

自治体の公共サービス改革と公共圏の形成： 指定管理者制度のテキスト分析

MAEDA, Tomoko / 前田, 智子

(発行年 / Year)

2025-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第631号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2025-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00031361>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	前田 智子
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 895 号
学位授与の日付	2025 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 准教授 谷本 有美子 副査 教授 中筋 直哉 副査（学外） 法政大学名誉教授 武藤 博己

自治体の公共サービス改革と公共圏の形成
－指定管理者制度のテキスト分析－

前田智子氏は、2017年4月に法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程に入学し、2024年2月に博士（公共政策学）学位請求論文「自治体の公共サービス改革と公共圏の形成－指定管理者制度のテキスト分析－」（以下、「本論文」と呼ぶ）を提出した。それを受けて設置された本審査小委員会は、公共政策研究科学位授与基準に準拠しながら、慎重かつ厳正に審査を行ってきた。

1. 本論文の構成と概要

本論文は序章から終章までの7つの章と参考文献により構成されている。

序章 分析の視座

1.1 研究の背景

1.2 研究対象としての指定管理者制度

1.3 研究の問いと素材

1.4 分析の視座と方法－公共圏、アクター、計読、広報情報・政策情報－

1.5 検討の手続き－論証のための3つの問い

1.6 本論の構成

第1章 指定管理者制度とその「言葉の群」

1.1 指定管理者制度の来し方

1.1.1 指定管理者制度とは何か

1.1.2 指定管理者制度の運用サイクルと公民関係の変化

1.1.3 公の施設と指定管理者制度による多様性

1.2 指定管理者制度に関する様々なテキスト

1.2.1 指定管理者制度に関する図書や雑誌記事等

1.2.2 自治体等が発出する指定管理者制度に関するテキスト

1.2.3 指定管理者制度に関する新聞記事

1.3 計読で見る指定管理者制度のテキスト群

1.3.1 分析の対象と手法

1.3.2 書誌データタイトルの頻出語

1.3.3 施設種別による分類

1.3.4 アクター種別による分類

1.3.5 多様性を読み解く手がかりを提示した試験的な計読

第2章 政策過程と公共圏の理論的検討

2.1 政策過程における情報

2.1.1 政策過程における情報

2.1.2 言葉に着目した研究アプローチ

2.1.3 政策と情報の流れにおける政府の中心性

2.2 公共圏から考える政策過程

2.2.1 公共圏概念の整理

2.2.2 二回路制の民主主義と公共圏

2.3 指定管理者制度と公共圏

2.3.1 指定管理者制度と公共圏概念の親和性

2.3.2 指定管理者制度の公共圏とアクター

2.4 本論における公共圏概念の適用方針

2.4.1 政策過程の全方位的検討

2.4.2 間接的な政策改善への貢献

2.4.3 民主的統制の補完状況の可視化

第3章 NDL書誌データで計る指定管理者制度の広報・政策情報

—松下分類の試行—

3.1 分析の対象と手法

3.1.1 分析の対象と手法

3.1.2 松下分類で行う意義と適用の考え方

3.2 分析の実際—広報情報と政策情報を手掛かりに覗く公共圏—

3.2.1 第1段階の分析—クラスター分析—

3.2.2 第2段階の分析—コーディング—

3.2.3 クロス集計表で描く指定管理者制度に関する「言葉の群」の見取図

3.2.4 広報情報と政策情報の経時的变化で見る指定管理者制度の受容の過程

3.2.5 指定管理者制度に関する政策情報の中心的な特性—争点情報—

3.3 NDL書誌データの「言葉の群」の考察

第4章 業界誌で見る指定管理者制度と公私関係

4.1 研究対象としての業界誌

4.1.1 業界誌と〈公〉と〈私〉

4.1.2 業界誌の概要—2つの業界誌—

4.2 分析の対象と手法

4.3 『指定管理』の分析

4.3.1 記事テーマの経時変化

4.3.2 「公募・応募・選定」記事から見える〈私〉の動き

4.3.3 『指定管理』の小括

4.4 『指定管理者制度：pbi』の分析

4.4.1 記事テーマの経時変化

