自治体政策過程における相互参照経路を探る

――景観条例のクラスター分析――

伊藤修一郎

要約

自治体間における相互参照の経路の特定は，自治体政策過程研究の重要な課題であるが，同時に，方法論的に困難な課題でもある。その困難さを回避するために，本稿は政策内容の類似性を手掛りとして，参照先を推定する方法を提唱する。この方法によって，景観条例の条文を類型化し，クラスター分析を行った結果，歴史的景観条例，都市景観条例など，目的別のクラスターが形成された。このことから，自治体は近隣の自治体を参照するよりも，政策目的に合致した参照先を，全国から探索することが明らかになった。同時に，市，県，町村といった，自治体の規模または制度上の役割別のクラスターも形成された。このことから，規模が近い自治体間（または，制度上の役割が近い自治体間）の相互参照が行われる傾向にあることも明らかになった。

キーワード：地方自治，政策過程，景観条例，クラスター分析

1.　はじめに
――自治体政策過程研究の課題

本稿は，景観条例を制定するにあたり，どの自治体がどの自治体を参考にしたのかを明らかにする。政策のモデルとなった自治体を事後的に特定することは容易でないが，本稿は，政策内容の類似性を手がかりにして，これを推定する枠組みを提起したい。

自治体政策過程研究の進展に伴い，自治体は他の自治体の政策決定や政策内容に関する情報を収集し，それを判断材料として政策決定を行い，政策案を策定することが明らかになってきている。これまでの研究によれば，市町村の担当者は，電話や面談によって水平的な情報交換を頻繁に行い（Samuels 1983），課長や担当者は他の自治体を政策アイディアの重要な情報源としている（地方自治研究資料センター 1979，中野 1992）。福祉政策の分野では，特定の自治体を対象として施策水準を準拠している（藤村 1999）。近年では，行政経営の唱道者が，優れた自治体を選んで，その事業プロセスを研究し，自らの組織に適用するベンチマーキングを行うよう，自治体に勧めている（大住 1999，上山 2001）。伊藤（2002）は，このような自治体の行動を「相互参照」と名づけ，他の自治体の動向を参考にして政策決定に伴う不確実性を減らす行動として理論化を図っている。

このように，自治体が政策決定や政策立案にあたって，他の自治体を参考にすることが明らかにされつつあるが，それがどのように行われているか，特に，どの自治体がどの自治体を参考にするのかについては，ほとんど明らかになっていない。この詳細の解明を試みようとするのが，本稿の目的である。

本稿の構成は次のとおりである。まず，先行研究を整理し，どこがどこを参考にするのかについての仮説とその検証方法を提起する。続いて，景観条例にこの方法を適用し，仮説を検証する。併せて，2つの自治体について，本稿が提起するのとは別の方法で，どこを参考にしたのかを特定する。これによって特定できた経路が，本稿の方法によって特定した経路と矛盾しないことを確認し，相互参照の経路を探る代替的方法として本稿の手法が有効であることを示す。

2. 先行研究の検討

伊藤（2002：21）によれば，相互参照とは，「自治体が政策決定に際して，他の自治体の動向を参考にする行動」を意味する。自治体は，先行自治体の政策をモデルとすることによって，これから採用しようとする政策がもたらす結果を予測し，政策採用に伴う不確実性を減らすために，相互参照を行うのである。

もちろん，他の自治体の動向がすべて，政策決定の際の参考にされるわけではない。自治体の担当者は，新聞や政策情報誌などを通じて，他の自治体がどんな新政策を採用したかの情報を把握している。こうした情報がことごとく，その自治体の政策決定に影響を与えるとすれば，その自治体はあらゆる政策を採用する羽目に陥るであろうし，どの自治体もそうした性向をもつとすれば，日本のどこかで採用された政策は，瞬く間に全国に広がっていくであろう。しかし，実際にはそうはならない。つまり，特定の自治体の特定の政策採用に関する動向しか，当該自治体に影響を与えないのである。そこで問題となるのは，どの自治体がどの自治体の動向を参考にするのかという論点である。これを「相互参照の経路」と呼ぶ。なお，本稿は調査対象を景観条例に限定するので，どの政策が影響するかという論点は問題にならない。

さて，前節で相互参照の経路が解明されていないと述べたが，手掛りとなる研究がないわけではない。まず，1989年の全国町村会調査によれば，67.1％の町村が「参考・比較すべき他町村」をもっており，そのうちの52.4％が「近隣の同規模の町村」，29.3％が「所在地の遠近や規模に関係のない町村」，13.8％が「離れている同規模の町村」を参考・比較の対象としている[1]。1997年の第一法規政策情報センター調査によれば，市町村の情報公開制度についての情報や資料の入手ルートは，「都道府県から」が41％，「近隣の先進自治体から」が37％，「全国の先進自治体から」が10％となっている（情報公開実務研究会1998）[2]。また，2001年の政策投資銀行調査では，文化財保護法に基づく伝統的建造物群保存地区指定をしている市町村のうち，57％が「先進・先行事例を参考」にしているという（薄井・並木2002）[3]。以上の先行研究からは，相互参照の対象がどこでもいいわけではないことがわかる。そしてこれらを整理すると，相互参照の対象について，次の三つの仮説が導かれる。

① 地理的に近いところを対象とする。
② 規模が近いところを対象とする。
③ 目的に合ったところをどこでも対象とする。

以上の仮説を検証するためには，どの自治体がどの自治体を相互参照の対象としているか――すなわち，相互参照の経路――を特定する必要がある。これを具体的に実施するための方法としては，どうしたらいいだろう。そんなのは簡単だ，自治体の担当者に聞けばいいと考えるかもしれない。しかし，一度でも自治体の聴取調査を経験したことがある者なら，この方法では十分な成果が期待できないことはわかるはずである。どこを参考にしたのか担当者に聞いても，具体的な答えが返ってくることは少ない。過去の政策過程について尋ねるので，記憶があいまいな場合もあるだろうし，プライドのために独自に開発したと言い張る場合や，すべての先行者を参考にしたという答えも多い。つまり，ヒアリングやアンケートによって担当者に尋ねる方法は，相互参照の経路に関するデータを収集する方法として，必ずしも有効ではないのである。そこで，担当者の記憶や主観に左右されない情報を用いる工夫が必要となる。こうした情報でわれわれが入手できるのは，政策採用の時期と政策の内容である。これを用いて，相互参照の経路を絞り込めないだろうか。

