ有料化に向けた準備を加速させ、2002 年 9 月の市議会第 2 回定例会への有料化議案の提出を検討、議案上程の目前まで段取りが進められた。しかし、結局、この時も議案提出は見送られた。既に市当局では議案提出に向け、詰まった検討がなされ「有料化の実施に向けた内部調整は完了していた」が、「外部的な調整が不十分であり、市民説明会に入るまでには機が熟していない」ことから条例提案は見送りとなったのである<sup>388</sup>。ともあれ、その時点で議案として提出できるほどに様々な検討が尽くされていたということである。議事録等から想像するに、議会内の政治的調整過程に入った後に、政治的判断で提出時期を先送りにしたように思われる<sup>389</sup>。ともあれ、八王子市では 1997 年の「幻の有料化提案」から 5 年を経て、二度目の「有料化提案」も見送られることとなったのである。

#### ごみ有料化に向けた政策決定と市長選を睨んだ議会各派の対応

2002 年 9 月定例会への議案提出は見送られたが、翌 2003 年 7 月、市は正式に家庭ごみ収

集の有料化を政策決定し、同年 9 月には「有料化」、「戸別収集」、「資源物回収の拡充」を柱とした有料化を 2004 年 10 月を目途に実施することを発表、満を持して有料化に向けて走り出した。市の広報や HP では有料化の意義の周知が図られ、町会・自治会への事前説明会が 100 回ほど実施されていった。同時に 2004 年 1 月まで事前説明会を実施し、2 月初旬に寄せられた意見・要望を取りまとめ、3 月に行われる第 1 回定例会に条例改正議案を提出、4 月以降に町会、自治会単位の具体的な説明会を実施し、10 月 1 日からごみ有料化をスタートするスケジュールが示された。一方で、可燃ごみの市職員による直営収集体制の見直しを迫られる自治労八王子市職員組合に対しては、2003 年 8 月に 2004 年 10 月からの有料化と戸別収集実施の考えが示された。これに対して組合は「労使間の協議や検討さえもまったくされず、それどころか、20 万世帯、53 万市民の意向さえ何ら調査せず、はじめに実施ありきのやり方は、市民参加・協働の街づくりをも否定するもので、絶対に認められない。内容と同時に実施プロセスそのものについても強く反対する」との姿勢を示した<sup>390</sup>。また、市議会公明党からは乳児、高齢者のおむつ収集袋の無料化要望が市長あてになされた<sup>391</sup>。

有料化方針が公表されて以降、市議会では、有料化に関し、より具体的なことがらを問う質問が活発におこなわれるようになった。特に八王子市では翌年 1 月に市長選挙が予定されていたため、9 月と 12 月の定例会は質疑が集中することとなった。質問内容は、ごみ削減効果や必要経費を問うもの、市民との合意形成や説明会について確認するもの、資源物回収拡大について、戸別収集の対象や方法を問うもの、低所得者対策や剪定枝の扱い、不法投棄対策を問うものなど多岐にわたった。この時期の市議会での質問は、自民党系会派、及び野党系会派が中心となって行われており、公明党のごみ有料化関連の質問はほとんど確認できない。野党系会派からは、有料化にともなう不法投棄の増大やその後のリバウンドを問う質問、税の二重取りではないかとの指摘の他、「戸別収集が全世帯の半数程度の実施であり、不公平である」などの主張がなされた<sup>392</sup>。また、翌年 1 月の市長選挙で推薦候補の擁立を予定していた共産党は、選挙戦で、ごみ有料化の争点化を図るべく「黒須市政最大の市民負担、15 億円で家庭ごみ有料化」とのタイトルで質問を行い、ごみ有料化の実施方針の見直しを求めた<sup>393</sup>。

#### （４）黒須市政 2 期目における家庭ごみ収集有料化の実現

##### 市長再選、ごみ有料化議会と化した予算審議

2004 年 1 月の市長選挙は、自民党、公明党推薦の現職候補と共産党推薦の新人候補との一騎打ちとなった。共産党推薦候補は公約の 1 つに「ごみ有料化中止」を掲げ、争点化を図ったが、現職は、これには積極的に触れることなく選挙戦を戦い、ごみ有料化が大きな争点となることなく低投票率の中で現職の再選が決まった。

2 期目の当選を果たした黒須は、新年度予算案に新規事業として、ごみ有料化制度の導入経費として 4 億 2000 万円、可燃ごみ、不燃ごみの戸別収集運搬経費として約 5 億円の予算

を計上するとともに予算関連議案として廃棄物処理条例改正案を上程した。2月末から始まった2004年の市議会第1回定例会では、ごみ有料化は最重要議案として、予算特別委員会を主戦場として論戦が戦わされることとなった。また、定例会開催に合わせるように市議会には共産党系団体から共産党議員と無所属議員を紹介議員とする「家庭ごみ有料化の中止を求める請願」が提出された<sup>394</sup>。

市議会第1回定例会が始まると、黒須は所信表明で、市のごみ収集量が膨大な量で推移していること、リサイクル率が多摩地域の中でも極めて低い水準であること、新たなごみ処理施設の確保が困難なことを述べ、2004年10月をめどに、ごみ収集の有料化と戸別収集をセットとして実施していくことを議会の場で正式に表明した<sup>395</sup>。これを受けて各会派からの代表質問が行われた。新政会<sup>396</sup>は、多摩地区で既に7市が実施済みで、2004年度には更に6市が導入予定であることを挙げて、ごみ有料化を一刻も早く実施すべきことを求めた<sup>397</sup>。正式な議案提出までは、あまり、この問題に触れてこなかった公明党は、低迷する市のリサイクル率や二ツ塚最終処分場のひっ迫状況、市長会申し合わせを挙げ、「今回、本市が家庭ごみ収集の有料化を決定したことは、我が会派としてもやむを得ないものと判断いたしました」と諸般の事情を勘案して、やむなく同意という姿勢を示した。その上で紙おむつの減免対象拡大や直営で行われている家庭系可燃ごみ収集の民間委託について質した<sup>398</sup>。一方、直近の市長選挙で「ごみ収集有料化反対」を公約にした対立候補の推薦に回った共産党は、「家庭ごみ有料化は、市民の合意が得られておらず、強行することは許されない」とし、予算議案の手数料収入の根拠や資源物収集の拡大等を質するとともに、有料化によってモラルや地域コミュニティが壊されると主張した<sup>399</sup>。

3月9日から予算特別委員会の総括質疑が開始されると<sup>400</sup>、各会派がこの問題を取り上げ、委員会はごみ有料化議会といった様相を呈した<sup>401</sup>。予算特別委員会最終日には各会派からの意見の後に予算案及び関連議案の採決が行われた。ごみ有料化に関して、新政会は「市民への説明会など、万全の準備を整えるため、全庁挙げて取組む覚悟で当たるべき」との意見を表明し賛成した<sup>402</sup>。公明党は「市民の理解が十分とはいえず、説明責任を果たすため全庁挙げての真剣な取組みを求める」とした上で、要望してきた乳幼児のおむつ袋の無料化の実現を評価、さらに、戸別収集について直営での対応が不可能になった場合の退職者不補充と民間委託化を「強く求める」意見を表明して賛成票を投じた<sup>403</sup>。八王子市民・民主クラブ<sup>404</sup>は「収集車を使用した試行の未実施、収集袋の製造経費の割高感、市民の不公平感とプライバシーの問題等があり、今後とも問題点の解消や市民に対する説明責任を十分果たし、施策の展開を求める」としつつ賛成に回った<sup>405</sup>。一方で共産党、生活者ネットワーク・社会民主党は反対に回った。共産党は資源物の収集拡大が進んでいないことを指摘し、ごみ有料化を「排出者ばかりに負担を負わせるもの」とした<sup>406</sup>。生活者ネットワーク・社会民主党は、市の有料化施策そのものは、ごみ減量化への「有効性を否定するものではない」とした上で、戸別収集実施によるサービスの受け手の不公平感を主張し、発生抑制を第一にした施策展開を求めるとした<sup>407</sup>。採決の結果、ごみ有料化に係る予算案と関連の廃棄物処理条例改正案

は起立多数で原案のとおり可決された。

予算特別委員会での議論と採決を経て、「この年度 市政上最大の課題」とも言われた家庭ごみ収集有料化と戸別収集の実施<sup>408</sup>の舞台は、最終の採決を行う本会議の場へと移っていった。採決前の討論では、賛成の立場からは、自民党系の新政会が、市民への啓発、周知の徹底と可能な限りの委託経費削減を求めた<sup>409</sup>。公明党は「市民の理解は、いまだ十分ではない」として説明責任を果たす取組みを求めた。また、乳幼児おむつ袋の無料化を評価しつつ、高齢者・障害者のおむつ袋無料化を要望し、戸別収集に伴う民営化を求めて賛成討論とした<sup>410</sup>。市民・民主クラブは、予算特別委員会での発言と同様、収集車を使用した試行の未実施や指定袋の割高感等を繰り返し指摘した<sup>411</sup>。反対の立場からは、共産党が、市民負担の増大、不法投棄の問題を指摘し、拡大生産者責任を果たすよう求めた<sup>412</sup>。生活者ネットワーク・社会民主党は、戸別収集により不平等が生じると主張し、ごみの長期計画の策定を求めた<sup>413</sup>。その他、無所属議員からは現時点で市民の理解度は不十分として、有料化実施の先送りを求める討論がなされた<sup>414</sup>。以上の討論を経て、採決が行われ、議長を除く 39 名の議員の内、1 人が退席（棄権）、賛成 29、反対 9 の賛成多数で家庭ごみ収集有料化関連予算案と廃棄物処理条例改正案は原案のとおり可決・成立した<sup>415</sup>。

ここに、長きにわたり浮かんでは消えた八王子市のごみ有料化は、ごみ最終処分場のひっ迫と市長会による共同歩調、国全体での環境とリサイクル法制の整備という大きな流れの中で、2 代の首長にわたる取組みを通じてようやくに実を結んだのである。

### 6.3.2 政策決定過程のまとめ

以下では、市が置かれていた当時の固有の状況も含め、事例研究の着眼点に沿って政策決定過程のポイントを整理してみたい。

初めに、ごみ有料化への切迫度及び八王子市固有の事情がどうであったかを確認する。八王子市は、50 万人を超える人口のごみを処理しなければならない結果として、二ツ塚最終処分場へのごみ搬入量は他の構成市に比して群を抜いて多く、また、2000 年度の 1 人 1 日当たりごみ排出量も 997g と多摩 26 市中 20 位と家庭ごみの減量化が進展しているとは言い難い状況であった。こうしたことから、最終処分場のひっ迫を背景として、ごみ減量化のプレッシャーを強く受ける立場にあったと推察される。一方で、八王子市は人口が多く市域も広いため、家庭ごみの中間処理は単独処理をしており、中間処理施設の更新などを他自治体の動きに縛られずに判断できた。

次に政策化の起点という点から事例を振り返る。八王子市では 1990 年代に入るとリサイクルへの関心が高まり、市民団体が条例の直接請求運動を展開した<sup>416</sup>。リサイクル条例の制定の議論を通じ、市議会ではごみ問題への関心が高まり、そのことが後に行政の早期の有料化への取組みにつながる伏線となった。リサイクル条例が制定されると、議会では、ごみ処理に関する質問が相次ぎ、当時の首長は 1994 年に審議会に家庭ごみの有料化を諮問、アジェンダ化した。波多野が政策課題として設定した有料化は、その後、政権が対抗馬の黒須に



移っても引き継がれた。すなわち、首長がアジェンダ設定し、後任首長に政策課題は引き継がれた。

首長と議会の関係が政策化に及ぼす影響についてはどうであっただろうか。八王子市では有料化に取り組んだ 2 代の首長の下での議会与党率は 7 割を超え議会の分散の程度は低い安定したものであった。首長が交代しても議会構成と与党体制に変更はなかった。さらに、2 代の首長はいずれも政策に対する選好を有していた。それが故に政権交代後も前任者が設定したアジェンダは維持された。一方で議会は、首長与党は政策に対する選好を有し、とりわけ自民党系会派は強い選好を有し、時として首長の背を押し政策化を促す役割を担った。他方、共産党を中心とする野党系会派は議会内で一定数の勢力（1/4 程度）を有し、彼らは政策に対する選好を有していなかった。以上のように、首長は議会多数派を押さえ、かつ、首長も議会多数派の与党会派も共に政策に対する選好を有しており、ごみ有料化を政策化するに十分な政治的な環境が整っていたと言えよう。しかし、市民に直接的に大きな影響を及ぼす政策は、労働組合や市民の反応を気にする与党公明党の主張に最大限に配慮が必要であった。その結果、提案直前での議案上程取りやめなどの仕切り直しが行われ、極めて安全運転で事は進められたのである。

政策決定過程の特徴は、アジェンダ化（1994 年の有料化の諮問）から、議案上程まで概ね 10 年と長期間を要したこと（議案上程後、議決までは 1 月ほど）、議会野党会派（共産党）が首長選での争点化を図るなど、最後まで議会での賛否が分かれる結果となったことを挙げることができる。市民生活に直接に影響を与える負担増政策の導入には慎重な対応が求められ、政策決定までには長期間を要することとなった。条例化を成し遂げた黒須の時代には、隣接の日野市が有料化に踏み切り、著しい減量効果を上げていることが大きな刺激ともなり、リサイクルの仕組みを整える等のそれまでの取組みを踏まえ、首長主導で有料化は推し進められた。以上のように政治的環境が整っていながら、丁寧に課題をクリアしつつ長期間を掛け、最後に機が熟した段階で一気に有料化が行われたのが八王子市における政策決定過程の特徴である。

## 第 6.4 節 東久留米市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程

### 6.4.1 政策決定過程

#### 東久留米市の有料化の概要

東久留米市は都心から 25km 程、東京都多摩地区の北東部に位置する人口 116,000 人余（2015 年国勢調査）の市である。東久留米市では高度成長期に次々と大規模団地が建設され人口が急増し 1970 年に市制を敷いている。清瀬市、東村山市、小平市、西東京市、そして埼玉県新座市と隣接し、都心部への多くの通勤者を抱える住宅都市としての性格を有し

ている。

この東久留米市が、家庭ごみ収集有料化に踏み切ったのは二ツ塚最終処分場でのエコセメント化事業が軌道に乗り、多摩地区においてごみ問題の切迫感が薄れた後の「第2期」から、さらに時を経た「第3期」の2017年10月であった<sup>417</sup>。2016年末時点では、多摩26市中、ごみ有料化を実施していないのは東久留米市を含めて4市<sup>418</sup>のみであった。東久留米市は不燃ごみ、可燃ごみを西東京市、清瀬市とともに3市で設置する柳泉園組合で共同して中間処理をしているが、清瀬市は2001年に、西東京市は2008年にそれぞれ家庭ごみ収集の有料化を実施している。そこで、何故、東久留米市のごみ有料化が長い間実施されなかったのかに焦点を当て政策決定過程を追ってみることとする。

### 東久留米市の政治状況

東久留米市の政治状況は市単位では東久留米市全域を選挙区とする小選挙区で市長が選ばれ、同じく大選挙区で22人の市議会議員が選出される。なお、都議会は東久留米市と隣接の清瀬市で選挙区を構成し2人が選ばれ、衆議院は東村山市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市の5市で小選挙区を構成している。このようななかで、東久留米市の首長は革新系（非自民系）と保守系（自民系）が振り子のように交代を繰り返してきた歴史がある<sup>419</sup>。1990年から首長は革新系の稲葉三千男が3期務め、その後を保守系の野崎重弥が2期、そして非自民（民主推薦）の馬場一彦が1期を務め、その後、自公推薦の並木克巳が市長に就任、現在2期目を務めている。特に2009年からの馬場市長の時代は市政運営が極めて不安定であり、市長辞職決議の可決や予算の年度内不成立などが度々起こっている。ごみ有料化を実現した並木も市長給与の減給や予算案の否決を経験している。

#### （1） 野崎市政1期目の動き（2002年1月～2006年1月）

##### 審議会答申に先立ち2006年度中の有料化意向を表明

東久留米市において家庭ごみ収集有料化の動きが出てきたのは野崎市政下<sup>420</sup>においてである。野崎市長1期目の初期にあたる2003年末の議会で有料化について問われた市長が、東京都市長会での全市有料化方針に触れながら「市内部で慎重に研究・検討した上で一定の考え方を出してまいりたい」と答えているのを確認できる<sup>421</sup>。その後も市は有料化への意向を滲ませつつ、ついに、2004年11月の決算特別委員会において、野崎は「内部での研究・検討をおこなっていて、一定の考えがまとまった段階で廃棄物減量等推進審議会に諮問していく予定であり、2006年度中の有料化実施を目指していく意向である」ことを正式表明した<sup>422</sup>。未だ諮問もなされておらず、答申を得たわけでもない段階で、既に、年度を区切った有料化方針が示されたのである。この時点で自民党系会派は確認をするというスタンスながら有料化を促すような姿勢であり、共産党は有料化より、ごみ減量化対策を求めるという立場であった。

その後、野崎は有料化に向けた東久留米市廃棄物減量等推進審議会を 2005 年 4 月 20 日に設置し、「家庭ごみの有料化及び一般廃棄物の減量方策と再利用の推進について」を諮問した。審議会は同年 4 月から 12 月まで計 9 回開催され、12 月 15 日に答申が出された。答申は、発生抑制と減量化意識の向上、資源の分別徹底、排出量に応じた費用負担、公平性の確保、新たな減量施策への財源確保等の必要性から「有料化が必要」と結論付けた。また、有料化の在り方は、可燃ごみ、不燃ごみを対象として指定袋制を採用することが適当であるとし、経済的弱者等への減免措置の必要性に言及している。収集方法については、現行のボックス収集<sup>423</sup>が市民生活に定着しているとし、基本的にはボックス収集方式を継続していくよう提言した。さらに、資源化を拡充すること等が述べられていた。答申を受けて、市は、改めて 2006 年度中の有料化導入と並行してプラスチック類の分別収集の実施に向けた準備を進めていくことになった。

## （２） 野崎市政 2 期目の動き（2006 年 1 月～2010 年 1 月）

### 度重なる先送りで任期内実施の目途立たず

東久留米市では 2006 年の 1 月に市長選が行われ、現職の野崎重弥が僅差で一騎打ちの選挙戦を制し<sup>424</sup>、野崎市政の 2 期目がスタートした。野崎は再選後初となる定例議会における所信表明の中で、2006 年度中の家庭ごみ有料化を目指していく考えを改めて表明した<sup>425</sup>。この時期には改正容器リサイクル法の施行（2007 年 4 月）を控え、プラスチックの高度分別をいかに進めるかが議会での議論の焦点となっていた。野党系会派からは、発生抑制やプラスチックごみのリサイクルシステムの構築や「拙速な有料化を行わない」ことを求められた。同時に再選後の議会では有料化に向けたスケジュールが度々問われることとなった。これに対する回答は「プラスチック類の分別収集を平成 18 年（2006 年）度中に実施し、家庭ごみの有料化につきましては、容器リサイクル法その他プラスチックの分別収集の検証を行ない高度分別の導入を図りながら、市民の皆さんとの合意形成を図るべく説明会を実施した後、平成 18 年（2006 年）度中の有料化を目指してまいりたい」<sup>426</sup>というものであった。

その後、市は 6 月から 3 か月間にわたり容器包装プラスチックの分別回収及び家庭ごみ有料化に対する説明会を実施し、述べ 2500 人の参加を得た。同時に市の広報紙等で市民向けに平成 18 年度中の家庭ごみ有料化導入の広報がなされ、7 月にはパブリックコメントもおこなわれていった。一方で、有料化の時期については「18 年度後半に導入できれば」<sup>427</sup>と徐々に先延ばし気味になり、ついには 2006 年 9 月定例会で「平成 18 年度中の導入を見送り、平成 19 年度の導入を目指す」ことが表明されるに至る<sup>428</sup>。有料化導入先延ばしの理由は、10 月からスタートする容器包装プラスチックの分別回収の状況をよく見極め、市民の理解を得ていくというものであるが、これに対して議会からは特に異論が出されることはなかった。また、同時期に市議会に提出された、何本かのごみ有料化を中止にする趣旨を持つ請願は、いずれも不採択となっており、議会も有料化自体を中止するというスタンスには

なっていなかった<sup>429</sup>。一方で、12 月には東久留米市一般廃棄物減量等推進審議会から再度の答申がなされ、「有料化の早期導入と戸別収集方式への移行」が提言された。

ところで、2007 年 4 月には市議会議員選挙が実施された。新たな会派構成は、自民クラブ 6、公明党 5、共産党 3、社会・市民会議 3、民主党 2、環境市民派無所属 1、久留米ハートネット 1、ネットワークひろば 1 となり<sup>430</sup>、野崎市政はぎりぎり過半数を確保できるかどうかの与党基盤であった。しかし、ごみ有料化については、自民クラブ、公明党、さらには民主党会派が基本的には賛成の姿勢であり、議会状況的には市長が条例案を可決成立させる条件は整っていたと言えるであろう。このような新たな市議会構成の下で有料化の議論は続けられていった。この時点での市のスタンスは答申に則った戸別収集による有料化の制度設計に向けた検討作業を進めるというものであり、具体的には 2007 年 9 月に市民アンケートや分別状況調査などからなる「有料化導入基礎調査委託」を実施することとした。市議会では「平成 19 年（2007 年）度内に家庭ごみ有料化の制度構築を行ない、住民説明会などにより住民合意を得ながら、平成 20 年（2008 年）の秋までに制度の導入を目指す」という答弁が繰り返された<sup>431</sup>。2008 年に入ってから市議会定例会での市長の所信表明でも「平成 20 年（2008 年）度中の条件整備と早期実施」が改めて表明された。

同年秋の第三回定例会では、野党系会派から厳しい経済状況を理由として有料化の延期を求める声が挙がったのに対し、「有料化は猶予ならない大きな課題」、「環境問題への関心の高まりとともに機運が熟したとの判断から今年度中の条例化を行いたい」と市は有料化への強い意欲を示した<sup>432</sup>。また、制度導入に向けた詰めの段階にあり、2009 年度内の事業開始を目指すとした<sup>433</sup>。

ところが、野崎は 12 月の市議会定例会において、ごみ有料化の次年度（2009 年度）の実施を見送ると表明したのである<sup>434</sup>。理由は 2008 年 9 月に世界を襲った金融危機リーマンショックによる景気動向である。経済的な状況を総合的に判断し当面の有料化は見送るが、有料化に向けた取組みは引き続き続けていくというものである。このことは、野崎市政の 2 期目の任期中、有料化は行わないという宣言に他ならない。この判断に対し、市議会は与野党間はず賛意を示した<sup>435</sup>。その後、市は家庭ごみ有料化は経済情勢を踏まえて見送りをしているが、家庭ごみの有料化は避けて通れない課題であり、検討・準備はすすめているというスタンスを取り続けた。野崎は 2010 年 1 月の市長選には出馬せず引退した。この間、野崎はごみ有料化への意欲を示し、各種検討作業を進めながらも、「2006 年度中の導入」から「2007 年度の導入を目指す」へ、さらに「2008 年秋までの導入を目指す」、「2008 年度の条件整備と早期実施」、「2009 年度内の事業開始」そして、「2009 年度は有料化は実施しない」と先送りを重ね、結論を出さないまま市政の表舞台を去って行った。その結果、ごみ有料化の判断は、次期市長に委ねられることとなった。

### (3) 馬場市政下での動き (2010 年 1 月～2014 年 1 月)

#### 主要公約破棄をきっかけに、スタートから混迷を深める馬場市政

2009 年 12 月に行われた市長選には、現職の野崎は病気を理由に出馬をせず、市議会議員同士の新人による一騎打ちの選挙となった。イオン誘致の是非が争点となった選挙では、民主・社民・国民新党、さらに、あたたかい市政をつくるみんなの会<sup>436</sup>推薦の馬場一彦が自民・公明推薦で野崎市長の後継候補である並木克巳を破り当選した<sup>437</sup>。政権交代を果たした馬場市政は少数与党でスタートしたが<sup>438</sup>、選挙戦で公約に掲げた「イオン誘致見直し」方針を撤回した就任半年後からは、極めて不安定な市政運営を強いられることになり、最終的には再出馬を断念して 4 年の任期を終えることになる<sup>439</sup>。こうした馬場市政において家庭ごみの有料化はどのような経過をたどっていったのかを確認する。

馬場が市長としてごみ有料化に対し考えを初めて明らかにしたのは、当選後初の定例議会においてであった。イオン問題をはじめとする公約とともに野崎市政からの懸案事項である家庭ごみ収集有料化に対し、新市長が、どのような方針で臨むかは議会にとっても関心事であった。3 月に行われた当選後初となる市長施政方針に対する総括代表質問では各会派からごみ有料化に対する所見が問われた。質問に対し、馬場は「今直ちに実施に踏み切るには、ちゅうちょせざるを得ない」しかし、「多摩 26 市で有料化を実施していない市は 7 市」であり、「しかるべき時期には、ごみ収集体制の見直しを含め、ごみ有料化ということも視野に入れていかざるを得ない」という曖昧な答弁を繰り返した<sup>440</sup>。有料化はせざるを得ないが、今ではないということである。

さらに、当初予算案を審議するために召集された同年 4 月の臨時議会での所信表明では「多摩 26 市の市長会でひっ迫する最終処分場へのごみ搬入量の抑制策としてごみ有料化を打ち出し 10 年が経過する中で、本市でも有料化へ取り組まざるを得ない」と語った上で「実施に向けて検討を進めてまいります」と、それまでよりも踏み込んだ姿勢を示した。

当時、議会内の状況は、共産党、社会・市民会議は反対あるいは現時点では実施すべきではないという姿勢であり、市議会民主党は早急に導入をと主張、公明党、自民クラブ<sup>441</sup>は積極的ではないが賛成の姿勢であった。市長が有料化方針を示すと議会からは有料化を実施する時期や進め方を問う発言が相次いだほか、有料化に反対する勢力からは今有料化をすべきではないという慎重姿勢を求める発言がなされた<sup>442</sup>。馬場市政 1 年目は、イオン誘致を巡る市長の方向転換等々で躓き、議会との関係が悪化していった。こうしたなか、有料化を実施する方針は出たが、市は「現時点での実施はちゅうちょせざるを得ない」という態度に終始し、調査・研究以外に有料化に向けた具体的な展開は見られなかった。

#### 市長の有料化実施方針発表と審議会「有料化」答申

馬場市政 2 年目を迎えた 2011 年 3 月の定例議会での施政方針では、「懸案となっている家庭ごみ有料化については」、「重要かつ喫緊の課題ととらえ、実施に向けて検討していく」

ことが表明された。これに対して議会側からは、導入時期やスケジュールを問う声が各会派から挙がった。また、この年には策定された行財政アクションプランに家庭ごみの有料化が書き込まれた<sup>443</sup>。一方、2011 年度は一般廃棄物処理基本計画の 5 年ごとの見直し時期を迎え、その作業を行うこととなっていた。この見直しにあたり、2011 年 8 月 3 日付で東久留米市廃棄物減量等審議会に対して「一般廃棄物の減量方策と再利用の推進について」が諮問された。諮問は同時に「家庭ごみの有料化」についての意見を求めた。諮問に対する答申は 2012 年の 1 月に予定されており、これ以降、市は「この答申を待って家庭ごみの有料化の方向性を示す」という議会答弁を繰り返していくようになった<sup>444</sup>。

馬場市政 3 年目となる 2012 年には、市長と議会の対立は修復不可能な、のっぴきならない段階に入っていた。過去 2 か年の一般会計予算は修正可決、否決の後修正可決とどうにか成立していたが、2012 年は、平成 24 (2012) 年度予算を審議する平成 24 年第 1 回定例会で当初予算案が否決されると、3 カ月間の暫定予算を議会に通してもらい、次の定例会で再度通年予算を提案、否決、そして 3 カ月の暫定予算ということが繰り返されていった。そして、平成 24 年度一般会計予算は、第 1 回定例会、第 2 回定例会、第 3 回定例会、さらには 12 月の第 4 回定例会とすべての定例会で否決されてしまう<sup>445</sup>。さらに第 3 回定例会と第 4 回定例会では、市長に対する辞職勧告決議が賛成多数で可決されるに至る。こうした状況下で、2012 年 1 月 30 日に東久留米市廃棄物減量等審議会から一般廃棄物の減量方策並びに再利用の推進、そして家庭ごみ有料化について答申が出された。有料化に関しては、ごみ減量化・資源化を一層進めるためには、市民の排出者としての意識を高め公平な負担確保を図るための有効な手段として「東久留米市においても家庭ごみの有料化が必要」というものであった。

答申は議会に報告され、市長は「今後は、答申に示されました課題と提言を踏まえ、具体的の方策を検討してまいります」と述べ<sup>446</sup>、答申を尊重して有料化をしていく姿勢を示した。その後の議会質疑<sup>447</sup>では、既にごみ対策課に家庭ごみ有料化実施に向けたプロジェクトチームを編成し検討に入っていること、今後の予定としては、家庭ごみ有料化実施計画の策定、パブリックコメントの実施、市民説明会、条例改正等を実施していく手続きが示された。なお、有料化の実施時期については実施計画を作る中で明らかにするとした。

ところで、見直しをされた東久留米市一般廃棄物基本計画では、有料化を導入するなどして 2021 年度までに東久留米市の家庭ごみ原単位（1 人 1 日あたりの平均排出量）を 505g までとする目標が示され、有料化導入は平成 25 (2013) 年度が想定されていた。2013 年末は馬場の任期であり、任期を見据え、議会において任期中に有料化を実現したい旨の表明<sup>448</sup>がなされた。

### ごみ有料化実施計画（素案）の発表と議会の反発

9 月の定例議会に前月策定された「東久留米市家庭ごみ有料化に向けた実施計画（素案）」が報告され、担当部長からは平成 25 (2013) 年第 1 回市議会定例会に条例改正・予算要求

等の関連議案を提出し、2013 年 11 月から家庭ごみ有料化を実施する方向が示された<sup>449</sup>。そのために、10 月にパブリックコメントとアンケートを実施し、2 回の市民意見交換会を開催することが示された<sup>450</sup>。しかしながら、このスケジュールは首長と議会の深刻な対立を受けた市政の機能不全の中で、とん挫していく。9 月議会で一般会計当初予算が否決された後の暫定予算（10～12 月の 3 か月分）に市はアンケート関連経費を計上しなかったのである<sup>451</sup>。実施計画は、素案に対するパブリックコメントとごみ有料化に関する無作為のアンケート、そして市民との意見交換会を経て策定するものとしており、このどれかが欠けても実施計画の策定はできないというのが市の立場であった。パブリックコメントと意見交換会は予定通り実施されたが、アンケートは実施できずにごみ有料化実施計画の確定ができない状況が続いていった。こうした状況の中、年末の定例議会で馬場は「現時点におきましては平成 25（2013）年度以降、適切な時期に無作為抽出での市民アンケート調査なども実施し、実施計画を確定させた上で家庭ごみ有料化に向けた道筋をつけてまいりたい」と答えるのが精いっぱいであった。なお、この間もごみ有料化の中止を求める議会請願が節目ごとに提出され、採決されてきたが、すべて不採択という結果であった。このことは、議会の意思としては、ごみ有料化を否定しないものであったことを明らかにしている。

2013 年に入っても、市長と市議会の対立による市政の停滞は続き、残り 1 年の馬場の任期は完全なレイムダック状態となっていた。予算否決により、ごみ有料化実施計画策定の断念に追い込まれた市では、馬場の残りの 1 年の任期を、ごみ減量化に向けた市民説明会の実施と戸別収集の実験回収などに取組み、年度内にその検証結果をまとめて有料化に道筋をつけていく方針に転じた。結局、家庭ごみ収集有料化実施の断念に追い込まれた馬場は、その後の任期を有料化に対して何ら前進させることなく市政の表舞台から去って行った。

#### （４）並木市政における家庭ごみ有料化の実現（2014 年 1 月～2018 年 1 月）

##### 忘れられたごみ有料化

2013 年 12 月実施の東久留米市長選を控えた 11 月 7 日、馬場は記者会見を開き、後継候補を立てることもなく次期市長選への不出馬を表明した。そして、2013 年 12 月 22 日投開票の東久留米市長選は、自民、公明推薦で 4 年前の市長選で馬場に敗れ、その後、市議会議員に復帰していた並木克巳、共産党推薦の草刈智のぶ、維新推薦の前田晃平の 3 氏で争われ、並木が勝利し<sup>452</sup>、新市長に就任した。

馬場市政の末期にごみ有料化実施計画に必要とされた市民アンケート予算を否決された後、市は市民へのごみ減量化やリサイクル啓発と普及に努めてきた<sup>453</sup>が、市議会での有料化議論は下火になっていた。並木が市長に就任すると、初めての市議会で所信表明を行い「総合的に検討するなかで判断」という表現でごみ有料化に触れた<sup>454</sup>が、並木の任期 1 年目は、ごみ有料化が議会で議論の対象となることは、ほとんどなく時が過ぎていった。

### 任期2年目半ばに至り、家庭ごみ有料化実施の方針を表明

並木市政2年目、第1回定例会での市長施政方針でも有料化に対する態度は「(ごみ減量に) 効果的な手段である家庭ごみ有料化も視野に入れ、戸別収集の導入などを前提として、有効な実施方法などを総合的に判断」していくという、状況を見て判断という1年前の所信表明とほとんど変わらないものであった<sup>455</sup>。この定例会では議会において実施時期を問う質問がいくつかなされたが、判で押したように「家庭ごみ有料化も視野に総合的に判断」という答弁が繰り返された。与党自民クラブから「家庭ごみ有料化に取り組む必要があるのではないか」と問われても、実施するかどうかについて、言質を与えぬ態度に終始した<sup>456</sup>。

その後、9月の第3回定例会に「家庭ごみ有料化実施計画(案)」を取りまとめるための「家庭ごみ有料化基礎調査委託費」(家庭ごみ有料化を前提としたアンケート調査費用)が補正予算計上される。ここで、並木は「(この調査は) 家庭ごみ有料化を前提としたものであり、早期に実施計画案を取りまとめ、示したいと考えている」と議会答弁し、市長就任以来、初めて正式に有料化を行っていく方針を明らかにした<sup>457</sup>。この市長方針に対して、自民クラブは、多摩26市の中で有料化していない市は4市であることを指摘した上で「早期に家庭ごみ収集の個別化・有料化」を進めるべきと主張し、公明党も「もうごみの有料化は避けて通れない」との認識を示した<sup>458</sup>。一方で、これまでの市長の曖昧な答弁への批判や「調査費については当初予算に計上すべき性質のものである」といった発言が共産党や市議会民主党からなされた。ともあれ、並木市政2年目の半ばに至り、漸く、市が家庭ごみ有料化を実施していく方針を明確にし、馬場市政で実施できなかった市民アンケート調査を行う運びとなった。こうして「(東久留米市政) 10年来の懸案」であった家庭ごみ有料は再び動き出したのである。

この補正予算が成立すると、10月には、家庭ごみ収集有料化に関する市民アンケートが実施され、12月には、その結果を踏まえた「東久留米市家庭ごみ有料化に向けた実施計画(案)」が策定され、市議会第4回定例会に示された。さらに、年明けには、この「実施計画(案)」がパブリックコメントに付<sup>459</sup>され、2月「東久留米市家庭ごみ有料化に向けた実施計画」は確定した。そして、2016年の平成28年第1回定例会の施政方針において、並木は「2017年7月実施を目指して(家庭ごみ有料化に) 取り組む」ことを表明した<sup>460</sup>。これを受けて、市では新年度から市民説明会を実施し、市広報やHPで周知を図り、5月からダストボックスが撤去されていった。こうした動きに、共産党は消費税引き上げが予定されている中で家庭ごみ有料化をすべきでないと訴えたほか、野党系議員から進め方が拙速といった意見が出されたが、自民クラブ、公明党、市議会民主党はそれぞれ市民向けの丁寧な説明を要望するなど、有料化を前提としてより具体的な議会質問を行うようになっていった。

### アジェンダ設定から約12年の歳月をかけ有料化実施へ

新年度に入ると大小の市民向け説明会が開催され、第1回定例会では、有料化に先行して家庭ごみの戸別収集経費が予算化され、ボックス収集から戸別収集への移行は10月から実



施される運びとなった。そして、2016 年第 2 回定例会に「東久留米市廃棄物の処理及び再利用に関する条例の一部を改正する条例案」は上程された。条例案は、家庭廃棄物処理について、指定収集袋の導入、処理手数料の徴収、資源物の持ち去り禁止、不法投棄防止の強化等の規定を整備することを内容とするものである。条例施行日は 2016 年 7 月 1 日で、家庭ごみ収集有料化の部分である指定収集袋の導入、処理手数料の徴収については 2017 年 7 月 1 日施行とされた。

本会議において条例案の提案説明が行われたが質疑はなく、条例案は所管の厚生委員会に付託され、「家庭ごみ有料化実施のための条例改正の延期を求める請願」と一括して審議された。厚生委員会では、担当部長から「家庭ごみ有料化が 10 年来の懸案課題」であり、様々な手続きを踏んで条例提案に至ったこと、これまでの市の減量化・資源化をさらに全市的に進めるために有料化は効果的な手段であり、排出量に応じた公平な負担が実現できること、低所得者等に対しては減免措置が講じられることなどが説明された。反対派の議員からは、ごみ有料化を市長選の公約にしていなかった市長の政治姿勢や議案成立前に市民向け説明会を実施した手順が問われ<sup>461</sup>、行革プラン策定時にごみ有料化の位置づけを一旦外した矛盾点を問う声が挙がった<sup>462</sup>。市議会民進党<sup>463</sup>は多摩 26 市の有料化実施状況と未実施団体の動向を確認し、最終処分場への負荷軽減の重要性を指摘し賛成に回った。公明党は集合住宅でのごみ排出場所などについて具体的な質問を行い、自民クラブは質問をせず、それぞれ条例案に賛成した。同時に「家庭ごみ有料化実施のための条例改正の延期を求める請願」は不採択となった。

厚生委員会で原案のとおり可決となった条例案の本会議での採決が 6 月 29 日に行われた。採決にあたり各会派の討論が行われた。自民クラブは国の有料化方針や減量化による処分場負担金の削減を効果として挙げ、また、社会的弱者への配慮もなされたことを評価し、円滑な有料化を要請、市議会公明党は、市長会提言以来の市の懸案課題であり、これ以上の先送りはすべきでないとの意見を述べ、市議会民進党は多摩地区の他市の有料化状況や市が最終処分場へ支払っている超過ペナルティ金問題などを取り上げて、それぞれ有料化条例案に賛成し、条例改正を求める請願に反対の意見とした。一方、共産党は、手続き的問題や市長選で公約として取り上げていないなどとし、市民フォーラムは計画の進め方や料金設定などを問題視し、それぞれ条例案に反対、請願に賛成の意見とした。採決の結果、「東久留米市廃棄物の処理及び再利用に関する条例の一部を改正する条例案」は、自民クラブ、公明党、市議会民進党が賛成し、その他が反対し、原案の通り可決された。「家庭ごみ有料化実施のための条例改正の延期を求める請願」は、自民クラブ、公明党、市議会民進党の反対で否決された。

なお、可決した条例に関して、市議会民進党から付帯決議<sup>464</sup>が提案され、賛成多数で可決した。ここに野崎市政の時代に市政上の重要なアジェンダとして浮上し、その後、3 代の首長が、実施の方針を採りつつ準備作業を継続してきた東久留米市のごみ有料化は、多くの歳月と紆余曲折を経て、漸く条例可決に至ったのである<sup>465</sup>。

#### 6.4.2 政策決定過程のまとめ

以下では、市が置かれていた当時の固有の状況も含め、東久留米市の政策決定過程を整理する。

まず、ごみ有料化への切迫の度合い及び市固有の事情を確認してみたい。2000年度の東久留米市の1人1日当たりのごみ排出量は793gと多摩26市中最も少ないものであり、東久留米市は、当時、多摩地区で最も減量化が進んだ自治体であったと言えよう。こうしたことから議会の議論も是が非でもごみを減量しなくてはならないという切迫感は感じられない。東久留米市の家庭ごみ有料化を巡る行政の取組みも議会の対応も緊張感に欠けるものであったのは、多摩地区で一番ごみ減量化が進んでいたという事情が背景にあったと思われる。一方で、東久留米市は一部事務組合を設け、他市と共同でごみの中間処理をしていたが、他の構成市が2001年、2008年にそれぞれ家庭ごみ収集有料化に踏み切ったことは東久留米市に有料化を求める無言の圧力となったと考えられる。

次に政策化の起点について確認したい。3代の首長が関わり、非常に長期に渡った東久留米市の家庭ごみ収集有料化の政策決定過程においてアジェンダ化がなされたのは、2004年、時の首長（野崎）が市議会の場で年度を区切って有料化をする意向を表明した時と捉えることができる。2001年の東京都市長会「有料化提言」への対処を議会で問われる中での表明である。こうした経緯から「市長会提言」後の議会質問を契機に首長がアジェンダ化を行ったと解釈できよう。そして、野崎の下で決定アジェンダ化された家庭ごみ収集の有料化は、その後、2人の首長の下でも重要な市政課題として基本的には引き継がれていった。

次に首長と議会の関係であるが、東久留米市議会は、伝統的に一人会派が複数存在し、会派構成員の人数も少ない分散度の高いものであり、そうした中で、野崎・並木の両市政では首長支持勢力と非支持勢力が伯仲していた。また、馬場市長の時代は、議会のほとんどが反首長勢力となり、首長と議会との反目により二元代表制の機能が不全に陥っていた。そして、それぞれの首長は多摩地区で進む有料化を背景として、政策に対する選好を有していた。他方で、議会は共産党と一部無所属会派が反対を唱えていたが、それも全否定ということではなく現下の経済環境と照らして反対という立場であった。自民系、公明党、民進党系は政策への選好を有していた。こうした政治状況で、馬場市政の時代には首長が政策化を図ろうにも、市民へ負担増政策を決定し得るような政治的な環境には全くなかった。また、他の2人の首長の下でも、議会の賛否が分かれる広く市民に金銭的負担を課す新政策の導入を決定・推進するだけの切迫感が政治の場にはないばかりか、首長の政策実現に向けた強い意志が欠けていた。こうしたことが、住民に苦い政治的決定を行うことができずに、だらだらと時が過ぎる冗長な政策決定過程につながっていった大きな理由であったと考える。

政策決定過程の特徴を一言で言い表せば「決定できない政治」ということになるだろうか。有料化をアジェンダ化した野崎は議会状況的には可決できる環境の下で各種手続きを粛々と進めていった。ところが、首長の条例案提出に向けた姿勢は、リーマンショック後の経済的理由により、突如「当面見送る」と転換された。そして、この決定に対し、議会は野党の

みならず、最大与党の自民クラブも決断を「英断」と称え賛意を示した。結局、有料化を推進できる環境にありながら、断念し、その後の道筋を付けずにそのまま引退した野崎の決定が後の長期にわたる非決定へとつながった。また、野崎の有料化先送りを「英断」と持ち上げたことで、自民クラブは、その後、強く有料化を主張できない立場に立たされることとなった。

以後、非自民首長、自公推薦首長と振り子のように短期間でトップが交代し不安定な政治状況が続く中、家庭ごみ有料化は延々先送りが続けられていった。首長も行政も議会も総論賛成の姿勢を示しながらも、物事は前進することなく時間ばかりが過ぎていった。しかし、一般廃棄物処理の組合を共同組織する清瀬市、西東京市を始め、隣接する東村山市、近隣の立川市などが続々と有料化に踏み切ると、議会から有料化移行を求める声が強くなり、漸く、多摩地区で最後から3番目の有料化に踏み切るに至った。

このような「決定できない政治」の要因の1つは、議会勢力が細かく分立し、首長が議会をグリップできていない状況にあったことにある。もう1つは、東久留米市は減量化が進んでいたことであり、さらに野崎が有料化をアジェンダ化し暫くしてから最終処分場を巡る状況が大きく変化したことを指摘しておきたい。すなわち、2006年にエコセメント化事業が本格実施されると、最終処分場の延命期間は数十年と言われるようになり、さらに切迫感が薄らいだのである。しかしながら、多摩地区でほとんどの市が有料化を進めて行き東久留米市が取り残される状況に対し、議会も行政も次第に焦燥感を持つようになり、漸く決断に至ったと理解できるのである。すなわち、切迫状況に乏しい東久留米市なりに、機が熟して事がなつたと見るのであり、見ることができるのである。

## 第6.5節 府中市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程

### 6.5.1 政策決定過程

#### 府中市の家庭ごみ収集有料化の概要

府中市は東京都のほぼ中央に位置し、律令時代に武蔵国府が置かれて以来、江戸時代には甲州街道の宿場町、明治以降は郡役所が置かれるなど、多摩地域の中心として栄えてきた。1954年に当時の府中町、多磨村、西府村の合併により都内で6番目に市制を施行した。現在では行政機関や大企業の研究開発所や工場等の大規模な施設が立地するとともに駅前再開発事業により、府中駅周辺の商業集積機能が高まっている。また、新宿まで京王線特急で20分でありながら住環境が良いことから子育て世代の住宅地として人気があり、人口は増加傾向である（2015年国勢調査で260,274人）。夜間人口と昼間人口はほぼ同一で職住近接の環境が比較的に整ったまちである。

この府中市が家庭ごみ収集有料化を議決したのは2009年3月であり、翌2010年2月2

日に有料化に移行している。府中市では、それまで可燃ごみ、不燃ごみ共に市内各所に設置されたダストボックスに、ごみをいつでも捨てられるという状況が40年以上にわたり続いていた。また、議会がごみ有料化を議決した前年にはリーマンショックが起これ、景気の先行きに不透明感が広がっていた。ダストボックスとリーマンショック、置かれた状況は東久留米市と全く同じであったにもかかわらず、府中市では市政のアジェンダとして浮上してから、比較的短期間に有料化が実現しており、東久留米市との対比で何がそうさせたのかに着目しながら政策決定過程を追ってみたい。

### 府中市の政治状況

府中市では市制施行以来、5人の市長が誕生しているが、いずれも保守系であり、それぞれ長期に任期を務めている<sup>466</sup>。一方、市議会は定数30人<sup>467</sup>で市制施行以来、一貫して与党第一党を保守系会派である市政会<sup>468</sup>が占めている。市政会を中心に公明党と民主・労組系会派が市長与党となり市議会の中で大多数を占める体制が続いてきた。府中市は伝統的に保守地盤が強く、保守系会派を中心に安定した市政運営が行われてきたと言える。

### 家庭ごみ収集有料化のアジェンダ化

現職の引退を受けた2000年の市長選挙は激しい保守分裂選挙となり<sup>469</sup>、「ダストボックスの維持」を公約とした<sup>470</sup>野口忠直が当選し、府中市の家庭ごみの有料化を推進していくこととなる。2001年10月に東京都市長会から家庭ごみ有料化の提言がなされると、早速に市議会で家庭ごみ有料化について市の見解が問われるなど<sup>471</sup>、府中市においても家庭ごみ有料化が市政の関心事となって行く。

その後、2003年に策定された府中市環境基本計画に2004年から10年間でごみを50%削減する目標が掲げられ、前期5年で1万トンのごみ減量の実現に向け、市は分別収集の促進やマイバック運動、1万トンごみ減量大作戦など、ごみ減量化とリサイクルの取組みを進めていった。2005年には野口はダストボックスを堅持しながらのごみ減量化についてを府中市廃棄物減量等審議会に諮問した。審議会はその中間報告でダストボックスのシェア（使い分け）により減量するという方法を提案した。市はすぐにこの用法に踏み切ったが、ダストボックスに入れるごみの中身を曜日ごとに変えるこの方法は、却ってごみと資源が混在し、市民に無用な混乱を与えただけであった<sup>472</sup>。

一方で、2004年には府中市が調布市、小金井市とともに一部事務組合を組織し、可燃ごみの焼却処理をしていた二枚橋衛生組合の解散が決定した<sup>473</sup>。2007年の施設停止後は二枚橋焼却場で処理されていたごみは、多摩川衛生組合<sup>474</sup>が設置・運営するクリーンセンター多摩川に持ち込まれるようになる。しかし、組合からの搬入割当量の超過分については埼玉県寄居町の民間施設に搬入せざるを得ない状況となり、ごみ減量化は府中市政の喫緊の政策課題として大きくクローズアップされてくるのである。

### 市長の有料化表明とダストボックス存廃の争点化

こうしたなか、野口は2006年、府中市廃棄物減量等推進審議会にごみ収集方法の見直しを諮問する。そして、翌2007年1月、審議会が10年間でごみを50%減量するための収集方法として「家庭ごみの有料化の実施、戸別収集の実施、ダストボックスの撤去」の提言をすると、市は、この答申を尊重するとして有料化の検討に入って行った。また、この時期には同年3月に二枚橋焼却場が処理を停止し、府中市のごみ行政は新たな局面に入るとともに議会でも有料化を巡る議論が活発化していった。

その後、2007年6月、市議会全員協議会場で市長が「審議会の答申に沿って、家庭ごみの有料化実施、戸別収集実施、ダストボックスの撤去」に取り組んでいくことを表明する。これまで「ダストボックス方式が利便性や衛生面で優れていることや、美観上からも「風格のあるまち」にふさわしいと判断」<sup>475</sup>し、ダストボックス存続を公約としてきた市長<sup>476</sup>の政策転換である。これに対して、市議会はこの方針に対し過去にないほど長時間の議論を繰り広げた。当時、市議会、市民双方ともに「有料化は致し方ないが、ダストボックスは残したい」という考えがあり、特にダストボックスの廃止が大きな問題となったのである。市議会全員協議会の結論は「聞きおく」こととされた。「市長の考えはわかったが、これだけ定着したダストボックスを無くすならば、もう少し議論を重ねて市民の声を十分に聴きながら決めていく」とし、結論は先送りにされたのである。同時にダストボックス廃止を巡り市は大揺れになった。この時点の市の姿勢は「答申を尊重しつつ、市民の意見を聞きながら、ごみ減量化をすすめるための新たな施策やごみの排出抑制を促進する仕組みづくりを検討していく」というものであった<sup>477</sup>。

その後、市は「ごみ有料化と収集方法変更の基本的考え方」を市民に示し、これをパブリックコメントに付した<sup>478</sup>。一連の動きを受けて市議会では政策転換の理由やダストボックスを廃止しようとする理由、市民への説明方法などを問う質問がなされた。市長からは市の環境基本計画の目標である「10年間で50%ごみ減」に向けて新たな施策展開が必要であり、二枚橋焼却炉の停止や最終処分場延命などの周辺環境への対応により抜本的方針転換をおこなうことにしたとの説明やダストボックス廃止に関して排出者責任を明確にし、施策の実効性を高めるためであるとの説明がなされた<sup>479</sup>。また、自治会や各種団体、関係機関などへ説明会を行っていく方針が示された<sup>480</sup>。

9月には、再度、市議会全員協議会が持たれ、家庭ごみ収集方法の見直しにかかわる基本的な考え方が示された。また、翌10月には、廃棄物減量等推進審議会に「資源循環型社会の構築に向けた新たな収集方法等の在り方について」が諮問された。これは家庭ごみ有料化、戸別収集の実施、ダストボックス撤去の制度設計を諮問したものである。市は答申を踏まえ、家庭ごみ有料化の制度骨子を作成し、その後、さらに詳細な制度設計に入る方針を示した。こうした有料化に向けた行政当局の動きを受けて、12月議会ではダストボックスを維持しての有料化の可能性や市民への説明方法や時期を問う質問等がなされた<sup>481</sup>。

### 現職3選と有料化に向けた動きの加速化

このように有料化に向けた内部検討と対市民、対議会対応が進められるなか、2008年1月、任期満了に伴う府中市長選は実施された。選挙選は、ごみ行政を軸に論戦が繰り広げられた。前年6月にダストボックス廃止の意向を示した現職野口は、「ダストボックスの存廃は市民の意見を十分に聞いたあと新年度中に方針を決めたい」として、具体的な方策を示さなかった。一方、新人の桑島はダストボックス存続を公約として打ち出し、この市長選を「ダストボックス存廃を問う住民投票」と位置付けて選挙戦を戦った。共産党推薦の新人志摩は「ダストボックス廃止を突然言い出した現市政は市民不在」と現職批判を強めた<sup>482</sup>。選挙結果は、自民、公明、民主、社民推薦の現職 野口忠直が圧勝し3選を果たした<sup>483</sup>。

野口は、再選後も未だダストボックスの撤去を正式に決定したわけではないという態度を取り続ける一方で、4月になると、ごみ収集方法の見直しに対応する時限的セクションとして、「ごみ改革推進本部」を立ち上げた。以降、ごみ推進改革本部が府中市の有料化の制度設計と実務を担っていくことになる。さらに、5月には府中市廃棄物減量等推進審議会の最終答申が提出された。答申は「ダストボックスを廃止し、有料化によるごみ収集を速やかに実施すべき」ことを求めたものであった。しかし、この時点で市議会の議論は膠着しており、市長は「答申は十分に尊重したいが、さらに市民の声を聴くための会などを開催し、アンケート調査を実施した後に、方針を決めたい」とした。これを受け、市は6月から「ごみ減量に関する市民の声を聴く会<sup>484</sup>」を開催するとともにごみ減量に関する市民アンケート調査<sup>485</sup>を実施するなど市民からの意見聴取に努めていったが、ダストボックスの存廃を巡って市民世論は二分された状況にあった。こうしたなかで、10月に市内の代表的な民間4団体から「4団体緊急アピール」が市長あてに提出された<sup>486</sup>。アピールは、市に「ごみ減量に向けたごみ収集方法の見直しを早急に進めること」を求めている。こうした動きを受けて、市長は、ごみ改革実施方針案を作成するよう担当課に指示を出した。そして、11月、市議会建設環境委員協議会の場に「家庭ごみ収集の有料化、戸別収集の実施、ダストボックスの廃止を2010年2月に実施する方針」が報告され、併せて市長による記者発表がおこなわれた。前年6月の市長による提案からアンケートや自治会等への説明、市民からの意見聴取などを経て一定の合意が得られたとしての実施方針の提案である。これに対し、議会からはアンケート結果の解釈や有料化の効果や手数料徴収の根拠などを問う声があがった<sup>487</sup>。

12月になり市議会定例会が開かれ、市長から家庭ごみ収集方法の見直しが報告された<sup>488</sup>。市の環境基本計画の重点施策である「2013年までに10年間で50%のごみ減量」に取り組んできたが、目標達成には家庭ごみ収集方法の見直しが不可欠との判断に至り、現行のダストボックス方式を廃止し、家庭ごみ有料化と戸別収集方式の導入を2010年2月に実施するというものである。そして、有料化の効果を述べた後で、大量消費型の社会が地球環境へ負荷をかけていることを述べ「私は、このたび、府中市長として、かつての公約を変更してまで今回のごみ収集方式の見直しを決意いたしました」と結んだ<sup>489</sup>。これに対し、各会派から意見が出された。生活者ネットワークは拡大生産者責任を果たさせることが優先であり、ダス

トボックスの撤去をまずはすべきとの意見を述べ実施方針に反対した<sup>490</sup>。共産党は、有料化による減量効果に疑問を投げかけ、(リーマンショック後の) 厳しい経済情勢であることを指摘し反対意見を述べた<sup>491</sup>。市政与党である市民フォーラムは賛否意見が分かれた。了承できないという意見、住民合意が不十分であり採決に不参加とするとの意見、賛成とする意見である<sup>492</sup>。与党第1党の市政会は資源回収の拡充や手数料収入による社会保障や環境対策の充実を要望し、多摩の各市で有料化が進展している状況を指摘。実施日を、分かりやすく平成22年2月2日とするよう要望し賛成の意見表明をした<sup>493</sup>。公明党は、自らが要望している低所得者や高齢者世帯への減免の検討姿勢を評価するなどの賛成意見を述べた<sup>494</sup>。各会派からの意見表明の後、混乱の中で採決がなされ、賛成多数で市長報告は了承された<sup>495</sup>。この本会議での市長報告了承を受けて、行政内部では条例改正作業に向けた詰めの作業が進められていった。

