

博士論文

自治体の文化政策におけるアカウンタビリティに関する研究

渡部春佳

本論文の目的は、New Public Management（以下、NPM）以降の文化政策における、自治体によるアカウンタビリティの実践のあり方について明らかにすることである。自治体は地域の文化政策にとって主要な担い手で、特に2001年の文化芸術振興基本法（現、文化芸術基本法）の制定以来、多くの自治体が地域の文化振興にかかる条例整備や計画策定に取り組んできた。地域の文化政策は地方自治の原則からすると、地域の自己決定に依るべきであるが、市民の合意をとることは容易ではない。そのため、自治体が政策の決定や遂行に関して、市民へのアカウンタビリティを継続的に果たす方法を探ることは、長期的な視点で政策を展開していく上で欠かせない。本研究は、地域の文化政策のなかでも、「劇場・音楽堂等」という実演芸術の振興を目的とした文化施設の運営に焦点を当てる。日本における地域の文化政策は、1960年代以降、国の補助を受け各地域に市民会館や文化ホールのような文化施設が設立されてきたが、1990年代後半頃からは本格的な実演芸術のための文化施設である劇場・音楽堂等がみられるようになった。さらに、2000年前後からは、NPM型改革の浸透により、文化施設の設置や運営に対する民間組織への開放が進んだ。

本論文は第I部～IV部、全7章から構成されている。第I部は本研究の問題意識と本論が参照する先行研究を示す。第II部はNPM型改革による制度変化に焦点を当てた研究を行い、第III部は自治体によるアカウンタビリティの実践に焦点を当てた研究を行う。第IV部では、第II部と第III部の研究結果を踏まえて、第I部で提示する問いに対する結論を示す。

第I部は、第1章～2章からなる。まず、第1章では、上述したような本研究の問題意識と背景について示す。ここでは本論文で用いる概念の整理を行うとともに、2012年「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」（劇場法）の制定といった背景を概観した。劇場法制定などにより、自治体には、劇場・音楽堂等の文化政策について、地域住民に対し長期的に実現していく価値に関して、アカウンタビリティを果たしていくことが求められていることを確認した。

第2章では、NPMより後の公共政策および文化政策研究のこれまでの議論をレビューし、本研究が枠組みとする「ポストNPM論」の国内外の議論を概観する。公共政策研究やガバナンス論の領域では、政府と市民の関係を公共サービスの提供者と顧客に還元するNPMに対し批判的な検討を加える議論があり、それらは「ポストNPM論」と総称される。同議論では、政府と市民の協働を重視するが、一方でその傾向が進むと政府が市民へのアカウンタビリティをどう果たす際の基準や主体が曖昧となることが課題として指摘されている。そこで、本論文は地域の文化政策の事例に、NPMの影響下で、自治体の市民に対するアカウンタビリティについて研究することで、NPM型改革以降の政府によるアカウンタビ

リティの主体や実現方法の変容という当該研究領域が抱える課題に対して接近する。さらに、近接領域の先行研究として、(1) 日本の自治体文化政策に対する NPM 型改革について、その歴史や経緯について扱った先行研究、(2) 地方自治の観点から公立文化施設に対する指定管理者制度導入・運用に関して留意すべき観点を議論した研究、(3) 政府のアカウンタビリティの検証方法として参照可能な公的公開資料に対する内容分析研究という 3 つの観点から検討し、それをもとにリサーチ・クエスチョンの導出を行った。

第 II 部は、第 3～4 章からなり、自治体による文化政策についての NPM 型改革の展開とその影響についての研究を行った。第 3 章では、日本特有の制度設計がなされたといわれる NPM 型改革の、特に地域の文化政策における特徴を指摘した。日本における歴史的展開をみることで、地域の文化政策における NPM 型改革の浸透の経緯を考察した。ここではまた、英国・英連邦の文献との比較から、日本の地域の文化政策における NPM 型改革の特徴を指摘した。日本における地域の文化政策をみると、2000 年前後からの地域の文化政策は、文化施設の設置や運営に対する民間への開放という形で改革の影響を受け始めた。日本における NPM 型改革の制度設計は、社会資本の整備や管理運営等への民間開放を第一のねらいとし、自治体の財政負担の削減に主眼を置いた形で行われた。その流れの中に指定管理者制度があったことを指摘した。

