

## 博士學位論文要約

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

要約：

### 1.研究の位置づけと構成

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について、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において、主要な地域産業政策は企業誘致であった。企業誘致は極めて外発的な手法であるが、その効果は即効性があり、短期間に地域の産業構造を大きく変えうる力を持っていたものの、一方で多くの問題も引き起こすこととなった。その後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企業誘致を中心とした産業政策は縮小したが、地域開発を進めてきた自治体を中心に発生した環境問題を発端に、今までの企業誘致による地域産業振興のあり方や自治体と進出企業の関係性、地域政策の根本的な変更といったことなどを求める動きになった。そして外発的且つ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であり、産業振興政策推進の現場においても半ば当然そうあるべきという認識となっている。

また近年、東京圏への一極集中の是正を目標とした地方創生の推進の中、地方・東京圏の転出入均衡のための方策として改めて地域の経済成長に光が当たっている。まち・ひと・しごと創生基本方針では、雇用の維持と事業の継続、経済活動の回復といった新型コロナウイルス感染症によって大きな影響のあった地域経済・生活の復興と併せて、新たな付加価値を生み出す消費・投資の促進、地域の外から稼ぐ力を高めるとともに地域内経済循環を実現するといった目標を掲げているなど、引き続き東京圏への一極集中の是正に向けた地域の雇用環境改善や新産業創出に向けて、地域間の競争力強化を強く志向した政策展開を進めている。多くの自治体は「稼ぐ自治体」を標榜し、積極的に雇用と産業創出に向けて民間企業との連携や拠点誘致と言った取り組みを推進している状況にある。地方自治体は、地域の外から稼ぐ力を高めるとともに地域内経済循環を実現することを目指して内発的発展を誘発する政策を積極的に推進しているが、行政側に政策形成を主導できる専門的な知見を有する人材が不足していると認識しているなど、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。指定都市などの大規模自治体はともかくも、専門人材との繋がりが薄く政策形成及び実施を主導できる人材との接点の少ない中小規模の基礎自治体においては、地方創生の取り組みに際し

て行政組織内の人材不足は特に問題であるとされている。政府はこれらの地方自治体が抱える課題解決に向けて、それぞれの分野に通じたプロ人材のマッチング・活用を制度化している。2015年度から制度化された地方創生人材支援制度や2019年度から実施されたデジタル専門人材派遣制度などを活用して国家公務員、大学研究者、民間人材が任期付派遣されているほか、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や副首長を公募する地方自治体も増加している。

以上のように、地方自治体に外部人材が行政幹部級職員として任用されるケースが増加している状況を踏まえ、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。このような状況を踏まえ、本研究では、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自治体行政のあり方を考察する。研究目的をより明確にするために、以下では本研究で対象とする地方自治体や主要概念について整理する。その上で、本研究の学問上の位置づけ及び本研究の構成について示す。

## 2. 本研究における主要概念

### 2-1. 地方都市の概念

本研究の対象とする地域は、民間の競争環境に乏しく、地域資源の蓄積が十分でない、内発的發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想定している。詳細は後述するが、先行研究では、地域産業振興は主に民間セクターの主体的な活動により効率的・効果的に展開されるべきであるという前提に基づいている。当該領域の主要アクターが民間であるということ自体に異論はないが、地方において「地域資源が十分に整っており、競争原理が働く都市」は実際には少ないのではないかと想定している。つまり、人口減少による担い手の減少が進む状況下、多くの地域が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。先行研究においては、概ね経済成長に必要な資源を有する地方中核都市または経済規模が極めて小さい中山間地域・島嶼地域を対象としたものは多いが、金本・徳岡が定義した、郊外都市を中心都市への通勤率が10%以上の市町村で、同一都市圏内に複数の中心都市が存在することを許容する都市圏のうち中心都市のDID人口が1万人から5万人である小都市雇用圏程度の中小規模の都市圏を研究対象として取り上げたものは少ない。しかし、条件不利地域の多くが当該規模の都市圏を抱える地域であることから、研究対象として取り上げる意義は高いものと考えられる。以上の点から、本研究における地方都市は、金本・徳岡の小規模雇用圏の中心都市を抱える基礎自治体と定義し考察を行う。