政策の内容と採用時期を手掛りとしたアプローチは，比較政治研究で注目されつつある。比較政治学における主たる政策採用主体は国だが，政策採用の主体は異なっても，その考え方は自治体政策過程研究に応用できるはずである。比較政治学で探求されるのは，誰が，どこの国・地域から，どのように政策を移転したかというリサーチ・クエスチョンであり（Dolowitz and Marsh 1996），我々が探求する問いかけと共通するからである。ここで「政策の移転」（policy transfer）とは，ある国や地域が，他の国や地域の政策を受け入れる行為を意味する。例えば，米国情報の自由法

（Bennett 1991），レーガン時代の米国雇用政策（Dolowitz 1997），英連邦諸国のNew Public Management（Common 2001）が，他の国・地域に移転された経過を追跡した研究などがある。

政策移転と相互参照とはイコールではない。政策移転は，他の政策採用主体の政策を受容する行為またはその結果として政策内容が類似する現象であるが，相互参照は他の主体の動向を参考にする行為であって，必ずしも政策内容が類似することは保証しない。ただし，相互参照の通常の帰結として，政策移転が起こると考えてよい。なぜなら，通常，自治体は参照する自治体の政策を基本にして政策案を組み立て，そこに自分たちの工夫を付け加え，採用すべき最終案を決めるからである。全く独自の案をつくらない理由は，先行者が既に実施している制度であれば，自分たちが実施した場合の結果を予測しやすいし，既に実施されている案の方が反対派を説得しやすく，慎重派に安心感を与えるからである。この結果，相互参照が行われれば，政策内容が類似する傾向が生ずるのである。

理論上は，ある自治体を参照して政策採用を決めたが，政策の内容は独自に策定する場合もありうる。この場合，参照先と参照元の政策内容は類似しない。これは相互参照ではあるが，「移転」とは呼べないようにも思える。しかし，このようなケースも政策移転のひとつの形態に分類されており，「インスピレーション」（inspiration）と呼ばれている（Dolowitz and Marsh 1996）[(4)]。つまり，このケースについても，政策移転と相互参照が意味する範囲は，ほぼ重なり合うことになる。更に極端な例を挙げれば，政策を採用していない自治体の動向を参考にした結果，政策を採用しないことに決める場合もありうる。このケースは，相互参照には含まれるが（伊藤 2002：160），筆者が知る限り，政策移転研究では扱われていない。

以上をまとめると，相互参照は政策移転よりもやや広い行動を指し示す概念であるが，両者の関係を一般的な例で考えると，相互参照が行われる結果，政策移転が起こり，概ね政策内容が類似すると考えてよいことになる。

さて，政策移転研究によれば，政策採用主体Xが採用した政策が，別の主体Aから移転されたことを示すためには，まず，AがXよりも先に政策を採用したこと，そして，AとXの政策が類似していることを示す必要がある。しかし，それだけでは不十分で，Xの政策決定者がAの政策について知っていたことを示す必要がある（Bennett 1991，Dolowitz 1997）。なぜなら，XがAとは独立に政策の開発をしたところ，たまたまAと同じものを作り出してしまった可能性を排除できないからである。自治体政策過程においては，どの自治体も利用する政策策定マニュアルのようなものがある場合，こうした偶然が起こりやすい。もっと可能性が高いのは，Aに先行して主体Bが同じ政策を採用していた場合である。AもXもBから政策移転をした場合，XとAに直接の関係がなくても，両者の政策内容は類似することになる。したがって，政策をどこから移転したかを特定するためには，Xの担当者から，確かにAをモデルにしたという証言をとるか，少なくとも，Aの情報は得たが，Bの情報は得ていないことを確認すべきであろう（伊藤 2003a）。

現実問題としては，こうした情報を入手するのが難しいことは前述のとおりである。ここで注目するのは，多くの場合，自治体の担当者がほとんど全ての先行自治体の政策内容に関する情報を得ていることである。このことを前提とすれば，AとXの政策内容が類似しており，AがXより先に政策を採用した場合，反証が出てくるまでは，AからXへの移転があったと推定できる。もちろん，前述のBの存在は否定できないが，Bを含めて，Xの政策に類似した政策を採用している先行者A，B，C……があれば，そのいずれかから，またはそのすべてから，Xは政策を移転したと推定することができる。これによって，相互参照の候補が「先行自治体すべて」という漠然とした状態や「全くどこも参考にしていない」という取り付く島のない状態から，「政策内容が類似した先行自治体」というところにまで絞り込まれたことになる。そして，ここまで絞り込むことができれば，先の仮説を検証するには十分である。

次節以降では，この方法を用いて，景観条例の制定過程における相互参照の経路に絞り込みをかけ，先に提示した3つの仮説の検証を行う。

3. 調査対象――景観条例とは

景観条例とは，歴史的まちなみ，自然の眺望，都市の秩序ある街路など，地域に固有の景観資源を保存し，望ましい景観に誘導することを目的とした自治体の独自条例を意味する。景観条例の多くは，景観の保存・誘導のための政策手段を共有しており，このことが景観条例制定過程における相互参照の存在を裏づけている。同時に，そうした政策手段のうちのどれを盛り込むかが，それぞれの条例の個性を形作っている。82-83 頁の表はそれを一覧にまとめたものである。表側には自治体名及び条例の名称を掲げ，表頭には二つ以上の条例に共通する政策手段を掲げてある。〇印はこれらの政策手段を各条例が用いていることを示し，◎印はその政策手段を最初に用いたことを示す。こうした共通の政策手段は，歴史的に時間をかけて形成されてきたものである。条例内容の分析に入る前に，景観条例の歴史的展開を概説し，複数の条例で共有される主な政策手段を紹介しておこう[5]。

