

2017 年度
博士論文要約

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－

A Study of Policy Formation Based on Cooperation with Various Players in
Local Government : A Case Study of Practical Approach by City at Risk of
Disappearing by Decreasing Population to Resolve Depopulation Problems

21 世紀社会デザイン研究科
比較組織ネットワーク学専攻
相藤 巨

目次

序章 背景と目的

1. 本論の目的
2. 本論の概要
3. 事例分析について
4. 地方自治をめぐる緒論
 - (1) 地方自治の動向
 - (2) 本論における政策形成の定義
 - (3) 本論における協働及び共同の概念に関する定義
 - (4) 本論における住民参画の定義

【第1部】

人口減少と政策形成

第1章 先行研究の整理

1. 政策形成に関する整理
 - (1) 政策形成を取り巻く環境
 - (2) 政策形成過程への住民参画
2. 住民参画に関する先行研究の整理
3. 協働に関する先行研究の整理
 - (1) ガバナンスの時代に求められる行政職員の能力
 - (2) 日本 NPO センターに派遣された自治体職員へのさーべい調査事例
 - ① 調査対象及び方法
 - ② 個人としての変化
 - ③ 行政組織に対する行動
 - ④ NPO への研修派遣に関する総括

第2章 地方自治と消滅可能性都市

1. 人口減少の現状
2. 人口減少時代の都市と地方
 - (1) 人口減少下における自治の役割
 - (2) 「都市」と「地方」に関する考察
3. 消滅可能性都市に関する考察
4. 増田レポートと国の政策との関連性
5. 鳥取県八頭町における事例分析
 - (1) 事例分析について
 - (2) 八頭町と人口減少
 - (3) 地域おこし協力隊と八頭町
 - (4) 八頭町における地方版総合戦略の意義と特徴

- ①人口減少ビジョンと地方版総合戦略
- ②地方創生監の派遣
- ③八頭町における地方版総合戦略の特徴
- (5) インタビュー・サーベイ調査分析
 - ①半構造化インタビュー調査結果
 - ②質問紙調査の結果
- (6) 考察

【第2部】

男女共同参画の視点に基づく事例分析

第3章 男女共同参画の理念と動向

- 1. 男女共同参画の動向
- 2. ワーク・ライフ・バランスと男女共同参画
- 3. 男女共同参画の取組みに対する反動
- 4. 公共政策における女性の存在

第4章

- 1. 事例分析について
- 2. 東京都豊島区における事例分析
 - (1) 消滅可能性都市としての豊島区
 - (2) 豊島区が行った政策形成
 - ①豊島区の初動
 - ②としま100人女子会とその役割
 - ③F1会議の開催と調査・活動の主な特徴
 - ④協働の成果－F1会議からの提案事業とその予算化
 - ⑤としまF1会議の意義
 - (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
 - (4) としまF1会議終了後の豊島区
 - ①豊島区における総合戦略の方向性
 - ②危機意識から当事者意識への変革
 - ③女性に対する「やさしさ」の概念
 - (5) 男女共同参画の視点に基づく「まちづくり」の考察
- 3. 豊島区と八頭町の事例分析から得られる結論
 - (1) 協働及び市民参画のあり方
 - (2) 豊島区と八頭町における協働の整理

第5章 協働及び男女共同参画の視点に基づく政策形成

- 1. 本論における仮説・分析・結論の整理
- 2. 地方自治体の政策形成と女性

3. これからの男女共同参画のあり方

4. 本論における学術的意義

5. 課題と限界

終章

【本論の目的】

本論は、限られた参画者の下で構築、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えていくためにも、行政が多様な主体と共に自治を担うことは、半ば当たり前の時代になっている。

地方分権が進み、「地方の時代が来る」と言われて久しい。1998年に行われた地方自治法の改正により、国と地方自治体は上下の関係から対等・協力の関係へと今も変化を続けている。

だが一口に地方自治と言っても、その内容は一律ではない。東京への資本と人口の集中、いわゆる東京一極集中の流れは現在も続いており、その結果としての地方の人口減少や衰退は著しいものがある。地方自治の原点である地域の実情に応じた多様な自治という理念を議論するためには、自治体が置かれている様々な課題の解決策に目を配るのに加え、どのような自治体にも適用しうる本質部分への考察が必要となる。

地方自治を形作るための重要な指針となるものは、当該自治体が作成する一連の政策である。だが、従来までの政策論の多くは人口が増加することを前提とするものであった。日本の総人口が減少に転じる中で、人口減少を所与の条件とした社会における自治のあり方、少子高齢化を前提とした議論や政策形成のあり方に関する議論を提起する必要が新たに生じている。

本論では、人口減少下における協働の価値を見出し、地域課題の解決に向けた政策形成のあり方に関する考察を行うため、多様な主体との協働が重要であるとの仮説を提示した上で、事例分析を通じての実証を行った。

