

### 地域社会の視座から捉えた自治体職員の人材育成に関する考察

渡部, 哲也 / WATANABE, Tetsuya

---

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

618

(発行年 / Year)

2024-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第597号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2024-03-24

(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/10.15002/00030512>

# 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	渡部 哲也
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 856 号
学位授与の日付	2024 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 教授 林 嶺那 副査 教授 淵元 初姫 副査 教授 名和田 是彦

### 地域社会の視座から捉えた自治体職員の人材育成に関する考察

#### 1. 本論文の主題と構成

本論文は、基礎的自治体における職員の人材育成を「地域社会の視座」から考察したものである。本論文の概略を見るために、まず章と節のレベルまでの目次を示せば、次の通りである。

はじめに

#### 第1章 自治体における人材育成の視座

##### 第1節 人材育成の基本概念

##### 第2節 人材育成制度の構成要素

#### 第2章 自治体における人材育成の歴史的経緯

##### 第1節 戦後の自治体における人材育成の経緯

##### 第2節 地方自治法制定初期

##### 第3節 中央地方協調期

##### 第4節 変動転換期

##### 第5節 行政需要移行期

##### 第6節 能率と効率に関する考察

#### 第3章 分権改革以降の人材育成論

##### 第1節 分権改革以降の人材育成論の概要

##### 第2節 自助努力論

##### 第3節 自学を促す制度論

##### 第4節 政策人材育成論

#### 第4章 地域社会の視座と自治体職員の人材育成

##### 第1節 地域社会の視座とは何か

##### 第2節 北杜市の概要

##### 第3節 聞き取り調査の概要

#### 第5章 住民からの聞き取り調査報告 I

##### 第1節 広島市より移住したY兄弟からの聞き取り調査

第2節	北杜市長坂町の商店主からの聞き取り調査
第3節	農事組合法人役員からの聞き取り調査
第4節	市議会議員からの聞き取り調査1
第5節	道の駅の経営者と従業員からの聞き取り調査
第6章	住民からの聞き取り調査報告II
第1節	小学校教諭からの聞き取り調査
第2節	市役所職員からの聞き取り調査
第3節	奈良県出身の理学療法士からの聞き取り調査
第4節	市議会議員からの聞き取り調査2
第7章	住民からの聞き取り調査に関する考察 I
第1節	広島市より移住したY兄弟からの聞き取り調査に関する考察
第2節	北杜市長坂町の商店主からの聞き取り調査に関する考察
第3節	農事組合法人役員からの聞き取り調査に関する考察
第4節	市議会議員からの聞き取り調査に関する考察1
第5節	道の駅の経営者と従業員からの聞き取り調査に関する考察
第8章	住民からの聞き取り調査に関する考察 II
第1節	小学校教諭からの聞き取り調査に関する考察
第2節	市役所職員からの聞き取り調査に関する考察
第3節	奈良県出身の理学療法士からの聞き取り調査に関する考察
第4節	市議会議員からの聞き取り調査に関する考察2
	小括~地域社会の視座から捉えた自治体職員の役割と課題~
第9章	地域社会の視座から捉えた自治体職員の役割、課題及び問題の構図
第1節	市長への聞き取り調査による自治体職員の役割と課題の検証
第2節	人材育成における問題の考察
第3節	人材育成に対する問題の構図
第10章	地域社会の視座から捉えた自治体職員の人材育成モデルの形成と展開
第1節	人材育成における改革課題の認識
第2節	自治体職員の人材育成モデル
第3節	自治体職員のプロフェッショナル意識
第4節	求められる人材育成担当部門の役割
結論	~3要素の相互作用による人材育成とその効果~
	おわりに