4.4.2 行政が発する情報の再利用が示すもの

4.4.3 『指定管理者制度：pbi』の小括

4.5 〈公〉と〈私〉の情報交換に関する分析と考察

4.6 業界誌という「言葉の群」の考察

第5章 新聞記事の中の指定管理者制度と公の施設

5.1 政策情報としての新聞記事

5.1.1 分析の対象とする新聞記事

5.1.2 分析の手法

5.2 指定管理者制度の新聞記事の計読

5.2.1 記事数の経年変化

5.2.2 頻出語の抽出と重要語の選定

5.2.3 3紙の特徴

5.2.4 重要語の比較－指定管理者制度の特有語－

5.2.5 重要語の比較－施設種別－

5.2.6 重要語の比較－アクター種別－

5.2.7 松下分類による比較

5.3 新聞記事という「言葉の群」の考察

5.4 追補 「公の施設に関わる人」の考察

5.5 追補 新聞記事に書かれる「指定管理」の考察

終章 公共的なものの入り口

1 計読による「言葉の群」の可視化によって見えたもの

2 「言葉の群」の意義－諸公共圏としての指定管理者制度の政策情報圏－

3 本論の限界

参考文献

本論文の対象、問題関心、理論枠組み、リサーチ・クエスチョンは以下の通りである。

本論文が対象とする日本の地方行政における「指定管理者制度」は、2003（平成15）年6月の地方自治法の一部改正により創設された、公の施設の管理運営の一手法である。本制度は、民間能力の活用による公の施設の管理運営の効率化とサービスの向上を目的とし、各自治体は自身（直営）や一部の公共的団体のみが担っていた公の施設の管理運営を民間に開放することが可能になった。一方民間にとっては仕事や活動場所を得る機会が新たに生まれた。しかしながら、公の施設が一般市民にとって身近な施設であることに制度導入前と変わりはない。それゆえ指定管理者制度によって公の施設の管理運営の門戸が広く開かれた時から、多くの人々がこの制度について疑問視したり、期待したりする言葉を発してきた。そして、制度導入から20年になろうとする現在でも、そうした言葉が発信され続けている。このような指定管理者制度をめぐる「言葉の群れ」、具体的には雑誌記事、図書、新聞記事、ネット記事といったテキスト群が生み出されている事態の社会的意味と政治的意義を実証的に分析することが、本論文の問題関心である。

本論文はドイツの哲学者ユルゲン・ハーバーマスの公共性・公共圏理論に準拠する。指定管理者制度をめぐる「言葉の群」は、ローカルでありながらも広がりのある公共性・公共圏

形成の可能性を秘めている。その可能性の中には、単に言葉によって綴られたモノという形式を超えて、制度をめぐる諸アクターの活動（指定管理者による公の施設運営）に影響を及ぼすことも含まれる。この二重の過程を検討するために、本論文は、指定管理者制度をめぐる「言葉の群」を具体的、実証的に分析することを提唱する。

以上の問題関心と理論枠組みに基づき、前田氏は段階を順に踏んで3つの「問い(リサーチ・クエスチョン)」を提示する。

まず指定管理者制度をめぐる「言葉の群」を可視化する段階である。指定管理者制度に関する多種多様な情報を分析し、検討可能な客観性をもって整理する。そこで第1の「問い」は「指定管理者制度に関する『言葉の群』すなわち指定管理者制度のテキスト群にはどのような特徴があるのか」である。本論文は「計読」「変則KJ法」といった分析技法を用いて、指定管理者制度をめぐる「言葉の群」に明確な輪郭を与えることを試みている。どのような「言葉の群」がどれくらいあるのか、それらはどのような特徴があるのかを把握することでできれば、それらを手がかりとして指定管理者制度が社会的に受容されてきた過程と現況の分析に進むことが可能になる。

次に、可視化によって得られた「言葉の群」の特徴を通してそれらが形成されたことの社会的意味や政治的意義を検討する段階である。指定管理者制度の「言葉の群」に社会的意味や政治的意義があると言えるのは、それらが「公共的な事柄」に関する情報と位置付けられるからである。そこで第2の「問い」は「指定管理者制度に関する『言葉の群』の特徴は『公共的な事柄』に関するものであるかどうか」である。

第3に、社会的意味や政治的意義を検討する上で、指定管理者制度に関する「言葉の群」がどのようなアクターに関わっているか、特に「公(官)」と「私(民)」それぞれからどのように情報が発信されているかを検討する段階である。そこで第3の「問い」は「指定管理者制度に関する『言葉の群』はどのようなアクターに関係しているか」とする。

以上の3つの「問い」に、計読や変則KJ法といった「言葉の群」に適合的な分析技法を用いて実証的に解答することを通して、指定管理者制度に関する「言葉の群」が生み出されていることの社会的な意味や政治的な意義を明らかにし、自治体の公共サービス改革を通じた公共性・公共圏の形成可能性を解明することが本論文全体の企図である。

