

博士学位論文審査要旨

2023年1月14日

論文題目：自治体政策における政策デリバリー・システムの意義と課題：公立図書館を例として

学位申請者：有本 新

審査委員：

主査：総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査：総合政策科学研究科 教授 風間 規男

副査：免許資格課程センター 教授 原田 隆史

要 旨：

本論文は、自治体が、期待されている地域の実情や実態に合った政策を作成できていないのではないかとの問題認識に立ち、現状を踏まえた分析を通じて、自治体の政策形成能力を高めるための条件を探ろうとするものである。

第1章では、政策デリバリー・システムに関する研究を検討し、それらを踏まえた分析枠組みを整理している。第2章では、具体例として指定管理者制度と市町村直営の図書館の双方を視野にいれ、指定管理者制度導入に関する議論や、地域の実情に即した図書館政策の策定に関する議論を整理している。第3・4章では、直営方式の佐賀県伊万里市民図書館、指定管理者制度による東京都中野区立図書館を取り上げ、直営では利用者等とのコミュニケーションが取られているのに対して、指定管理者制度を採用すると、自治体は実施活動を通じた学びを得ることが難しくなっていることを指摘している。第5章では、東京都墨田区立図書館を例に、直営方式であっても図書館職員の認識等によっては必ずしも実施過程での情報の把握ができるわけではないことに警鐘を鳴らしている。終章では、全体のまとめと今後の課題を整理している。

地方分権が推進されたことにより、自治体が地域の実情・実態に合った独自の政策を作成することが求められるようになったが、現実には自治体独自の政策形成が行われている例は少なく、自治体の政策形成能力の向上が喫緊の課題である。本論文は、この課題を解決するためには、自治体の政策形成において、政策実施過程（とりわけ政策デリバリー・システムの活動）から導き出される地域実態情報の重要性に着目する必要があるとの指摘を踏まえ、その点での実情を具体的に明らかにしている。すなわち、政策実施過程からの情報が重要と言われながら、指定管理者制度が導入されたことにより、自治体が直接、地域の情報を得るルートが弱体化していることを明らかにしている。一方で、直営方式のデリバリー・システムでは、地域に根ざした政策が形成される傾向になることも明らかにしている。もちろん、直営なら全てがうまく行くわけではないことにも留意し、その具体例も示している。

このように、本論文は、政策実施に関する研究蓄積を活用することにより、自治体の政策形成に関する課題を実態的に分析し、今後の自治体の政策形成とそれを支える政策実施体制や政策デリバリー・システムのあり方を示唆している。自治体を取り巻く今日的課題に対して学術的な検討を加え、有益な回答を得ていると言えよう。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

総合試験結果の要旨

2023年1月14日

論文題目：自治体政策における政策デリバリー・システムの意義と課題：公立図書館を例として

学位申請者：有本 新

審査委員：

主査：総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査：総合政策科学研究科 教授 風間 規男

副査：免許資格課程センター 教授 原田 隆史

要 旨：

総合試験は、2023年1月14日9時30分～10時30分に実施した。まず、約30分間にわたって、申請者による論文内容についてのプレゼンテーションを行い、その後に審査委員（主査および副査）との質疑応答を実施した。

質問は、論文の理論的基礎に当たる行政学および政策実施論に関する知識と理解度を確認するもの、指定管理者制度や公立図書館の実情や実態についての事実認識に関するものが中心であった。申請者は、いずれの質問に対しても簡潔かつ的確な答えをしており、審査委員を十分に納得させた。

また、多くの英語学術文献を引用、参照しており、論文内容および総合試験における質疑応答においてその理解に誤りがないことが確認できたことから、研究に必要な外国語能力（英語）を有していることが明らかとなった。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