### 2-2. 経済成長

本研究では基礎自治体の持続性を可能とする政策展開について地域産業政策を事例として考

察するものであるが、地域の持続可能性を表す指標は、雇用の水準だけでなく、所得水準や所得水準の向上だけでなく総合的な指標で構成された生活の質であるべきとする主張など、様々な考え方が存在する。本研究においては、基礎自治体の持続性を定量的に分析することを試みることで、基礎自治体の持続性のポイントとなる住民が満足するレベルの行政サービスの維持は、安定的な歳入の獲得により実現しうるものであることなどを勘案すると、所得水準を基礎にした統計情報にて分析を行うことが妥当であると考えられる。以上の視点から、本研究においては、地域の持続性を可能とする経済成長を、雇用や総合的な生活の質を示す指数ではなく所得水準にかかる統計情報と定義して考察を行っていく。

### 2-3.自治体外部登用人材

地方分権の流れの中で、基礎自治体が独自性のある政策展開を志向する状況において、自治体の外部人材登用が進んでいるが、地方分権が進み自由度を高めた独自政策の展開が求められる中、地方自治体が政策に通じた人材をどのように確保しているのかについて大谷が整理を行なっている。大谷は、自治体の外部人材登用を、自治体の目標と政策を実現するために、ある時点で不足している、あるいは将来の時点で不足すると予想される人材を獲得することと定義しており、不足する人材の獲得の形態を国からの出向及び任期付採用の2つに分類している。国からの出向は、主に管理職ポストでの活用であり、政策の大枠を構築するため細かなノウハウよりもグランドデザインを描き周囲を巻き込んで推進する能力が求められるとしている。任期付採用は、その多くが実働部隊であり、管理職の場合でもスタッフ職としての活用が多く、具体的な政策展開を行うにあたって実務・実践的能力が求められるとしている。そして、地方自治体の幹部を担う人材が不足していた状況においては国からの出向が不可欠であったが、地元人材の育成が進んだ結果、地元組を腐らせずにいかに上手く活用するかを考えつつも、必要があれば中央官僚を引っ張ってくるといった戦略的人事が展開されたこと、地方分権一括法施行以降、戦略的な国からの出向を求めたと思われるケースも存在するものの、国からの出向による人材登用は傾向に現れるほど大きな潮流にはなっていないとしている。つまり、地元人材の育成が進んだ結果、国からの出向者数も任期付採用の活用も限定的であり、地方自治体における新たな政策に必要な人材の確保は外部人材ではなく内部人材が担っている状況にあることを指摘している。また、東日本大震災時の自治体間の人的交流や佐賀県や茨城県における任期付職員の活躍といった事例を踏まえ、行政ニーズが多様化し自治体の守備範囲が拡大を続ける近年の状況では、内部人材・外部人材を問わずどのような人材を起用するかによってその後の政策展開に大きな影響を与える点を指摘している。

一方、東北大震災の復興支援において人的資源が不足していた基礎自治体に若手官僚を派遣したことに端を発して制度化された地方創生人材支援制度は、行政ニーズの多様化・高度化が進む中において、地域資源・知名度ともに不足している中小規模の基礎自治体に外部人材登用の道を開くものであり、2015年に制度化されて以降、既に243市町村に派遣されている。また、近年では、副首長や幹部人材を公募する動きも広がるなど、外部人材の自治体幹部登用が徐々にではあるが広がっている状況にある。本研究においては、中小規模の基礎自治体において、徐々にではあるが近年登用が広がっている自治体外部人材が政策形成に与える影響を整理した上で、地方都市の経済成長に求められる自治体行政のあり方について考察するものであり、