### **ダストボックス撤去を巡る反対運動と住民投票条例制定の直接請求**

家庭ごみ収集の有料化に向けた動きが顕在化し、多くの市民に知られるようになってくるなかで、住民の有料化への疑問や特に長年慣れ親しんできたダストボックス撤去への抵抗感が大きく表面化してくることになる。以前からダストボックス撤去反対の議会陳情が出される等の動き<sup>496</sup>は出ていたが、2008年11月に市がごみ収集の見直しの実施方針を発表したことを受け、住民有志による住民投票条例の制定を求める直接請求運動が展開されていった。「市民合意を求める会」が結成され、「ダストボックス撤去など市民生活に直結する重要問題をはじめとする市政課題に市民意見を反映できる手段として常設の住民投票制度を求める」とし、実質的に家庭ごみ収集有料化反対と連動する形で署名運動を開始したのである<sup>497</sup>。住民グループは駅頭などで活動を展開していった。ここから、2009年3月の条例議決まで、ダストボックス撤去の是非を中心に府中市のごみ有料化問題は、住民、議会を巻き込み最大の山場を迎えていくことになる。家庭ごみ収集有料化問題は、日常、身近に使用しているダストボックスの撤去と結びつき俄かに市民の注目するところとなり、新たに議会への陳情活動も活発化した<sup>498</sup>。

### **揺れる市議会 住民投票条例否決とごみ収集有料化条例の成立**

こうしたなか2009年2月、家庭ごみ収集有料化を審議する平成21年第1回定例会はスタートした。「府中市廃棄物の処理及び再利用に関する条例の一部を改正する条例」と関連予算議案が上程され、条例案は市議会環境建設委員会に付託された。なお、上程された条例案では有料化実施日は市政会の求めた平成22年2月2日とされていた。同時に直接請求による「府中市住民投票条例案」も上程され、こちらは市議会総務委員会に付託された<sup>499</sup>。

有料化に関する条例が審議された定例会では、当該議案審査に先立ち行われた一般質問でも各会派の議員が家庭ごみ収集有料化を取上げた。前年12月の市長報告の際、採決不参加を表明した市民フォーラムの議員はダストボックス撤去を巡り市民間にしこりが残らな

いような努力を市に求めた。共産党議員は、根拠があいまいな有料化は中止すべきとし、有料化を目前にして凍結した東久留米市などの対応に対する市の考えを確認した。これに対しては「経済的に厳しい時期だからこそ、徹底的に不要な物は減らすよう生活スタイルを変えていただきたく」と答弁がなされている<sup>500</sup>。他に公明党の議員からも一般質問が行われた。

直接請求された住民投票条例案に対しては、市長は常設型の住民投票条例による制度濫用等により行営運営の停滞などが生じるおそれがあるとして「本条例案を制定することは適当ではない」との意見を付し議会に送った。2009年4月1日を施行日とした住民投票条例案は、委員会での採決の結果（市政会、公明党が反対、共産、市民フォーラム、生活者ネットワークが賛成となり）賛成多数で可決すべきものと決定された。総務委員会で可決された条例案は、3月11日の本会議で家庭ごみ有料化にかかる条例案に先立って採決された。市政会、公明党が住民投票条例案への反対意見を述べ、市民フォーラムが賛成意見を述べた。採決の結果、可否同数となった。このため、地方自治法の規定により、議長裁決により府中市住民投票条例案は否決された。委員会の裁決が本会議で逆転されたのである。

一方で、「府中市廃棄物の処理及び再利用に関する条例の一部を改正する条例」は、建設環境委員会で審査された。委員会では賛成多数で原案のとおり可決すべきものと決定した。その後、委員会で可決された条例案は本会議に戻された。住民投票条例案否決の後に、廃棄物の処理及び再生利用に関する条例の一部を改正する条例は議題とされた。条例案に対し、一部議員から修正動議が出され<sup>501</sup>たため、原案と修正案は一括して審議に付された。修正動議の内容は、条例の施行期日に但し書きとして「但し、従前の家庭廃棄物収集方式の変更に対する市民の過半数の同意を必要とする」を付け加えるものであった。すなわち、市民の過半数がダストボックスを廃止し、戸別収集で良いと同意することを解除条件とするということである。

採決にあたり、修正案・原案ともに反対の意見が府中生活者ネットワークから、修正案に反対、原案に賛成の意見が市政会及び市民フォーラムから出され、修正案に反対の意見が公明党からなされた。採決の結果、賛成少数で修正案は否決された。次いで賛成多数で原案が可決された。同時に「家庭ごみ有料化に反対する陳情」も採決に付され、賛成少数で不採択にすべきものと決せられた。ここに、有料化問題が顕在化してから最終盤で住民投票条例の直接請求運動など、ダストボックスの存廃問題を中心に市民・議会が大きく揺れた府中市の家庭ごみ収集有料化条例は成立を見たのである。2009年3月11日のことであった。

### 6.5.2 政策決定過程のまとめ

府中市では、長年、市民が馴染んでいたダストボックスの廃止が大きな争点となり、混乱も生じたが、リーマンショック後の不況期にもかかわらず、比較的の短期間で家庭ごみ収集有料化に漕ぎつけることができた。そこで、その理由を探りつつ政策決定過程を振り返ってみたい。そこで、まず、府中市が置かれた状況を確認するために、ごみ有料化への切迫度と個別状況を再確認したい。府中市の2000年度における1人1日当たりごみ排出量は934gで



あった。これは当時の多摩 26 市中、17 番目の数字であり、減量化が進んでいるとは言い難い状況であった。また、府中市が一般廃棄物の可燃ごみを調布市、小金井市とともに 3 市で共同処理していた二枚橋衛生組合の焼却場建替え計画が 2004 年に頓挫し、組合解散が決定されたことで、市は真剣にごみ減量化に向かい合わざるを得ないこととなった。こうして、府中市において、ごみの減量と家庭ごみ収集有料化は表裏一体の重要な政策課題として浮上したのである。また、いつでもごみを捨てることのできるダストボックスが長い間市民に浸透していた府中市では、ダストボックス撤去への市民の反対が根強く、後々、その扱いが大きな争点となっていた。

政策化の起点としては、東京都市長会「有料化提言」を受け、議会が問題を提起し、他市と共同運営する中間処理施設の廃止決定への対処が契機となり、2006 年に市長が家庭ごみ収集有料化を審議会へ諮問、決定アジェンダ化した。こうしたことから、首長が政策化の起点となっていたと考えるべきである。

次に首長と議会の関係であるが、府中市は歴史的に保守地盤であり、保守首長の下、議会には自民系、公明党、民主・労組系が首長与党を構成しており、首長与党率は 8 割程度と常に安定し、かつ、会派数の少ない分散度が低い議会であった。そして、政策への選好は、首長、首長支持の議会多数派共に有していた。このため政策実現に向けた政治的環境は整っていたと言えるだろう。一方で、政策への選好を有さない市議会野党の共産党、生活者ネットワークの当該政策に関する反対姿勢は頑強なものではなかった。

このような政治状況の下で、同時期にはリーマンショック後の経済状況の悪化を受け有料化を見送る自治体もあった中で、府中市は他の事例対象市に比べ短期間に家庭ごみ収集有料化を導入することができた。それは、ごみ減量化に対する切迫度が大きかったことと、首長が分散度の低い議会に安定した基盤を有していたために一定のリーダーシップを発揮できる環境にあったからである。とは言え、その政策決定過程は、住民投票条例の直接請求等もあり、ダストボックス撤去を巡っては議会も大きく揺らぐなど決して平坦なものではなかった。

## 第 6.6 節 小平市家庭ごみ収集有料化の政策決定過程

### 6.6.1 政策決定過程

#### 小平市の家庭ごみ収集有料化の概要

小平市は東京都の中央部埼玉寄りに位置し、周囲を西東京市、東久留米市、東村山市、東大和市、立川市、国分寺市、小金井市に接している。1944 年に町制が敷かれた当時、大半が畑であった風景は、戦後に都心部の住宅難に対応するため都営住宅の建設が進み、1962 年に市制が施行される頃にはベッドタウンとして人口が急増し様相は一変した。その後、団地や官公庁住宅の他、民間宅地開発が進み、ブリヂストンや日立製作所などの工場、大学や専門学校など教育機関も増加し、人口が 19 万人を突破した(2015 年の国勢調査人口は 190,005 人)。市内を東西に青梅街道、五日市街道、西武鉄道新宿線および拝島線が走り、南北方向には小金井街道、府中街道、西武鉄道国分寺線、多摩湖線、JR 武蔵野線が通るなど交通網が充実している。また、一橋大学、嘉悦大学、津田塾大学、白梅学園大学、武蔵野美術大学などがあり学園都市としての顔も有している町である。

この小平市が家庭ごみ収集の有料化に関する条例改正を行ったのは 2018 年 6 月、非自民系の小林正則市長の下であり、実施は 2019 年 4 月 1 日である。これは、多摩 26 市中、最後から 2 番目、青梅市が多摩地区で最初に有料化した 1998 年から 20 年の歳月を経ての有料化は多摩地区最晩年の移行と言える。では、なぜ小平市は家庭ごみ収集有料化がこれほどまでに遅い時期となったのか。小平市の政治状況に注目しながら、その政策決定過程を追ってみたい。

#### 小平市の政治状況

現在、衆議院選挙の小選挙区は小平市、国分寺市、西東京市の 3 市で東京第 19 区を構成し、都議会議員選挙は市単独区で 2 名定員である。また、市制施行以来、初代の小川睦郎から現在的小林正則まで 5 代の市長が市政運営にあたってきた。元々保守地盤と言われ保守市政が続いてきた小平市であるが、4 期目の市長選に臨んだ前田雅尚を破ったのが小林正則であった。前田は高校卒業後、市役所に勤め助役を経て 1993 年に市長に就任。自身 4 期目の市長選での対抗馬が民主党都議出身の小林正則であった。2005 年 4 月の小平市長選で小林は「情報公開」と「市民参加」による市政改革を訴えた選挙戦を展開した。共産党と政策協定を結び、民主、共産、社民、生活者ネットワークが推薦する国政野党統一候補として現職を破り、非自民系の市長として小平市政での政権交代を果たした<sup>502</sup>。その後、小林は現在まで 4 期市長を務めているが、毎回の市長選挙で共産党を含めた国政野党系の統一候補として勝利を収めてきた。一方で市議選は市長選と 2 年ずれており、小林が市長就任時の議会構成は市長与党が 1 議席、野党を上回ったが<sup>503</sup>、その後は与野党が伯仲する状況が続いた。

## (1) 前田市政下での有料化の検討

### 家庭ごみ有料化のアジェンダ化と審議会有料化答申

小平市では1993年から3期に亘り市長を務めた前田雅尚の時代に家庭ごみ収集有料化の議論が本格的にスタートした。1995年3月の小平市廃棄物減量等推進審議会答申で事業系ごみの有料化が提言されるとともに「家庭系ごみの有料化については慎重に研究するよう」提言がなされた。その後、1999年11月には「家庭ごみ有料化について」が市廃棄物減量等推進審議会に諮問されるとともに、2000年10月に事業系ごみの有料化がスタートすると焦点は家庭ごみの有料化に移って行き、市議会でも他市動向や有料化に対しての市の考えを問う質問が度々なされるようになっていった<sup>504</sup>。

2001年11月には、小平市廃棄物減量等推進審議会から「市民に家庭ごみの処理費用の相応の負担を求めるべき」という有料化答申が出された。この有料化答申や同年10月の「東京都市長会の有料化提言」を受けて、市は家庭ごみ有料化にいかに対処していくのかを正面から問われることになった<sup>505</sup>。この時の市の姿勢は「答申内容を十分踏まえて検討していく」というもので、他市状況の調査や実施手法の検討が進められたが、有料化の具体的実施日程等の踏み込んだ検討はなされなかった。一方で、市では2003年3月に小平市ごみ処理基本計画を策定し、「家庭ごみ有料化を2003年度から2005年度までの間に実施する」という位置付けがなされた。

### 資源物収集拡大に向けた3市共同資源化事業の検討開始

市は有料化を検討するにあたり、同時に資源物分別収集の拡大を進めていくことを考えていた。しかし、資源物を中間処理する市リサイクルセンターの処理能力が不足しており、資源物収集拡大に対応する環境が整う目途が立っていなかった。こうした中で、容器包装リサイクル法などの法的な枠組みの整備により、更なる資源物量が増加することが予想され、小平・村山・大和衛生組合でごみの中間処理を行ってきた3市が共同して資源化事業に取り組む機運が生まれてきた<sup>506</sup>。そして、3市及び組合は「ごみゼロプラン見直し調整部会」を組織し、資源化共同事業の検討を開始した<sup>507</sup>。以上のような状況から、市は家庭ごみ収集有料化の実施には、3市共同資源化事業を含めて増大する資源物の処理ができる環境整備が必要であり、この課題解決を有料化実施の前提条件とした。こうしたことから、家庭ごみ有料化に前向きと思われた前田市政の下ではあったが、3市共同資源化事業の目途が立たない中で、家庭ごみ有料化の具体的な検討にまで進むには至らなかった。

このように、前田市政下においては、審議会からの有料化答申や東京都市長会からの多摩全体での有料化方針の表明、更には多摩地区における家庭ごみ収集有料化の広がりといった情勢に背を押され、機運はかなりの程度、醸成されていた。実際に、ごみ処理基本計画には家庭ごみ有料化の実施時期が書き込まれ、内部検討も進められたようである。しかし、リサイクルの中間処理問題が障壁となり、市議会からの「有料化をいつ、どう進めるか」の声

に具体的に答えるまでには至らなかった。そして、前田は市長選での敗戦を機に 3 期 12 で市政の表舞台を去った。

## (2) 小林市政 1 期目の動き (2005 年 4 月～2009 年 4 月)

### 非自民政権の誕生とごみ有料化政策の停滞

前田が 4 期目を目指した市長選で小林正則に敗れると、小平市の家庭ごみ有料化の行方は新市長の小林正則に委ねられることとなった。しかし、その後 4 期の任期を重ねる小林の下で有料化は遅々として進展しない状況が続いていくこととなる。

小林は市長就任後の定例議会での質問に答える形で自らの有料化に対する認識を示している。それは、「家庭ごみ有料化による減量効果を最大限に引き出すためには、市民が廃棄物減量に取組みやすい仕組みを総合的に検討していく必要がある」というもので、有料化そのものを積極的に進めるというよりも、その前段としてすべきことがあるという認識であった<sup>508</sup>。そして、その後の市議会では市長就任後 2 年程は家庭ごみ有料化が議論されることは大きく減り、有料化は市政課題の後景に遠ざかったような印象となった。

一方で、前田市政から引き継いだ課題として、家庭ごみ有料化に伴う資源物収集拡大に対処するための中間処理施設の処理能力不足解消という問題は残されたままであった。この問題を解決するための 3 市共同資源化事業が、2007 年度に小平市長、武蔵村山市長、東大和市長において 6 品目の資源共同化事業を行うことで合意された。しかし、その後、3 市の足並みは揃わず、事業の方向性すら明確にならないまま 3 市共同資源化計画は何年もの間進展することはなかった。また、2008 年 3 月に改訂された小平市ごみ処理基本計画では、家庭ごみ有料化については「継続して検討」という表記に変更された。これは前田市長時代に策定された前期のごみ処理計画が「2003 年度から 2005 年度までの間に家庭ごみ有料化を実施」としていたものからすると内容が大きく後退した表現であった<sup>509</sup>。

### 苛立ちを募らせる野党政和会

こうした中で市政野党の自民党系政和会の議員からは、有料化に対する市長の姿勢を厳しく問う質問が毎年のように行われていった<sup>510</sup>。対する市長の姿勢は「3 市共同資源化計画の進捗状況を見据えつつ、家庭ごみ有料化については引き続き検討していく」というものであり、同じ答弁が市議会で繰り返されていった。政和会からは「リサイクルセンターができるまで待つという姿勢は消極的すぎる」という意見や市長改選を翌年に控えた定例会では、「検討と課題の整理という答弁の繰り返しで、やるつもりがあるのか」といった質問がなされた。これに対し、小林は他市に比して減量化が進んでいるとして「ただ減量化だけの目的で戸別収集や有料化をするというのは、小平には当たらないと思います。～ 中略 ～ 今すぐ、他市にみられるような状況の中で戸別収集と有料化ということは考えていないということでございます」と述べ<sup>511</sup>、「他市がやっているから有料化を進めようとは思っていな

い」ことを議会場で明言するに至った。

このように 1 期目の 4 年間、市長が乗り気でない有料化について積極的に行政が進めていくという雰囲気はなく、特に前半 2 年程は議論そのものが低調であった。こうした状況で市政野党に転落した自民系会派は、有料化の検討状況や市長の意思の確認を迫るなど、その姿勢を厳しい言葉で問いただすようになっていった。3 市資源化共同事業の進捗が見込めないなどリサイクル拡大に伴う施設整備の問題があったとは言え、家庭ごみ有料化移行に消極的な市長の下で行政の動きは鈍く、有料化政策の進展が見られない中、小林市政 1 期目の 4 年間は過ぎていった。

### （３）小林市政 2 期目の動き（2009 年 4 月～2013 年 4 月）

#### 判断の「次期ごみ処理基本計画」への先送り

2009 年 4 月、小林は前市教育長、坂井康宣との一騎打ちをダブルスコアの圧勝で制し、2 期目の市長当選を飾った<sup>512</sup>。2 期目の小林市政では、引き続き、有料化の「検討」が続けられるとともに、2010 年度からは食物資源循環モデル事業を開始するなど、ごみ減量化施策が実施されていった。

小林市政 2 期目の議会では、予算や決算の委員会、本会議場での代表質問、一般質問で家庭ごみ有料化の問題が取り上げられたが、それらのほとんどは、野党、政和会から行われ、多摩地区の他市の有料化状況も踏まえて有料化を検討すべきではないか、という趣旨の質問がその多くを占めた<sup>513</sup>。これに対して、市からは予定より 1 年遅れで 2013 年度に改定をする「ごみ処理基本計画」のなかで家庭ごみ有料化を整理していく方針が示された<sup>514</sup>。初めて小林市政の下で有料化の判断時期が示されたとも言えるが、2013 年 4 月に市長選挙が予定されていたため「2013 年度の改定計画の中で整理」とは、小林の今任期中は家庭ごみ有料化について判断はしないということを意味した。同時に行政サイドからは、家庭ごみ有料化について「いずれは有料化という方向性を出していかなければならないが、まだその時期でなく<sup>515</sup>」、「今すぐ有料化に踏み切らなければならない状況という認識はない<sup>516</sup>」、「まずは、資源化を推進するなど廃棄物の減量を行い、減量化を行う方策の 1 つとして、経済状況等も勘案して継続して検討していくべき課題である<sup>517</sup>」という認識が繰り返し示された。そして、こうした認識により市では家庭ごみ収集有料化について「具体的な検討は行っていない」のであった<sup>518</sup>。

#### 膠着する 3 市共同資源化事業

一方で、小平市の家庭ごみ有料化の問題と密接不可分な関係とされた 3 市共同資源化事業については、小平市議会でも、その進捗について何度も取り上げられてきたが、施設建設予定地の東大和市の態度が定まらず、事業そのものの方向性すら見いだせないような膠着した状況が続いてきた。これは、2007 年度に 3 市長間で 6 品目の資源化事業を行うことを

合意したものであり、2008 年 2 月には 3 市の検討部会が立ち上がり、資源物共同処理施設の建設について議論が続けられていたものである。しかし、東大和市内の施設建設想定地について東大和市議会でも再度検討すべきである旨の表明<sup>519</sup>がなされ、計画自体が暗礁に乗り上げてしまっていた。その後、漸く、2012 年 11 月に東大和市長から想定地周辺住民からの強い反対運動を踏まえての具体的代替案が、小平市長及び武蔵村山市長あてに提出された。それは、資源化対象品目をこれまで合意していた 6 品目から、2 品目に減らすこと、地域住民への還元施設を整備することを柱としたものであった。2012 年末に、この東大和市の具体案を 2 市が受け入れ、3 市共同して実施していくことが 3 市の調整会議で決定された。こうして、先が見えなかった 3 市共同資源化事業は進展に向けてやっと光明が見えてきた。

小林が次期市長選への 3 選出馬を表明した 2012 年の 12 月定例会で、担当部長は「家庭ごみの有料化につきましては、やる・やらないを含めて検討するということでございますので、来年度改定いたしますごみ処理基本計画の中で、やる場合、またやらない場合、そのメリット、デメリットを明らかにして、最終的には市長の高度な判断が必要と思っておりますので、適切な判断をされるような準備を行うということで考えております」と発言した<sup>520</sup>。市は家庭ごみ有料化をする、しないはまだ決めておらず、事務方としては改選後選ばれた市長が、有料化をする、しないの判断ができる材料を整えるのみであるということである。

このように 2 期目の小林市政下では「家庭ごみ有料化を実施しなければならないほど切迫した状況にない」という認識を有する市長の下、ごみ減量化施策への取組みが優先され、有料化の具体的な検討は実質なされなかった。このことは市長の姿勢もさることながら、膠着した 3 市共同資源化事業の状況も有料化の判断をできないとする大義とされたからである。ともあれ、市長選後に改訂されるごみ処理基本計画において、家庭ごみ有料化の判断を示すという行政・議会の共通理解の下、家庭ごみ有料化の判断は次期市長選後へと先送りされたのである。

#### （４）小林市政 3 期目の動き（2013 年 4 月～2017 年 4 月）

##### 「ごみ収集無料化堅持」を公約に 3 期目の当選

2013 年 4 月 8 日投開票の小平市長選挙には、現職と新人 3 氏が届け出をしたが、実質的には現職の小林正則（民主・共産・生活・社民・生活者ネットワーク推薦）と政和会で市議会議員を務めてきた永田政弘（自民・公明・みんな・維新推薦）の戦いとなった。双方ともが国政政党連合をバックとした選挙戦結果は、次点の永田に大きく差をつけて小林が勝利した<sup>521</sup>。

この時の市長選で小林は認可保育園整備による子育て対策の充実などを実績として強調する一方で、マニフェスト「政策インデックス 2013 市民と市長の 60+α の約束」を公表した。マニフェストには「ごみ収集無料化を堅持」という項目があり、「焼却施設の建てかえに向けてごみ減量化施策を徹底するとともに、収集無料化を堅持します」という公約が

掲げられていた。市長選後の議会では、この「収集無料化堅持」の公約が与野党議員から取り上げられた。野党政和会の議員からは、なぜこうした公約を掲げたのか、4年間無料化を堅持なのかが問われ<sup>522</sup>、与党のフォーラム小平の議員は無料化方針を貫くべきとの発言<sup>523</sup>を行った。同時に、隣接する立川市、国分寺市では2013年からの有料化実施が決まっており、共同で一部事務組合を構成する東大和市も2014年からの有料化実施方針を明らかにするなど、周辺市が続々と有料化し、未移行の市が極めて限られてくる中で、市議会では取り残されることへの焦りのような発言も見られるようになっていた。

### 改定ごみ処理基本計画において2018年度の有料化実施検討を表明

2013年度末の2014年3月、市は、これまで表明してきたとおりに一般廃棄物処理基本計画を改定した。この中で家庭ごみ有料化については「家庭ごみ有料化及び個別収集への移行を市の重点施策の1つとする」こと、そして、「最短で2018年度からの実施を検討していくこと<sup>524</sup>」が明記された。こうして小林市政の下で初めて、有料化実施の時期が計画に示された。しかしながら、市長選の公約で「無料化堅持」を打ち出し、一方で行政計画では年度を示して「有料化実施を検討」するのは、相矛盾し分かりにくいものであった。そのため、当然ながら議会ではこの点についての指摘や疑問を含め、今後の有料化への取組みに質問が集中した。これに対しては、「まだ、市として有料化を決めたわけではなく、計画の中では、ごみの減量化をする一つの有効な施策として掲げてある」のであり、「有料化ができる条件が整う3市共同資源化処理施設ができるまで、市民の意識醸成を図り、有料化についての小平市に合った方法を案としてまとめる際に、再度その時点で市長判断を仰ぐものである」といった答弁がなされた<sup>525</sup>。その後も市は、家庭ごみ有料化は、まだ正式に市として政策決定したのではなく、市長公約は現在の任期4年間は無料化を堅持するもので、市の処理基本計画と矛盾はないとの論で選挙公約と行政計画の整合性を取ろうとし続けた<sup>526</sup>。

また、市が有料化の前提としている3市資源化共同事業についても、資源ごみ（容器包装プラスチック）の民間委託化により対応できるものであり、共同事業の実施を前提とするのはおかしいのではないかと疑問が投げかけられた<sup>527</sup>。これに対し、資源物を継続的に処理するためには直営で進めるとし、2019年に3市共同資源物処理施設が稼働し、全量の容器包装プラスチックの分別収集と資源化が可能となる時期に合わせて有料化をすすめる旨の説明がなされた<sup>528</sup>。こうした考え方は一見合理的なものではあるが、同時に市長公約を守りつつ、市の計画どおりに有料化が実施されるという計算されたスケジュールでもあった。

### 粛々と進められた行政内準備作業と割れる議会

ごみ処理基本計画の改定を受けて行政内部では有料化に向けた検討が進められた。具体的には、2014年度中に資源循環課内に立ち上げられた検討会でごみ袋作成や収集運搬などに関する調査・研究が行われた。議会では、更新時期が迫るごみ焼却施設の更新にあたっては、有料化を前提とし減少したごみ持ち込み量で設計をすべきで、有料化を急ぐべきという

声や、広報でごみ有料化の実施検討時期を広く知らせるべきなど<sup>529</sup>、有料化を前提にしたより具体的な質問がなされるようになっていた。

市長任期の最終年度である 2016 年度予算で有料化に関しては、一般廃棄物処理基本計画改定に向けた実態調査の中で家庭ごみ有料化・戸別収集に関する項目も含めた市民アンケートを実施する経費が計上された。この予算を含む新年度予算案に対し、政和会は「極めて無気力な予算」と断じ反対票を投じた。有料化については「市長公約の「ごみ無料化を堅持」は、何もしないことを公約にする前代未聞のこと」、「市長自らがごみ有料化を表明し、予算を伴った具体的準備をしないことは、何もしない、市民に人気のない事業、問題は先送りしてしまう姿勢そのもので断じて認められない」と強い言葉でその姿勢を非難した。政和会とともに市長選で対立候補担いだ市議会公明党は「予算は会派要望に沿った一定の事業展開がなされていると評価」できるとして予算案に賛成した。共産党、生活者ネットワークは特に家庭ごみ有料化に触れることなく賛成討論を行い、2016 年度一般会計予算は賛成多数で成立した。

小林の任期の最終年度である 2016 年度に入ると、市廃棄物減量等推進審議会から「小平市一般廃棄物処理基本計画に定める重点施策の実現について」が答申され、「2019 年度での実施に向けて、市としての体制を整えた上で、実施内容について十分な検討・準備を進めること」が求められた。市は、有料化に向けた基本方針と実施計画案を策定・準備するために、家庭ごみ有料化・戸別収集移行の実施内容について審議会に諮問した。同時に懸案であった市のリサイクルセンターについては整備基本計画が 2 月に策定され、3 市共同資源化事業施設は、2017 年 1 月に工事請負契約が締結され着工されていくなど、家庭ごみ有料化実施に向けた環境は整えられて行った。

ところで、任期満了まで半年を切ると、自ら多選批判をして現職候補を破り、「市長は 3 期まで」と多選自粛宣言<sup>530</sup>を行っていた小林の進退に俄然注目が集まってきた。年末の市議会では政和会から次期市長選への出馬をけん制する質問が投げかけられたが、小林は言質を与えることなく、自らの進退を明確にしなかった<sup>531</sup>。年が明け、市長改選まで 1 月と迫ったなかで 2017 年度予算案が骨格予算として提案された。同時に予算を審査する 2 月からの定例会は、政和会による市長不信任決議案の提出から始まる波乱のスタートとなった<sup>532</sup>。4 選出馬を表明した小林は、予算特別委員会場で「3 市共同資源化施設予定地周辺住民から構成市である小平市の減量化の取組みが弱いことを強く指摘され」、「そういう指摘等々を総合的に判断して、次の、選挙後の新しい市長のもとで有料化を図るという方向性を、私のほうで示したわけであります」と述べた<sup>533</sup>。

ごみ有料化関係予算が一切計上されていない骨格予算案に対し、政和会は「骨格予算なのに予算に盛り込む事業を自ら選別する矛盾をはらんだ予算」として反対した。ごみ有料化についても「4 年間先送りした挙句、公約違反とも受け取れる、任期中に平成 31 年度からの有料化を実施する計画を策定したにもかかわらず、有料化までのプロセスの中で最も重要な市民理解を得るための準備について、平成 29 年度も具体的な予算計上が行われていない」



と非難した。公明党は、リサイクルセンター予算が計上されているのに家庭ごみ有料化関連予算が全く計上されていないことは作爲的と批判しつつも、「今回、部分的に示された予算案については必要予算であると判断」するとして賛成に回った。その他の、フォーラム小平、共産党、生活者ネットワークは討論で有料化に触れることなく予算案に賛成し、賛成多数で新年度骨格予算は成立した。

小林市政3期目は、自らの選挙公約で「有料化はしない」ことを約束し、他方で行政計画の中で有料化の時期を示すという二重の基準による分かりにくい進め方が取られた。また、隣接・周辺市が続々有料化に移行していく中で、行政・議会ともに「有料化は実施すべき当たり前の行政課題」と捉えられていった。審議会からの累次の答申も市の有料化のスケジュールに沿ったものであった。市では市長公約との整合性を取るように、「未だ政策決定はしていない」という態度を取り続け、新年度予算にも有料化移行経費が計上されることはなかった。このことで、結果として「4年間は有料化せず」という市長公約は形の上では達成された一方で、行政内部での有料化に向け準備は粛々と進められて行き、最終的な政策決定だけが次期市長に委ねられる段取りが付けられたのである。

#### (5) 小林市政4期目の動き (2017年4月～)

##### 公約を破っての4選 ごみ有料化に向けて本格始動

自ら宣言した多選自粛を破り4期目に臨んだ市長選には、民進、共産、社民、生活者ネットワーク推薦の小林の他、自民推薦（この時は公明党は推薦を出さず）前市議の松岡篤、さらには無所属新人で市民団体代表の水口和恵が立候補した。小林は、多選自粛公約違反の批判を受け、向かい風の選挙戦であったが、次点の松岡に倍近い13,000票近くの差をつけ圧勝とも言える結果で4選を果たした<sup>534</sup>。

改選直後の4月、「家庭ごみ有料化及び戸別収集移行についての基本方針<sup>535</sup>」が策定され、更に5月に開催された臨時会では、骨格への肉付けとして10億円あまりの補正予算案が上程された。この内、有料化関連予算は、実施計画策定経費360万円その他、戸別収集移行経費などである。予算案の説明では、3市共同資源物処理施設や市リサイクルセンター整備といった有料化の前提とされた懸案事項が2019年度にクリアされる見通しが立った<sup>536</sup>ために、「今年度から家庭ごみ有料化の具体的な取組過程に入っていく」と述べられた。4期目の小林市政では、4年間の約束とした「無料化堅持」期間が満了し、これまでの「二重の基準」を取り続ける必要がなくなり、家庭ごみ有料化を具体的なスケジュールに乗せて進めていくことが正面切って、何の銜もなく述べられていくようになっていた。臨時会に上程された補正予算案は、所管の総務委員会で全会一致、原案のとおり可決すべきものと決定、その後の本会議でも賛成多数で可決した<sup>537</sup>。一連の補正予算案の審議では、各会派の議員から質問が相次いだ。その内容は、実施計画策定のスケジュール、市民への説明などを問うものであったが、注目すべき点として、これまで家庭ごみ有料化に関してはあまり質問をしてこな

かった共産党が積極的に質問を行なった点である<sup>538</sup>。現行のステーション収集から戸別収集移行によりコミュニティ醸成機能が損なわれるのではないかと、有料化しても、ごみの総量は減らないのではないかと等である。さらに、本会議での補正予算案賛成討論では、「私ども日本共産党小平市議団は、全ての市民が負担増となる有料化には反対の立場であることを改めて表明するものです」と前置きをした上で、十分な説明会の開催や資源化・減量に向けた施策を要望し、家庭ごみ有料化経費を含んだ予算案に賛成した。

補正予算が成立し、有料化の準備を進めて行く上での実施計画策定が当面の大きな目標となった。市は新たに有料化担当課長と係長を配属するとともに 9 月に実施計画素案を発表し、それに対する市民説明会とパブリックコメントを実施した上で、2017 年度中に実施計画を策定する方針を示した。このスケジュールに則り、9 月になると、小平市一般廃棄物処理基本計画改定素案並びに家庭ごみ有料化実施計画素案が市議会全員協議会に示された。更に 10 月には、実施計画素案に対するパブリックコメントの受付が始まるとともに市民説明会<sup>539</sup>が開催されて行った。こうした具体的な手続きが動き出した後に行われた 12 月の定例会では、「既に有料化をどうするのか」といった議論は山を越え、自民系会派政和会からも有料化経費や減量効果などに関する具体的な質問がなされた<sup>540</sup>。

### 有料化当初予算成立と実施計画の確定

実施計画素案に対する一連の手続きも終わり、年が明け 2018 年を迎えるとともに、いよいよ、家庭ごみの収集有料化移行に向けた最終段階に入った。2018 年 2 月には市廃棄物減量等推進審議会から「市民に対し十分な周知を行ったうえで、家庭ごみ有料化及び戸別収集へ円滑に移行することを希望する」という答申<sup>541</sup>が出された。今後、やるべきことは、実施計画を確定させ、併せて一般廃棄物処理基本計画を改定すること、有料化に係る経費を予算計上し、その予算を成立させること。そして、条例改正案を議会で成立させることであった。

有料化や戸別収集を位置付けた条例改正とそれに伴う予算案を同時に議会に提出し、条例・予算を一体として審議に付すのが一般的なやり方であるが、小平市では年度内に有料化に係る予算案を提出し、その後、新年度の 6 月定例会で条例改正案を提出することとした。

予算を審議する 3 月定例会が開催されると、その冒頭の市長施政方針で「家庭ごみ有料化、戸別収集への移行につきましても、市民の皆様方の御理解、御協力を賜りながら、着実に進めてまいります」と述べ、有料袋の作成経費や戸別収集実施調査経費等を計上した 2018 年度当初予算案が議会に提出された。

予算案は、各会派代表質問での質問を経て予算特別委員会に送られ、2018 年 3 月 27 日の本会議で議決された。この間、指定袋の価格や手数料収入の見積もり根拠、不法投棄対策、市民向け説明会など様々な角度から具体的な質問がなされた。一方で、実施計画が未だ素案段階での予算提出であることや、条例改正が提案されていないなか予算だけを先行的に通していくやり方に批判が集中し、その多くは、市長が有料化を先送りしたためにスケジュールがタイトになったためであるとしたものであった<sup>542</sup>。こうした批判に対して、小林は「初

当選以来、有料化はしないことを言い続けてきた<sup>543</sup>」、「2013 年の 4 年間有料化をしないと  
いう公約はしっかり守った<sup>544</sup>」、「その間、減量化に取り組みつつ、2014 年 3 月に廃棄物処  
理計画の中で有料化方針を打ち出し、事務的に進めてほしいと指示した<sup>545</sup>」という自らの主  
張を行った。こうした議論の後、各会派の討論を経て、家庭ごみ収集有料化経費を含んだ小  
平市 2018 年度当初予算は無所属議員以外の全員の賛成で成立した<sup>546</sup>。

## 条例改正

予算の成立と家庭ごみ有料化実施計画の確定を受け、最後の仕上げとして所要の手続き  
を改正する条例改正作業が進められた。2018 年の 6 月定例会に「小平市廃棄物の減量及び  
処理に関する条例の一部を改正する条例」は上程され、その後、議案は本会議での大綱質疑  
を経て所管の環境建設委員会に付託された。

有料化実施計画に基づいて上程された条例案の主たる改正点は、①条例の目的として循  
環型社会形成を実現することを明記、②家庭廃棄物の内、燃やすごみ・燃やさないごみ（各  
10 あたり 2 円）及びプラスチック製容器包装（10 あたり 1 円）について、指定袋使用を定  
め、単純従量制により手数料を徴すること、③それまでのステーション収集から各戸別収集  
に移行すること、④施行期日を 2019 年 4 月 1 日とすることである。有料化の目的につい  
ては、ごみ排出者の意識変化による減量化、負担の公平性確保、ごみ処理経費削減の 3 点が挙  
げられた。さらに、条例可決後には、夏に条例改正についての市民説明会を開催し、秋から  
年内にかけて戸別収集移行に伴う排出場所調査を予定しているとの説明がなされた。

委員会では、市民への説明会や今後の周知について、手数料設定の根拠について、有料化  
実施以降の検証と手数料等の見直しについて、手数料収入の活用について、戸別収集につい  
て、減免策について等、各会派から多岐にわたる質問が行われた。委員会では委員全員が原  
案の通り採決すべきものとして決定した。委員会の結果を受けた本会議の採決は 6 月 28 日  
に行われた。条例案採決に先立つ討論で、共産党は市民の理解が得られていないこと、有料  
化は本来、手数料ではなく税で措置すべきことを主張して反対の意見とした。公明党は条例  
改正に至るまでの市長の政治姿勢に対し疑問を投げかけ「猛省を求める」としたうえで市長  
が市民に対する説明責任を果たすよう要望し賛成意見とした。生活者ネットワークは、今後  
の周知と検討や不法投棄対策など 7 点にわたる意見を述べ賛成とした<sup>547</sup>。採決では無所属  
の 2 人（虹とひかり及びムサシ）と共産党が反対し、それ以外の会派の賛成で賛成多数によ  
り改正条例は成立した。

2001 年に市の廃棄物減量等推進審議会が「市民に家庭ごみの処理費用の相応の負担を求  
めるべき」と答申してから実に 17 年が経とうとしていた。これにより小平市は 2019 年 4 月  
から多摩 26 市中 25 番目に家庭ごみ有料化が実施されることとなった。同日の市長記者会  
見で小林は「なんとか最後から 2 番目にできた」と安堵の表情を浮かべた<sup>548</sup>。

### 6.6.2 政策決定過程のまとめ

小平市においては家庭ごみ収集有料化がアジェンダ化してから実現まで非常に長い期間を要することとなったが、小平市の個別の状況にも目を配りその理由に迫ってみたい。まず、小平市のごみをめぐる客観情勢である。小平市の2000年度時点での1人1日あたりごみ排出量は867gであり、この数字は多摩26市中、6位と、かなり減量化が進んだ自治体と評価できるものであった。こうしたこともあり、家庭ごみ収集有料化への取組みが大きく遅れた小平市のごみの減量化に対する行政の認識も切迫感があるものではなかった。

また、小平市は、ごみの中間処理を武蔵村山市、東大和市とともに3市で構成する一部事務組合で処理していた。こうしたなかで、有料化に伴うさらなるリサイクル処理を3市共同事業として展開していく方向性が打ち出されたが、3市の調整は捗らず、このことが小平市の有料化の隘路となっていく。しかしながら、リサイクル処理施設は、必ずしも3市共同施設で行わなければならないものではなく、他の方法も考えられた。その意味で、「3市共同事業の推進が有料化の前提」との市の立場は、一面では有料化を進めたくない小林市政における理由づけに使われたという事もできる。

次に、政策化の起点であるが、自公推薦で3期を務めた前田市長の下、「家庭ごみの有料化について」の諮問が審議会宛になされたのが1999年であり、この時をアジェンダ化の時期と捉えることができる。アジェンダ設定者は首長である。その後、「家庭ごみを有料化すべき」との答申が出されると議会での有料化議論が活発化するが、小林が市長になり、市は有料化に対して極めて消極的、後ろ向きの姿勢に転じた。しかしながら、議会で有料化が論議される流れを止めることはできなかった。

首長と議会の関係はどうであったか。非自民の政治体制に乗り前任者を破って就任した小林は、特に政策協定を結んでいた共産党が家庭ごみ収集有料化に反対の立場だったこともあり、政策への選好を有していなかった。首長支持の議会勢力もごみ収集有料化には反対であり、政策への選好を有していない。一方で、政和会（自民党系）、公明党は政策への選好を強く有していた。議会状況は首長支持・不支持勢力が拮抗するものであり、その分散の程度は中程度とみることができた。こうしたなかで、政権奪還を狙う自民党・公明党の度重なる挑戦は、国政野党連合統一支援候補の小林の前にことごとく跳ね返された。その結果、市議会においては小林4期の任期を通して非自民の国政野党連合勢力が結束し、首長不支持派に付け入る隙を与えることはなかった。同時に公明党も首長との決定的な対立を避けるようになり、徹底抗戦の政和会と一線を画するようになっていった。また、度重なる小林の圧勝劇を見せられ続けた行政も、首長に従う姿勢が強くなっていた。このように小平市では、議会の与野党勢力は拮抗するものの、議会与党の結束に支えられ、行政組織を掌握した小林は、野党自民党から強い攻撃を受けながらも、次第に政和会と距離を採る公明党の姿勢にも助けられ、それなりに強い首長として力を発揮したのである。

こうした状況での小平市の政策決定過程の特徴は、どのようなものであったのだろうか。まずは、アジェンダ化された行政課題が、その後、政権交代後の首長の下で遅々として進展

しなかったことが挙げられる。市政野党の政和会（自民党系会派）は、議会の場で継続して何度も家庭ごみ収集有料化を求め、予算案に反対するなど攻勢をかけたが、いくら政和会が強く求めても首長はこれに応ずることはなかった。こうして、野党の政和会と公明党が攻め、首長がはぐらかすという構図が続いた。後に選挙公約で「家庭ごみ収集の無料化堅持」を打ち出した首長のもとで行政の動きは鈍く、有料化への取組みはストップする。これは、結束した議会与党勢力に支えられた首長が、自らの選好を押し通すだけの力があったからである。また、「無料化堅持」の選挙公約と「有料化の推進」という相矛盾することがらに同時に取組んだ行政は、「二重の基準」を用いることで、これに折り合いをつけた。最終的には、首長も共産党をはじめとする首長支持会派もメンツを保つ形で条例改正は実現したが、そのために、小平市の有料化実施はアジェンダ化されてから 19 年近くを経て、多摩地区最後発となったのである。

## 第 6.7 節 事例分析

本節では、実施時期が異なる 4 市の事例を通して、家庭ごみ収集有料化における政治アクターの影響とそれぞれが果たす役割を考えてみたい。着目するのは首長と議会の関係、特に首長と議会の選好とそれぞれの市の議会状況が政策過程にどのような影響を与えているのかである。また、家庭ごみ収集有料化が政策課題として浮上した時期と具体的な有料化方針が示された後に有料化が実現するまでの期間にも注目するとともに個々の市が置かれた家庭ごみを巡る状況も踏まえて分析する。

図 6.4 4 自治体の家庭ごみ収集の有料化を巡る状況

	首長選好	アジェンダ化	条例成立	首長議会基盤	切迫度	その他
	首長選挙 支援	条例提案まで の期間	提案から成立まで の期間	議会分散度		
八王子市 黒須 2 期目	○	1994 年	2004/3	強固に安定	大	賛否分かれる リサイクル条例
	自公連	約 10 年	約 1 か月	小		
東久留米市 並木 1 期目	○	2004/11	2016/6	不安定（不全）	小	賛否分かれる ダストボックス
	入れ替り	11 年 7 か月	約 1 か月	大		
府中市 野口 3 期目	○	2005 年	2009/2	強固に安定	大	賛否分かれる ダストボックス
	自公民	約 4 年	約 1 か月	小		
小平市 小林 4 期目	×	1999/11	2018/6	与野党伯仲	小	賛否分かれる
	民共社ネ	18 年 7 カ月	約 1 か月	中		

筆者作成

### 6.7.1 標準手続きと期間に注目した事例の確認

#### 家庭ごみ収集有料化に係る標準手続き

4市の事例からは、家庭ごみ収集有料化に至る共通する手続きが存在することが分かった。各市とも議会での家庭ごみ有料化を問う質問を受けるなどする中で、まず、担当課を中心に情報収集や調査が進められていった。家庭ごみ収集有料化に関しては、他の所管分野への影響が少ないためであろうか、通常、全庁横断的検討組織がつくられることはない。担当課による調査・研究が一定程度進んだ段階で、廃棄物減量等推進審議会等の審議会へ家庭ごみ有料化についての諮問がなされる。有料化を是とする答申が出ると、議会では答申を巡って有料化議論が活発化するとともに、首長は答申に沿って検討していく姿勢を示す。その後、有料化に向けた内部組織の強化が図られ（担当課長や職員の増強など）、市内部での政策決定がなされる。そして有料化基本方針が策定され、それが議会へ説明される。さらに、この基本方針に基づいた有料化実施計画案が策定され、それがパブリックコメントに付された後に、実施計画となり、この計画に基づいて所要の予算と手続きを定めるための条例改正が行われるというのが標準的な流れである。

#### アジェンダ化と有料化実現までの期間

有料化が市の政策課題として浮上した時期をみると、八王子市では直接請求による条例制定運動を経て1993年にリサイクル条例が制定された後、議会でごみ処理に関する質問が相次ぎ、当時の市長が1994年に家庭ごみの有料化を諮問しアジェンダ化した。小平市では、1990年代末に事業系ごみ有料化検討に際して家庭ごみ有料化も議論となり、自公推薦の市長が1999年に審議会へ家庭ごみ有料化を諮問した。東久留米市と府中市は、市長会の「有料化提言」を受ける形で家庭ごみ有料化が議会で取り上げられるようになり、東久留米市では2004年に市長が議会で家庭ごみ有料化方針を表明、その1年後の2005年に家庭ごみ有料化を審議会に諮問した。府中市では、2004年にそれまで市の一般廃棄物を搬入していた二枚橋焼却場の廃止が決定され新たな処分組合への参加が大きな行政課題となるなかで、家庭ごみの有料化が政策課題として浮上し、2005年に市長が審議会へ諮問した。アジェンダ化の時期で言えば、八王子市、小平市、東久留米市、府中市の順である。なお、有料化答申は八王子市（1997年6月）、小平市（2001年11月）、東久留米市（2005年12月）、府中市（2007年1月）である<sup>549</sup>。

家庭ごみ収集有料化の答申が出てからの4市の動きは様々であり、それぞれが条例改正に至るまでの期間は大きく異なっていた。有料化答申を得てから条例案が可決成立するまでの期間は、府中市が2年2か月、八王子市が6年9か月、東久留米市は10年7か月、小平市は17年7か月である。いずれの市も条例案が上程されてから議決までは1か月程度である。どうしてこれほどまでに大きな差が出たのであろうか。

八王子市では保守系首長が続き、首長与党率も常に7割を超えるような安定した政治環

境が整っていた。それでも労働組合や与党公明党の主張に最大限に配慮した安全運転で事は進められ、結果としてアジェンダ化から 10 年近くの歳月を要して有料化が実現の運びとなった。東久留米市と府中市は、ダストボックスによるごみ収集が市民に定着していたこと、有料化をすすめようとした時期にリーマンショックが起こったことなど共通点も多かったが、有料化実現までに要した期間は両市で大きく異なった。東久留米市では市長が「2006 年度中の有料化移行」を表明したのは 2004 年 11 月であった。府中市は答申後、市長が有料化答申に沿って検討していく考えを示したのは 2007 年 6 月であった。有料化方針を打ち出した時期は東久留米市の方が府中市よりも 2 年半程早かったのである。しかし、その後の展開は対照的なものとなった。府中市は市議会与党率は常に 8 割程度と安定した政治状況であり、市議会野党の共産党、生活者ネットワークの反対も八王子市や東久留米市などに比べると弱いものであった。ダストボックス廃止を巡り与党会派の一部が有料化に反対するなど揺らぎも起こったが、条例案提出がリーマンショックと重なったにもかかわらず、審議会答申から 2 年余りという短期間に条例改正案は可決された。一方の東久留米市では、条例可決が見通せたにもかかわらずリーマンショックを理由とて有料化見送ると、それ以降の首長交代劇と与野党伯仲の不安定な政治状況の中で、家庭ごみ有料化は延々先送りが続けられていった。漸く、多摩地区で最後から 3 番目の有料化に踏み切るに至ったのは、近隣自治体が続々と有料化に踏み切り、行政・議会ともに焦燥感が募り有料化推進の声が大きくなったからである。さらに、小平市は有料化答申が出たのは 1999 年と早かったが、家庭ごみ収集有料化に反対の強い選好を有する非自民系首長の誕生で、政策化は可能な限りぎりぎりまで遅延させられ、最終的に条例改正が実現したのは最初有料化答申から 18 年近く経ったものとなった。

#### 6.7.2 広く住民に負担を課す新規政策導入の政策決定過程の特徴

家庭ごみ収集の有料化は、ごみを捨てるという誰もが日常的に行う行為に対し、新たに金銭的な負担を強いるものである。賦課される額こそ大きくはないが、全住民が対象であり、日常生活への課金を多くの住民は身近な問題と捉える。行政にとって有料化による安定的な収入は魅力的な新財源でもあるが、住民に新たに金銭的な負担を課す不人気政策の導入にあたっては、慎重すぎるほどの丁寧な対応が求められた。ところで、ごみ最終処分場がひっ迫する多摩地区では、有料化は全市で導入する政策とされ、それはあたかも国の介入と同様の効果を持った。また、市民の環境意識の高まりとともに、有料化の意味付けを変えるシンボル操作がなされるなどもあり、ごみを捨てることに金銭を支払うことへのハードルは下がった。それでも、ごみ問題がそれほど深刻でない自治体の首長は敢えて火中の栗を拾う必要はなく、できるだけ問題を先送りしようとするのも無理のないことであった。こうした背景により、各自治体においてアジェンダ化がなされた後も実際に有料化に至るまでの道のりは、どこも紆余曲折を経た時間を掛けたものとならざるを得なかった。政策化が可能な政治的条件が整っていても、それだけで物事が進むわけではないのである。

家庭ごみ収集有料化は住民の関心も高いものであった。このため、反対する政治勢力が主導する議会陳情や請願が各市で行われたが、それらは議会意思として全て不採択とされた。しかし、家庭ごみ収集有料化は、大きな住民運動が見られた府中市を始めとして、各市とも大なり小なり反発が生じ、それが顕在化していた。このため、各市とも有料化によって負担増となる住民の意向には細心の注意を払った。住民の意向を測るアンケートを度々行い、首長や行政は反応を確かめながら減免措置を導入し、幾多の出前説明会を行うなど公式非公式の手段を総動員した丁寧な対応をとった。それでも家庭ごみ収集有料化は、その政策の性質故に慎重かつ丁寧な対応をとっても一定期間を要し、簡単には事が運ばないものであったのである。

### 6.7.3 家庭ごみ収集有料化政策の促進要因

#### 共通要因と個別要因の検討

家庭ごみ収集の有料化がアジェンダとなり政策化が図られていくには2つの背景が考えられる。1つは、多摩地区の自治体に共通する状況であり、もう1つは、その自治体が置かれた固有の事情である。

家庭ごみ収集有料化の共通の要因として、リサイクル法制を始めとする国の動向や、多摩地区の最終処分場問題が自治体の有料化判断に大きな影響を与えた。特に二ツ塚処分場の行政代執行は構成市に新たな処分場の確保は困難という危機感を共有させ、そのことが「市長会提言」へと繋がっていったことは想像に難くない。しかし、その後、エコセメント化事業が軌道に乗り出すと、最終処分場の利用可能年数は大きく伸びていき、状況は変化した。さらに大きな影響を与えたのは、他の多摩地区自治体、特に近隣市の動きである。いずれの市においても議会では、多摩地区での有料化状況や近隣市の取組みを確認する質問が時点ごとに行われ、他市状況は行政としても意識せざるを得ないものであった。そして、多摩地区での有料化実施自治体が過半を超えるようになると、取り残された自治体は焦燥感を感じ有料化の道を真剣に探らざるを得ず、首長は遅かれ早かれ有料化の道に向かっていったのである。

一方で、政治状況も含めた各自治体が置かれた固有事情も有料化への取組みに影響した。ごみ減量化が切迫した状況にあるかどうかは自治体ごとに状況が異なった。八王子市では1990年代に入るとリサイクルへの関心が高まり市民団体が条例の直接請求運動を展開したが、そのことが早くからの市政中でのごみ減量化等の議論の盛り上がりと行政による早期の有料化への取組みにつながっていった。府中市では一部事務組合を組む中間処理施設の廃止決定とそれに伴う新たな一部事務組合（中間処理施設）への加入が、真剣に有料化と向き合わざるを得ない契機となった。東久留米市でも小平市でも、ごみ処理施設を共同運営する他市の動向や施設の建替えの必要性が、ごみ減量を指向せざるを得ないという政策課題化への切っ掛けの1つであったと考えられる。このように他自治体とごみの共同処理を



しているどうかは他市動向から制約を受けることに繋がった。

## 二元代表制の影響の検討

次に政治要因を検討する。家庭ごみ収集有料化の政策決定過程では、特に各自治体ともアジェンダ設定は首長が行った。市内部での調査・研究を進め、有料化方針を打ち出し、審議会への諮問をする判断は、濃淡はあれ首長主導で行われていた。このことは、アンケート調査で条例制定の切っ掛けや有料化に影響を与えた者として首長を挙げる回答が一番多かったこととも符合する。また、自治体で政権交代が起こっても、政策課題としての家庭ごみ収集の有料化が消え去ることはなかった。

ところで、首長と議会の選好が同一で、かつ、首長が議会多数派を押さえている状況では当該政策の実現は容易のように思われる。しかし、実際には、必ずしもそのような結果にはなっていなかった。府中市の場合は、比較的短期間に政策実現がなされたが、八王子市は結果として長期間を要すこととなった。似たような政治状況下での異なる顛末は、政治要因以外に求めるべきかもしれない。すなわち、より早い時期の取組みの八王子市では、リサイクル対応などの準備・調整に時間がかかり、また、一般市民の有料化への理解も広がりやを欠いた時期であった。一方で、府中市は、新規に加入するごみ中間処理場の問題があり、より切迫度が高く、近隣市での有料化も進んでいたことが結果の違いをもたらしたと考えられる。他方で、東久留米市の事例は首長のリーダーシップと政策決定可能な政治状況が整わなければ、広く住民に負担を課す家庭ごみ収集有料化のような政策の実現は困難であることを示している。さらに、小平市の事例では、首長が当該政策にマイナスの選好を強く有している場合、幾ら議会が声を上げて政策実現が困難であることを明らかにしている。与野党拮抗する議会状況の下でも、政策選好を有さない首長と議会で党がしっかりとタッグを組めば、当該政策が実質的に「共通して取組むべき多摩地区のスタンダード政策」であっても、最後まで政策化を阻止することができるのである。これは、選挙に強い首長と、結束して協調関係を取る議会与党会派という首長-議会関係を踏まえた首長の制度的権力から説明ができる。しかし、その背景には、当該自治体のごみ問題への切迫度が低かったという事情があったことも忘れてはならない。このように、当該政策においては首長がアジェンダ設定段階で大きな役割を果たすとともに、その後の政策段階においても政策化を推進も停滞もさせることができることを確認できた。

一方で、議会は題提起機能を果たすことを共通して確認することができた。議員は、国の新たな法制化や最終処分場ひっ迫を伝える報道等を受け、ごみ減量化や有料化に対する見解を議会で度々問うことを通じて問題提起をするとともに行政の調査・検討や政策化の動きを後押しした。アンケートでは政策立案段階での議会の影響力を挙げる回答が複数あったが、実際には、立案段階での修正等よりも問題を提起し、行政の有料化の後押しをする機能をより果たしていたとみるべきではなかろうか。もちろん行政は議会内の賛成・反対の状況を見極めながら検討を進めていった。

以上、家庭ごみ収集有料化という負の分配政策に関しては、政治アクターは政策決定に大きな影響を与えるものであると結論付けることができる。但し、当該政策においては、政治状況だけで物事が決まるわけではなく、自治体は政策の切迫度や他の外部環境の成熟度を踏まえた上で、それぞれの政治状況に応じて政策決定をするという事が言えるのである。