自治体の景観保全の取り組みは，高度成長に伴う景観破壊に反対する京都や鎌倉の市民運動に始まり，1966 年に制定された古都保存法に結実した。しかし，京都，奈良，鎌倉以外の地域は，歴史的資産があっても法の対象とされなかった。このため，60 年代後半から，金沢市，倉敷市などを先駆けとして，歴史的景観保全を目的とした条例が制定され始めた。60 年代から 70 年代にかけての条例は，歴史的景観保全を目的とし，条文数も 10 条前後という単純な構成をとっていた。古都保存法の影響を受けて，保全すべき区域を指定し，その区域内での建築行為等を規制するしくみを核としている。保全すべき区域における建築行為の規制のために許可制度や同意制度を用い，違反者には罰金を科する厳しい条例が多い点にも，法の影響を見て取れる。この他に，重要建築物等の指定（金沢市）や大規模工作物の規制（京都市）など，後の景観条例に多用される手段の萌芽も見られる。

70 年代後半から 80 年代前半にかけて，神戸市，名古屋市などによって，景観条例は都市景観形成のための目的に展開した。まず，景観政策の対象とすべき地域を全市域に広げ，保存のみならず，都市景観を形成するための景観誘導施策を集大成したのが，78 年の「神戸市都市景観条例」である。歴史的景観条例同様，やはり区域を指定し，建築行為等を届出させて，あらかじめ定めた基準に基づいて指導する制度が中心であるが，表に示したとおり，全市を対象とした基本計画を策定し，都市景観のグランドデザインを描くところに特徴がある。この神戸市の体系的な景観形成方策は，建設省の推奨モデルとして取り上げられ，後続の自治体に取り入れられた。ただし，この「神戸市モデル」とでもいうべき一連の施策体系は，神戸市のみによって生み出されたものではなく，北九州市，伊丹市，名古屋市，尼崎市など，84 年に一斉に制定された都市景観条例によって完成された。これらの市が付加した新工夫は，表 1 にあるとおり，景観デザイン審査（伊丹市），地区住民の景観協定締結と市長による認定（名古屋市），まちづくり協議会による提案や市長との協定締結などを用いた市民主導型景観形成のしくみ（北九州市）などである。

こうして広がった景観保全・形成のための政策手段は，表の条例名称からもわかるとおり，80 年代後半に多様な政策目的に用いられるようになった。歴史的景観保全や都市景観形成は言うに及ばず，風景を守り育て，自然景観を育み，家並み町並をまもり，まちづくりを行う目的などで条例が制定されるようになった。また，この時期以後の傾向として，複合化，総合化が挙げられる。例えば，竹富町や脇町のように，伝統的建造物群保存地区に関する規定を景観条例の中に統合する条例が現れた。また，まちづくり（横手市），自然環境保全（清見村），緑化（浜松市）など，別の条例として制定されていた規定を景観条例の中に取り込む動きも盛んになった。また，金沢市のように，歴史的景観保全のための条例を改正して，都市全体を対象とした条例に改めたり，改正後の神戸市条例のように，後続自治体が付加した工夫を取り込んで，条例を充実させた自治体も現れた。

バブル期以降，条例の制定数は急増するが，90 年代の条例は，それ以前に制定された条例の引き

写しや「いいとこ取り」を行ったもので，新しい工夫がほとんど見られない。あるいは，片品村条例のように，ごみポイ捨て禁止条例などの制定当時話題となった他の目的の条例と組み合わせた複合的なものがほとんどである。つまり，80年代までで景観条例の根幹部分はほぼ完成されたと考えられる。このため，本稿の分析対象は，80年代まで（一部90年の制定を含む）とする。

以上をまとめると，景観条例の展開においては，初期の単純な構成の条例から，後続自治体が相互参照を通じて基本的な構成を受け継ぎ，新たな工夫を付加し，更に，先行自治体が用いた政策手段を別の目的に用いたり，全く別の条例と組み合わせるなどして，現在に至ったということができる。次節では，このことを踏まえて，政策内容の類縁関係から，相互参照の経路を探っていく。

4.　クラスター分析とその結果

前述のとおり，表は，景観条例に共通して用いられる基本的政策手段が，各々の条例に用いられているかどうかを判定したものである。例えば，景観を重点的に保全する区域を指定する制度があるか，指定した区域に関する計画を策定するか，その区域内での建築行為等を届出制としているか，許可制としているか，違反者には罰金を科するかなどをチェック項目とし，それぞれの条例に，それらの規定があるかどうかを判定したものである。

これをじっとにらんでも，条例の類縁関係はある程度読み取ることはできるが，より客観的に判定するため，クラスター分析を行うことにする。クラスター分析は，標本がもつ属性（データ）に基づいて，標本間の距離（類似性）を測定し，近い順にグループ分けをする方法である。そのためのデータとして，表に基づき，条例に表頭の規定があれば1を，なければ0を割り当てた。すなわち，表の◎や○を1に置き換え，空欄には0を割り当てたわけである。条例の名称や条文数は分析に用いていない。距離の測定には，データが2値であるため単純マッチングを用い，クラスター化の方法には最遠隣法を用いた[6]。その分析結果が84頁の樹状図である。上下に隣り合い，線で結ばれた自治体ほど条例の内容が近い。隣り合ったペアの近さについては，左端からの距離が短いほど近い，すなわち，盛り込まれた規定が類似していることを示している。例えば，占冠村と新治村は，上下に隣り合い両者を結ぶ線が短い。これは両者の類似性が極めて高いことを意味している。なお，自治体名の前に付されたアルファベットは条例の目的を，数字は制定順を示す。