巻末にはもちろん文献リストが付せられている。この目次だけでもわかるように、全体で65万字にも及ぶ大作である。

本論文の主題は、「地域社会の視座」から自治体職員の役割と課題を捉え直し、それらの遂行に適した人材育成制度を考察することである。自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」(地方自治法第1条の2)という役割を担っており、とりわけ基礎的自治体である市町村がこの役割を果たすためには、地域社会の実情と問題を巨細なく知った上で政策と施策を企画し、その達成に向けて取り組むことが求められるであろう。市町村の自治体職員の人材育成についても、現場である地域社会に着目し、その視座から考察することが必要である。本論文は、「地域社会の視座」から自治体職員の人材育成モデルを形成し、それを推進するための動機付けや人材育成担当部門の役割について論述している。

## 2. 本論文の要旨

本論文全体の要旨を次に整理しておく。

「第1章 自治体における人材育成の視座」では、自治体の人材育成の仕組みが概観されており、研修のほか、人事評価制度や人材育成基本方針についても述べられ、本論文が扱っているテーマの位置づけがされている。

「第2章 自治体における人材育成の歴史的経緯」と「第3章 分権改革以降の人材育成論」では、先行研究の整理を含み、さらにそれを超えて、戦後地方自治法制定以降の人材育成の展開に関して、時代区分をしつつ、詳しく論ぜられている。特に第3章はまさに現在を含む時期であり、現在展開されている諸々の人材育成論が整理され、批判的に検討されている。特に「自学重視」の立場には批判的な立場が明らかにされる。すなわち、1990年代中頃から始まった地方分権改革及び社会経済基盤の変容という環境下では、「自学」を基調とした制度や高度な「専門性」の獲得をめざす説が主張され、人材育成の主流となったが、渡部氏の調査によれば、これらの制度に基づく人材育成は、必ずしも地域に暮らす人びとの実情や要望に適しているとはいえないとされる。むしろ自治体職員と「現場」である地域社会との間の距離が広がり、「住民の福祉の増進」という目的を十分に果たせていないと思われる結果であった。そして渡部氏は、この自学主義の不十分さの原因を、時代環境の変化に対応するという目的が「地域社会の視座」からではなく、「行政組織の視座」から捉えられていた点に見るのである。

「第4章 地域社会の視座と自治体職員の人材育成」では、本論文の出発点をなす概念と行なった調査の概要が説明されている。本論文のキー概念である「地域社会の視座」については、主として社会学者森岡清志氏の「地域社会」の捉え方に依拠しつつ、「地域社会の視座」とは「居住地を中心に広がる一定の地理的、社会的、地域経済的、歴史的、文化的に共通な空間領域で、基礎自治体を最大領域とし、そこに居住することを契機に発生する様々な共同問題を解決することを起点として物事を見る立場、または物事の見え方」と定義している。

そしてこの「地域社会の視座」の具体的な内容を求めるため、山梨県北杜市において住民への聞き取り調査を行ない、そのデータを根拠にしたと述べられている。

北杜市は、2004年11月、「平成の大合併」により周辺の7町村から誕生した自治体である（翌年、1町が追加）。山梨県内で最大の市域を持ち、約47,000人（2020年2月現在）の人びとが暮らす地域である。豊かな自然に恵まれている一方、都心からのアクセスも良く、合併前から人気の移住先であったが、しかし北杜市にも、財政難、人口減少、少子高齢、地域コミュニティの変容、空き家、獣害、環境問題などの課題において全国の自治体と共通点が多い、と指摘され、北杜市での調査から得た結果や考察の結論が他の多くの自治体に適用できる汎用性をもつ主張されている。

聞き取り調査は、2016年3月、6月、7月、及び2017年8月に実施された。調査対象者は延べ13名（男性10名、女性3名）で、年齢層は20代後半から80代前半までに及ぶ。多くは市内出身者であるが、他県や県内他地域からの移住者も含まれる。職業は、会社員、商店主、農事組合法人役員、市議会議員、教員、自治体職員、医療関係者などである。少数ながらも多様な属性を備えた住民から聞き取り調査である。大量観察やそうした方法による公的な統計データに頼らずに、住民一人ひとりから地域社会や自治体に対する率直な声を聞くことによる質的調査から「地域社会の視座」の解明に繋げようと試みたことが本論文の特徴である。そして、こうした丹念な質的データ処理に関わって、エスノメソドロジーなどの方法論にも論及されている。