## 第Ⅲ部 結論

### 第7章 結論と含意

ここまで、独自政策の分野ごとの事例を確認してきた。その結果、政策により、また、自治体をめぐる政治状況や首長と議会との関係により政策決定過程もその帰結も様々であることを確認できた。しかし、本研究の目的は、自治体の独自政策決定のメカニズムを示すことに止まらず、そこに共通する促進要因を明らかにすることであった。そのために本章においては、政策横断的に事例を俯瞰して眺め、自治体が独自政策を採用する際の共通する促進要因を抽出し、二代表制の機能について考察を進める。また、都市部の基礎自治体における独自政策の傾向や政策決定の在り様は、一連の地方分権改革や日本の地方自治についてどのような示唆をあたえているのかを考察し、研究の疑問に対する答えとしたい。

#### 第7.1節 独自政策と自治体の政治

本節においては、東京都内の区市において共通する独自政策の促進要因を考察する。また、首長と議会の関係が政策出力にいかなる影響を及ぼしているかを考察する。

##### 7.1.1 東京都内の区市において自治体の政治が独自政策の決定に与える影響

本研究の主たる目的は、都市部基礎自治体が独自政策を採用・導入するにあたっての促進要因を特に二代表制に着目して確認することであった。研究の主たる関心は、政策決定要因が政治アクターの相互作用にあるかどうかを確認することであるために、まず、このことを考察する。自治体の政策を決定づける要因は首長と議会といった政治要因以外にも様々なものが考えられるが、ここでは研究の分析枠組に則り、二代表制のコアである首長と議会の関係に着目して検討する。こうしたアプローチを採ることで本稿の主要課題に対する答えを導くことがより容易になると考えるからである。なお、他の影響の検討は次節以下で行う。本研究での分析枠組みは、制度によって規定される「制度的権力」に枠づけられながら、首長と議会との相対的な力関係によって規定される首長の「政治的権力」と両者の政策選好の配置が政策出力を決定するというものである。以下ではこうした視点から事例研究の分析結果を確認し考察を進める。

事例分析では介護支援ボランティア制度については、パイオニア自治体と厚生労働省との制度創設を巡るアリーナにおいてもパイオニア自治体内のアリーナにおいても、自治体の政策決定は行政主導という分析結果となったが<sup>550</sup>、他の4つの政策分野では、いずれも共通して政治アクターが政策化の起点となっていた。特に、政策決定過程のアジェンダ設定段階において、政治アクターの役割は非常に大きなものであった。

政策決定段階の中でも、アジェンダ設定段階は自治体における政策課題の存在を認識させる点、その政策課題を実際に自治体が取組むべき課題であると位置づけさせる点（決定アジェンダ化）の2点において政策化を方向付けるものとして特に重要なものである。

先行研究においても、首長と議会の権限の非対称性から、政策を実現しようと思えば議会には首長に当該政策課題を自治体の取組むべきテーマとして採用させ、俎上に上げさせなければならず、アジェンダ設定局面での首長の優位性が強調されてきた。こうした指摘のとおり、首長は自らの権限が公式には及ばない教育政策も含め、全ての政策分野においてアジェンダ設定局面で圧倒的な役割を果たしていたと解釈できる。さらに、その後の政策過程においても濃淡はあれ、政策化を推進し、あるいは遅らせる（ex. 公契約条例、家庭ごみ収集有料化の小平市）といったどちらの場合にも、首長は大きな役割と影響力を発揮し政策過程全般をコントロールし得る存在であった。

一方で、アジェンダ設定段階において、議会は、基本的には課題の所在を提示する機能を発揮していた。首長が政策選好を有していない場合に政策課題の所在を示し得るのは議会であり、例え、少数野党勢力であっても議会質問等を通じ、こうした機能を発揮していたことは公契約条例の事例で確認したとおりである。しかし、それだけにとどまらず、議会は状況次第で政策決定過程において大きな役割を果たし得る存在であることが分かった。例えば、日野市における防犯カメラ設置・運用条例の政策決定過程では、当該政策に後ろ向きな首長に対し、議会与党が政策化を決断させる役割を果たしていた。これは、アジェンダ局面での首長優位の定説とは異なる事実である。また、八王子市の公契約条例を巡る政策決定過程では、政策選好を有する議会勢力が一部与党会派も含めて一定数に達していたことが、首長から再検討の場の設置という譲歩を引き出すことに繋がっていた。このことは、与党であればなおさら、野党であっても一定以上の勢力が政策への選好を有している場合、首長は何らかの対応を迫られることを示している。さらに、家庭ごみ収集有料化の事例では、困難が伴うものの早晚避けては通れない行政課題の実現に向け、首長や行政を後押しし政策化の推進力となったのは議会であった。このように、議会の影響力は政策決定の様々な段階で発揮されていた。そして、それは常に一定であるのではなく、政策選好の強弱や首長との相対的な力関係という状況次第で大きく発揮される場合もあれば、全く発揮されない場合もあるのである。

以上、分析結果から、自治体独自政策の決定において政策化を促進する共通要因として、政治アクターの首長と議会が大きな役割を果たしていると結論付けることができる。そして、より具体的には、首長がアジェンダ設定段階を中心として圧倒的とも言える役割と影響力を発揮し、条件次第では政策過程全般をもコントロールし得ることが明らかになった。一方で、議会も政策決定局面の他、アジェンダ段階での政策課題の所在提示機能を中心として影響力を発揮し、状況によっては政策決定に大きな影響を及ぼす存在であることが示された。そして、議会は、決定段階以外では首長への影響力を通じた間接的な影響力行使とならざるを得ない為、その影響力の大きさは首長-議会関係に規定されることになる。

ところで、自治体の政策決定において首長の影響力が強く、議会も一定の影響力を発揮しているということは先行研究において度々指摘されてきたことである。一方で、本研究における知見としては次の4点を挙げるができる。第1に東京都内の区市における独自政

策の決定に際しては、教育政策も含めて各政策分野で首長の影響力が非常に強く、時に圧倒的である点。第2に首長が政策化の推進力にも阻止力にもなり、政策決定過程全体をコントロールし得る存在である点、第3に、とりわけ、首長の影響力は決定アジェンダ化する段階で発揮され、政策化を大きく方向付けることを確認した点。そして4点目として、制度的制約の中でも議会は政策決定に影響力を発揮し得る存在であり、その機能は決定段階はもとよりアジェンダ提示段階でも発揮され、条件次第では政策過程の各段階において大きな影響力を発揮する場合、ほとんど影響力を発揮しない場合と様々であり、その影響力の発揮の仕方は首長との関係で規定される点である。

### 7.1.2 首長-議会関係が政策出力に与える影響

前項において、首長がアジェンダ局面で圧倒的な役割を果たす一方で、議会は首長との関係次第で大きな影響力を発揮する場合があると考察したが、具体的にどのような場合に、それぞれの影響力がどのように発揮され、結果としていかなる政策の帰結をもたらすのであろうか。

独自政策の決定にあたって重要なのは、まずは、首長と議会それぞれの政策選好である。特に、政策の提案権が大きく首長に偏っていることを考えれば、首長の政策選好は当該独自政策を政策決定のテーブルに乗せることができるかどうかという点で極めて重要な意味を持つ。他方で、承認権限を独占する議会がどのような政策選好を有しているかは、主として決定段階で問題となる。こうしたことを踏まえれば、首長はアジェンダ段階で、当該独自政策を自治体として検討すべき公式な行政課題としてテーブルに乗せるかどうかの鍵を独占して有していると考えることができる。首長が当該政策への選好を有し、かつ、それに対する障害がないと考える場合、首長はその鍵を開けて政策化のゲートを開くと考えられる。反対に、首長が当該政策への選好を有していなければ、議会が如何に政策化のテーブルに乗せるよう求めてもゲートを開かないでいることができる。先行研究においても概ねこうした考えに則った整理がなされ、基本的には、それぞれの選好配置で政策帰結のパターンが導かれるとしている。

ところで、本研究においては選好を捉えるにあたり特にその強弱にも注目することとした。そこで、まず、選好の強弱が政策化にいかなる影響を与えているかを考察する。首長が特に強い選好を有していたのは、杉並区の防犯カメラ設置・利用条例や品川区、杉並区、八王子市の学校選択制の導入、多摩市や札幌市での公契約条例がそのケースにあたる。これらに共通して観察されたのは、決定アジェンダ化段階や検討の場づくり、そして最終的な政策化に至るまで政策過程の各段階で首長が積極的に影響力を発揮していた点である。逆に、首長が政策を選好していなかった千代田区や足立区での公契約条例の政策決定過程では、首長のマイナスの選好がそれほど強いものではなかった点も、当初有していた選好と異なる政策決定に至った原因の1つであったと考えることができる。こうしたことから、首長の選好の強さは政策へのコミットメントを高め、選好の弱さは首長の妥協を引き出しやすいと

考えることができよう。また、防犯カメラ設置・運用条例をめぐる日野市の事例からは議会の影響力の発揮の程度には、その政策選好の強弱が関係していることが確認できる。

次に首長と議会の影響力関係についてである。首長と議会の相対的な力関係という変数が政策決定過程の各段階で影響を及ぼすことで政策帰結が選好配置の理論どおりには行かないことがあるというのが本論文での発見の1つである。そこで、以下において、いかなる場合に選好配置による理論値どおりの結果がもたらされ、いかなる場合に理論値と異なる結果が導かれるのかを確認し、首長-議会関係を考えたい。通常、首長と議会多数派が、ある政策を共に選好していれば、首長自ら、或いは議会多数派（特に議会与党）からの提案を受けるなどして首長は政策の決定アジェンダ化の鍵を開け、当該独自政策を政策化のルールに乗せる。そして、その後は政策化のルールに乗せられた独自政策は、同じく選好を有する過半数を占める議会が賛成し政策決定はスムーズにいくと考えられる。反対に、首長が政策選好を有していない場合には、いくら議会が政策化のルールに乗せるよう求めても、首長は政策化への鍵を開けずゲートは閉じたままであると考えられる。しかし、事例研究から得られた結果は様々であり、こうした見通しと大きく異なる事例が散見された。

まず、概ね先行研究の選好配置理論どおりの結果となったのは、介護支援ボランティア制度における稲城市と八王子市、防犯カメラ設置・利用条例における杉並区、学校選択制における品川区、杉並区（導入時）、八王子市（導入時）、家庭ごみ収集有料化における八王子市、府中市である。これらの事例では、首長は当該政策に対する選好を有し、議会もまた強弱はあれども、政策への選好を有していた。そして、これら自治体の首長-議会関係は、首長が議会に対して相対的に強い力を有していた。より子細に見れば、それらは、分散度の低い議会の下で圧倒的な与党体制に乗り、安定的に政治力を発揮できる政治状況を築いていた首長（品川区、八王子市、府中市）である。また、他方では、分散度の高い会派構成の議会の下での中間政府状況にありながら、選挙が強いがゆえに無党派的な立ち位置で相対的に議会に対して強い力を有した首長（杉並区、稲城市）である。議会多数派に依拠する期数を重ねた首長と、まとまりのない議会において、現職を打ち破る等により無党派的な立ち位置を獲得した首長とそれぞれ様相は異なるが、共通するのは議会から束縛される程度が相対的に低い点である。こうしたことから、首長が議会に束縛されない立ち位置を確保し、議会に対し相対的に強い力を有する場合には理論どおりの政策帰結がもたらされると言える。杉並区における学校選択制廃止事例も、新任首長は政策廃止選好を有し、当初から弱い政策選好と廃止選好を有していた議会と首長の政策選好が一致して政策が実現した例と捉えることができる。

対照的に理論値から外れる結果となったのは、首長、議会多数派ともに政策選好を有していなかったにもかかわらず、首長が政策化へと舵を切り、政策実現をみた公契約条例である。これは通説と異なる事実である。ここでの首長-議会関係を確認すると、足立区（2期目）、八王子市（検討会設置決定時3期目）ともに強固に安定した与党基盤を議会に有し、首長は議会に対し優勢な力関係にあったと解することができる。千代田区では4期目の首長がそ

れまでの安定した議会支持勢力を大きく失うなかで判断がなされた。通説と異なる結果となった大きな要因は政治的な事件への対処であると考えられる。そして、この場合、首長が分散度の低い議会に安定的基盤を有していたことは、その後、当初の選好と異なる政策化がスムーズに行われていくことに繋がった。ここで得られる結論は、政治の選好配置に関わらず自治体の政治状況の変化が政策化に大きな影響を与え得るという事であり、政治アクターの政策選好は状況次第で変わり得るという事である。これは本研究による新たな知見である。

次に、首長は政策選好を有さないが、議会多数派である議会与党勢力が政策選好を強く有しているがゆえに政策化が実現したもので、理論と異なるケースである。該当するのは日野市の防犯カメラ設置・運用条例の政策決定過程である。先行研究の理論に基づけば、そもそも首長が選好を有していない場合、いくら議会が求めようとも政策化へのゲートは開かないと考えられる。しかし、事例では議会多数派の声に押され、首長が政策化の鍵を開けたと解釈できる。日野市の首長はオール与党の選挙体制に推され、そのバランスの上に圧倒的な与党体制を築いていた。しかし、市職員出身で自らに選挙力があるわけでもない1期目当選直後の首長は、分散度の低い、その結果、少数の与党会派が首長に対し大きな影響力を有する力関係の中で、与党会派の要求を取り上げざるを得なかったと考えることができる。八王子市における学校選択制の見直しも同様である。3期を務めた実力派首長の後任として、厳しい選挙戦をどうにか勝利した1期目の首長は、分散度の低い議会構成の下、安定した与党体制を築いてはいたが、力関係では議会与党、特に自民党会派の影響力が大きく、その声に応えざるを得えず学校選択制の見直しの場を設置した。すなわち、政策化へのゲートを開いたと捉えることができるのである。このように議会からの自由度が低く束縛が強い首長は、例え圧倒的な与党体制を敷いていたとしても議会の要求をかなりの程度容れざるを得ないのである。こうした首長-議会関係においては、首長優位とされるアジェンダ段階においても議会は大きな影響力を発揮し得るのである。他方、小平市のごみ収集有料化においては、分割政府状況にあるにもかかわらず、首長は野党政和会（自民党系会派）の度々の強い政策化要望を頑として受け容れなかった。この場合、首長は少数与党の下でも政策化の鍵を開けずゲートを開かなかったのである。このことは制度的な首長の力が存分に発揮されたことを示している。すなわち、与野党拮抗する分割政府の下においても、中核となる野党会派の構成員数が少なく、それほど力が無い場合には、少数与党会派であっても、しっかりと首長を支える姿勢を変えなければ、首長は政策化をコントロールするだけの制度的な力を発揮できるということである。しかし、こうした環境を支えていたのは、首長選で度重なる圧勝劇を見せつけてきた首長の選挙の強さが背景にあることは指摘しておきたい。

以上のように、政策決定の各段階で、制度により本来、首長と議会それぞれが有する力を発揮できるかどうかは、基本的にはそれぞれの選好分布に枠づけながら「首長と議会の相対的な力関係」が規定することを確認することができた。また、どのような場合に、それぞれ制度により付与された力をどの程度発揮することができるかは、首長側では「与党率」以外

にも「首長選挙における被支援状況と選挙の強さや選挙結果」、議会側では「当該議会の会派構成の分散度」により定まる「首長の自由度」、別の言い方をすれば「議会からの束縛の程度」により決すると結論付けることができる。そして、首長と議会が様々な力関係にある中で、首長は状況に応じて、ある時は自らの政策選好をストレートに発揮し、ある時は議会と妥協し、または議会を懐柔し、さらには議会と対立する（札幌市の公契約条例での政策帰結を見よ）のである。こうした首長の政治的権力の制約度合いに応じた議会への対応が政策の帰結を決していくのである。

### 7.1.3 二代表制の政策決定修正モデルの妥当性

最後に、東京都内区市の独自政策の決定要因分析の枠組みである「二代表制の政策決定の修正モデル」の妥当性について触れておきたい。本研究は「自治体の政治アクターである首長や議会が制度に規定された「制度的権力」をどの程度発揮できるかは、首長と議会の相対的な力関係に依る」という分析枠組みにより進めてきた。よって、ここでは事例結果がこうした分析枠組みの妥当性を示したものであるのか、すなわちモデルが有効であるのかを検証する。そもそも、首長と議会の関係は相対的、状況依存的であり、常に変化する流動的なものである。そうした中で先行研究では、首長与党率を首長の制度的な権力を縛るものとして固定的に捉えた上で政策決定要因の分析が行われてきた（辻、曾我・待鳥、砂原等）。あるいは、統一政府か分割政府であるかの2分法で政府状態が政策決定にどのような影響を与えるのかという視点から研究がなされてきた（北村、久保、山下、光延、阿内等）。

一方で、本研究においては首長と議会の関係をより流動的なものとして捉えた。さらに、首長側の状況としては「首長選における勝ち方や選挙の強さ」「首長選挙の推薦・支援状況」、議会側の状況を把握するものとしては「当該自治体議会における会派構成の分散度」を首長と議会の関係を規定する重要な要素と想定した。そして、この掛け合わせで首長のタイプが定まり、首長は議会に対峙すると考えた。こうした仮定が正しいものであったのか、換言すれば、首長と議会の関係を規定する要素は何であるのかについても明らかにしてきた。

このように選好の強弱の視点を取り入れ、「首長の選挙の強さ」と「当該自治体議会の会派構成の分散度」から首長と議会の関係を把握する分析枠組みは、先行研究にはない本研究独自の視点であった。こうした枠組みに基づく分析により、選好の強弱が首長の政策決定過程へのコミットメントのあり方や妥協、議会の影響力の発揮の仕方に繋がっていることを確認することができた。例えば、先行研究による選好の有る無しによる視点からだけでは、公契約条例における首長と議会の政策選択や首長の選好の変化を説明することは不可能であった。選好の強弱という視点を導入したことで事例の説明力が増したと考える。また、首長-議会関係に、「首長の選挙の強さ」や「議会の会派構成の分散度」といった要素が大きく影響していることを確認することができた。勿論、首長の議会に対する力を規定する要素として、議会の与党率は重要なメルクマールの1つではあるが、実際には「首長選挙の勝ち方や、首長の選挙の強さ」は行政職員や議会議員の意識に大きな影響を与え、その結果として



首長-議会関係に、通常考えられる以上の影響を及ぼしているのである。また、議会における会派の分散状況に着目することで、与党率だけでは確認できない両者の相互作用をより正確に捉えることが可能となった。こうした視点を導入したことで、例えば、分割政府状態でも首長が制度的権力を発揮することができる条件を明らかにできたのである。このように、二元代表制における政策決定の修正モデルは、以上の点において有効であったと言え、修正モデルの妥当性は検証されたと考える。

## 第 7.2 節 政策の性格が政策決定過程に与える影響

二元代表制の関係の考察を通して、いずれの政策分野においても首長と議会が政策化の起点となっており、東京都の区市における独自政策の採用や導入、決定には自治体の政治アクターが大きな役割を果たしていることが明らかになった。しかしながら、首長や議会が政策帰結に影響を及ぼす程度は、全ての政策で同一という訳ではない。そこで、次に政策の性格について考えたい。政策の性格の違いに応じ政策決定過程に参加するアクターが変わり、政治アクターの役割や対応が変わり、政策決定過程が異なったものとなることが想定される。よって、ここでは、政策の性格の相違が政策決定過程をどう規定するのかを考察する。

### 7.2.1 効用の二面性に着目した政策の性格検討

研究の主題に答える前段として、政策の性格をどのように捉えるべきかを考えてみたい。政策の性格と言っても、それは着眼する視点によって幾通りもの捉え方が可能である。先行研究においても政策の分類は様々な視点から行われてきた。本研究の事例分析においても、家庭ごみ収集有料化では政治状況としては十分に政策実現可能な環境が整っているながらも、なかなか政策化に踏み込むことができない様子が確認された。しかし、こうした中でも最終的には政策化は実現していた。この場合、当該政策は、その必要性は高いものの政治的環境が整っているだけでは実現困難な性格を有していると考えることができる。一方で、政治アクターの当初の選好と異なる政策帰結となるケースが確認された公契約条例は、政治アクターが政策選好を容易に変えることが可能な程度の性格を有する政策と考えることが可能である。

こうした点から、本稿においては政策の性格を2つの面から捉えたい。1つは「政策本来の効用」であり、もう1つは政治アクターにとっての「政策の政治的効用」である。本来、自治体政策は地域課題の存在を前提として、その解決に資するところに意義がある。これは換言すれば「政策本来の効用」であり、当該政策の課題解決の必要性と有効性がどの程度かに規定される。一方の「政策の政治的効用」とは、政治アクターにとって当該政策が取組むに値するか実現するに値するかといった魅力の程度である。本論文においては、このように政策は異なる二面の効用を併せ持ち、それぞれの効用ポジションにより当該政策の性格把握が可能と考える。

ところで、自治体において解決すべき課題が存在し、その解決に有効な「政策本来の効用」が高ければ、一般的には政治アクターは課題解決に向けて政策化に踏み切り、その実現に努めるであろう。一方で、その政策が政治アクターにとって取組むべき魅力ある物かどうかは、政治アクターのモチベーションと行動に影響を与える。政治アクターにとって政治的効用が高く魅力的な政策とは、当該政策の実施に伴う困難が少なく、自らの支持拡大に結び付くものである。では、政策化の困難度と支持拡大への寄与度を規定するものは何であろうか。それは政策が与える影響の範囲とインパクト、そして方向性である。すなわち、当該政策が影響を与える対象範囲が広いのか狭いのか、その影響が大きいのか小さいか、さらに影響のベクトルがプラスかマイナスかといった要素が、政治アクターの政策化の困難度と支持拡大に結び付くかどうかを決するのである。

このように考えると分配政策や住民にメリットを与える政策は、その対象が広く、与える影響が大きなものである程、政治アクターの支持拡大に結び付くものであり、彼らにとって魅力的な政治的効用が高い政策と言えそうである。しかし、仮に分配に多額のコストを要するとすれば、政治アクターへの制約と負担は大きなものとなり、その魅力、すなわち「政策の政治的効用」は減少するだろう。反対に、経費が不要で住民を説得する必要がなく、広い範囲の対象者がメリットを享受し、喜んで受け入れるような政策は「政治的効用が非常に高い」と考えられる。一方で、義務や負担を課し、規制を掛けるような政策は、地域課題解決のために有効に必要な「政策本来の効用が高い」ものであったとしても、住民を説得するコストや政策導入に伴う政治家としての不人気化リスクを内在するものであり、政治アクターにとっての魅力は乏しいかも知れない。このような政策は「政策本来の効用」は高いが、「政策の政治的効用」が低いものと位置付けられる。こうした場合、政治アクターは、無理をしてまで政策化を推し進めようとしなくてもいいし、負の影響をできるだけ中和するような工夫を凝らすかも知れない。

以上のように政策の有する効用の二面性に着目することによって、自治体の独自政策は、その性格付けから4つのカテゴリーに分けることが可能となる。それは、①「政策本来の効用が高く」かつ、「政策の政治的効用も高い」もの、②「政策本来の効用は高い」が、「政策の政治的効用は低い」もの、③「政策本来の効用は低い」が、「政策の政治的効用が高い」もの、④「政策本来の効用が低く」かつ、「政策の政治的効用も低い」ものである。①は自治体として実施すべき政策であり、政治アクターにとっても魅力的なものである。②は自治体として実施しなくてはならない必要な政策であるが、政治アクターにとっては魅力が乏しくモチベーションが高まらないものである。③は、そもそも、政策化の必要性が低いために行政は進めようとせず、そうした中で政治アクターの事情により政策化が図られるものである。④は、本来、政策化の必要性がない上に政治アクターも興味を示さない分野であり、こうした政策は国の政策として義務的に条例化されることはあっても、独自政策として展開されるとは考えにくい。

## 7.2.2 対象とする独自政策の類型化

ここでは、政策が有する効用の二面性に基づいた政策の性格から、独自政策の類型化を試みる。そのため、本研究の対象5政策が、その性格からどのカテゴリーに分類できるかを考える。

まず、介護支援ボランティア制度である。この政策は、介護保険財源の安定化を求める国の思惑と介護保険料高騰を抑えるための政策化を望む自治体の思惑が合致しことで生み出された政策である。しかし、実際には、一部の被保険者に活動の場を提供する効果に止まり、本来の政策目標である介護保険料高騰を抑制し介護保険財源を安定させるという効果は十分に発揮されたとは言い難い。よって、介護支援ボランティア制度の「政策本来の効用」は高くないと判断できる。一方で、当該政策は、政治アクターにとっての「政治的効用」は高いものと考えることができる。なぜなら、本制度の実態は、一部高齢者への換金可能なポイント付与事業と言えるものである。すなわち、政策は一部住民に対し財を分配するもので、分配受領者からは喜ばれる一方で反対者が存在しないものである。また、対象が一部高齢者に限られ、国財源が活用可能なことから自治体の財政負担は、それほど大きなものではない等、政策導入のハードルは低いものである。こうしたことから、介護支援ボランティア制度は、首長にとっても議会にとっても、小コストで一定範囲の有権者から評価を得ることができる「政治的効用の高い政策」と言えるのである。

次に防犯カメラ設置・運用条例であるが、この政策の「政策本来の効用」は高いと言えよう。本政策は防犯カメラが急速に普及する一方で、何らの法規制が存在しない中でプライバシー保護の観点から自治体がルール化をするものであり、政策の必要性が高く一定の効果が認められるものである。他方、政策による規制対象は限られ、規制内容そのものは緩やかであり、規制自体が、被規制者である防犯カメラ設置者の公的補助を得る為の基準として機能する側面を有している。この為、被規制者から反発を招くような性質のものではなかった。さらに、本政策は特段の予算を必要としないとともに、プライバシー保護の観点により住民に好感されるものであった。このように住民から好感され、政策化へのハードルが低い本政策は、自治体政治アクターである首長、議会両者にとって「政治的効用の高い政策」となる。

次に公契約条例であるが、この政策の「政策本来の効用」は高くはないと考える。要綱等、他の形式でも十分対応可能であり、対象が一定の公契約に限定されることでその効果が制限されるからである。当該政策は、一部の公共事業受注業者に対し義務を課す規制政策であり、規制対象は限られるが対象事業者への影響は小さなものではない。また、政策実施には一定の行政事務コストが必要となる。一方で、政策に対する反発や評価は事業者や労働セクターと言った限られたアクターからのものとなり、ほとんどの住民は関心を寄せることがない。こうしたことから、政治アクターにとって、「政策の政治的効用」は「どちらでも良い」程度のニュートラルなものであると捉えることができる。但し、首長や議会にとっては、当該政策に利害を有するアクターとの関係でその政治的効用は大きくも小さくもなる性格を有しているものである。

次に学校選択制である。政策廃止の事例からも分かるように、学校選択制を導入するまでもなく従来から保護者による学校選択は可能であり、それをどう表現するかが学校選択制という政策の本質とすることができる。こうしたことから、そもそも「政策本来の効用」は低いと評価し得る。一方で、「政策の政治的効用」は高いと評価できる。すなわち、本政策は、広く保護者に対し、学校選択権というメリットを明示的に付与するものであり、そのインパクトは大きなものだからである。また、コア・アクターである教職員団体等は政策に反対であり、抵抗を示すが、教育内容そのもの関わる政策変更ではないこともあり、強硬な反対者になるわけではない。そして、基本的には政策化に伴う予算措置は不要である。このように政策導入の障害が低く、広い範囲の有権者からの支持拡大に繋がる学校選択制は、政治アクター、特に首長にとってはローコストで改革姿勢をアピールすることのできる極めて魅力的な「政治的効用の高い」新規政策であったと言える。

最後に家庭ごみ収集有料化である。ごみ減量化という社会的要求が高まる中で、従量制による課金制度は住民のごみに対する意識を高め、ごみ減量化への強い動機付けとなった。この結果、家庭ごみ収集有料化実施自治体では、軒並みごみの減量化が進んでいった。こうしたことから、家庭ごみ収集有料化の「政策本来の効用」は非常に高いと判断することができる。一方で、本政策は、新規に大多数の住民に対し、日常的に金銭的負担を課すものであり、政策の影響範囲は非常に広く、負の影響とインパクトが大きなものである。この為、住民に対する説得コスト等、政策化への障害は非常に大きい。政治アクターにとっては、自らの支持を減じかねないリスクを孕んだものであり、「政策の政治的効用」は低いと考えられる。もちろん、首長にとっても、ごみの減量効果以外にも実質的な新財源を手にする点は魅力ではあるが、それを上回る大きなリスクある政策であり、このことは、首長程ではないにしても、議会にとっても同様であると考えられる。

以上、事例対象の5政策について「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」を確認した。これを整理すると、①の「政策本来の効用が高く」かつ、「政策の政治的効用も高い」ものとして防犯カメラ設置・運用条例を位置付けることができる。次に、②の「政策本来の効用は高い」が「政策の政治的効用は低い」ものが、家庭ごみ収集有料化であり、③の「政策本来の効用が低く」、「政策の政治的効用の高い」ものとして、介護支援ボランティア制度と学校選択制を挙げることができる。そして、③の垂流として「政策本来の効用は低い」が「政策の政治的効用が中立である」ものとして公契約条例を分類することができる。なお、④「政策本来の効用が低く」かつ、「政策の政治的効用も低い」ものは該当するものがない。このような自治体の独自政策の分類は、対象を広げて、より一般化することが可能であるが、それについては次節に譲ることとする。

### 7.2.3 政策の性格の違いが政策決定過程に及ぼす影響の考察

ここでは、政策の性格の違いが東京都内区市の独自政策の決定過程をどのように規定するのかを考えたい。そこで、まず、先に示した①から④のカテゴリごとに政策決定過程に

共通する特徴を抽出する。

①の「政策本来の効用が高く」かつ、「政策の政治的効用も高い」という性格を有する政策群は、防犯カメラ設置・運用条例に代表されるものである。この政策群においては、政策化に魅力を感じる政治アクターが政策過程において大きな役割を発揮すると考えられる。個別事例では、影響を受ける当事者である住民の姿を政策過程に確認することはなく、被規制者の組織的な反対や要望活動も認められなかったように、この政策群においては、一般的にアクター間対立もない政策決定過程のもと順調に一定期間内に政策化がなされるような政策決定過程となることが考えられる。

次に②の「政策本来の効用は高い」が「政策の政治的効用が低い」という性格を有する政策群である。事例では家庭ごみ収集有料化に代表されるものである。この政策群は、そもそも政策本来の効用が高く、その必要性和政策効果が自治体内の政治アクター、行政アクター共に認識されているものである。一方で政策化の障害は大きく、政治アクターはリスクを計りながら慎重に対応する。その結果、政治アクターは尻込みし、先送りする傾向になる。政策の影響する範囲が大きく、負のインパクトが大きい故に、対象者が政治アクターに対しロビイングを行なう。一部の政治勢力と連携し反対運動を展開する等の組織化した形での政策決定過程への参画が想定される。その結果、政策決定過程は時に荒れたものとなり、政策化に時間を要する特徴となると考えられる。

③は「政策本来の効用は低い」ものの「政策の政治的効用が高い」ものであり、事例においては学校選択制、介護支援ボランティア制度、そして、その亜流として公契約条例が該当した。この政策群は、そもそも政策本来の効用が低い、すなわち、政策の必要性和効果が低いため、行政内部からの政策化の動きは鈍いと考える。一方で政治アクターにとっての魅力が高いために、政治アクターの事情により政策化を図ろうとすることが想定され、結果として政策決定過程における政治アクターの役割と影響力が大きくなる特徴となる。また、政策化への障害も低いことから、政策決定過程は平穏、順調に進み、要する期間も長期に及ぶことなく結果が得られることが予想される。④の分野は基本的には存在しないと考えられるが、国の影響が強い標準政策化したもので、政策ニーズとのミスマッチから当該自治体での必要性が低いものが、政治アクターの無関心の中で採用されるといったことが想定される。

以上、政策の性格の違いが独自政策の政策決定過程に固有の特徴をもたらし、政策決定過程を規定すると考えることができる。

### 第 7.3 節 地方自治における独自政策の意味

第 1 節では独自政策を決定する要因を、第 2 節においては、その性格の違いが政策決定過程を規定すること確認した。本節では独自政策がどのような意味を有するのかを考えていきたい。そのために 2 つの側面から考察を進める。1 つは独自政策の特徴であり、もう 1 つは国の影響である。

### 7.3.1 独自政策の特徴

前節において独自政策の類型化を行なったが、ここでは事例研究対象以外の東京都内区市の独自政策がどのように分類できるかを検討する。このことを通じて独自政策が「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」のどちらにバランスしているのかの特徴を把握し、独自政策が有する特質に迫りたいと考える。

先に、独自政策を、①「政策本来の効用が高く」、かつ、「政策の政治的効用も高い」もの、②「政策本来の効用は高い」が「政策の政治的効用が低い」もの、③「政策本来の効用は低い」が「政策の政治的効用が高い」もの、④「政策本来の効用が低く」、政策の政治的効用も低い」ものの4つにカテゴリー分けをした。そこで、第1章の東京都内区市の独自政策（独自条例）が、どのカテゴリーに分類できるのかを具体的に考えてみたい。なお、「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」による独自政策の分類は、両効用の相対的な相違に着目したものであり、厳密にこの2つの軸で独自政策が分けられるという事ではない。このため、この2つの軸による個々の独自政策の分類も、どちらかというところのように分けることができるという1つの考え方を示したものである。これにより独自政策の方向性を明らかにすることには役立つと判断した。

初めに、①のカテゴリー（政策本来効用：高、政治効用：高）には、客引き禁止条例、ペット霊園規制条例、サーチライト規制条例、違法駐車防止条例、ポイ捨て禁止条例等の規制政策が分類される。これらは、目に見える差し迫った地域課題に対処するためのものであり、実効性が高いものである。そして、規制対象者が、個々ばらばらの状態で組織化されていない為に、大規模で強力な反発や反対は見込まれない。例えば、客引き行為が無くなることは多くの住民から喜ばれる。一方で、規制対象の風俗業界は政治に対する組織だった力に欠けるが故に、政治アクターは、それ程までに政策導入に対する反発を恐れる必要がない。また、ペット霊園やサーチライトを発する施設は、迷惑施設として周辺住民から強い反発を受けるが故に、政治アクターは、こうした計画に何らかのコミットをすることが求められる。一方で、事業者の政治アクターへのロビイング力は弱く、反発があったとしても政治アクターはそれ程考慮する必要はないのである。これらの他に、情報公開条例や個人情報保護条例なども①（政策本来効用：高、政治効用：高）に位置付けることができる。こちらは、多くの住民にメリットを与える、行政機関に対する義務付け政策と捉えることができる。行政自らが規制対象である為に規制対象者からの反発を考慮する必要はない。さらに、乳幼児医療費助成や障害者等への補助や給付政策も①（政策本来効用：高、政治効用：高）に分類できるものである。これらは自治体単独または国や都の事業への上乗せ・横出しとしても実施されるが、社会的なニーズに対して、不足を自治体が政策的に補うもので、その必要性は一定程度高いものである。勿論、こうした分配も対象者からは歓迎される。政治アクターにとっても、反対を受けずに支持拡大に繋がる魅力的政策と言える。このように、①の（政策本来効用：高、政治効用：高）カテゴリーの独自政策は、規制、分配政策の内、その効果が分かりやすく、政策によるプラス効果を受ける者が一定の広がりで存在しているものである。さら

に、これらの規制対象者の有する政治アクターへのアクセスルートが細く、政治アクターへの影響力が弱いことから、政策導入にあたっての抵抗は大きなものとはならないと見込まれるものである。

次に、②（政策本来効用：高、政治効用：低）と位置付けられるものを見る。②に該当するものとして、ワンルームマンション、マンスリーマンション、ラブホテル等の建築規制や福祉のまちづくり条例、景観条例、受動喫煙防止条例等を挙げることができる。これらは、具体的な地域課題や包括的な政策ニーズに対応する実効性の高い規制政策である。実効性が高いということは、それだけ規制が厳しいという事でもある。この政策群は一定以上の広がりを持った対象に対し、相対的に重めの負担を求めるものであるが故に規制対象者から反発が起きやすい。また、対象者が政治アクターに対して働きかける力を有している（ex. 力のある組織化された業界、広い範囲の住民等）為に、説得や協議、取引等の政策導入コストは高いものとなる。こうした規制政策の他にも、社会状況の変化等で分配を見直す必要を迫られる政策では、既得権益を侵される側は反発を強める。この場合、対象範囲が広く、或いは対象が組織化されていれば、抵抗も強いと想定される（ex. 敬老祝い金の廃止等）。また、政治倫理条例等もこのカテゴリーに入れることができる。これは、関係アクターへの説得の困難さというハードルの高さではなく、政治家自らを縛るルールであることから政治的な効用に欠けるものと考えることができる。

次に、③（政策本来効用：低、政治効用：高）に該当するものである。政策的な必要度は然して高くないにもかかわらず、政治アクターにとって魅力的なカテゴリーに位置付けられるこの政策群は、独自政策の中で最も数が多いと思われる。その多くは切迫度や必要性が低いと考えられる分配政策である。他には、理念や努力義務のみを定める実効性が乏しい規制条例や基本条例もここに含めることが妥当と考える。具体的には、名誉市民条例、表彰条例、町会活動活性化条例、子育て支援条例、敬老金支給条例等その必要性が高いとは言えない各種給付、口腔健康づくり条例、食育基本条例等各種基本条例、産業振興条例・芸術振興条例等各種振興条例、乾杯条例、おもてなし条例などである。これら政策群の特徴は、切迫した具体的政策課題を解決する為のものではなく、実効性が低い点にあり、政策化に対する反対者がいないという点にある。こうしたことから、ふわりとした中身のこれら政策は、政治アクターにとっては、政策化のハードルが低く「やってる感」を演出することができる為に魅力的なものとなる。

ここまで対象を東京都内区市の独自政策（条例）全体にまで広げて類型化を行ない、その特徴を見てきたが、これらのことから、どのような解釈が可能であろうか。第1章第4節において東京都内の独自政策を概観した際には、90年代以降に東京都内の区や市が様々な分野で独自の政策を展開し、広がりを見せてきたこと、それらは住民生活に密着した分野における規制や分配政策が中心であったこと、2000年代以降は基本条例の制定が増えていること、地域固有の行政課題に独自政策を実施することで対応してきたことを述べた。本節においてはこれらについて、より深く考察をする。東京都内の区市は、経済の中心地である東京

都の下にあり、全国の市と比べても相対的にその財政力は高い<sup>551</sup>。また人口規模も大きな区市は職員体制も充実していると考えられることができる。このように財政的にもマンパワー的にも独自政策を展開しやすいのが東京都内の区市であると言えよう。それでは、他に比して独自政策に取り組みやすい環境下にある都市部基礎自治体において、独自政策はいかなる特徴を有しているのだろうか。類型化の結果において、独自政策で1番多いのは類型③の「政策本来の効用は低い、政策の政治的効用が高い」政策群に属するものである。このことは2000年代以降に各自治体で基本条例の制定が増えている（基本条例は③類型に分類可能）こととも符合する。次に多いのが、類型①の「政策本来の効用が高く、政策の政治的効用も高い」ものであり、類型②の「政策本来の効用が高く、政策の政治的効用が低い」政策群はその後に続くという傾向である（④は不明）。必要性が低く政策化ハードルの低いもの、必要性が高く政策化ハードルの低いもの、必要性が高く政策化ハードルが高いものの順と言い換えることもできる。

第1章で述べたとおり、東京都内の区市では独自政策は住民生活に密着した行政課題の解決に向けたものが多いように見える。しかし、類型化とその分析により明らかになったのは、表面上の政策の必要性とは別に、真に必要度が高く実効性の高い政策と、実際には住民ニーズがそれほどでもないものが存在することであった。さらに、簡単に政策化出来そうなものと政策化に非常な困難を伴うものが存在することであった。こうして腑分けして見た場合、実際の独自政策には類型③や類型①の与しやすいものが多いことが分かる。もちろん、ワンルームマンション規制などは、地域特性に応じた行政課題に対応するための独自政策であり、無秩序な開発への歯止めとなっているのも事実である。しかしながら、このような②の「政策本来の効用が高く、政策の政治的効用が低い」に相当する独自政策は少なく、採用や導入が容易で政治家にとって効用が高いものが多く政策化されている傾向が見てとれる。すなわち、東京都内の区市において、一部の独自政策は地域固有の課題解決に役立つようオリジナルな設計がなされ、効果をあげており、その意味で地域ニーズに応じた自治体独自の取り組みと評価されるべきものである。しかし、独自政策の多くは政策化にあたっての障害が低く政治的効用が見込まれるものである傾向が強く、それらは地域課題の解決に資すると積極的に評価しにくいものである。以上から、東京都内区市における独自政策は、政策本来の必要性よりも、政治的な効用に重きを置かれた政策決定がなされている点にその特徴があると総括できる。

### 7.3.2 独自政策と国の影響

前項では、独自政策の類型化を通してその特徴を考察したが、ここでは国の影響について考えてみたい。政策波及研究による知見は、国の介入時期が自治体の新規政策の採用に大きな影響を与えるということであった。事例結果からは、独自政策の採用や決定に先立って国の介入があつものとなかったものがあり、その時期も早いものと遅いものがあった。早い時期に国の介入が行われたものとしては、学校選択制や介護支援ボランティア制度が挙げら



れ、また、防犯カメラ設置・運用条例では早期の東京都の介入が認められた。これらの分野では、国や都が政策を奨励する姿勢を取ることで、自治体の新規政策導入リスクが減じ、その結果、自治体間で横並び競争が生じたと解釈することができる。特に早期に国のお墨付きを得て標準政策化したものは、その後に政策導入リスクが低下し、各自治体の政策決定過程は比較的円滑なものとなったと考えることができる。この為、これらの政策分野においては一部を除き、政策過程での議会の存在感は希薄であった。一方で、同じく早期の国等の介入があった家庭ごみ収集有料化では、政策化が政治問題化し、首長と議会が政策決定過程の前面に出て綱引きする様子が確認され、その存在感が大きなものであった。これは、国の介入効果を政策の性格効果が上回ったためである。さらに、国の介入がなされなかった公契約条例や、介入以前に先駆けて独自政策を採用した各分野のパイオニア自治体では、自治体内での政策検討を十分に行う必要が生じ、政治アクターの役割と影響力が大きくなることに繋がったと解釈できる。また、こうした不確実性が高い中での独自政策の政策化はリスクと困難を伴うため、首長の政策への思い入れを始め、政治アクターの強い動機付けが存在した。いずれにしても、国等の介入やその時期は自治体の独自政策決定にかなりの程度影響を与えていると結論付けられる。

ところで、第1章で述べたように地方自治体の裁量が増すことにより、国の義務付けに依らずに自らの判断で決定することのできる独自政策は増えた。しかし、その内容は、国が先んじて取組みの方向性を示したものや、国基準への上乗せ・横出しに止まるものが多い。さらに、自治体先駆けて政策化したものであっても、時期を置かず事実上の国の標準政策化が進み、その後に多くの自治体に展開する流れが認められる。こうしたことをどのように考えるべきか。地方分権改革の結果、自治体の自律性が高まったことで、自治体の独自政策への取組みは活発化した。ところが、融合した中央地方関係の下では、自治体から中央省庁に集まる政策情報を基に国が政策をつくり、自治体は国の提供する政策の方向に沿って政策展開することが変わらずに行われていると考えられる。こうした政策情報のフィードバック過程により、自治体の独自政策が増えてはいてもその中身は国の影響を色濃く受けたものとなっている。すなわち、国は自治体の独自政策に大きな影響を与えており、現実には、自治体は国の政策との関係から一定範疇の独自性で政策展開しているのである。

### 7.3.3 独自政策の意味

これまで、東京都内の区市において2000年代以降、独自政策が増えていること、さらに、その政策決定過程では政治アクターが大きな役割と影響力を発揮していることを確認した。それでは、こうしたことから、東京都の区市においては、地方分権改革により自治体の自己決定権を活用した有効な政策づくりが進み、そこでは民主的統制が効いた政策決定がなされていると結論付けて良いのだろうか。こうした観点から独自政策の意味を考えてみたい。

前項では独自政策の特徴は、政策本来の必要性よりも政治アクターにとっての効用に比重が寄ったものであることを確認した。極論をすれば、シビアな行政課題を対象とせず困

難なく政策化が可能な、政治アクターにとって支持拡大に繋がる物こそが独自政策の有する特質ということになる。一方で、その内容に着目すると、完全にオリジナルな独自政策というのは稀であり、他の自治体も揃って似たような政策を採用している実態であった。そして、このように独自政策が標準政策化したものに収斂しているのには国の影響が大きいことを確認した。

以上のことから独自政策をどのように理解すれば良いだろうか。1点目の自己決定権を活かした有効な政策づくりが進んだかについては、独自政策の広がりを見れば、量的にはそうした解釈が可能である。しかし、質的面において大きな前進があったかどうかの評価は難しい。通常、独自政策という言葉からは、その地域ならではの発想を活かした様々な政策が各地で展開されるイメージが持たれるが、実際には、上乘せ、横出し、独自基準の設定などを中心とする微調整をするものが多数を占めている。もちろん、地域事情に応じて、国の義務付けと異なる施設整備基準を設定し地域ニーズに対応することなどは、全国一律の基準下での不都合を解消するものであり、意義あることである。しかし、地方の独自性発揮というには小さな変化と言わざるを得ない。また、国基準への上乗せ・横出しは、時とともに横並びが進み、結局は自治体の財政力次第となりがちである。こうした結果、独自政策はそれほど独自ではないものとなっている。

一方で国が未だ取組んでいない行政課題への対応（ex. 防犯カメラ設置・運用条例等）もなされており、こうした点は国に先んじた行政ニーズを捉えた動きと評価し得る。しかし、上乘せ・横出し等以外の一から制度をつくるタイプのものにあっても自治体間の横並びが見られるとともに、内容そのものも国政策との関係で一定範疇内となっている現状にある。こうした点からは、地域事情に合わない規制の見直しや、未だ国が取組まない分野への対応など独自政策は、地域ニーズへの対応として一定の評価ができるが、独自政策全般を俯瞰した場合には、その地域ならではのニーズを捉えた有効な政策展開が広くなされてきたとまでは言えないと評価し得る。

では、なぜ、裁量の余地が増えた自治体は、自治体固有の課題に特別で独自の仕組みを用意しないのであろうか。それは、自治体にとって国制度から大きく外れた独自の取り組みを実施する必要性が乏しいからではないかと考える。我が国の自治体制は「集権的分散システム」と称されるように<sup>552</sup>、国が企画・立案し、執行を地方が担うもので、国と地方は融合した関係のもと共管して政策遂行にあたってきた<sup>553</sup>。地方は歳入自治権を失った代償として地方交付税制度を核とした財源保障がなされる中で、あらゆる政策の実施は自治体、特に市町村に委ねられ、機関委任事務に象徴される制度によって委任、後見、調整の仕組みが機能してきた。こうした傾向は、近年の福祉国家化に伴う地方政府の行政活動の膨張に伴って一層の進行を見せ<sup>554</sup>、その弊害を除くために取組まれてきたのが地方分権改革と理解できる<sup>555</sup>。

ところで、独自政策が展開される究極の姿は、提供する行政サービスの取捨選択もその水準も自治体が決めるものであり、それは連邦制国家の中央政府と地方政府の関係である。しかし、単一国家として長らく集権的分散体制のもと中央と地方が融合して行政サービスを

提供しナショナルミニマムの確保に努めてきた我が国では、そこまで徹底した分離型の改革は大規模過ぎて実現困難なものとして構想されてこなかった。このため、我が国で実施されてきた地方分権改革は、実現可能な国と地方が共同してナショナルミニマム確保に取り組む融合的なものを前提としたものとなった。そして、融合的な体制の下では、国の交付税に裏付けられて一定程度地域ニーズを汲み取った政策が国から提供されることが続けられることとなった。このため、地方自治体は、敢えて自前の財源を使い独自の政策をつくるより、間尺にあいそうな国政策にフリーライドする方が合理的な選択となったのである。その結果として独自政策は独自ではなく、代わって、増大した自治体の裁量権は政治的効用に偏重したものや国制度への付加的なものへと活用されることとなったのである。このように独自政策は、現行の融合的自治制度を前提とした地方分権改革の申し子であり、象徴と理解することができるのである。

そして、このことは2点目の命題である独自政策の決定における民主的統制の評価につながる。民主的正当性に裏付けられた自治体政治アクターの判断により自治体政策が決められていることは、地方政府の民主制の観点からは評価すべきことである。しかし現状は、政治アクターの政策判断基準が政治アクターの支持拡大に傾き過ぎており、本質的に必要性が高いと言えない政策が独自政策化され易い点に問題があった。しかし、これも国と地方の融合体制の下、大方の行政ニーズについて財源措置を伴って国が政策対応してくれるとすれば、自治体自らの資源を動員して政策化を図る誘引を持ちえない当然の結果と考えることができる。こうした結果、政治的効用に偏重した独自政策の決定に至ると考えれば、それも一連の地方分権改革の有する限界を反映したものと理解できるのである。

## 第7.4節 結 論

本研究の出発点は、地方分権改革が進み自治体裁量が増大する中で、自治体独自の政策の採用や決定において、その決定過程がいかなるものであり、何が政策化を促進させているのか、そして、その時に首長と議会はどのような役割を果たし、政策の違いは政策決定過程にいかなる差異をもたらすのかということに対する疑問であった。また、そもそも自治体独自政策がいかなる意味を有しているのかという問題意識であった。そこで、研究の結果、こうした疑問にどのように答えを出したのかを簡潔に示し、さらに、そこから導かれる論点を提示して結論に代えたい。

### 独自政策の政策決定過程

事例研究を通して、独自政策の政策決定過程は政策ごとに様々であり、政策の違いやその有する性格が政策決定過程を特徴づけることが分かった。すなわち、防犯カメラ設置・運用条例に代表される「政策本来の効用が高く」、「政策の政治的効用も高い」と分類される政策は、例え規制政策であっても、規制そのものが緩い、被規制者が組織的な力を有さない、あ

るいは、被規制者にもメリットがある等の理由で被規制者からの政策化への抵抗が少なく、結果として、政策決定過程は限定されたアクター間による平板で順調なものとなることを確認した。また、介護支援ボランティア制度や学校選択制、公契約条例に代表される「政策本来の効用は低い」が「政策の政治的効用が高い」ものは、政治アクターの事情により政策化に取組まれる結果、政策決定過程における政治アクターの役割と影響力が大きなものとなっていた。そして、そこでは政策化への障害が少ないために政策決定過程は平穏で短期間で政策決定がなされる特徴があることを確認することができた。一方で、「政策本来の効用は高い」が「政策の政治的効用が低い」政策と分類される家庭ゴミ収集有料化の政策決定過程は、規制の程度が強く、その対象範囲が広いために政策化のハードルが高く、政策決定はアジェンダ化されてから長期に及び、規制を受けるアクターが政策決定過程に参入し、起伏に富んだ険しいものとなることが明らかになった。そして、そこでは、政治アクターが自らの選好に基づいて前面に出て大きな役割を果たす姿が確認されたのである。

#### **独自政策の政策決定要因、首長と議会の役割・影響力**

「地方分権改革の進展に伴い、裁量権を拡大した自治体の政策決定は自治体の政治行政の文脈に依存するようになる」との指摘については、事例研究を通じて、自治体独自政策の政策決定を促進する大きな要因が、自治体の政治アクターであることを確認した。もちろん、政治要因ですべてが決まるわけではない。例えば、家庭ゴミ収集有料化の政策決定においては、政治要因の他に、各自治体のごみを巡る環境や切迫度といった外部要因も大きなものであった。また、本研究では、首長と議会の影響力を確認することに主眼を置いていたために、敢えて、深く踏み込むことはしていないが、政策波及要因は独自政策の政策決定に、かなりの程度影響を与えていたと考えられる。波及要因の影響は、濃淡の差はあれ、対象としたすべての政策で確認された。介護支援ボランティア制度や学校選択制では、国の介入で大きくハードルが下がったことによる横並び競争が確認され、公契約条例や家庭ゴミ収集有料化、防犯カメラ設置・運用条例の政策決定過程においても、行政当局や政治アクターは他自治体の動向を気かけ、先進自治体や周辺自治体の状況を参照しながら政策化に取り組んでいた。

しかし、こうした政策波及要因があることを前提としても、独自政策の実質的な促進要因は自治体の政治アクターである首長と議会であった。すなわち、本論文で取り上げた独自政策は、分野も政治アクターが政策決定に有する権限も、政策が影響を与える対象の範囲やそのベクトルやインパクトの大きさも様々であったが、取り上げた5つの独自政策すべてで、首長と議会が政策化に大きな役割を果たしており、これが共通して政策を促進させる要因と結論付けられた。そこでは先行研究が指摘をするように首長の影響力の大きさが再確認されたが、どの政策分野でも一律に首長の影響力が大きいわけではなかった。政策により、首長が圧倒的な影響力を発揮するもの、そこまでではないものと様々であった。首長の影響力の発揮は主としてアジェンダ設定段階に見られたが、首長と議会が影響力を発揮する程度やその政策決定段階は、政策や自治体の政治状況（首長-議会関係）で異なることが確認

されたのである。そして、議会に押されて、弱い選好にもかかわらず首長がアジェンダ設定せざるを得ないケース（日野市防犯カメラ設置・運用条例）や、少数与党下で議会多数派に反して首長が選好を貫くといった場合の条件も首長-議会関係と両者の選好の強弱から説明することができた。

### 独自政策の特徴と意味

研究の初期段階では東京都内の区市における独自政策は、地方分権改革下でその分野も数も増加しており、地域ニーズを満たした自治体独自の政策が大きく花開いていると思われた。しかし、その後の分析を通して、それが表面的なものであることが分かった。すなわち、「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」という観点から独自政策を見直すと、東京都内区市の独自政策は、地域ニーズを捉えた「政策本来の効用」よりも、政治家にとって魅力的な、政策化のハードルの低いものに偏重していることが明らかになった。さらに、独自政策の多くが、国の政策の範疇内で横並びになっているなど、その内容も「非独自」なものが多いことが一連の分析を通して明らかになったのである。こうしたことから、2000年代以降の地方分権改革によっても、中央-地方の融合体制が温存され、地方の政策化が国に依存していることが独自政策を「非独自」なものとしている原因ではないかと推察されるのであった。

### 研究から導かれる論点

こうした研究結果を受けて、2つの論点を提示したい。1つは、地方分権改革を通じて都市部基礎自治体において二代表制の重要性が高まり、首長の影響力が一層増大しているのではないかということである。

水口憲人は「福祉国家化の流れは、自治体の裁量に依存する業務を拡大させ、裁量や判断に影響を与えようとする諸アクターの活動を活発化させる。その結果、地方政治は独自の政治空間として機能するようになり、地方自治における政治の意味は重要性を増していく」と述べている<sup>556</sup>。こうした指摘を踏まえれば、独自政策の決定に自治体の政治アクターが重要な役割を果している状況は、自治体において政治空間が広がったことを示していると言える。地方政治は独自の政治的空間として機能し始め、自治体裁量による政策決定において政治アクターの役割が無視できないほど大きくなったとすれば、一連の地方分権改革は自治体の二代表制が機能を発揮すべき空間を広げたと理解できる。そして、事例研究で確認された首長と議会が制約された権限を発揮し牽制し合う姿は、拡大する自治体の政治空間において両者の相互牽制を中核に据える二代表制が、期待された権能を果たしているといえることができるだろう。また、学校選択制の事例で確認したように、分立的と考えられる行政委員会制度下の教育政策においても首長の影響力が非常に大きなものであったという事実は、自治体の総合化に伴い総合調整権者としての首長の影響力が幅広い政策分野で

拡大していることを示唆している。以上から地方分権改革は都市部基礎自治体における二元代表制が機能する領域を広げ、首長の相対的な力を強めたのではないかと考える。

次に地方分権改革と独自政策との関係から導かれる論点を提示したい。本研究を通じて、東京都内の区市においての独自政策が政策本来の効用よりも政治アクターの効用に重きを置いたものとなっており、その独自性が極めて控えめなものであるということが確認された。一連の地方分権改革を経た中でも独自政策がこのように「非独自」で「政治的」なものとなっている理由を考えた時、それは財源、マンパワー等のリソース不足により独自性を発揮できないか、あるいは、敢えて、そのようなことに取り組む必要がないかのいずれかとなる。