第 4 章では、NPM 型改革のひとつで、官民の関係性を再構築している指定管理者制度の運用に着目した。指定管理者制度を自治体がこれまでも行ってきた管理委託など、業務のアウトソーシングの手法の一つとしてみたとき、本制度が劇場・音楽堂等の運営に対して持つ影響を明らかにした。方法としては、制度が開始して約 10 年の経過した 2012 年時点の総務省データに基づき、人口上位 6 位の政令指定都市の文教施設に対する制度の運用実態から、改革の影響を分析した。そして、自治体がこれまでの劇場・音楽堂等に対して行っていた財団法人等への管理委託を指定管理へ変更することで、自治体には制度の導入意図、指定管理団体の選定方法といった新たなアカウンタビリティが生じていることを指摘した。

第 III 部は、第 5～6 章からなり、劇場・音楽堂等について、行政に対してチェック機能を果たす地方議会での議論をみることで、自治体が行ってきたアカウンタビリティの実践を検証した。まず、第 5 章では劇場・音楽堂等の文化政策について、関心を持って議論されてきた話題は何かを明らかにした。本章の分析は、官民協働がある程度進み、ポスト NPM の枠組みに該当すると考えられる劇場・音楽堂等に絞り、比較的条件の近い政令指定都市による施設運営を対象とした。選定した各事例に対して議事録を収集し、テキスト分析によって、一定の関心をもって議論されている話題を明らかにした。その結果、劇場・音楽堂等につい

では、施設のハード面やその財政負担だけでなく、管理運営方法や活動について多岐にわたる話題が議会で議論されており、自治体は政策の決定・遂行における妥当性について説明が求められていた。

第6章では、第5章と同じ事例に対し、時系列分析によってアカウントビリティの実践の変化を把握した。具体的には、議論の際の評価基準が、NPMの文化政策で重視された経済的効率性か、それともポストNPMで重視される協働や劇場・音楽堂等としての政策有効性等であるのかを検討し、それらの観点から各事例の議論を時期ごとに分類した。そして、従来のアカウントビリティ研究では理念的にしか示されていなかったアカウントビリティのNPM・ポストNPMモデルの特徴を、劇場・音楽堂等の運営についての説明手法の実践に基づいて抽出し、移行の要因について議論した。

最後に第IV部の第7章で、全体の分析を受け地域の文化政策において、リサーチ・クエスチョンに対する結論を示した。そして、政府や公的機関の果たすアカウントビリティについての知見をまとめ、本研究の学術的・社会的貢献および今後の課題について論じた。自治体の劇場・音楽堂等の政策に関するアカウントビリティの実践の模索は、日本におけるNPM型改革、とりわけ地方自治法改正による指定管理者制度運用されたことによる影響下で起こっていた。NPM型改革による制度変化が劇場・音楽堂等における管理運営のレベルで引き起こされ、その反応として議会・委員会におけるポストNPMと判断できる説明手法が必要とされた。そのため、自治体のアカウントビリティの実践の方法については、ポストNPMがNPMを刷新する形ではなく、両者の傾向が混在した状態にあるのだと考えられた。一方で、一部の自治体では劇場法やその後の指針に示された内容に合致する形で、アカウントビリティの実践がポストNPMの特徴を持つようになった。ただし、それは法律制定により起こったものではなく、地域の文脈により方法が模索された結果であった。

そして研究全体から得られた知見を、(1)劇場・音楽堂等の運営方法としての指定管理者制度の妥当性についての議論の必要性、(2)劇場・音楽堂等の運営団体に対する“管理の増大”、(3)地域におけるアカウントビリティのボトムアップ的な実践、(4)国と自治体の役割分担に関する検討の余地、(5)参加型民主主義の成熟と劇場・音楽堂等の運営の関連性の5点にまとめた。以上を通して、公共政策をめぐる考えや自治体を取り巻く環境が変化する中、NPM型改革の影響下での自治体の政策の決定・遂行の変化について体系的に論じ、自治体が住民の信頼を得ながら地域社会の中で役割を果たしていく上での方策等について基礎的知見を提供した。