

氏名	相藤 巨 ^{あいたう なお}
学位の種類	博士 (社会デザイン学)
報告番号	甲第485号
学位授与年月日	2018年3月31日
学位授与の要件	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号) 第4条第1項該当
学位論文題目	地方自治体における多様な主体との協働に基づく政策形成 に関する考察—人口減少問題の解決に向けた「消滅可能性都 市」の取組みを事例として—
審査委員	(主査) 萩原なつ子 (立教大学大学院 21 世紀社会デザイン 研究科教授) 長 有紀枝 (立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教 授) 長友 祐三 (埼玉県立大学保健医療福祉学部教授)

I. 論文の内容の要旨

(1) 論文の構成	
序章 背景と目的.....	1
1. 本論の目的.....	1
2. 本論の概要.....	2
3. 事例分析について.....	4
4. 地方自治をめぐる緒論.....	7
(1) 地方自治の動向.....	7
(2) 本論における政策形成の定義.....	10
(3) 本論における協働及び共同の概念に関する定義.....	12
(4) 本論における住民参画の定義.....	14
【第1部】.....	17
人口減少と政策形成.....	17
第1章 先行研究の整理.....	18
1. 政策形成に関する整理.....	18
(1) 政策形成を取り巻く環境.....	18
(2) 政策形成過程への住民参画.....	20
2. 住民参画に関する先行研究の整理.....	23
3. 協働に関する先行研究の整理.....	27
(1) ガバナンスの時代に求められる行政職員の能力.....	27
(2) 日本NPOセンターに派遣された自治体職員へのサーベイ調査事例.....	29
①調査対象及び方法.....	29
②個人としての変化.....	30
③行政組織に対する行動.....	31
④NPOへの研修派遣に関する総括.....	33
第2章 地方自治と消滅可能性都市.....	35
1. 人口減少の現状.....	35
2. 人口減少時代の都市と地方.....	37
(1) 人口減少下における自治の役割.....	37
(2) 「都市」と「地方」に関する考察.....	39
3. 消滅可能性都市に関する考察.....	41
4. 増田レポートと国の政策との関連性.....	48
5. 鳥取県八頭町における事例分析.....	50
(1) 事例分析について.....	50
(2) 八頭町と人口減少.....	52

(3) 地域おこし協力隊と八頭町	53
(4) 八頭町における地方版総合戦略の意義と特徴	55
①人口減少ビジョンと地方版総合戦略	55
②地方創生監の派遣	56
③八頭町における地方版総合戦略の特徴	59
(5) インタビュー・サーベイ調査分析	62
①半構造化インタビュー調査結果	62
②質問紙調査の結果	66
(6) 考察	69
【第2部】	73
男女共同参画の視点に基づく事例分析	73
第3章 男女共同参画の理念と動向	74
1. 男女共同参画の動向	74
2. ワーク・ライフ・バランスと男女共同参画	78
3. 男女共同参画の取組みに対する反動	80
4. 公共政策における女性の存在	82
第4章 事例分析	86
1. 事例分析について	86
2. 東京都豊島区における事例分析	87
(1) 消滅可能性都市としての豊島区	87
(2) 豊島区が行った政策形成	89
①豊島区の初動	89
②としま 100 人女子会とその役割	92
③F1 会議の開催と調査・活動の主な特徴	95
④協働の成果－F1 会議からの提案事業とその予算化	97
⑤としま F1 会議の意義	103
(3) 豊島区の政策形成及び豊島区職員に関する質的データ分析	105
(4) としま F1 会議終了後の豊島区	110
①豊島区における総合戦略の方向性	110
②危機意識から当事者意識への変革	115
③女性に対する「やさしさ」の概念	119
(5) 男女共同参画の視点に基づく「まちづくり」の考察	121
3. 豊島区と八頭町の事例分析から得られる結論	124
(1) 協働及び市民参画のあり方	124
(2) 豊島区と八頭町における協働の整理	128
第5章 協働及び男女共同参画の視点に基づく政策形成	134

1. 本論における仮説・分析・結論の整理.....	134
2. 地方自治体の政策形成と女性.....	136
3. これからの男女共同参画のあり方.....	139
4. 本論における学術的意義.....	142
5. 課題と限界.....	143
終章.....	146