畑山栄介は、我が国の中央地方関係の下では、義務付けや統制を通して、国が行政サービスの実施を地方に委ねており、そうした中で国が必要と考えるレベルの行政機能に見合う十分な財源措置を財政移転制度（地方交付税制度）が保証していると述べている<sup>557</sup>。こうした考えは独自政策の「非独自化」と「政治化」の原因が「地方が取り組む必要がないためである」ことを説明する。移転財源（地方交付税）が保証する十分な機能が地方ニーズを満たすものであれば、地方は国の政策に乗っていれば良く、自ら独自の政策を実施しなくても事足りるからである。そして、財源に恵まれた都市部の基礎自治体においても、標準政策化し政策本来の効用に欠ける独自政策が多い状況は、国財源が裏打ちするナショナルミニマムが一定程度、地方ニーズを満たしているとの理解を可能にする。すなわち、一連の地方分権改革を通して地方裁量の余地は増え、分権方向へのシフトは起きたが、国から地方への委任は残り、委任を統制する方法がハードなものからソフトな地方ニーズの汲み取りを介したものに变化した（これを「新たな融合・分散システム」と呼ぶとする）のではないか。こうした中で、国は地方発の政策アイデアを積極的に取り込み、それを全国へとフィードバックさせることにより標準政策化のエンジンとなり、その過程を通じて地方のニーズを一定程度満たすまでにナショナルミニマムの水準が上がったと考えることができる。その結果、国の地方に対する政策メニューは拡大し、家庭ごみ収集有料化のように地域事情でどうしても一律展開できないもの以外、概ね標準化した政策として提供されることとなったとの理解が可能である。このように考えれば、地方は国政策にフリーライドする方が合理的な選択となる。以上から、限定された自治体の裁量権発揮と政治効用に偏重した独自政策の現状は、地方分権改革後の「新たな融合・分散システム」への転換とそれに伴うナショナルミニマム水準の上昇、そして自治体の政治アクターが活躍する空間が拡大したことによる帰結と捉えることができるのである。

## 第7.5節 政策的含意

本研究で得られた知見を踏まえて、自治体の政策決定及び地方分権改革について若干の提言をして本論文を閉じることとする。

### 独自政策の「政策本来の効用」からの乖離と二元代表制

本研究では2000年代以降、東京都内の区市で量的には独自政策は増えており、また、その政策決定において、自治体政治アクターが大きな役割を果たしていることを確認した。こうしたことから、地方分権改革下での都市部基礎自治体の政策決定においては、政治アクターの役割が大きくなっていると考えられる。自治体裁量が増す中で、住民から直接に選出された政治アクターが政策選択と政策決定に大きな役割を果たしていることは、地方自治の民主制の観点から肯定的に評価されるべきである。また、地方自治研究の視点からも地方分権改革により水平的政治競争の余地が広がり、自治体の自律性が高まっているとの評価につながる。しかし、一方で、その政策選択が住民にとって真に望ましいものとなっているかという観点からの評価は別なものとなる。

この点に関して明らかになったのは、地方分権改革下で量的に拡大した自治体独自政策の決定が、政治的効用、すなわち政治家都合に流れやすいものであり、本来必要性が乏しいものまでもが政策化されやすいという問題を孕んでいることである。その大きな原因は政治アクターの行動原理にある。すなわち、政治家は、常に政策ニーズが高いものを選択するのではなく、有権者の支持を得やすく、反対を受けにくいものを選択する傾向があるからである。その結果、政治アクターの決定は、官僚独善的な政策決定を補正する機能を果たす一方で、「政策本来の効用」から離れたものとなりやすいという矛盾を抱えることになる。そして、自治体の政治空間の拡大と二元代表制という制度の特質が、こうした傾向に拍車をかける恐れがある。

本研究を通じて確認したのは、二元代表制下の政策決定においては、首長と議会の相対的力関係で両者の政策過程における影響力発揮の程度も様態も異なり、それぞれの政策選好が変化することも有るということであった。そして、選挙結果が議会構成を決定づけ、首長-議会関係と首長の議会からの束縛の程度を決していた。こうした関係性の中で、再選を至上命題とする政治アクターは、首長は全体利益に、議会議員は個別利益にフォーカスしながら「政治的効用の高い」政策の実現に取り組む誘因が強く、両者の力関係に応じて双方が妥協をすることで政策出力がなされてきた。こうした過程を経て決定される政策は、どうしても政治的効用に偏重したものになりがちであり、ある意味、常見に欠けるものともなる点がある点に二元代表制の下での政策化の難しさがあると言えよう。

地方分権改革の進展に伴い自治体の自律性が増し、首長と議会の政策化への影響力が強まる中で、こうした二元代表制が内包する構造的な欠点をどのように補うことができるのだろうか。政治アクターが民意に敏感であることは重要であり、これは二元代表制に本来期待される権能でもある。しかし、二元代表制下の政策決定が、政策本来の必要性（効用）と

あまりにもかけ離れたものが増えていくとすれば、制度の在り方そのものが問われる事態となりかねない。そのために、一層重要性を増す二元代表の政策決定が「政策本来の効用」を高めるよう、工夫が求められる。

そこで、民意を媒介する制度趣旨を損なわずに、より「政策本来の効用」を高める政策決定が行われるために、事後評価を徹底することを提言したい。すなわち、自治体の政策評価を徹底するとともに、そこに「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」（政策実現の困難の程度）を評価する指標を設け、こうした視点からの評価と検証を徹底するのである。さらに、自治体の裁量余地の大きな独自政策に関しては、政策評価にリンクした形で政治アクターのアジェンダ設定と表決に対する態度も併せて検証できるような情報公開を行うことで、独自政策の「政策本来の効用」からの乖離を少なくすることにつなげることができるのではないかと考える。

### 独自政策の現状からの地方分権改革の評価と今後の方向性

地方分権改革下での自治体独自政策が、概ね標準政策化された「非独自」なものとなり、政治的効用に偏重したものであったことは、一連の地方分権改革によりもたらされた自治体の自律性が、実はそれほど大きなものではなかった可能性を示唆する。

その要因は我が国で進められてきた地方分権改革の特質にある。我が国における地方分権改革は、国地方の融合体制を維持した改革が構想され、国が地方へ委任する手法が、従来の機関委任事務制度のようなハードなものから、地方ニーズの汲み取りを介したソフトなものへと融合の形態が変容してきたと理解できる。前節でも触れたように、国は地方発の政策アイデアを積極的に取り込み自治体へフィードバックすることで標準政策化し、レベルアップした標準政策は地方ニーズを一定程度満たすことで実質的にナショナルミニマム水準を上昇させた。その結果、独自性の発揮は、その多くが「あそびの余地として」あるいは、「潤滑油的なもの」としての表出に止まったというべきであろう。

こうしたことを踏まえ、一連の地方分権改革をどのように評価すべきであろうか。今日、国や自治体の政策情報を入手することは比較的に容易となっており、政策を立案するに際して国や自治体が他の自治体の政策を参照することは当たり前となっている。その結果、地域政策は溢れ、一種の飽和状態にある。こうした状況では、そもそも、政策の独自性に過大に期待しすぎることで自体が無理なことなのかも知れず、どうしても標準政策化したものでは対応できないもののみが自治体独自のオーダーメイド政策として取組まれることになる。

一方で、独自政策の非独自性や政治的効用への偏重にもかかわらず、全体として見ると、地方分権改革下での国地方関係は安定的に各種の政策課題にある程度上手く対応してきているとみることができる。こうした点からは、地方分権改革は一定程度成功したという評価が可能である。もちろん、課題はある。例えば、今後、国地方の財政状況が一段と悪化すれば、早晩、地方ニーズを捉えて国が標準政策化したサービスを提供するという対応は困難となり、実質的にナショナルミニマム水準を上昇させていくことも限界を迎えるだろう。こう



したことを想定すれば、今後の地方分権改革は、持続可能性の観点からも、自治体共通のニーズへ対応する行政サービスの、より多くを自治体判断に委ねるような方向を模索せざるを得なくなるのではなかろうか。その場合には、一部に分離的な仕組みを組み込み、各自治体の責任を明確化する方向で地方制度を構想することになる。そして、将来、こうした改革が進んで行けば、独自政策の展開がより重要性を増すこととなり、自治体は取捨選択を伴う厳しい判断が求められるようになる同時に、好ましい独自政策のあり方を模索し続ける必要性は高まっていくのではないだろうか。



- 
- <sup>1</sup> 分権改革の時期区分については様々な捉え方がなされている。第1次分権改革、三位一体改革、第2次分権改革とするもの、第1期分権改革（第1次分権改革・三位一体改革）と第2期改革（2007年の地方分権委員会設置後）とに分けるもの等。
- <sup>2</sup> 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府-1700自治体の実態と課題』中公新書、p. 217。
- <sup>3</sup> 辻陽（2019）『日本の地方議会-都市のジレンマ、消滅危機の町村』中公新書、pp. 189-190。
- <sup>4</sup> 田嶋義介（2004）「都道府県、市町村の新しい関係と政策法務 ～対等・協力の関係に向けて市町村に条例で権限移譲～」『自治体学研究』第89号。
- <sup>5</sup> 曾我（2019）前掲書、pp. 219-221。
- <sup>6</sup> 辻（2019）前掲書、p. 191。
- <sup>7</sup> 青木栄一（2008）「分権改革のインパクト-教育行政に見る自治体政治行政の変容-」『年報政治学』59巻、pp. 125-126。
- <sup>8</sup> 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会、p. 1。
- <sup>9</sup> 伊藤（2002）前掲書及び伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新 景観条例から景観法へ』木鐸社。
- <sup>10</sup> 地方自治制度は連邦制の国と単一国家とで大きく異なる。こうした点を含め地方政府の政策の独自性は各国ごとの文脈に依存することになり、単純に諸外国の独自政策を比較する意味は乏しいと思われる。このため本研究では関連する先行研究レビューを日本のみ対象としたが、それにより支障があるとは考えにくい。  
また、本研究が主として参考にした二代表制下での地方政府の政策帰結を論じた先行研究（曾我謙悟、待鳥聡、砂原庸介、辻陽等）は、大きくは比較政治制度論、特に大統領制研究の蓄積に基づいたものであり、その意味で、本研究の成果もこうした大統領制研究へのフィードバックを通して当該分野の研究蓄積の一助となり得るものである。
- <sup>11</sup> 辻清明（1969）『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- <sup>12</sup> 村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会。
- <sup>13</sup> 打越綾子（2005）「地方分権改革と地方政治の流動化」『成城法学』74号、p. 65。
- <sup>14</sup> 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- <sup>15</sup> 天川晃（1985）「変革の構想 道州制論の文脈」大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会。
- <sup>16</sup> 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会、pp. 420-423

- 
- <sup>17</sup> 伊藤修一郎（2002）前掲書、p. 2。
- <sup>18</sup> 馬渡剛（2102）「日本の地方議会・議員の特性」根本俊雄編『講座 臨床政治学 第1巻 比較地方政治』p. 204。
- <sup>19</sup> 例えば、坂田期雄（1981）「地方議会 その実態」坂田期雄編『明日の都市』中央法規出版。
- <sup>20</sup> 村松岐夫・伊藤光利（1986）『地方議員の研究 [日本の政治風土]の主役たち』日本経済新聞社。
- <sup>21</sup> 北原鉄也（1989）「地方自治体におけるアクターの意識・行動にみる地方自治の現状」『都市問題』第80巻第9号。
- <sup>22</sup> 酒井克彦（1999）「市町村会議員の自治体政策過程での役割に関する一考察 -石川県内の市町村を対象として-」『日本公共政策学会年報』1999。
- <sup>23</sup> 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治 二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- <sup>24</sup> 辻陽（2002a）「日本の地方制度における首長と議会の関係についての一考察」（1）『法学論叢』第151巻第6号及び同（2002b）「日本の地方制度における首長と議会の関係についての一考察」（2）同 第152巻第2号。
- <sup>25</sup> 辻陽（2007）「「革新」首長・90年代「非自民」首長と地方議会 - イデオロギー観の違いがもたらすもの - 」『近畿大学法学』第55巻第3号。
- <sup>26</sup> 辻陽（2015）『戦後日本地方政治史論 二元代表制の立体的分析』木鐸社。
- <sup>27</sup> 名取良太（2003a）「二元代表制の政治過程 -政策選好・影響力・政策アウトプット-」『都市問題』第94巻第11号。
- <sup>28</sup> 北村亘（2004）「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴァイアサン』35号。
- <sup>29</sup> 久保慶明（2009）「地方政治の対立軸と知事-議会関係-神奈川県水源環境保全税を事例として-」『選挙研究』25巻1号。
- <sup>30</sup> 川上泰彦・橋野晶寛（2006）「教育政策導入過程におけるアクター間関係と制度 - 構造改革特区を題材に - 」日本教育社会学会『教育社会学研究』第78集。
- <sup>31</sup> 山下紇（2008）「地方分権改革下における自治体教育政策過程 - 少人数教育を事例としたイベント・ヒストリー分析 - 」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号。
- <sup>32</sup> 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義 - 財政資源の制約と地方政府の政策選択 -』有斐閣。

- 
- <sup>33</sup> 光延忠彦（2012a）「首長の行動原理」島根県立大学総合政策学会『総合政策論叢』第24号。
- <sup>34</sup> 柳至（2014b）「政策の存在理由が地方政治家の行動に与える影響－地方自治体における政策・組織廃止を事例にして－」『年報行政研究』49号。
- <sup>35</sup> 長谷川武三（2017）「二元代表の政策立法分析」『公共政策研究』第17巻。
- <sup>36</sup> 杉澤経子（2013）「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 17 多文化共生政策の実施者に求められる役割－多文化コーディネーターの必要性とあり方』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター。
- <sup>37</sup> 相川高信、柿沢宏昭（2016）「市町村による独自の森林・林業政策の展開－合併市における自治体計画の策定・実施プロセスの分析－」『林業経済研究』vol. 62、NO. 1。
- <sup>38</sup> 山崎栄一（2006）「自治体による被災者への独自施策」『先端社会研究』第5号。
- <sup>39</sup> 加藤祐介・石田雄人・内海麻利（2015）「地域交通における条例の意義と実態に関する研究－交通関連条例の類型とその運用実態に着目して－」日本都市計画学会『都市計画論文集』vol. 50、NO. 3。
- <sup>40</sup> 高木博史（2019）「社会保障運動と自治体独自施策に関する一考察－大垣市老人医療費助成制度を中心に－」『岐阜協立大学論集』53巻1号。
- <sup>41</sup> 越田明子（2014）「国の福祉政策と自治体による施策の実施過程に関する研究－生活支援ハウスの設置をめぐる－」全国社会福祉協議会『社会福祉学』第55巻第3号。
- <sup>42</sup> 石崎涼子（2002）「自治体林政の施策形成過程－神奈川県を事例として－」『林業経済研究』48巻3号。
- <sup>43</sup> 伊藤正次（1998）「公立高等学校入学者選抜政策の比較分析－高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として－」東京大学都市行政研究会編『東京大学都市行政研究会研究叢書』16。
- <sup>44</sup> 村上祐介（2002）「教育政策の類型化による地方議員の影響力分析－都市自治体を対象として－」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』21。
- <sup>45</sup> 青木（2008）前掲書。
- <sup>46</sup> 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政－少人数学級編制の政策過程－』勁草書房。
- <sup>47</sup> 阿内春生（2012）「教育振興基本計画と学校統廃合計画の策定過程にみる地方教育ガバナンス」『早稲田教育評論』第26巻第1号。
- <sup>48</sup> 阿内春生（2015）「市町村独自の学期制改革をめぐる政治過程－茨城県旧総和町における「通年制」の構想と挫折－」『福島大学人間発達文化学類論集』第21号。

- 
- 49 伊藤修一郎 (2002) 前掲書。
- 50 市原純 (2012) 「地方自治体における国際環境協力の決定要因」『環境情報科学論文集』Vol. 26。
- 51 莊林幹太郎 (2009) 「自治体独自事業創設の誘引構造についての概念分析」『水土の知』77 (5)。
- 52 鎌田健司 (2010) 「地方自治体における少子化対策の政策過程 - 「次世代育成支援対策に関する自治体調査を用いた政策出力タイミングの計量分析」 - 」明治大学政経学部紀要『政経論叢』第 78 巻第 3・4 号。
- 53 足立泰美・斎藤仁 (2016) 「乳幼児医療費助成制度におけるヤードスティック競争」『季刊社会保障研究』VOL. 51、NO. 3・4。
- 54 小泉一麿・貞弘斎子 (2012) 「市町村における学級規模縮小政策の政策形成と政策参照 - 長野県下自治体における 30 人規模学級編成事業を事例として - 」『千葉大学教育学部研究紀要』第 60 巻。
- 55 辻 (2002a) 前掲書、pp. 114-115。
- 56 光延 (2012a) 前掲書、p. 34。
- 57 砂原 (2011) 前掲書、p. 56。
- 58 名取 (2003a) 前掲書、pp. 86-87。
- 59 辻 (2015) 前掲書、p. 235。
- 60 例えば、五十嵐敬喜・小川明雄 (1995) 『議会 - 官僚支配を超えて』岩波新書。
- 61 村松・伊藤前掲書、黒田展之 (1984) 『現代日本の地方政治家 - 地方議員の背景と行動』法律文化社等。
- 62 曾我謙悟・待鳥聡史 (2005) 「無党派知事下の地方政府における政策選択 - 1990 年代以降における知事要因と議会要因 - 」『年報政治学』56 巻 2 号、p. 27。
- 63 福元健太郎 (2008) 「書評 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』」『公共選択の研究』第 50 号、p. 66。
- 64 曾我・待鳥 (2007) 前掲書。

---

<sup>65</sup> 辻 (2015) 前掲書、pp. 25-30

<sup>66</sup> 曾我・待鳥 (2007) 前掲書、p. 51

<sup>67</sup> 柳 (2014b) 前掲書、pp. 163-164

<sup>68</sup> 名取 (2013a) 前掲書。

<sup>69</sup> 村松・伊藤 前掲書、pp. 108-120

<sup>70</sup> 名取 (2003a) p. 94-102.

<sup>71</sup> 光延(2012 a) 前掲書、pp.38-40。

<sup>72</sup> 光延(2012 a) 前掲書、p.40。

<sup>73</sup> 辻 (2002b) 前掲書、p.133。

<sup>74</sup> 国政政党の数は時期によって変化するが、それに対応する主要政党（自民党、公明党、民主党またはその後継政党、共産党等）より会派数が少なくなるほど分散度が小さく、これより会派数が多くなるほど分散度が高いというように捉える。また、同じ会派数であっても、例えば、大きな勢力の会派が2つとそれ以外が4つの場合とどれも少数の会派が6つの場合には、前者の分散度は低く、後者の分散度はより高いと判断する。

<sup>75</sup> 一般財団法人 地方自治研究機構は全国自治体の条例の動きを紹介している。  
<http://www.rilg.or.jp/htdocs/ReikiLink.html> 2020年8月15日 最終閲覧。

ここでは54の分野の条例が紹介されているが、それらのほとんどは自治体独自の条例である。ヘイトスピーチに関する条例、性の多様性に関する条例、ゲーム依存症に関する条例、新型コロナウイルスに関する条例、星空を守る条例、認知症施策に関する条例、農作物の種子に関する条例、太陽光発電設備の規制に関する条例、ペットと動物に関する条例（猫に関する条例と動物への餌やり禁止条例）、自転車の安全利用促進に関する条例、手話言語に関する条例、乾杯に関する条例、特殊詐欺に関する条例、受動喫煙防止に関する条例、地域資源の活用と振興に関する条例、児童虐待に関する条例、ごみ屋敷に関する条例、盗撮行為に関する条例、マンションに関する条例、個人情報保護に関する条例、避難行動要支援者名簿に関する条例、公文書管理に関する条例、犯罪被害者支援に関する条例、ケアラー支援に関する条例、レジ袋に関する条例、就労困難者への就労支援に関する条例、防犯カメラに関する条例、行政手続条例・パブリックコメント条例、SDGsに関する条例、ほめる条例、ドローン規制に関する条例、読書に関する条例、自治基本条例、

議会基本条例、いじめ防止に関する条例、歯科保健に関する条例、遺留金取扱条例、更生支援に関する条例、成年後見制度に関する条例、スポーツ振興・推進に関する条例、土砂埋立て規制に関する条例、水源の保全①－水源地域保全条例、水源の保全②－水道水源保全条例、水源の保全③－地下水保全条例、歩きスマホ防止に関する条例、障害者差別解消に関する条例、住民投票に関する条例、がん対策に関する条例、自治会加入に関する条例、債権管理に関する条例、プラスチック資源循環に関する条例、エシカル消費に関する条例、シティプロモーションに関する条例、移住促進に関する条例。

一方で、これらの独自政策が全て地域ニーズを汲みとったものであるということではない。例えば、近年、市町村を中心に議員立法で制定され急速に広まっているいわゆる「乾杯条例」に対し、「罰則規定もなく被規制者からの反発もないことから、他の自治体の条例を模倣・参照し政策を伝播することで安易に制定しているといった懸念が拭えない」といった指摘がなされている（岩崎忠（2018）「地方分権時代における条例立案のあり方について ～「乾杯条例」を例にした立法事実の重要性～」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』第20巻第3号）ように立法事実が不確かな独自の条例も散見される。

<sup>76</sup> 自治体の自治立法権については憲法94条は「…法律の範囲内で条例を制定できる」としており、自治体は自治権に基づいて自治立法権（自主立法権）を有すると解されている（松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』学陽書房、p.154）。これを受け、地方自治法第14条第1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定している。

なお、地方自治法に規定されている自治立法には、自治体議会の議決を経て制定する条例（法14条）の他に、長がその権限に属する事務について制定する規則（法第15条）、行政委員会がその権限に属する事務について制定する規則・規定（法138条）の3種類がある。また、法14条の言うところの条例は実質的意味での条例を指し、条例の他、首長の制定する規則、行政委員会が制定する規則・規定を含むと捉えるのが多数説となっている（幸田雅司・安念潤司・生沼裕（2004）『改訂版 政策法務の基礎知識 -立法能力・訴訟能力の向上に向けて-』第一法規、p.14）。

一方で、要綱は法的拘束力を持たないものであり自治立法の範疇には当たらないとされ、条例、規則のように公布手続きを要しない。しかし、要綱は、これまで行政指導の為の指導要綱など条例制定の代替手段として多くの自治体で活用されてきた実態がある（幸田・安念・生沼 前掲書）。また、各自治体の例規集は要綱を含めたものと含めないものがある。

<sup>77</sup> 各自治体の例規集は、Reiki-Base インターネット版

[https://www1.g-reiki.net/city.hachioji/reiki\\_menu.htm](https://www1.g-reiki.net/city.hachioji/reiki_menu.htm)

2020年8月3日最終閲覧 を基本とし、補足として東京都立図書館 HP

[https://www.library.metro.tokyo.lg.jp/search/research\\_guide/tokyo/regulation/](https://www.library.metro.tokyo.lg.jp/search/research_guide/tokyo/regulation/)

2020年8月3日最終閲覧を活用した。

2020年7月末現在における、東京都内23区、26市の全ての条例を確認し、主として、その名称を基に条例の概要を判断した。なお、地方自治法、地方教育行政法、地方公務員法、消防組織法等により条例で定めるべきことを求める規定が相当数見られ、例えば、自



---

治法では自治体の位置、議会の組織・運営に関する条例、執行機関の組織等に関する条例、給与等に関する条例、財務又は財政運営に関する条例、基金の設置に関する条例、財政状況の公表に関する条例等々の規定を求めている（松本前掲書、pp. 222-223）。一見してこうしたものは除外し政策的なものを対象とした。

<sup>78</sup> 本来は各条例の中身を全て個別に吟味すべきではあるが、そうした作業は筆者の能力を超えるものでもあり、また、本研究の目的から離れるものでもある。独自政策を概観するのに条例のみを対象とし、その名称を頼りに中身を判断したが、同一あるいは似たような条例名でも内容が異なることがある。このため必要に応じて、適宜、条文確認をするよう努めた。こうした方法は厳密なものとは言えないが、東京都内における独自政策のアウトラインを掴むには十分であると考ええる。

<sup>79</sup> 自治体の空家条例と「空き家対策の推進に関する特別措置法」（2014 年施行）との関係から法と条例の関係を論じたものとして北村喜宣（2016）「市町村が進化させる空き家対策法制～条例による空家法の地域最適化対応～」『国際文化研修』2016、vol. 92。

<sup>80</sup> 松本前掲書、pp. 213-229。

<sup>81</sup> 東京都総務局総務部文書課編集・発行（2018）『東京都文書事務の手引』、pp. 380-384。

<sup>82</sup> 詳細は巻末の参考資料 1 「東京都内区市の独自条例分類一覧」を参照。

<sup>83</sup> Theodore J. Lowi “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. -Aug., 1972), pp. 298-310。

<sup>84</sup> 都内の 23 特別区及び 26 市の計 49 自治体中 18 自治体にアンケート用紙を送付して回答を得た（2016 年 8 月初旬に各自治体企画担当課に依頼。全 18 自治体が回答。最終回答は 2016 年 10 月 12 日）。①介護支援ボランティア制度、②防犯カメラ設置・運用条例、③公契約条例、④学校選択制、⑤家庭ごみ収集有料化、⑥ペット霊園規制条例の 6 つの政策について、各担当課長の認識を確認する形式をとった。なお、ペット霊園規制条例については、地域ニーズに偏りがあると考えられることから、その後、本研究での対象から除いた。

<sup>85</sup> 稲城市では介護支援ボランティアによる介護予防の効果を事業参加者が張り合いや健康といった肯定的感情が増進していること以外に、保険料の 1 月あたりの引き下げ効果を 10.6 円と算定している。工藤理恵子（2017）「高齢者の社会参加で介護予防 - 稲城市介護支援ボランティア制度 10 年間の実績と成果 - 」全国町村議会議長会・全国市議会議長会編『地方議会人』2017 年 11 月号、中央文化社、pp. 23-24。

<sup>86</sup> 東京都高齢社会対策区市町村包括補助（2007 年度から開始）を活用した事業。

<sup>87</sup> 1 号被保険者、2 号被保険者の負担割合は介護保険法の改定により変動する。

<sup>88</sup> 例えば、鳥取県では平井伸治知事が 2 期目（2011 年）のマニフェストに介護支援ボランティアの導入促進を掲げ、『鳥取県介護支援ボランティア制度市町村導入ガイドライン』（2012 年 3 月）を策定するなど県内市町村への普及に向けた取り組みを進めた。

- 
- <sup>89</sup> 公明党新介護ゴールドプラン検討委員会（2010）『新・介護公明ビジョン』では、12の重要課題の1つとして介護ボランティア制度の促進が提案されている。また、参院厚生労働委員会で所属議員がボランティア・ポイント制度の普及促進を求めるなどしている（2014年6月14日公明新聞）。
- <sup>90</sup> 稲城市（2014）「稲城市による介護支援ボランティア制度の全国市町村アンケート調査」『稲城市介護支援ボランティア制度実施報告書～25年度の運用状況について～』。報告書中、2014年1月の結果とともに2009年2月調査結果が比較されている。2014年時点での実施市町村268団体の内訳は政令市10、中核市15、町67、村4他は一般市。
- <sup>91</sup> 厚生労働省老健局介護保険課『介護保険最新情報』Vol.358（2014年）、Vol.432（2015年）、Vol.544（2016年）、Vol.592（2017年）。
- <sup>92</sup> 伊藤修一郎は、中央政府の介入がないか弱いインセンティブしかもたらさない場合には、政策波及はゆっくりとしたものとなり（水平波及）、逆に、中央政府の強い影響を受けて政策が波及する場合、政策波及が急速になりそのカーブがいきなり立ち上がる（垂直波及）ことを述べている（伊藤（2002）前掲書、p.45）。国による政策化とほぼ同時に始まった都内の介護支援ボランティア制度の導入状況は典型的な垂直波及を描くケースとなっている。
- <sup>93</sup> 2007年4月の市議選を受けての会派状況（2007年5月8日現在）は、定数22人中、公明党4人、チェンジ21（無所属議員）4人、新政会（自民系）4人、日本共産党3人、民主党3人、市民自治を前進させる会（無所属議員）2人、生活者ネットワーク1人、無所属1人。
- <sup>94</sup> 市長選にあたっての政党推薦は、3期目の市長選で自民党、社民党、自由党からの推薦を得た以外には取っていない。
- <sup>95</sup> 2005年9月9日 平成17年第3回定例会一般質問。介護支援ボランティア事業について批判的な態度であった荒井健議員（市民自治を前進させる会）は、「私は、介護保険担当がいろいろやってきた介護予防については稲城市は非常に先駆的だと思います」と発言。
- <sup>96</sup> 市長コラム「時代への視点」『広報いなぎ』第176号（2007年6月1日）。稲城市の高齢者の介護保険料の基準額は2000年度3,000円、2003年度3,300円、2006年度4,400円。
- <sup>97</sup> 日本経済新聞（2009年4月6日）の記事には、「元気で介護サービスを受けていない人は保険料の高さに不満がある。行政として「その不満に少しでも応えたかった」（高齢者福祉課）」とある。
- <sup>98</sup> 介護保険がスタートする以前から、介護支援ボランティア制度の設計に中心的な役割を果たした石田光弘氏など当時の市職員が他の自治体職員と繰り返し介護保険制度についての勉強会を行っていたという。また、石川市長自身も全国市長会の介護保険特別委員会委員長を長年務める他、厚生労働省の介護保険給付金審査会委員を務めるなどしている。こうした関係を通し厚生労働省から担当者レベルの職員が1年程度で稲城市に派遣されるなど厚生労働省とのパイプを有していた。
- 石川は介護支援ボランティア制度について「下から上がってきたものを取り上げた」と

---

行政内部のアイデアと検討結果を取り上げ行動していったと述べている。また、制度は、「全国初を意識し目指していたものではなかった」とも述べている。石川良一元稲城市長ヒアリング（2019年2月1日）。なお、稲城市の介護支援ボランティア制度導入までの経緯は稲城市HPを参考。

<https://www.city.inagi.tokyo.jp/kenko/kaigohoken/kaigosien/gaiyou.html>

2019年2月17日最終閲覧。

- <sup>99</sup> 千代田区と稲城市は共に東京都の介護予防推進モデル地区指定を受けており、相互に情報交換をするなど連携を図っていた。
- <sup>100</sup> 2006年6月19日、平成18年第2回定例会における荒井健議員（市民自治を前進させる会）の一般質問に対する市長答弁でこうした趣旨の発言をしている。
- <sup>101</sup> 賛成意見としては「意欲的な保険者の先進的な取組を可能にするもので積極的に評価する」、「高齢者の意識改革につながり、介護給付増加に歯止めがかかる」等。反対意見としては「ボランティア活動に対する対価的性格があり、ボランティア本来の意義が薄れる」、「保険料は所得に応じて設定すべきであり、ボランティアで控除される保険料をボランティアに参加しない者に負担させるのは適当ではない」等。  
なお、厚生労働省は「社会保障に係る保険料について自治体の裁量を認めることは社会保障制度の根幹にかかわるもので、軽々には認められない」との立場で最後まで直接的な保険料の減額は認めなかった。
- <sup>102</sup> 千代田区は早期にできない状況であれば特区申請までは行わないというスタンスであったという。石川良一元稲城市長ヒアリング（2019年2月1日）。
- <sup>103</sup> 2007年4月の5期目の市長選に向けて掲げた「20のマニフェスト」。この中の1つに「65歳以上の高齢者が、ボランティアを行えば介護保険で恩恵が受けられる制度を平成20年度（2008年度）中に実現します」とある。
- <sup>104</sup> 2007年5月7日付、厚生労働省老健局介護保険課長・振興課長通達。
- <sup>105</sup> 稲城市会議録検索システムは1990年以降の市議会議事録を掲載。
- <sup>106</sup> 2005年9月9日、平成18年第2回定例会における荒井健議員（市民自治を前進させる会）の一般質問。「私たち議員は、新聞に出て、これはどういうことなのかと聞かれるのが一番困るのです。～中略～できるだけ事前に知らせていただくようにお願いしたい」と発言し、介護支援ボランティア制度に関する市の動きを新聞報道で議会が後から知ることへのクレームが述べられている。
- <sup>107</sup> 2005年9月9日、平成18年第2回定例会における荒井健議員（市民自治を前進させる会）の一般質問。
- <sup>108</sup> 2006年6月19日、平成18年第2回定例会における荒井健議員（市民自治を前進させる会）の一般質問。
- <sup>109</sup> 2006年12月8日、平成18年第4回定例会における原島茂議員（新政会）の一般質問。「ぜひ粘り強く推進していただければ」とエールを送っている。

- 
- 110 2007年6月14日、平成19年第2回定例会における佐脇ひろし議員（公明党）の一般質問。
- 111 2008年3月4日、平成20年第1回定例会における藤原愛子議員（市民自治を前進させる会）の会派代表質問。介護以外の障害者や在宅、文化・スポーツなどあらゆる分野のボランティアに広げるべきと発言。
- 112 一部マスコミは有償ボランティアという考え方への違和感や公平性を問題とした論調で取り上げた。「介護従事の高齢者ボランティア 東京・稲城の試みに意見様々」（2007年10月30日 日本経済新聞夕刊）。しかし、ほとんどのマスコミも議会も好意的であった。
- 113 介護支援ボランティア事業に係る経費を含む平成20年度東京都稲城市介護保険特別会計予算案は全会一致で可決・成立した。なお、本格実施を控えた2008年3月28日、平成20年第1回定例会における新年度予算への賛成討論で佐脇ひろし議員（公明党）は「我が市のオリジナリティーという部分でも大変注目されております介護支援ボランティア事業は、3月現在、登録者が236名を超え、全国21都道府県37自治体が稲城市に来庁し、視察や勉強をされていらっしゃるということでございます。また、テレビ、新聞等15社以上が稲城市に介護支援ボランティア事業という形で取材にきているということもございます。それだけに、ぜひとも今後万全の態勢で推進を期待しておきたい」と発言。また、中山けんじ議員（新政会）は、介護支援ボランティア事業など、～中略～「高齢者支援策の前進」と発言。
- 114 稲城市の介護支援ボランティアには市の当初予測100人を大幅に上回る登録があり、その後、2018年の都調査では826人まで増えている。
- 115 稲城市への視察は「青森から沖縄まで21都道府県の37自治体」に及んだという。（2008年6月27日 朝日新聞）。
- 116 政策ネットワーク論では、両極に政策共同体とイシューネットワークが位置し、前者はアクターの構成が同質的かつ入れ替わりが少なく閉鎖的であり、後者はアクターの構成が多様で入れ替わりが激しく開放的である（伊藤光利・田中愛治・真淵勝知（2000）『政治過程論』有斐閣、p285-286）。また、行政領域によって政策ネットワークの構造は異なり、行政実務や政策効果に与える影響も異なると推測できる（青木（2103）前掲書、p.71）。
- 117 介護支援ボランティア制度導入時の担当課長ヒアリング（2015年11月2日）。
- 118 この時に2008年度予算に向けた事業として提案されたのは、①介護支援ボランティア事業、②シルバーサポート事業（一人暮らし高齢者または高齢者のみ世帯で体調不良で日常生活に困難をきたしている者を対象にシルバー人材センター会員を有償派遣する事業。費用の一部を市が負担する）、③コミュニティサポーター制度（一人暮らし高齢者または高齢者のみ世帯で要支援・要介護認定を受けていない者に登録コミュニティサポーターが安否確認等行う事業）の3つであった。それぞれに事業化されたが、③はその後廃止となった（同上ヒアリング）。
- 119 これ以前、八王子市議会会議録（本会議1989～、常任委員会1991～）での「介護支援ボランティア」、「高齢者ボランティア」によるキーワード検索ではヒットなし。

- 
- <sup>120</sup> 2007 年 6 月 15 日、平成元年第 2 回定例会における陣内泰子議員（無所属）の一般質問。
- <sup>121</sup> 2007 年 6 月 15 日、平成元年第 2 回定例会における五間浩議員（市議会公明党）の一般質問。
- <sup>122</sup> しかしながら、当時、担当課では庁内横断的なプロジェクトなどは設置しておらず、担当課での調査研究開始を「プロジェクト」と表現したのではないかとのことであった。八王子市高齢者いきいき課ヒアリング（2019 年 3 月 22 日）。
- <sup>123</sup> 同上 五間議員への市長答弁。  
「私も稲城の市長とは懇意なものですから、よく話は聞いておりました。～中略～ 私はぜひ歓迎をしたい、こう思っております。課題も確かにあるというふうにも稲城市長からも伺っておるわけでございますけれども、そういう点を十分内容、取り組みについては検討をして、前向きに取り組みをさせていただきたい」と答弁。
- <sup>124</sup> 平成 20 年度八王子市介護保険特別会計には自民党系会派（議長を除く 12 人）、八王子市議会公明党（10 人）、民主党・無所属クラブ（5 人、内、無所属議員 1 人は退席）、諸派の内 3 人が賛成、日本共産党八王子市議会議員団（5 人）、生活者ネットワーク・社会民主党（3 人）、諸派の内 1 人が反対し、賛成 29 対反対 9、棄権 1 で可決成立。  
なお、制度に関しての質問は、2008 年 3 月 10 日、平成 20 年度予算特別委員会での五間浩議員（公明党）が事業を評価する立場から詳細を確認する質問を実施。また、2008 年 3 月 27 日、平成 20 年第 1 回定例会で予算案に対する討論で陣内泰子議員（無所属）は「制度導入は介護保険制度そのものを空洞化させる」との反対意見を述べている。
- <sup>125</sup> 予算審議のさなかの時期に先進市への視察を実施しているほか、予算成立後の 5 月に先行自治体アンケートと地域包括センターとの打ち合わせをするなど、制度スタートの 7 月直前まで具体的な事業の詰めの作業が行われており、ぎりぎりまで慌ただしく準備が進められた。
- <sup>126</sup> ここでは便宜上、最初期に介護支援ボランティアの政策化に取り組んだ自治体（稲城市と千代田区）をパイオニア自治体と呼ぶこととする。
- <sup>127</sup> 介護保険制度では保険料賦課決定に際して保険者である自治体に裁量の余地はなく、独自の保険料控除は認められていなかった。そうした観点からは「国の了解を必要とする自治体独自政策」は本稿での独自政策の定義からすると矛盾したものである。  
一方で、他の独自政策はそれぞれ自治体完結的なものである。例えば、国が取り組んでいない政策分野の空白を埋める意味合いを持つ「公契約条例」や「防犯カメラ設置・運用条例」は自治体で完結するものである。また、ごみ減量化に向けて収集を有料化する「家庭ごみ収集の有料化」も基本的には自治体の判断で完結する。「学校選択制」も国の姿勢に左右はされるが、法令上は自治体の判断で実施できるものである。
- <sup>128</sup> 厚生労働省は 2005 年度の介護法改正（2006 年 4 月施行）において、「軽度者の状態等を踏まえ、出来る限り要支援・要介護状態にならない、あるいは重症化しないよう介護予防を重視したシステムを目指す」として介護予防事業の比重を高めていく政策転換を行った。

---

<sup>129</sup> セキュリティー意識の高まりから防犯・監視カメラ市場は拡大、2013 年度売上高合計は前年度比 10.3%増の 857 億 強で 2 期連続で増加（帝国データバンク）。

<sup>130</sup> 例えば、東京都では通学路の安全を守る目的で、2014年度から3か年で都内公立小学校全1300校の通学路に防犯カメラをつける事業を開始。総事業費（区市町村への補助）24億7千万円で2018年度までに6500台を設置予定。

<sup>131</sup> 防犯カメラの設置・運用について、法的な側面からプライバシーとの関係で論じているものとして、山本未来（2005）「行政調査としての防犯カメラとプライバシー保護—杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例制定を契機として—」『明治学院大学法科大学院ローレビュー』第1巻第2号、末井誠史（2010）「防犯カメラの規制」『レファレンス』（714）、星周一郎（2011）「街頭防犯カメラの現在—設置・管理・利用と法的規制の実態」『都市問題』vol. 102、宇那木正寛（2015）「地方公共団体における防犯カメラ政策の現状と課題—防犯カメラの設置等と規範選択（1）、（2）、（3）」『自治研究』第91巻第8号、第91巻第9号及び第91巻第10号、畑中頼親（2016）「地方自治体による防犯カメラの管理に関する考察」せたがや自治政策研究所『都市社会研究』第8号など。

<sup>132</sup> 警察設置の防犯カメラについて最高裁判例では、公共空間にいる人の撮影に関する許容性と継続的撮影の許容性が争点となり、制限的撮影許容原則（何人も容貌・容姿をみだりに撮影されない自由を有するが、この自由も公共の福祉による制限を受ける）が示されている。また、防犯カメラの映像情報は一般的には個人情報には該当しないとされるが、一定の条件下では個人情報に転化するとされる。

<sup>133</sup> 2003年の第156回国会には当時の民主党から「行政機関等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案」が提出されたが、審議未了、廃案となっている。また、街頭防犯カメラの圧倒的多数は民間部門設置によるものであり、「その設置・管理に関し、法的整備を図る必要性は非常に高い」（星前掲書）との指摘がなされている。さらに、日弁連は警察庁長官充に「監視カメラに対する法規制に関する意見書」（2012）を提出し、防犯カメラの設置・運用についての基準、要件を定めた法律制定を提言している。

<sup>134</sup> 宇那木前掲書（1）、（2）、（3）畑中前掲書。

<sup>135</sup> 中野潔と浅野幸治は防犯カメラに関して自治体が定めた公的規則・指針を分析し、条例、条例に準じるもの、条例に準じるとは言えないものが混在し、自治体がどの種別を選ぶかは「定石がさだまっているわけではない」とした。また、これら公的規則・指針は「比較が困難なほど多様であるという状況でない」としている。中野潔・浅野幸治（2005）「防犯カメラについての公的なガイドラインの比較における一考察」社団法人情報処理学会研究報告。

<sup>136</sup> 「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」の概要は次のとおり。防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益の保護を目的（1条）とし、規則で定めるものが防犯カメラを設置しようとする場合には、設置及び利用の基準を定め区長に届けでなければならない（4条）。その他、防犯カメラ管理責任者の設置と表示、防犯カメラ取扱者の指定（4条）、区民等の情報漏洩の禁止、画像の目的外使用規定、苦情対応義務（6条）、

---

区長の報告徴収権、違反者への是正措置勧告と勧告に従わない者の公表、届け出状況、苦情処理状況等の公表（9条）などを内容とする。その後制定された都内の条例はこのタイプに属する。

<sup>137</sup> 宇那木前掲書（1）p. 115。

<sup>138</sup> 杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例（2004）、立川市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2005）、三鷹市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2006）、世田谷区防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2009）、福生市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2011）、狛江市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2013）、荒川区防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2013）、日野市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2015）、国分寺市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2015）、小金井市防犯カメラの設置及び運用に関する条例（2015）。

<sup>139</sup> 授業中の小学校に凶器を持った犯人が侵入し、次々と児童を襲撃。児童8名が殺害され児童13名、教諭2名が傷害を負った。この事件は「地域に開かれた学校」から安全対策重視の「閉ざされた学校」に方針転換するきっかけとなったと言われ、この後、防犯カメラの設置や通学路の安全対策の必要性が取りざたされるようになっていく。

<sup>140</sup> 例えば長崎男児誘拐殺人事件（2003年7月）、川崎・男児投げ落とし殺害事件（2006年3月）等。

<sup>141</sup> 都民の都政に対する要望においても2004年に「治安」が第1となり、以降2010年までトップとなっている。その後2011～2017年まで第2位。  
東京都生活文化局（2018）『都民生活に関する世論調査』。

<sup>142</sup> 1999年4月25日執行。「現状改革」を前面に打ち出した山田宏が初当選。

山田宏（無所属・新・民主党推薦） 83,653票

本橋保正（無所属・現・自民党推薦） 64,365票

梶原しげお（無所属・新・共産党推薦） 21,875票

なお、2003年4月27日執行の2期目の区長選では、共産党推薦候補との一騎打ちとなり、山田が133,248票を得て次点に10万票以上の差をつけて再選を果たしている。2期目は広く支持を得たいという理由で政党推薦を取らずに選挙戦に臨んでいるが、同日に実施された区議会議員選挙候補の応援には幅広く駆け付けている。

<sup>143</sup> 山田宏ホームページでは、「区長（自治体経営者）としての実績

（平成11年4月就任～平成22年5月）と評価」として次のように掲載。

<https://www.yamadahirososhi.com/results.html> 2017年1月24日 最終閲覧。

全国の自治体は北海道夕張市の例を見るまでもなく、多額の負債を抱え厳しい財政状況であえいでいます。杉並区も区長就任時の平成11年（1999年）には約900億円の多額の区債を抱え、未曾有の財政危機にありました。そこでまず区役所改革からと10年間で1000人の区職員削減計画を作成し、行革を断行。またレジ袋削減や杉並区独自の教員養成の「杉並師範館」設立など、新しい政策を実施し、50万区民が明日に希望を持てる杉並区をめざして全力投球で取り組んできました。「杉並から日本を変えよう」との志のもと、8年間にわたって取り組んできた「杉並改革」は全国の自治体はもちろん、国の政策にも大きな影響を及ぼしてきています。



144 1 期目は、新たな行革大綱の策定、全事務事業の評価開始、学校給食調理業務の民間委託化、レジ袋税構想の発表、入札改革、学校希望制開始、区立中学への民間人校長の採用、自治基本条例制定、危機対策室を設置しての安全対策への取組み強化、「監視カメラ専門家会議」を設置しての検討などをおこなっている。山田宏（2006）『前人木を植え、後人涼を楽しむ－杉並改革手帖』ぎょうせい。

145 1998 年から 2002 年まで侵入窃盗認知件数は増え続けている。  
警視庁「住まいる防犯 110 番」  
[https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki26/theme\\_a/a\\_b\\_1.html](https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki26/theme_a/a_b_1.html)  
2017 年 1 月 24 日 最終閲覧。

146 2004 年平成 16 年第 1 回定例会における 2005 年度予算編成方針説明において、山田は「私は、二期目の区長就任にあたり所信表明でも申し上げましたが、平成 15 年度と 16 年度は安全・安心に力を注ぐとともに、16 年度から 17 年度は、元気・活力をテーマに据えつつ、未来（あす）に向かって夢をはぐくむ種をまくことを念頭に置きながら、今後の区政の進路を見定め、かじ取りを行ってまいりたいと存じます」と発言。

147 杉並区では、2003 年 7 月に全国に先駆けて危機管理室を設置。防犯対策を担当する地域安全課と災害対策を担当する防災課、安全対策全般を担当する危機管理対策課を置いた。地域安全課長には警視クラスの現職警察官を充て、区独自のパトロール隊である安全パトロール隊には 13 名の警察官 OB を採用し元杉並警察署長が就任した。さらに民間の警備会社にもパトロールを委託するなどを実施した（山田前掲書、pp. 76-77）。こうした姿勢に対して、警察行政は区の仕事ではなく、東京都の所管であるといった批判が共産党などからなされた。

148 山田は専門家会議のメンバーについて新聞社のインタビューで「この分野のトップをそろえたと自負している。人権重視派と治安対策に重きを置く両サイドの学者二人と、中立的な弁護士に依頼。そして法律的にも詳しいと同時に、何より常識人である最高裁元長官の三好達先生に会長をお願いした」と答えている。「全国初 防犯カメラ設置条例を施行 山田宏・東京都杉並区長に聞く」『中国新聞 特集・インタビュー』（2004 年 8 月 15 日）。

149 諮問文書では、新宿歌舞伎町での街頭防犯カメラ導入や当時発生した長崎市男児誘拐殺害事件での監視カメラの効果に触れ、その有用性を踏まえた上でプライバシーを保護する立場から監視カメラの設置及び利用基準の在り方とその実効性を担保するための条例化について諮問するとしている。「監視カメラの設置及び利用基準について」（平成 15 年 7 月 31 日、15 杉政総発第 85 号）。

150 「監視カメラの有用性は十分認識しつつ、一方でプライバシーの保護をどう図るかということを目的に、監視カメラの設置や運用というものを考えていき、いずれそれを杉並区としては、来年 2 月から始まります第 1 回定例会か、または 6 月の第 2 回定例会、どちらかに条例として提出をしていきたい」と挨拶している。一方で、事務局からは設置・利用基準をどのような形式で定めるのが良いか（条例、要項、ガイドライン等）は白紙であり、条例化の適否についても専門家会議の議論に委ねるという発言が繰り返されている。

しかし、規範の形式として条例化がふさわしいかどうかを含めて検討するとい建前とは別に初回から区長が上記のような発言をしていることには注目する必要がある。その後の専門家会議では、条例化を前提としたたたき台が用意され議論が進められており、区長室長が「来年の第 1 回の区議会定例会で条例化を図ってまいりたいというふうに考え



---

ております」と発言している。以後は条例化を前提に会議が進められていく。

151 区民意識調査では監視（防犯）カメラの犯罪抑止効果を肯定する回答が 95%、何らかのカメラの設置・利用基準の必要性があるとする回答 72%、条例化が必要との回答が 62%。実態調査では、監視（防犯）カメラの設置・運用基準を有しているのは公共機関、金融機関とも半数以下、商店街で 58%との数字が示されている。

152 官民のカメラを対象にした設置利用基準が示され、設置・利用制限、設置場所の明示、画像取り扱いの原則、正確性の確保、安全確保措置、本人関与の 6 つの基本原則が示された。

153 2003 年の区長選と同日に実施された区議会議員選挙によって区議会は杉並自民議員連盟（13 人）、杉並区議会公明党（8 人）、日本共産党杉並区議団（6 人）、杉並自由・無所属議員団（6 人）、民主党杉並区議団（4 人）、杉並・生活者ネットワーク区議団（3 人）都政を革新する会（2 人）、社会民主党・緑の人々（2 人）、自由民主党杉並区議団（1 人）、杉並ルネッサンス（1 人）、杉並区議会自由民主党（1 人）という構成になった。

なお、建前上は自民党会派、公明党会派とも区長に対し是々非々路線をとっていたと思われる。

154 原田あきら議員（日本共産党杉並区議団）。これに対して区からは専門家会議は具体的な設置場所を検討するような会議ではないとの答弁がなされている。

155 くすやま美紀議員（日本共産党杉並区議団）。区からは対象とすべきカメラの範囲についても 1 から議論をしていく、条例化については、その適否についても専門家会議で検討してもらいが、答申を踏まえて具体化できるものはしていきたいという立場であるとの答弁がされている。

156 斎藤常男議員（杉並自民議員連盟）。「非常にスピードをもって答えを出せという風に感じを受けるんですが、何ゆえそうなっているのか」との質問に対し「・・・やはりある程度早い段階で結論をだしたい。・・・4 回である程度の結論をきちんとした形で出しているだけだろという判断で、当面 4 回というふうに考えてございます」と答弁している。なお、当時の杉並区議会は自民党系会派が杉並自民議員連盟（13 人）、杉並自由・無所属区議団（6 人）、自由民主党杉並区議団（1 人）、杉並区議会自由民主党（1 人）に 4 分裂していた。

157 藤原一男議員（杉並区議会公明党）。

158 門脇文良議員（民主党杉並区議団）。

159 川津利恵子議員（杉並・生活者ネットワーク区議団）。「監視カメラに関する専門家会議の報告書なんですけれども、内容的には先ほどご指摘がありましたけれども、大したものが出てきたなと思います」と発言している。

160 原田あきら議員（日本共産党杉並区議団）。委員会前日に答申の後の区長記者会見を経て各社が一斉に答申と条例化に向けた動きを報道し、総務財政委員への配布が後手に回ったと不満を漏らしている。同様な発言はくすやま美紀議員（日本共産党杉並区議団）からもなされている。

- 
- 161 西村文孝議員（杉並区議会公明党）。
- 162 斎藤常男議員（杉並自民議員連盟）。
- 163 原田あきら議員（日本共産党杉並区議団）の質問。
- 164 斎藤常男議員（杉並自民議員連盟）。
- 165 くすやま美紀議員（日本共産党杉並区議団）。
- 166 川津利恵子議員（杉並・生活者ネットワーク区議団）の質問に対して。
- 167 西村文孝議員（杉並区議会公明党）。
- 168 けしば誠一議員（都政を改革する会）。
- 169 反対は日本共産党杉並区議団（6人）、都政を革新する会（2人）、社会民主党・緑の党（2人）の3会派。
- 170 両角穰（2011）『地域再生、八王子からの挑戦』開発社、p. 29。
- 171 2013年4月の市長選は馬場引退に伴う新人候補2氏による争いとなった。結果は引退する馬場弘融市長の市政継承を訴えた元日野市部長大坪冬彦が当選。  
大坪冬彦 31,442 票  
（無所属新 55歳：自民党、民主党、公明党、社会民主党、生活者ネットワーク推薦）  
中谷好幸 23,323 票  
（無所属新 63歳：日本共産党推薦、元日野市議）。
- 172 安全安心なまちづくりを推進する体制を強化するとともに、喫緊の課題への対応を図るため、都・都民・事業者その他の関係者の責務を明らかにし、関係者が講じるべき措置等を定めたもの。都道府県では、2002年に大阪府が制定したのが最初。刑法犯認知総件数が1993年に180万1,150件と戦後最高を記録したことを背景に、1994年に警察法改定によって警察庁が生活安全局を設置し、地域において犯罪、事故、災害の被害を未然に防止する活動をより強く推進する姿勢を強めたことが契機とされる。多くは、防犯協会が市町村に陳情したり、警察が都道府県や市町村に要請したりして制定されている。
- 173 新宿区歌舞伎町地区（2002年2月27日運用開始）、渋谷区渋谷地区（2004年3月22日運用開始）豊島区池袋地区（2004年3月24日運用開始）、台東区上野2丁目地区（2006年2月15日運用開始）、港区六本木地区（2007年3月20日運用開始）、墨田区錦糸町地区（2013年3月23日運用開始）。
- 174 東京都防犯設備の整備に対する区市町村補助事業。要綱により2004年度から開始。商店街及び商店街連合会が整備する防犯設備（防犯カメラ、防犯灯もしくは防犯ベル等の機器）に対する補助。負担率は都が1/2、区市町村1/3、商店街等1/6。要件の1つに「当該防犯カメラの設置目的や運用方法等についての基準が定められていること」がある。なお、この後、都では2014年度からは区市町村の公立小学校通学路への防犯カメラ設置補助事業を開始するとともに、2019年度からは町会・自治会、商店街等が設置する防犯カメラの保守点検及び維持経費の補助事業を議会からの働きかけにより実施するなど、防

---

犯カメラ設置を後押しする流れは継続・強化されている。

- <sup>175</sup> 生活安全条例制定を巡っては提案説明に対する本会議質疑、一般質問、企画総務委員会での議案審査を通じ、各会派から防犯カメラ設置に対する市の姿勢が問われた（共産党、公明党、自民党、生活者ネットワーク、無所属）。党派を問わず個人のプライバシー保護に対する問題意識から防犯カメラの設置運用基準の必要性がそれぞれ主張された。一方で日野市は、大きな繁華街がなく住宅地域が市域の多くを占める状況から、当時、市内に水防係の監視カメラ以外は設置されていなかった。このため、生活安全条例制定の審議では、防犯カメラ設置によらずに、市民同士の声掛けによるコミュニティづくりを通じて防犯対策を進める姿勢が行政側から示された。
- また、市は「防犯カメラについては非常に難しい問題が内在」しており、（懇談会が設置され、その取扱いが議論されている）杉並区での検討状況などを注視しながら「慎重に対応していきたい」とし、市内で「現時点で（防犯カメラを）設置する予定はない」とした（2003年9月16日 平成15年企画総務委員会出沼恵美子議員（生活者ネットワーク）に対する総務部主幹答弁。（下線筆者）。
- <sup>176</sup> 2003年9月5日、平成15年第3回定例会における馬場繁夫議員（公明党日野市議団）の一般質問に対する市長答弁。
- <sup>177</sup> これらについては「日野市学校施設に設置する防犯カメラの設置及び運営に関する基準」により対応。
- <sup>178</sup> 2006年4月4日、平成18年第1回市議会定例会における峯岸弘行議員（公明党日野市議団）の一般質問。当時、川崎市でマンションから子どもが突き落とされた事件で容疑者逮捕に防犯カメラが大きな効果を発揮したとして、市内通学路の危険箇所への防犯カメラ設置検討を求めた。これに対し、市はカメラの有用性を認めつつも、「現状では、地域や関係者が子どもたちを見守る社会をつくるための支援策がより重要」と答弁。
- <sup>179</sup> 2008年12月8日、平成20年第4回定例会における谷和彦議員（自民クラブ）の一般質問への答弁。
- <sup>180</sup> 2010年12月03日、平成22年第4回定例会における峯岸弘行議員（公明党日野市議団）の一般質問での発言。
- <sup>181</sup> 2012年6月12日、平成24年第2回定例会における西野正人議員（自民クラブ）の一般質問。これに対し市は「機械による防犯ではなくて、人の力、きずなにより防犯活動の推進を図り、市民とともに安心安全なまちづくりを進めてまいりたい」としつつ防犯カメラの設置・運用に関しては「今後も研究してまいります」と答弁。
- <sup>182</sup> 2013年3月21日、平成25年度一般会計予算特別委員会における峯岸弘行議員（公明党日野市議団）の質問。吉祥寺で起きた殺傷事件を引き合いに、日野、豊田、高幡不動などの主要駅周辺商店街に「防犯カメラの設置を真剣に考える時期が来ているのではないかと私は考えています」と発言。市は「これまで費用の関係もあって、進んでこなかった」が、「設置について前向きにいきたい」と答弁。
- <sup>183</sup> 2013年6月5日、平成25年第2定例会における鈴木勝豊議員（市民クラブ）の一般質問に対する答弁。質問者が吉祥寺の事件を例に防犯カメラの今後の設置予定を確認したのに対し、総務部長からは「まずは人の目による防犯活動を進めております」とし、「街頭カメラの設置について、犯罪や迷惑行為の防止に対する期待がある一方で、プライバ

