

博士学位論文審査要旨

2021年7月10日

論文題目： 地方都市の経済発展に求められる自治体行政のあり方
- 自治体外部登用人材の意義と役割について -

学位申請者： 丸山 武志

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 入江 容子

副査： 総合政策科学研究科 教授 野田 遊

要 旨：

地方の経済振興は内発的であるべきだという主張は多い。実際、多くの自治体も内発的発展を誘発する政策を推進しているが、自治体内、とりわけ自治体行政内部の人材不足は否めない。そこで、本論文は、地方の持続的な成長に求められる自治体行政のあり方を、自治体幹部として登用された外部人材の意義と役割に焦点を合わせて検討している。特に、研究対象とされることが少なかった、民間の競争環境に乏しく地域資源の蓄積が十分でない状況にある地域（以下、「条件不利地域」という）の自治体を対象としていることが特徴である。

第1章では、地域の成長・発展に寄与する要素について、統計情報等を活用した計量的検討を行い、条件不利地域においては内発的発展要素のみでは地域の成長・発展は難しいという内発的発展論の根本的な課題を提示し、内発的発展要素を誘発する外発的手法が必要となることを考察している。第2章では、先行研究と事例の検討、統計の分析を通じて、条件不利地域の自治体の活性化・地域の成長の実現には、行政による積極的な政策的介入・支援が必要であるという点を明らかにしている。第3章では、政策展開において行政幹部が果たすべきリーダーシップ・役割・機能について、先行研究の検討や独自のアンケート調査に基づき、条件不利地域の自治体では、外部登用の自治体幹部に期待されている役割が大きい点を明らかにしている。第4章では、米国のシティマネージャー研究、わが国の自治体ナンバー・ツールの役割についての先行研究、そしてアンケート調査結果から、条件不利地域の自治体においては、外部登用幹部が有する人的ネットワークが重要であることを明らかにしている。終章では、地方都市の持続的な経済成長のためには、行政機構における外部人材登用の枠組みが必要であること、外部人材を活用しながら「探索型問題解決」のための政策形成や合意形成の仕組みを作るための枠組みとして、外部人材登用の仕組みを支える人材育成の枠組みが必要であることを指摘している。

本論文は、以下の3点において学術的価値を有する。第1に、これまで行政学ではあまり研究対象とされてこなかった、自治体の行政幹部として登用されている外部人材が果たすべき役割と責任についての議論を深化させたことにより、自治体リーダーシップ論の萌芽的役割を担う点である。第2に、内発的発展論が現場を踏まえていない点を定量的に説明することにより、従来の内発的発展論が持つ願望的な規範論を超えて、定量的に政策論を展開していることである。そして第3に、わが国の産業政策の成果を検討するに当たって、エビデンスベースの方法論を採用したことにより、産業政策分野における本格的な公共政策論となっていることである。

また、本論文は、産業政策の成果を実感できない「条件不利地域」の自治体が、今後どのような政策展開をすべきか、どのような人材登用を進めるべきかを検討する上での理論的基盤を提供しており、社会的貢献も大きいと言える。

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

2021年7月10日

論文題目： 地方都市の経済発展に求められる自治体行政のあり方
- 自治体外部登用人材の意義と役割について -

学位申請者： 丸山 武志

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 入江 容子

副 査： 総合政策科学研究科 教授 野田 遊

要 旨：

総合試験は、2021年7月10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形成におけるネットワーク論に関する知識と理解度を確認するものと、数量的分析におけるデータの選定および分析方法についての当否等を確認するものを中心に出された。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

論文題目： 地方都市の経済発展に求められる自治体行政のあり方
- 自治体外部登用人材の意義と役割について -

氏名： 丸山 武志

要旨：

1.問題関心・研究概要

本研究は、地方都市の持続的な成長に求められる自治体行政のあり方を近年進んでいる自治体外部登用人材、特に自治体幹部として登用された人材の意義と役割という視点から論じるものである。地域間格差の是正と国土の均衡ある発展を目的として主に国が主導して推進されてきた経緯にある我が国の戦後の産業政策は、オイルショック以降の経済不況とその後の安定成長の流れの中で外発的で他律的な産業政策への批判が展開され、内発的発展という概念が産業政策に持ち込まれるようになった。現在では地域産業振興は内発的であるからこそ達成されるという認識は、研究者の概ね意見の一致するところとなっている。