(2) 論文の内容要旨

【本論の目的】

本論は、限られた参画者の中で構築、実施されてきた地方自治体における政策形成のあり方が、人口減少という事象を背景として様々な主体が参画する政策形成へと変遷し始めていることを実証し、従来までの政策形成過程では「排除」されてきたアクターの参画が地方自治に与える影響について、住民参画、協働及び男女共同参画の視点に基づき考察することを目的とする。

少子高齢化や核家族化を背景として、住民の要望はかつてないほど多様になる一方、地方自治を最前線で担う自治体職員の数は今世紀に入って以降、一貫して減少が続いている。様々な事情を有する住民からの多様な要望に応じていくためにも、行政が多様な主体とともに自治を担うことは、半ば当たり前の時代になっている。

住民参画や協働、男女共同参画の理念や制度そのものへの考察はもちろん重要ではあるが、それらを実施することにより地方自治にどのような結果が生じ、どのような変化が自治体及び職員に生じているのか。変化が生じているとすれば、それはどのような条件下において生じるものなのか。更に言えば、人口減少が進み、消滅可能性都市という概念が提起された2014年以降の地方自治を論じる上では、どのような自治の形を基盤とした政策形成が求められるのか。

本研究では従来までの先行研究では曖昧な部分があった住民参画、協働及び男女共同参画から生じる効果や影響を可能な限り可視化することにより、様々なアクターとの連携が消滅可能性都市としての指摘を受けた自治体の政策形成にどのような影響を与えるかについての知見を論じた。

【本論の概要】

本論は主に理論の枠組みや視点の提示、協働事例の実証を示す第1部と、そこで提示された視点や枠組みを用いて更なる事例の分析を行う第2部からなる。その上で、各項目については第1部及び第2部合わせて7つの章による構成を行っている。

序章では地域の実情に応じた多様な自治を議論するための前提となる、地方自治体の政策形成や住民参画、及び協働概念の動向に関する考察を行った。序章における概念整理を経た上で、第1章では政策形成、住民参画及び協働に関する先行研究や関連施策の整理を行っている。政策形成が行政を主体とするガバメント (government) から、多様な主体が

参画するガバナンス（governance）を前提にするものへと変遷している事実を指摘するとともに、住民参画のあり方も行政との対立から協力へと変わりつつあることを論じた。

また、第1章では日本NPOセンターに派遣された行政職員に対する半構造化インタビュー調査と質問紙によるサーベイ調査の分析結果を示した。日本NPOセンターに研修生として派遣された地方自治体職員に対する分析の結果、NPOへの派遣は自治体職員個々の意識や姿勢に大きな影響を与えることが判明した。更に当該変化は一過性のもではなく、日本NPOセンターから派遣元の自治体に戻り、年月が経過した時点においても有意な変化が維持、もしくは向上していることが分析結果から明らかとなった。

第2章では消滅可能性都市という概念を主軸に据えた上で、人口減少が進む中での政策形成の変遷に関する整理及び事例分析を行った。人口減少という事象が地方自治体に与える影響についての考察を行うとともに、その解決に向けて必要とされる政策形成のあり方について、先行研究や国及び地方自治体の政策内容を踏まえて論じた。

第2章で示した八頭町における調査研究の結果、人口減少下における政策形成を行うにあたり、多様な主体との協働が重要であるとの結論を得ることができた。八頭町における政策形成の分析からは、住民との協働や地域おこし協力隊、地方創生監という制度に基づく一連の政策形成が一定の成果を挙げており、また、地域おこし協力隊との協働は職員の意識や姿勢に一定の影響を及ぼしていることが確認された。

第3章では、地方自治体の政策形成における女性と政策課題の関係性について、男女共同参画の視点から考察を行った。男女共同参画に関する歴史的傾向を整理するとともに、地方自治体が行う政策形成と女性との関係性、ジェンダー・バイアスの存在を明らかにした。また、自治体の政策形成過程と女性の参画に関する先行研究の整理を行ったところである。

以上の整理を踏まえ、第4章では消滅可能性都市としての東京都豊島区における、政策形成過程の分析を行った。

豊島区は消滅可能性都市としての指摘を当初から自治体としての存続の危機、つまりは危機管理上の問題として捉えていた。行政及び住民双方が危機意識とともに当事者意識を有したことが、一連の政策に即応性と実効性が加味される要因であったことが明らかとなった。