分析の結果，大きく3つのクラスターに分かれた。下から順に，Ⅰ群（国～宮崎県），Ⅱ群（長崎市～改正神戸市），Ⅲ群（占冠村～兵庫県）と名づける。第Ⅰ群は，歴史的景観条例を中心としたクラスターである。22の条例・法のうち，17は古都保存を目的とした条例である。残りの条例についても，まちなみ保全や自然景観・沿道景観保全のための条例であって，都市景観条例を全く含まないことも，このクラスターの特徴である。

第Ⅱ群は都市景観条例のクラスターである。16条例のうち，14が都市景観条例である。改正後の金沢市条例もここに含まれる。金沢市の旧条例は古都保存を目的としていたが，改正された金沢市条例は，名称を「伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例」と改め，歴史的景観と都市景観の両方を視野に入れた全市を対象とした条例となった。Ⅲ群は雑多な目的の条例を含み，その他クラスターとしか名づけようがないが，下位のクラスターを見ると，二つの意味のあるまとまりを見出すことができる。それらは，全県を対象とした県条例のクラスター（滋賀県～兵庫県）と風景・自然景観のクラスター（占冠村～竹富島）である。

もうひとつ注目されるのは，初期の条例は全て第Ⅰ群に含まれていることである。11番目の松江市条例まで，全て第Ⅰ群に位置する。12番目の神戸市条例が，他の群に飛び出た最初の条例である。前述のとおり，神戸市は都市景観の形成を目的とした条例に先鞭をつけ，多くの新しい制度を盛り込んだが，まさに神戸市条例によって景観条例の多様化が始まった経過が，分析結果にも現れている。しかも興味深いことは，初期の神戸市条例は第Ⅱ群の都市景観条例クラスターに含まれていないことである。この結果は，後続自治体に模範とされる，いわゆる「神戸市モデル」は，神

表　景観条例の変遷 1968 年～

	条例全般					区域指定制度				区域内の行為規制				
	制定年	条例の名称	前文	条文数	基本計画・指針	景観形成・美観地区（首長指定）	景観形成地区（住民発議）	伝建地区（及び関連制度）	その他の地区	地区の基準・計画	届出＋助言指導・協議	届出＋同意	許可・承認	禁止（広告物設置・ゴミ投棄等）
国	66	古都保存法		24		○				○	○		○	
金沢市	68	伝統環境保存		14		◎					◎			
倉敷市	68	伝統美観保存		10		○				◎		◎		
宮崎県	69	沿道修景美化		24		○			○			①		
柳川市	71	伝統美観保存		15		○				○	○			
辰口町	71	自然景観等保護		14		○							◎	◎
京都市	72	市街地景観整備		19		○			○	②			○	
高山市	72	市街地景観保存		8		○				○	○			
萩市	72	歴史的景観保存		9		○					○			
南木曽町	73	妻籠宿保存		③		○			○	○	○			
松江市	73	伝統美観保存		11		○				○	○			
神戸市	78	都市景観	◎	40	◎	○		◎	○	○	○			
佐伯市	81	歴史的環境保存		8		○				○	○			
長野市	83	伝統環境保存		14		○				○	○			
小樽市	83	歴史的建造物		15		○				○	○			
伊丹市	84	都市景観	○	24	○	○			○	○	○			
名古屋市	84	都市景観	○	35	○	○				○	○			
滋賀県	84	風景を守り育てる	○	40	○	○			○	○	○			
北九州市	84	都市景観		34	○	○				○	○			
尼崎市	84	都市美形成	○	28	○	○				○	○			
日光市	85	街並景観		28	○	○				○	○			
兵庫県	85	景観の形成		17	○	○				○	○			
岡崎市	85	都市景観環境	○	25	○	○	◎			○	○			
那覇市	85	都市景観		30	○	○				○	○			
竹富町	86	歴史的景観		28		○		○		○	○			
清見村	86	沿道自然景観		29	○	○				○	○		○	○
小坂町	86	沿道自然景観		21	○	○				○	○			
尾花沢市	86	温泉家並保存		7						○				
横手市	86	景観まちづくり		15		○			○	④	○			
金山町	86	街並み景観	○	12		○				○	○			
浜松市	87	都市景観		54	○	○			○	○	○			
姫路市	87	都市景観		28	○	○				○	○			
臼杵市	87	歴史環境保全		16		○				○	○			
福岡市	87	都市景観		36	○	○				○	○			
熊本県	87	景観		36	○	○			○	○	○			
占冠村	87	風景を守り育てる	○	20	○	○				○	○			
山口市	88	都市景観		29	○	○				○	○			
土山町	88	風景を守り育てる	○	19	○	○			○	○	○			
脇町	88	市街地景観	○	33	○	○		○	○	○	○			
山形市	88	美しい山形⑤	○	14	○	○					○			
大分県	88	沿道景観保全	○	20	○	○			○	○	○			
岡山県	88	景観		32	○	○				○	○			
函館市	88	歴史的景観		44		○		○		○	○			
西宮市	88	都市景観		26	○	○				○	○			
宝塚市	88	都市景観		28		○			○	○	○			
川越市	88	都市景観		26		○				○	○			
長崎市	88	都市景観		27	○	○			○	○	○			
赤穂市	89	都市景観形成		32	○	○			○	○	○			
藤沢市	89	都市景観	○	44	○	○	⑥		○	○	○			
埼玉県	89	景観		17	○	○				○	⑦			
福島県	89	リゾート地域景観		27	○	○				○	○			
伊勢市	89	まちなみ保全		12		○				○	○			
熊本市	89	都市景観		33	○	○			○	○	○			
美瑛町	89	景観		20	○	○				○	○			
出雲市	89	まちづくり景観		27	○	○				○	○			
天草町	89	景観を守り育てる	○	22	○	○				○	○			
有田町	89	都市景観		40	○	○		○	○	○	○			
栃木県	89	ふるさと街道景観		22	○	○				○	○			
金沢市	89	全面改正	○	26	○	○				○	○			
甘楽町	89	ふるさと景観		12		○								
新治村	90	風景を守り育てる	○	17	○	○				○	○			
神戸市	90	改正	○	40	○	○		○	○	○	○			