---

シー侵害の懸念などがありますので設置、運用に関し、慎重に研究してまいりたい」と従来からの答弁を繰り返したところ、市長から一步踏み込んだ答弁がなされた。

<sup>184</sup> 2013年6月5日、平成25年第2回定例会における江口和雄議員（市民クラブ）の一般質問に対する市長答弁。積極的に、人の集まるところに防犯カメラを設置すべきとの意見に対し。

<sup>185</sup> 2013年12月9日、平成25年第4回定例会における峯岸弘行（公明党日野市議団）の一般質問。同月に公明党日野市議団として「市内主要3駅周辺の商店街等への防犯カメラの設置助成を求める予算要望書」を提出したことを踏まえ、早期に関連条例を制定して防犯カメラを設置するよう要望している。これに対し市長は「各方面から防犯カメラの設置の要望はかなり、数が多いのが昨今の状況でございます。今まで日野市は比較的慎重な対応をしてきたのかなとは思いますが」と述べた上で「踏み込んだ努力」という発言を行っている。

<sup>186</sup> 日野市生活安全条例に基づく機関で交通安全協会、防犯協会、警察署、消防署、商工会、老人クラブ連合会、保護司会、赤十字奉仕団、民生児童委員協議会、PTA協議会、小学校長会、中学校長会、消防団、（株）日野自動車に公募市民3人からなる。

<sup>187</sup> 賛成コメント1件が寄せられた。

<sup>188</sup> 2014年9月19日、平成25年度一般会計決算特別委員会での峯岸弘行議員（公明党日野市議団）の質問、同年12月5日、平成26年第4回定例会における中嶋良樹（市民クラブ）の一般質問。

<sup>189</sup> 2014年12月5日、平成26年第4回定例会における市長発言。

<sup>190</sup> 2015年3月12日、平成27年企画総務委員会における防災安全課長発言。

<sup>191</sup> 有賀精一議員（無会派）からの条例施行後の適切な苦情対応を求める賛成意見のみ。

<sup>192</sup> 伊藤修一郎は不確実性が高い段階では自治体は相互参照をすることで、不確実性を減らそうとすることを述べている。防犯カメラ設置・運用条例は国の介入がない中で、そうした相互参照が行われていたと考えられる（もちろん、都の補助事業の影響は大きいですが、規制形式について介入したわけではない）。

<sup>193</sup> 楠茂樹（2012）『公共調達と競争政策の法的構造』上智大学出版、p.148。また、公契約条例は、①憲法27条2項の労働条件の法定化の規定、②最低賃金法との関係、③財政支出の経済性原則との関係から批判がある一方でこれらに対する反論も主張されている（楠前掲書、pp.149-152）。

<sup>194</sup> 「公契約条例については、自治体で始まり、自治体段階で進化してきたものであり、国があらかじめ制定したいいわゆる「モデル条例案」を各自治体が焼き直すという経過をたどってこなかった」勝島行正（2013a）「公契約条例の到達点と今後の課題」『自治総研』通巻411号、p.53。

- <sup>195</sup> 小畑精武（2014）「公契約条例のひろがりといくつかの課題—賃金・労働条項をめぐって」『労働法律旬報』NO. 1820、pp. 48-49。他にも公契約条例の主要な要素として、最低賃金の規定の有無を挙げるものは多い。
- <sup>196</sup> 労働組合の公契約条例制定に向けた取組みについては、主に勝島（2013a）前掲書及び全国建設労働組合総連合賃金対策部（2012）『公契約条例（公共工事における賃金等確保条例）で建設労働者の賃金保証を』に依った。
- <sup>197</sup> 都道府県ごとに組織された 53 県連・組合の連合体で 2017 年 3 月末現在、61 万 6946 人の組合員を擁する。全建労連 HP では、県連・組合における活発な取組みが展開されており、公契約条例に関し様々な成果を挙げているとアピールしている。  
[http://www.zenkensoren.org/zenken\\_page/](http://www.zenkensoren.org/zenken_page/) 2017 年 9 月 6 日 最終閲覧。
- <sup>198</sup> 2016 年 5 月現在 全建総連調査。
- <sup>199</sup> 同意見書では「全国の地方自治体に対し、貧困問題・ワーキングプア及び男女賃金格差の解消の見地から公契約に基づいて労務に従事する者たちの適正な労働条件を確保するために、公契約を規制する条例（公契約条例）を積極的に制定することを要請する」とし、「国に対し上記趣旨を踏まえた法律（公契約法）を制定すること、及び公契約条例制定に向けて全国の地方自治体を支援することを要請する」としている。
- <sup>200</sup> 奈良県条例について全建総連は「最低賃金法に基づく法定最低賃金額を労働者の下限額と定めるもので労働者の賃金に何ら影響を及ぼさず、全建総連では奈良県の条例は公契約条例として似て非なるものとして位置付けている」としている。中村修一（2015）「〈足立区公契約条例〉建設労働者と地域運動を積み上げて行政・議会を動かす」『賃金と社会保障』NO. 1629、旬報社、p. 26。
- <sup>201</sup> 例えば、福島県郡山市では、「入札制度改革に伴う一般競争入札の拡大による落札価格の低下や行財政改革に伴う業務の民間委託の進展などにより、公契約に従事する労働者の労働環境の低下を招いているという指摘がなされており、このような状況を改善する公契約条例等の制定に向けた、検討を開始いたしました。」とし、2015 年 9 月に郡山市公契約条例検討会を設置（2016 年条例成立）。郡山市 HP  
<https://www.city.koriyama.fukushima.jp/093000/nyusatsu/koukeiyaku/koukeiyaku.html> 2017 年 9 月 17 日 最終閲覧。  
東京都日野市でも 2017 年検討会設置で条例化検討が始まった（2018 年条例制定）等。
- <sup>202</sup> 全国建設労働組合総連合 HP [http://www.zenkensoren.org/news\\_page/jorei\\_03/6](http://www.zenkensoren.org/news_page/jorei_03/6) 2017 年 9 月 6 日 最終閲覧。ここでは、条例型（賃金条項あり）と要綱型、理念型（賃金条項なし）、理念条例＋要綱型の分類がなされている。
- <sup>203</sup> 2016 年時点。このうち、江戸川区の条例は賃金条項を持たない理念条例である。また、世田谷区条例も労働者の報酬下限額を条例中に定めるものの実効性確保に関しては契約解除等の契約上の義務規定はない。
- <sup>204</sup> この時期には国においても、社会保険未加入対策の強化や公共事業設計労務単価の大幅引き上げなど様々な取組が行われている。

- 
- <sup>205</sup> 東京土建一般労働組合足立支部では、2003年4月の区議会議員選挙に際して候補者あてに「公契約条例の制定を求める要望書」を提出。同年7月には「公契約条例制定をめざすシンポジウム」を開催している。その後の区契約課による元受け企業に対する下請け代金の適正化等を求める指導文書策定（2005年）、建設労働者の労働環境整備を求める国に対する意見書の採択によって運動は第一幕を終えたという。  
東京土建 HP <http://www.doken-adachi.net/kokeyakujorei/hiroba/hiroba089.html>  
2017年12月14日 最終閲覧。
- <sup>206</sup> 2003年6月16日、平成15年第2回定例会での大島芳江議員（日本共産党足立区議団）の一般質問。
- <sup>207</sup> 2008年3月7日、予算特別委員会での針谷みきお議員（日本共産党足立区議団）の質疑。
- <sup>208</sup> 2009年9月29日、平成21年第3回定例会での鈴木けんいち議員（日本共産党足立区議団）の一般質問。
- <sup>209</sup> この時期になると共産党議員の他、民主党も質問を繰り返すようになる。秋山ひでとし議員（（足立区議会民主党）2009年10月9日決算特別委員会、2009年12月3日、平成21年第4回定例会一般質問、針谷みきお議員（日本共産党足立区議団）、2009年12月3日、平成21年第4回定例会一般質問、2010年9月28日、平成22年第3回定例会一般質問。
- <sup>210</sup> 秋山ひでとし議員（足立区議会民主党）の2009年10月9日、決算特別委員会での質問。足立区で公契約条例を制定するつもりがあるか問うたのに対し「公契約条例でなくても、きちんと業者に対する指導を行うこともしておりますので、当面まだ考えていないという状況です」と答弁。
- <sup>211</sup> 針谷みきお議員（共産党足立区議団）の2010年9月28日、平成22年第3回定例会一般質問。野田市に続いて国分寺市、多摩市、川崎市などが公契約条例制定に向けて動いていることを指摘したうえで、足立区でも公契約条例を制定すべきとの趣旨の質問に対し「区の契約における労働者の賃金水準の確保等については、今年度から労働基準法の順守を仕様書に盛り込むなど対応をとっており、公契約条例の制定につきましては、現在のところ考えておりません」と答弁。
- <sup>212</sup> 針谷みきお議員（日本共産党足立区議団）の2010年10月6日、決算特別委員会での質問。
- <sup>213</sup> むかが和子議員（日本共産党足立区議団）の2011年2月22日、平成23年第1回定例会一般質問。「区は「公契約条例の検討委員会設置を検討」、「公契約に関わる制度を整備することは有効」と先の定例会で答弁していますがどうなっているのか」との質問に対し、担当部長は「公契約条例につきましては、様々な角度から研究が必要と考えております。現在、事業者の皆様と意見交換をしております。今後も契約制度の改善を図りつつ、必要な検討を進めてまいります。」と答弁。
- <sup>214</sup> 針谷みきお議員（日本共産党足立区議団）の2011年6月23日、平成23年第2回定例会一般質問。「野田市の公契約条例に続き、国分寺市は公共調達条例の素案を提案しました。区としても検討の段階に入ったと思うが、具体的な進捗状況を伺います」という質問に対し、担当部長が「現在、先行しております野田市等の例を参考にして、公契約条

---

例の課題を洗い出している段階でございます」と答弁している。

215   ぬかが和子議員（日本共産党足立区議団）の2011年9月26日、平成23年第3回定例会一般質問では、条例の中身にまで踏み込んだ質問がなされている。また、長谷川たかこ議員（足立区議会民主党）は2011年9月26日、平成23年第3回定例会一般質問で調査研究の進捗状況を確認している。他に、針谷みきお議員（日本共産党足立区議団）2011年10月13日、決算特別委員会質疑。

216   足立区では、2005年に「足立区入札・契約改革プラン」が策定され、それに基づいて元請・下請関係の適正化指導も含め、入札情報の公開、電子入札の導入などが行われ、一連の入札・契約改革が行われてきた。このプラン策定から7年ほど経過し、社会情勢の変化に対応した新たな入札・契約の見直しを考える必要があったことが直接の検討委員会設置要因とされている。また、2010年に区発注工事において下請け企業への不払いや指定管理者が雇用する労働者を極度に低い賃金で使用していたことが明らかになり、「区役所自体がブラック企業」というような批判が巻き起こり、それに対して区や区長も何とかしなければならないという危機意識を有していたという。  
足立区契約課長ヒアリング（2017年12月21日）。

217   公契約制度検討委員会設置要綱によれば、検討委員会は「足立区にふさわしい今後の契約制度の方向性を見出すための調査・検討を行う」ものであり、所掌事項として①入札のあり方に関すること、②契約の在り方に関すること、③その他、委員長が必要と認めること、とされていた。

218   「検討委員会意見」（案）では、「事務局から示された条例（素案）については、下記のような課題が見受けられることから、課題解決後、すみやかに条例制定に着手すべきものとする」とあるが、当時、行政内部で条例化の意思決定が行われていたわけでは全くなかったという。条例制定をする時が来た場合に備えて準備を整えておくということであったという。足立区契約課長ヒアリング（2017年12月21日）。

219   長谷川たかこ議員（民主党足立区議団）は、2012年6月13日、平成24年第2回定例会一般質問で、意見書が出たことを受けて「様々な受注業者や労働者側の意見を聞くような場を設けることは考えているのか」、「実効性ある制度にするための区の決意」を聞いている。総務部長からは「必要に応じてさらに広く区民の意見を聞く」こと、「条例に実効性を持たせるために適用範囲や検証の仕組みを慎重に検討していく」ことが答弁されている。

220   2012年8月17日   総務委員会。

221   鈴木あきら議員（足立区議会民主党）。

222   2012年の平成24年第3回定例会では、2人の議員が公契約条例を取上げ質問を行っている。浅古みつひさ議員（足立区議会みんなの党）は、9月24日の一般質問で、早急に条例を制定に努めるよう要望し、条例制定時期を確認している。総務部長が「できるだけ早期の制定を目指したい」と答弁。

また、伊藤和彦議員（日本共産党足立区議団）は9月25日の一般質問で、制定時期の他、適用範囲の拡大と指定管理や一人親方への条例適用、賃金保証などを提案している。伊藤議員は、続く平成24年決算特別委員会（2012年10月2日）でも同趣旨の質問を行っている。

- 
- 223 それまで区として公契約条例を制定するかどうかの正式の意思決定はなされていなかったという。この区長挨拶の後に、区長から総務部長宛に直接電話で具体的な条例化の指示があったという。これが行政内部での意思決定であったと理解されている。  
足立区契約課長ヒアリング（2017年12月21日）。
- 224 2013年2月21日、平成25年第1回定例会での、くじらい光治議員（足立区議会自由民主党）の一般質問。
- 225 2013年2月22日、平成25年第1回定例会での、浅古みつひさ議員（足立区議会みんなの党）の一般質問。
- 226 2013年3月12日、前野和夫議員（足立区議会公明党）の予算特別委員会における質問。その後、公明党は2013年6月11日、金沢美矢子議員の第2回定例会一般質問、同年6月12日、8月19日の長井まさのり議員の総務委員会質問と積極的に公契約条例を取り上げて、適用対象の拡大など具体的な中身に関し質問を行っている。
- 227 パブリックコメントには、338人、368件の意見が寄せられた。条例全般に関すること、労働報酬下限額に関することが大部分を占めており、条例の早期制定要望（148件）等、条例化に期待する声が多い。「（仮称）足立区公契約条例（素案）」に関するパブリックコメントの実施結果及び意見に対する区の考え方について」（2013）足立区。
- 228 2013年6月12日総務委員会、同年8月19日総務委員会。
- 229 条例の適用範囲の拡大、実効性の確保、罰則規定について等、基本的には、各会派共通することが質問されている。共産党からは労働報酬審議会に「現場を知っている」メンバーを入れるよう要望が出されている。
- 230 金田正議員（足立区議会自由民主党）の一般質問。その他、ぬかが和子議員（日本共産党足立区議団）、浅古みつひさ議員（足立区議会みんなの党）から質問がなされている。
- 231 ぬかが和子議員（日本共産党足立区議団）、浅古みつひさ議員（足立区議会みんなの党）、前野和男議員（足立区議会公明党）、長井まさのり議員（足立区議会公明党）、おぐら修平議員（足立区議会民主党）。
- 232 足立区では、2014年現在、全産業中の8.6%（19,266人）が建設業に従事し、このうち、54.5%が4人以下の零細事業者である。足立区（2018）『あだちの産業構造～平成26年経済センサス - 基礎調査結果報告～』。
- 233 当時、業界団体は賛成ではないが、区がやり、入札契約制度が良くなるのであれば、仕方がないという雰囲気であったという。また、団体も一枚岩ではなく、一部業界団体は最後まで反対であったという。足立区契約課長ヒアリング（2017年12月21日）。
- 234 小山みつ子議員（ちよだの声-民主党推薦無所属）2005年9月、平成17年第3回定例会一般質問、木村正明議員（日本共産党千代田区議団）2007年12月、企画総務委員会、2010年3月、予算特別委員会、2011年2月、平成23年第1回定例会代表質問、2011年2月、企画総務委員会、2012年10月、決算特別委員会、飯島和子議員（日本共産党千代田区議団）、2009年11月、平成21年第4回定例会一般質問、岩佐りょう子議員（ちよだの声民主）、2011年11月、平成21年第4回定例会代表質問。この間に自民党及び公



---

明党会派議員の公契約条例に関する質問を確認することはできない。

235 2005 年 9 月 27 日、平成 17 年第 3 回定例会における小山みつ子議員（ちよだの声）の一般質問。

236 2008 年 2 月 21 日、平成 20 年第 1 回定例会における木村正明議員（日本共産党千代田区議団）の会派代表質問に対する石川区長答弁。

237 2010 年 3 月 17 日、予算特別委員会における木村正議員（日本共産党千代田区議団）の公契約条例制定提案に対する担当部長答弁。

238 2012 年 2 月 27 日、企画総務委員会における木村正明議員（日本共産党千代田区議団）の質問に対する担当部長答弁。

239 2012 年 10 月 12 日、予算・決算特別委員会における木村正明議員（日本共産党千代田区議団）の質問に対する担当部長答弁。

240 2012 年 11 月 28 日、平成 24 年第 4 回定例会における岩佐りょう子議員（ちよだの声 民主）の会派代質問に対する石川区長答弁。

241 要綱により「区が発注する工事その他の契約の入札及び契約の過程並びに内容の透明性を高めるため」設置され、メンバーは大学教授、公認会計士、弁護士の 3 人。

242 千代田区政策経営部契約課長ヒアリング（2017 年 9 月 22 日）。

243 千代田区政策経営部契約課長ヒアリング（2017 年 9 月 22 日）。

244 条例で審議会設置を規定。審議会メンバーは弁護士、社会保険労務士、東京商工会議所千代田支部推薦、東京ビルメンテナンス協会推薦、連合推薦、全建総連推薦の 6 名。

245 2014 年 2 月 24 日の平成 26 年第 1 回定例会代表質問で木村正明議員（日本共産党千代田区議団）が、上程された公契約条例案について大きな期待を述べて区長の所信を再度問うたのに対し、「公契約条例は、そんなに私は嫌っているわけではない。ただ、最終的には、工事でも指定管理でも、最終的ないい仕事をしてもらい、的確にやってもらうためには、最後はマンパワーだという思いで、例えば社会保険だとか、きちっと、下請、孫請まで賃金が払われることが、やはりいい仕事をしていただく基本だという思いで、今回提案をさせていただいたので、そんなに肩肘を張っているものではありません。ぜひご理解を賜りたいと思います」と非常にそっけない答弁をしている（下線は筆者）。

246 2013 年 2 月 3 日投開票の千代田区長選において、現職の石川区長の対抗候補として戦った大山恭司候補が出馬の理由として掲げたのが「議会との関係正常化」であった。

2013 年 2 月 3 日投開票 千代田区長選結果 投票率 42.27%

石川雅己（71、無所属現、4 期目）	8,287 票
大山恭司（71、無所属新、自公推薦）	7,023 票
富田直樹（37、無所属新、共産推薦）	1,433 票
後藤輝樹（30、無所属新）	202 票
坂上輝也（59、無所属新）	120 票

- 
- <sup>247</sup> 2013 年 1 月 25 日の都政新報。記事では、石川がこれまでの選挙で支援を受けてきた自公と地元町会などで組織する「マイタウン千代田」が大山支援に回るなか、「石川氏の選挙を支えるのが、区議会自民党から分裂した「新しい千代田」。加えて候補者を擁立できず、自主投票となった民主党の支援にも期待する」とある。
- <sup>248</sup> 井上睦子議員（生活者ネットワーク・社会民主党・市民自治の会）2002 年 3 月 27 日平成 14 年第 1 回定例会一般質問。
- <sup>249</sup> ここでは、主に八王子市財務部契約課（2012）『八王子市公契約に関する調査研究委員会報告書』に依った。
- <sup>250</sup> 2009 年 11 月 30 日、平成 21 年第 4 回市議会定例会一般質問における森英治議員（市民・民主クラブ）の質問。「公共事業の品質確保から労務単価の最低賃金を定め、下請企業にも適用するなどの公契約制度導入に向けて本市も検討会を設置していただきたい」との質問に対し、担当副市長からは「この問題は避けては通れない課題でもあります。既に条例を制定している千葉県野田市などを参考にしながら、どのような検討組織を設置するのが効果的なのか。また、その設置すべき時期について担当所管に検討するよう、指示してまいる考えております」との答弁がなされている。
- <sup>251</sup> 2011 年 3 月 4 日、平成 23 年第 1 回定例会における山越拓児議員（日本共産党八王子市議会議員団）の予算関連議案質疑。
- <sup>252</sup> ここでは、主に八王子市財務部契約課（2014）『八王子市公契約に関する調査研究委員会報告書』及び八王子市財務部契約課長ヒアリングに依った。なお、八王子市では 2012 年 1 月 23 日の市長選において、3 期を務めた黒須隆一市長の後継候補であった石森孝志（自民推薦）が市長に当選し政策を継承している。
- <sup>253</sup> その後、市は報告書の提言に基づいて各種の取組みを行っている。2014 年には総合評価方式検討会が設置され、同年、工事契約における最低制限価格算定式の改正が実施された。また、2015 年には業務委託への総合評価方式導入が検討され、翌 2016 年度には予定価格 1000 万円以上の建物清掃業務委託 4 案件で総合評価方式が試行導入されている。また、国においては、2013 年度の積算単価改定で労務単価が 15.1%引き上げられたほか、経営事項審査について社会保険未加入業者の減点幅を拡大するなどの措置が取られた。
- <sup>254</sup> 八王子市契約担当課長ヒアリング（2017 年 10 月 2 日）。
- <sup>255</sup> 2014 年 6 月 12 日、平成 26 年第 2 回定例会での井上睦子議員（生活者ネットワーク・社会民主党・市民自治の会）一般質問。
- <sup>256</sup> 2016 年 2 月 15 日、総務企画委員会での森英治議員（市民・民主クラブ）の発言。

- 
- <sup>257</sup> 2015 年 3 月 5 日、平成 27 年第 1 回定例会における井上睦子議員（生活者ネットワーク・社民党・市民自治の会）の代表質問。
- <sup>258</sup> その後、2018 年 3 月に公契約条例を制定。
- <sup>259</sup> その後、2019 年 6 月に公契約条例を制定。
- <sup>260</sup> 2010 年 4 月 11 日投票票多摩市長選。投票率 45.5%  
阿部ひろゆき 20,904 票  
(54、無所属新人、民主党、社民党、日本共産党、生活者ネット推薦)  
遠藤ちひろ 19,429 票 (34、みんなの党推薦)  
小谷田進 12,657 票 (66、自民推薦、公明支持)
- <sup>261</sup> 「公契約条例を制定し、市発注の事業や業務委託などに携わる民間事業者にたいして市が定める最低賃金以上の給与支払いを義務づけます」。「市政にみんなの声を」多摩市民の会 (2010)『阿部ひろゆき政策 多摩みらいビジョン』。
- <sup>262</sup> 条例制定時の議会構成は、定数 26 人中、いろはの会 6 人、公明党 5 人、日本共産党 5 人、自民党 3 人、みんなの党 3 人、生活者ネット 2 人、社民党多摩 1 人、改革 YUI 1 人。多摩市議会の構成は多数の会派が乱立し、分散度の高いもので、さらに、自民党が少数（自公合わせても 8 人）であり、与野党が安定せず、無所属や一人会派がキャスティングボードを握る状況にあった。
- <sup>263</sup> 2011 年 4 月 10 日執行。投票率 54%。  
上田文雄 (62 歳、無所属現職、民主党・社会民主党・国民新党推薦) 531,524 票  
本間奈々 (41 歳、無所属新人、自民党推薦、元総務省官僚) 367,660 票
- <sup>264</sup> 札幌商工会議所は、「条例の意義そのものに不備がある」として反対を表明。その後、条例修正案が提出されると、札幌商工会議所、札幌建設業協会、北海道ビルメンテナンス協会、北海道警備業協会、札幌空調衛生工事業協会、札幌電設業協会連名で、「「札幌市公契約条例」制定に反対する要望書」(2013 年 10 月 9 日)を札幌市長、札幌市議会議長及び市議会各会派宛に提出している。
- <sup>265</sup> 反対は自民党（議長を除く 23 人）、公明党（9 人）、市政改革・みんなの会（3 人）、みんなの党（1 人）の計 36 人。賛成＝民主党（23 人）、共産党（5 人）、市民ネットワーク北海道（3 人）の計 31 人。
- <sup>266</sup> 勝島行正（2013b）「着実に広がりを見せている公契約条例制定の動き」『自治研かながわ』2013 年 12 月号。
- <sup>267</sup> 学校教育法施行令 第五条の 2。市（特別区を含む）町村の教育委員会は、当該市町村の設置する小学校及び義務教育学校の数の合計数が二以上である場合又は当該市町村の設置する中学校(法第七十一条の規定により高等学校における教育と一貫した教育を施すもの(以下「併設型中学校」という。))を除く。以下この項、次条第七号、第六条の三第一項、第七条及び第八条において同じ。)及び義務教育学校の数の合計数が二以上である場合においては、前項の通知において当該就学予定者の就学すべき小学校、中学校又は義務教育学校を指定しなければならない。

- 
- <sup>268</sup> この「通学区域」については、法令上の定めはなく、就学校の指定が恣意的に行われたり、保護者にいわずらに不公平感を与えたりすることのないようにすることなどを目的として、道路や河川等の地理的状況、地域社会がつくられてきた長い歴史的経緯や住民感情等それぞれの地域の実態を踏まえ、各市町村教育委員会の判断に基づいて設定されている。文部科学省 HP 2018 年 2 月 23 日 最終閲覧。  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakko-sentakku/06041014/002.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentakku/06041014/002.htm)
- <sup>269</sup> 学校教育法施行規則第 32 条第 1 項では、就学すべき学校について、あらかじめ保護者の意見を聴取することができると規定されている。
- <sup>270</sup> 文部科学省では便宜上、学校選択制を自由選択制（当該市町村内の全ての学校のうち、希望する学校に就学を認める）、ブロック選択制（当該市町村内をブロックに分け、そのブロック内の希望する学校に就学を認める）、隣接区域選択制（従来の通学区域は残したままで、隣接する区域内の希望する学校に就学を認める）、特認校制（従来の通学区域は残したままで、特定の学校について通学区域に関係なく当該市町村内のどこからでも就学を認める）、特定地域選択制（従来の通学区域は残したままで、特定の地域に居住する者について学校選択を認める）に分けている。
- <sup>271</sup> そこでは学校選択は教育内容や学校の特色以外（近さ、友人関係、施設）で選択されている現状、人気校-不人気校の格差拡大、保護者の支持と学校現場の後ろ向きな姿などが示されている。
- <sup>272</sup> 青木は、市町村費雇用教員、通学区域弾力化（学校選択制）、二学期制、小中一貫教育、独自教材を取り上げ、首長と議会及び教育アクターの関係の変化を考察している。青木（2008）前掲書。
- <sup>273</sup> 行政改革委員会（1996 年 12 月）「規制緩和の推進に関する意見（第 2 次）－創意で造る新たな日本－」では、市町村教育委員会に対して学校選択の弾力化の趣旨を徹底し、保護者の意向に対する十分な配慮や選択機会の拡大の重要性の周知を図ることにより、弾力化に向けて多様な工夫を行うよう指導すること、市町村教育委員会の取組に役立てるため、学校選択の弾力化、調整区域の設定の拡大等の取組事例を継続的に収集し、情報の提供を行うこと、保護者の意向を生かす一つの機会である学校指定の変更や区域外就学の仕組みについては選択機会の拡大の観点から、現在、身体的理由、地理的要因、いじめの対応に限定されていると解釈されがちである「相当の理由」について、弾力的に取り扱えることを周知すべきであることを主張している。
- <sup>274</sup> 文部省（当時）は「通学区域の弾力的運用について」（1997 年 1 月）文部省初等中等教育局長名通知を発して市町村教育委員会に制度の弾力的運用を促した。その内容は地域の実情に即し保護者の意向に十分配慮した多様な工夫を行うこと、就学校の変更や区域外就学を認める理由として、従来の理由に加え、児童生徒等の具体的な事情に即して相当と認めるときは、保護者の申立てにより認めることができること、通学区域制度の仕組みについて、広く周知すること及び就学相談の体制の充実を図ること等であった。また「通学区域制度の運用に関する事例集」を作成し市町村教育委員会への情報提供を開始し、その後、累次にわたり先進事例を紹介している。

- 275 教育改革国民会議（2000 年 12 月）「教育改革国民会議報告－教育を変える 17 の提案－」では通学区域の一層の弾力化を含め、学校選択の幅を広げるよう提言している。提言を踏まえて文部科学省が策定した「21 世紀教育新生プラン」においても各教育委員会における取組の促進を掲げている。また、総合規制改革会議（2001 年 12 月）「規制改革の推進に関する第 1 次答申」では、保護者や児童生徒の希望に基づく就学校の選択を適切に促進する観点から、各市町村教育委員会の判断により学校選択制を導入できることや、導入した市町村にあっては、その手続きを明確にするとともに、就学校の変更要件や手続等について明確にすべきであるとの提言がなされている。
- 276 学校教育法施行規則の一部改正（2003 年 3 月）。これにより市町村教育委員会が就学すべき小学校又は中学校を指定するに当たって、あらかじめ保護者の意見を聴取することができることを明確化した他、意見の聴取の手続きに関し必要な事項を市町村教育委員会が定め公表するものとした。また、市町村教育委員会が指定した就学校に対する保護者の申立に基づき市町村教育委員会が就学指定校を変更する際の要件及び手続に関し、必要な事項を定め公表することとした。
- 277 規制改革・民間開放推進会議（2005 年 12 月）「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」。学校選択制の好事例集を市町村教育委員会に配付すること、市町村教育委員会に対して学校選択制の導入是非について児童生徒や保護者を含む地域住民の意向を十分に踏まえた検討を行うよう求めること、保護者が就学する学校の変更申立ができる現行制度について、就学を指定する通知に変更の申立ができる旨を示すよう省令（学校教育法施行規則）で規定すること、就学する学校の指定の変更が相当と認められる具体的な場合を予め明確にして公表すること、いじめへの対応、通学の利便性、部活動等学校独自の活動等を国としても例示しつつ、市町村教育委員会に求める等を内容とする。
- 278 青木は、通学区域弾力化（学校選択制）について、教育の政策共同体にとっては賛同しがたいものである一方で、多額のコストが不要であり、財政コストが小さく、住民の選択自由度を高める点で住民にアピールするものであると述べ、教育アクターが消極的であっても政治アクターが導入を決意する可能性が高いことを指摘している（青木（2008）前掲書 p. 134）。
- 279 伊藤正次は、教育政策に影響を与えるものとして、知事任命と議会同意にかかる教育委員の選任、教育委員と教育長・事務局との関係、教育委員会組織内外での教育長のリーダーシップのあり方の 3 点を重要な視点として示している。伊藤正次前掲書、pp67-68。
- 280 小川正人・品川区教育政策研究会編（2009）『検証 教育改革 品川区の学校選択制・学校評価・学力定着度調査・小中一貫教育・市民科』教育出版、P. 153。
- 281 区長は教育長の就任を依頼するにあたって「お前は学校教育を変えたい、変えたいと前から言っていたじゃないか、好きにやっていいから」と要請したという。小川・品川区教育政策研究会前掲書、P. 153。
- 282 品川区教育委員会指導主事、同指導課長、公立小学校長等のキャリアを有する若月は区内の学校教育の課題を把握していたとともに、特に学校管理職とのネットワークを構築していたという（小川・品川区教育政策研究所、前掲書 p. 156）。このことが、その後の教育改革プランの立案や実行を比較的に円滑に推進するために役立ったと思われる。

- 
- 283 若月秀夫、吉村潔、藤森克彦（2008）『品川区の「教育改革」何がどうか変わったか—教育委員会はここまでできる—』明治図書出版、p. 31。
- 284 教員からは落ち着いた授業ができずに教育活動に支障が出るという声が上がリ、その抵抗は学校選択制導入時に比べてもはるかに大きなものだった。また、校長会の理解を得ながら進めた学校公開制度もスタート時には約3割の学校で校長が教員の断固反対という抵抗にあったという。その後は定着。若月・吉村・藤森 前掲書 pp. 31-33。
- 285 品川区教育委員会（2000）『品川区の教育改革「プラン21」-解説編-』、品川区教育委員会（2013）『品川区の教育改革「プラン21」-夢と力をはぐくむ学校を目指して-[第7版]』。
- 286 品川区では1999年に小学校の学校選択制の導入が「ブロック制」として決定され、中学校については翌2000年に全校からの選択方式として導入が決定。
- 287 品川区教育委員会（2013）前掲書。
- 288 若月・吉村・藤森 前掲書、p. 9。
- 289 若月・吉村・藤森 前掲書、p. 10。
- 290 若月秀夫編著（2008）『学校大改革 品川の挑戦 学校選択制・小中一貫教育などをどう実現したか』学事出版、pp. 22-26。
- 291 若月前掲書、p. 33。
- 292 小川・品川区教育政策研究会前掲書、p. 158。
- 293 若月・吉村・藤森 前掲書、p. 29。また、高橋区長は品川区の社会教育課長を長く務めていたころから学校の閉鎖性を実感し、学校が変わらない1番の原因が学区制にあると考えていたと述べている。
- 294 小川・品川区教育政策研究会前掲書、p. 159
- 295 小川・品川区教育政策研究会前掲書、p. 153
- 296 政策起業家：policy entrepreneur は1980年代に John W. Kingdon が提唱。  
John W. Kingdon, 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Pearson Education Inc. (笠京子訳 (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策政策はどのように決まるのか』勁草書房)。
- 297 「国政に戻ることにしか考えていなかった時に支持者のある年配の婦人に「国会でなければできないわけではない。杉並モデルを全国に伝播させるのも日本をよくする道」と言われ、区長への道を考え始めた」という。  
山田宏公式 HP <https://www.yamadahirosi.com/profile.html>  
2019年5月21日 最終閲覧。

---

<sup>298</sup> 山田は「納税者の貴重な税金で運営されている公立学校の再生のため、まずこの教育の戦時体制ともいえるべき「学校指定制度」の見直しが教育改革のスタートであるべきだと考えてきた」と述べている。山田（2006）前掲書、p. 109。

<sup>299</sup> 2000 年 11 月には教育委員が 3 名入れ替わっている。

<sup>300</sup> 2000 年 4 月に設置され、小林登会長（国立小児病院名誉院長、東京大学名誉教授：当時）を始め、区内の小中学校校長会会長、小中の PTA 代表ら全 12 名で構成された。会は全 13 回開催され、学校制度の開放化を中心に議論が進められ、2000 年 9 月に中間まとめを、2001 年 3 月に最終提言書を提出している。

<sup>301</sup> 懇談会提言では「弾力化に当たっては、学校と地域の連携の後退や学校間格差の問題も考えられるため、保護者等の理解を得ながら検討することが必要」とされ、この点については教育委員会定例会でも関係者との意見調整を求める声が挙がっていた。しかし、審議では特段の反対意見は出されずに了とされている。なお、教育委員会の議論の中で、事務局から、品川区、豊島区、日野市など他の先行自治体の状況や当時検討を進めていた足立区や荒川区の状況が報告されており、事務局レベルではかなり他自治体の状況を参照し、意識していた様子が窺われる。

<sup>302</sup> 杉並区議会議員（政策導入時に在籍していた無所属議員）ヒアリング（2019 年 5 月 15 日）。

<sup>303</sup> 山田区長の辞職及び参議院選挙立候補（日本創新党から参院東京選挙区）に伴う杉並区長選挙は 2010 年 7 月 11 日に第 22 回参議院選挙と同日に実施された。区長選は「区政刷新と山田区政の検証」を掲げる田中良（前都議会議員、民主、社民推薦）と「山田区政の継承」を掲げる千葉なおこ（元杉並区議、元田中妻、自民推薦）の 2 氏を中心とした 5 新人による激しい選挙戦となった。参院選と連動した選挙は、政党が前面に出る形となり、山田区政に対する Yes か No かが問われ、前回より 15% 高い投票率となった。結果は、田中が 102,990 票を獲得し区長となった。次点の千葉は 84,498 票。

<sup>304</sup> 2010 年 7 月 30 日、平成 22 年第 2 回臨時会における区長発言。なお、この政策の継続・見直しの方針については、区長選挙後の『広報すぎなみ』の新区長挨拶のなかにも述べられている。『広報すぎなみ』2010 年 7 月 21 号。

<sup>305</sup> 2010 年 7 月 30 日、平成 22 年第 2 回臨時会。

教育委員の選任同意の 2 人の内、1 人は任期満了に伴うもの、1 人は委員の辞任によるものであった。けしば誠一議員（無所属区民派：会派名）は「教育委員の任命ということで、なぜこれほどまでに杉並区議会が時間がかかり、そして多くの議員が意見を述べるのか。～ 中略 ～ 杉並の教育委員会が前区長によって全く別の方が、つまり、新しい歴史教科書をつくる会の教科書を採択するための人事として選任されてきた経緯があるからです」（杉並区では 2005 年と 2009 年の 2 度にわたり、中学校の歴史教科書に「扶桑社」のものが採択された）と述べ、「区長の公正中立を旨とするこの考え方とは異なる二人の教育委員は直ちに解任すべき」と議案以外の現職 2 名の教育委員の解任を求めている。また、松尾ゆり議員（杉並わくわく会議）は「山田前区長のもとで、教育委員会は実質的に区長に従属する機関に成り下がってきました」と発言。



- 306 区長選の前に存在した杉並自民議員倶楽部（7人）と民主党杉並区議団（7人中6人）、区政杉並クラブ（3人）に区議補選で当選した自民党新人が参加して結成。ただし、別に自由民主党杉並区議団・志民（7人）は存続。
- これに対しては、  
「民自ごたまぜ「新しい杉並結成」。有権者をばかにするにもほどがある」  
2010年7月26日『杉並区議会議員 松尾ゆりのブログ  
<https://waku2.hatenablog.jp/entry/20100726/pl> 2019年5月20日最終閲覧。  
「区長選直後、杉並区議会に大連立が誕生。区長が交代すると、手のひらを返したように新区長に擦り寄り、民主党区長の提案する議案に100%賛成する議員が続出しております」『杉並区議会議員（無所属）堀部やすし最前線』「政権交代後の杉並区議会に「大連立」が誕生」。<https://www.horibe-yasushi.com/2011/election5.html> 2019年5月20日最終閲覧、など議会内の一部から強い批判がなされた。
- 307 「今回の区長選は～中略～ 前区政の継承か否かが争点の一つとなりましたので、ここで、前区長、前区政に対する私の考えを申し上げます」とし、山田区政を一定評価した上で、「独善的な運営が行われてきた」点、「一部の出版物等を通じ、独自の歴史観や道徳観、イデオロギー色の強い主張を積極的に表明してきた」点を特に前区長・区政の問題点とした。
- 308 この定例会における各会派への答弁で山田前区長肝いり政策中見直し方針が示されたのは、多選禁止条例（今後検証が必要）、減税自治体構想（区の世論を二分しかねず、基本計画策定の中で議論。基金は凍結。起債発行は個別事業ごと具体的に検討）、教育憲章の制定（制定の必要なし）、学校希望制（今後検証を行う）、小中学校へのエアコン非設置（エコスクール化を前提とせず全小中学校へ設置）、公契約条例（山田区政時の「制定しない」から「検討組織を立ち上げて課題を整理していく」に変更）、継続方針が示されたものは、電子地域通貨事業、安心・安全政策、長寿応援ポイント事業（公明党肝いり政策、事業のさらなる充実を図る）、小中一貫校の推進。
- 309 学校希望制については「特色ある学校づくり、学校力の向上など評価されている反面、地域の崩壊、偏りによる教育格差、6歳で学校を選択できるか疑問、結局、保護者だけが選択して本来の目的にかなっていないなど、問題があることも当初から指摘されておりました。そこで伺いますが、8年を経過して、この間の学校選択制につきましてどのような認識をお持ちでしょうか」との質問に対し、教育長から「学校希望制度実施以来8年を経過する中で、申請者数は新入学予定者の2割を超えるなど制度の趣旨は十分浸透、定着しているものと認識しております。また、魅力ある教育活動につきましては、学校評価等で高い評価を受けており、制度導入時の目的は十分に達成されているものと認識しております。しかし、その一方で地域とのつながりを懸念する声もあり、今後、地域に根差した教育を一層進めて行く上で、制度のあり方を含め、検証を行っていく必要があると考えております」と答弁（下線筆者）。2010年7月30日、平成22年第2回臨時会における小川宗次郎議員（新しい杉並）の質問及びそれへの答弁。
- 310 2010年2月13日、平成22年第1回定例会における藤本淳一議員（共産党）の会派代表質問。「区は統廃合ありきの姿勢を改め、学校選択自由化を廃止し、学区制を基本とし、過小校が生まれないように見直しすべき」との質問に対する教育長答弁。



- 
- 311 山田区政下においても、抽選制度の検証と見直しなど学校希望制の運用の検証については前向きな答弁がなされていたが、制度自体の検証ということではない。例えば、2010年3月10日 平成22年予算特別委員会での川原口宏之委員（公明党）の質問。ここでは「制度のあり方を含め」と言っているところに注目。ただし、「検証が必要」ということで、見直しや廃止にまで踏み込んだ表現はなされていない。
- 312 2010年10月6日、平成22年決算特別委員会に於ける小川宗次郎議員（新しい杉並）の発言。
- 313 学校希望制の評価や制度の存続意向を問うものではなく、主として学校の選択理由を聞くものであった。
- 314 委員の過半数が教育委員会事務局管理職であり委員長を教育委員会次長が務め、事務局を教育委員会庶務課が担う体制からは、教育委員会主導で会を動かしていく意図が感ぜられるとともに、実際にそうした運用が可能な規定並びに布陣であった。
- 315 「教育ビジョン2012」（2012年5月）では「共に学び共に支え共に創る杉並の教育」を基本目標とし取組方向に「家庭・地域・学校のつながりを重視した、共に支える教育を進めます」「地域とともに歩む『新たな公共空間』としての教育基盤を整えます」を挙げていた。
- 316 2012年3月28日、平成24年第5回教育委員会に日程第27、議案第40号「杉並区学校希望制見直し方針（案）」として上程。この時の教育委員会では同時に「杉並区教育ビジョン2012の策定について」と「杉並区教育ビジョン2012推進計画（案）」の策定について」が上程され、それぞれ原案通り可決されている。このように学校希望制見直しは新たな教育ビジョンの策定とあわせて行われた。新たな教育ビジョンでは「地域」がキーワードとされ、山田区政時代の数々の教育政策が見直されていった。
- 317 2012年6月13日、平成24年第10回教育委員会定例会。
- 318 2012年7月1日、『広報すぎなみ』NO.2017、平成24年7月1日号。広報のタイトルは「「杉並区教育ビジョン2012推進計画」及び「杉並区学校希望制度の見直し方針」を策定しました」。学校希望制の廃止とは言っていない点に注意。
- 319 2011年11月30日、文教委員会。
- 320 このなかで質問者の原田あきら議員（共産党）は「議会でも、山田区長の時代に、私はこの学校選択自由制度の問題、どんなに訴えても、競争がなかったら教育なんかできないんだぐらいの答弁が返ってきて、それについて他党派も同調するような議論がずっとつづいてきてしまったというのが実態です。ところが、ここに来て、先ほどの委員の質疑にもありましたが、多くの方から、この学校希望制の問題で他の委員からも発言、疑問などが投げかけられている状況になってきました」と発言し、陳情採択を主張している（下線部筆者）。この発言は、山田区政時代の議会の雰囲気とその後、検討会で見直しに向けて議論が進められているなかでの議会の雰囲気的一端を表している。

- 
- <sup>321</sup> くすやま美紀議員（共産党）は、検証状況を確認した上で「一部見直しなどではなく、制度の中止をもとめる」とした（2012年2月16日、平成24年第1回定例会）。けしば誠一議員（無所属区民派）は同じく検証状況を確認しつつ、民間人校長の見直しを求めている（2012年2月20日、平成24年第1回定例会）。さらに、斎藤常男議員（自民党杉並区議団）は今後の学校の地域とのかかわりについて確認をしている（2012年2月21日、平成24年第1回定例会）。なお、この時期には山田前区長が進めて来た教育基本条例や教育憲章が見合され、師範校が廃止になる等、前区長時代の教育政策転換が相次いだ。
- <sup>322</sup> 2012年5月8日、文教委員会。
- <sup>323</sup> 2012年6月7日、平成24年第2回定例会。岩田いくま議員（自民党区政クラブ）及び堀部やすし議員（無所属）の一般質問。それぞれ「廃止には明確に反対」、「廃止には断固反対」と発言。なお、岩田議員の質問に対し、「見直し案は、これまでの学校希望制度を廃止し、新たに～仕組みを構築する」と答弁。今回の見直しが学校希望制の廃止であることを明言している。
- <sup>324</sup> 2012年6月18日 文教委員会。
- <sup>325</sup> 山田区長登場時の杉並区議会には、強力な反対勢力や抵抗勢力といったものは存在せず、区長はやらせておけばいいという雰囲気、共産党が徐々に頑迷な反対勢力になって行ったという。杉並区議会議員（政策導入時に在籍していた無所属議員）ヒアリング（2019年5月15日）。
- <sup>326</sup> 伊藤正次は首長が教育委員を任命する戦略として、対立的な政治勢力との妥協に基づく中立的な任命をする場合と、自己の政治的立場に近い委員候補を擁立し教育委員会への影響力浸透を図る場合の2つの戦略を取り得るとしている（伊藤前掲書, p. 67）。
- <sup>327</sup> 杉並区議会議員（政策導入時に在籍していた無所属議員）ヒアリング（2019年5月15日）。
- <sup>328</sup> 指定校変更基準を文書化。
- <sup>329</sup> 答申では通学区域の弾力化について、「今後も一層弾力化を推進する必要がある」としつつも「学校評議員制度が導入されることにより、地域との結びつきの一層の強化の動きもあり、検討課題も少なくない」とし、学校間の学級数差拡大の懸念、地域と学校との関係希薄化への懸念、世論に賛否があることなどを問題点として挙げている。その上で、「当面、統廃合により学校規模の適正化を図りながらも、通学区域の自由化については、必要があれば、再度議論の場を設け対応するのも1つの方法」と具体的な提案はなされなかった。八王子市立学校適正配置審議会「(2000年6月)八王子市立学校適正配置等について(答申)」。
- <sup>330</sup> 2000年2月29日、平成12年第1回定例会における市長所信表明。この中で、前市長策定の現行長期プランの見直しや、同様に前市長肝いり政策である中核市移行の凍結を打ち出している。なお、当時の黒須は市政に対するキーワードとして「危機意識」、「コスト意識」、「スピード」を多用している。

- 
- 331 2000年3月28日、平成12年第1回定例会における井上睦子議員（社民・生活者ネットワーク）の一般質問に答えて。答弁で黒須は「私は、公立学校と言えども競争は必要だと考えております。そういった観点から、通学区域の自由化ということは当然やっていくべき」と述べている。さらに、「全くの自由化を考えているわけではありません。～中略～隣接する学校区あたりを自由化させるということが適当じゃなかろうか、そのように考えております」と首長としては異例ともいえる程、教育政策について具体的な答弁を行っている。
- 332 山間部等を含む八王子では全面自由化は困難との考えのもと、市街地等の1ブロックをモデル地区として自由化の試行をする考えのようであったが実施されなかった。
- 333 これに対し、市議会では、品川区の例を引き合いに学校選択制の問題点が述べられ、1年後の実施を目指す市の姿勢に疑問が投げかけられている。2002年3月6日、平成14年第1回定例会における長谷川節子議員（共産党）の2002年度予算案に対する会派代表質問。
- 334 2002年4月24日、平成14年4月教育委員会には「八王子市立学校適正配置等審議会委員の委嘱について」と「八王子市立学校適正配置等審議会に対する諮問について」の2件が議案として上程されている。その中で学校教育部付主幹は「合計6回の審議を予定し」、「精力的に調査・審議をお願いいたしまして、夏ころには答申を頂きたい」、「その後答申を踏まえて、可能であるならば15年度（2003年度）入学から適用できるよう進めてまいりたい」と発言しており、答申から実施までハイペースで行いたい意向を市教委事務局が有していたことが分かる。
- 335 2002年6月に市政モニター（約100人）に対し実施。「学校選択制の導入が必要と思うか」との問いに対し、小・中学校ともに必要との答えが63%、小・中学校ともに必要ないが8%であった。
- 336 慎重意見としては、地域と学校との関係が希薄になる、学校の特色化も結果として横並びになる、通学の安全性（小学校）、学校間格差発生への危惧（中学校）など。賛成意見は、学校選択制を求める市民の声に答えるべき、導入により教育内容の充実、学校情報の公開、学校の活性化が図られるなど。
- 337 教育委員会定例会には、2002年7月時点で「学校と地域との関係が希薄となることを懸念するなどの慎重論があるものの～中略～学校選択制の導入が望ましいとの意見が大勢を占めております」と審議会の状況が報告されており、この時点で審議会における学校選択制導入の方向性は既に決まっていた（2002年7月24日教育委員会定例会）。
- 338 「「八王子市における学校選択制」について」（2002年8月21日八王子市教育委員会受付、請願者 八王子市立中学校PTA連合会会長斎藤健児）及び「「学校選択制」の導入を拙速に決定しないよう求める請願書」（2002年9月12日、八王子市教育委員会受付、請願者 東京都教職員組合八王子支部執行委員長 二木憲夫）。
- 339 2002年8月29日、文教経済委員会での平岡晴子議員（社民・生活者ネットワーク）の発言。
- 340 2002年8月29日、文教経済委員会での山口和男議員（共産党）の発言。

- 
- 341 2012 年 9 月 26 日、教育委員会定例会における名取龍蔵委員の質問に対する学校教育  
部主幹答弁。
- 342 2012 年 9 月 11 日、平成 14 年第 3 回定例会における 松本良子議員（共産党）の一般  
質問。
- 343 2002 年 11 月 19 日、文教経済委員会。この中で山口和男議員（共産党）は品川区の例  
を引き合いに競争に敗れた学校は生徒が激減するとし、地域と学校の連携の重要性を主  
張している（しかし、制度に明確に反対しているわけでもない）。
- 344 八王子市教育委員会学校教育部教育支援課（2015 年 3 月）『学校選択制の検証結果報  
告書』。
- 345 一方で報告書は、学校長の意向は学校選択制が「開かれた学校づくり」につながると  
考えている割合が小・中ともに 3 割以下であり、学校長の制度への評価が低いことが示  
されている。また、「教員の質向上」に制度が資しているかについては評価できなかった  
としている。さらに、学校長が「通学・災害時の安全確保」や「大規模化や小規模化」  
を学校選択制の課題と感じている割合が多いことに対し、市教委はこれを「教育委員会  
の情報や方針が適切に学校に伝わっていない」為と捉えており、学校長と市教委間の認  
識に大きなギャップが認められる。
- 346 2015 年 3 月 26 日、平成 26 年度第 20 回八王子市教育委員会定例会議事録（非公開）。  
情報公開請求により入手。
- 347 教育委員長が多くの部分で私見を交えて発言している。例えば、「私としては、学習者  
主体という視点は、ぜひ言葉として入れてほしいと思っています。私は、学習者主体と  
いうことで考えれば、直接的な民主主義の原点だと思っているんですね。地方分権で中  
核市になる八王子市としては、できるだけ地域運営学校とか、それから学校選択制とか  
というのは大事にしなければならない。」と発言（下線部筆者）。また、この議事に関し  
ては、事務局（教育長、教育委員会の部課長）間によるやり取りが多くの部分を占めた。  
そして、最後に小田原教育委員長が「第 83 号議案につきまして、この方向性で、御異議  
ございませんか。よろしいですか。御意見があったということを付け加えて、御異議な  
いものと認めますというふうにまとめたいと思いますが、よろしいですか」と引き取っ  
ている。
- 348 なお、決定に当たっての留意事項として次の 3 点が併記された。（１）選ぶ側に十分  
な判断材料を提供し、検討する必要な時間を確保するため、開かれた学校づくりを更に  
進め学校情報を広く提供していく。（２）地域の方々にも広く学校選択制を理解してい  
ただくため、制度の実施状況を定期的に公開していく。（３）学校選択制の継続につい  
ては教育振興基本計画の更新に合わせて検証を行い判断していく。
- 349 例えば、市政与党の一角を担う市民・民進クラブの相沢耕太議員。2016 年 3 月 11 日  
の予算特別委員会で、他自治体の学校選択制見直しの動きを紹介しながら地域とのつ  
ながり、通学の安全、教員の仕事の増大など「学校選択制そのものについてのマイナス  
要素がはっきりしている」とし、「デメリットが目につく現状では、この制度の継続は  
意味がない」として教育長の見解を問うている。また、この質問で制度の検証作業が教  
育委員会内部の閉じられたなかで行われていることを批判している。さらに、翌年 2017  
年 3 月 3 日、平成 29 年第 1 回定例会の市民・民進クラブを代表しての質問でも学校選

---

択制を見直すべきと発言。自民党新政会の議員も、地域とのつながりから現行の学校選択制の在り方に疑問を投げかけている。2016年3月18日、平成28年度予算特別委員会文教経済分科会での鈴木玲央議員発言、2016年6月15日、文教経済委員会での鈴木基司議員の発言等。

- 350 2016年6月15日、文教経済委員会における教育長答弁。「幅広い観点からもう一度しっかりと検討をし直して、～中略～ 当初の計画どおり、3年後の教育振興基本計画の更新に合わせて十分な検討と方向性の決定をしまいたいという風に考えてございます」。なお、2019年の見直しでは小学校は選択制を廃止し、指定校変更の弾力化により対応することになった。中学校は従前通り。
- 351 「品川区 学校選択制」のキーワードで2000年1/1～12/31の期間で記事検索を実施した結果、77件の記事がヒット（「日経テレコン」）。当時、学校選択制が報道で盛んに取り上げられ、世論の関心が高かったことが窺われる。
- 352 教育行政の分野は、常に分立へのモメントを有した領域であり、縦割り行政の政策共同体が教育ムラを形作っていることが指摘されてきた。青木は、これを実証的に検証するとともに、その紐帯が緩んできたと指摘している（青木（2013）前掲書）。
- 353 市川昭午（2002）「90年代—教育システムの構造変動」『教育社会学研究』第70集 p. 5。
- 354 教育委員会制度については、2016年に地教行法制定以来の大改正が行われたが、ここでは、都内で学校選択制が導入された当時の制度を前提とする。なお、2016年改正では教育委員長職が廃止され、教育長が教育委員会を総理・代表することとなった。この結果、教育長は従前の事務統括者としての立場の他に旧教育委員長の権限まで併せ持ち、その権限が大幅に強化された。また、地方公共団体の長が総合教育会議を設置することが義務付けられ、首長と教育委員会が教育について「協議・調整」を行うこととなった。改正の目的の1は「地方教育行政における責任の明確化」である。
- 355 青木は、分権改革以降、教育領域でも独自施策の実施が可能になったため、首長や議会といった政治アクターが政治的意思決定を行う余地とインセンティブが増したとする（青木（2013）前掲書、p. 280）。
- 356 青木（2013）前掲書。
- 357 単純従量制は、制度がわかりやすく制度運用コストも安価であり、一定額以上の負担感により減量化を推進しやすい。料金が低い場合には排出抑制につながらない。超過量従量制は、一定の排出量以上のみを従量制とすることで、特にその量以降の排出削減には有効であるが、無料の範囲内での減量化インセンティブが働きにくく制度運用コストが大きくなる。二段階従量制は、排出量が多量の者の排出抑制が期待できるが、制度運用コストが大きくなるとされる。
- 358 山谷修作 HP。 [http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokutoshi\\_yuryoka\\_1804.pdf](http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/zenkokutoshi_yuryoka_1804.pdf)  
2018年5月26日最終閲覧。
- 359 2005年2月の全国都市（市と東京都特別区）を対象とする調査。山谷修作（2007）『ごみ減量化』丸善、pp. 48-49。

