

情報公開条例の制定過程

- 27都道府県市比較による決定要因の探求 -

伊藤 修 一 郎

慶応義塾大学政策メディア研究科

要約

27の都道府県・政令市における情報公開条例の制定過程について、質的・量的分析手法を組み合わせて比較を行い、ほぼ同時期に検討が開始された条例の制定時期に17年もの開きが生じたのはなぜか、その差はどこで生じたのかについて検討した。この結果、ほとんどの自治体に共通する制定手順の中でも、特に初期の担当レベルの検討段階で差がついたことが明らかになった。そこで、この違いをもたらした要因は何だったのかについて比較検討したところ、1) 首長のリーダーシップ、2) 他の自治体の動向、3) 議会の勢力分布、4) 行政組織が持つ資源及びこれら要因の相互作用によることが明らかになった。

キーワード

情報公開条例、標準手続、リーダーシップ、政策波及、議会の勢力分布、組織資源

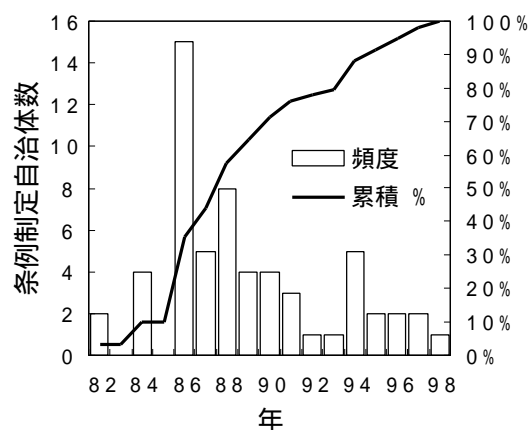
1. 情報公開条例の波及

情報公開条例は、わが国自治体の行政運営に政策転換をもたらした。従来、行政は「原則非公開」で運営され、担当者は選択的に情報提供すればよかった。それが、こ

の条例によって、行政情報は市民の共有財産であり「原則公開」されるべきことが確認された。この政策転換は、国による「上からの指導」によるものではなく、地方自治体が条例を生み出し順次制定したことによって実現した。都道府県及び政令市における本格的取り組みは、79年の神奈川県情報公開準備委員会や滋賀県情報公開準備研究班の設置により始まった。翌80年に埼玉等19団体が検討を開始又は表明し（自治省調査）、81年には43都道府県が（神奈川県調査）、82年には全都道府県が検討に着手した（全国知事会調査）。つまり、条例検討開始時期は、79年から82年の4年間、中でも80、81の2年間に集中している。

一方、条例の制定は、1982年の神奈川県及び埼玉県に始まり、84年に大阪府、長野県、川崎市、東京都が続いた（これを先行自治体と呼ぶ）。次いで86年には15団体が制定して、条例制定のピークを迎えた（早期制定自治体）。更に、87年に5団体、88年には8団体が制定して過半数を超え、自治体による条例制定の流れが決定的なものとなった。その後も条例を制定した自治体数は着実に増加し、98年の愛媛県による制定をもって全都道府県・政令市の条例制定が完了した（図1参照）。条例が最初に制定されてから最後の制定まで約17年を要したことになる。検討開始はほぼ横一線だったのに、条例制定時期に大きな差が生じたのはなぜか。この違いは条例制定過程のどこで生じ、どのような要因がこの違いをもたらしたのだろうか。こうした疑問が、本稿で検討すべき主たる関心である⁽¹⁾。

図1 各年の条例制定数と累計



2. 研究の枠組と手法

情報公開条例に見られるような、ある政策が地方自治体や州に順次採用され、全国的に広がる現象は、政策波及 (policy diffusion) と呼ばれ、米国政治学の研究対象のひとつになってきた。因子分析を用いて地方政府の先進性を測定し地域リーダーの存在を実証しようとしたウォーカー (Walker 1966) や、順位相関を用いて常にどの政策分野でもリーダーとなる地方政府があるわけではないことを示したグレイ (Gray 1973) がこの系譜の初期の著名な研究である。その後、政策分野の違いや中央政府の介入の有無によって政策波及の速度や広がりがどう変化するかといった点が主たる問題関心となった (Menzel and Feller 1977, Welch and Thompson 1980 等)。更に近年では、特定の政策の波及を取りあげ、地方政府がその政策の採用に踏み切るための要因を探る研究へと関心が移りつつある (Berry and Berry 1990, Skocpol et. al. 1993, Mintrom 1997)²⁾。

主たる関心は推移しつつも、一連の研究に共通するのは、政策の採用時期に注目する点である。自治体ごとの内容の差異をあえて問わず採用時期に関心を向けるのは、多数の自治体間の比較が可能な問題として扱うことによって、「問題がどう定義されたか」を理解し (Pavalko 1989:596)、どのような要因がその政策の採用を促すかを知るためである。

こうした研究に用いられる手法は、"variance studies" と呼ばれる統計的手法が中心である。しかし近年では、政策過程に着目して政策決定要因を探求する「過程研究 (process studies)」を並行して実施することの必要性が主張されている (Gray 1994)。この流れを汲んで、本稿でも量的、質的分析手法の両者を組み合わせて、情報公開条例の制定時期に影響を及ぼす要因を探る。分析の中心となるのは、条例制定過程の比較である。更に、比較を補強するため、統計分析を用いる。ただし、近年の政策波及研究で用いられる時系列的統計分析の利用は、紙幅の制約から別稿に譲り (伊藤 1999)、ここでは比較によって得られる印象を統計的に確認するための検定手法に限定する。

分析対象としたのは、行政刊行資料、新聞、二次資料、聞き取り調査³⁾からデータが収集できた27都道府県市である。自発的に制定経過を公開する自治体のみを調査対象に選んだ場合、制定時期が比較的早く、自己の功績を宣伝したい自治体に偏るという「標本選定上の偏り (self-selection bias)」が生ずる恐れがある。しかし、新聞記事、聞

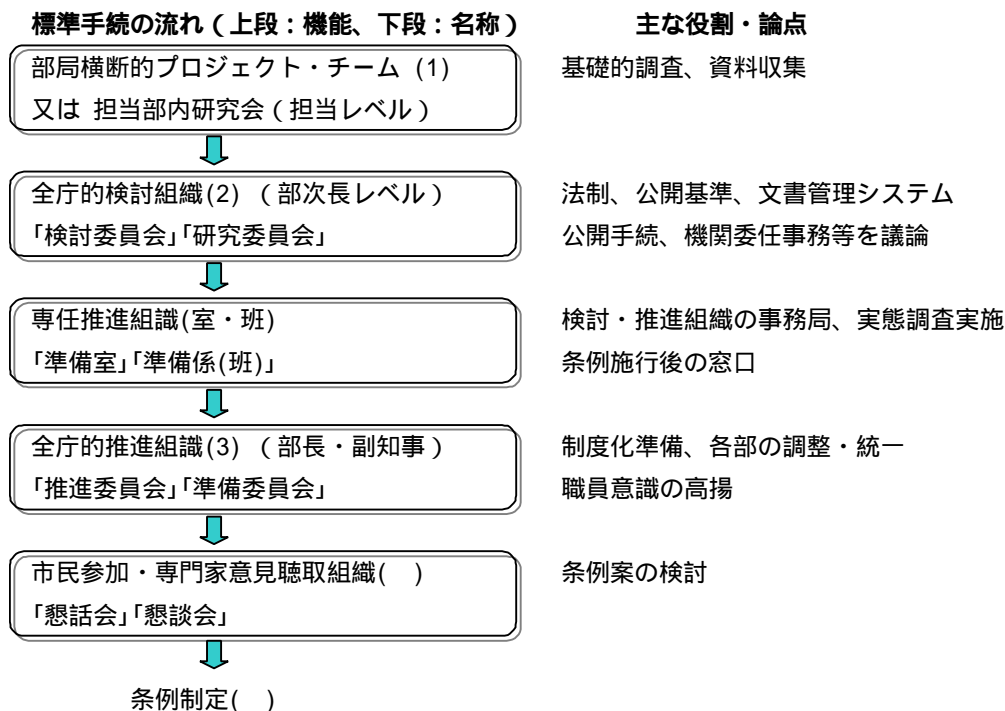
取調査等で補うことによって、結果としては、偏りのない標本選定になった⁽⁴⁾。以下では、まず条例の制定過程の特徴を明らかにし、条例制定時期の違いは制定過程のどこで生じたのかを特定する。次に、その違いを生み出した要因を、制定過程の比較によって解明する。