行政幹部（副首長または部長相当職）として活動をする自治体外部登用人材に注目をする。

### 3.本研究の学問上の位置づけ

本研究の構成を示す前に、本研究の学問上の位置づけについて記す。本研究における各章の問題関心は、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。本研究において行政学に軸足を置きながら地方都市の経済成長に求められる自治体行政のあり方を論じていくことについては、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える。

第1に、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、主に地域経済学や社会学などの領域で研究・議論が進んでいる領域である。地域経済学では、主に企業家などの経済主体を軸として研究・議論が進んでおり、社会学ではコミュニティやNPOといった地域主体を軸にソーシャルキャピタルや協働といったテーマで研究議論が進んでいる。行政学的視点を踏まえると、地域のコントロールタワーであり経済主体や地域主体に対して許認可・徴税といった権限を持つ行政側の視点から研究・議論を進めるということになるが、我が国においては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状況が存在する。市支配人制（シティマネージャー制度）をはじめとして多様な行政組織のあり方が存在する米国においては、行政官であるシティマネージャーのリーダーシップや役割といった研究・議論がなされている。我が国においても、今後地方分権の進展によって、基礎自治体が独自性のある政策展開を志向する状況がさらに進む環境においては、自治体の外部人材登用はより一般的なものになることが想定される。よって、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することができるのではないかと考える。

第2に、地域の経済成長に資する地域産業政策という視点において、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。地域経済学の領域では主に強固な内発的発展要素を有する地方の拠点となる都市を実証研究の事例として取り上げられることが多い。人口減少による担い手の減少が進む状況下、元々何らかの地域内経済循環が誘発される要素がある地方の拠点となる都市のような環境に置かれた地域は限定的であり、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、現在研究・議論されている学術的な論点から導出される議論は理想ではあるものの、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光をあて、地方都市の持続的な成長の実現に資する政策展開を進めていくための自治体行政のあり方を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視点から分析をすることを試みる。理想と実態の乖離があると思われる条件不利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と思う。

第3に、条件不利地域に立地する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。特に、本研究がテーマとする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は、行政学だけでなく地域経済学や社会学的視点からも頑健なエビデンスを十分提示できていない状況が存在する。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、何らかのエビデンスを提示することを試みたい。その点においては、行政学に軸足を置きつつも統計学等の手法も活用した政策科学の研究であるといえよう。

以上の点を踏まえて、本研究においては統計学等の定量的な分析手法を一部活用している。なお、本研究にあたっては、一部アンケート調査結果に基づく実証研究を試みているが、条件不利地域に立地する中小規模の基礎自治体に外部人材が自治体幹部として登用されているケースは必ずしも一般的であるとは言えないこともあり、アンケート調査では十分な量のデータ取得ができていないわけではない。よって、本研究のみによって頑健なエビデンスを提示するには必ずしも至らない。しかしながら、行政学の領域で十分に語られてこなかった自治体行政における行政幹部人材、特に外部登用人材の活動が政策形成過程においてどのような役割と責任を果たすべきかという議論に光を当てるとともに、条件不利地域の持続性という点からあるべき自治体行政の枠組みとして自治体外部登用人材の有効性といった議論の深化に貢献しうるものであると考える。