Abstract of Doctoral Dissertation

論文題目：自治体政策における政策デリバリー・システムの意義と課題：公立図書館を例として

Title of Doctoral Dissertation

氏名：有本 新

Name

要旨：

Abstract

1. 問題関心・研究概要

本稿は、公立図書館における指定管理者制度導入を例に、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、自治体はどのような要因を考慮すべきなのかについて、実施体制の違いに着目し、分析するものである。2000年4月に地方分権一括法が施行され、地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や実態等に即した政策を策定することが求められてきた。また、2020年6月第32次地方制度調査会等を参考にすれば、2040年にかけて生じる人口構造の変化やインフラの老朽化等を想定して、各自治体は、地域の実情や実態等を把握し、地域の解決すべき課題を計画等に反映させるとともに、設定された地域の課題に対しどのように取り組むのかといった政策主体としての役割がより一層期待されている。

しかしながら、各自治体は地域の実情や実態等に即した政策を策定できているのかといったことが自治体政策に関する先行研究等において指摘されてきた。つまり、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには、自治体自らがその役割を果たせることを示していく必要があると考えられるが、依然としてその役割を果たせていないのではないかと指摘されてきたのである。そこで、本稿では、自治体が地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な環境や条件として、どのような要因を考慮すべきであるのかを考察する。

2. 分析の枠組み

地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な条件として、本稿では実施体制に着目している。実施体制に着目する理由は、政策実施研究で蓄積されてきた知見が参考になると考えられるからである。すなわち、政策実施研究では、実施過程は「目的を達成するための手段」というだけでなく、社会や政策対象者等と接することができるプロセスであり、実施担当者は政策対象者等との相互作用を通じて、可視化されていない住民の要望や、住民の生活実態等を把握できることなどが指摘されてきた。こうした指摘を参考にすれば、実施活動を通じて実施担当者は地域の実情や実態等を把握できるからこそ、政策過程に誰がどのように関与するのかによって、政策策定に大きな影響を与えるのではないかと考えられる。

上述した点を踏まえて、実施体制と政策策定の関係について、「政策策定と実施」を単一の組織で担う場合と、複数の組織で担う場合を想定して次のように考察した。すなわち、「政策策定と実施」を単一の組織で担う場合は、当然ながら政策策定を担う組織が実施も担うことになるため、実施活動を通じて地域の実情や実態等に関する知識や経験、情報等を取得できることが考えられる。そして、これも当然ではあるが、政策策定を担う組織と実施を担う組織で役割を分担すると、政策策定を担う組織は直接実施活動に携わる機会は減少し、直接実施活動を通じて地域の実情等に関する情報や経験、知識等を取得することが難しくなる。だからこそ、単一の組織で「政策策

定と実施」を担うべきではないかということである。

だが、本当にそうなのだろうか。例えば、実施活動を通じて得られる知識や経験等が政策策定に活用されていなければ、どのような実施体制であったとしても政策を策定するうえで大した問題ではないことになる。そこで、本稿では、実際に実施活動を通じて得た知識や経験、情報等を参考に政策を策定している事例を紹介するなどを行い、実施体制が政策策定にどのような影響を及ぼすのかを実証的に分析した。

3. 本稿の学術的意義

実施体制の違いが、政策策定に及ぼす影響を分析する学術的意義は主に3つある。第1に、自治体政策に関する先行研究において、自治体が政策主体としての役割を果たしていくためにはどのような要因を考慮すべきなのかといった検討が課題として残っていることが指摘されてきたことである。この点は、問題関心で示したように、地方分権等の推進に伴い、自治体に求められる役割とその役割を果たせていないのではないかとギャップがあり、そのギャップを縮小化していくべきとするならば、本稿では実施体制という観点から、自治体に求められる役割と現実のギャップの縮小化への検討を試みるものである。

第2に、自治体の政策過程に関する研究への貢献である。すでに自治体を取り巻く現状等の影響から、自治体の政策過程には営利組織や非営利組織などの多様なアクターが関与していることは周知のとおりである。多様なアクターが自治体の政策過程に関わることから、そうした状況下において自治体が果たせる役割は何かなどが議論されてきた。他方で、自治体の政策過程に多様なアクターが関わることから、活動とアクターを区別し、どの活動にどのアクターが関与しているのかといった検討も行われてきた。しかしながら、後者の研究では、理論的な整理はされてきているが、実証的な分析が不十分であることが先行研究において指摘されてきた。つまり、政策過程に誰がどのように関わり、それが政策策定や実施にどのような影響を与えているのかといった分析である。本稿では、そうした課題に対し、実証的に分析を行うものである。