2. 本論文の要旨

各章の内容は次の通りである。

序章では、指定管理者制度への初発の問題関心、論文としての問題関心と主要な論点、解かれるべき「問い(リサーチ・クエスチョン)」を提示する。なお重要な論点は第2章で再度

論じられる。

第1章では、指定管理者制度の概略や状況をまとめ、指定管理者制度の対象である公の施設や指定管理者制度に起因する「多様性」の概要を描き出した上で、指定管理者制度に関する「言葉の群」の可視化の第1段階として、図書、雑誌、新聞といった指定管理者制度に関する情報の量的変化や国立国会図書館所蔵資料の書誌データを用いて試験的な「計読（計量テキスト分析）」を行い、公の施設と指定管理者制度に起因する「多様性」を読み解く手がかりの探索を試みる。

第2章では、第3章以降の詳細な分析の前に、本論の重要概念である公共性・公共圏概念と、指定管理者制度のような自治体政策過程との理論的關係を整理する。自治体政策過程における情報に関する理論、情報を構成する「言葉」に注目する人文・社会科学の新しい方法、日本の政治学者の松下圭一による「自治体政策情報分類」を順次検討し、それらと本論文との関係性を確認した上で、公共性・公共圏概念の指定管理者制度研究への適用可能性を主張する。

第3章では、第1章の後半で行った国立国会図書館所蔵資料の書誌データを用いた試験的な計読を発展させ、松下圭一の「自治体政策情報分類」のうちとくに「広報情報」「政策情報（争点・基礎・専門情報）」に着目して図書や雑誌記事等の分類を行い、指定管理者制度に関する「言葉の群」の見取図を描き出し、第1章で試行的に行った「問い」の論証をより具体的に行う。

第4章では、指定管理者制度が最も頻繁に議論された時期の逐次刊行物（雑誌）である指定管理者制度に関する「業界誌」の見出しを用いて、「私（民）」と「公（官）」というアクターに着目しつつ「言葉の群」の可視化を行い、複数のアクターの関わりを具体的に検証する。業界誌の「言葉の群」は、図書や雑誌、新聞記事と比べると、ごく限られた主体によって担われている短所がある一方、制度創設直後から一定期間の「私（民）」側の状況がよくわかり、指定管理者制度が受容されてきた過程をよりよく理解することができる長所もある。

第5章では、市民に身近なマスメディアである地方新聞（地元紙）の記事をデータに用いて「言葉の群」の更なる可視化を試みる。記事の計読により、指定管理者制度の対象である公の施設や指定管理者制度に起因する「多様性」が、各紙の差異として表れている状況を確認する。また、松下圭一による「自治体政策情報分類」のとくに「広報情報」「政策情報」に着目しながら、自治体政策に関する情報を生み出す場としてのマスメディアの役割を検証する。

終章では、各章の分析と議論を振り返り、3つの「問い（リサーチ・クエスチョン）」に解答する。すなわち第1の「問い」、「指定管理者制度の『言葉の群れ』にはどのような特徴

があるのか」については、公共性・公共圏への契機となり得る情報およびアクターの多様性が確認できた。第2の「問い」、「指定管理者制度に関する『言葉の群』の特徴は『公共的な事柄』に関するものであるかどうか」については、公共性・公共圏を確実に形成し維持してきたとまでは言えないものの、対象の枠内では「公共的な事柄」に関わる情報が多様に発信、交換されていたことが確認できた。第3の「問い」、「指定管理者制度に関する『言葉の群』はどのようなアクターに関係しているか」については、狭義の政策過程に限られない多様なアクターが積極的に情報を発信、交換する動態を重層的なかたちで確認できた。以上を踏まえて「自治体の公共サービス改革と公共圏の関わり」という主題に対して、「指定管理者制度」の導入と定着の過程においては、直接公共性・公共圏が形成・維持されたとまでは言い難いものの、その条件となる政策情報の豊富化とアクターの多様な関与が生み出されていたことは確かであり、それを松下圭一の議論を踏まえつつ「政策情報圏」を名付けたい、と結論づけた。

最後に本論文では十分にはなし得なかった研究上の問題点—とくに計読による政策情報圏のより精緻な可視化—を挙げて論文を結んでいる。

なお論旨とは別に、全体の記述を通して前田氏の地方公務員としての豊富な経験と大学院での長い研鑽—とくに計量テキスト分析への関心と習熟—がうかがえることも特筆しておきたい。