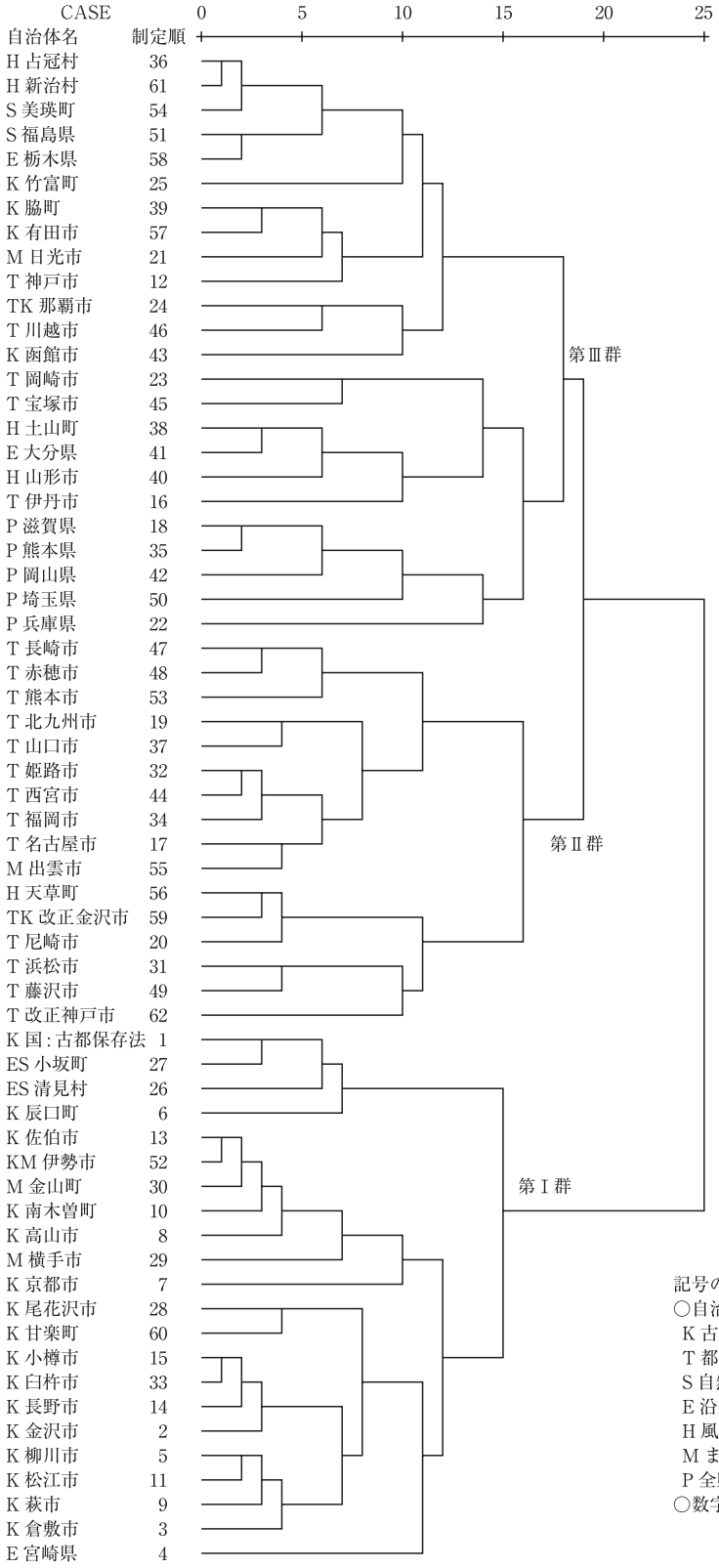
記号の意味：◎最初に登場した新制度。①届出＋必要に応じて禁止，制限及び是正命令。②条例に規定。③ 27 条以上（全文入手できず。）。④市と市民
注：日義村自然景観保護条例（88 年）は，高層建築物の開発許可（罰金あり）のみを定めているので除外した。八丈町修景美化条例（75 年）のような，

1989 年（一部 1990 年を含む）

			区域外（全市）の行為規制							協定			その他の制度					
違反者への罰金（伝建関連を除く）	公共事業の景観配慮指針	区域内保存対象物指定制度	大規模建築物・行為の届出地区指定	大規模建築等の届出（地区指定なし）	誘導基準（大規模建築物）	大規模開発の景観デザイン審査	空き地管理の指導	景観阻害物件指導	重要建築物・樹木等指定制度	協定（市民間）	協定（首長と市民団体・協議会）	協定（首長と事業者）	行為規制の損失補償	助成制度	表彰制度	審議会	まちづくり構想の住民提案	市民団体・協議会認定
○													○			○		
		◎							◎					◎		◎		
		○											◎	○		○		
◎									○				○	○		○		
		○											○	○		○		
○													○			○		
○			◎											○				
													○	○				
		○											○	○		○		
														○		○		
		○												○		○		
○			○				◎							○		○		◎
														○		○		
		○							○					○		○		
									○					○		○		
○			○			◎			○					○		○		
				◎			○		○	◎				○	◎	○		○
○	◎			○	◎					○		◎		○		○		
				○			○		○		◎			○			◎	○
				○	○			◎	○	○				○	○	○		○
							○							○		○		○
				○	○		○	○										
				○					○	○				○	○	○		
			○				○								○	○		
○								○								○		
○												○				○		
○													○			○		
														○		○		
												○		○			○	
														○		○		
				○			○		○	○				○	○	○	○	○
				○	○		○		○					○	○	○		○
									○					○		○		
				○	○		○	○		○				○	○	○		○
○	○			○	○					○		○		○		○		
							○	○		○				○		○		
				○					○		○			○	○			○
				○					○			○		○		○		
							○							○		○		
									○			○		○		○		
									○					○		○		
									○					○		○		
○	○			○	○					○				○				
		○					○			○				○	○	○		○
				○	○		○	○	○					○	○	○		○
				○		○			○	○				○	○	○		
			○				○		○	○				○	○	○		○
				○					○					○	○	○		
				○	○				○					○	○	○		
				○			○	○	○	○				○	○	○	○	○
	○		○		○					⑧						○		
○										○				○		○		
														○		○		
○				○	○				○		○			○	○	○	○	○
							○	○		○				○		○		
				○			○		○					○	○	○		
				○	○		○	○		○				○	○	○		
		○					○							○		○		
○								⑨		⑧				○		○		
				⑦				○		○				○	○	○		
												○		○	○	○		
							○	○		○				○		○		
○			○	○	○		○	○	○	○				○	○	○		○