本論では、消滅可能性都市としての指摘を受けた東京都豊島区を中心的事例として扱い、その比較対象として鳥取県八頭町を挙げることで、地方自治体における協働及び男女共同参画の視点に基づく政策形成のあり方に関する考察を行った。

従来までは限られた参画者の下で構築、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影響を与えていることを論じた。

【各章の構成】

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、本論における中心的課題である政策形成、協働と共同、及び住民参画に関する概念の整理を行った。政策形成については「地方自治体が目の前にある地域の現実を見つめ、多様な主体と共に現状を分析し、一つの解を提示するためのプロセス」として定義を行うとともに、地方自治体から見た多様な主体との協働及び共同に関する整理を行った。

協働及び共同概念については、まず協働を「異種・異質の組織が共通の社会的な目的を果たすため、それぞれが有する資源を持ち寄り、対等の立場で協力して共に働く」と定義した。この協働概念には様々な課題を解決するための協力である **Partnership**、その協力の下で具体的にを行う事業としての **collaboration**、そこから生まれた成果である **coproduction** が含まれており、本論ではこの **Partnership** に関わる属性により、「協働」及び「共同」概念の使い分けを行った。

協働という概念が内包する **Partnership**、**collaboration**、**coproduction** という 3 つの要素を踏まえた上で、共同という言葉にはこれらの要素に加えて **gender equality** の要素、男女が対等な構成員として参画する機会が確保され、共に責任を担う概念を含めるものとして考察を行ったところである。また、住民参画については市民と住民、参加と参画概念の違いを整理した上で、住民参画の定義を行った。

第 1 章では、先行研究も含めた政策形成、住民参画及び協働の整理を行った。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**) 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行政との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意識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 1 年間派遣された地方自治体職員 16 名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。更に自治体職員の変化は一過性のものではなく、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。

人口減少が進み、「消滅」の可能性が指摘される中、多くの自治体では従来以上に行政が住民や NPO と協働を行うことを求められることになる。

だが、協働という言葉が市民権を得るようになる一方で、行政が抱く NPO のイメージと、NPO の実態との間に存在するギャップを埋める必要性も生じている。協働の進展において障害となっているものが行政側における正確な NPO への理解不足が要因であることも多く、その認識不足を埋める過程が行政には求められている。筆者が日本 NPO センターへ派遣された行政職員に対して行った分析結果は、第 2 章及び第 4 章で行った八頭

町及び豊島区職員に対する調査と同様の結果を示していたことから、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ている傾向が示された。

第2章では、人口減少が進む中での政策形成の変遷に関する整理を行った。戦後一貫して日本の総人口は増加傾向が続いていたが、2015年に行われた国勢調査は同調査の統計開始以降初の減少を示した。日本の人口減少が今後数十年に渡る所与の条件となったことは、地方自治体が行う政策形成のあり方にも影響を及ぼすことになる。都市と地方における人口の奪い合いとも言える状況が存在する中で、2014年5月8日に日本創成会議によって示された消滅可能性都市という概念は、多くの地方自治体の関係者に衝撃を与えるものであった。消滅可能性都市という概念そのものに多くの批判が生じる一方、本概念が人口減少は地方だけの問題ではなく、日本全体の問題として捉える機会を提示したことは重要な点であった。

合わせて第2章では、以前から人口減少が進む自治体の一例として、鳥取県八頭町が行う政策形成の分析、及び八頭町職員の協働前後における意識や姿勢の変化に関する考察を行った。八頭町における政策形成の分析からは一連の政策形成が一定の成果を収めていることが明らかとなったが、そこには男女共同参画の視点、女性の視点が欠如していることも明らかとなった。

第3章では、地方自治体の政策形成において、女性はそれぞれの時代にどのような政策課題と関連付けられ認識されてきたかについて、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。

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事例分析を行った。

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。問題に対する捉え方が災害対策と同様の認識だったので、区長のトップマネジメントの下で全庁的な対応を行うという認識が共有されていた。

その上で、危機管理としての対応であればこそ、政策の検討においてはある程度の幅を許容する下地ができていた。行政当局及び住民双方が消滅可能性都市としての指摘を自らの問題として捉え、危機意識から当事者意識への変換を図ったことにより、豊島区が行う一連の政策に即応性と実効性が加味され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会議という手法を採用した。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。

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確認された。

日本 NPO センターの事例や豊島区及び八頭町職員に対して行った分析により明らかとなったことは、地方自治体職員が住民や NPO と協働を行うことにより、協働の相手方に対する理解が深まることであった。豊島区が F1 会議終了後も男女共同参画の視点、女性の視点に基づく政策形成を行っていることは、豊島区が F1 層の女性との協働及び共同を経験することにより、協働の相手方である女性が政策形成に全面的に関与することの可能性や意義に気付いた証左であると捉えることができる。

第 5 章では、本論における結論及び学術的意義を示した。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性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逡減するのではなく、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り組み、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・介護等の限定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。