3. 本論文の意義と評価

本論文の意義は、第1に、政治学、社会学、公共政策学における「公共性・公共圏論」に具体性と実証性を与えたことにある。本論文が参照するドイツの哲学者ユルゲン・ハーバーマースとフランスの思想史家ミシェル・フーコーの古典的研究以来、人文学、社会科学分野では民主主義社会の構造である公共性・公共圏の形成と構造を解明する研究が蓄積されてきたが、依然抽象的で理念的な次元を脱し切れていない憾みがある。本論文がそれを具体的・実証的に行った点を高く評価したい。

第2に、「指定管理者制度」に関する研究を狭義の行政過程分析から解放し、現代民主主義政治の深化という価値関心から再構築したことにある。もちろん「指定管理者制度」は狭義の行政過程に関する現象であるが、市民や企業を巻き込む点でより広く現代民主主義政治の深化をもたらす可能性を持つ。その点を具体的・実証的に分析した点を高く評価したい。また現代民主主義の深化を捉える上での先行研究として松下圭一の自治体政策情報論を再評価した点も、松下理論の実証的活用という意味で高く評価したい。

第3に、「計読」という発展途上のデータ分析法の可能性を広げたことにある。「計読」は主に社会学が近年取り組んでいるテキストデータ分析の方法(群)だが、行政学、政治学的

な対象に適用することによって応用可能性を広げた点を高く評価したい。単に方法上の拡張だけでなく、第1点に評価したように、社会学的な問題関心と行政学、政治学的な問題関心を理論的につなぐ意味でも高く評価したい。

一方で、本論文には課題も少なくない。

第1に、従来の行政学、政治学の研究蓄積と本論文の論旨との擦り合わせ、相互批判的な対話が十分とは言えない点である。とくに現実の行為に照準する従来の研究と「言葉の群」に照準する本論文との隔たりは依然大きいと言わなければならない。その結果、本論文が公共政策研究の論文として具体的にどのような貢献をなし得るのか、どのような政策提言が可能なのか、を明快に示したとは言えない。また本論文の根底的な問いというべき「現代社会における公共性・公共圏とは何か」について、具体的・実証的に取り組んだものの、明快な解答を見出したとまでは言い難い。

第2に、1、3、4、5の各章で取り扱った対象、選択されたデータ、分析手法がいずれも十分に熟れたものとは言い難い点である。先駆性は評価できるが、なぜその対象であって他の対象ではないのか、なぜそのデータであって他のデータではないのか、なぜその方法であって他の方法ではないのか、について1つ1つ説得的に説明できているとは言い難い。結果として分析全体が「試しにやってみた」レベルに留まっていると言わざるを得ない。

第3に、公共圏と民主主義を捉えた理論的考察において、システムの検討を欠いている点である。終章では、指定管理者制度による公共圏の特性に着眼し、地方自治における既存の民主的統制とは異なる次元で公共圏による「民主主義的な補完状況が生じている」ことを指摘する。しかし、それが自治体統治機構の政策形成にどのようにインプットされるものなのか、あるいはインプットを予定しないものなのか等、それと政治システムとの接点については全く言及がない。データ分析では松下の自治体政策情報分類を適用した一方で、政治システムとの関係性につき総括的な検討が行われていない点は、本論文の弱みでもある。

このように深刻な課題を指摘することもできるが、それらは前田氏の今後の研究によって順次乗り越えられるだろう。本審査小委員会は、本論文が先駆的かつ挑戦的で、固有の学問的主張を含むことを高く評価し、また独立した研究者としての能力を実証するに十分な成果である、と判断するものである。

4. 審査経過と口頭試問等

本論文の審査過程は、指導教員である副査の1人が在外研究中であるため、委員会と公開審査会をすべてオンライン会議形式で行わざるを得なかったことを最初に弁明しておく。

審査小委員会を構成する主査及び2名の副査は、書面による審査と電子メールによる意見交換を経て、2024年3月25日に第1回審査小委員会を開催した。そこで審査を進めることを合意し、また内容について改善加筆すべき点について議論し、指導教員である副査の1人を通じて前田氏に伝達した。

2024年5月25日に第2回審査小委員会を開催し、事前に委員に送付された修正稿について、本人同席の下に審議を行った。その結果論文の完成度をさらに高めるために、審査期間を半年ではなく1年に延ばすことを合意し、前田氏は夏期休暇中の修正に取り組むこととなった。

2024年10月5日に第3回審査委員会を開催し、事前に委員に送付された再修正稿について、本人同席の下に審議を行った。その結果、最終的な改善加筆を施した上で公開審査会を開催することを合意した。

2024年11月23日に公開審査会を開催し、委員による口頭試問を行った。本人退出後の第4回審査小委員会において、前田智子氏の学識と研究能力が博士の学位にふさわしい水準であることを確認した。

5. 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、前田智子氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上