の申し合わせ。⑤景観よりも環境保全が主。⑥詳細な手続を規定。⑦助言等のみ（届出なし）。⑧認定なし。⑨既存建築物指導。
樹木保全のみの条例，伝建制度（文化財保護法）のみの条例は除いた。

図　クラスター分析の結果



記号の説明
○自治体名の前の記号は，条例の目的を示す
K 古都保存（歴史的景観保全）
T 都市景観形成
S 自然景観保全
E 沿道景観保全
H 風景を守る
M まちづくり・まちなみ保全
P 全県域の景観保全（沿道・自然景観保全除く）
○数字は制定順を示す（早い順）

戸市のみによって作られたのではなく，神戸市条例に改良を加えた名古屋市，北九州市，尼崎市などによって集合的に形成されたという前節の考察を裏づけるものといえよう。そして，神戸市はこうした後続の工夫を取り入れた改正を90年に行った。確かに，改正後の神戸市条例は，第Ⅱ群に含まれている。

5.　相互参照の事例

以上，クラスター分析によって，内容が類似する条例をグループ分けすることができた。このグループ内で相互参照があった――より具体的には，グループ内の先に制定した自治体から後に制定した自治体へ政策移転があった――と考えてよいだろうか。このことを確かめるために，本節では，別の方法によって相互参照の経路が明らかになっている群馬県新治村と神奈川県藤沢市の事例を取り上げよう。新治村は聞き取り調査によって，藤沢市は審議会の資料から，参照経路が明らかになった。

90年に群馬県新治村が制定した「美しい新治の風景を守り育てる条例」（90年）は，前図によれば，北海道占冠村の「美しい占冠の風景を守り育てる条例」（87年）と隣り合っており，その内容が極めて類似していることがわかる。両者を前表で比較すると，条文数は新治村が3条少ないが，全く同一の政策手段を用いていることがわかる。

筆者のインタビューによって，新治村の条例は，占冠村からの引き写しであることがわかっている（伊藤 2003b）。新治村の隣は，新潟県湯沢町である。条例制定前年の89年頃から，リゾート開発ブームが新治にも押し寄せ，村役場は建設業者の問い合わせが相次いでいた。そこで，景観条例を根拠にして，乱開発を防ごうと，条例制定を決断した。制定速度を最優先して準備を進めた結果，制定の意図を固めてから，3ヵ月に満たない短期間で，しかも実質的に担当者1人で，条例制定にこぎつけた。占冠村条例は，別の事業で委託していたコンサルタントが推薦した数件の条例の中から，村の規模が近いことや前文を備えていることなどの理由で選ばれた。とにかく少しでも早い制定が求められた新治村の状況を考えると，独自性を模索して時間を浪費するよりも，モデルとなる条例を選んで引き写したのは，合理的な対応だといえよう(7)。

なお，89年には，同じ群馬県の甘楽町が「ふるさと甘楽の景観をまもり，そだて，つくる条例」を制定していた。これは，伝建地区指定をめぐって村を二分した傷跡を癒す目的で制定された，全12条の宣言的な条例である。規制的規定は全くない。新治村の担当者は，甘楽町条例が制定されたことをよく知っていたが，自分たちの条例案の参考にはしていないという。規制を含まない宣言的条例では，開発抑制の役に立たないのは明白だからである。新治村の担当者が，自分たちの条例制定の目的に合った条例を探索した結果，同じ県内の甘楽町ではなく，遠い北海道のリゾートで有名な村に行き着いたということである。このことからは，自治体は単に近いから相互参照の対象にするわけではなく，探索の範囲は全国に及ぶこと，そして，引き写しであっても，漫然とまねをするのではなく，目的意識をもって行われることがわかる。

続いて，「藤沢市都市景観条例」（89年）が図に占める位置を確認しよう。藤沢市条例は，第Ⅱ群（都市景観条例クラスター）の最下方に位置する。第Ⅱ群の中で制定時期が最も遅く，表からわかるように神戸市モデルを構成する要素のほとんどを取り入れた完成型といってよいだろう。条例の特徴として強調されているのは，住民参加の重視である。神戸市モデルでは，景観形成地区を首長が指定するが，藤沢市は，これに住民からの申し出によって指定する区域を加えた2本立てにした。2本立て方式は「岡崎市都市景観環境条例」（85年）が最初であるが，藤沢市は，これに加えて，住民のイニシアティブを手厚く支援し，地区指定につなげるしくみを工夫した。地域にすぐれた景観形成を図ろうとする動きがあると，まず，「準備会」を設置し，そこに市が助成をしたり，専門家を派遣したりして，活動を後押しする。住民の運動が盛り上がったところで，「景観形成協議会」に格上げする。これが中心となって，景観形成地区の設定や基準の案を作成し，市長に申請して地区指定がなされることになる。景観形成協