そして、これに続く、「第5章 住民からの聞き取り調査報告Ⅰ」、「第6章 住民からの聞き取り調査報告Ⅱ」、「第7章 住民からの聞き取り調査に関する考察Ⅰ」、「第8章 住民からの聞き取り調査に関する考察Ⅱ」の4つの章で、実際のインタビュー内容を示しつつ、これを解析するプロセスがそのまま述べられ、次第に「地域社会の視座」の具体的な内容が明らかにされ、それに基づく自治体職員の人材育成の課題と理想が示唆されていく。ここでは、インタビューの内容すべてが（もちろん研究倫理上の配慮から個人名などは伏せられているが）そのまま示されたことと、各インタビューから読み取れることを抽出する思考作業が、それぞれのインタビュー対象について個々に克明に記述されていることとは、本論文の方法上の大きな特徴と言えよう。

この膨大な分析を踏まえて、今や「第9章 地域社会の視座から捉えた自治体職員の役割、課題及び問題の構図」で、「地域社会の視座」から導いた自治体職員の役割と課題が、次の5つに取りまとめられる。

第一は、地域社会に実際に出向いて住民の声に耳を傾けたり、地域の実情を自分の目で見たりして、その問題を巨細なく把握すること、

第二は、中長期的な展望をもって地域社会のビジョンを描くこと、

第三は、政策が住民の生活にどうかかわるのか、抽象的にではなく、住民の身に置き換えて具体的に説明すること、

第四は、行政組織内の壁を越えて意見を調整し、住民に伝えること、

そして第五は、地域社会の様々な問題を発見して解決策を講ずること、

である。

そして、この「地域社会の視座から捉えた自治体職員の役割と課題」の遂行に適した自治体職員を育成するためには、現在の自治体の人材育成にどんな課題があるのかも論じられており、この現在の課題を踏まえて、「第10章 地域社会の視座から捉えた自治体職員の人材育成モデルの形成と展開」では、渡部氏の改革構想が示されている。渡部氏によれば、「人材育成における問題の構図」の概要は、以下のとおりである。

自治体職員は、複合的な要因が重なり地域社会に出向かなくなった。地域社会に出向かなくても、誰からも叱責されたり批判されたりすることはない。むしろ自席を外すことは業務処理の停滞を招くため、管理職も部下が組織内部で仕事をしているほうが都合良い。

ところが、このような状況が続くと、職員は担当業務と地域社会の繋がりを実感できず、想像力も働かなくなる。職員は仕事を失敗しても責任を回避し、成功しても住民の喜ぶ顔を見ることも感謝の声を聞くこともない。地域社会と行政組織は全くの「別枠」の状態である。

また、行政組織はゲマインシャフト化しており、部署内では必要なマネジメントや意思疎通が行われていない。地域社会との関係の中で仕事の成果、失敗、達成感、自己効力感を味わうこともない。自治体職員はタテ割り組織の中でアトム化し、存在意義と自己成長を実感できなくなっている。

これは組織としての問題の構図であり、職員の一人ひとりの問題ではない。個人の意志、資質、能力などで解決できる問題ではなく、自治体職員はこの構図の中で考え、感じ、行動している。そこに自由意志は存在しない。

以上のように分析したうえで、渡部氏は、今後の改革の方向性として、「2つの専門性を追求する人材育成モデル」を提唱している。そして、「目的・サービスの基本・公共感覚(精神的要素)」、「地域社会専門性・職務能力専門性(能力的要素)」、「業務能力専門性(実務的要素)」から成る「3要素の相互作用による人材育成とその効果」を提示し、本論文の結論としている。

### 3. 本論文の特色と評価

本論文は、丁寧な聞き取り調査を行ない、その言説を丹念に分析し、「地域社会の視座」を着実に抽出して示し、それに基づいて、自治体(特に基礎的自治体である市町村)の人材育成のあり方、その理念、内容、組織体制を提示した力作と言える。