3. 条例制定過程

3.1 標準手順

条例制定過程に関する先行研究では、条例制定が意図されてから議会上程されるまでの条例案策定手続に共通性が見られることが指摘されてきた。通常、県レベルでは担当課が条例案を起草し、関係各課との調整、議会への根回し、法制担当部門の審査、担当部課長・首長の決裁、審議会への諮問という手順を経て、議会上程に至る（佐藤 1976：229）。この一連の手続の流れは「大枠としての共通性」（佐藤 1978：27）をもち、広く都道府県の条例制定過程一般に観察される「標準手続」とでも呼ぶべきものである。

図2 標準的な情報公開条例制定手続



情報公開条例の制定過程では、意思決定がなされた後の過程にとどまらず、条例を制定するかどうかの検討段階から、ほとんどの自治体に共通する手順が観察される。図2はこの手続の共通部分を図示したものであり、表1は調査対象自治体のそれぞれが経た手続の流れを一覧表にしたものである。図2の数字・記号・文字と表1の数字等とは、それぞれ対応関係にある。本節では、図2によって標準的な手続の流れを概説し、次いで、その標準手続が表1に示された個々の自治体の制定経過に共有されていることを論じていく。

まず、制定過程の第1段階として、担当者レベルの部内研究会又はプロジェクトチーム（図2中の記号（1））が設置される。この段階の研究会・チームが担う機能は、情報公開とは何か、どんな論点があり、国や他の自治体はどんな議論をしているのかといった基礎的調査や資料収集が中心である。この調査によって、影響が全庁的に及ぶこと、制度導入に相当の準備が必要であること等が明らかになると、課長から部長級の職員による全庁的検討組織（2）が整えられる。これは「検討委員会」「研究委員会」等と呼ばれ、法制度、公開の手続や基準、文書管理システム等について具体的な議論を行う。

この体制のもとで制度化に向けた議論が熟すと、全庁的推進体制（3）が整備される。並行して、学識経験者や県民・市民代表からなる懇話会（ ）が組織される。この2つの組織の先後関係は自治体によって異なるが、多くはほぼ同時期に設置され、並行して運営されると考えてよい。まず、全庁的推進体制（3）とは、「推進委員会」や「準備委員会」と呼ばれる組織であるが、全庁的検討組織（2）より更に高い階層の職員が参加し、副知事ないし総務部長レベルの職員を長とする庁内組織である⁽⁵⁾。この組織の役割は、懇話会の設置を準備し、その設置後は懇話会の審議を踏まえて、制度化に向けた各部の調整、意思統一、職員意識の高揚を行うことである。一方、「懇話会」又は「懇談会」（ ）とは、行政側が用意した骨子案を叩き台に議論し、条例案に広く各界の意見を反映させるための審議会である。ここで条例化に向けた審議が行われ、県民・市民の意見を聞く公聴会や県民集会（「公」）を含めて、市民参加による条例案策定という形式が整えられる。

以上のような各段階を経て、懇話会から首長への提言が出され、おおむね提言に沿った条例案が推進委員会等の手でまとめられ、議会に上程されて、条例が制定される（ ）。なお、上述した組織は条例制定に向けた臨時的組織だが、条例施行後に情報公開の直接の窓口となる室・課への移行を想定して設置される、より恒常的な組織

もある。情報公開「準備室」「準備班・係」(室・班)と呼ばれるもので、27団体中少なくとも15団体が制定過程のいずれかの時点で設置している。この室・班は条例制定後をにらんだ組織であるとともに、初期段階から設置されれば、検討委員会等の事務局としての機能を果たす。

それでは、この標準的な手続の流れが各自治体にどのように共有されたかを表1で追ってみよう。まず、80年頃の初期の取り組みの大半は、(1)の研究会・チームだったことがわかる。こうした初期段階の組織を省略して、比較的高い階層の組織から出発した自治体は、埼玉県、川崎市等の5団体にとどまる⁽⁶⁾。つまり、調査対象となった自治体のほぼすべてで担当レベルの研究会から検討が始まったわけである。更に、(2)の検討組織は石川県と高知県を除くすべての自治体で、(3)の推進体制は調査対象団体の約3分の2に当たる17団体で設置が確認され、懇話会に至ってはすべての自治体で例外なく設置された。

以上のことから、調査対象となった自治体が、ほぼ共通の手順を踏んで情報公開条例を制定したといえる。もちろん、図2に示したような(1) (2) (3) () という標準的な流れを経て条例制定に至った自治体ばかりではない。いずれかの段階を省略した自治体もあれば、同じ検討段階を繰り返した自治体もあり、2つの区分にまたがる組織を置いた自治体もある。しかし、全体としてみると、プロジェクトチーム、全庁的検討組織、全庁的推進組織、懇話会といった各自治体に共通の要素が存在し、これらの要素の大部分を取り込んで、個々の自治体の条例制定過程が構成されていることが確認されたと思う。

3.2 手続共通化の原因と実質的差異

ここまで、制定手続に共通性が見られることを確認した。なぜこのような共通の手順が取り入れられたのだろうか。後続の自治体は、先行自治体が制定した条例を手直しして議会に送るだけでよさそうなものだが、迂遠とも思われる手順まで踏襲しているのはなぜだろうか。本節では、こうした疑問を検討する。そして、この外形的に共通の手続はその内容や意味においても各自治体に共通であったのかについて、より詳細に検討する。

第1に、80年前後にどの自治体も(1)の研究会・チームを設置したことについてである。70年代後半の相次ぐ政治スキャンダルを契機に情報公開を求める市民運動が組

織され、全国紙のキャンペーンが行われた。こうした活動を通して、情報公開という政策理念が短期間に波及し、これを受けて自治体が一斉に検討を開始した。とにかくどこも研究組織を置いたのは、情報公開ブームとでもいうべき強い力が働いたからだと考えられる。

ただし、研究組織を設置したといっても、自治体によってその姿勢は異なる。80年の自治体調査で条例制定を表明したのは神奈川、埼玉、滋賀の3県だけである。また、84年の同調査では制定済自治体等を除いた全都道府県が検討中と答えたものの、制度化の意思を示したのは27、制度導入の予定時期を明示したのは15団体しかなく⁽⁷⁾、これ以外はとりあえず研究組織を置いて様子を見ようという意図が見える。この点は、先行自治体と後続自治体を対比すると明確になる。神奈川県では79年に2年間の予定で研究組織⁽⁸⁾がスタートしたが、1年で検討を切り上げて「中間報告」をまとめ、その提言によって副知事が率いる推進体制へと移行した（神奈川県情報公開準備委員会1980）。初期の研究組織も条例制定に向けて機能していることがわかる。これに対して、条例制定が94年になった石川県では、課長補佐クラスの研究会が10年以上にわたって続けられたが、毎年人事異動によってメンバーが入れ替ると、最初から検討のやり直しが繰り返されたという⁽⁹⁾。

第2に、担当レベルの研究会から全庁的検討組織を経て全庁的推進体制に発展させていくという段階的な手順についてである。これがほとんどの自治体に取り入れられたのは、新制度に懐疑的な職員を抑えてその導入を果たし、それを円滑に運営していくために有用だと考えられたからである。情報公開制度は、行政情報の「選択的提供」から「原則公開」へ、職員の仕事の姿勢を180度転換するよう迫るものであり、この未知の制度に対しては、職員に戸惑いと抵抗があった。このことは先行自治体の調査から裏付けられる。まず、川崎市職員を対象に行われた調査では、回答者の63.6%が情報公開は「理念的には賛成だがデメリットが大きすぎる」又は「特に必要とは思わない」と答えた。（1980年。N=684。一橋大学堀部ゼミナール1981）。また、東京都職員意識調査（1983年。N=2024）では、そもそも制度についてほとんど知らないと答えた職員が44.2%にのぼる⁽¹⁰⁾。いずれの調査も、行政職員の情報公開に対する抵抗感や無理解を浮き彫りにしている。

こうした抵抗感は、後続の自治体にとっても変わらない。広島県内の行政庁に勤務する職員を対象とした調査（1982年。N=147）では、情報公開を望ましいものと評価する回答が58.5%と過半数を超えるが、自由意見を書かせると「制度化への疑問がほと

