

**博士論文審査結果報告**  
**Report on Ph.D. / Doctoral Dissertation Defense**  
National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)  
Professor Jun Iio

審査委員会を代表し、以下のとおり審査結果を報告します。

On behalf of the Doctoral Thesis Review Committee, I would like to report the result of the Doctoral Dissertation Defense as follows.

学位申請者氏名 Ph.D. Candidate	両角 穰 Minoru MOROZUMI		
学籍番号 ID Number	DOC12025		
プログラム名 Program	政策プロフェッショナルプログラム Policy Professionals Program		
審査委員会 Doctoral Thesis Review Committee	主査 Main referee	飯尾 潤 Jun IIO	主指導教員 Main Advisor
	審査委員 Referee	増山 幹高 Mikitaka MASUYAMA	副指導教員 Sub Advisor
	審査委員 Referee	隅藏 康一 Koichi SUMIKURA	博士課程委員会委員長代理 Acting Chairperson of the Doctoral Programs Committee
	審査委員 Referee	伊藤 正次/ Masatsugu ITO 東京都立大学 教授 Tokyo Metropolitan Univ. Professor	外部審査委員 External Referee
論文タイトル Dissertation Title (タイトル和訳)※ Title in Japanese	地方分権改革下における自治体独自政策の意味 ー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ー		
学位名 Degree Title	博士 (政策研究) Doctor of Policy Studies		
論文提出日 Submission Date of the Draft Dissertation	2020年11月20日	論文審査会開催日 Date of the Doctoral Thesis Review Committee	2020年12月18日
論文発表会開催日 Date of the Defense	2020年12月18日	論文最終版提出日 Submission Date of the Final Dissertation	2021年1月22日
審査結果 Result	合格 Pass		

※ タイトルが英文の場合、文部科学省に報告するため、和訳を付してください

Please add a Japanese title that will be reported to MEXT.

## 1. 論文要旨 Thesis overview and summary of the presentation.

本論文は、1990年代から2000年代にかけての地方分権改革の実現によって増加が見込まれた、地方自治体が展開する独自の政策（国の政策に基づかない政策）に関して、東京都内の区市を取り上げ、どのような政策が展開しているのかを調べた研究である。全体像を確認したうえで、5つの分野を選び出し、条例などの制定の有無も含め、その分野に関して独自の政策を展開している自治体と、そうではない自治体を比較して検討を加えている。そして、取り上げた事例について首長と議会との相互関係など個別の政策決定過程を詳しく検討し、独自政策の実態に迫ろうとしている。先行研究の多くが、個別の事例研究にとどまっている状況からすれば、かなりの数の事例を比較研究した点に、大きな特徴がある。また、地方自治体における首長と議会との政治力学についての先行研究が、都道府県に集中している現状において、市町村レベルでの比較研究としての意義がある。

第1章では、まず地方自治に関する先行研究を概観し、とりわけ地方自治体内部における二元代表性の力学に関する最近の業績と、独自政策の展開に関する先行研究を検討している。その結果、独自政策のあり方を具体的に調査する必要があること、その決定に際して二元代表性の政治力学に注目し、これまでの研究をより掘り下げるのが有効であるとされる。また、東京都の市区は財政的に比較的恵まれているため、財政制約によって政策が展開しにくいという状況にないため、独自政策を決定する可能性が高いとして、東京都の自治体に焦点を当てることが示される。そのうえで、東京都内の49自治体における条例を包括的に調査して、独自政策としてどのようなものがあるのかを明らかにした。そして、それらのなかから政策としての性格が異なる5つの分野を抽出した。そして、各分野に関して、独自政策採否のバランスを考えて選定した18自治体の職員に対して、それぞれの独自政策に関する一般的なアンケート調査を行い、概要を把握した。そのうえで、本論文の以降の研究方法を提示し、論文の構成を説明している。

第2章から第6章までは、選定した5つの政策分野に関する事例分析である。まず、第2章では、介護支援に関わった高齢者に、換金可能な少額のポイントを付ける「介護支援ボランティア

制度」を取り上げている。既に東京都内の6割の自治体が導入しているが、この章で分析したのは、制度を最初に導入した稲城市と、初期に追随した八王子市である。独自政策とはいっても、国の制度と関連するために、導入にあたっては国との密接な協議があり、国の側でその意義を認めると、それを標準政策化し、そのことによって、他の自治体が追随するという現象があることが分かったが、独自政策のために他の自治体との差別化を図るという側面もあった。また、この分野では、首長が提案すれば、特段の反対がなく実現に向かうことも確認された。

第3章では、近年幅広く設置されながら、特に根拠法規もなく、個人情報保護などに懸念が示されることがある防犯カメラについて、その基準を定める「防犯カメラ設置・運用条例」を取り上げている。この分野の規制は、条例に限らず、さまざまな形態があるが、本省では、こうした条例を最初に制定した杉並区と、それから10年経って制定した日野市を対象にしている。その結果、最初に制定した杉並区は首長が強い意欲を持って、強力に推進する姿が見られたが、日野市の場合は首長は消極的であったが、周辺自治体の動きに触発された議会の後押しで条例が制定されるという対照的な事例を見ることができ、先行自治体と、後追い自治体とでは、政策過程が大きく異なることなど、同じ政策でも違いがありうるということが明らかになった。

第4章では、自治体が工事や業務を発注する際に、受注企業が労働者に支払う賃金の最低水準を指定することを定める「公契約条例」を扱っている。こうした政策は、労働組合などが主張する政策であり、支持基盤にそうした勢力を含まない首長には選好はないにもかかわらず、導入される例があることに着目した。そして、公共事業発注をめぐる事件をきっかけに導入を決めた足立区、区長選挙の対立構造が変わったことから首長が導入を主導した千代田区、検討しながら導入しなかった八王子市が分析されている。政治状況次第で、導入されたり、導入されなかったりする政策であるが、条例以外の手段で同じ目的を達成することもでき、多分に象徴的な意味が強い側面があることが認められる。