豊島区は若年女性の意見を直接的に区の政策へ反映させるため、F1会議という手法を用いた。公募を経た女性を中心とするF1会議は、豊島区の抱えている課題を調査・研究し、政策提言を行った。この参加者の調査・研究の過程は、参加者自身におけるエンパワメントのプロセスであったと同時に、「要望を行う住民」から「提言を行う住民」への変化のプロセスでもあった。

また、第1章で示した日本NPOセンターの事例や第2章で示した八頭町の事例と同様に、豊島区職員に対して行ったサーベイ調査においても、住民との協働経験が職員自身の意識や姿勢に明確な変化を生じさせた事実が明らかとなった。

F1 会議の提言は 2015 年度予算に反映され、それ以降豊島区は「女性にやさしいまちづくり」を区の最重要課題として位置づけている。この事実は豊島区が F1 会議、つまり女性の視点に基づく政策形成を一過性のものではなく、区の基本的姿勢に位置付けていることを意味している。女性の視点とは、女性だけの視点ではなく、女性の目線から「誰もが暮らしやすいまち」を考えることであり、その流れは豊島区において 2017 年度現在も継続して実施されていることが筆者の分析により確認された。

従来までの自治体が行う女性に関する政策は、男女共同参画や介護・子育てという特定の分野にカテゴライズされた上で語られるものであった。だが、豊島区は F1 会議を始めとする一連の政策形成において、男女共同参画の視点に基づく政策形成の重要性を認識するに至っている。今後は豊島区が行った一連の政策形成プロセスを、いかに他の自治体に適用するかが一つの課題になると考えられる。

【本論における学術的意義及び結論】

本論が行った一連の分析において、人口減少や消滅可能性都市としての指摘を克服するためには、行政だけではなく様々な主体が対話を重ね、地域における最適解を模索するプロセスこそが重要であり、これからの自治に求められる高度な創造性は、その模索の中でこそ発揮される必要があることが明らかとなった。

本論における学術的意義は、日本全体の人口が減少に転じた現在における地方自治のあり方を、消滅可能性都市というフィルターを通して論じた点にある。人口減少下における自治体の政策、とりわけ消滅可能性都市の概念が提起された 2014 年以降において、消滅可能性都市の政策形成に焦点を当てて論じた研究は非常に数が少ない。本論はこの分野に焦点を当て、今後半世紀以上に渡り続くことが確実視される人口減少下における地方自治のあり方に関する考察を、協働及び男女共同参画の視点に基づき行った点に学術的な意義がある。

消滅可能性都市としての指摘を受けた地方自治体に焦点を当て、当該自治体がどのような考えや長期的ビジョンに基づいて政策形成を行っているかを考察することは、人口の増減という数の問題を越えたところに存在する本質的な議論、一人ひとりの国民や住民の生活に焦点を当てた議論の端緒と成りえるものである。豊島区及び八頭町の事例分析で判明したことは、それぞれの自治体が様々なきっかけを最大限に利用して、従来とは異なる立場の声を行政に反映させようと試みているという事実であった。

これからの地方自治を考察するにあたり、住民参画や協働がその基礎的条件になると言われて久しいが、本論が行った分析により、そこに男女共同参画の視点を取り入れることの重要性が明らかとなった。

また、日本 NPO センターへの派遣職員、八頭町及び豊島区職員に対する調査結果が全て同様の傾向を示したことには、大きな示唆が含まれていると捉えることができる。

協働の実施前・実施後及び調査回答時（現在）における行政職員の意識及び姿勢の変化は、時間の経過と共にその影響が減減するのではなく、経験値として累積されることが確

認された。本論において実施したこれらの調査結果を総括すると、地方自治体職員の協働経験は職員個々のレベルにおける質的变化を促し、その変化は年月の経過と共に正の影響を与え続ける傾向があると結論付けることができる。

これからの地方自治を考察するにあたっては、豊島区が現在進行形で行っている取組み、男女共同参画の視点に基づく政策形成の分析というものが重要な要素となる。男女共同参画に関する条例や各種政策は、いずれの自治体も形式としては以前から兼ね備えているものである。それらを実質的に機能させるためには、女性が男女共同参画や子育て・介護等のカテゴライズされた枠組みを超えたところでの参画を重ねていくことが重要である。