#### 4. 本研究の構成

以上を踏まえ、本研究は、以下のような構成で論旨を展開した。以下では各章の概要を示す。

第1章「基礎自治体の成長要因」では、政策学、地域産業論、社会学等多くの研究領域において概ね一致している地域産業振興における内発的発展論について取り上げた。基礎自治体における現在の地方創生の取り組み状況を見るとその動きはむしろ外発的であり、地域産業政策には理想と実態のギャップが存在していると考えられる。しかし、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たいのではない。本章では、行政学の視点から地域の理想と実態のギャップはどの程度存在するのか、これらのギャップを埋めるために行政はどのような役割を果たすべきか、政策形成過程において望ましい枠組みはどのようなものか、といったことについて説得力を持った回答がなされている状況にないという問題意識を踏まえ、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試みた。そして、計量分析を通じて、産業基盤が弱く地域資源に制約のある条件不利地域に立地する基礎自治体の成長・発展は、内発的発展の要素ではなく外発的な要素に強い影響を受けていることを統計的に検証した。地域産業政策の成果としての地域の成長と内発的発展の要素との関係については、地域の主体性と参加を表す開業率が高いほど地域の成長・発展を表す人口1人当たり課税対象所得額の上昇の効果はプラスとなること、他の内発的発展の要素

は影響を与えないこと、知識人材を表す卒業生総数に占める大学・大学院比率は効果を低減するもののその影響度はごく僅少であることが整理された。一方、地方創生の施策を表す地方創生人材支援制度（日本版シティマネージャー制度）による自治体幹部の外部人材登用は、地域の成長・発展を表す人口1人当たり課税対象所得額の上昇に寄与することが整理された。官治主義的で外発的との批判の多い地方創生政策ではあるが、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、地域主義に埋没せずにしがらみのない外部人材を積極登用することが、地域の成長の重要な要素になると主張しうると結論づけた。

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おこなった。まず経済学的視点から政府の政策全体の視点から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、実際に企業が他地域に進出したケースにおいて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おこなった。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（以下、「積極行政」と称する）」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、地域産業政策の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、そして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。以上を踏まえ、行政による政策介入の積極性と地域の成長の関係について、(1) 自由競争を前提とする産業政策の原則は理解しつつも、積極行政が結果としてその後の民間の主体的な経済活動を誘発し自立的な地域の成長が実現しうること、(2) 条件不利地域においては積極行政が結果としてその後の民間の主体的な経済活動を誘発し自立的な地域の成長が実現しうるとは言うものの、費用対効果を考えるとその効果は期待されるほどは大きくはないこと、(3) 様々な困難性は伴うものの、地域の成長の実現に向けて行政が積極的なイニシアチブを発揮することへの期待は大きいことの3点が整理されるとともに、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、積極行政が必要であるという点を明らかにした。

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おこなった。アンケート調査結果からは(1) 行政幹部の外部登用については公務員を前職とするものを招聘するケースが多いこと、(2) 外部から登用された行政幹部はネットワーク・ガバナンスの設計に主導的な役割を果たしていること、(3) 政策形成過程において主に果たした役割については、認識型問題解決に慣れ親しんだ組織において最もノウハウが欠けている探索型問題解決のための活動範囲である「問題の明確化と明確な目的の設定」および政策形成過程の最終段階である「合意形成メカニズムの設定」であることなどが整理された。

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を發揮することへの期待は高く、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、外部登用人材が自治体幹部として受け入れられ、リーダーシップを發揮するにあたっての源泉となる信頼の拠り所、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發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、前章の調査結果を踏まえ、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する。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した。具体的には、リーダーシップ發揮に影響を与えている要素について、Zhang and Feiock による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た。分析結果からは、(1) 調査対象の地方自治体において、外部登用された自治体幹部のリーダーシップ發揮に影響を与えている要素は、外部人材の持つネットワークに基づく政策展開に必要なノウハウ、専門知識といった非制度的要因にあると考えていること、(2) 調査結果は非制度的要因が政策形成におけるシティマネージャーの役割の大きさに影響を与えていると主張するZhang and Feiock の主張に沿うものであること、(3) 一方で、調査結果は、専門知識とコミュニケーション能力養成の重要性を指摘した Zhang, Lee and Yang らの主張については合致しなかったことの3点が整理された。そして、条件不利地域に立地する地方自治体において、自治体外部登用幹部が政策形成過程において果たす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・実施するため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を進めていくための仕組みとして、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論じた。

以上