第5章では、公立小中学校に関して、区域によって一方的に通学すべき学校を教育委員会が指定するのではなく、保護者の意向を踏まえて通学すべき学校を決める「学校選択制」を取り上げている。そして、この制度を他に先駆けて導入した品川区、制度が広がっているのを見て導入し、

その後の見直し論議を経て継続している八王子市、いったん制度を導入したが、首長の交代によって制度としては廃止を選択した杉並区が取り上げられている。この制度は、首長から独立した教育委員会の権限に属するにもかかわらず、広い関心と呼ぶ政策であるため首長も積極的に関与し、議会でも盛んに取り上げられる傾向にある。そのため、政治問題化しやすく、首長が積極的に関与するとともに、議会との力関係によって、政策の行方が変わるという性格があった。

第6章では、ゴミの減量を目的として、自治体が家庭ゴミを収集する際に、有料の指定袋へ入れることを求めるなどする「家庭ゴミ収集有料化」を取り上げている。対象自治体として、有料化していない23区を除き、初期の段階で有料化に踏み切った八王子市、かなり時間をかけて導入した府中市と東久留米市、難航のすえ最終段階での導入となった小平市を取り上げている。住民に負担を課す政策であるため不人気な政策であり、処理が難しいものの、ゴミ処分場の逼迫など政策的な必要性も高く、導入をめぐる政治問題化しやすい政策である。そのため、自治体における政治状況や、首長の政治的基盤や政治手法、議会における会派の状況などが、複雑に入り交じって、多様な政策過程が展開していることが分かった。その際に、首長・議会関係が、鍵を握っていることも明らかになった。

第7章は、これまでの事例研究を振り返って比較析して、見つかった点を整理して結論を導き、政策的含意を提示している。まず取り上げた事例を横断的に検討し、政策決定要因あるいはメカニズムとともに、独自政策の有する意味を考察している。

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多様であり、政策の違いや性格が政策決定過程を特徴づけることが示されている。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・議会関係で異なるものの、大筋において、首長・議会関係と両者の選好の強弱から説明されるとする。そして、その首長・議会関係は、首長の選挙における強さと、議会における会派の分散度によって規定される側面が強いことが明らかにされた。

次に独自政策の特質に関して、東京都内自治体の独自政策を「政策本来の効用」と「政策の政治的効用」から類型化し、類型ごとに政策決定過程が異なることが示され、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、「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」が重視されているとともに、独自政策とはいっても国の影響が大きい事例があることが示された。そのため、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帰結として理解できるとされる。

これらを総合し、地方分権改革を通して都市部自治体において二元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であることが結論とされた。

最後に、研究から導かれる政策的含意として、二元代表制が、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ために事後評価の徹底が提案されている。また、財政悪化などにより現行の融合的自治制度が限界を迎えた場合には、独自政策の意義が増すために、一部に分離的な仕組みが必要になるという点が示された。

## **2. 審査報告 Notes from the Doctoral Thesis Review Committee (including changes required to the thesis by the referees)**

2020年12月18日の論文発表会に引き続いて、飯尾潤・教授（主査）、増山幹高・教授（副査）、隅蔵康一・教授（博士課程委員会委員長代理）、伊藤正次・東京都立大学教授（外部審査委員）の4名からなる審査委員会が開催された。そこで出された意見のうち、主なものとして共通理解に達したのは、おおむね次の通りであった。

（1）地方分権改革の進展によって増加が予想されながら、研究に乏しい市町村の独自政策について、東京都内に限られるとはいえ、包括的な調査とともに、多数の事例研究によって、その実態を明らかにしたのは、貴重な成果である。

（2）これまで都道府県レベルの研究が中心であった二元代表制の政治力学について、多数の事例研究によって、そのメカニズムを明らかにし、先行研究が制度的にとらえていた両者の関係に、首長の選挙における強さと、議会における会派の分散度を考慮して、より現実的なモデルを提起

したのは、高く評価できる。

(3) いずれにせよ、完成度の高い個別の事例研究を多数にわたって実行したことは、学界における知見の蓄積への大きな貢献である。

(4) ただ、理論的説明において、基礎的な概念の定義が明確でなかったり、論理的関係が曖昧であったりする部分も見られるので、そうした部分を修正することが必要である。

(5) 結論がやや散漫な面もあるので、無理に理論化しようとはせず、むしろ事例研究の成果を中心に結論をまとめるべきである。

(6) 政策的含意に関しては、本論の中心的な論点とは無関係なものも含まれるので、より研究に即したものに絞り、論理的にもつながるように修正すべきである。

審査委員の投票の結果、中央値が5であったため、審査委員会としては、必要な修正についての判断を主査に一任することとして、合格とすることを確認した。

### **3. 最終提出論文確認結果 Confirmation by the Main Referee that changes have been done to the satisfaction of the referees**

審査委員会の指摘に基づいて本人が作成した修正稿について、審査委員会から一任された主査が確認し、所要の修正がなされているものと認め、合格とした。

### **4. 最終審査結果 Final recommendation**

審査委員会は、本論文が、市町村における独自政策を例としながら、二元代表性の動態や地方分権改革の影響などについて、数多くの事例研究によって、実証的な基盤を提供する優れた論文であり、本学の博士論文にふさわしい内容であると判断した。そこで、審査委員会として、両角穰氏に、博士（政策研究）の学位が授与されるべきであると結論する。