また、地方創生の推進の中で改めて地域の経済成長に光が当たっている。多くの自治体は「稼ぐ自治体」を標榜し、内発的発展を誘発する政策を積極的に推進しているが、政策形成及び実施を主導する行政内の人材不足を課題としている地方自治体は多い。政府はこれらの地方自治体が抱える課題解決に向けて、プロ人材のマッチング・活用を制度化しているほか、近年では民間事業者によるマッチングにより行政幹部職員を専任または副業で任用する地方自治体も増加している。

以上のような状況を踏まえ、本研究では、近年登用が進んでいる自治体外部登用人材、特に自治体幹部として登用された人材の意義と役割に注目した。地方自治体の中でも都道府県や人口20万人以上の基礎自治体、指定都市などは中央官庁との人事交流や民間人材登用が活発である一方、中小規模の基礎自治体においては行政組織として外部人材を登用する仕組みが整備されていないことも多い。また、中小規模の基礎自治体を対象とした自治体外部登用人材の意義と役割も明解に論じられてこなかった。本研究では、地方都市、特に民間の競争環境に乏しく地域資源の蓄積が十分でない、内発的発展に不可欠な人的資源や不足する地域資源を外部から補完せざるを得ない状況にある地域（以下、「条件不利地域」と称する）に立地する中小規模の基礎自治体を対象として、自治体外部登用人材の意義と役割という視点から持続的な経済成長に求められる自治体行政のあり方を論じている。

2.本研究の学問上の位置づけ

本研究における各章は、行政学に軸足を置きながら条件不利地域に立地する中小規模の基礎自治体における自治体行政のあり方と行政幹部として登用されている外部人材が果たすべき役割と責任について、地方都市の持続的な成長の実現に資する政策展開として地域の経済成長に資する地域産業政策を題材に検討し、実証研究を行うものである。本研究領域においては主に3つの学問上の課題が存在しており、本研究はこれらの課題解明を試みている点において学問的意義があるものと考えられる。

第1に、地方自治体の行政幹部として登用されている外部人材が果たすべき役割と責任というテーマについて、行政学の領域で十分に研究されていない状況を改善することである。地域の経済成長に資する地域産業政策という領域は主に経済主体や地域主体を軸に研究議論が進んでい

るが、我が国において、自治体行政のあり方と行政幹部として登用されている外部人材が果たすべき役割と責任について行政学的視点で十分な議論がされているとは言い難い。本研究は、自治体の外部人材登用のあり方や果たすべき役割についての議論の深化に貢献している。

第2に、先行研究で分析対象として挙げられている地域の偏りを是正することである。先行研究では主に強固な内発的発展要素を有する地方拠点都市を事例として取り上げることが多い。しかし、人口減少による担い手の減少が進む状況下、多くの地域は民間の競争環境に乏しく且つ地域経済を牽引する人的・物的資源を外部から補完せざるを得ない状況にあるのではないかと想定される。つまり、多くの基礎自治体が直面している実態とは乖離があるのではないかと考える。本研究においては、この理想と実態の乖離に注目する。理想と実態の乖離があると思われる地域における自治体行政のあり方について、行政学的視点か何らかのエビデンスを提示することは、自治体の外部人材登用のあり方や果たすべき役割についての議論の深化に貢献することができる。

第3に、地方都市の持続的な成長の実現に資する政策展開について、エビデンスを提供することである。本研究においては、条件不利地域に立地する自治体行政のあり方と行政幹部として登用されている外部人材が果たすべき役割と責任について、統計情報やアンケート調査結果などのデータを活用して極力定量的に提示することで、エビデンスを提示した。