んどを占める」(中川 1984)。更に、膨大な文書量からくる実現の困難さも制度の導入をためらわせた。表1からは、ほとんどの自治体で文書量の把握すらできておらず、条例制定までに少なくとも1回は文書調査(文)を行っていることが読み取れる。もちろん、後続自治体では、新制度が先行自治体に導入され社会に定着するにつれて、職員の理解も深まっていった可能性はある。しかし、先行自治体で訴訟が頻発し、時に自治体の主張が覆される判決が出ることに後続自治体は警戒感を持った。何より、国が行わないのに自治体レベルで実施する必要があるのかという懐疑論も強かった。こうしたことから、むしろ後続自治体にとって、庁内理解を促進する体制整備の必要性は一層高かったといえる。

第3に、全自治体に設置された懇話会()についてである。設置から提言とりまとめまでの平均所要期間は10ヶ月(N=27)で、検討期間は長いとはいえない。しかし、開催回数は全体会が平均7回、小委員会を含めた回数は11回である(N=15(開催回数公表団体のみ))。単に権威づけだけの審議会であれば、これだけの回数を開く必要はない。

先行自治体にとっては、類似した制度が国内にない状況下で新制度を模索していくために、学識者等の意見を聞きながら手探りで検討する必要があった(埼玉県 1993:2)。例えば、神奈川県懇話会では参加者の利害が鋭く対立し、条例の公開度を左右する論点について実質的な議論が闘わされたという。この懇話会には、審議のたたき台となる県「報告書(81年8月)」を不満とする市民運動や学識者に加えて、企業秘密をいかに守るかに腐心する経済界の代表者が参加し、審議結果が全国の自治体や国に影響を与えることを意識した討論が行われた(内藤 1986:上84、下6)。神奈川県と同時期に懇話会の審議を行った自治体も同様の状況にあった(埼玉県 1993)。一方、後続自治体にとっては、先行自治体による検討が深まるのに伴い議論すべき論点が減少し、先行自治体で行われたような集中的な審議が不要となった。懇話会の開催回数と条例制定時期との関係を調べると、条例制定時期が遅いほど開催回数が減少する傾向にあることが確認される⁽¹¹⁾。

第4に、以上の制定手順のほかにも、世論調査(世)、公聴会・県民のつどい(公)等の啓発活動が共有されていることが表1から読み取れる。情報公開制度ができて、利用されなければ成功とは言えない。半数以上の人々が「情報公開」という言葉すら知らない状況では、自治体主導の啓発が必要だった。特に先行自治体にとっては、シンポジウムや懇話会、県民参加等による世論醸成は、条例制定戦略上の必要から生じた

手順だった⁽¹²⁾。ただ、庁内の検討委員会等で概要を固めてから初めて市民との接点を持った自治体は、密室での策定作業との批判を受けることにもなった（埼玉県1993:8）。

以上、共通化された手続の大部分には、確かに各自治体が共有するだけの必要性があったことが確認された。しかし同時に、共有はされたが、先行自治体と後続自治体との間でその意味が異なるものがあることも判明した。意味が異なるとは、初期の研究会が後続自治体ではルーティン化され様子見に用いられたことや懇話会の審議の実質性が減少したことを指す。後続自治体が先行自治体の用いた手続を踏襲しようとするのは、他者の成功に学び、条例制定過程の予測可能性を高め、条例制定という目的地にたどりつく可能性を高める意図で行われるものである。しかし、安易に標準手続に乗せることが条例制定への近道というわけではなさそうである。個々の自治体のもつ条件によっては、標準手続が変質し、目的地から遠ざかる可能性もあることを本節の分析は示している。

3.3 標準手続と制定時期の違い

それでは、制定手続の共通性と内実の差が条例制定時期にどう関連するのかを検討しよう。表1で明らかのように、情報公開制度の検討は横一線に開始されたが、条例制定時期は大きく異なる。検討開始が同時期である以上、制定時期の違いは検討段階のどこかで生じたはずである。そこで、本節では表1をもとに、この違いが生じた段階を特定する。

まず、担当レベルの研究会（1）及び部課長級による全庁検討組織（2）を検討しよう。表1を見ると、先行自治体（表上方に位置する）では（1）から（2）への移行が81、82年といった早い時期に行われているのに対して、後続自治体（表下方）では（2）が現れる時期が遅くなり（1）の期間が長く続いている。これをより体系的に比較したものが表2である。条例の制定時期に関して自治体を早期（82-86年）、中期（87-89年）、後期（90年以降）の3集団に分け、それぞれについて、（1）及び（2）の段階での検討期間の平均を算出した。（2）については、早期集団が24ヶ月と若干短めだが、他の集団との間に有意な差はない⁽¹³⁾。一方、（1）では、早期制定集団が11ヶ月なのに対して、中期30ヶ月、後期79ヶ月と大きな差が生じている。これは統計的にも有意な差である⁽¹⁴⁾。すなわち、（2）段階では差がつかないが、（1）段階では

大きな差がついており、この差が条例制定時期に反映されているといえる。初期の担当レベルでの調査研究を早めにまとめあげて高い階層の全庁的検討組織に移行できた自治体は、早い時期に条例を制定しているのに対して、担当レベルでの研究が長引けば長引くほど条例制定が遅くなるわけである。

このほかに差が生じる段階はないだろうか。まず、トップマネジメントに率いられた全庁推進体制(3)を敷いた17団体のうち16団体は、それから3年以内に条例を制定している。つまり、この段階では制定時期に違いは生まれていない。次に、(3)と同時かやや遅れて設置されるのが懇話会()である。この懇話会設置からおおむね2年以内には条例が成立しており、懇話会の段階でも大きな差は生じていない⁽¹⁵⁾。このことは、条例制定時期と懇話会開催期間の相関が極めて低いことでも裏付けられる⁽¹⁶⁾。そもそも、懇話会は庁内の検討にメドが立った後に行政側が組織するもので、条例制定の契機になったり、制定準備の速度を早めたりする性格のものではないのである。次いで、この懇話会の提言をもとに行政が作成した条例案が議会に提出されれば、情報公開条例はその会期中に成立すると考えてよい。唯一の例外は沖縄である。90年9月議会に西銘保守県政が条例案を提出したが、革新系野党4党(社公共及び社会大衆)が対案を提出し審議未了となったまま両案とも廃案となった。最終的には、同年11月の選挙で当選した大田知事(革新)が91年9月議会に新条例案を提出し、継続審議の後、同年12月議会で可決された。

以上をまとめると、全庁的検討組織(2)、全庁的推進体制(3)、懇話会()及び議会審議では条例制定時期に差がつかず、差がつくのは担当レベルの検討段階(1)ということになる。このことは、前節で明らかにした、制定手続の共通性と差異にも対応する。情報公開ブームに乗って、どの自治体もともかく担当レベルの検討組織を設置したが、取り組み姿勢は異なっていた。この違いが、(1)段階の検討期間の違いとなって現れ、制定時期の違いに反映された。早期に条例を制定した自治体は、初期の検討段階を手早く切り上げて、高い組織階層からなる全庁体制へ持ち込んだが、制定が遅れた自治体では初期段階の検討がルーティン化され、容易に次の段階へは進まなかった。それでは(1)から(2)の段階へ移行する時点が条例制定へ向けた画期だとすると、この移行が早期に行われた事例とそうでない例との違いはどこからくるのだろうか。次章でその要因を検討する。

4. 違いを生む要因

自治体による情報公開条例の検討は、政策理念の広がりに対応して始まったものであることを3.2節で述べた。一般に政策理念が政策転換に結実するためには、次の条件が成り立つことが必要だといわれる。その条件とは、1) 理念と政治的リーダーの利益との一致、2) リーダーシップとそれを保障する制度の存在、3) 利益集団による反対が困難な状況の3点である (Derthick and Quirk 1985:245)。これを情報公開条例のケースについてみると、まず、首長のリーダーシップの制度的保障は強く、現実にも強い影響力が発揮されている (地方自治研究資料センター 1979:153-154、村松 1986:256-259、小林・新川・佐々木・桑原 1987)。また、相次ぐスキャンダルやマス・メディアのキャンペーンによって理念としての情報公開は強い規範性をもち、首長が導入を決断すれば正面きって反対する勢力はなく、導入に慎重なはずの経済界でさえ条件闘争を行ったにすぎない (内藤 1986:上98-99)。従って、一般的には条件2及び3が成立していたということができる。