議会に類似した機能をもつ団体には，北九州市の「まちづくり協議会」があるが，そこに至る手順は藤沢市独自のものである。市の記者発表では，計画立案を行政主導でなく，住民主導で進めるのは全国初とうたっている[8]。

それでは，この条例が生れた経緯を条例制定過程から確認しよう。藤沢市の条例制定過程において中心的役割を果たしたのは，建築関係の有識者と行政の代表からなる「都市デザイン懇話会」であった。82年に設置され，84年ごろから条例の制定を視野に入れた議論を開始した。懇話会の最大の論点は，景観を誘導する手法の選択についてであった。条例にするのか，それとも市民の自発的な協定でいくのかをめぐって議論が二分された。協定は横浜市が採用していた方式である。行政代表委員は，条例により制度化を図るべきだという考えをもっていた。これに対して，建築関係の委員は，住民の自発的な活動を引き出すことが必要で，条例はかえってその妨げとなると主張した。座長に横浜市出身の委員が就いていたこともあり，協定派の意見も有力であった。行政側は，新たに筑波大学の行政法学者をメンバーに加え，条例制定を支持する論陣を張って議論を誘導した。結局，行政側の意見が勝って，条例が制定されたわけだが，協定派の主張は，住民参加を重視した手続として，条例の内容に反映された[9]。

懇話会の議事録には，それまでに制定されたほとんどすべての条例が何らかの形で言及されている。中でも，調査委託を受けたコンサルタントが用意した懇話会資料では，都市的自治体の制度について詳細な比較対照が行われた。それらの都市とは，京都市，神戸市，名古屋市，伊丹市，尼崎市，北九州市，那覇市，浜松市，福岡市である。地区の指定，届出の手続，罰則の有無，市民参加の規定の詳細などが比較対照されている。この資料が提出された時期に，ちょうど条例制定について合意が図られたことから，これらの自治体が相互参照の対象となったと考えて間違いないだろう。特に，87年7月の第22回懇話会では，神戸市は有名すぎるので，尼崎市あたりを参考にしようという発言も記録されている。

以上を踏まえて再び図を見ると，制定過程で名前が挙がった9市のうち，北九州市，福岡市，名古屋市，尼崎市，浜松市の5市が第Ⅱ群であり，半数を超えている。藤沢市の資料は87年後半の懇話会に提出されたものであり，その時期に作成されたものだと推測されるが，図の第Ⅱ群に属する自治体で，この時期までに条例を制定したのは，前述の5市と姫路市だけである。つまり，資料作成の時期までに存在した第Ⅱ群の条例のほとんどが，参照されていることになる。更に，9市のうちで第Ⅱ群に属さない4市について検討してみると，第Ⅰ群に属するのは，京都市のみである。京都市条例も市街地景観条例という名称をもち，都市景観条例的要素が色濃い。つまり，歴史的景観保全クラスターに属する自治体は，条例案の検討の際には，ほとんど参照されていないといえる[10]。これらのことから，藤沢市が条例案の検討の際に参照したのは，第Ⅱ群の都市景観条例が中心であったと結論される。なお，特に参考にするべき条例として名前が挙がった尼崎市は，藤沢市以前に制定された条例の中では，浜松市の次に藤沢市に近いところにある。もちろん，浜松市も藤沢市の懇話会資料に取り上げられていた自治体であるから，尼崎市以上に参考にされたのであろう。

なお，これらの条例は，藤沢市の条例とまったく同じというわけではない。したがって，新治村と占冠村のような，1対1の対応関係を見出すことはできない。これは，制定過程を正当に反映した結果だといえる。すなわち，制定過程で見たとおり，過去に都市景観条例を制定した複数の市を参照対象の候補に挙げ，それらの条例を比較対照しながら，自分たちの目的に合致した政策手段をいいとこ取りし，さらに独自の工夫を加えて，自分たちの条例案を作り上げた結果が条例の内容にも反映されたのである。

以上，2つの事例について，条例内容から推定した相互参照の経路と政策過程からわかる事実とを付き合わせた結果，両者は矛盾しないことがわかった。このことから直ちに，残りの自治体についても，同一のクラスター内の自治体との相互参照があったと断定することはできない。しかし，条例の基本的構成に共通点があることから考えて，藤沢市や新治村と類似した参照行動をとった蓋然性は高まったといえる。

6. 議　論

それでは，以上の分析結果をもとに，先に提起した3つの仮説がどの程度支持されるかを議論しよう。まず，地理的な近接性についてである。地理的に近い自治体が図1の樹状図の近い位置を占めているのは，占冠村と美瑛町，福島県と栃木県，姫路市と西宮市，小坂町＝清見村＝辰口町の4組に限定されている。つまり，地理的近接性によるクラスターは形成されておらず，少なくとも地理的に近接する自治体の条例内容は類似していないといえる。そして，このことから，地理的に近い自治体を相互参照の対象にするという仮説は支持されないことになる。

続いて規模の近接性であるが，ここでは「市」「町村」「県」の区分で見る。条例制定自治体の3分の2は市であるため，クラスターのほとんどが市によって構成されることは当然である。その中で，県のクラスターが第Ⅲ群の中に形成されていることは前述のとおりである。また，町村のまとまりが，第Ⅰ群の上方および第Ⅲ群の上方に形成されている。このことから，規模が近い自治体の政策内容が類似する傾向にあることがいえる。ただし，ここでの規模は「市」「町村」「県」に代表させている。規模というより，制度的位置づけの違いを反映している可能性もある。すなわち，市は市を参照し，町村は町村を参照するということである。同様の傾向は，首長を対象として「まちづくりのモデル」を尋ねたアンケート調査の分析でも確認されている（伊藤 2003c）。