- 
- <sup>360</sup> 山谷前掲書、pp. 5-6
- <sup>361</sup> 山川肇・矢野潤也(2008)「ごみ有料化の歴史的変遷」『廃棄物学会論文誌』vol. 19, No. 3。
- <sup>362</sup> 松藤俊彦は戦後無料化が急激に広がった理由として「住民が安全、健康、快適、能率的に都市生活を送るために自治体が保証すべき最低条件」としてのシビル・ミニマムの考え方が広がり、ごみ収集も自治体がおこなうサービス化し無料化が進化したとの考えを示している。松藤俊彦(2007)『ごみ問題の総合的理解のために』技報堂出版、p. 16。
- <sup>363</sup> 厚生省水道環境部環境整備課(1993)「「経済的手法の活用による廃棄物減量化研究会」報告書」『都市と廃棄物』Vol. 23 No. 12 有料化の効果として減量化の動機付け、減量化努力に対する公平性が挙げられている。
- <sup>364</sup> 全国市長会(1993)「廃棄物問題を中心とした都市の環境問題に関する提言」。「ごみ減量化、リサイクル化を徹底させ、ごみ問題に対する住民意識や製造・販売業者の姿勢の転換を図るためには家庭系ごみについても極力有料制の導入を推進する必要がある」としている。
- <sup>365</sup> 山谷修作 HP。 <http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/survey.html>  
2018年5月26日最終閲覧。
- <sup>366</sup> ここでは、家庭ごみ収集有料化を「家庭系可燃ごみの従量制手数料(自治体に収入をもたらす水準で)を徴収するもの」と定義されている。
- <sup>367</sup> 中央環境審議会(2005年2月14日)「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について(意見具申)」。
- <sup>368</sup> 廃棄物処理法第5条の2第1項の規定に基づく「廃棄物の減量その他の適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な進捗を図るための基本的な方針」(2005年5月26日)。改正により市町村の役割として「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平性及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物の有料化を推進すべきである」との記述が追加され、国施策方針として一般廃棄物の有料化を推進すべきことが明確化された。
- <sup>369</sup> 環境省(2007)『一般廃棄物処理有料化の手引き』。その後2013年4月に改定。
- <sup>370</sup> 2016年8月に筆者が実施した「自治体独自政策アンケート調査」において、家庭ごみ収集有料化を調査・検討中とした区でも「減量施策を全て実施してなお、減量困難な場合に効果的かどうか判断。近隣区の動向等に十分留意し、引き続き調査・検討をすすめる」といった慎重な回答が目立った。
- <sup>371</sup> あきる野市、日の出町、奥多摩町、桧原村は、別途、西秋川衛生組合を組織し、御前石最終処分場で一般廃棄物の埋め立てを実施している。
- <sup>372</sup> 日の出町のごみ最終処分場建設反対運動を経験した中で、更なる最終処分場整備は無理であるとの認識をほとんどの加盟自治体が共有していた。

- 
- 373 その後、2006 年から焼却灰をエコセメント化する施設が本格稼働するとともにリサイクルの推進でゴミ搬入量が減少すると、二ツ塚処分場は数十年間使用可能との見通しとなった。
- 374 小林吉之助 (1945～1957 年)、野口義造 (1957～1961 年)、植竹圓次 (1961～1973 年)、後藤聡一 (1973～1983 年)、波多野重雄 (1984～2000 年)、黒須隆一 (2000～2012 年)、石森孝志 (2012 年～)
- 375 波多野市政の 4 期の間、市議会 (40 議席) は、自公両会派だけでほぼ一貫して過半数を占めていた。
- 376 1984 年に開場した日の出町の谷戸沢処分場は、当時東洋一の規模を誇り、モデルゴミ処分場として全国の自治体から注目を浴びる管理型処分場であった。しかし、1992 年に廃棄物から出た汚水を地下に浸透させないために敷いた遮水用シートに破損跡が見つかり、汚水漏洩疑惑が広がった。94 年には「日の出の森・水・命の会」「日の出の森・トラスト運動」「日の出の森・支える会」が相次ぎ発足し、処分場地下の水質データの開示を求めて仮処分を申請。翌年、東京地裁八王子支部はデータ閲覧権を認める決定を出したが、管理組合が応じず、泥沼の争いとなった。さらに、汚水漏れに加え 1998 年には焼却灰の飛散が判明し、多発していたガン死との関連が疑われ始めた。こうしたなかで住民側は当時建設計画の進んでいた二ツ塚処分場二期工事予定地でトラスト運動を始め、建設差し止めを求める数 10 件の裁判を起こし、2000 年 10 月にはトラスト地が強制収用された。こうした状況は当時新聞報道されていた。
- 377 山谷前掲書、pp. 152-153。
- 378 議事録検索システムで確認できる 1993 年以降で、自民党系会派議員が 1993 年第 2 回定例会で「ゴミ減量とゴミ有料化の検討について」として取り上げているのが確認できる。また、市議会厚生水道委員会は 1995 年 10 月には北海道伊達市でゴミ有料化の視察を行っている。
- 379 日本共産党八王子市議団の横田博議員は、翌 1996 年 1 月に実施の八王子市長選を控えた 1995 年 9 月の平成 7 年第 3 回定例会で、波多野市政の 3 期 12 年を総点検するとして公共料金の相次ぐ値上げという文脈の中で、市長のゴミ有料化の審議会への諮問そのものを問題視し、市の有料化の検討を批判している。
- 380 審議会答申は「本審議会は家庭から排出されるゴミの減量化を図るためには、ゴミ収集専用の指定袋制度を導入することが、現状において最も効果的であると判断しその実施を市に提言する。また、市民は自らが排出するゴミの量に応じてその収集処理経費の一部等を負担することが適当であり、その経費は指定袋の購入代金として徴収する方法を採用することが望ましい。ただし、当面は資源物収集システムが確立している可燃ゴミを対象として実施し、不燃ゴミについては、不燃資源物の分別収集システムの確立を待ってその導入について検討する必要がある」としている。
- 381 東京読売新聞 (1997 年 2 月 4 日夕刊)。  
「東京都八王子市は 4 日までに、家庭ゴミのうち可燃ゴミは 98 年 4 月から、不燃ゴミも 99 年から、市指定の有料ゴミ袋での収集を義務付ける方針を固めた。ゴミの総量抑制が狙い。家庭ゴミの有料化は 50 万人以上の都市では全国初。同市の検討案では、町会や自治会経由で、指定袋を各家庭の人数に応じて 1 枚 20 円、一定枚数以上はペナルティー

---

として 200 円程度で販売する方針で、収入はリサイクル運動への助成金として活用する。市は 9 月議会への条例提案を目指す」とかなり具体的な記事となっており、市サイドからマスコミへの情報提供があったことを窺わせる。なお、報道の通り有料化が実現されていれば、青梅市よりも早く、多摩地区（都内）初となっていた。翌、1998 年第 1 回定例会の市議会定例会にける長谷川節子議員（日本共産党八王子市議団）の代表質問でも「新年度でのごみ有料化を断念したことが新聞でも報道されました」との発言がある。

382 山谷前掲書、pp. 153-154。

383 自民党系会派。この時、新生会第 1 と新生会第 2 に分かれていた。

384 1999 年 6 月 21 日、厚生水道委員会における皆川清和委員（新生会第 1）の質問。

385 日本共産党八王子市議団（5 名）、生活者ネットワーク・社会民主党（3 名）、無所属（1 名）。

386 直接に有料化について諮問を受けたものではなく、「プラスチックごみとリサイクル」について取りまとめたものであるが、プラスチックごみをはじめとするごみ全体の減量を推進する観点から有料化が提言されている。

387 2001 年 12 月 2 日、市議会第 4 回定例会での松本良子議員（日本共産党八王子市議団）のごみの分別収集の促進を求める質問に対して「有料化につきましては市長会の合意事項でございます。二ツ塚処分場の現状からみて、各市とも将来へ大きな危機感をもっているわけでございます。既に三多摩では 3 市が実施いたしておりますし、来年 4 月にはさらに 2 市が実施の予定でございます。今後、有料化に際しましては、昨年有料化に踏み切りました日野市の例等も参考にいたしながら、説明会を数多く実施して、十分に市民の理解と協力を得ながら、進めてまいりたいと考えております」と答弁している。

388 2002 年 11 月 29 日の平成 14 年第 4 回定例会での皆川清和議員（新生会第 1）の一般質問。

「私どもは久しく ～ 中略 ～ ごみ有料化に踏み切っていただくというようなことを提案しているわけですが、9 月議会あたりにちらっとそのような議案がかい見えましたが、さっと引っ込んでしまいましたけれども」と議案提出についての経緯と今後の見通しを質問している。これに対して市当局からは「有料化に向けて内部的に原価計算、あるいは資源物収集拡充策等、具体的な検討をし内部調整は完了しました。これによりまして、先ほどお話がありましたけれども、平成 14 年第 3 回定例会（2002 年 9 月）へ議案を提出するつもりでございましたけれども、ごみ集積所の問題、あるいは自治会、町会関係者との調整、あるいはスーパー等における自主回収の問題等、まだ外部的な調整が不十分であったため、また、さらに先進市の事例からも、このまま市民説明会に入った場合、厳しいものがあるんじゃないかという判断をいたしまして、さらに協議、調整を続ける必要がある」として議案提出を見送ったと答弁している。

389 上記一般質問中、質問者から「それが、つまらない内容で、つまらない考え方で、ある政党が選挙向けにならないとか何とかいうことでやめたという話をちょっと聞きましたけれども、そんなことは私どもの仲間にはいないと思いますが、違う考え方があると思いますが、もしそんなことがあれば、それで下げたということになれば、大変なことですから」との発言は、首長サイドが議会内の与党に議案提出を相談し、政治的に時期をずらすような意見があったことを裏付けていると思われる。当時、八王子市議会で



---

は議案賛否の事前調整の場として「会派代表者会」が設置されていたが、実際には、その前段に行われる「与党代表者会」が実質的な調整の場であり、更には、一番最初に行行政サイドが調整と意向確認をするのは市議会第一党である自民系会派であった。しかしながら、当時の政治状況では、自民系会派は市長がほぼ「押さえている」状況であったため、一番に気を使わなければならなかったのは公明党ではなかったかと思われる。

<sup>390</sup> 自治労八王子職員組合 HP

[http://www.jichiro8.net/html/8/8\\_102\\_01.html#00](http://www.jichiro8.net/html/8/8_102_01.html#00) 2018年5月26日最終閲覧。

ただし、当時の担当部長によれば、有料化担当部長着任時には既に職員組合は非常に協力的であり、個別の収集ルートについて担当部長と組合と一緒に確認して回ったという。一方で、当時の組合関係者からのヒアリングでは、ごみ有料化が政策決定される2003年7月以前、2年ほど前から、市職員組合では独自にごみ有料化の研究や勉強会を実施してきており、組合とごみ担当所管の非公式な意見交換なども頻繁に行っていたという。こうしたことから、ごみ減量や有料化に向けて両者の意思疎通はかなり出来ていた印象を受ける。2003年末に新年度予算案に直営収集の一部民間委託経費が計上されているのを見て、組合は反対に回らざるを得なかったとの証言もあり、2003年8月時点での自治労八王子市職員組合の「反対表明」は多分に「建前」的なものがあるのではないかと推察される。

<sup>391</sup> 2003年9月1日付、八王子市議会公明党幹事長名、市長あて要望書。この中で、「昨今のごみ収集の現状にかんがみた時、有料化に移行することはやむを得ないと判断します」とした上で要望をしている。

<sup>392</sup> 2003年12月2日、平成15年第4回定例会での井上睦子議員（生活者ネットワーク・社会民主党）の一般質問。

<sup>393</sup> 2003年12月2日、平成15年第4回定例会での松本良子議員（日本共産党八王子市議団）の一般質問。新聞報道をもとに「15億円は一般会計1500億円の1%、商工費の2倍以上です。とても大きな金額です。まさに黒須市政最大の市民負担と言えるでしょう。」と発言し有料化の撤回を問うたのに対し、市長からは「有料化は撤回しない」、「私は1月の選挙を目前にして、本来でしたら信念がなかったら今なんかに（有料化を）持ち出しません」と答弁。

<sup>394</sup> 請願第9号「家庭ごみ有料化の中止を求める請願」（2004年3月3日受理）。請願者は新日本婦人の会八王子支部 支部長 新千明 外8,560名。紹介議員は松本良子・山口和男・鈴木勇次（以上、日本共産党八王子市議団）、陣内泰子（無所属）。請願事項は 1. 八王子市は、10月からの家庭ごみ有料化計画を中止すること、2. 八王子市は、ごみ減量化を図るために、市民とよく話し合って、プラスチックごみの分別、生ごみ堆肥化、雑誌の資源化などを推進すること。3. 八王子市は拡大生産者責任を明確にするよう、容器包装リサイクル法をはじめとした関係法令の改正を国に対して働きかけることである。当該請願は市議会の厚生水道委員会に付託されたが、継続審査となり、その後、ごみ有料化関連議案が可決した後の2004年5月26日の厚生水道委員会で不採択と決定された。

<sup>395</sup> 2004年2月27日、平成16年第1回定例会での市長所信表明。なお、八王子市のごみ有料化は、指定袋によるごみ収集の有料化、戸別収集への切り替え、資源物収集の拡大の「三位一体によるごみ減量化の取り組みである」ことが再三にわたり主張された。

- 
- 396 市長選後に新生会第1、新生会第2等に分裂していた自民党議員が合流して新政会を結成。
- 397 2004年3月4日、平成16年第1回定例会での飯沢俊一議員（新政会）の会派代表質問。
- 398 2004年3月4日、平成16年第1回定例会での小林のぶお議員（八王子市議会公明党）の会派代表質問。市議会公明党は前年（2003年）9月1日付で市長あてに「紙おむつ収集袋の無料化を求める要望書」を提出している。質問では、乳幼児の紙おむつの他に、高齢者、障害者の紙おむつの減免措置を求め、市長から「乳幼児を減免対象と考えているが、高齢者、障害者はプライバシーの問題があり今後の検討課題としたい」旨の答弁を受けている。その後、2006年に高齢者、障害者の紙おむつ無料化は実施された。また、ごみ収集体制については「現体制の中で作業の効率性・経済性等を考慮して人員配置を行っていく」とし、「現体制で対応できない部分については、民間委託を取り入れていく」と答弁し、基本的に直営方式の継続を表明した。
- 399 2004年3月4日、平成16年第1回定例会での山越拓児議員（日本共産党八王子市議団）の会派代表質問。
- 400 第38号議案「八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例の一部を改正する条例設定について」は、有料化経費が計上された2004年度予算案の関連議案として予算特別委員会で予算案と一括議題とされた。
- 401 総括質疑では公明党、共産党、生活者ネットワーク・社民党が取り上げ、分科会質疑では、その他会派もごみ有料化を取り上げた。
- 402 2004年3月23日、予算特別委員会。高野英男委員（新政会）。
- 403 2004年3月23日、予算特別委員会。山田玲子委員（八王子市議会公明党）。
- 404 民主党公認議員1名と連合系議員3人（自治労八王子市職員組合組織内議員、東京電力労組組織内議員、東芝労組組織内議員）からなる4人会派。自民党系会派16人、公明党会派10人とともに与党体制の一角を占める。
- 405 2004年3月23日、予算特別委員会。上原洋委員（八王子市民・民主クラブ）。
- 406 2004年3月23日、予算特別委員会。松本良子委員（日本共産党八王子市議団）。
- 407 2004年3月23日、予算特別委員会。若尾喜美絵委員（生活者ネットワーク・社会民主党）。
- 408 予算特別委員会では各会派から「本年度最大の課題でありますごみ収集の有料化と戸別収集」、「16年度、何と言っても大きな取組みは、ごみ収集の有料化でございます」、「予算案審議の全体を通して議論が集中したのが、家庭ごみの有料化でした」等の発言が相次いだ。
- 409 2004年3月25日、平成16年第1回定例会。石森孝志議員（新政会）。
- 410 2004年3月25日、平成16年第1回定例会。山田玲子議員（八王子市議会公明党）。

- 
- 411 2004年3月25日、平成16年第1回定例会。上原洋議員（八王子市民・民主クラブ）年末に予算原案が固まる中で八王子市職員組合は、民営化予算が組まれたことに反発し反対姿勢を強めた。市民・民主クラブの八王子市職員組合を母体とする自治労八王子市職組織内議員は本会議の採決を退席して棄権している。
- 412 2004年3月25日、平成16年第1回定例会。松本良子議員（日本共産党八王子市議団）。
- 413 2004年3月25日、平成16年第1回定例会。井上睦子議員（生活者ネットワーク・社会民主党）。
- 414 2004年3月25日、平成16年第1回定例会。陣内泰子議員（無所属）。
- 415 賛成は、新政会（議長を除く15人）、八王子市議会公明党（10人）、市民・民主クラブ（4名の内3名）、無所属（1人）の計29人。反対は、日本共産党八王子市議団（5人）、生活者ネットワーク・社会民主党（3人）、無所属（1人）の計9人。市民・民主クラブに所属の自治労八王子市職員組合組織内議員は棄権。
- 416 市民団体からリサイクル条例制定の直接請求がなされると、その後、日本共産党八王子市議団も独自の条例案を議員提案、行政案とともに3本の条例案が審査された。最終的に行政案を修正したものが可決成立。
- 417 青梅市（1998年）から狛江市（2005年）までの15市を第1期とすると、2006年のエコセメント化本格実施後、2014年の東大和市までの7市を第2期、そして、それ以降、2017年の国立市、東久留米市を含む4市（小平市、武蔵村山市は未実施）を便宜上、第3期と呼ぶこととする。
- 418 国立市、東久留米市、小平市、武蔵村山市。
- 419 1970年の市政施行以来、並木市長まで8人が市長職を務めている。  
藤井顕孝（1970～75年）、伊藤孝次郎（1978～81年）、吉田三郎（1982～90年）、稲葉三千男（1990～2001年）、野崎重弥（2002～2010年）、馬場一彦（2010～2014年）、並木克巳（2014年～）。このうち、伊藤、稲葉、馬場がいわゆる革新系あるいは非自民系である。  
保革が交互に市長を務め政治状況が目まぐるしく動く状況は「この町は、右から左、左から右へと大きく揺れる」とも表現された（谷隆一（2015）『議会は踊る、されど進む』ころから、p.132）。また、「伝統的に議会は荒れ、過去にはひどい汚職事件が繰り返され、また、議員同士で裁判を行った例もあり」、「ここは政争の町だ」という言葉も聞かれという（前掲書、p.93）。
- 420 野崎重弥。2002年1月から2010年1月まで市長を2期務めた。元同市市議。
- 421 2003年12月9日、平成15年第4回定例会。仲隆広議員（公明党）の一般質問への答弁。

422 2004年11月9日、平成16年決算特別委員会総括質疑。自民・市民クラブの代表質問への市長答弁。質問者からはごみ有料化を問う具体的な質問はなく、受益者負担の適正化に答える文脈の中で市長が答弁。東京都市長会が2003年までを目途に多摩全市の家庭ごみの有料化を進める申し合わせをしたこと、多摩地域で既に12市が有料化に踏み切っていることに触れ、環境負荷軽減には高度分別が必要であり、そのためには排出量に応じ排出者に負担してもらうことが適当と述べている。その上で「現在、市内部で慎重に研究・検討を行なっているので、一定の考え方がまとまった段階で廃棄物減量等推進審議会に諮問していく予定にしている。そして、いただく答申にもよるが、18年度中の有料化実施を目指してまいりたいと考えている」と述べている。

423 東村山市では通称グリーンボックスと呼ばれるコンテナボックスを路上に設置し、クレーンで釣り上げて収集する方式が長年採られていた。

424 2006年1月15日に実施された東久留米市長選挙には、現職の野崎重弥（自民党、公明党推薦）に対し、選挙戦の1年半前に立候補表明をした市前教育部長、君島久康（民主党推薦）が挑戦する構図となり、19,491票対18,579票の僅差で現職が再選を果たした。

425 2006年3月1日、平成18年第1回市議会定例会市長所信表明。家庭ごみ有料化については「市民との合意に努め18年（2006年）度中に実施する」旨を再度明らかにした。

426 2006年3月3日、平成18年第1回定例会における石井道子議員（日本共産党市議団）の質問に対する市長答弁。

427 2006年6月6日、平成18年第2回定例会における渡辺健一議員（日本共産党）の一般質問に対する環境部長答弁。

428 2006年9月1日、平成18年第3回定例会における市長の行政上の主要事項説明。  
このなかで、「本年度は新しく始める容器包装プラスチックの分別の徹底化を図ることを最大の目標とし、家庭ごみの有料化は、資源物の分別状況を見守り、市民の皆様のご理解をいただきながら進めたいとの判断に至り、本年度の導入は見送り、来年度の導入に向けて準備を進めてまいりたいと考えております」と述べている。

429 2006年9月21日の請願の本会議での採決にあたり、公明党は請願に反対の討論を共産党は請願に賛成の討論をそれぞれおこなっている。

430 基本的な市長支持勢力は自公の11+環境市民派無所属1の計12であり、自民クラブから議長を出しても多数を確保できた。

431 2007年6月の平成19年第2回定例会での市側答弁。

432 2008年9月10、平成20年第3回定例会における篠原重信議員（日本共産党）の代表質問、一般質問に対する答弁。

433 2008年9月10日、平成20年第3回定例会における宮川豊史議員（久留米ハートネット）の有料化導入時期を問う質問に対し、環境部長は「これまで、現状分析、ごみの実験収集、アンケート調査、有料化導入団体の実施状況等を踏まえ、多面的に検討を行ってまいりました。現在は制度導入に向けた詰め段階にあり、～ 中略 ～ 早期条例化を行い、来年度中の事業開始に向けて取組んでいる」と答弁。

434 2008年12月8日、平成20年第4回定例会。篠原重信議員（日本共産党）の家庭ごみの有料化について市長の見解を問う質問に対し、次のように答弁。「家庭ごみ有料化につきましては、～ 中略 ～ 多面にわたりまして多くの時間をかけ制度構築のための検討を行なってまいりました。本来でありますれば、本定例会におきまして家庭ごみ有料化のための条例提案も考えておりました。しかしながら、昨今の世界経済の冷え込み、消費者物価指数の16年ぶりの上昇などに加えて、この数ヵ月間の予想を大きく超える株安・金融不安に代表されます景気の悪化によりまして、市民生活の家計に及ぼす影響はかなり深刻なものとなっております。こうした点を総合的に判断いたしまして、市として市民の皆様になんたな負担をお願いすることとなる家庭ごみの有料化の来年度の実施を見送るものとさせていただいたところでございます。～ 中略 ～ 今回のごみ有料化の見送りの判断は、現下の経済情勢を踏まえてのものでございます。引き続き家庭ごみの有料化には取り組んでまいりたいと考えておるところでございます。」

435 例えば、2008年12月5日、平成20年第4回定例会での糸井川知子議員（共産党）の発言「「来年度はごみ有料化は行わない」という市長の発言は大変うれしいことです」。野島武夫議員（自民党）の2009年10月6日平成21年決算特別委員会での発言、「我が市を取り巻く社会環境はさらに厳しさを増し、目まぐるしく世の中が変化し、迅速な政策判断が求められる中、野崎市長は英断をもって対処してきました。～ 中略 ～ 100年に一度と言われる金融経済危機を受けての家庭ごみ有料化実施時期の延期については、不退転の決意をもって課題解決に向け対応してきました。高く評価します。」

436 日本共産党、労働団体などで構成。

437 同年秋には民主党政権が誕生しており、その影響が大きかったと思われる。  
投票率 41.2%  
馬場一彦（無所属新、民主党、社民党、国民新党推薦） 19,716 票。  
並木克巳（無所属新、自民党、公明党推薦） 18,252 票。

438 馬場が市長就任時の議会構成は定数22人中、在籍議員20人（2人が市長選挙で辞職）。このうち、野党系10人（自民クラブ5人、公明党5人）で議長（自民クラブ）を除くと1人会派の議員がキャスティングボードを握っていた。しかし、共産党は、馬場のイオン方針転換後、早い時期に野党化し、アンチ馬場急先鋒と化していく。なお、2011年の市議選で、議会構成は自民クラブ4人、公明党5人、日本共産党4人、市議会民主党3人、社会・市民会議（社民系）2人、1人会派3人となり、最終的には市長を支持する議員は20人中2人だけとなっていく。

439 市議時代から議会内でのイオン誘致の反対の先頭に立ってきた馬場は、市長選挙でも「イオン誘致の見直し」を公約に掲げてきた。ところが、就任から半年後の2010年6月3日の市議会本会議の市長報告において「イオンの誘致を推進する」ことを表明。これを境に議会内外で求心力を失いはじめた。結局、4年の任期中に副市長を置くことができず、5定例会連続で「辞職勧告決議」を可決され、当初予算は否決され暫定予算でつないでいくことを繰り返した。特に、2012年度当初予算案は、3月、6月、9月、12月と4定例会で否決され、年内に当初予算が通らない状況となり、馬場は予算案を専決処分している（次の定例議会でも不認定）。馬場市政の当時の顛末は谷前掲書に詳しい。

440 2010年3月3日、平成22年第1回定例会における総括代表質疑での小山實議員（自民クラブ）、沢田孝康議員（公明党）、桜木善生議員（社会・市民会議）、富田竜馬議員（市議会民主党）の質問に答えて。

- 441 リーマンショック後の景気状況と市民生活への影響を理由とした野崎市政下でのごみ有料化先送りを容認・英断と持ち上げていた手前、積極的に有料化推進を主張できなかったのではないかと。このため、ごみ有料化に関し、自民クラブは市長の姿勢やスケジュールなど事実確認をし、公明党は市長の姿勢の曖昧さや答弁の矛盾を厳しく突くといったことが、その後の議会で繰り返されていった。
- 442 与党の一角を占める市議会民主党の議員は「しかるべき時期と言ってずっと延ばしていくというのは、これまで10年以上たっていますから、いつまでこの状態を続けていくのかというのは、このままだとちょっと問題があると私は思うんですね」として具体的なアクションを求めている（2010年4月20日、予算特別委員会。梶井琢太議員）。一方、共産党と社会・市民会議などの与党系の会派では、景気が良くなっていないことなどを理由に現時点での有料化反対を主張した。
- 443 市の実施期間5か年の行財政プラン。ごみ有料化については平成23（2011）年度から平成27（2015）年度まで「調査・検討」となっており、「方向性が決まり次第、家庭ごみ有料化を実施（時期は未定）」と記載された。この記載については、与野党それぞれの立場から、公明党、社会・市民会議の議員が議会で市長答弁の祖語や曖昧さを批判した。
- 444 例えば、2011年10月3日の決算特別委員会総括質疑における、篠原重信議員（日本共産党）の質問。家庭ごみ有料化について「その効果が認められるとしても、副作用とも言うべき経済的負担を課することが現在の経済状況のもとで許されるのか」と見解を問うたのに対し、市長は、家庭ごみ有料化は家庭ごみ減量の最も有効な手段であるとした上で「（審議会の）答申を予定している来年1月を待って家庭ごみ有料化の方向性を示していきたい」と答弁している。
- 445 一般会計予算否決を受けて市長は2012年12月28日付で平成24年度予算を専決処分した。なお、この専決処分は、翌3月の市議会定例会において賛成2対反対19で不承認となっている。
- 446 2012年3月1日、平成24年第1回定例会における市長所信表明。
- 447 2012年3月5日、平成24年第1回定例会における総括代表質疑での市長答弁。
- 448 2012年6月1日、平成24年第2回市議会定例会における津田忠広議員（公明党）の質問への市長答弁。
- 449 2012年9月7日、平成24年第3回定例会における富田竜馬議員（市議会民主党）の質問に対する環境部長答弁。
- 450 2012年9月18日、平成24年予算特別委員会における小山實委員（自民クラブ）の質問に対するごみ対策課長答弁。
- 451 その理由について、馬場は次のように述べている。（一般会計当初予算が9月議会で否決されたのを受け）「今回、暫定予算を計上し、10月から12月までの暫定的な予算をお認めいただきたいということで今回提案をしておりますので、そういった関連、特に反対論等々あった中でのごみの有料化ということのアンケート等についての、または市民の皆さんとのかかわり方、そういった言及がございましたので、そういった政策予算に関して、今回、基本的に計上というものは見送っております」。

- 
- 452 投票率 34.55%、  
並木克巳 16,024 票  
草刈智のぶ 8,789 票  
前田晃平 6,958 票。 3 候補とも反馬場の姿勢で大きな争点はなかった。
- 453 市では 2013 年 1 月から 1 年かけて、ごみ減量に向けた市民向け説明会を 1,223 回実施し 10,637 人に説明を行ったほか、ごみ対策課では減量 PT を立ち上げて、ごみ減量の取組みを強化したという。
- 454 2014 年 3 月 3 日、平成 26 年第 1 回定例会における市長所信表明。「家庭ごみ有料化、市全体を対象とした戸別収集の導入につきましては、現在、担当においてすすめているさまざまな減量への取組みの検証、市民の皆様の意識や理解度の状況、有効な実施方法などを総合的に検討する中で判断してまいりたい」。
- 455 2015 年 3 月 3 日、平成 27 年第 1 回定例会における市長施政方針。
- 456 2015 年 6 月 11 日、平成 27 年第 2 回定例会における篠宮正明議員（自民クラブ）の一般質問への市長答弁。「これまでの減量化・資源化の取組みを重く受け止め、家庭ごみ有料化も視野に入れ、戸別収集の導入などを前提として、有効な実施方法や時期を早い時期に判断してまいりたい」。  
なお、2015 年 4 月の市議選で議会構成が変わり、自民クラブ 5 人、公明党 5 人、日本共産党 4 人、市議会民主党 2 人、市民自治フォーラム 2 人、久留米ハートネット 1 人、東久留米維新の党 1 人、社民党 1 人となった。
- 457 2015 年 9 月 11 日、平成 27 年予算特別委員会での梶井琢太議員（市議会民主党）の質問に対する市長答弁。「アンケートは有料化を前提としたアンケートでよろしいんですねという確認を改めてしたいと思います」という質問に対し、「本補正予算に有料化導入基礎調査委託を計上いたしましたのは、私として、家庭ごみ有料化を前提としたものであります」と答弁。  
なお、この定例会では同趣旨の質問が複数の議員からなされていたが、市長は「早い段階で判断したい」などと明確な答弁を避けていたが、最終的に問い詰められるような形で、有料化を前提としたものと表明。
- 458 2015 年 9 月 17 日、平成 27 年第 3 回定例会。各会派代表の予算に対する討論。
- 459 パブリックコメント期間は 2016 年 1 月 12 日～2 月 1 日。
- 460 2016 年 3 月 3 日、平成 28 年第 1 回定例会における市長施政方針。
- 461 2016 年 6 月 21 日、平成 28 年厚生委員会。宮川豊史議員（久留米ハートネット）。
- 462 2016 年 6 月 21 日、平成 28 年厚生委員会。原紀子議員（日本共産党）。
- 463 富田竜馬議員（市議会民進党）。

---

<sup>464</sup> 付帯決議の内容は、①毎年行われる点検・評価作業及びその結果については、広く市民に公表すること、②おおむね5年ごとに実施する制度の見直しの検討に当たって、一定の排出削減効果が見られた際は、市民負担の軽減を最大限考慮すること、③家庭廃棄物の廃棄物処理手数料について、ごみの減量化・資源化等に資する清掃関連事業や環境保全事業などを目的とした基金創設の検討を含め、その使途の透明化を図ること。自民クラブ、公明党、市議会民進党の賛成で可決。

<sup>465</sup> しかしながら条例可決後、予定の2017年7月に家庭ごみ有料化を実施することはできなかった。2017年3月の平成28年第1回定例会において、家庭ごみ有料化実施に向けた事前準備が遅れたことにより提案された「収集袋製造総事業費」の繰越明許費及び「収集袋製造管理運搬業務委託」の平成29年度までの債務負担行為補正を行う平成28年度一般会計補正予算が否決され、家庭ごみ有料化の実施時期は、2017年7月から、同年10月に延期された。なお、事務手続きの不手際により有料化を先送りせざるを得なかった事態に対し、市長が議場で陳謝し、市長給与の2か月分を減額する条例改正案が全員賛成で可決されている。東久留米市のごみ有料化は最後まで、紆余曲折が続いたのである。

<sup>466</sup> 小林茂一郎 3期12年、矢部隆治 5期18年、吉野和男 5期20年、野口忠直 3期12年、高野律雄 現在2期目。

<sup>467</sup> ごみ有料化の条例案が可決された年の市議会の構成は、府中市議会市政会11人、市民フォーラム（民主系）8人、府中市議会公明党5人、日本共産党府中市議会議員団3人、生活者ネットワーク3人となっている。前年市長選では自民、公明、民主の3党が現職の野口候補を推薦しており、市長与党として市政会、市民フォーラム、公明党の24/30人を数えることができる。

<sup>468</sup> <https://www.fuchushiseikai.com/市政会について/> 2018年9月19日最終閲覧。

<sup>469</sup> 5期を務めた吉野和男の引退を受け、前収入役の野口忠直（自民党府中支部、民主党、社民党推薦）、幼稚園園長の平田嘉之（公明党推薦）、ユネスコ前事務局長の吉岡淳（共産党、府中生活者ネットワーク推薦）による選挙となり激戦を制した野口が当選。

<sup>470</sup> 杉本裕明、服部美佐子（2009）『ごみ分別の異常な世界』幻冬舎、P. 53。

<sup>471</sup> 2001年12月6日、平成13年第4回定例会における目黒重夫議員（共産党）の一般質問。市長会提言を受けて家庭ごみ有料化に対する市の見解を確認している。市長答弁は「本市といたしましては、現段階での家庭ごみ有料化は考えておりません」というもの。質問者からさらに、市の一般廃棄物処理基本計画の「ごみ有料化を平成17（2005）年を目途に検討する」との記述について指摘を受けている。

<sup>472</sup> 府中市ごみ改革推進本部ごみ減量推進課（2011）『〈記録誌〉ごみ改革 無名の挑戦者たちの記録』p. 4。

<sup>473</sup> 二枚橋衛生組合が運営していた二枚橋焼却場は、3市にまたがっており、長らく3市の可燃ゴミを処理してきた。1984年、施設の劣化により建て替えを検討したが、二枚橋用地では増大するゴミを処分する事は困難であるだけでなく、翌年には建て替え計画に対し、周辺の小金井の市民グループからの反対運動が起こった。東京都の移設調停案にも小金井市側からの反対があり合意が得られず、2004年には建替え計画を断念し施設を廃止、土地を各市に返却した上で組合を解散することが決められた。その後、2007年3月



---

31 日に処理を停止し、残務処理の後に組合は解散された。

474 狛江市、稲城市、府中市、国立市を構成市とする一般廃棄物を処理するための一部事務組合。狛江市、稲城市、府中市、国立市の全域の可燃ごみと狛江市および稲城市全域の不燃・粗大ごみを処理する。

475 『広報ふちゅう』2007 年 7 月 1 日号。このなかで市長は自らのコラムに「ごみ減量化に向けて「みんなが主役 ごみ改革」とのタイトルで一文を寄せており、「審議会からの「家庭ごみ有料化、戸別収集、ダストボックスの廃止」という答申を真しに受け止め、ごみ減量施策を効果的に進めるためには、現行の収集方式を抜本的に見直す必要があると決断し」と述べている。

476 野口は、その任期の 1 期目、2 期目は「ダストボックスの堅持」を公約に掲げていたという。府中市ごみ改革推進本部ごみ減量推進課 前掲書、p. 5。

477 当時の有料化を巡る市政の雰囲気については府中市ごみ改革推進本部ごみ減量推進課前掲書に詳しい。

478 2007 年 8 月 25 日から 9 月 25 日まで実施。意見総数は 428 件。

479 2007 年 9 月 5 日、平成 19 年第 3 回定例会における前田弘子議員（府中生活者ネットワーク）の一般質問への市長答弁。

480 2007 年 9 月 5 日、平成 19 年第 3 回定例会における目黒重夫議員（共産党）の一般質問に対する市長答弁。

481 2007 年 12 月 5 日、平成 19 年第 4 回定例会における杉村康之議員（市民フォーラム）の一般質問。市からはダストボックスを維持したままでの有料化では環境基本計画で設定した 10 年で 50%のごみ削減が困難との認識が示されている。

482 2008 年 1 月 24 日、「八王子・府中市長選リポート」TOKYO MX ニュース。

483 2008 年 1 月 27 日執行（投票率 37.16%）。

野口忠直 （無所属、自民、公明、民主、社民 推薦） 44,154 票。

くわしま耕太郎 （無所属） 14,125 票。

志摩和寿 （無所属、共産推薦） 12,533 票。

484 会の趣旨は、ごみの現状・減量の必要性を説明し、収集方法やごみ減量の意見を市民から聴取するというものであった。

485 市民 2000 人を対象に 2008 年 9 月 4 日～同年 9 月 22 日まで実施された。ごみの排出状況やごみ減量やリサイクルに関する取組み状況、有料化施策への市民意見など、ごみ 50%削減に向けた基礎資料とするための調査とされた。有料化へ総じて賛成が約 5 割、ダストボックス廃止については賛否が分かれる結果となった。



---

497 2008 年 11 月 27 日、読売新聞。

498 2009 年、平成 20 年陳情第 4 号「家庭ごみ有料化に反対する陳情」。

499 直接請求の有効署名は 7,828 筆が集まり、2009 年 2 月 20 日、請求は受理され、市議会へと付議された。

500 2009 年 2 月 26 日、平成 21 年第 1 回定例会。目黒重夫議員（日本共産党）の一般質問。  
「今、有料化を検討している、あるいは有料化実施を目前にしている自治体の中には市民生活を守るという立場から凍結あるいは先送り、こういう自治体もあります。近くでは、東久留米市なんですが、広島市などでも、市民負担が大きくなり、市民の理解が得られにくいということで見送ったということも言われています」と述べ、市の考えを確認している。副市長からは、有料化に至る経緯の説明の後、「有料化に踏み切るには、経済的に厳しい時期だとは思いますが、こういう時期だからこそ徹底的に不要な物は減らすよう生活スタイルを変えていただきたく、ごみの減量リサイクルに踏み切っていく、ということでございます」との答弁がなされている。答弁を受け、質問者は「こういうときだからこそやっていく必要もあるんじゃないかというような答弁がありました。これは、1つの考え方ではあろうとは思いますが」と一定の理解を示している（下線筆者）。

501 西宮幸一議員（市民フォーラム）他、2 名。

502 小平市長選（2005 年 4 月 3 日投開票）投票率 39.31%。  
小林正則（無所属・新、民主、共産、社民、ネット推薦） 30,693 票。  
前田雅尚（無所属・現、自民、公明推薦） 25,622 票。

503 2003 年当時の市議会の会派構成は、27 人定数中、政和会（自民系）7 人、市議会公明党（6 人）フォーラム小平（民主系）5 人、緑・ネット 5 人、日本共産党小平市議団 4 人。その後、2007 年改選時は、政和会 8 人、市議会公明党 6 人、フォーラム小平 5 人、日本共産党小平市議団 4 人、緑・ネット 4 人で野党が 1 人与党を上回り、更に、2011 年の市議会選時は、政和会 6 人、市議会公明党 6 人、フォーラム小平 4 人、日本共産党小平市議団 4 人、ネット 3 人、みんなの党小平の会 2 人、虹と光（無所属）2 人と野党多数に、2015 年改選では、政和会 8 人、公明党市議団 6 人、フォーラム小平 6 人、日本共産党小平市議団 4 人、ネット 3 人、緑（無所属）1 人と僅差で野党多数の状況となった。

504 例えば、2001 年 2 月 21 日、平成 13 年第 1 回定例会の斎藤敦（フォーラム小平）の一般質問。「市の「ごみゼロプラン」では家庭ごみ有料化を 2000 年度までが検討期間、その後、2001 年度以降が有料化実施と表記されているが、市の動きが見えない」として、ごみ有料化に対する市の考え方を質問している。

505 2001 年 12 月 6 日、平成 13 年第 4 回定例会、宮崎照夫議員（政和会）の一般質問。  
2002 年 3 月 5 日、平成 14 年第 1 回定例会、鴨打喜久男議員（政和会）の一般質問。  
2003 年 6 月 11 日、平成 15 年第 2 回定例会、斎藤敦議員（フォーラム小平）の一般質問等。

- 506 小平市は 1965 年に武蔵村山市、東大和市と小平・村山・大和衛生組合を設立以来、一般廃棄物について共同でゴミ焼却処理と破碎選別を行ってきた。可燃物の焼却残さと破碎不燃物は二ツ塚処分場に持ち込まれ最終処分されている。また、ビン、缶、ペットボトル、プラスチック容器などは市が設置・運営する小平市リサイクルセンターで異物の選別・圧縮などの中間処理をされた後に資源物業者に引き渡されていた。
- 507 3 市及び組合では「ゴミゼロプラン見直し調整部会」を組織し、2003～2005 年度に 3 市共同資源化事業の可能性を検討した。その結果、2007 年に、想定用地を東大和市の暫定リサイクル施設用地とすること、対象品目を 6 品目とすること、2009 年度の稼働を目指すことなどを骨子とする検討結果報告を取りまとめた。また、将来的には焼却施設更新も大きな課題であった。小平・村山・大和衛生組合（2007）『小平・村山・大和衛生組合 3 市共同資源化等に関する調査報告書』。
- 508 2005 年 9 月 6 日、平成 17 年第 3 回定例会での高橋三男議員（フォーラム小平）の代表質問。小林は小平市リサイクルセンターの処理能力が限界に近付いていることを述べた上で「家庭ゴミ有料化によるゴミ減量効果を最大限に引き出すための方策としては、戸別収集の導入や、さらに増加するであろう資源物の処理施設の増設等を含めて、市民が廃棄物の減量に取組みやすい仕組みや環境等を総合的に検討していく必要があると考えております」と答弁。
- 509 2013 年 6 月 6 日、平成 25 年第 2 回定例会での佐野郁夫議員（政和会）の一般質問で次のように述べている。「ゴミ処理基本計画の改めて平成 15 年（2003 年）につくったものと、改訂版を 5 年後（2008 年）、見ました。全く政策が変わりました。この時は有料化を進めていこうということで、検討も有料化のシュミレーションまで全部しているわけです。こっちはそれを全部、一切消してしまって、有料化を検討するという 1 行だけです」。
- 510 2006 年 9 月 6 日、平成 18 年第 3 回定例会及び 2007 年 11 月 30 日、平成 19 年第 4 回定例会における佐野郁夫議員（政和会）の一般質問。2008 年 9 月 9 日、平成 20 年第 3 回定例会での佐野郁夫議員（政和会）の会派代表質問。
- 511 2008 年 9 月 9 日、平成 20 年第 3 回定例会での佐野郁夫議員（政和会）の会派代表質問への市長答弁。
- 512 2009 年 4 月 5 日施行小平市長選挙。投票率 39.31%  
小林正則（無所属・現職、民主、共産、生活、社民、ネット推薦） 38,776 票  
酒井康宣（無所属・新人、自民、公明推薦） 16,584 票
- 513 例えば、2009 年 10 月 14 日、平成 20 年度一般会計決算特別委員会における佐野郁夫議員（政和会）の質問、2011 年 9 月 6 日、平成 23 年第 3 回定例会における川里春治議員（政和会）の会派代表質問等。
- 514 2012 年 9 月 4 日、平成 24 年第 3 回定例会における永田政弘議員（政和会）の代表質問への市長答弁。「市では、資源化の推進、分別の徹底等をさらに推進していく中で、家庭ゴミ有料化や戸別収集も視野に入れて継続して検討する必要があると認識いたしており、来年度に予定いたしておりますゴミ処理基本計画の改定において、家庭ゴミ有料化等について整理していく予定であります。」以後、改選までの議会ではこうした答弁が繰り返される。

- 
- 515 2011 年 3 月 2 日、平成 23 年度一般会計予算特別委員会。宮崎照夫議員（政和会）の「私はやはりそろそろもう有料化でいいのではないかと」と有料化への市の見解を問う質問に対する環境部長答弁。「ごみ有料化を視野に入れて、検討していくということは、いずれは有料化という方向性を出していかなければならないということでございますが、まだその時期ではないだろうと」。
- 516 2012 年 9 月 7 日、平成 24 年第 3 回定例会。浅倉成樹議員（公明党）の一般質問に対する環境部長答弁。有料化の切迫度を問われたのに対し「切迫度ということで申し上げますと、今すぐ有料化に踏み切らなければならない状況ではないという認識は持っています。」と答弁。
- 517 2012 年 6 月 8 日、平成 24 年第 2 回定例会。宮寺賢一議員（政和会）の一般質問に対する市長答弁。家庭ごみ有料化に向けた市の考え方を問われたのに対し、「市としては、まずは資源化の推進、分別の徹底等を更に促進しながら、廃棄物の減量を推進してまいりたいと考えております。そうした施策の一つとして、今後のごみ資源の減量化の進捗状況や経済状況等も勘案しつつ、継続して検討していく必要あると認識しております」と答弁。
- 518 2012 年 10 月 10 日、平成 23 年度一般会計決算特別委員会。村松まさみ（虹とひかり）の質問へのごみ減量対策課長答弁。平成 23 年度の家庭ごみ有料化の検討状況を問う質問に対し「状況的には具体的な検討は行っておりません。他市の動向等を見ながら、継続して有料化、戸別収集について、導入するかどうかという検討をずっと行ってきたという状況でございます。」と答弁。
- 519 2010 年 6 月 23 日に「小平・村山・大和衛生組合におけるごみ処理事業の適正な執行と 3 市共同資源物処理施設について抜本的な見直しを求める決議」が可決。その後、東大和市の庁議でも 3 市共同資源物処理施設建設の受け入れが不可能であることを決定している。
- 520 2012 年 11 月 30 日、平成 24 年第 4 回月定例会。宮寺賢一議員（政和会）の一般質問に対する環境部長答弁。
- 521 2013 年 4 月 7 日執行 小平市長選挙。投票率 37.28%。  
小林正則 （無所属・現、民主・共産・生活・生活者ネット推薦） 33,106 票。  
永田政弘 （無所属・新、自民、公明、みんな・維新の会推薦） 19,108 票。  
小方蔵人 （無所属・新） 837 票。  
古川徹 （無所属・新） 475 票。
- 522 2013 年 6 月 6 日、平成 25 年第 3 回定例会における佐野郁夫議員（政和会）の一般質問。収集無料化堅持を公約に掲げた背景について、市長は「現在の社会経済の状況といたしまして、景気は緩やかに持ち直しているとされておりますが、円安傾向による材料費の値上がりなど、市民の皆様にとって景気の上向きが必ずしも実感されるに至っていないとの声がございます。こうした中で市民の皆様の負担が増えることについては避けたいという趣旨」と説明している。この理論は家庭ごみ収集有料化を巡っての東久留米市や府中市での共産党の主張と同一のものである。

- 523 2013年9月6日、平成25年第3回定例会における常松大介議員（フォーラム小平）の一般質問。小平・村山・大和衛生組合の構成市である東大和市が有料化方針を発表したことに「有料化を踏みとどまってきた、その一角が崩れることになった」と危機感を表明し、「ごみ収集無料はいかなる障壁があっても現時点では堅持すべき」と発言している。
- 524 その後、2014年11月の計画の一部変更により、「家庭ごみ有料化は3市共同資源化処理施設稼働に伴う全量容器包装プラスチック資源化とともに2019年度の実施を目途に検討・準備を進める」と変えられた。
- 525 2014年10月15日、平成25年度一般会計決算特別委員会。橋本久雄議員（虹とひかり）の質問への環境部長答弁。
- 526 2016年3月2日、一般会計予算特別委員会での松岡篤委員（政和会）の質問に対する環境部長答弁。「有料化につきましては、まだ正式に、小平市として政策決定をしているものではありません。このことはお断りしておきます」。
- 2016年12月2日、平成28年第4回定例会における佐野郁夫議員（政和会）の一般質問に対する環境部長答弁。「市長の公約でごみ収集無料を堅持するというのはいかなものかと。～中略～ この公約に対して矛盾がないのか」に対し、「無料化については市長の4年間の市民とのお約束ということでございますので、その中で、その4年間のものでは無料は堅持するというところでございまして～中略～ 矛盾していると考えておりません」と答弁。
- 2017年3月2日、平成29年第1回定例会における虻川弘議員（市議会公明党）の今後のスケジュールを問う一般質問に対する環境部長答弁。「有料化の決定につきましては、最終的には政策判断ということになりますので、次期の市長の判断を仰ぐことになる」。こうした答弁は、市長公約を守った形を保持しつつ、行政内部では2019年度有料化実施に向けた手続きを進めるという「二重の基準」が用いられていたことを示している。
- 527 小平市では、軟質の容器包装プラスチックは市のリサイクルセンターでは中間処理対応ができず、可燃ごみとして焼却処分していた。東大和市と武蔵村山市は容器包装プラスチックの処理を民間業者に委託していた。
- 2014年10月15日、一般会計決算特別委員会での橋本久雄議員（虹とひかり）の民間委託による資源化を問う質問に対し、環境部長が次のように答弁。「小平市の場合は、民間委託というのはリスクが伴うものと考えております。委託料が発生するということもございまして～中略～ 継続性の問題から～中略～ 検討していないところでございます」。また、2015年6月10日、平成27年第2回定例会で佐野郁夫議員（政和会）も「3市共同資源物処理施設整備や小平リサイクルセンターの整備に関係なく、有料化、戸別収集は可能ではないか」と指摘している。
- 528 3市共同事業化基本構想では、3市共同資源物処理施設は2017年度に着手し2018年度に竣工、不燃・粗大ごみ処理施設は2018年度に着手し2019年度竣工予定とされていた。また、ごみ焼却施設は2021年中が耐用年数とされており、早急な更新が必要とされていた。

529 2016年12月2日、平成28年第4回定例会における橋本久雄議員（虹とひかり）の一般質問。「有料化することは決まっているわけだから、これも政治的な、何で、有料化することは決まっているのに、有料化するということを公表というか、広報しないんですか」と発言。議員の間で、有料化と市の取組みが政治的なものとの見方があったということであろう。

530 2005年5月20日、平成17年臨時会での市長発言。  
「施政方針を申し述べます最後に、私がこのたびの選挙で掲げました公約に従いまして、多選自粛を宣言させていただきたいと思います。行政機関の長には権限が集中しており、多選による弊害がさまざまに指摘をされております。私は、ここでみずから多選自粛を宣言し、3期12年を限度として、課せられた課題を解決するため、全力を傾注して市政運営に努めてまいります」。

531 結局、市長選4選出馬について市議会で進退を明言することはなかった。出馬表明は12月定例会終了後の記者会見で行われた。

532 議会での説明をせずに多選禁止宣言を反故にして出馬表明をした態度を議会軽視として、政和会議員と無所属議員3名の計4名が提出者となり提出された。公明党議員全員が「賛否を表明する理由がない」として退席した後に採決され、フォーラム小平、共産、生活者ネットの反対により、賛成少数で否決された。

533 2017年3月9日、一般会計予算特別委員会。

534 2017年4月11日執行 小平市長選挙。投票率34.64%。  
小林正則（無所属 現、民進、共産、社民、生活者ネット推薦） 28,308 票。  
松岡 篤 （無所属 新、自民推薦） 15,536 票。  
水口和恵（無所属 新） 8,281 票。

535 基本方針の主な内容は、① 家庭ごみ有料化及び戸別収集への移行を2019年度を目途に実施する、② 有料化対象の範囲・手数料負担の仕組み・実施時期など詳細は、その後に策定予定の実施計画で示す。

536 3市共同資源物処理施設ではプラスチック製容器包装及びペットボトルの2品目が、それ以外の資源物については、再整備する小平市リサイクルセンターで処理されることとなり、それぞれ2019年度の稼働が予定された。

537 2017年4月26日平成29年4月臨時会に議案第2号、平成29年度小平市一般会計補正予算（第2号）として上程。2017年5月16日、総務委員会では全会一致で可決すべきものと採決。2017年6月6日、平成29年第2回定例会で、賛成多数で可決。無所属の2人が反対、その他、野党系の政和会、公明党、与党系のフォーラム小平、共産党市議団、生活者ネットワークが賛成。

家庭ごみ有料化に反対を表明している共産党が有料化予算に賛成している点に注目。共産党は、その後の家庭ごみ有料化の条例改正には反対している。また、地域政党生活者ネットワークは、多摩の各地区で家庭ごみ有料化に反対を表明し、有料化を伴う予算や条例改正には軒並み反対してきているが、小平市では予算、条例改正ともに賛成票を投じている。なお、公明党議員から、その後の一般質問で重要な家庭ごみ有料化の予算案を当初予算ではなく、補正予算として出したことに対する批判がなされている。2017年6月7日 平成29年第2回定例会における真田昌之議員（公明党）の一般質問。「補

---

正予算でこの事業を出してきたということは、市長の責任はとても重いと思いますし、これについては猛省をしていただきたいと、まず指摘をさせていただきます」。

538 2017 年 4 月 26 日、平成 29 年 4 月臨時会での木村まゆみ議員（日本共産党小平市議団）、佐藤充議員（日本共産党小平市議団）、2017 年 5 月 16 日、総務委員会での細谷正議員（日本共産党小平市議団）の質問。

539 パブリックコメントは 2017 年 10 月 12 日～11 月 10 日で実施、170 を超えるコメントがあった。実施計画策定に向けた市民説明会は同年 10 月 24 日～11 月 4 日、12 回開催され、延べ 847 人が参加した。この時期、同時に 3 市新ごみ焼却施設整備基本計画説明会も実施され（11 月 13 日～11 月 19 日）、有料化に向けた準備と市民向け手続きが一気に動き出した感がある。

540 2017 年 11 月 30 日、平成 29 年第 4 回月定例会における磯山亮議員（政和会）の一般質問。有料化を前提とした具体的な質問で、これまでのような市長や市の姿勢を批判するといったトーンはない。

541 2018 年 2 月 15 日付答申。家庭ごみ有料化・戸別収集への移行の実施内容については以下の通り。最終処分場の延命措置やごみ処理施設更新のためにさらなるごみ減量の必要から、基本計画の重点施策のひとつとして家庭ごみ有料化を容器包装プラスチックの全量資源化を戸別収集と合わせて平成 31 年 4 月 1 日から同時に実施すること。手数料はリデュースやリサイクルの推進への効果、市民の受容性、周辺市の手数料との均衡を考慮し、燃えるごみ・燃えないごみの手数料は 1 リットルあたり 2 円、容器包装プラスチックは 1 リットルあたり 1 円とすること。紙おむつ、ボランティア清掃により回収されたごみ、枝木・落ち葉等は有料化の対象から除外すること。社会的な配慮が必要な世帯に対して手数料の減免をすること。手数料収入額と使い道などの情報を定期的に公開し、おおむね 5 年に 1 度制度の見直しを検討すること。

542 例えば、幸田昌之議員（市議会公明党）は、「この事業が大幅に遅れたのは市長の責任」と述べている（2018 年 2 月 27 日、平成 30 年第 1 回定例会、代表質問）。また、磯山亮議員（政和会）は実施計画が示されていない中での予算措置を「市長が家庭ごみ有用化に関しては、かなり先延ばししてきたツケである」と発言。細谷正議員（共産党）は平成 30 年第 2 回定例会に条例案と同時に補正予算対応できないのかと指摘。以上、2018 年 3 月 8 日、予算特別委員会。更に、伊藤央議員（無所属）は「有料化に必要な条例が上程もされていないうちに、関係予算を含む予算案を認めろというのは無理な話」と述べている（2018 年 3 月 27 日、平成 30 年第 1 回定例会討論）。