問題は条件1の情報公開がリーダーの利益に合致したかどうかである。一般に、新たな政策の採用は有権者へアピールする好材料だが、有権者の関心が低ければ、あえて情報公開を行って批判を受けるリスクを冒す必要はないと考えるだろう。これを裏付けるものとして、市レベルだが、約8割の首長が情報公開の意義は認めるが住民の関心が薄い段階では制度化する意思がないと答えている調査がある⁽¹⁷⁾。そして、住民の関心が高くないことは3.2節で見たとおりである。このような状況のもとで、あえて首長が情報公開条例の制定を望むには特別の選好または条件が必要である。まず、そうした選好又は条件について考察し (4.1節)、次にそうした選好の発現について、リーダーシップと選挙 (4.2節) 及び政策波及 (4.3節) の観点から検討する。これらの観点は、第2章で概説した政策波及研究から導かれた仮説に対応している。ひとつは、首長の交代が多い方が新たな政策が実現されやすいというものである。新しい政権は独自性を出すために新たな政策理念を求めるからだという。もうひとつは、自治体の政策決定は他の自治体の動向に左右されるというものである (Gray 1973, Gray 1994, Walker 1966)。

以上に加えて、首長の条例制定の意図を実現する条件又は制約条件としての議会 (4.4節) 及び行政組織の資源 (4.5節) について検討する。これらも政策波及研究の仮説に対応する。前者と関連するのは、政党勢力が拮抗している方が新たな政策が採

用されやすいというものである。日本で言えば、多党化して多様な社会的諸利益が議会に反映される方が、新たな政策理念が政策決定過程に浸透しやすいということになるだろう。後者と関連するのは、豊かな地域ほど新たな政策理念に寛容でかつ政策資源が豊富であるために、新たな政策を採用しやすいというものである。日本では首長の意思を現実のものとする過程には、その首長を補佐する行政組織が大きく関与する。特に情報公開を円滑に実施するためには、体系的な文書管理が必要条件である。つまり行政運営の効率性や不時の開示請求への対応を可能にする資源があるかどうか問われることになる。以上、本章では首長を中心に分析をすすめ、首長との関連で他の要因がどう作用したかを順次検討していく。

4.1 首長の選好

情報公開条例の制定が自己の利益になると考えた首長には2タイプある。ひとつは、議会が保守系の多数野党に占められている状況のもとで、住民直結によって自己の政治的立場を強めようとしていた革新首長（又は相乗りだが多数党が積極的に支持しているわけではない首長）である⁽¹⁸⁾。先行自治体のうち神奈川県、埼玉県、川崎市や滋賀県などの首長がこれに該当する。彼らは従来から市民参加を推進してきており、参加のルートをもうひとつ増やすものとして情報公開を歓迎した。神奈川県県民部や滋賀県のプロジェクトチームによる初期の研究では、知事の強い意向のもとに、県民参加システムを拡充する方策のひとつとして検討された（神奈川県県民部 1978）。また、条例制定過程で懇話会、公聴会、世論調査、シンポジウム等の参加の手法が多用されたのもこの文脈による。

条例制定を選好する首長のもうひとつのタイプは、情報公開を効率的な文書管理を導入する機会ととらえ、この制度の導入を機に自己の指示が職員に確実に執行されるよう改革を行おうと考えた首長である。滋賀県及び富山県の知事はいずれも中央省庁の官僚出身であるが、情報公開制度の導入にあたっては特に文書管理の意義を強調し、徹底した文書の整理を行うよう指示した⁽¹⁹⁾。両県とも文書管理の改善を情報公開条例の制定と並ぶ柱に位置付け、文書の整理と管理保存システムの整備を徹底して行った。しかも、条例制定準備中に公文書館・センターの建設を進め、条例制定とほぼ同時期に開館させている。

以上の2類型からは、革新系の首長が情報公開条例を選好する傾向にあるが、保守系

の首長にも条例制定を好む理由があることがわかる。そこで首長の保革の別と条例制定時期の関係をより体系的に検討しよう。表3 - 1は、条例制定時及び検討段階が(2)に上がった時期の首長の推薦政党を、直前の首長選挙時のデータをもとに、1) 保守(及び中道)、2) 革新(及び中道)、3) その他(保革相乗り及び推薦なし)に区分したものである。「観測度数」とは実際に観測された各区分の首長の数であり、「期待度数」は82年から97年までの首長全体の保革の分布が反映されたら幾つになるはずかを示している。この観測度数と期待度数を見比べると、条例制定時の首長については両度数に差がない - つまり、全体の保革の分布が反映されているにすぎない - が、(2)段階の首長は「革新」の観測度数が期待度数を上回り、逆に「相乗等」が少ないことが分かる⁽²⁰⁾。検討段階が(2)に上がった時点を見るのは、この時点が条例制定にとって最も重要な段階だという、3.3節で得た理解に拠っている。そしてこの時点に革新系首長が期待度数より多く観察されることは、彼らが情報公開条例制定を愛好し促進する傾向があることを示している。

4.2 リーダーシップと選挙

それでは、条例制定を意図する首長がどのようにリーダーシップを発揮し、条例制定時期に影響を及ぼすかをみよう。ここでは、リーダーシップを組織が進むべき方向又はビジョンを示すことだと定義し(Selznick 1957:62-63, Behn 1991:18-19)、議会答弁又は記者発表で首長が態度表明をしたかどうかを手がかりとする。まず、内部での検討開始直後ないし1年以内に首長が「検討」又は更に踏み込んで「制度化」や「条例化」を表明したことが確認された自治体は、神奈川県、埼玉県、大阪府、川崎市、東京都、栃木県、富山県、沖縄県である。この8団体のうち富山、栃木、沖縄を除く5団体が、表明とほぼ同時期に全庁検討組織を組織し、3年以内に条例を制定した。これらの自治体は、84年以前に条例を制定した先行6団体のうちの5つである。また、富山は表明から2年後に検討段階を上げ、表明の5年後に制定、栃木は1年後に全庁組織を置き、表明の6年後に制定した。先行自治体からはやや遅れるが、いずれも86年の制定であり、早期の制定集団に属している。つまり、首長の意図が早い段階で顕在化すれば、早期に制定されるということができる。

ところで、首長が態度表明をしたのは上記の自治体に限らない。資料から確認できた範囲では、大分県、静岡県、高知県、石川県、奈良県の知事が条例制定の見通しを

議会で答弁した。大分県を除く4団体の制定時期は、既に過半数が制定した89年以降である。いずれの意思表示も行政内部で検討が始まってから数年ないし10年近くが経過した後に行われた。従って、これは知事の意味表示というより、内部検討によって条例制定に目処が立ったことの報告と見るべきかもしれない。しかし、この5団体のいずれにおいても検討組織が(1)の段階から(2)又は(3)の段階へ - 石川県ではそのいずれも飛び越して懇話会()へ - 引き上げられるのに先立って知事の態度表示が行われているのがわかる。特に、静岡の場合、知事の交代に伴って意思表示がされた。つまり、後続自治体においても、首長のリーダーシップが検討段階の進展に関与しているということができる。ただし、リーダーシップの発揮の遅れは、条例制定時期の遅れにつながっている。

在任中の表示だけでなく、首長の意思は選挙時に表示される場合もある。また、首長の交代によって政策の優先順位が変化することも考えられる。そこでまず、首長の交代を検討しよう。調査対象では条例制定途中の首長交代が14例あり、残りの13団体に準備を開始した首長が在職中に制定した。首長交代があった14団体のうち、栃木県、名古屋市、大阪市、沖縄県、石川県は懇話会が既に設置された後に首長の交代があったもので、既定の路線を進めたにすぎない²¹⁾。京都府では自民党推薦知事から自社公民相乗りの知事へ交代し、その選挙の4ヶ月後に懇話会が設置された。しかし、知事交代前に(3)の組織が設置され条例素案も完成済みなので、これも既定の路線に乗ったうちに含まれる。

この6団体を除く8団体のうち、徳島県では準備着手1年後に自民推薦の知事から社公民推薦の知事に交代しているが、それから条例制定までに9年かかっている。同様に、広島県でも準備着手1年後に保守系から保守系への交代があったが、制定までに10年経過している。この2団体でも、首長の交代が条例制定に影響を及ぼしたとはいえない。

可能性があるのは、残りの6団体である。北海道は準備開始から1年後の83年4月に保守系知事から社会党推薦の横道孝弘へ交代している。選挙の前年に既に段階(2)の組織が設置されていたが、「道政の公開」は選挙公約であり²²⁾、翌年に懇話会が設置された。同様に、福岡県でも83年4月に保守中道知事から革新系の奥田八二への交代があり、かつ情報公開が選挙公約とされた。そして、この年に段階(2)の組織が、翌年には懇話会が設置され、86年に条例が制定された。静岡県では、86年6月に知事の交代があり(保守から保守へ)、新知事は同年10月に議会で制度化を表明し、段階