渡部氏自身が、自治体からの依頼を受けて研修を行なうことをなりわいとしている民間法人を主宰しているという長年の体験が基礎にあり、その上に丁寧な聞き取り調査と注意深いその解釈を行なって、あるべき人材育成像を描き出したことは、公共政策に対する大きな貢献であると評価できる。

また、行政学の観点から言っても、本論文は、自治体という文脈において、「民主的な行政」の実現という行政学における主要な問題に、人材育成という観点から取り組んだ希少な業績として位置付けることができる。すなわち、行政学における主要な問いの一つに、市民の利益・価値観・信念を政策に反映させるにはどうすればよいのか、すなわち「民主的な行政」をどのように実現するべきか、という問いかけがあるが、その主要なアプローチとしては、公務員の内発的な動機付けを重視する公共サービス動機付け論、市民の行政過程への直接参加を重視する市民参加論、そして、行政職員の構成に社会の構成を反映させることで、より直接的に行政を市民の代弁者として機能させようとする代表的官僚制論などが展開されている状況にあるところ、民主的な行政を人材育成という観点から体系的に論じる研究は、

国際的にみても実のところ多くはない。その意味においても、本論文の価値は高く評価できる。

他方で、本論文にはいくつかの疑問もなしとしない。

第一に、本論文の方法上の問題を指摘できる。行なったインタビューは13名に対するもので、これが十分なサンプル数であるかどうかは議論の余地があろう。しかし、かといってこの種の質的調査でどの程度の数が必要かは別に定まっているわけでもない。また、インタビュー対象者の属性はかなり多様である点は好ましいが、「地域社会」を論ずる以上、自治会長が含まれないのはやや気になるところである。しかしこれも、必ず自治会長が含まなければならないというものでもなかろう。むしろ、より大きな方法上の問題としては、論述の仕方として、生のインタビューデータ(文字起こし)をほぼそのまま紹介して、そこから少しずつ段階を追って結論に至るという手法である。これは、渡部氏の思考作業の内容を逐一把握できるし、また読み物としても興味深いものがあるので、一概に否定されるべき手法でもないだろうが、一般的に言えば、研究における「発見の文脈」と「論証の文脈」とは区別されるべきであろう。何度もインタビュー内容が繰り返し登場するのはやや冗長であり、これが本論文が65万字にも及ぶ「大作」となった主因でもある。仮に出版を考えるときなどは、再考の余地があろう。しかも、これだけ丁寧にデータから結論を導こうとしているのだが、どのデータからどのようにして最後の5つの「地域社会の視座から見た自治体職員の役割、仮題、問題の構図」が導かれたのか、若干わかりにくいところもある。