543 2018 年 3 月 8 日、予算特別委員会における津本裕子委員（市議会公明党）のなぜ有料化による減量化なのかを問う質問に対し、「私はもともと市長に就任したときに、ただ有料化をすればごみが減るという、そういう安易な形でのごみの減量というのは快としない。できるかぎり、ごみに対し個々それぞれが自分の問題として捉える。そういった中でごみを減量する、その延長線の中で有料化ということがあるんだろうということを、この間言い続けて、その上で、私の初当選以来、有料化についてはしないということを言い続けてきたわけです」と発言。



- 
- <sup>544</sup> 2018年3月8日、予算特別委員会。橋本久雄委員（無所属、緑の党こだいら）の「(市長選の無料化堅持の公約によって)平成25(2013)年からの4年間は、皆さんは有料化に向けた具体的な動きはできなかったんですよ。だからこんなタイトなスケジュールになっているわけです」との発言に対し、「私は2013年に政策インデックスの中で有料化しないという方針を公約として、選挙をやって勝たせていただきました。ですから、その4年間につきましては有料化はしないということは、その公約は、私はしっかりと守ってきたつもりでございます」と発言。
- <sup>545</sup> 2018年3月8日、予算特別委員会における津本裕子委員（市議会公明党）の質問に対する答弁。
- <sup>546</sup> 反対は、無所属の橋本久雄、伊藤央の2名の議員。他の政和会、公明党、フォーラム小平、共産党、生活者ネットワークは賛成。なお、共産党小平市議団は、有料化に対し、市民への説明不足、リサイクル施策が未だ不十分、戸別収集により地域コミュニティが希薄化する可能性、医療・介護社会保障費の市民負担増と消費税増税が予定される中で市民生活が厳しくなっているといった点を指摘。その上で、「有料化に頼らず、ごみ減量とリサイクル推進のモデルとなるような事業を展開すること」を求めて予算案に賛成(2018年3月27日、平成30年第1回定例会での細谷正議員の予算案への賛成討論)。
- <sup>547</sup> 小平生活者ネットワークHP <https://kodaira.seikatsusha.me/blog/2018/07/18/5171/>  
2018年11月15日最終閲覧。HPで自らの有料化への立場を説明している。「6月議会では家庭ごみ有料化に向け、小平市廃棄物の減量及び処理に関する条例の改正が提出され審査しました。生活者ネットワークとしては、改正が収入増を目的としたものでなく、ごみを減量し、循環型社会を目指すことであることを確認し賛成しました。～ 中略 ～ 賛成するにあたって、7点の意見要望を申し添えて討論しました」。
- <sup>548</sup> 2018年6月28日、市長記者会見。「2001年に東京都市長会で有料化を申し合わせてからの課題だった。市長となった当初は有料化に反対だったが、その後検討を重ね、なんとか最後から2番目にできた。説明会などで市民のみなさんにきちんと話していきたい」と述べている。
- <sup>549</sup> 各市とも有料化答申は何回か行われているが、ここでは、当該自治体で初めて有料化を答申した時期を有料化答申の時期と捉える。当然に、その前段階で家庭ごみ収集の有料化が市の政策課題として浮上し、審議会への諮問がなされている。
- <sup>550</sup> 介護支援ボランティア制度における政策化の起点として、前期ステージ、後期ステージそれぞれに、政策起業家を中心とした行政と分析したが、もちろん、政治（首長）も共に一定以上の役割を果たしているのであり、その意味では首長と行政と考えることも可能である。
- <sup>551</sup> 総務省の算定基準による財政力指数（平成30年度総務省統計局）は、都道府県としての東京都は1を超え唯一の不交付団体であり、市町村分算定では東京都内の区市の内、11自治体が財政力指数1以上と位置付けられる。財政力指数は自治体の財政的余裕を示す指標で、最も財政力が高い府県グループ（1グループ）内の市町村平均が0.67784である。
- <sup>552</sup> 神野直彦・金子勝（1998）『地方に税源を』東洋経済新報社、pp.26-32。

553 中央政府と地方政府の相互関係から自治体制を捉える分析概念は天川(1986)が提唱した「集権-分権」「分離-融合」概念の他、西尾勝が天川のモデルを補う概念として提唱した「集中-分散」「分立-統合」、神野直彦の「集中-分散」、曾我謙悟の「分立-総合」金井俊之「総合」等の概念がある。それぞれの概念は同一用語でも異なる意味で用いられる場合があるが、大きくは決定権や統制の大きさなどの質的面(集権-分権)、扱う行政執行の量的面(集中-分散)、行政サービス実施の形態や状態(分離-融合、分立-統合、分立-総合)と、質的面、量的面、形態面に着目した概念として理解することができる。このような理解に立てば、質的面の「集権-分権軸」と量的面の「集中-分散軸」を基本として中央地方関係を捉え、執行形態を示す「分離-融合軸」は、この2軸による関係を補うものとして理解すると分かりやすい。こうした理解での中央地方関係は「集権-集中」の場合、行政サービスの企画と執行が中央政府でなされ、分離的形態となる。「集権-分散」は、企画・立案を中央政府が行い、行政サービスの執行はその多くを地方に委ねるものであり、融合的な形態となり日本の政府間関係がこれにあたる。「分権-集中」は現実には考えにくいケースであるが、企画や決定を地方政府が担い、執行を中央政府が担うもので、行政サービスは共管形態となり融合的な政府間関係となる。「分権-分散」は、企画決定権と執行する行政サービスが共に地方に多く委ねられ分離的な形態となり、アングロサクソン型の連邦制が該当する。このように政府間関係の理念型を整理することが可能である。

554 西尾は自治の量において日本は世界有数の地方自治の国であるとし、その原因を日本の自治が融合型で、財政面でも地方交付税制度に支えられていることと基礎自治体の規模の大きさにあると述べている。また、福祉国家化に伴い地方政府の行政活動が中央政府のそれを上回る速度で膨張する中で、新中央集権化の動きが生じ、機関委任事務増大、通達行政の深化、補助金行政の膨張が、日本の融合体制を一段と強めたことを指摘している。西尾勝(1993)『行政学』有斐閣、p. 78。

555 政府間関係を決定権限と執行の多寡という質と量、さらにその場合の執行形態から捉えた場合、地方分権改革は次のように捉えることができる。

1995年の地方分権推進法に始まり、2000年の地方分権一括法施行により結実した地方分権改革(便宜上、第1次改革と呼ぶ)は明治以来の中央優位のあり方を見直す行政面での改革であった。この改革では機関委任事務の廃止を最大の眼目とし、必置規制の廃止や地方事務官制度の廃止が実行された。その結果、地方政府の自律性は高まったが、融合的な性格は維持された。特に機関委任事務の廃止と関与の定型化ルール化により各省庁が独自に関与する余地が著しく狭まったことで、分立化の程度は弱まり、総合性が強まり、それは首長の権力増大につながったと思われる。また、国から都道府県、都道府県から市町村への事務移譲は、集中から分散の動きと捉えることができる。以上のように第1次分権は集権から分権へのシフト、集中から分散へのシフトが行われたが、その形態は相変わらず融合が維持され、個別的統制の排除・縮小により地方政府の総合性は拡大したと考えることができる。

三位一体改革は、移転財源から自主財源への差し替えによる財政面での分離志向の分権改革で金銭面での分立制低下に伴い地方政府の総合性を高めたと捉えられる。こうした

---

動きの中で首長の役割はい一層大きくなったと評価し得る。第二次地方分権改革は、義務付け・枠づけの解除等がなされ、地方政府の権限の自律性向上と中央政府の権限移譲による、権限の分離による分権化と捉えられる。

<sup>556</sup> 水口憲人(1996)「分権改革と中央地方関係」『年報行政研究』(31)、p. 38。

<sup>557</sup> 財政面から政府間関係を論じた畑山は、融合的な政府間関係にあって、国から地方への財政移転による財源保障が国地方関係における基底的な存在であることを述べ、地方交付税が、地方が実施する事務を機能十分に保証する役割を果たすものと主張している。畑山栄介(2018)「自治体予算配分の規範論的考察ー財政再建団体の事例に着目してー」政策研究大学院大学・博士論文。



－ 参考文献 －

John W. Kingdon, 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Pearson Education Inc. (笠京子訳 (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』勁草書房)

Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, vol. 1*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University press, 1994. (中道寿一訳 (2003) 『大統領制民主主義の失敗：その比較研究』南窓社)

R. A. W. Rhodes, 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.

Reed, Steven R, 1986. *Japanese Prefectures and Policymaking*, The University of Pittsburgh Press, (森田朗、新川達郎、西尾隆、小池治訳 1990) 『日本の政府間関係—都道府県の政策決定—』木鐸社)

Robert A. Dahl, 1991. *Modern Political Analysis 5th ed.*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-hall (高島通敏訳 (1999) 『現代政治分析』岩波書店)

Sebelis, George 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation. (眞柄秀子、井戸正伸監訳 (2009) 『拒否権プレーヤー』早稲田大学出版会)

Theodore J. Lowi 1972 . *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, Public Administration Review, Vol. 32, No. 4.

相川高信、柿沢宏昭 (2016) 「市町村による独自の森林・林業政策の展開 - 合併市における自治体計画の策定・実施プロセスの分析 -」『林業経済研究』vol. 62、NO. 1

青木栄一 (2008) 「分権改革のインパクト - 教育行政に見る自治体政治行政の変容 -」『年報政治学』59 巻

青木栄一 (2011) 「首長による教育政策への影響力行使の態様変化」『日本教育行政学会年報』NO. 37

青木栄一 (2013) 『地方分権と教育行政 - 少人数学級編制の政策過程 - 』勁草書房

足立区 (2018) 『あだちの産業構造 ～平成 26 年経済センサス-基礎調査結果報告～』

足立区 (2019) 「足立区屋外防犯カメラ・監視カメラの設置及び運用に関するガイドライン」

- 足立区公契約制度検討委員会（2012）「足立区にふさわしい今後の公契約制度の方向性及び足立区公契約条例の制定について（公契約検討委員会意見書案）」
- 足立泰美・斎藤仁（2016）「乳幼児医療費助成制度におけるヤードスティック競争」『季刊社会保障研究』VOL. 51、NO. 3・4
- 阿内春生（2012）「教育振興基本計画と学校統廃合計画の策定過程にみる地方教育ガバナンス」『早稲田教育評論』第26巻第1号
- 阿内春生（2015）「市町村独自の学期制改革をめぐる政治過程 ―茨城県旧総和町における「通年制」の構想と挫折―」『福島大学人間発達文化学類論集』第21号
- 阿部泰隆（2006）『続・政策法学講座 やわらか頭の法戦略』第一法規
- 天川晃（1985）「変革の構想 道州制の文脈」大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- 飯尾潤（1993）『民営化の政治過程 臨調型改革の成果と限界』東京大学出版会
- 五十嵐敬喜・小川明雄（1995）『議会―官僚支配を超えて』岩波新書
- 井川博（2008）『日本の地方分権改革 15年の歩み』自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- 井坂暢也（2009）「地方自治体の裁量拡大による森林環境政策への順応的管理の導入―滋賀県の事例より―」『環境情報科学論文集』Vol. 23
- 石崎涼子（2002）「自治体林政の施策形成過程 ―神奈川県を事例として―」『林業経済研究』48巻3号
- 石田光広（2011）「介護予防・保険料引き下げ効果も ―元気な高齢者を増やす「介護支援ボランティア制度」―」『月間地域づくり』2011年7月号
- 石田光広（2014）「介護支援ボランティア制度の論点について」『介護保険情報』2014年4月号
- 市川昭午（2002）「90年代―教育システムの構造変動」『教育社会学研究』第70集
- 市川喜崇（2012）『日本の中央―地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 市原純（2012）「地方自治体における国際環境協力の決定要因」『環境情報科学論文集』Vol. 26
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新 ―景観条例から景観法へ』木鐸社
- 伊藤正次（1998）「公立高等学校入学者選抜政策の比較分析 ―高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として―」東京大学都市行政研究会編『東京大学都市行政研究会研究叢書』16
- 伊藤光利（1990）「地方政府構造と二代表制」『人文社会研究』名古屋市立大学教養学部紀要第34巻
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣

- 稲城市福祉部高齢福祉課（2014）『稲城市介護支援ボランティア制度実施報告書～25 年度の運用状況について～』
- 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- 岩崎忠（2018）「地方分権時代における条例立案のあり方について ～「乾杯条例」を例にした立法事実の重要性～」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』第 20 巻第 3 号
- 岩崎正洋（2012）『政策過程の理論分析』三和書籍
- 上田章・笠井真一（2006）『第 2 次改訂版 条例規則の読み方・つくり方 ―市町村の実例を中心として―』学陽書房
- 打越綾子（2005）「地方分権改革と地方政治の流動化」『成城法学』74 号
- 宇那木正寛（2015）「地方公共団体における防犯カメラ政策の現状と課題 ― 防犯カメラの設置等と規範選択（1）」『自治研究』第 91 巻第 8 号
- 宇那木正寛（2015）「地方公共団体における防犯カメラ政策の現状と課題 ― 防犯カメラの設置等と規範選択（2）」『自治研究』第 91 巻第 9 号
- 宇那木正寛（2015）「地方公共団体における防犯カメラ政策の現状と課題 ― 防犯カメラの設置等と規範選択（3）」『自治研究』第 91 巻第 10 号
- 大河原伸夫（1968）「政策と政策類型 ― T・ロウイの政策類型論を手がかりとして」『社会科学論集：九州大学教養部社会科学科紀要』九州大学教養部社会科学研究室
- 大嶽秀夫（1990）『現代政治学叢書 11 政策過程』東京大学出版会
- 大森彌（2002）『自治体行政学入門』良書普及会
- 小川正人・品川区教育政策研究会編（2009）『検証 教育改革 品川区の学校選択制・学校評価・学力定着度調査・小中一貫教育・市民科』教育出版
- 押田貴久（2012）「自治体における教育特区の導入と指導主事の役割」『神奈川大学心理・教育研究論集』第 29 号
- 小畑精武（2014）「公契約条例のひろがりといくつかの課題―賃金・労働条項をめぐって」『労働法律旬報』NO. 1820
- 勝島行正（2013a）「公契約条例の到達点と今後の課題」『自治総研』通巻 411 号
- 勝島行正（2013b）「着実に広がりを見せている公契約条例制定の動き」『自治研かながわ』2013 年 12 月号
- 加藤祐介・石田雄人・内海麻利（2015）「地域交通における条例の意義と実態に関する研究 ― 交通関連条例の類型とその運用実態に着目して ―」日本都市計画学会『都市計画論文集』vol. 50、NO. 3
- 加藤幸雄（1989）「条例制定過程における地方議員と自治体職員」『都市問題』第 80 巻第 9 号
- 門山泰明編著（2003）『最新自治講座 2 条例と規則』ぎょうせい
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会

- 鎌田健司（2010）「地方自治体における少子化対策の政策過程 - 「次世代育成支援対策に関する自治体調査を用いた政策出力タイミングの計量分析」 - 」明治大学政経学部紀要『政経論叢』第 78 巻第 3・4 号
- 川上泰彦・橋野晶寛（2006）「教育政策導入過程におけるアクター間関係と制度 - 構造改革特区を題材に - 」日本教育社会学会『教育社会学研究』第 78 集
- 河村和徳・羽部陽介（2004）「法定外税導入に関する一考察 - 導入事例の検討と環境政策的意義の考察 - 」『金沢法学』46(2)
- 河村和徳（2008）『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版会
- 川村雅則「札幌市と旭川市における公契約制定運動の経験から」『北海道自治研究』No. 582
- 環境省（2013）『一般廃棄物処理有料化の手引き 2013 年改訂版』
- 環境省（2014）『日本の廃棄物処理の歴史と現状』
- 上林陽治（2015）「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」『自治総研』435 号
- 規制改革・民間開放推進会議（2005）「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」
- 北原鉄也（1989）「地方自治体におけるアクターの意識・行動に見る地方自治の現状」『都市問題』第 80 巻第 9 号
- 北村喜宣（2016）「市町村が進化させる空き家対策法制 - 条例による空家法の地域最適化対応 - 」『国際文化研修』2016, vol. 92
- 北村亘（2002）「地方税導入の政治過程」『甲南法学』42 巻 3・4 号
- 北村亘（2004）「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴェイアサン』35 号
- 北山俊哉（2015）「能力ある地方政府による総合行政体制」関西学院大学『法と政治』66 巻 1 号
- 木寺元（2012）『地方分権改革の政治学 制度・メディア・官僚制』有斐閣
- 教育改革国民会議（2000）「教育改革国民会議報告 - 教育を変える 17 の提案 - 」
- 行政改革委員会（1996）「規制緩和の推進に関する意見（第 2 次） - 創意で造る新たな日本 - 」
- G. キング, R.O. コヘイン, S. ヴァーバ（真淵勝監訳）（2004）『社会科学のリサーチデザイン』勁草書房
- 楠茂樹（2102）『公共調達と競争政策の法的構造』上智大学出版
- 工藤理恵子（2017）「高齢者の社会参加で介護予防 - 稲城市介護支援ボランティア制度 10 年間の実績と成果 - 」全国町村議会議長会・全国市議会議長会編『地方議会議人』2017 年 11 月号
- 久保慶明（2009）「地方政治の対立軸と知事-議会関係 - 神奈川県水源環境保全税を事例として - 」『選挙研究』25 巻 1 号
- 久米郁男（2013）『原因を推論する 政治分析方法論のすゝめ』有斐閣
- 黒田展之編（1984）『現代日本の地方政治家 - 地方議員の背景と行動 - 』法律文化社



- 小泉一磨・貞弘斎子（2012）「市町村における学級規模縮小政策の政策形成と政策参照  
ー長野県下自治体における 30 人規模学級編成事業を事例としてー」『千葉  
大学教育学部研究紀要』第 60 巻
- 厚生省水道環境部環境整備課(1993)「「経済的手法の活用による廃棄物減量化研究会」報告  
書」『都市と廃棄物』Vol. 23 No. 12
- 厚生労働省老健局介護保険課（2014）『介護保険最新情報』Vol. 358
- 厚生労働省老健局介護保険課（2015）『介護保険最新情報』Vol. 432
- 厚生労働省老健局介護保険課（2016）『介護保険最新情報』Vol. 544
- 厚生労働省老健局介護保険課（2017）『介護保険最新情報』Vol. 592
- 幸田雅司・安念潤司・生沼裕（2004）『改訂版 政策法務の基礎知識 ー立法能力・訴訟能  
力の向上に向けてー』第一法規
- 公明党新介護ゴールドプラン検討委員会（2010）『新・介護公明ビジョン』
- 越田明子（2014）「国の福祉政策と自治体による施策の実施過程に関する研究 ー生活支援  
ハウスの設置をめぐるー」全国社会福祉協議会『社会福祉学』第 55 巻  
第 3 号
- 小島和夫（2001）『新しい条例・規則の学び方と作り方』礼文出版
- 小平市（2016）『小平市リサイクルセンター整備基本計画』
- 小平市（2018）『小平市家庭ごみ有料化及び戸別収集への意向 実施計画』
- 小平・村山・大和衛生組合（2007）『小平・村山・大和衛生組合 3 市共同資源化等に関する  
調査報告書』
- 小林良彰（1998）『地方自治の実証分析』慶應義塾大学出版会
- 斎藤孝・西岡達裕（2011）『学術論文の技法 新訂版』日本エディタースクール出版部
- 酒井克彦（1999）「市町村会議員の自治体政策過程での役割に関する一考察 ー石川県内の  
市町村を対象としてー」『日本公共政策学会年報』1999
- 坂田期雄（1981）「地方議会 その実態」坂田期雄編『明日の都市』中央法規出版
- 「市政にみんなの声を」多摩市民の会（2010）『阿部ひろゆき政策 多摩みらいビジョン』
- 品川区学事制度審議会（2017）「学事制度審議会中間報告」平成 29 年 9 月
- 品川区教育委員会（2000）『品川区の教育改革「プラン 21」 ー解説編ー』
- 品川区教育委員会（2013）『品川区の教育改革「プラン 21」 ー夢と力をはぐくむ学校を  
目指してー[第 7 版]』
- 新川達郎（2006）「これからのまちづくりと議会 ー制度改革下の自律的議会活動ー」『地  
方議会人』37（7）
- 神野直彦・金子勝（1998）『地方に税源を』東洋経済新報社
- 神野直彦（2002）『財政学』有斐閣
- 末井誠史（2010）「防犯カメラの規制」『レファレンス』（714）

- 杉澤経子（2013）「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 17 多文化共生政策の実施者に求められる役割ー多文化コーディネーターの必要性和あり方』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 杉並区（2003）「杉並区監視カメラに関する専門家会議 会議録」第1回～第5回
- 杉並区学校希望制度検討会（2012）『「杉並区学校希望制度検討会」報告書』
- 杉並区教育委員会（2012）『教育ビジョン 2012』
- 杉並の教育を考える懇談会（2001）「杉並の教育を考える懇談会提言書 学ぶ喜び、生きる喜びいっぱいの杉並の教育のために」
- 杉本裕明、服部美佐子（2009）『ごみ分別の異常な世界』幻冬舎
- 砂原庸介（2006）「地方政府の政策決定における政治的要因 ー制度的観点からー」『財政研究』2 巻
- 砂原庸介（2010）「地方における政党政治と二代表制 ー地方政治レベルの自民党「分裂」の分析から」『レヴェイアサン』47 号
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義ー財政資源の制約と地方政府の政策選択ー』有斐閣
- 砂原庸介（2017）『分裂と統合の日本政治 ー統治機構改革と政党システムの変容ー』千倉書房
- 生活安全条例研究会（2005）『生活安全条例とは何か 監視社会の先にあるもの』現代人文社
- 全国建設労働組合総連合賃金対策部（2012）『公契約条例（公共工事における賃金等確保条例）で建設労働者の賃金保証を』
- 全国市長会（1993）「廃棄物問題を中心とした都市の環境問題に関する提言」
- 総合規制改革会議（2001）「規制改革の推進に関する第1次答申」
- 莊林幹太郎（2009）「自治体独自事業創設の誘引構造についての概念分析」『水土の知』77（5）
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2000）「地方政治研究のための一視角 知事-議会関係による分類の試み」『自治研究』76(7)
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2005）「無党派知事下の地方政府における政策選択ー1990 年代以降における知事要因と議会要因ー」『年報政治学』56 巻 2 号
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治 二代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府 ー1700 自治体の実態と課題』中公新書
- 損保ジャパン総合研究所「稲城市福祉部高齢福祉課の介護支援ボランティア制度 ー介護保険の持続可能性を高め、いきいきとした地域社会を実現する取り組みー」『ディジェズ・マネジメント・レポーター』2009 年 11 月 No. 16

- 高木博史（2019）「社会保障運動と自治体独自施策に関する一考察 ―大垣市老人医療費助成制度を中心に―」『岐阜協立大学論集』53 巻 1 号
- 田嶋義介（2004）「都道府県、市町村の新しい関係と政策法務 ―対等・協力の関係に向けて市町村に条例で権限移譲―」『自治体学研究』第 89 号
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣
- 田中良（2001）『実録 東京都議会議員 私はこうして闘った』心泉社
- 谷隆一（2015）『議会は踊る、されど進む』ころから
- 多摩市総務契約課（2016）『多摩市公契約条例 ―制定までの歩みと概要―』
- 千草孝雄（2013）「戦後日本における地方自治研究に関する一考察」『比較法文化』第 21 号
- 中央環境審議会（2005）「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について（意見具申）」
- 辻陽（2002a）「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（1）」『法学論叢』第 151 巻第 6 号
- 辻陽（2002b）「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（2）」『法学論叢』第 152 巻第 2 号
- 辻陽（2005-2006）「大統領制比較のための視座（1）-（3）」『法学論叢』第 158 巻第 2-4 号
- 辻陽（2007）「「革新」首長・90 年代「非自民」首長と地方議会 ―イデオロギー観の違いがもたらすもの―」『近畿大学法学』第 55 巻第 3 号
- 辻陽（2008）「政界再編と地方議会会派」『選挙研究』第 24 巻 1 号
- 辻陽（2015）『戦後日本地方政治史論 二代表制の立体的分析』木鐸社
- 辻陽（2019）『日本の地方議会―都市のジレンマ、消滅危機の町村』中公新書
- 辻清明（1969）『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 坪井由実・井深有二・大橋基博編（2002）『資料で読む 教育と教育行政』勁草書房
- 東京市政調査会研究室編著（2007）『検証 構造改革特区』ぎょうせい
- 東京たま広域資源環境組合（2009）『三多摩地域第 4 次廃棄物減容（量）化基本計画』
- 東京都市長会（2001）「多摩地域におけるごみゼロ社会をめざして ―家庭ごみの有料化について―」
- 東京都市町村自治調査会編『家庭ごみ有料化導入ガイド』
- 東京都生活文化局（2018）『都民生活に関する世論調査』
- 東京都総務局編（2018）『東京都文書事務の手引き』
- 鳥取県（2012）『鳥取県介護支援ボランティア制度市町村導入ガイドライン』
- 富岡晃（2011）「「家庭ゴミ有料化」の実正研究～その東京 23 への適用について～」政策研究大学院大学・修士論文
- 中島伸二（2014）「豊田市防犯カメラの設置及び運用に関する条例」『自治体法務研究』No. 36

- 中谷美穂（2009）「地方議会の機能とエリートの政治文化－議員提案条例に関する分析－」  
『選挙研究』25 巻 1 号
- 中野潔・浅野幸治（2005）「防犯カメラについての公的なガイドラインの比較における一考察」  
社団法人情報処理学会研究報告
- 中野潔（2006）「防犯カメラのガイドラインにおける設置、管理面の記述の比較」  
情報処理学会研究報告
- 中村昭雄（2011）『新版 日本政治の政策過程』芦書房
- 中村修一（2015）「〈足立区公契約条例〉建設労働者と地域運動を積み上げて行政・議会を動かす」  
『賃金と社会保障』NO. 1629、旬報社
- 名取良太（2003a）「二元代表制の政治過程－政策選好・影響力・政策アウトプット－」  
『都市問題』第 94 巻第 11 号
- 名取良太（2003b）補助金改革と地方の政治過程」『レヴェイアサン』33 号
- 名取良太（2004）「府県レベルの利益配分構造－地方における政治制度と合理的行動」  
大都市圏選挙研究班『大都市圏における選挙・政党・政策－大阪都市圏を中心に』  
関西大学法学研究所研究叢書 27
- 成田頼明監修（2006）『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例』  
第一法規
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣
- 西尾勝・村松岐夫編（1994）『講座 行政学 第 5 巻 業務の執行』有斐閣
- 新田照夫（2010）「地域福祉と地域介護支援行政」『長崎大学公開講座叢書』13
- 野口忠直（2011）『古い壺に新しい酒を わがまち府中』ネット武蔵野
- 長谷川武三（2016）「地方議会における二元代表の公約と審議の変容」『法学政治学論究』  
第 111 巻
- 長谷川武三（2017）「二元代表の政策立法分析」『公共政策研究』第 17 巻
- 畑山栄介（2018）「自治体予算配分の規範論的考察－財政再建団体の事例に着目して－」  
政策研究大学院大学・博士論文
- 畑中頼親（2016）「地方自治体による防犯カメラの管理に関する考察」せたがや自治政策研  
究所『都市社会研究』第 8 号
- 八王子市教育委員会学校教育部教育支援課（2015）『学校選択制の検証結果報告書』
- 八王子市財務部契約課（2012）『八王子市公契約に関する調査研究委員会報告書』
- 八王子市財務部契約課（2014）『八王子市公契約に関する調査研究委員会報告書』
- 八王子市立学校適正配置審議会（2000）「八王子市立学校適正配置等について（答申）」
- 馬場健司（2010）「地方自治体における機構変動政策の実効性と波及性－地球温暖化対策  
事業所計画諸制度のケース－」（財）電力中央研究所 社会経済研究所  
Energy and resources 31(2)

- 原田久 (2012) 「政策類型論・再考ー政策は政治を規定するかー」『季刊行政管理研究』NO. 138
- 原田久 (2014) 「政策類型と官僚制の応答性ーパブリック・コメント手続きを素材にして」『立教法学』第 90 号
- 原富悟 (2013) 『公契約条例ハンドブックー賃金破壊とサービスの劣化にストップー』新日本出版社
- 人見剛 (2010) 「分権改革と自治体条例」辻山幸宣・飛田博史編『自治型社会への改革方策』公人社
- 福元健太郎 (2008) 「書評 曾我謙悟・待鳥聡史著『日本の地方政治 二代表制政府の政策選択』」『公共選択の研究』第 50 号
- 藤田晃之 (2006) 『新しいスタイルの学校 制度改革の現状と課題』数研出版
- 藤原和博 (2004) 『公立学校の逆襲 いい学校をつくる！』朝日新聞社
- ふじわら広昭 (2104) 「札幌市公契約条例提案から否決までの経緯」『北海道自治研究』NO. 541
- 府中市ごみ改革推進本部ごみ減量推進課 (2011) 『〈記録誌〉ごみ改革 無名の挑戦者たちの記録』
- 変化と進化を求める会政策委員会 (2013) 『政策インデックス 2013 市民と市長の  $60+\alpha$  の約束』
- 星周一郎 (2011) 「街頭防犯カメラの現在ー設置・管理・利用と法的規制の実態」『都市問題』vol. 102
- 堀内匠 (2015) 『Not In My Backyard という政治』饗庭伸・東京自治研究センター 編『東京の制度地層』
- 堀尾輝久・小島喜孝編 (2004) 『地域における新自由主義教育改革 学校選択、学力テスト、教育特区』株式会社エイデル研究所
- 松藤俊彦 (2007) 『ごみ問題の総合的理解のために』技報堂出版
- 松本英昭 (2008) 『地方自治法の概要 第 2 次改訂版』学陽書房
- 松本英昭 (2017) 『新版 逐条地方自治法 第 9 次改訂版』学陽書房
- 馬渡剛 (2012) 「日本の地方議会・議員の特性」根本俊雄編『講座 臨床政治学 第 1 巻 比較地方政治』
- 水口憲人 (1996) 「分権改革と中央地方関係」『年報行政研究』(31)
- 三田妃路佳 (2004) 「地方自治体における政策変化の政治過程ー宮城県、鳥取県、長野県の公共事業改革を事例として」『法学政治学論究』第 63 号
- 三田妃路佳 (2008) 「首長による政策転換と首長の交代ー公共事業を事例として」曾根泰教 大山耕輔編著『日本の民主主義 変わる政治・変わる政治学』慶應義塾大学出版会
- 三田妃路佳 (2010) 『公共事業改革の政治過程ー自民党政権下の公共事業と改革アクター』慶應義塾大学出版会

- 三海厚 (2014) 「取材リポート 東京都稲城市 介護支援ボランティアの先進地は新総合事業にどう取り組むのか」 『ガバナンス』 NO. 161
- 光延忠彦 (2012a) 「首長の行動原理」 島根県立大学総合政策学会『総合政策論叢』第 24 号
- 光延忠彦 (2012b) 「浮遊する「民意」－東京都政を中心に－」 『千葉大学人文科学研究』
- 村上祐介 (2002) 「教育政策の類型化による地方議員の影響力分析－都市自治体を対象として－」 『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』 21
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究 [日本の政治風土]の主役たち』  
日本経済新聞社
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会
- 両角穰 (2011) 『地域再生、八王子からの挑戦』 開発社
- 文部科学省 (2001) 「21 世紀教育新生プラン」
- 安田洋祐編 (2010) 『学校選択制のデザイン－ゲーム理論アプローチ』 NTT出版
- 柳至 (2014a) 「首長と議会の対立を抑制するもの：地方自治体におけるダム事業を事例として」 『政策科学・国際関係論集』 (16)
- 柳至 (2014b) 「政策の存在理由が地方政治家の行動に与える影響－地方自治体における政策・組織廃止を事例にして－」 『年報行政研究』 49 号
- 山内和夫 (2011) 「2010 年多摩市長選挙過程の実際」 『東海大学紀要政治経済学部』  
第 43 号
- 山川肇・植田和弘 (1996) 「ごみ有料化をめぐる：到達点と課題」 『環境科学会誌』 9(2)
- 山川肇・矢野潤也 (2008) 「ごみ有料化の歴史的変遷」 『廃棄物学会論文誌』 vol. 19, No. 3
- 山口二郎 (1994) 「政策の類型」 『講座行政学 第 5 巻 業務の執行』 有斐閣
- 山崎栄一 (2006) 「自治体による被災者への独自施策」 『先端社会研究』 第 5 号
- 山崎栄一 (2011) 「自治体による独自施策の現状－災害復興制度研究所アンケートを踏まえて－」 『災害復興研究』 第 3 号
- 山下絢 (2008) 「地方分権改革下における自治体教育政策過程－少人数教育を事例としたイベント・ヒストリー分析－」 『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』 第 27 号
- 山谷修作・篠木昭夫 (2005) 『実践・家庭ごみ有料化制度設計と合意形成プロセス』  
環境産業新聞社
- 山谷修作 (2007) 『ごみ減量化』 丸善
- 山田宏 (2006) 『前人木を植え、後人涼を楽しむ－杉並改革手帖』 ぎょうせい
- 山田宏 (2009) 『住民税が安くなる！？「減税自治体」実現への道』 ぎょうせい
- 山本未来 (2005) 「行政調査としての防犯カメラとプライバシー保護－杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例制定を契機として－」 『明治学院大学法科大学院ローレビュー』 第 1 巻第 2 号

雪丸武彦「市町村教育委員会による学校選択制の制度構想の分析」『九州大学教育経営学研究紀要』11

ライフデザイン研究所(1996)『家庭ごみ有料化による減量化への取り組みー全国533市アンケート調査結果と自治体事例の紹介ー』

李宣(2014)「政策類型論にみる中国の医療制度改革の特徴ー日本医療制度改革の特徴から示唆ー」『横浜国際社会科学研究所』第18巻第4・5号

若月秀夫編著(2008)『学校大改革 品川の挑戦 学校選択制・小中一貫教育などをどう実現したか』学事出版

若月秀夫、吉村潔、藤森克彦(2008)『品川区の「教育改革」何がどうかわったかー教育委員会はここまでできるー』明治図書出版

#### (自治体広報)

『あだち広報』

『広報いなぎ』

『市報こだいら』

『広報しながわ』

『広報すぎなみ』

『たま広報』

『広報千代田』

『広報はちおうじ』

『広報ひがしくるめ』

『広報ひの』

『広報ふちゅう』

#### (議会だより)

『足立区議会 区議会だより』

『いなぎ市議会だより』

『こだいら市議会だより』

『さっぽろ市議会だより』

『品川区議会だより』

『杉並区議会だより』

『八王子市議会だより』

『たま市議会だより』

『ちよだ区議会だより』

『ひがしくるめ市議会だより』

『ひの市議会だより』

『ふちゅう市議会だより』

**(議事録等)**

『足立区議会会議録』

『稲城市議会会議録』

『小平市議会会議録』

『多摩市議会会議録』

『千代田区議会議事録』

『品川区議会会議録』

『杉並区議会会議録』

『八王子市議会会議録』

『東久留米市議会会議録』

『日野市議会会議録』

『府中市議会会議録』

『杉並区教育委員会会議録』

『八王子市教育委員会議事録』

**(新聞等)**

『朝日新聞』

『建通新聞』

『公明新聞』

『中国新聞』

『東京新聞』

『TOKYO MX ニュース』

『都政新報』

『日本経済新聞』

『日経テレコン』

『読売新聞』



参考資料1 東京都内区市の独自条例分類一覧

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.1
分 野	条例名（制定年）	
防 犯	八王子市暴走族追放条例（2003）	
	杉並区防犯カメラ設置及び利用に関する条例(2004)	
	世田谷区防犯カメラの設置及び運用に関する条例(2009)	
	[荒川 2013, 立川 2005, 三鷹 2006, 小金井 2015, 日野 2015, 国分寺 2015, 福生 2011, 狛江 2013, 清瀬 2015, 東久留 2016]	
	国立市安心安全カメラの設置及び運用に関する条例(2015)	
	千代田区公共の場所における客引き行為等の防止に関する条例(2014)	
	[新宿 2013, 文京 2017, 台東 2017, 品川 2015, 大田 2014, 渋谷 2014]	
	港区客引き行為等の防止に関する条例(2016) [墨田 2014, 豊島 2015]	
	立川市客引き行為、勧誘行為、客待ち行為、付きまとい行為及びピンクチラシの配布等の防止に関する条例(2005)	
	武蔵野市つきまとい勧誘行為の防止及び路上宣伝行為等の適正化に関する条例(2002)	
環境美化 生活環境	国分寺市つきまとい勧誘行為禁止条例（2004）	
	荒川区児童見守り条例(2006)	
	渋谷駅周辺地域の安全で安心な環境の確保に関する条例(2019)	
	新宿区危険ドラッグその他の危険薬物撲滅条例(2015) [豊島 2014]	
	荒川区良好な生活環境の確保に関する条例(2008)	
	足立区生活環境の保全に関する条例(2012)	
	八王子市民の生活環境を守る条例(1972)	
	江東区みんなでまちをきれいにする条例(1997)	
	清潔で美しい大田区をつくる条例(1997)	
	世田谷区環境美化等に関する条例(1997)	
	きれいなまち渋谷をみんなでつくる条例(1997)	
	荒川区街の環境美化条例(1996)	
	葛飾区きれいで清潔なまちをつくる条例(2005)	
	武蔵野市環境浄化に関する条例(1983)	
	府中市まちの環境美化条例(2003)	
	昭島市まちをきれいにする条例(2001)	
	調布市都市美化の推進に関する条例(1997)	

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.2
分 野	条例名（制定年）	
環境美化 生活環境	小金井市まちをきれいにする条例(1997)	
	日野市みんなでまちをきれいにする条例(2000)	
	東村山市環境を守り育むための条例(2002)	
	福生市清潔で美しいまちづくり条例(2010)	
	清瀬市まちを美しくする条例(1998)	
	多摩市まちの環境美化条例(1998)	
	稲城市まちをきれいにする市民条例(2000)	
	中央区歩きタバコ及びポイ捨てを無くす条例(2004)	
	港区環境美化の推進及び喫煙による迷惑の防止に関する条例(1997)	
	新宿区空き缶等の散乱及び路上喫煙による被害の防止に関する条例(1996)	
	台東区ポイ捨て行為の防止に関する条例(1997)	
	墨田区路上喫煙等禁止条例(2005)	
	江東区歩行喫煙等の防止に関する条例(2009)	
	品川区歩行喫煙および吸い殻・空き缶等の投げ捨ての防止に関する条例(2003)	
	目黒区ポイ捨てなどのないまちをみんなでつくる条例(2003)	
	大田区屋外における喫煙マナー等に関する条例(2019)	
	中野区吸い殻、空き缶等の散乱及び歩行喫煙の防止等に関する条例(1998)	
	豊島区路上喫煙及びポイ捨て防止に関する条例(1997)	
	北区路上喫煙の防止に関する条例(2008)	
	練馬区ポイ捨ておよび落書行為の防止に関する条例(1997)	
	練馬区歩行喫煙等の防止に関する条例(2009)	
	足立区歩行喫煙防止及びまちをきれいにする条例(1997)	
	江戸川区歩行喫煙及びポイ捨ての防止等に関する条例(2011)	
	八王子市路上喫煙の防止に関する条例(2006)〔稲城 2017〕	
	立川市安全で快適な生活環境を確保するための喫煙制限条例(2007)	
	青梅市ポイ捨ておよび飼い犬のふんの放置の防止ならびに路上喫煙の制限に関する条例(2009)	
	〔国立 2013〕	
	町田市あきかん・吸い殻等の散乱防止に関する条例(1998)	
	東村山市路上喫煙等の防止に関する条例(2007)	
	国分寺市ポイ捨ての防止及び路上喫煙の規制に関する条例(2006)	
	狛江市路上喫煙防止等の制限に関する条例(2014)	
	東久留米市ポイ捨て等の防止及び路上喫煙の規制に関する条例(2005)	
	武蔵村山市空き缶・吸い殻等の散乱及び犬のふんの放置等の防止に関する条例(2005)	
	羽村市ポイ捨て及び飼い犬のふんの放置の禁止並びに路上喫煙の制限に関する条例(2012)	

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.3
分 野	条例名（制定年）	
環境美化 生活環境	羽村市捨て看板防止条例(2003)	
	豊島区不健全図書類規制に関する条例(1995)	
	小金井市青少年の健全な育成環境を守る条例(1996)	
	世田谷区住居等の適正な管理による良好な生活環境の保全に関する条例(2016)	
	国分寺市生活音等に係る隣人トラブルの防止及び調整に関する条例(2009)	
	八王子市サーチライト等の使用規制に関する条例(2004) [清瀬 2005]	
	板橋区ペット火葬場等の設置等に関する条例(2009)	
	日野市ペット霊園等の設置等に関する条例(2010)	
	墨田区あき地の管理の適正化に関する条例(1970)	
	[港 1971、江東 1970, 北 1970, 練馬 1970, 中野 1970、葛飾 1970, 江戸川 1970] 他	
	武蔵野市あき地の管理の適正化に関する条例(1970)	
	[青梅 1974, 調布 1970, 小金井市 1998, 東村山 1969, 羽村 1969、あきる野 1995]	
	清瀬市あき地管理条例(1976)	
	東大和市あき地の維持管理に関する条例(1969)	
	町田市あき地の環境保全に関する条例(1969)、[日野 1969, 国立 1969, 稲城 1975, 西東京 2001]	
	新宿区空き家等の適正管理に関する条例(2013)、[品川 2014]	
	世田谷区空家等の対策の推進に関する条例(2016)	
	豊島区空家活用条例(2017)	
	練馬区空家および不良居住建築物等の適正管理に関する条例(2017)	
	八王子市空き家の適正管理に関する条例(2012)	
	立川市特定空家等の適正管理に関する条例(2017)	
	武蔵野市空家等の適正管理に関する条例(2017)	
	調布市空き家等の対策の推進に関する条例(2020)	
	町田市空家等の発生の予防、適切な管理及び活用の促進に関する条例(2015)	
	小平市空き家等の適正な管理に関する条例(2012)	
	日野市空き住宅等の適切な管理及び活用に関する条例(2016)	
	国分寺市空き家等及び空き地の適正な管理等に関する条例(2016)	
	西東京市空き家等の対策の推進に関する条例(2019)	

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.4
分 野	条例名（制定年）	
環境美化 生活環境	八王子市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例(2001)	
	杉並区レジ袋有料化等の取組の推進に関する条例(2008)	
自然環境保全	新宿区みどりの条例(1990)、〔台東 1992, 江東 1999, 品川 1994, 目黒 1990, 大田 2012, 杉並 2006, 豊島 2002, 北区 1995〕	
	港区緑を守る条例(1974)	
	世田谷区みどりの基本条例(2001)	
	渋谷区緑の確保に関する条例(1978)	
	中野区みどりの保護と育成に関する条例(1978)	
	板橋区緑化の推進に関する条例(1979)	
	練馬区緑を愛し守りはぐくむ条例(2007)	
	足立区緑の保護育成条例(1976)	
	葛飾区緑の保護と育成に関する条例(1975)	
	八王子市緑化条例(1996)	
	立川市緑化推進条例(1974)	
	武蔵野市みどりの保護育成と緑化推進に関する条例(1995)	
	武蔵野市緑被地確保のための農地保全条例(1974)	
	昭島市の緑を守り育てる条例(1986)	
	小金井市緑地保全及び緑化推進条例(1993)	
	日野市緑化及び清流化推進に関する条例(1975)	
	東村山市緑の保護と育成に関する条例(1973)、〔国分寺市 1974〕	
	国立市緑化推進条例(1987)	
	福生市の緑を守り育てる条例(1975)	
	東大和市みどりの保護・育成に関する条例(1972)清瀬市みどりの環境をつくる条例(2006)	
	東久留米市の緑に関する条例(1972)	
	武蔵村市みどりの保護及び育成に関する条例(1986)	
	多摩市みどりの保全及び育成に関する条例(1975)	
	西東京市みどりの保護と育成に関する条例(2001)	
	昭島市環境保全条例(1972)	
	日野市環境保全に関する条例(1972)	
稲城市における自然環境の保護と緑の回復に関する条例(1974)		
府中市自然環境の保全及び育成に関する条例(1972)		
調布市自然環境の保全等に関する条例(1996)		

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.5
分 野	条例名（制定年）	
自然環境保全	三鷹市緑と水の保全及び創出に関する条例(2000)	
	小金井市の地下水及び湧水を保全する条例(2004)	
	国分寺市湧水及び地下水の保全に関する条例(2012)	
	日野市清流保全―湧水・地下水の回復と河川・用水の保全―に関する条例(2006)	
	東久留米市の湧水等の保護と回復に関する条例(2005)	
	あきる野市清流保全条例(2003)	
	世田谷区国分寺崖線保全整備条例(2005)	
	品川区対象区域における特定工場の緑地面積率等に関する条例(2012)	
	千代田区中高層建築物の建築に係る紛争と予防と調整に関する条例(1979)	
	[文京 1978、台東 2000、江東 1978、品川 1978、目黒 1978、太田 1978、世田谷 1978、中野 1978 杉並 1978、北 1979、板橋 1979、江戸川 1979]	
建築規制	八王子市中高層建築物の建築に係る紛争と調整に関する条例(1979)	
	[立川 2000、府中 1994、町田 1995]	
	日野市中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例(1995)	
	新宿区の住宅及び住環境に関する基本条例(1991)	
	千代田区建築計画の早期周知に関する条例(2002)	
	江東区マンション建設計画の事前届出等に関する条例(2007)	
	江東区マンション等の建設に関する条例(2007)	
	港区単身者向け共同住宅等の建築及び管理に関する条例(2004)	
	北区集合住宅の建築及び管理に関する条例(2008)	
	千代田区中高層階住居専用地区建築条例(1995)[港 1995、新宿 1994、台東 1995、渋谷 1979]	
	新宿区ワンルームマンション等の建築及び管理に関する条例(2003)、[文京 2008]	
	渋谷区ワンルームマンション等建築物の建築に係る住環境の整備に関する条例(2002)	
	渋谷区ラブホテル建築規制条例(2011)	
	渋谷区マンスリーマンション等建築等規制条例(2006)	
	東村山市ホテル棟建築の適正化に関する条例(1989)	
	国立市ホテル建築規制に関する条例(2006)	

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.6
分 野	条例名（制定年）	
建築規制	墨田区特別工業地区建築条例(2003)	
	墨田区文化・スポーツ地区建築条例(2017)	
	三鷹市特別商業活性化地区内における建築制限に関する条例(2004)	
	三鷹市特別文教・研究地区内における建築制限に関する条例(2004)	
	府中市娯楽・レクエーション地区建築条例(1996)	
	板橋区老朽建築物等対策条例(2016)	
	足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例(2011)	
	文京区斜面地における建築物の容積率緩和の制限に関する条例(2005)	
	台東区不燃建築物促進助成条例(1985)	
住宅管理	世田谷区高齢者、障害者等が安全で安心して利用しやすい建築物に関する条例(2007)	
	墨田区コミュニティ住宅条例(1990)	
	墨田区分譲マンションの適正管理に関する条例(2016)	
	豊島区マンション管理推進条例(2012)	
	板橋区良質なマンションの管理等の推進に関する条例(2017)	
	中野区物品の蓄積等による不良な生活環境の解消に関する条例(2017)	
	八王子市住居等における物の堆積等に起因する不良な生活環境の改善に関する条例(2019)	
	千代田区景観まちづくり条例(1998)	
	港区景観条例(2009)、[台東 2002, 墨田 2009, 品川 2010, 目黒 2009, 大田 2010, 渋谷 2012, 杉並 2008, 豊島 2016, 板橋 2011, 練馬 2011, 足立 2009, 江戸川 2010]	
都市景観	新宿区景観まちづくり条例(2008)	
	江東区都市景観条例(2008)	
	世田谷区風景づくり条例(1999)	
	北区景観づくり条例(2015)	
	八王子市景観条例(2010)[立川 2011, 三鷹 2012, 府中 2007, 調布 2013, 町田 2009]	
	国立市都市景観形成条例(1998)	
	青梅市の美しい風景を育む条例(2004)	
	あきる野市都市環境条例（1995）	
	羽村市美しいまちづくり基本条例(1990)	

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.7
分 野	条例名（制定年）	
自転車	千代田区自転車等の放置防止及び自転車駐車場の整備に関する条例(2013)、〔台東 1984〕	
	新宿区自転車等の適正利用の推進及び自転車駐輪場の整備に関する条例(1995)	
	墨田区自転車の利用秩序及び自転車駐車場の整備に関する条例(1984)	
	江東区自転車の放置防止及び自転車駐車場の整備に関する条例(1985)、〔品川 2001〕	
	文京区自転車等の放置防止に関する条例(1995)、〔渋谷 1990, 豊島 1987〕	
	目黒区自転車等放置防止条例(1989)、〔中野 1988〕	
	大田区自転車等の適正利用及び自転車駐車場整備に関する条例(1988)	
	杉並区自転車の放置防止及び駐車場整備に関する条例(1984)	
	北区自転車の放置防止に関する条例(1983)	
	板橋区自転車等の駐車場の整備及び放置の防止に関する条例(2020)	
	練馬区自転車の適正利用に関する条例(1985)	
	足立区自転車等の駐車秩序及び自転車等駐車場の整備に関する条例(1983)	
	葛飾区自転車の安全利用及び駐車秩序に関する条例(1982)	
	江戸川区自転車等の駐車秩序に関する条例(1987)	
	八王子市自転車等の放置の防止に関する条例(1991)	
	立川市自転車等放置防止条例(1984)	
	武蔵野市自転車等の適正利用及び放置防止に関する条例(1994)	
	三鷹市自転車の安全で適正な利用に関する条例(2018)	
	昭島市自転車等の放置防止等に関する条例(1991)	
	昭島市自転車等駐車場条例(1998)	
	調布市自転車等の駐車対策の総合的推進に関する条例(1997)	
	小金井市自転車等の駐車秩序に関する条例(1983)	
	日野市自転車等の駐車秩序の確保に関する条例(1992)	
	府中市自転車の放置防止に関する条例(1983)	
	小平市自転車等の放置防止に関する条例(1984)	
	〔東村山 1990, 国分寺 1985, 清瀬 1990, 東久留米 1988, 多摩 1984, 稲城 1984, 羽村 1991〕	
	福生市自転車等の放置防止等に関する条例(1994)、〔狛江 1997〕	
あきる野市自転車駐車場の設置及び管理に関する条例(1997)		
台東区自転車安全利用促進条例(2015)		
世田谷区自転車条例(1984)		
豊島区自転車の安全利用に関する条例(2012)、〔足立 2019, 府中 2009〕		
府中市競馬競艇開催時における交通安全条例(1974)		
国立市自転車安全利用促進条例(1981)		

① 権利制限、自由規制、義務賦課		No.8
分 野	条例名（制定年）	
違法駐車	世田谷区自動二輪車の違法駐車等の防止に関する条例(2006)	
	新宿区違法駐車等の防止に関する条例(1992)	
	[品川 1994, 目黒 1994, 渋谷 1996, 豊島 1995, 葛飾 1992, 北 1993, 練馬 2000, 江戸川 1992]	
	八王子市迷惑駐車等の防止に関する条例(2001)	
	武蔵野市違法駐車等の防止に関する条例(1990)	
	[三鷹 1993, 調布 2001, 国立 1992, 清瀬 1997, 多摩 1993]	
	台東区観光バスに関する条例(2017)	
	調布市受動喫煙防止条例(2019)、[多摩 2019]	
	武蔵野市公害防止に関する条例(1971)	
	三鷹市公害防止条(1971)、[国分寺 1971]	
健 康	新宿区ダイオキシン類の発生抑制に関する条例(1999)、[渋谷 1999, 杉並 2000]	
	練馬区アスベスト飛散防止条例(2005)、[小金井 2013]	
	小金井市雑排水の処理に関する条例(1971)	
動物愛護	世田谷区人と動物との調和のとれた共生に関する条例(2003)	



② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 1
分 野	条例名（制定年）	
名誉市民 表 彰	八王子市名誉市民条例(1951)、〔立川 1966, 武蔵野 1961, 三鷹 1980, 青梅 1955, 府中 1958, 調布 1980、町田 1997, 小金井 2007, 小平 1972, 東村山 1980, 福生 1983, 清瀬 1995, 多摩 1971, 稲城 1949, あきる野 1996, 西東京 2001〕 ※23 区多数	
	八王子市表彰条例(1956)、〔立川 1960, 青梅 1956。府中 1958, 昭島 1968, 調布 1959, 町田 1995, 東村山 1987, 国分寺 2000, 国立 2002, 狛江 1988, 清瀬 1980, 多摩 1971, 稲城 1981, 羽村 1982〕 武蔵野市功労者表彰条例(1951)、〔三鷹 1980〕 小金井市功労者褒賞条例(1955) ※23 区多数	
地域活動 市民活動	品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例(2016) 豊島区町会活動の活性化の推進に関する条例(2018) 渋谷区新たな地域活性化のための条例(2017) 八王子市町会・自治会の活動活性化の推進に関する条例(2019) 立川市自治会等を応援する条例(2019) 武蔵野市コミュニティ条例(2001)	
	中野区区民公益活動の推進に関する条例(2006) 杉並区 NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例(2002) 板橋区ボランティア活動推進条例(1997)	
	中野区犯罪被害者等支援条例(2020) 杉並区犯罪被害者等支援条例(2005) 日野市被害者、遺族等支援条例(2003) 国分寺市犯罪被害者支援条例(2012)	
	墨田区住民防災組織の育成に関する条例(1976) 墨田区不燃建築物建築促進助成条例(1979) 墨田区木造建築物防火・耐震化改修促進助成条例(2012)	
防 災	江東区防災空地条例(1974)  文京区災害弔慰金の支給等に関する条例(1974)、〔台東 1974, 荒川 1974, 板橋 1974, 足立 1974〕 青梅市災害見舞金条例(1966) 東大和市災害弔慰金の支給等に関する条例(1975)、〔武蔵村山 1974, 稲城 1974〕 他にも 国分寺市がけの崩壊による災害防止に関する融資条例(1977)	

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 2
分 野	条例名（制定年）	
こども	目黒区こども条例(2005)、〔世田谷 2001, 調布 2005, 日野 2008, 西東京 2018〕	
	豊島区子どもの権利に関する条例(2006)、〔小金井 2009〕	
	武蔵野市子育て支援 0123 条例(1992)	
	千代田区いじめ防止等のための基本条例(2015)	
	墨田区いじめ防止対策推進条例(2014)、〔品川 2016, 目黒 2005, 豊島 2014, 北 2015, 葛飾 2019〕	
	立川市子どものいじめ防止条例(2014)	
	三鷹市いじめ防止対策推進条例(2014)	
	〔国立 2014, 東大和 2019, 東久留米 2014, 多摩 2017, あきる野 2015, 西東京 2015〕	
	青梅市いじめの防止に関する条例(2014)	
	国分寺市子どもいじめ虐待防止条例(2014)	
子育て支援	武蔵村山市いじめ問題対策推進条例(2019)	
	八王子市乳幼児医療費助成条例(1991)、〔国分寺 1993, 東大和 1993〕	
	三鷹市乳幼児の医療費の助成に関する条例(1993)	
	〔青梅 1993, 昭島 1993, 町田 1993, 小金井小 1993, 小平 1993, 東村山 1993, 狛江 1993, 清瀬 1993, 東久留米 1993, 稲城 1993, 羽村 1993, あきる野 1995〕	
	八王子市義務教育就学児医療費助成条例(2007)、〔東大和 2007〕	
	三鷹市義務教育就学児の医療費の助成に関する条例(2007)	
	〔青梅 2007, 昭島 2007, 町田 2007, 小金井 2007, 小平 2007, 東村山 2007, 国分寺 2007, 狛江 2007, 清瀬 2007, 東久留米 1989, 稲城 2007, 羽村 2007, あきる野 2007〕	
	杉並区乳幼児及び義務教育就学児の医療費の助成に関する条例(1993)、〔文京 1992〕	
	武蔵野市乳幼児及び義務教育就学児の医療費の助成に関する条例(1993)、〔調布 1993〕	
	千代田区こども医療費助成条例(1993)	
	港区子ども医療費助成条例(1992)、〔江戸川 1993〕	
	新宿区子ども医療費の助成に関する条例(1991)、〔荒川 2007〕	
	中央区子どもの医療費の助成に関する条例(1991)	
	〔世田谷 2016, 中野 1972, 台東 1992, 墨田 1993, 江東 1992, 品川 1992, 目黒 1992, 渋谷 1993 豊島 1992, 北区 2004, 板橋 2016, 練馬 1993, 足立 1993, 葛飾 1993〕	
	府中市こども医療費助成条例(1973)	
	日野市こどもの医療費の助成に関する条例(1993)、〔国立 1993, 武蔵村山 1993, 多摩 1986〕	
	西東京市子供の医療費の助成に関する条例(2001)	