従来までの協働や住民参加の枠組みからは「排除」されていた女性の参画が多くの自治体で進むか否かは、人口減少問題を考察する上での一つの視座になるものである。

今後は本論の考察に更なる分析の深みを加えるため、豊島区や八頭町以外の消滅可能性都市との比較、及び行政職員以外のアクターに対する調査を行っていきたいと考えている。

II. 論文審査の結果の要旨

(1) 論文の特徴

本論は2014年5月に「日本創成会議」が発表した「消滅可能性都市」に象徴されるように、日本全体の人口が減少に転じた今日における地方自治のあり方について、「消滅可能性都市」という視点を通して論じた点にある。人口減少下における自治体の政策、とりわけ消滅可能性都市の概念が提起されたのが2014年ということもあり、消滅可能性都市の政策形成に焦点を当てて論じた研究はほとんどない。本論文はあえて「消滅可能性都市」と指摘された地域に焦点を当て、人口減少下における地方自治のあり方に関する考察を以下の先駆的な理由で注目されていた二つの地域を対象に丁寧な調査を行い、今後の市民参画型、市民協働、とりわけ男女共同参画を基礎におく政策形成の重要性とあり方を論じた点に特徴がある。ひとつは「消滅可能性都市」といわれる以前から市民協働に基づいた住民参画の手法と地域おこし協力隊との連携で先駆的な地域活性化の取り組みを行っている鳥取県八頭町。二つ目は23区で唯一「消滅可能性都市」と指摘され、日本で初めてと言われている東京都豊島区の女性参画の手法による政策提言の取り組みである。本論文の主題でもある市民協働に基づく政策形成の重要性が指摘される背景には、少子高齢化や核家族化により住民が抱える課題やニーズは多様になっているにもかかわらず、地方自治を担う自治体職員の数は減少し、複数の業務を担当せざるを得ない状況がある。そのため、多様な住民のニーズに対応したり、地域の課題の解決を迅速に進めたりするには行政が多様な主体とともに自治を担うことは不可欠となっている。本論文では、住民参画や協働、男女共同参画の理念や制度そのものへの考察とともに、実際にそれらを実施することにより地方自治にどのような変化が自治体及び職員に生じているのか、変化が生じているとすれば、それはどのような条件下において生じうるものなのかについて明らかにし、加えて「消滅可能性都市」という概念が提起された2014年以降の地方自治を検証するうえで、どのような自治の形を基盤とした政策形成が求められるのかについて考察している。そして先行研究ではその重要性は指摘されながらも曖昧なままにされてきた住民参画、市民協働の視点による政策形成から生じる効果や影響を現時点で可能な限り可視化することにより、様々なアクターとの連携が消滅可能性都市としての指摘を受けた自治体の政策形成にどのような影響を与えるかについて明らかにしている。そして、これからの地方自治の在り方を分析する際には、従来までの協働や住民参加の枠組みからは「排除」されていた女性の参画、すなわち男女共同参画が多くの自治体でどのように進められていくのかが人口減少問題を考察する上での重要な視座になることを、指摘豊島区が現在進行形で行っている取り組み、男女共同参画の視点に基づく政策形成の分析を通して明らかにした点が本論文の大きな特徴である。

(2) 論文の評価

昭和 40 年以降住民参画、住民自治の政策形成の時系列的整理と、消滅可能性都市以外の地域との比較調査ができていないという限界はあるにしても、以下の点が評価された。

地方自治体の新しい政策形成に関する論文ということもあり、鍵となる概念に関する市民協働、男女共同参画に関する定義、概念の先行研究の検証がしっかりと行われていること、また政策形成の理論的枠組みも整理されていることが評価された。そして人口減少に対してどのような政策形成を行えばよいのか、従来の政策形成にかけていたところはどうのような点なのかについて丁寧な質的調査をもとに分析なされ、住民参画、市民協働による政策形成の重要性を可視化させるとともに、女性の参画の不可欠であることを明らかにした点に独自性があり、論文の目的は達成されていると評価された。とくに、豊島区の事例に関しては、消滅可能性都市と指摘されてから 3 年目という、当事者の記憶が鮮明なうちに調査し、分析したことは今後のフォローアップ研究への期待と、関連する研究への貢献として評価された。そして理論的枠組みも明確で、研究の妥当性や限界もしっかり認識されており、新規性および重要性がある研究であることが確認された。また申請者が示した限界は将来的に申請者がさらに探索すべき課題であり今回の研究の成果を発展させていくこと期待される。