第二に、本論文のキー概念である「地域社会の視座」というものについても、若干の疑問が感じられる。本論文では、「地域社会の視座」と「行政組織の視座」とが対比されている。両者は、必ずしも対立するものではなく、「当該自治体や地域社会が暮らしやすく、賑わいがあり、安心・安全で、生活、環境、経済などの面で持続可能性を求めることは」どちらの視座にも共通しているとされる(139頁)。ただ、「『地域社会の視座』からは、自身、家族、生活圏など身近な空間や個人の利害関係に焦点が当りがちなものに対し、『行政の視座』からは公共の利益、法的な規制、地域間や住民間の公平性などが対象となることに違いがある」(同)というのである。しかしこれは、古くはヘーゲルなどが説いた、エゴイズムの渦巻く「市民社会」と倫理的で理性的な「国家」という対比そのものではないだろうか。しかし近年においては、この「市民社会」の領域にも、公益指向性があることがあらためて注目されてきているし、何よりも渡部氏自身が、地域社会の視座の定義において、「そこに居住することを契機に発生する様々な共同問題を解決することを起点として物事を見る立場、または物事の見え方」とも述べている。そうした公益指向性を「地域社会の視座」も持つが、しかし「自身、家族、生活圏など身近な空間や個人の利害関係に焦点が当りがち」という制約を持つとすれば、そうした視座に立って行政組織が「公共の利益、法的な規制、地域間や住民間の公平性など」を考慮するとは一体どのようなことなのか?本論文で示されているインタビューの内容を見ると、地域住民たちが、「そこに居住することを契機に発生する様々な共同問題を解決することを起点として物事を見る立場」に立って発言している姿も登場し、その立場から北杜市行政がそうしたことに十分対処できていないといった問題も指摘する声が紹介されている。そのように考えると、北杜市住民の「地域社会の視座」、すなわち彼ら・彼女らにとっての「そこに居住することを契機に発生する様々な共同問題」とは、(北杜市全体ではなく)合併前の旧町村単位のそれが念頭に置かれており、実はこれは平成の大合併に巻き込まれた地域社会の特殊事情が分析の対象になっているのではないかとも想像される。本論文が捉えた問題は、平成の大合併の対象となった地域の特殊ケース、あるいは平成の大合併の影響が冷めやらぬ中の経過的な時期にある地域の特殊ケース、ということにならないであろうか。しかし、平成の大合併に巻き込まれた地域はまさに「大合併」と言われるくらいに多く、またたとえ経過的な時期を描いたものだとしても、まさにそのようなものとして貴重な現状分析ということができよう。そのように考えると、この現状分析は、本論文の後に続いて行政組織や地域社会を研究する者にとって、実務上または学術上の様々な論点を開いたものと改めていえるだろう。「地域社会の視座」と「行政組織の視座」が出会う場のアレンジやマネジメントはもとより、それぞれの視座が互いの視座を理解し受

容する過程を動的に捉えるための手法や理論の検討に際しての手がかりとなると考えられる。

第三に、このことと関連するが、渡部氏は、現在の市町村の行政スタイルは、あまり地域に出向かなくなった、と断定しているが、そうだろうか。むしろ平成の大合併を機に、都市内分権の試みが盛んになり、職員の地区担当制の試みも増加し、さらには各地区に様々なコーディネーターを配置する政策も全国的に取り組まれている。ただ、渡部氏が本論文のインタビュー調査やあるいは仕事上の経験からして、大部分の市町村職員を支配している本音の志向性としては、地域社会に出向くなどということは面倒でありできればやりたくないものの一つである、というふう結論づけたとすれば、それは一つの見解ではあろう。

第四に、本論文では、住民へのインタビュー調査を分析して一定の結論を得たのちに、第9章で「第1節 市長への聞き取り調査による自治体職員の役割と課題の検証」という節を設けて、新しく市長に就任した渡辺英子氏へのインタビューを通じた、自らの「地域社会の視座」の「検証」を試みているが、市長はまさに行政トップであり、「行政組織の視座」の権化であると考えれば、奇異な論証手続と見える。市長として日々様々な地域情報に接し、まさに地域社会の全体を俯瞰できる立場にある人に、自らの考えた「地域社会の視座」をぶつけてみて、感想を聞いてみたいという心理はよく理解できるが、やはり分析の結論の確証は分析の対象となったデータの中に見出すのが本道ではないであろうか。

以上、審査小委員会の各委員の側から見ると、いくつかの疑問も湧くが、上の指摘の中にもすでに述べているように、渡部氏には渡部氏なりの反論なり論拠なりもありうることであり、本論文が一個の学問的見解を体系的に述べた価値ある業績であることは疑いない。

#### 4. 口頭試問等

2024年1月20日に、本審査小委員会の主査、副査の臨席のもとで、本論文を中心とする渡部哲也氏の研究成果について公開審査会を行ない、口頭試問を行なった。これを踏まえて、本審査小委員会は、渡部哲也氏の学識と研究能力が博士の学位にふさわしいものであることを確認した。

また、本審査小委員会は、本論文のみならず、その要約も適切に執筆されていることを確認した。

#### 5. 結論

以上を踏まえ、本小委員会は、渡部哲也氏が、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