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 3
分 野	条例名（制定年）	
子育て支援	千代田区高校生等医療費助成条例(2014)	
	千代田区ひとり親家庭等の医療費の助成に関する条例(1989), [中央 1989, 港 1989, 新宿 1989, 文京 1992, 台東 1989, 墨田 1989, 江東 1989, 品川 1989, 目黒 1989, 世田谷 1989, 渋谷 1989, 中野 1989, 杉並 1989, 豊島 1989, 北 1989, 板橋 1989, 練馬 1989、足立 1989, 葛飾 1989]	
	荒川区ひとり親家庭の医療費の助成に関する条例(1989)	
	江戸川区ひとり親家庭等医療費助成条例(1989)	
	八王子市ひとり親家庭の医療費の助成に関する条例(1989)、[武蔵野 1989, 三鷹 1989]	
	青梅市ひとり親家庭等の医療費の助成に関する条例(1989)	
	[昭島 2007, 調布 1989, 町田 1990, 小金井 1989, 小平 1989, 日野 s989, 東村山 1989, 国立 1989 狛江 1989、清瀬 1989、東久留米 1989, 稲城 1989, 多摩 1990, 羽村 1989, あきる野 1995]	
	府中市ひとり親家庭等医療費助成条例(1989)[東大和 1989]	
	武蔵村山市ひとり親家庭等医療費助成に関する条例(1989)	
	中央区ひとり親世帯住宅条例(1996)	
	武蔵野市ひとり親家庭等の住宅費の助成に関する条例(1991)	
	千代田区次世代育成に係る手当てに関する条例(2006)	
	江戸川区乳児養育手当の支給に関する条例(1969)	
	あきる野市病児・病後児保育室の設置及び管理に関する条例(2018)	
女 性	港区奨学資金に関する条例（1959）、[目黒 1958]他	
	文京区入学支度資金の融資あっせん及び貸付けに関する条例(2017)	
	大田区奨学金条例(1974)	
	荒川区女性福祉資金貸付条例(1975)、[練馬 1975, 江戸川 1975] 他	
	台東区高齢者住宅条例(1997)、[江東 1997, 品川 1991, 杉並 1997, 北 1997]	
	墨田区高齢者個室借上げ住宅条例(1990)	
	渋谷区借上げ等高齢者住宅条例(1993)	
	調布市高齢者住宅条例(1997)、[小金井 1998, 東大和 1993 清瀬 1997, 稲城 1997]	
	小平市民間借り上げ高齢者住宅条例(1998)	
	西東京市高齢者アパート条例(2001)	
	渋谷区シニア・いきいきコミュニティ条例(2015)	
	武蔵野市高齢者福祉総合条例(2000)	
	日野市高齢者福祉条例(1970)	
	いきいきこだいら高齢者見守りの輪条例(2017)	

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 4
分 野	条例名（制定年）	
高齢者	文京区敬老金支給に関する条例(1975)	
	江東区敬老祝い金支給に関する条例(1998)	
	立川市敬老金条例(1958)、〔三鷹 1958, 青梅 1968〕	
	東村山市長寿記念品の支給に関する条例(1998)	
	国立市長寿祝金支給条例(1996)	
	狛江市敬老金等の支給に関する条例(1969)	
	東大和市敬老金支給条例(1978)	
	武蔵村山市敬老金支給に関する条例(1969)	
	羽村市敬老金の支給に関する条例(1999)	
	江戸川区熟年者激励手当条例(1972)	
障害者	国立市高齢者入院見舞金に関する条例(2010)	
	練馬区高齢者および心身障害者の入院資金の貸付けに関する条例(1990)	
	中央区おとしより介護応援手当条例(2003)	
	大田区障害者総合支援条例(2006)	
	中野区障害者の多様な意思疎通の促進に関する条例(2020)	
	中野区手話言語条例(2020)、〔荒川 2018, 板橋 2020, 江戸川 2018〕	
	東京都北区手話言語の確立及び障害の特性に応じた意思疎通の支援に関する条例(2020)	
	品川区障害者住宅条例(2002)	
	日野市原子力爆弾被爆者の擁護に関する条例(1988)	
	新宿区ユニバーサルデザインまちづくり条例(2020)、〔足立 2012〕	
	世田谷区ユニバーサルデザイン推進条例(2007)、〔中野 2018, 板橋 2016, 練馬 2010〕	
	府中市福祉のまちづくり条例(1996)、〔調布 1997〕	
	町田市福祉のまちづくり総合推進条例(1993)	
	小平市福祉のまちづくり条例(1997)	
	日野市ユニバーサルデザイン推進条例(2008)	
	狛江市福祉基本条例(1994)	
	西東京市人にやさしいまちづくり条例(1997)	

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 5
分 野	条例名（制定年）	
健康・公衆衛生	世田谷区健康づくり推進条例(2006)、[杉並 2014]	
	千代田区歯と口腔の健康づくり推進条例(2012)、[渋谷 2014, 豊島 2012]	
	日野市みんなですすめる歯とお口の健康づくり条例(2012)	
	小金井市食育推進基本条例(2013)	
	日野市みんなですすめる食育条例(2009)	
	豊島区がん対策推進条例(2010)、[世田谷 2014, 日野 2012]	
リサイクル	調布市がん対策の推進に関する条例(1989)	
	国分寺市人間ドック及び脳ドックの実施に関する条例(1990)	
	江東区清掃リサイクル条例(1999)他	
	練馬区リサイクル推進条例(1999)他	
	千代田区文化芸術基本条例(2004)	
	港区文化芸術振興条例(2006)、[目黒 2002, 豊島 2006, 練馬 2005]	
文化・スポーツ	新宿区文化芸術振興基本条例(2010)、[墨田区 2012, 渋谷 2005]	
	世田谷区文化および芸術の振興に関する条例(2006)	
	江戸川区文化振興条例(1986)	
	品川区文化芸術・スポーツのまちづくり条例(2007)	
	八王子市文化芸術振興条例(2017)、[昭島 2008, 西東京 2009]	
	立川市文化芸術のまちづくり条例(2004)	
まちづくり	小金井市芸術文化振興条例(2007)	
	国分寺市文化振興条例(2007)	
	中野区スポーツ推進条例(2016)、[町田 2013]	
	中央区まちづくり基本条例(2010)	
	港区まちづくり条例(2007)、[墨田 2004, 世田谷 1995, 渋谷 2005, 中野 2011, 杉並 2002, 練馬 2005]	
	地域力を生かした大田区まちづくり条例(2010)	
	豊島区街づくり推進条例(2003)	
	葛飾区民による街づくり推進条例(2006)	
	八王子市地区まちづくり推進条例(2006)	

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 6
分 野	条例名（制定年）	
まちづくり	武蔵野市まちづくり条例(2008)、〔三鷹 1996, 小金井 2006, 日野 2006, 国分寺 2004, 国立 2016, 狛江 2003, 東大和 2010, 武蔵村山 2011〕	
	府中市地域まちづくり条例(2003)	
	調布市はっとするふるさとをはぐくむまちづくり条例(2004)	
	町田市住みよい街づくり条例(2003)	
	清瀬市まちづくり基本条例(2002)	
	台東区狭あい道路各衣服整備条例(2004) 他	
	大田区私道整備助成条例(1980) 他	
	羽村市樹林地及び樹木の保存に関する条例(1985)	
	八王子市市街地内丘陵地のみどりの保全に関する条例(2005)	
	世田谷区レンタルサイクルポート条例(2003)	
産業振興	台東区レンタサイクル条例(2005)	
	千代田区中小企業振興基本条例(1992)、〔港 1983, 墨田 1979, 目黒 2000, 葛飾 1990〕	
	台東区中小企業振興に関する基本条例(1991)	
	新宿区産業振興基本条例(2011)、〔世田谷 1999, 杉並 2014, 荒川 1974, 練馬 2005〕	
	大田区産業のまちづくり条例(1995)	
	板橋区産業活性化基本条例(2005)、〔足立 2005〕	
	江東区地域経済活性化基本条例(2008)	
	豊島区商工業振興条例(2006)	
	八王子市いきいき産業基本条例(2003)	
	武蔵野市産業振興条例(2017)	
	昭島市産業振興基本条例(2007)、〔東大和 2007〕	
	国立市中小企業振興基本条例(2006)	
	八王子市企業立地支援条例(2004)、〔日野 2015, 青梅市企業誘致条例(2012)、〔武蔵村山 2012, 多摩 2002, 稲城 2013〕	
	立川市都市軸沿道地域企業誘致条例(2010)	
	国立市企業誘致促進条例(2008)	
	羽村市企業誘致促進に関する条例(2004)	
	西東京市商工業振興基本条例(2006)	
	日野市工業振興条例(2013)	

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 7
分 野	条例名（制定年）	
産業振興	文京区商店街の振興に進行に関する条例(2005)	
	墨田区商店街活性化に関する条例(1979)、〔北 2006〕	
	中野区商店街の活性化に係る事業者の相互協力等に関する条例(2005)	
	立川市商業まちづくり条例(2006)	
	三鷹市商店街の活性化及び商店街を中心としたまちづくりの推進に関する条例(2007)	
	青梅市商店街の活性化に関する条例(2008)	
	〔府中 2005, 町田 2005, 小金井 2006, 小平 2007, 国分寺 2007〕	
	調布市商店街の活性化の推進に関する条例(2006)	
	日野市商業振興条例(2019)	
	東久留米市商店街における商業等の活性化に関する条例(2006)	
	福生市地酒で乾杯を推進する条例(2017)	
	武蔵村山市大規模小売店の立地に伴う市及び設置者の役割を定める条例(2005)	
	中央区応急小口資金貸付条例(1985)	
	稲城市小口事業資金融資あっせん条例(1995)、〔小金井 1999〕	
	羽村市中小企業振興及び環境配慮資金融資条例(1981)	
	武蔵野市利子補給条例(1974)	
	調布市中小企業事業資金あっせん条例(1970)小平市小口事業資金の融資のあっせん等に関する条例(2005)	
	日野市中小企業事業資金融資あっせんの特例に関する条例(2020)	
	消費生活	東村山市小口事業資金融資条例(1959)、〔国分寺 1957, 東大和 1976、東久留米 1979, 武蔵村山 1974〕
国分寺市商店街近代化等事業資金助成条例(1987)		
国立市中小企業事業資金融資あっせん条例(2009)		
福生市中小企業振興資金融資条例(1979)、〔あきる野 1995〕		
狛江市中小企業者事業資金融資あっせん条例(2000)		
多摩市中小企業事業資金貸付けあっせんに関する条例(1996)		
羽村市農業近代化推進条例(1968)		
東久留米市農業資金融資条例(1979)		
台東区消費生活に関する条例(2017)		
目黒区消費生活基本条例(2005)		
世田谷区消費生活条例(2014)、〔葛飾 2007〕		

② 住民の福祉を積極的に増進するためのもの		No. 8
分 野	条例名（制定年）	
消費生活	八王子市消費生活条例(2010)、〔小金井 1998, 国分寺 2010〕 三鷹市市民のくらしを守る条例(1969) 羽村市勤労者生活資金融資条例(1988)他	



③ 内部的事項に関するもの		No. 1
分 野	条例名（制定年）	
政治倫理 公益通報	八王子市政治倫理条例(2009)、[国分寺 2001]	
	新宿区議会議員政治倫理条例(2005)、[東大和 2003]	
	国立市議会政治倫理条例(2017)、[多摩 1997]	
	狛江市議会議員の政治倫理に関する条例(1999)他	
	多摩市長等政治倫理条例(2010)	
	板橋区職員の倫理の保持及び公益通報に関する条例(2020)	
財務・契約	新宿区公益保護のための通報に関する条例(2006)	
	千代田区公契約条例(2014)、[新宿 2019, 目黒 2017, 世田谷 2014, 渋谷 2012, 杉並 2020 足立 2013, 日野 2018, 国分寺 2012, 多摩 2011]	
	江戸川区公共調達条例(2010)	
	港区債権管理条例(2015)、[北 2017、板橋 2016、狛江 2012]他	
	墨田区の債権の管理に関する条例(2006)、[目黒 2008]	
	品川区私権債権等の管理に関する条例(2011)	
行政改革	足立区における公共サービス改革の推進に関する条例(2006)	
学校施設	板橋区立学校施設開放条例(2015)	

④ その他 行政手続き・基本条例		No. 1
分 野	条例名（制定年）	
自 治	新宿区自治基本条例(2010)、〔中野 2005, 杉並 2002, 足立 2004, 国分寺 2008, 多摩 2004〕	
	「文の京」自治基本条例(2004)	
	豊島区自治の推進に関する基本条例(2006)	
	墨田区協治（ガバナンス）推進条例(2005)	
	品川区おもてなし条例(2016)	
議 会	三鷹市における平和施策の推進に関する条例(2002)	
	墨田区議会基本条例(2018)、〔荒川 2013、板橋 2014〕	
	八王子市議会基本条例(2013)、〔立川 2014, 府中 2019, 調布 2013, 小金井 2016, 小平 2014 東村山 2013, 国立 2014, 多摩 2010, あきる野 2015〕	
	千代田区暴力団排除条例（2012）他 20 区	
	世田谷区暴力団排除活動推進条例(2012)	
	足立区反社会団体の規制に関する条例(2010)	
	八王子市暴力団排除条例（2011）他 25 市	
	生活安全	安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例(2002)
		中央区安全で安心なまちづくりを推進する条例(2004)
		安全で安心できる港区にする条例(2002)
新宿区民の安全・安心の推進に関する条例(2003)		
文京区安全・安心まちづくり条例(2004)		
台東区生活安全条例(2002)		
〔江東 2000, 品川 2001, 目黒 1999, 荒川 2001, 豊島 2000, 北 2003, 板橋 2002、足立 2002〕		
墨田区安心で安全なまちづくり推進条例(2005)		
大田区安全で安心なまちづくり条例(2005)、〔世田谷 2002〕		
渋谷区安全・安心でやさしいまちづくり条例(2000)		
中野区安全で安心なまちづくりを推進する条例(2004)		
練馬区民の安全と安心を推進する条例(2004)		
杉並区生活安全及び環境美化に関する条例(2003)		
八王子市生活の安全・安心に関する条例(2002)		
立川市生活環境安全確保基本条例(2003)		
武蔵野市生活安全条例(2002)、〔三鷹 200, 町田 2003, 日野 2003, 東大和 2009〕		

④ その他 行政手続き・基本条例		No. 2
分 野	条例名（制定年）	
生活安全	青梅市安全・安心まちづくり条例(2004) [昭島 2004, 小金井 2007, 東村山 2005, 東久留米 2005, 武蔵村山 2009, あきる野 2004] 福生市安全安心まちづくり条例(2009) 府中市市民生活の安全確保に関する条例(2003) 調布市生活安全の保持に関する条例(2001) 狛江市安心で安全なまちづくり基本条例(2012) 清瀬市安全安心なまちづくり条例(2003) 多摩市犯罪のない安全なまちづくり条例(2008)	
	千代田区災害対策基本条例(2017)、[荒川 2002, 品川 2014] 港区防災対策基本条例(2011)、[豊島 2013] 文京区防災条例(2006) 墨田区地域防災基本条例(1979) 杉並区防災対策条例(2002) 新宿区災害対策推進条例(2013) 世田谷区災害対策条例(2006) 渋谷区震災対策総合条例(1996) 板橋区防災基本条例(2002) 練馬区災害対策条例(2004)、[葛飾 2003] 昭島市防災条例(2016)	
	千代田区住宅基本条例(1992)、[墨田 1992, 江東 1993, 品川 1991, 目黒 1992, 杉並 1993, 豊島 1993, 北 1993, 板橋 1992, 葛飾 1993] 中央区の住宅及び住環境に関する基本条例(1990) 台東区定住まちづくりに関する基本条例(1991) 世田谷区住宅条例(2007) 板橋区まちづくり推進住宅条例(1993) 中野区住生活の基本に関する条例(2011)	
	新宿区男女共同参画推進条例(2004)、[文京 2013, 豊島 2003] 墨田区女性と男性の共同参画基本条例(2005) 江東区男女共同参画条例(2004)、[北 2006] 目黒区男女が平等に共同参画する社会づくり条例(2002) 世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例(2018) 渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例(2015)	

④ その他 行政手続き・基本条例		No. 3
分 野	条例名（制定年）	
ダイバシティ	中野区男女平等基本条例(2002)	
	板橋区男女平等参画基本条例(2003)	
	葛飾区男女平等推進条例(1994)	
	立川市男女平等参画基本条例(2007)	
	武蔵野市男女平等の推進に関する条例(2017) 小金井市男女平等基本条例(2003)	
	小平市男女共同参画推進条例(2008)、〔羽村 2007〕	
	日野市男女平等基本条例(2001)	
	東村山市男女共同参画条例(2006)	
	国分寺市男女平等推進条例(2007)、〔清瀬 2006,	
	国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例(2017)	
	多摩市女と男の平等参画を推進する条例(2013)	
	障害のある人もない人も共に安心して暮らせる八王子づくり条例(2017)	
	立川市障害のある人もない人も共に暮らしやすいまちをつくる条例(2017)	
教育環境	小金井市障害のある人もない人も共に学び共に生きる社会を目指す小金井市条例(2018)	
	日野市障害者差別解消推進条例(2020)	
	国立市誰もがあたりまえに暮らすまちにするための「しょうがいしゃがあたりまえに暮らすまち宣言」の条例(1989)	
	中央区の教育環境に関する基本条例(1999)	
環 境	千代田区地球温暖化対策条例(2007)	
	中野区地球温暖化防止条例(2011)	
	新宿区環境基本条例(1996)、〔江東 1998, 目黒 2000, 大田 2010, 世田谷 1994, 中野 1998, 杉並 1997, 豊島 2008, 荒川 2008, 練馬 2006〕	
	すみだ環境基本条例(2005)	
農 業	八王子市環境基本条例(2001)、〔立川 1998, 武蔵野 1999, 三鷹 2000, 青梅 2002, 府中 1999, 昭島 2000, 調布 1995, 町田 2000, 小金井 2003, 小平 2001, 日野 1995, 国分寺 2004, 狛江 1997, 東大和 2004, 清瀬 2006, 東久留米 2004, 武蔵村山 2004, 多摩 1998, 稲城 2003, 羽村 2001, あきる野 2004, 西東京 2002〕	
	日野市農業基本条例(1998)	

④ その他 行政手続き・基本条例		No. 4
分 野	条例名（制定年）	
情報公開 個人情報保護	<p>千代田区情報公開条例(2001)、[中央 2001, 港 1989, 新宿 2001, 台東 1993, 墨田 2001, 江東 2001, 目黒 2000, 太田 1985, 世田谷 2001, 渋谷 1989, 杉並 1986, 豊島 2000, 北 2000, 荒川 1988, 板橋 2000, 練馬 2001, 足立 2000, 葛飾 1992, 江戸川 2001]</p> <p>中野区区政情報の公開に関する条例(1986)</p> <p>品川区情報公開・個人情報保護条例(1997)</p> <p>八王子市情報公開条例(2000)、[立川 2000, 武蔵野 2001, 三鷹 1987, 青梅 1997, 府中 2000, 昭島 1998, 調布 1999, 町田 1989, 小金井 2002, 小平 2001, 日野 2001, 東村山 1998, 国分寺 1999, 国立 2002, 福生 2001, 狛江 2000, 東大和 2003, 清瀬 2001, 東久留米 2000, 武蔵村山 1985, 多摩 2000, 稲城 2002, 羽村 2003, あきる野 1997, 西東京 2001]</p>	
行政手続き	<p>千代田区個人情報保護条例(1998)、[中央 1998, 港 1992, 新宿 1990, 文京 1993, 台東 1993, 墨田 1990, 江東 1998, 大田 1998, 世田谷 1992, 渋谷 1989, 杉並 1986, 北 1995, 荒川 1996, 板橋 1996, 練馬 2000, 足立 1993, 葛飾 1985, 江戸川 1994]</p> <p>中野区個人情報の保護に関する条例(1990)、[豊島 2000]</p> <p>八王子市個人情報保護条例(1996)、[立川 1989, 武蔵野 2001, 三鷹 1987, 青梅 1997, 府中 2003, 昭島 1998, 調布 1999, 町田 1989, 小金井 1988, 小平 2001, 日野 1997, 東村山 1998, 国分寺 1999, 国立 2002, 狛江 2001, 東大和 2005, 東久留米 2005, 多摩 1999, 稲城 2003, 羽村 2003, あきる野 2003, 西東京 2001]</p> <p>三鷹市パブリックコメント手続き条例(2006)、[調布 2014]</p> <p>国分寺市パブリック・コメント条例(2009)</p> <p>大田区オンブズマン条例(2000)</p> <p>国立市総合オンブズマン条例(2016)、[多摩 2009]</p> <p>府中市オンブズパーソン条例(2000)、[昭島 2003, 国分寺 2002, 清瀬 2004]</p> <p>板橋区保健福祉オンブズマン条例(2016)</p> <p>日野市福祉オンブズパーソン条例(2000)</p> <p>議会情報公開条例あり</p>	

平成28年8月4日

各区市企画担当課長 宛

研究大学院大学後期博士課程  
(政策プロフェショナルコース)在学  
両角 穰

自治体独自政策の取組みについてのアンケート調査(依頼)

日頃は、地域住民の福祉向上に向け日夜取組まれていることに心よりの敬意を表します。

さて、当方は政策研究大学院大学に在学し、現在、東京都内の基礎自治体の独自政策(法による委任や義務付けによらず、自治体自らの裁量により制度設計ができ、当該政策の採用・不採用、実施・不実施を自らの判断で決定できる政策)について、何が影響を与えているのかをテーマに研究を進めています。

つきましては、ご多忙のところ誠に恐縮ですが、趣旨をご理解いただきアンケートにご協力くださいますようお願い申し上げます。

なお、勝手なお願いながら、企画または総務担当課にて所管課に照会をいただき、取りまとめてくださいますようお願い申し上げます。なお、回答については所管の担当課長様に直接ご記入いただけますようお願いいたします。

また、大変恐縮ではございますが、回答期限については 8 月末日までをお願い申し上げます(期限が近づきましたら、ご連絡申し上げます)。

ご不明な点がございましたら、以下の携帯またはメールまでご連絡ください。

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

政策研究大学院大学 博士課程 両角穰(もろずみ みのる)

連絡先

## 自治体独自政策アンケート 質問事項

企画または総務担当課にて所管課に照会をいただき、取りまとめてくださいますようお願い申し上げます。  
なお、回答については所管の担当課長様に直接ご記入いただけますようお願いいたします。

### I 公契約条例について

#### ■ 属性フォーマット

自治体名 担当部署名  
記入担当課長様名 電話、FAX、・E-mail

#### Q1 公契約条例を制定していますか？

- 1 制定済（○年□月）
- 2 制定準備中（ 年に制定予定）
- 3 調査・研究中（具体的な調査・研究の進捗状況）
- 4 現段階で制定の予定はない
- 5 制定しない

→ Q1 で 4「現段階で制定の予定はない」、5「制定しない」と回答された場合（複数回答可）

#### Q2 なぜ公契約条例を制定する予定がない（しない）のでしょうか？

- 1 特に条例を制定する必要性を感じないから
- 2 住民や団体からの要望がないから
- 3 コストがかかるから
- 4 既に要綱等で対応しているから
- 5 その他

→ Q1 で 1「制定済」 または 2「制定準備中」と回答された場合（複数回答可）

#### Q3 条例制定の切っ掛けは何ですか？

- 1 首長の意向（選挙公約など具体的に）
- 2 議会からの働きかけ（議会質問など具体的に）
- 3 団体からの要望・働きかけ
- 4 住民からの要望・働きかけ
- 5 特定の事件など（詳しく ）
- 6 その他

Q4 条例案策定までの手続きはどのように行いましたでしょうか（する予定か）？

→ 具体的にご記入ください

例 担当課（契約課）による調査・研究 → 庁内検討会の設置（課長レベル）

→ 諮問会議（学識等）で素案作成 → パブコメ → 条例案作成

※ 資料等あれば頂戴できると助かります

Q5 条例制定に至るまでに素案の見直し・訂正や議案の修正等がありましたでしょうか？

- 1 素案段階で見直しがあった
- 2 議案段階で見直しがあった
- 3 どちらもなかった
- 4 その他

Q6 公契約条例制定に関してどの段階で誰が最も影響を及ぼしたと思いますか？

段階は A：アジェンダ設定段階、B：政策立案段階、C：政策決定段階

- |         |        |   |
|---------|--------|---|
| 1 首長    | ( どの段階 | ) |
| 2 議会    | ( 〃    | ) |
| 3 国     | ( 〃    | ) |
| 4 都     | ( 〃    | ) |
| 5 近隣自治体 | ( 〃    | ) |
| 6 業界団体  | ( 〃    | ) |
| 7 労働団体  | ( 〃    | ) |
| 8 住民    | ( 〃    | ) |
| 9 その他   | ( 〃    | ) |



## Ⅱ 防犯カメラ設置・運用条例

### ■ 属性フォーマット

自治体名 担当部署名  
記入担当課長様名 電話、FAX、・E-mail

#### Q1 防犯カメラ設置・運用条例を制定していますか？

- 1 制定済（○年□月）
- 2 制定準備中（ 年に制定予定）
- 3 調査・研究中（具体的な調査・研究の進捗状況）
- 4 現段階で制定の予定はない
- 5 制定しない

→ Q1 で 4「現段階で制定の予定はない」、5「制定しない」と回答された場合（複数回答可）

#### Q2 なぜ防犯カメラ設置・運用条例を制定する予定がない（しない）のでしょうか？

- 1 特に条例を制定する必要性を感じないから
- 2 住民や団体からの要望がないから
- 3 コストがかかるから
- 4 既に要綱等で対応しているから
- 5 その他

→ Q1 で 1「制定済」 または 2「制定準備中」と回答された場合（複数回答可）

#### Q3 条例制定の切っ掛けは何ですか？

- 1 首長の意向（選挙公約など具体的に）
- 2 議会からの働きかけ（議会質問など具体的に）
- 3 団体からの要望・働きかけ
- 4 住民からの要望・働きかけ
- 5 特定の事件など（詳細 ）
- 6 その他

#### Q4 条例案策定までの手続きはどのように行いましたでしょうか（する予定か）？

具体的にご記入ください

例 担当課（防犯課）による調査・研究 → 庁内検討会の設置（課長レベル）

→ 諮問会議（学識等）で素案作成 → パブコメ → 条例案作成

※ 資料等あれば頂戴できると助かります

Q5 条例制定に至るまでに素案の見直し・訂正や議案の修正等がありましたでしょうか？

- 1 素案段階で見直しがあった
- 2 議案段階で見直しがあった
- 3 どちらもなかった
- 4 その他

Q6 防犯カメラ設置・運用条例制定に関してどの段階で誰が最も影響を及ぼしたと思いますか？

段階は A：アジェンダ設定段階、B：政策立案段階、C：政策決定段階

- |          |   |      |   |
|----------|---|------|---|
| 1 首長     | ( | どの段階 | ) |
| 2 議会     | ( | 〃    | ) |
| 3 国      | ( | 〃    | ) |
| 4 都      | ( | 〃    | ) |
| 5 近隣自治体  | ( | 〃    | ) |
| 6 業界団体   | ( | 〃    | ) |
| 7 町会・商店会 | ( | 〃    | ) |
| 8 住民     | ( | 〃    | ) |
| 9 その他    | ( | 〃    | ) |

### Ⅲ ペット霊園規制条例

#### ■ 属性フォーマット

自治体名 担当部署名  
記入担当課長様名 電話、FAX、・E-mail

#### Q1 ペット霊園規制条例を制定していますか？

- 1 制定済（○年□月）
- 2 制定準備中（ 年に制定予定）
- 3 調査・研究中（具体的な調査・研究の進捗状況）
- 4 現段階で制定の予定はない
- 5 制定しない

→ Q1 で 4「現段階で制定の予定はない」、5「制定しない」と回答された場合（複数回答可）

#### Q2 なぜペット霊園規制条例を制定する予定がないのでしょうか？

- 1 特に条例を制定する必要性を感じないから
- 2 住民や団体からの要望がないから
- 3 コストがかかるから
- 4 既に要綱等で対応しているから
- 5 その他

→ Q1 で 1「制定済」 または 2「制定準備中」と回答された場合（複数回答可）

#### Q3 条例制定の切っ掛けは何ですか？

- 1 首長の意向（選挙公約など具体的に）
- 2 議会からの働きかけ（議会質問など）
- 3 団体からの要望・働きかけ
- 4 住民からの要望・働きかけ
- 5 特定の事件など（詳細 ）
- 6 その他

#### Q4 条例案策定までの手続きはどのように行いましたでしょうか（する予定か）？

具体的にご記入ください

例 担当課（環境課）による調査 → 庁内検討会の設置（課長レベル）  
→ 諮問会議（学識等）で素案作成 → パブコメ → 条例案作成  
※ 資料等あれば頂戴できると助かります

- 1 素案段階で見直しがあった
- 2 議案段階で見直しがあった
- 3 どちらもなかった
- 4 その他

段階は A：アジェンダ設定段階、B：政策立案段階、C：政策決定段階

- |   |        |        |   |
|---|--------|--------|---|
| 1 | 首長     | (どの段階) | ) |
| 2 | 議会     | ( 〃    | ) |
| 3 | 国      | ( 〃    | ) |
| 4 | 都      | ( 〃    | ) |
| 5 | 近隣自治体  | ( 〃    | ) |
| 6 | 業界団体   | ( 〃    | ) |
| 7 | 町会・商店会 | ( 〃    | ) |
| 8 | 住民     | ( 〃    | ) |
| 9 | その他    | ( 〃    | ) |

#### IV 家庭ごみ収集の有料化

## ■ 属性フォーマット

自治体名

担当部署名

記入担当課長様名

電話、FAX、・E-mail

Q1 家庭ごみ収集の有料化を実施していますか？

- 1 実施済（○年□月）
- 2 実施準備中（ 年を目途に実施予定）
- 3 調査・研究中（具体的な調査・研究の進捗状況）
- 4 現段階で実施する予定はない
- 5 実施しない

→ Q1で 4「現段階で実施する予定はない」、5「実施しない」と回答された場合（複数回答可）

Q2 なぜ家庭ゴミ収集の有料化を実施する予定がない（しない）のでしょうか？

- 1 特に有料化を実施する必要性を感じないから
- 2 住民への説得が困難であるから
- 3 その他

→ Q1で 1「実施済」 または 2「準備中」と回答された場合（複数回答可）

Q3 有料化実施の切っ掛けは何ですか？

- 1 首長の意向（選挙公約など具体的に）
- 2 議会からの働きかけ（議会質問など具体的に）
- 3 団体からの要望・働きかけ
- 4 住民からの要望・働きかけ
- 5 特定の事件など（詳細
- 6 その他

Q4 有料化までの手続きはどのように行いましたでしょうか（する予定か）？

具体的にご記入ください

例 担当課（清掃課）による調査 → 庁内検討会の設置（課長レベル）

→ 諮問会議（学識等）による答申 → 住民説明会 → 条例案作成

※ 資料等あれば頂戴できると助かります

Q5 有料化実施に至るまでに素案の見直し・訂正や議案（手数料条例）の修正等がありましたでしょうか？

- 1 素案段階で見直しがあった（具体的に 例 審議会で 等）
- 2 議案段階で見直しがあった
- 3 どちらもなかった
- 4 その他

Q6 家庭ゴミ収集有料化に関してどの段階で誰が最も影響を及ぼしたと思いますか？

段階は A：アジェンダ設定段階、B：政策立案段階、C：政策決定段階

- |          |        |   |
|----------|--------|---|
| 1 首長     | ( どの段階 | ) |
| 2 議会     | ( "    | ) |
| 3 国      | ( "    | ) |
| 4 都      | ( "    | ) |
| 5 近隣自治体  | ( "    | ) |
| 6 環境団体等  | ( "    | ) |
| 7 町会・商店会 | ( "    | ) |
| 8 住民     | ( "    | ) |
| 9 その他    | ( "    | ) |

## V 介護支援ボランティア制度

### ■ 属性フォーマット

自治体名 担当部署名  
記入担当課長様名 電話、FAX、・E-mail

#### Q1 介護支援ボランティア制度を導入していますか？

- 1 導入済（○年□月）
- 2 準備中（ 年を目途に実施予定）
- 3 調査・研究中（具体的な調査・研究の進捗状況）
- 4 現段階で導入する予定はない
- 5 導入しない

→ Q1 で 4「現段階で実施する予定はない」、5「導入しない」と回答された場合（複数回答可）

#### Q2 なぜ、介護支援ボランティア制度を導入する予定がない（しない）のでしょうか？

- 1 特に制度を導入する必要性を感じないから
- 2 行政コストが大きいので
- 3 制度利用者と非利用者で不公平が生じるから
- 4 効果が期待できそうも無いから
- 5 その他

→ Q1 で 1「導入済」 または 2「準備中」と回答された場合（複数回答可）

#### Q3 介護支援ボランティア制度導入の切っ掛けは何ですか？

- 1 首長の意向（選挙公約など具体的に）
- 2 議会からの働きかけ（議会質問など具体的に）
- 3 団体からの要望・働きかけ
- 4 住民からの要望・働きかけ
- 5 特定の事件など（詳細 ）
- 6 その他

#### Q4 制度導入までの手続きはどのように行いましたでしょうか（する予定か）？

具体的にご記入ください

例 担当課（高齢者福祉課）による調査 → 庁内検討会の設置（課長レベル）

→ 諮問会議（学識等）による答申 → 住民説明会 → 条例案作成

※ 資料等あれば頂戴できると助かります

Q5 介護支援ボランティア制度導入に至るまでに素案の見直し・訂正や議案（予算案）の修正等がありましたでしょうか？

- 1 素案段階で見直しがあった（具体的に 例 検討会で 等）
- 2 議案段階で見直しがあった
- 3 どちらもなかった
- 4 その他

Q6 介護支援ボランティア制度導入に関してどの段階で誰が最も影響を及ぼしたと思いますか？

段階は A：アジェンダ設定段階、B：政策立案段階、C：政策決定段階

- |          |        |   |
|----------|--------|---|
| 1 首長     | ( どの段階 | ) |
| 2 議会     | ( 〃    | ) |
| 3 国      | ( 〃    | ) |
| 4 都      | ( 〃    | ) |
| 5 近隣自治体  | ( 〃    | ) |
| 6 福祉団体等  | ( 〃    | ) |
| 7 町会・商店会 | ( 〃    | ) |
| 8 住民     | ( 〃    | ) |
| 9 その他    | ( 〃    | ) |



## VI 学校選択制

### ■ 属性フォーマット

自治体名 担当部署名  
記入担当課長様名 電話、FAX、・E-mail

#### Q1 学校選択制を実施していますか？

- 1 実施済（○年□月 小のみ、中のみ、小中とも）
- 2 準備中（ 年を目途に実施予定）
- 3 調査・研究中（具体的な調査・研究の進捗状況）
- 4 現段階で実施する予定はない
- 5 実施しない
- 6 実施していたが、見なおした（○年□月）
- 7 実施していたが とりやめた（○年□月）

→ Q1 で 4「現段階で実施する予定はない」、5「実施しない」と回答された場合（複数回答可）

#### Q2 なぜ、学校選択制を実施する予定がないのでしょうか？

- 1 特に実施する必要性を感じないから
- 2 行政コストが大きいので
- 3 効果が期待できそうも無いから
- 4 その他

→ Q1 で 1「実施済」 または 2「準備中」と回答された場合（複数回答可）

#### Q3 学校選択制実施の切っ掛けは何ですか？

- 1 首長の意向（選挙公約など具体的に）
- 2 教育長の意向
- 3 議会からの働きかけ（議会質問など具体的に）
- 4 学校長（校長会など）の意向
- 5 PTA・保護者からの働きかけ
- 6 住民からの要望・働きかけ
- 7 その他

#### Q4 学校選択制度実施までの手続きはどのように行いましたでしょうか（する予定か）？

具体的にご記入ください

例 担当課（学務課）による調査・研究 → 検討会の設置（課長レベル）  
→ 教育委員会（学識等）による決定 → 住民説明会 → 実施  
※ 資料等あれば頂戴できると助かります

Q5 学校選択制実施に至るまでに計画の見直しはありましたでしょうか？

- 1 素案段階で見直しがあった（具体的に 例 検討会で 等）
- 2 議会からの指摘を受けて見直しがあった
- 3 どちらもなかった
- 4 その他

Q6 学校選択制実施に関してどの段階で誰が最も影響を及ぼしたと思いますか？

段階は A：アジェンダ設定段階、B：政策立案段階、C：政策決定段階

- |              |   |      |   |
|--------------|---|------|---|
| 1 首長         | ( | どの段階 | ) |
| 2 教育長        | ( | 〃    | ) |
| 3 議会         | ( | 〃    | ) |
| 4 国          | ( | 〃    | ) |
| 5 都          | ( | 〃    | ) |
| 6 近隣自治体      | ( | 〃    | ) |
| 7 学校長（校長会など） | ( | 〃    | ) |
| 8 PTA・保護者    | ( | 〃    | ) |
| 9 住民         | ( | 〃    | ) |
| 10 その他       | ( | 〃    | ) |

→ Q1 で 5「実施していたが、見なおした」と回答された場合のみお答えください。

Q7 どのような見直しをおこなったのでしょうか？

- 1 選択制の範囲を拡大した（○年□月）
- 2 選択性の範囲を縮小した（○年□月）
- 3 その他

Q8 なぜ、そのような見直しをしたのでしょうか？

- 1 首長からの指示があったから
- 2 教育長からの指示があったから
- 3 議会から声があがったから
- 4 学校長からの声を受けて
- 5 PTA（保護者）からの声を受けて
- 6 住民からの声を受けて
- 7 その他

→ Q1 で6「実施していたが とりやめた」と回答された場合のみお答えください。

Q9 なぜ、制度を廃止したのでしょうか？

- 1 首長からの指示を受けて
- 2 教育長からの指示を受けて
- 3 議会からの声を受けて
- 4 学校長からの声を受けて
- 5 PTA（保護者）からの声を受けて
- 6 住民からの声を受けて
- 7 その他

**Ⅶ 自治体文化** → 企画担当課長にお聞きます

■ 属性フォーマット

自治体名                      担当部署名  
記入担当課長様名          電話、FAX、・E-mail

貴自治体についてお聞きます。あてはまると思うものに○を付けてください

Q1    うちの自治体は新しい政策や情報について敏感な気風がある

はい                      いいえ                      どちらでもない

Q2    職員の自主的な政策研究会や勉強会への参加は活発だ

はい                      いいえ                      どちらでもない

Q3    国や都の情報はいち早く入手するほうだ

はい                      いいえ                      どちらでもない

Q4    自治体としての政策形成能力は高いほうだと自負している

はい                      いいえ                      どちらでもない

Q5    新規政策の導入にあたっては、政策の必要性や効果を慎重に精査する

はい                      いいえ                      どちらでもない

Q6    新規政策の導入にあたっては、積極的に対応する

はい                      いいえ                      どちらでもない

Q7    貴自治体の新規独自政策に対する    文化・風土についてご自由に気づいた点をお書きください

自治体独自政策アンケート調査結果 ①介護ボランティア制度

その1

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
1	A 区	導入済 2008 年	稲城市と共同で介護保険制度改正要望	—	素案、議案ともなし	—	—
2	B 区	導入済 2008 年	国の地域支援事業要綱改正	介護保険課の調査・検討→議会報告→地域福祉審議会報告→施設説明会→要綱制定	素案、議案ともなし	国(アジェンダ)	—
3	C 区	現段階で導入する予定なし	—	—	—	—	地域包括ケアシステムを進めていく中で今後検討すべき課題と考えている
4	D 区	導入済 2008 年	首長の意向	介護保険課の事業案→要綱案→区長説明→施設説明→広報→ボランティア登録開始	素案、議案ともなし	首長(アジェンダ)	—
5	E 区	導入済 2008 年	首長の意向 2007 厚労省通知を受け検討	高齢者地域支援課→検討会→要綱制定	素案、議案ともなし	国(アジェンダ) 福祉団体等(立案) 首長(決定)	—
6	F 区	現段階で導入する予定なし	都元気高齢者地域活躍推進事業で類似事業実施	—	—	—	—
7	G 区	調査・研究中 広く高齢者が取組める事業展開が必要。そのため、他自治体実施状況の把握と費用対効果、ポイント・特典付与を調査研究。今後、制度導入も含め検討			—	—	—
8	H 区	導入済 2011 年	議会要望 定例会議会質問における提案	担当課の調査・検討→部長説明→副区長説明→政策会議→庁議付議→委員会報告→要綱作成	素案、議案ともなし	首長(決定)	—
9	I 区	導入済 2015 年	議会要望 定例会議会質問における提案	庁内検討会議設置→担当課調査→審議会諮問(個人情報)→施設・住民説明→実施	素案段階であり、管理機関を直営から委託へ	首長(アジェンダ、立案、決定)	—
10	J 区	現段階で導入予定なし	—	—	—	—	新総合事業の1つである住民主体サービスで期待される活動と重複

自治体独自政策アンケート調査結果 ①介護ボランティア制度

その2

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
11	K 市	導入済 2011 年	その他 市による 政策判断	担当課での検討→モデル 事業→市内全域の実施	議案段階で あり	その他(アジェンダ) 高齢社会白書の 要請	—
12	L 市	現段階で 導入予定なし	—	—	—	—	その他 他の事業を実施して いるため
13	M 市	導入済 2010 年	その他 近隣市が導入し始 めたから	社協業務委託→事業者説 明会→実施要綱制定→市 報掲載→市民説明会	素案、議案とも なし	近隣自治体(立案)	—
14	N 市	導入済 2016 年	議会要望 団体からの 要望・働きかけ	介護保険課の先進市調査 →社協協議→都補助金相 談→介護運営協議会報告 →議会説明(予算承認)→ 要綱策定→住民・施設説 明	その他 実施前から議 会の意見を聞 いていたため 大きな修正は なかった	議会(アジェンダ) 福祉団体等(立案) 首長(決定)	—
15	O 市	導入済 2008 年	首長の指示 市政世論調査結果 を受けて	担当課での検討→予算編 成→都内自治体アンケー ト→包括センター打合せ →要綱作成	素案段階で あり 居宅活動リスク 回避、委託内 容整理 等	首長、近隣自治体 (アジェンダ) 地域包括センター (立案)	—
16	P 市	導入済 2014 年	団体要望	担当課調査→福祉総合計 画に検討を記載→検討委 員会設置(含む外部)委員 会報告→要綱制定	素案、議案とも なし	国(アジェンダ) 近隣自治体(立案) 首長(決定)	—
17	Q 市	導入済 2008 年	その他 国に対し特区提案 をおこなった	特区提案→厚労省通知 (地域支援事業交付金活 用が可能に)	その他 モデル 事業の評価を 行った結果、変 更無く本格実 施	担当課(アジェンダ) 福祉団体等、住民 (立案) 首長(決定)	—
18	R 市	調査・研究中 介護予防推進センター登録ボランティアについては ポイント制を導入済。今後、総合事業を充実していく中で、センター 以外の介護予防事業、地域づくりで活動するボランティアのポイント 制導入を調査・研究中			—	—	—

自治体独自政策アンケート調査結果 ② 防犯カメラ設置・運用条例

その1

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
1	A 区	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
2	B 区	済 2009 年	首長の意向	危機管理担課の調査・研究→課長レベル検討会→ 骨子作成→パブコメ→素 案作成→条例案作成	素案、議案とも なし	首長(アジェンダ) 住民(立案) 議会(決定)	—
3	C 区	済 2004 年	住民要望 他 刑法犯認知件 数増加	専門家会議→区民意識調 査→実態調査→専門会議 →答申→パブコメ→ 議案提案→条例制定	素案段階で見 直しあり	—	—
4	D 区	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
5	E 区	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
6	F 区	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
7	G 区	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
8	H 区	済 2013 年	その他 規則適応範囲が限 定されていた	生活安全課調査→関係課 照会→弁護士相談→骨子 調整→パブコメ→関係者 説明→議会報告	素案段階で あり	その他 不 明	—
9	I 区	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
10	J 区	制定しない	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
11	K 市	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	安心安全は地域によ る見守り、防犯活動が 基本
12	L 市	済 2016 年	住民要望	担当課の調査・研究→庁 内調整→パブコメ→ 条例案	素案、議案とも あり	近隣自治体(立案)	—
13	M 市	済 2015 年	首長の意向 公共 の場所のカメラ設置 に必要	各区市町村条例調査→素 案調整(庁内調整会議)→ 生活安全協議会→ パブコメ→条例案作成	素案、議案とも なし	町会・商店会(アジ エンダ) 都(立案) 首長(決定)	—

自治体独自政策アンケート調査結果 ② 防犯カメラ設置・運用条例

その2

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
14	N 市	済 2015 年	議会要望 H26年4定一般質問	複数関係課の調査→他条例調査→関係課調整→審議会諮問→委員会報告→庁議議案決定	素案、議案とも あり 規則、運用基準等修正	未回答	—
15	O 市	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
16	P 市	済 2006 年	特定の事件 (池田小事件)	所管課による素案作成→個人情報保護審議会への諮問→条例案作成	素案段階で あり	池田小事件をきっかけに市が独自に必要と考え策定。周囲からの影響は特になし	—
17	Q 市	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している
18	R 市	現段階で 制定予定なし	—	—	—	—	既に要綱で 対応している



自治体独自政策アンケート調査結果 ③ 公契約条例

その1

NO	自治体名	制定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
1	A 区	済 2014 年	H24 第 4 回定例会 区長答弁	調査研究(契約課)→条例 案作成→議案審議	素案、議案ともなし	首長(アジェンダ、 決定) 先進自治体(立案)	—
2	B 区	済 2015 年	団体からの要望・ 働きかけ	請願採択→学識、区管理 職による検討会での検討 →議決	素案、議案ともなし	未回答	—
3	C 区	調査・研究中 先進自治体の資料 収集、要綱に基づくアンケート調査 と検証		—	—	—	—
4	D 区	済 2014 年	議会要望 団体要望 その他→	公契約制度検討会(素案 作成)→総務委員会報告 →パブコメ→シンポジウム →議決	若干の文言修正	野田市、川崎市(ア ジェンダ) 首長(立案、決定)	—
5	E 区	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	必要性を 感じない
6	F 区	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	必要性を 感じない 労働条件は法に 基づき労使で決 定すべき
7	G 区	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	労働条件等は基 本的に国の法制 度で対応すべき
8	H 区	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	既に要綱で対応 している
9	I 区	調査・研究中 契約管財課で調査研 究中、先行自治体視察・ヒヤリンを 実施。今後、課題を整理		—	—	—	—
10	J 区	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	労働条件や賃金 支払いは、労働 基準法や最低賃 金法で守られる べき
11	K 市	調査・研究中 導入市の情報や市 内事業者との意見交換会により情 報収集中		—	—	—	—

自治体独自政策アンケート調査結果 ③ 公契約条例

その2

NO	自治体名	制定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
12	L 市	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	必要性を 感じない
13	M 市	調査・研究中 具体記述は なし	—	—	—	—	—
14	N 市	済 2012 年	議会要望 団体要望	庁内検討会での調査・研究 → 庁内推進委員会設置 → パブコメ → 条例案作成	議案段階であり (微調整の範囲)	議会(決定)	—
15	O 市	現段階で制定 予定なし	—	労使委員を含む「O 市公契 約に関する調査研究委員 会」での研究調査をおこな った	—	—	適正価格受注を 促す入札制度改 善に取り組む方 針としたため
16	P 市	済 2012 年	首長の意向 市長選挙公約 (2010 年)	検討会(副市長、部長)+ 検討部会(課長職) → 事業 者アンケート審査委員会 → パブコメ → 条例案	素案段階で 見直しあり	首長(アジェンダ)	入札改革を進め ていると共に適 正な契約を執行 している
17	Q 市	現段階で制定 予定なし	—	—	—	—	現行法令等に則 り適正な契約を 執行しており、 制定予定なし
18	R 市	調査・研究中 都内条例制定市へ のヒヤリング実施(H27 年度)。業者 への影響、効果・必要性を研究して いく		—	—	—	—

自治体独自政策アンケート調査結果 ④ 学校選択制

その1

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
1	A 区	中のみ実施済 2003 年	その他 区立中への 進学率 40%代 公教育復権	中学校教育検討会設置・ 報告→教育委員会試案→ 試案議会報告→試案住民 説明→教委素案決定→区 議会素案報告→住民説明 →議会報告	素案段階であ り住民説明会 の意見・要望を 基に素案を修 正	国(アジェンダ)	—
2	B 区	実施しない	—	—	—	—	小中 9 年間を一体と 取組む「B 9 年教育」 や地域運営学校を推 進
3	C 区	実施していた が取りやめた 2015 年 4 月 入学最後	—	実施取りやめについて C 区学校希望制度 検討会報告を受け、3 年間の経過措置の後 に廃止		—	—
4	D 区	実施 2002 年 見直し(小縮 小) 2018 年～	その他 区民要望、国、他自 治体の動向	検討委員会設置(教委)→ 懇談会での検討(学識、 区議、PTA、町会、学校代 表)→導入決定	実施後の見直 し(小縮小) 見 直し検討会、保 護者アンケート を受け	その他 区民要望、国、他自 治体の動向を踏ま え導入	—
5	E 区	実施済 2000 年 小 2003 年 中	首長の意向 教育長への学校が 選べない疑問	学務課での検討→教育委 員会の決定→議会説明→ 実施	素案、議案とも なし	首長(アジェンダ) 教育(立案、決定) 学校長(決定)	—
6	F 区	実施済 2003 年 (小中) 2011 年見直し	その他 文科省通知を受け 導入自治体が増加	担当課での調査・研究→ 検討会設置(教育長、 PTA、校長、課長級)→教 委決定→広報→実施	素案、議案とも なし その後小の範 囲縮小 (校長、住民の 声を受け)	近隣自治体(アジェ ンダ)	—
7	G 区	実施済 2005 年 (中のみ)	その他	検討委員会及び懇談会の 答申→教委決定→ 学校説明→保護者周知	素案、議案とも なし	教育長(アジェンダ) 教育長、学校長(立 案) 首長、教育長、議 会、学校長(決定)	—
8	H 区	実施済 見直し 2013 年 小 範囲縮小	—	—	見直しについて は 検討委員会の 検証を受け	—	—

自治体独自政策アンケート調査結果 ④ 学校選択制

その2

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
9	I 区	実施しない	—	—	—	—	地域の子どもは地域で育て守る視点から指定校制度を採用している
10	J 区	現段階で実施する予定なし	—	—	—	—	学校再編を優先実施しているため
11	K 市	現段階で実施する予定なし	—	—	—	—	必要性を感じない
12	L 市	現段階で実施する予定なし	—	—	—	—	その他
13	M 市	実施済 (小中) 2001 年	教育長の意向	教育委員会内に「選べる学校制度実施検討委員会」設置 →説明会	素案・議案ともなし	教育長(アジェンダ)	—
14	N 市	現段階で実施する予定なし	—	—	—	—	必要性を感じない
15	O 市	実施済 (小中) 2004 年	保護者要望 住民要望	O 市立学校適正配置等審議会諮問→答申→広報、保護者宛通知、校長会説明→実施	素案・議案ともなし	その他 H8 臨調答申等を受け教育委員会として導入検討	—
16	P 市	実施していたが取りやめた →2013 年	—	—	—	—	制度廃止の理由 → その他
17	Q 市	現段階で実施する予定なし	—	—	—	—	必要性を感じない
18	R 市	現段階で実施する予定なし	—	—	—	—	過去検討したが、児童生徒数増を鑑み実施せず

自治体独自政策アンケート調査結果 ⑤ 家庭ごみ収集有料化

その1

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
1	A 区	調査・研究中 他自治体の情報収集し、処理手数料 有料化に向け検討の予定		—	—	—	—
2	B 区	調査・研究中 審議会答申で有料化 の検討課題が提示。23 区全体動向 を注視し課題整理に努める		—	—	—	—
3	C 区	現段階で 実施する 予定なし	—	—	—	—	一般廃棄物処理基本 計画に基づき有料化 に頼らない方法で減 量中
4	D 区	現段階で 実施する 予定なし	—	—	—	—	不法投棄等、隣接区 への影響を考慮し慎 重な議論が必要
5	E 区	現段階で 実施する 予定なし	—	—	—	—	その他
6	F 区	現段階で実施する予定なし 減量施策を全て実施してなお、減量困難な場合に効果的かどうか 判断 近隣区の動向等に十分留意し、引き続き調査・検討をすすめる			—	—	その他
7	G 区	調査・研究中 審議会答申で「有料化の時期に来ているが、導入前 にやるべきことがある」と9つの提言を得る。現時点では、有料化前 にやるべきことを費用対効果を踏まえ取組む			—	—	—
8	H 区	調査・研究中 都内市部の 状況調査中	—	—	—	—	—
9	I 区	調査・研究中 審議会で更なるごみ減量化のための 具体化について答申あり		—	—	—	—
10	J 区	調査・研究中 H28 年 4 月策定の「新しい J をつくる 10 年計画」 の中で「ごみ減量への動機づけや費用負担の公平性を図るため、 様々な環境を整えた上で家庭ごみの費用負担の導入に取組む」と している。			—	—	—
11	K 市	調査・研究中	—	—	—	—	—

自治体独自政策アンケート調査結果 ⑤ 家庭ごみ収集有料化

その2

NO	自治体名	制 定	制定切掛け	手続き	修正等	影響を与えた者	制定しない理由
12	L 市	実施準備中 2017 年を 目途	首長の意向	審議会答申を受け素案作成→市民意見交換会→パブコメ→原案作成	素案段階で あり	首長(決定)	—
13	M 市	実施済 2000 年	首長の意向 その他、最終処分 場のひっ迫	担当課調査→審議会答申→ごみ減量対策本部設置→説明会実施→条例案作成	素案、議案とも なし	首長(アジェンダ) 環境団体等(立案) 住民(決定)	—
14	N 市	実施済 2013 年	首長の意向	審議会諮問→答申「有料 化の早期実施を」→施政 方針で準備表明→基本方 針策定→条例改正	素案、議案とも なし	近隣自治体(アジェ ンダ) 都市長会(アジェ ンダ) 首長(立案、決定)	—
15	O 市	実施済 2004 年	首長の意向 2001 年 都市長会提言	所管課調査→審議会答申 →庁内政策決定→町会説 明会→条例案検討→条例 案上程	素案段階で あり 商工会議所要 望で少量事業 系ごみを追加	首長(アジェンダ) 近隣自治体(立案) 議会、町会、商店 会、住民(立案)	—
16	P 市	実施済 2008 年	その他 2001 年 都市長会提言	審議会諮問・答申→基本 方針策定→条例案廃案 (05)→新プラン策定(06) →基本方針改訂→条例化	議案段階で あり 指定袋の種類 の修正	その他 10 年以上前のこと で分からない	—
17	Q 市	実施済 2004 年	首長の意向 行革大綱 都市長会提言	審議会諮問・答申→担当 課調査 →説明会→条例改正	素案、議案とも なし	住民(決定)	—
18	R 市	実施済 2010 年	その他 中間処理 施設搬入減と 最終処分場延命	焼却場廃止と他への移行 →推進本部設置→審議会 答申→市民の声を聴く会 →市民4団体緊急声明→ 議会へ実施方針→パブコ メ→改正案	議案段階で見 直しあり	首長(アジェンダ) 議会、近隣自治体 (立案) 住民、町会・商店会 (決定)	—