第3に、政策循環過程と政策研究への貢献である。「政策研究」と呼ばれる手法は、一様ではなく多岐にわたっている。そのため、本稿でいう「政策研究」とは政策循環過程との関連で示されてきた「政策研究」に焦点を合わせている。具体的には、政策循環過程の研究群を政策分析研究、政策決定研究、政策実施研究、政策評価研究に類型化するなどである。そして、先行研究では「政策研究」をそのように整理したうえで、各研究群が独立して進められているのではないかと指摘されてきた。そこで、本稿では、分析の枠組みでも言及したように政策実施研究に焦点を合わせていることから、その研究に注目し、政策循環過程における政策実施研究の知見がほかの政策過程の研究に十分に活用されていないのではないかと先行研究の指摘に着目した。つまり、前述したように、実施活動を通じて得られる情報や経験、知識が政策策定に必要であることを実証できれば、政策実施研究の知見が政策決定研究においても必要であり、それらを結びつけるための仕組みづくりの検討が政策研究に貢献できるのではないかとということである。以上3点が、実施体制が政策策定にどのような影響を及ぼすのかを分析する学術的意義と考えられる点である。

4. 本稿の構成

第1章では、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために考慮すべき要因を探るための分析の枠組みを整理している。前述した政策実施研究の先行研究や、実施活動と政策情報の取得に関する議論、政策デリバリー・システムに関する内容、そしてそれらを踏まえたうえで本稿における分析の枠組みを整理している。

第2章では、研究対象である指定管理者制度と市区町村レベルの公立図書館に関する内容を整理している。具体的には、同制度の概要や導入されるに至った背景、指定管理者制度に関する先行研究では公立図書館への同制度導入についてどのように議論されてきたのか、各自治体は公立図書館を運営する際に、地域の実情等に即した図書館政策を策定する必要があるのか、そして第2章で整理してきた内容を踏まえて、図書館政策を策定するうえで課題になると考えられる点をまとめている。

指定管理者制度に焦点を合わせる理由は、同制度の特徴の1つとして、本稿でいう「政策策定と実施」の分離という理念を掲げていることにある。つまり、それらの関係に着目している本稿の問題認識と合致していることが同制度を取り上げる理由として挙げられる。そして、市区町村レベルの公立図書館を取り上げる理由は、これまでそうした図書館では、実施主体として考えられてきたのかもしれないが、地方分権等の推進や図書館を取り巻く現状に伴い、政策主体としての役割が求められつつあることから、本稿の問題認識と合致するため市区町村レベルの図書館を取り上げている。

第3章と第4章では、第1章で整理した分析枠組みをもとに、事例分析を行った。対象事例は、佐賀県伊万里市民図書館と、東京都中野区立図書館を取り上げた。伊万里市民図書館では、直営方式で図書館を運営し、利用者等とのコミュニケーションを通じて地域における図書館の果たすべき役割を学び、そうした知識や経験等をもとに図書館自らが総合計画において図書館に関する内容を提案していたことを、中野区立図書館では、区立図書館を指定管理者制度に任せていることから、自治体は現場の把握に努めながらも、実施活動を通じた学びを得ることが難しくなっていることを分析した。

第5章では、直営方式を巡る論点を整理した。すなわち、政策実施研究の観点からは直営方式が理想ということになるが、直営方式であったとしても実施活動を通じて取得された情報をもとに政策が策定されているとは限らない。そこで、東京都墨田区立図書館を例に、直営方式は政策策定にとって有用なのかを検討した。結論として、直営方式自体に問題があるのではなく、計画に対する図書館職員の認識等の他に問題があることを、そして指定管理者制度では直営方式で生じる問題を改善できたとしても、実施活動を通じた政策情報の取得に限界が残ることから、伊万里市のような状態を目指すことが難しいことを分析した。

終章では、これまでの分析等をまとめて、本稿における分析の限界と今後の課題について言及した。

(3,855 文字)