(2)の組織を設置した。選挙公約はないが、福島県では88年9月に知事の交代があり、翌年に段階(2)の組織と懇話会の設置がなされた。以上の4団体は、新知事第1期の任期中に条例を制定している。特に、静岡県と福島県の例では、知事の交代が長期化した検討局面を転換する契機となっている。加えて、滋賀でも情報公開を公約とした稲葉稔の知事就任(86年)を契機に制定準備が進み、翌年に条例が制定された。多少なりとも首長の交代が条例制定を促進したといえるのは、以上の5団体である。残りは奈良県であるが、91年に選出された新知事が条例制定を表明したのは1期目の最後の年であり、結局、条例が制定されたのは第2期目に入ってからである。従って上記5団体ほどには首長交代の影響は明確ではない。

制定途中の知事交代ではないが、情報公開を選挙公約に掲げ、当選後それを実施した例もある。79年には、神奈川県の大井一三(2期目)及び大阪府の岸昌(1期目)が選挙公約としている²³⁾。神奈川県では同年に、大阪府ではやや遅れて81年早々に段階(2)の組織が設置された。栃木県では82年11月の選挙に船田謙(3期目)が公文書館設置と情報公開を公約した。栃木では既に81年に(2)段階の組織が設置されていたが、選挙後、懇話会を設置し条例制定に目途をつけた²⁴⁾。また、対立候補が情報公開を公約したケースもある。調査対象ではないが、長野では80年の知事選挙で初当選した吉村午良の唯一の対立候補の水口米雄が情報公開を公約に掲げて選挙戦を戦った²⁵⁾。長野は先行6団体のひとつだが、情報公開が知事選挙の争点になったことが早期の条例制定の原因のひとつになったものと思われる。同様に、81年の千葉県知事選挙で初当選した沼田武の対立候補の一人、宮川きよしが情報公開条例の制定を公約した²⁶⁾。しかし、選挙後に設置されたのは(1)の研究会にとどまり、対立候補の公約が制定準備を促進したかどうかは不明である。

以上をまとめると、首長が交代した14例から、条例制定確定後の交代と見られる6例を除く8例のうち、条例制定に影響したと思われる首長の交代は5例であった。これに神奈川県、大阪府、長野県の例も加えると、首長の交代又は選挙での争点化が情報公開条例の制定を促進するという仮説が成り立ちそうである。また、先に検討した任期中の意思表示と選挙公約を併せると、早期制定11団体(86年制定まで)のうち、9団体の首長が何らかの形で早期に意思表示を行ったことが確認された。また、後続自治体についても、福島県、静岡県等の8団体で知事の交代又は意思表示があり、その直後に検討段階が引き上げられた。すなわち、首長のリーダーシップは、官僚組織の慣性乗り越え、延々と繰り返される担当レベルの検討にピリオドを打ち、条例制定を促

進する要因になるといえる。

4.3 他自治体の動向

自治体の政策決定にとって他自治体の動向は重要な参考資料である。他の自治体の経験を判断材料とすることにより、より優れた意思決定を行ったり、意思決定を省力化できるからである。ただし、先行自治体と後続自治体とでは意味合いが微妙に異なる。これは、3.2節で見た、(1)段階の研究組織の意味が先行自治体と後続自治体とで異なることに対応する。つまり、他自治体の進行状況は、先行自治体にとっては条例制定を愛好する首長の意思を補強するものであるのに対して、首長の態度があいまいなままの後続自治体にとっては、制定圧力として、首長のリーダーシップの不在を補うものとなる。

先行自治体間で相互に進捗状況を確認しながら準備を進める関係は、どこもまだ条例を制定していない時期に既に生まれている。滋賀県情報公開準備研究班は、組織された79年8月から報告書を取りまとめる80年3月までの約半年間に、神奈川県県民部情報公開担当と少なくとも4度の対面の情報交換を行い、京都府総務課及び埼玉県文書課を訪問して文書管理・保存を調査し、自治省大臣官房文書広報課に法制上の相談を行い、行政管理庁の訪問調査を受けるなど、活発な情報交換活動を行っている(滋賀県1980:52-56)。競争意識も強く、神奈川の担当者は筆者の聞き取り調査に答えて、埼玉と滋賀を意識していたと答え、埼玉の担当者は神奈川に猛烈なライバル意識を持っていたことを認める手記を残している。東京都知事の「他の自治体に遅れないよう進めていきたい」という制度化表明は、こうした関係を象徴する。81年3月の都議会で鈴木知事は消極的ながら検討することを答弁した²⁷⁾。この5日後に、大阪の岸知事が83年中に条例案をまとめる決意を議会で表明、10月になって鈴木知事は積極姿勢に転じた²⁸⁾。結局、両者とも84年に制定した。都知事の方角転換と集中的な取り組みは、ライバル視する大阪の動向が大きいのではないかと²⁹⁾。

こうした参照関係は、制定過程の早い段階に制度化された。38都道府県及び7政令市を集めた80年11月の神奈川県情報公開シンポジウムに続き、81年6月には神奈川、埼玉、滋賀、広島による「情報公開研究会議」が神奈川で開催され、条例の制定準備を進める上での問題点が議論された。同年11月には京都府、大阪府、長野、愛知を加え埼玉で第2回会議が開催され、82、83年にも参加団体数を増やして第4回まで開かれ

た³⁰。機関委任事務の取り扱いに関して、こうした自治体が共同で国との折衝を図るなど、ここには単に先陣を争うだけでなく、歩調をそろえて前進しようという姿勢が見られる。

一方、後続自治体にとって、制定済自治体数の増加は制定圧力として働く。議会質問の多くが、他の自治体の取り組みと比較するものである。例えば、都道府県では既に13団体が制定しているが、わが県の対応はどうなっているのかといった質問である。議会から指摘されるまでもなく、行政の担当者は取り組み状況調査を頻繁に行って他自治体の動向に注意を払っている。例えば、神奈川は80年11月からの約1年間だけで3回の全都道府県調査を実施している（神奈川県情報公開準備室 1981:69）。どこの自治体もこうした調査を行うため、全体では相当量の照会文書が飛び交い、こうした調査に答えるだけでも検討を開始していない自治体にとっては相当のプレッシャーになった³¹。そして、制定団体数が増えるに従って、取り残される（最後になりたくない）危機意識が高まったという。

以上のように、自治体の政策決定にとって他自治体の動向は、時に推進者の支援となり、自治体間の競争を引き起こし、時に慎重な態度を取る勢力に圧力をかけて行動に踏み出させる力となった。86年から88年にかけて条例制定ブームとでもいうべき状況が起こったことや国が制定しない以上自治体が制定する必要はないと主張する首長のもとでも結局は条例が制定された背景には、この要因が働いていたと考えられる。

4.4 首長と議会の影響力

以上、首長の情報公開に関する選好とその顕在化について検討したが、本節及び次節ではそうした首長の意図はどのような条件のもとで実現されやすいか（されにくい）について検討しよう。4.1節で首長が住民直結を図るケースを見たが、これに議会が反発すれば、議会は条例制定の抑制力として働く可能性がある。そこで、同じように首長が条例制定を指示した神奈川県と滋賀県の例を比較しよう。神奈川では、革新・中道政党が条例制定に積極的、自民党が慎重という態度を取っていた³²。この傾向を更に増幅するものとして、革新知事が功績を挙げることに對する反発も作用した。こうした態度は県民環境常任委員会の審議延長として現れたが、結局、反対に固執することが選挙にプラスにならないと判断し、自民党は態度を軟化させた（内藤 1986: 下24-27）。

神奈川と同時期に準備を始め、当時先行自治体のひとつと見られていた滋賀でも同様の葛藤があった。しかも、保守3会派を合せても過半数に満たなかった神奈川に対して、滋賀では自民党が単独で過半数を超える勢力を持っていたために一層深刻だった。武村知事は全国にさきがけて条例を制定することを望んでいたが、結局、神奈川に遅れること5年で制定された。これには議会の保守会派が抑止力として働いたと考えられる。「琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例（79年）」の制定を果たした知事に情報公開で再びポイントをあげられることに対する警戒感が自民党の中に強かったという。これは、武村知事が国政選挙に転進する見込みが強まった85年末頃から制定準備が加速し³³、副知事出身の稲葉知事へと交代したすぐ後の87年になって条例制定をみたことから裏付けられる。以上の2つの事例の比較からは、議会の保守勢力の強さの違いが、首長の指示を受けて同様に早期準備を始めた神奈川と滋賀の条例制定時期の違いをもたらしたことがわかる。