3.本研究の構成

第1章「基礎自治体の成長要因」では、地域産業振興における内発的発展論について取り上げる。ここでは、地域産業政策は内発的であるべきかという点について論じるのではなく、地域産業振興という政策分野を題材に、地域の成長・発展に寄与する要素は内発的な要素であるのか、外発的要素や他の要素が影響をしているのかについて統計情報等を活用した計量的研究を行った。そして、分析を通じて、産業基盤が弱く地域資源に制約のある条件不利地域においては、内発的発展要素のみでは地域の成長・発展は難しいという内発的発展論の根本的な課題を提示するとともに、内発的発展要素を誘発する外発的手法が必要となることを考察している。

第2章「行政の積極性と地域の成長」では、既存の研究結果の整理を通じて条件不利地域に立地する都市は何故行政が積極的であるべきなのか、実際に行政が積極的であると地域の活性化が進むのかという点について考察を行っている。まず経済学的視点からマクロベースの経済成長を捉える場合の理論について整理した上で、海外における地域産業政策の事例および我が国における行政の役割について考察した。その上で統計情報を活用し、企業誘致におけるプロセスと誘致企業の意識から、行政による進出環境や進出条件の整備といった政策がどのように影響を与えているのかについて考察を行った。その後、条件不利地域に立地する基礎自治体における積極的な政策的介入・支援の実施の事例として島根県海士町における行政の取り組みについて整理した上で、ネットワークの設計・管理の視点から行政の役割を考察した。また、条件不利地域に立地する基礎自治体の統計情報をもとにしたパネルデータを活用し、地域産業政策というマイクロベースの政策展開においても行政の地域産業政策への積極的な介入が地域の成長をもたらしているのか、積極的な財政政策の展開は地域の成長へのどの程度のインパクトを与えているのかについて計量的分析を試みた。以上によって、条件不利地域に立地する都市の活性化・地域の成長の実現には積極的な政策的介入・支援が必要であるという点を明らかにしている。

第3章「外部登用人材が果たした役割と機能」では、政策展開において行政幹部が果たすべきリーダーシップ・役割・機能について既存の研究結果により整理した。その上で、条件不利地域に立地する基礎自治体において、外部登用された行政幹部人材がどのような役割・機能を果たしたのかについて、条件不利地域に立地する基礎自治体を対象としたアンケート調査結果をもとに考察を行った。そして、ガバナンスに注目が集まり公共サービスを担う多様な主体の存在に気づ

き始めた今日の状況においても、依然としてネットワークの設計および管理の領域で行政がイニシアチブ発揮の期待は高く、外部登用の自治体幹部に期待されている役割は大きい点を明らかにしている。

第4章「外部登用人材の権威性」では、自治体外部登用人材がリーダーシップを発揮するための源泉となる権威性について考察した。具体的には、米国の市支配人制におけるシティマネージャーのリーダーシップ発揮に影響を与えている要素や、我が国の自治体ナンバー・ツールの役割についての先行研究の成果を整理するとともに、ネットワークの設計と管理におけるポイントとされている6つの切り口のうち「問題の明確化と明確な目的の設定」および「合意形成メカニズムの設定」への期待役割に注目し、これらの役割遂行に当たって必要な能力や要素を整理した。その上で、条件不利地域に立地する基礎自治体における地域産業政策の重点課題および外部登用した行政幹部人材が実際に果たした役割について、基礎自治体宛のアンケート調査結果から分析を行った。具体的には、リーダーシップ発揮に影響を与えている要素について Zhang and Feiock のシティマネージャーのリーダーシップ研究における分析の枠組みを基に計量的分析を試みている。そして、条件不利地域に立地する地方自治体において、外部登用幹部が政策形成過程で果たしている役割の大きさに影響を与えている要素は、外部登用幹部が有するネットワークといった非制度的要因にあることを明らかにした。

以上の各章の結果を踏まえ、終章「結論と含意」では、地方都市の経済成長に資する政策を立案・実施していくためにあるべき自治体行政について考察した。具体的には、近年の内発的発展論の主張とその課題、自治体職員の行政責任とその統制のあり方についての先行研究などを踏まえながら、地方都市の持続的な経済成長のためには行政機構における外部人材登用の枠組みが必要であること、外部人材を活用しながら探索型問題解決のための政策形成や合意形成の仕組みを作るための枠組みとして、外部人材登用の仕組みを支える人材育成の枠組みが必要であることについて示している。

(3,904 文字)

以上