政策の目的については，相互参照と最も関係が深いと考えられる。なぜなら，前述のとおり，主なクラスターが目的別に形成されているからである。これに対しては，目的，すなわち対応しようとする政策課題が共通すれば，そのための政策手段も共通するのは当然だという反論はありうる。しかし，単純にそうだとはいえない。なぜなら，歴史的景観保全と都市景観形成という目的の違いは，利用すべき政策手段が違うのが必然となるほど，大きく異なるわけではないからである。例えば，特に保全すべき区域を指定し，そこでの建築行為等を届出制とするのは，どちらの目的の条例にも用いられている規制方法である。また，大規模建築物の規制や重要建築物の指定制度は，多くの都市景観条例に取り入れられているが，前者を創設したのは京都市であり，後者を最初に定めたのは金沢市である。いずれも歴史的景観保全を主目的とした条例である。逆に，都市景観条例の代表である神戸市条例が最初に定めた全市に適用される計画策定は，その後の歴史的景観条例にも取り入れられている。つまり，ここで類型化した政策手段のほとんどは，目的を問わず，いずれの条例にも利用可能なはずである。それにもかかわらず，目的別のクラスターが形成されているということは，後から条例を制定する自治体が，何らかの選択を行っていることを示している。この選択こそが，まさに相互参照の対象の選択といえよう。

7. ま と め

本稿は，景観条例を対象として，内容の類似度から，相互参照の経路を割り出す方法を試みた。その結果，歴史的景観を保全する初期の条例を中心としたクラスターと都市景観条例のクラスターが形成された。このことは，先行研究から導いた仮説のうち，日本全国から，自分たちの目的に合った自治体を参照するという仮説を支持する結果である。近隣自治体間で相互参照を行うという仮説は支持されなかった。規模が類似する自治体間，または同種の制度的地位を有する自治体間――県，市，町村――での相互参照が行われるという仮説については，ある程度支持されたといってよい。理論的検討の個所で注意を喚起したとおり，内容が類似しているからといって，直ちに先行者の政策を後続自治体が参照したと断定することはできない。しかし，新治村および藤沢市の事例を取り上げて，より確実な方法によって特定した相互参照の経路と，内容の類似性から限定をかけた相互参照の経路とは，相当程度整合する――少なくとも矛盾はない――ことが明らかになった。このため，政策内容からのアプローチは，一定の信頼度

が保障されたと考えてよいのではないか。

本稿で提唱した政策内容から相互参照の経路を推定する方法は，直接のインタビューやアンケート調査による特定が難しい現状を打開するための次善の方法である。しかし，その限界を認識した上で，直接的方法と併用しながら利用すれば，有効な方法であることが示せたと思う。冒頭で述べたとおり，自治体政策過程研究の中でも，自治体間の相互作用の解明はまだ緒についたばかりである。多様な方法を用いて，研究が進められることが求められる。本稿がその一助となれば幸いである。

〈追 記〉 本稿は，平成14年度科学研究費（基盤研究C）の成果の一部であり，公共政策学会（2002年6月，関西大学）及び日本社会情報学会（2002年11月，群馬大学）で発表したもの（前者は景観条例の歴史的展開，後者はクラスター分析に関する部分）を加筆修正したものである。有益なコメントを下さった学会参加者，匿名査読者及び年報委員の皆様にお礼申し上げたい。

［注］

⑴ 回答数775町村。『町村研究フォーラム』（1989：240）による（藤村（1999：255-256）からの引用）。

⑵ 制定自治体と未制定自治体のそれぞれを対象とし，後者は2837団体が対象である（有効回収率50.3%）。

⑶ 回答数42市町村。

⑷ 政策移転の類型については，伊藤（2003a）が詳細に論じている。

⑸ 景観条例の展開の詳細については，伊藤（2003a）を参照。

⑹ クラスター分析の方法については，渡部（1992：166-173），宮本（1999）など参照。

⑺ 新治村及び甘楽町の詳細な事例研究については，伊藤（2003b）を参照。

⑻ 1989年2月26日読売新聞湘南版。

⑼ 藤沢市都市デザイン懇話会議事録による。

⑽ もちろん，藤沢市もこれらの条例の存在は認識しており，懇話会の議論の中で言及されている。

［文 献］

Bennett, Colin J.（1991），“How States Utilize Foreign Evidence,” *Journal of Public Policy* 11-1：31-54.

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。

Common, Richard（2001），*Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*, Aldershot：Ashgate.

Dolowitz, David（1997），“British Employment Policy in the 1980s：Learning from the American Experience,” *Governance*, 10-1：23-42.

Dolowitz, David P., and David Marsh（1996），“Who Learns What from Whom：a Review of the Policy Transfer Literature,” *Political Studies*, 44-2：343-357.

Dolowitz, David P., and David Marsh（1998），“Policy Transfer：a Framework for Comparative Analysis,” In *Beyond the New Public Management：Changing Ideas and Practices in Governance*. ed. Martin Minogue, Charles Polidano, and David Hulme. Cheltenham：Edward Elgar.

藤村正之（1999），『福祉国家の再編成』東京大学出版会。

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。

――――（2003a），「政策の発展と相互参照：景観条例を事例として」『自治研究』79巻3号。

――――（2003b），「群馬県内市町村景観条例制定過程における相互参照と情報の役割」『群馬大学社会情報学部研究論集』10号。

――――（2003c），「まちづくりのモデルはどこか：共同通信社調査から読み解く自治体間の相互参照」『社会情報学研究』（日本社会情報学会年報）第7号。

宮本定明（1999），『クラスター分析入門：ファジィクラスタリングの理論と応用』森北出版。

中野実（1992），『現代日本の政策過程』東京大学出版会。

大住荘四郎（1999），『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社。

Samuels, Richard J.（1983），*The Politics of Regional Policy in Japan：Localities Incorporated?* Princeton, Princeton University Press.

上山信一（2001），「わが国自治体の行政革命：三重県庁と福岡市役所②」『地方行政』7月26日号。

渡部洋（1992），『心理教育のための多変量解析法入門：基礎編』福村出版。