それでは、首長が条例制定を意図した場合に、保守系の議会が抑止力として働くという仮説について、より体系的に検討しよう。3.3節同様に、制定時期を早期（82 - 86年）、中期（87 - 89年）、後期（90年以降）の3期に分けて、議会での自民党の議席割合との関連を見たのが表4 - 1である³⁴。自民党が過半数を占める自治体で制定時期が遅い傾向にあることがわかる³⁵。更にこれを首長が早期の意思表示をしたかどうかで場合分けしたのが表4 - 2である。首長が早期の意思表示をしてかつ自民党が過半数割れしていれば、すべて早期に制定されている。これは、仮に自民党が反発したとしても首長に対する影響力は小さいからだと考えられる。これに対して自民党が過半数を制している場合、4例が早期制定、2例が遅い制定である。早期制定4例のうち、2例は保守系首長で議会と党派性が合致する。残り2例は革新系首長だが（埼玉、北海道）、議会自民党の方が途中から過半数を割る。つまり4例とも、議会の党派性が首長と一致したため首長に対抗する理由が薄かったか又は保守派の影響力が弱かったと解釈できる。制定が遅れた2例は、沖縄と滋賀である。沖縄については首長も保守であるため、遅れの理由は党派性以外に求めるべきであろう（次節参照）。結局、可能性は否定できないが、仮説を支持する例は滋賀だけということになる。

これとは逆に、議会が首長の行動を促す場合もあるはずである。条例制定の契機を尋ねたアンケート調査では、議会の質問が最も重要な契機のひとつに挙げられている（川崎市1993:446、中村・東川1987:201）。また、首長が制度化や検討を表明した場所の多くは議会である。いずれも議員の質問に答えて決意表明が行われた。更に、制

定が遅れた自治体では追跡質問が執拗に行われている。例えば、何年何月議会でわが党の代表質問に答えて知事は情報公開の重要性を認める答弁をした。しかるに、5年たった今も全く条例が制定される兆しはない。いったいどうなっているのかといった質問である⁶⁶⁾。このように、制定時期が遅れば繰り返し追跡質問が行われ、制定圧力が強まっていく。

こうした追求があるにもかかわらず、条例制定が実現しない例が調査団体中に見られるのは、多選首長の力が議会を陵駕しているために議会への応答性が低いことが考えられる。そして、一般質問での要求に対して露骨に反発するなど、多選首長の議会に対する強硬姿勢を裏付ける質的データも少なくない。ただ、統計的にみると、この傾向は明らかではない。表3 - 2に条例制定時及び検討段階を(2)に上げた時の首長の当選回数の観測度数と期待度数を示した。観測度数と期待度数を比較すると、両時期とも1期目の首長の観測度数が期待度数を上回り、その分、4選以上の首長の観測度数が少ない。これは仮説の方向性を支持するものだが、統計的に有意な差ではない⁶⁷⁾。

もうひとつ考えられるのは、少数派が首長を追求しても多数党が慎重であるために、首長への影響力が小さいという仮説である。これを確認するために、早期意思表示が確認されない首長の大部分は保守系であることを前提として、表4 - 2の下半分を比較する。この結果、首長の意思表示がなく、かつ議会で自民党が過半数を占める場合は、そうでない場合に比べて条例制定が遅れる傾向にあることがわかる。

以上をまとめると、首長の情報公開条例制定の意図に対して自民党が過半数を占める議会は抑止力になる可能性があること、首長の意図を欠きかつ議会在自民党に占められていると条例制定が遅れることが確認された。逆に、議会在自民党議員に偏らず、かつ首長のリーダーシップが示されれば、条例制定が早期に実現するということが確認された。

4.5 首長と組織の政策資源

最後に、首長が早期の積極的関与を示した(示さなかった)点は同じなのに制定時期に違いが生じた事例において、行政組織がもつ資源の違いがどのような役割を果たしたかを検討する。なお、組織資源は人口規模と極めて高い相関をもつため⁶⁸⁾、ここでは便宜的に規模を用いて検討を行う(同旨、経済企画庁経済研究所 1978)。

まず、東京都を例にとろう。前述のとおり知事の81年初めの姿勢は消極的検討だっ

た。これを受けて4月には課長級の研究会が発足し、文書調査等を実施するなど検討を続けた。この研究会が1年でまとめた報告を受けて、直ちに「情報公開準備室」及び局長級の「情報公開準備委員会」が発足し、全庁的検討体制が整った。この間に知事の姿勢も条例制定に転換した。82年には準備委員会及びその部会の開催の他、「情報公開情報」創刊、世論調査、2回目の文書調査、研修等を集中的に実施し、翌83年1月に懇談会を発足、更に準備委員会を副知事レベルに格上げした。この二つの組織で検討を進めつつ、第4回情報研究会議を主催し、海外調査団を派遣、PR用パンフレットの作成、テレビ番組でのPR等を経て84年9月に条例案の可決を果たした。足掛け4年の準備期間は、神奈川、埼玉と並んで最短である。表1から分かるように東京都のスタートはどちらかといえば遅い部類だが、知事の方針と呼応しつつ、行政組織が豊富なりソースを用いて推進体制を一気に築き、条例制定に持ち込んだ。

こうした観点から表1を見ると、84年までに条例を制定した先行自治体は、早期に首長の意思表示があっただけでなく、川崎市を除いて全て人口規模が大きいことがわかる⁸⁹⁾。これらに比べて制定時期はやや遅れるものの、北海道や福岡県も知事の交代に伴う積極姿勢への転換に行政組織が対応した例に含まれるだろう。両者とも81年のデータで人口規模順で10指に入る大規模自治体である。ただし、規模が大きければ早期に条例が制定されるわけではない。静岡県、広島県は15位に入る規模の自治体であるが、制定時期は過半数が制定した後である。また、京都府、大阪市の規模もこれに次ぐが、ほぼ真ん中からやや遅い制定時期である。これら4団体では、早期の首長の態度表明は確認されていない。

逆に、4.1節で知事が早期に積極姿勢を示したことが確認された、富山県、栃木県、滋賀県、沖縄県はどうだろうか。このうち栃木は人口規模で中位にあり、他は小規模な自治体である。沖縄では80年9月議会で西銘知事が準備を進める旨を答弁し、82年12月に早くも各部次長級の職員からなる検討委員会(2)が組織された。しかし、制定時期は91年となり、都道府県レベルでは遅い方である。遅れの主たる原因は、体系的な文書管理手法の確立に時間がかかったことである。検討委員会で最大の課題とされたのは文書管理の整備であり、これに対応するため、85年から3年計画でファイリング・システムの導入が行われた。この導入が完了して初めて検討委員会の報告書が作成され、準備班が設置されるなど本格的な導入の準備に入っていく。東京都の例に示された集中的な準備に比べると、準備作業が逐次行われている分、時間がかかっている。

一方、神奈川とともに研究を開始した滋賀県は、ちょうど中ほどの87年制定である。準備着手で他自治体に先行しながら条例制定時期が遅れた理由は、前節で検討した議会との関係の他に、神奈川、埼玉の制定準備が先行したため、時間をかけて県民憲章的な包括的条例を制定する方向に転換したことと、当時制定の最中だった「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例（84年）」に精力が削がれたことが挙げられる。他にリソースを回したために一方が手薄になるという点には、やはり規模の小ささが関連していると考えられる。同様に、富山と栃木は早期制定組に属するが、それでも先行6団体に比べるとやや遅い。

以上をまとめると、首長の早期の態度表明があった大規模4団体は先行自治体となり、態度表明のあった中小規模の4団体はこれよりも制定時期がやや遅れ、態度表明のなかった大規模4団体は更に遅れたことが確認された。

5. まとめ

情報公開条例の制定過程は自治体間で共通性が高く、その標準手続の中では、初期研究段階から全庁的検討段階へと移行する時点で制定時期の違いが生じることが判明した。その違いを生む要因の幾つかを検討すると、選挙や議会質疑によって顕在化する首長の選好と早期からのリーダーシップの発揮が最も重要な要因であり、更に、他自治体の動向、行政組織の資源、議会の政党勢力などが、首長のリーダーシップを補い、首長の意図に応え、首長の意図を引き出し又は抑制する要因として作用することが明らかになった。

自治体の政策決定を扱う研究では、ひとつの自治体を選んで事例研究を行うか、サーヴェイによって統計的な処理を行うかのいずれかの方法が用いられるのが普通である（伊藤・片岡 1999）。これに対して本稿では、複数の自治体の政策過程を再現し、それを比較するという両者の中間的な手法を採用した。これによって、ひとつの事例研究では見逃しがちな、自治体間の政策波及や政策過程の共通性・差異が視野に入ることになった。同時に、政策波及現象をある時点で切り取るサーベイでは見逃しがちな政策過程の流れを把握することが可能になった。結果として、従来手法では見逃しがちな発見があったと考えている。こうした手法は、扱う対象が多いためデータ収集にやや難があるが、他の政策分野にも適用されれば新たな発見を生むと期待される。

参考文献

- Behn, Robert D. 1991. *Leadership Counts*. Harvard UP.
- Berry, Frances S. and William D. Berry. 1990. "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis." *American Political Science Review* 84-2:395-415
- Derthick, Martha and Paul J. Quirk. 1985. *The Politics of Deregulation*. The Brookings Institution.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study." *American Political Science Review* 67:1175-1185
- Gray, Virginia. 1994. "Competition, Emulation, and Policy Innovation," 230-248 in Dodd, Lawrence C. and Calvin Jillson ed. *New Perspectives on American Politics*. CQ Press.
- 一橋大学堀部ゼミナール1981「川崎市情報公開意識調査」『ジュリスト』742号
- 伊藤修一郎1999「自治体の政策決定要因 情報公開条例波及の視点から」日本行政学会編『年報行政研究』34号
- Ito, Shuichiro. 1999. "Shaping Policy Diffusion: Event History Analyses on Regional Laws of Japanese Prefectures." Prepared for the 1999 Annual Meeting of Midwest Political Science Association.
- 伊藤修一郎・片岡正昭1999「福祉のまちづくり条例の波及 イベントヒストリー分析による政策決定要因の探求」『KEIO SFC REVIEW』No.3
- 自治省行政局行政課1984『地方自治体における情報公開制度の実態調査結果』
- 神奈川県情報公開準備委員会1980『情報公開制度に関する調査研究中間報告書』
- 神奈川県情報公開準備室1981『情報公開の制度化をめざして』ぎょうせい
- 神奈川県県民部1978『県政を県民との共同作品とするために』
- 川崎市1993『開かれた市政の実現をめざして』第4編（進藤兵執筆部分）
- 経済企画庁経済研究所1978「地方財政における意思決定の分析」『経済分析』71号
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明1987『アンケート調査にみる地方政府の現実 - 政策決定の主役たち』学陽書房
- Menzel, Donald C. and Irwin Feller. 1977. "Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations Among the American States." *Western Political Quarterly* 30:528-536

- Mintrom, Michael. 1997. "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation." *American Journal of Political Science* 41-3:738-770
- 村松岐夫1986「政府間関係と政治体制」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- 村松岐夫1988『地方自治』東京大学出版会
- 中川剛1984「情報公開に関する国・県・市(町)職員の経験と意見」『広島法学』8巻2・3号
- 内藤光博1986「神奈川県情報公開条例の立法過程 上・下」『経済と法』24・25号
- 中村紀一・東川薫1987「情報公開制度の現状と課題」『筑波法政』10号
- Pavalko, Eliza K. 1989. "State Timing of Policy Adoption: Workmen's Compensation in the United States, 1909-1929," *American Journal of Sociology* 95-3: 592-615
- 埼玉県1993『埼玉県情報公開10年の歩み』
- 佐藤竺1976『転換期の地方自治』学陽書房
- 佐藤竺1978『条例の制定過程』学陽書房
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Harper & Row.
- Skocpol, Theda, Christopher Howard, Susan G. Lehmann, and Marjorie Abend-Wein. 1993. "Women's Associations and the Enactment of Mothers' Pensions in the United States." *American Political Science Review* 87-3:686-701.
- 滋賀県1980『開かれた県政へのみち - 情報公開の可能性を求めて』
- 地方自治研究資料センター1979『自治体における政策形成の政治行政力学』ぎょうせい
- Walker, Jack L. 1966. "The Diffusion of Innovations among the American States." *American Political Science Review* 63:880-899
- Welch, Susan and Kay Thompson. 1980. "The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation." *American Journal of Political Science* 24-4:715-729.

Policy-Making Process of Prefectural FOIA and the Role of Policy Determinants

Shuichiro Ito

Abstract

This Study examines how 27 prefectural governments started their policy making process of the Freedom of Information Acts and enacted them. The policy idea was so strong in the early 1980s that all prefectures begun their efforts to enact FOIA almost simultaneously, but the years of enactment vary widely. The comparison of 27 policy making processes reveals that they followed quite similar policy processes, that an early stage of policy research within each administration made difference, and that in the stage four policy determinants played important roles. The four determinants include organizational resources, top management's leadership, partisan politics in the assembly, and the diffusion factor.

<Key Words>

Policy-Making Process, Diffusion, Determinants, FOIA, Prefecture

表1 情報公開条例の制定経過

	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
神奈川県	報 2	3 室文世シ	記者発表「制度化」	文公	公文																	
埼玉県	知事「積極検討」	2	報 室3世																			
大阪府	公約	1 報	2 世	シ 公	世																	
川崎市		記者会見 2	知事答弁「8.3年に成案」	報 室 文	3																	
東京都			1 文	報 室2 世	3 公																	
茨城県			2	知事答弁「条例化」	報 室3 文																	
栃木県		知事答弁 1	報 2	世	班																	
北海道				1 2	公約	報 シ 3																
福岡県		1		公約 2	報 室世文	公																
名古屋			2	報	世 公	シ 3																
富山県			1 知事	条例化」	2 文	室 報3 公																
秋田県		1	報 2	文 報世	室 シ	報 3 文																
滋賀県	班 1	報 2	文 報世	室 シ	報 3 文																	
千葉県			1	中報																		
京都府			2 文	世																		
大阪府			1																			
大分県			1																			
静岡県				1																		
徳島県		1	報 1	文	報 班2 世																	
広島県		1 文		報 1																		
高知県		1	中報		世																	
福島県				1																		
沖縄県		知事答弁	1	2	文																	
長崎県				議会質問	1																	
和歌山			1 2	中報	文																	
石川県		1 知事	必要だが問題も多い」		1																	
奈良県			1																			

凡例：「1」部内研究会又は部局横断的研究P T 2」全庁的検討組織 3」全庁的推進組織 室、準備室、班、準備班(係)「報」研究会等の報告「中報」中間報告「文」文書調査「世」世世調査(モニターアンケート等を含む)シ、シンポジウム、討論会、関係都道府県会議、情報公開研究会議、学識者等の懇話会「公」公聴会、県民参加、制定
 なお、検討組織に関する数字が重複している場合は、同じ役割の組織が再設置されるか、改組されたことを意味する。
 出典：各自治体の「 県の情報公開」情報公開の手引き、情報公開ハンドブック、懇話会報告、新聞記事等から伊藤が作成。

表 2 研究会平均開催期間（単位：月）

検討段階	(2)	(1)	団体数
全体平均	27	37	27
早期 82-86年	24	11	11
中期 87-89年	30	30	8
後期 90-97年	30	79	8

表 2 - 2 段階(2)に関する分散分析表

	変動	自由度	平均平方	F
処理間変動	252	2	126	0.17
処理内変動	17415	24	725.63	
全変動	17667	25		

表 2 - 3 段階(1)に関する分散分析表

	変動	自由度	平均平方	F
処理間変動	21966	2	10983	8.95
処理内変動	29454	24	1227.25	
全変動	51420	25		

表3-1 首長の推薦政党

推薦政党	保守	革新	その他	合計
全体	557	165	206	928
制定時				
(観測度数)	31	12	15	58
(期待度数)	34.8	10.3	12.9	58
(2)段階				
(観測度数)	18	8	1	27
(期待度数)	16.2	4.8	6.0	27

注1 保守又は革新が途中から相乗り等に転じた場合、もとの区分のままとし、その他には含めない。

2 「全体」とは1982から97年までの各年の愛媛県知事を除く全都道府県・政令市の首長を対象とする。

3 「制定時」は愛媛県を除く全都道府県・政令市の首長を対象とする。

4 「(2)段階」は、本分析の調査対象を標本とする。

5 「推薦政党」は、直前の選挙時の推薦政党を示す。

表3-2 首長の当選回数

当選回数	1	2	3	4以上	合計
全体	258	235	216	219	928
制定時					
(観測度数)	24	13	13	8	58
(期待度数)	16.1	14.7	13.5	13.7	58
(2)段階					
(観測度数)	10	6	8	3	27
(期待度数)	7.5	6.8	6.3	6.3	27

注 検定の対象は表3-1の注2、3、4の同様とする。

表4-1 議会政党勢力分布と制定時期

議 会	早期	中期	後期
自民党5割未満	6	2	1
" 5割以上	5	6	7
合計	11	8	8

表4-2 首長と議会の関係

首長の意思表示 - 議会	早期	中期	後期
あり - 自民党5割未満	5	0	0
あり - " 5割以上	4	1	1
なし - " 5割未満	1	2	1
なし - " 5割以上	1	5	6
合計	11	8	8

注 首長の意思表示の有無は、4.2節による。

(1) 要綱は条例制定に含めない。理由は、自治体自身が要綱は試行ととらえ、住民の権利保護の観点からも条例とは質的に異なるとしているためである。例えば、「情報公開実施都道府県研究会」開催のための神奈川県起案文書（神奈川県公文書館保存）参照。

(2) より詳細なレビューについては、Ito（1999）及び伊藤（1999）を参照。

(3) 神奈川、滋賀、東京、富山、石川の担当者に対する聞き取り調査（1998年4月から10月にかけて実施）。インタビューは可能な限り2名以上に対して行い、更に、新聞、議会会議録、行政資料等でクロスチェックを行った。なお、個別の注は紙幅の制約から省略した。

(4) 母集団（N=59）の制定年の平均は1988.93（年）、標準偏差は3.95、標本（N=27）の平均は1987.85（年）、標準偏差は3.45である。両者の平均が同じであるという帰無仮説についてt検定を行うと、水準0.05で（0.1でも）棄却できない。

(5) 副知事レベルを長とする組織が7、部長・次長レベルが9（不明1）である。

(6) 埼玉、川崎、茨城、名古屋、京都。なお、神奈川は表1に現れる以前の76年に県民部内の研究チームを組織して情報公開の検討を行っているため除外した。

(7) それぞれ、朝日新聞1980年5月25日、自治省行政局行政課（1984）参照。

(8) 県民部次長をトップとし、県民部内の課長を中心に文書課長等を入れた検討組織。この意味で、（1）と（2）の中間レベルの組織といえることができる。

(9) 聞き取り調査のほか、北国新聞1987年8月30日。

(10) 朝日新聞1983年10月18日東京版。

(11) 懇話会開催回数（全体会と小委員会の合計）と条例制定時期との相関は0.75、開催回数と懇話会設置時期との相関は0.76である（N=15。ピアソンの積率相関係数（以下の相関係数も同様）。いずれも0.01水準で有意。）。なお、条例制定時期および懇話会設置時期は、条例制定（懇話会設置）年から1996年までの経過年数を用いた。

(12) 東京都「都民アンケート」(1982年6月実施)では、1813人の回答者中、情報公開という言葉を知らない人56.4%、都の取り組みを知らない人74.5%という結果が出た。これが83年の文京区調査(N=804)や豊島区調査(N=1300)では、言葉を知っている人の割合がそれぞれ55.4%、約69%と上昇した。これは、マスコミで「情報公開」という言葉が定着したことの他に、都や都下の自治体の周知努力による部分もあるだろう。

(13) 3つの集団を処理(treatment)と見て、それを団体数分反復したと考える(例えば、早期集団なら11回。個々のデータは省略)。それぞれの集団(処理)の検討期間の平均に有意差があるかどうかを一元配置の分散分析を用いて検定すると、段階(2)の組織についての分散分析表は、表2-2のとおりとなり、自由度(2, 24)のF分布の片側検定によれば、集団ごとに求めた平均が等しいという帰無仮説は水準0.05でも棄却できない。

(14) 前注同様に、段階(1)の研究会・チームについて、3集団の検討期間の平均が等しいという帰無仮説を検定すると、水準0.01で棄却される(表2-3参照)。

(15) 最も多いのが設置の年又は翌年に制定(14団体)、次いで翌々年(11団体)である。石川及び島根が3年後(島根では報告書は設置の翌年に出ている)、徳島は6年後であるが、設置の翌年に「3年後に条例を制定する」旨が報告され、翌年から要綱試行が始まった。

(16) 懇話会開催期間と条例制定時期の相関は-0.04(N=27。水準0.5で有意でない)。

(17) 都市経営総合研究所調査(1982年実施。N=220。朝日新聞1983年2月28日による)。

(18) 革新首長による住民直結については、村松(1988:63-66)参照。

(19) 滋賀の武村知事は過去に埼玉で文書課長をしており、文書管理の重要性を特に強調、富山県の中沖知事は「文書管理元年」という言葉を使って職員に徹底した。

(20) a) 条例制定時の首長の推薦政党の期待度数と観察度数が等しい、b)(2)段階に引き上げた時の首長の推薦政党の期待度数と観察度数が等しいという2つの帰無仮説についてカイ2乗検定を行うと、a)は0.1水準でも棄却されないが、b)は0.05水準で棄却される。ただし、「革新」の期待度数が5を切るため、カイ2乗検定にはやや難がある。

(21) ただし、沖縄県では前述したとおり、保守系知事の提出した議案は廃案となり、代って革新系の知事が新たな条例案を提出し、それが可決成立した。

(22) 北海道知事選挙公報(北海道選挙管理委員会 1983)

(23) 神奈川県知事選挙公報(神奈川県選挙管理委員会 1979)、中村・東川(1987:201)。

(24) 前述のとおり、栃木県ではこの後、渡辺文雄に引き継がれた。

(25) 長野県知事選挙公報(長野県選挙管理委員会 1980)

(26) 千葉県知事選挙公報(千葉県選挙管理委員会 1981)

(27) 3月4日社会党議員の質問に対して、守秘義務、プライバシー、機関委任事務等の問題があることを指摘したうえで、「将来実施することも想定し検討していく」と答弁。また、6月の埼玉県調査にも「検討中」と回答し、条例制定の意思は表明していない。

(28) 鈴木都知事が消費者団体に対して積極姿勢を示したことが伝えられる。正式に記者のインタビューに答え条例制定を明言するのは翌82年の1月である。

(29) 意識していた自治体はどこかを聞く調査では、「どこもなし」又は「すべて」という答えが返ってく

るのが通常なので、これはあくまでも推測である。

(30) 第3回には更に群馬、東京が、第4回には秋田、茨城、栃木、福井、兵庫が加わった。

(31) 自治体間の調査・紹介の様子は、埼玉県(1993:13)の担当者の手記を参照。例えば、「ひとつの照会に対する回答が終わらないうちに新しい照会文書が届く」「1日に数団体の(調査)申込みが重なりその調整に苦慮」「数えきれないくらい(特定の)自治体の担当職員から電話で質問があったので...自動的に私に電話を取り次ぐようにな」った等。

(32) 朝日新聞調査1982年9月27日(内藤 1986:下26による引用参照)。

(33) 86年2月から検討委員会で「基本的な考え方」が検討され、同7月には公開基準の調査が始まるなど、制度化に向けて動き出した。それまでの5年間の主な活動が、調査、啓発、県民討論会の開催、文書整理・管理等であったことと対比すると違いは明らかである。

(34) 抑止力としての働きを見るのであれば、全過程を通じた勢力比を見るべきかもしれないが、検討の便宜上、全過程を通して勢力比は変化しないと仮定し、他の分析との均衡を考えて(2)段階の直前の議会のデータを用いた。

(35) 各セルの期待度数に5未満のものが多くなるため、カイ2乗検定は行わない。

(36) 石川、奈良、沖縄等の議会会議録等を参照。

(37) 前掲注(20)同様にカイ2乗検定を行うと、a) 条例制定首長の当選回数期待度数と観察度数が等しい、b) 検討組織を(2)の段階に引き上げた首長の当選回数期待度数と観察度数が等しいという2つの帰無仮説のいずれも0.05水準で棄却できない。

(38) 1981年のデータで、住民基本台帳人口と製造品出荷額、歳出総額(普通会計)、一般職員数の相関は、それぞれ0.88、0.91、0.77(N=59、0.01水準でいずれも有意)である。

(39) ただし、川崎市も製造品出荷額や一般職員数でみると上位に位置する。