

山口大学大学院東アジア研究科
博士論文

地方公共団体職員の専門性修得のメカニズム
—児童相談所の実証研究—

2023年3月

小村有紀

目次

第1章 問題の所在と研究の目的	1
I. 本章の目的	1
II. 定義	2
1. 地方公共団体	2
2. 専門性	3
III. 問題の所在	4
1. 地方公共団体を取り巻く状況	4
2. 地方公共団体職員の専門性	5
3. 公務員制度と地方公共団体における雇用制度	6
4. 問題の所在	8
IV. 本研究の目的及び意義	9
1. 本研究の目的とその実現方法	9
2. 分析対象としての児童相談所	10
3. 本研究の意義	16
V. 本論文の構成	17
第2章 関連する先行研究の検討	19
I. 本章の目的	19
II. 地方公共団体職員及び児相職員に求められる専門性	19
1. 地方公共団体職員の人材育成に関する国の見解	19
2. 地方公共団体職員の専門性を構成する要素	21
3. 児相職員に求められる専門性	27
(1) 関係機関	27
(2) 児相職員に求められる専門性	29
III. 地方公共団体職員及び児相職員の専門性を涵養する人事制度	31
1. 地方公共団体職員の専門性を涵養する人事制度	31
(1) 人事異動	32
(2) 人事評価	34
(3) 研修	34
(4) 小括	34
2. 児相職員の専門性を涵養する人事制度	35
IV. キャリア上の経験、認知学習及び学習内容	36
1. 経験学習	36
2. 知的熟練	37
3. 「量子力学的飛躍となった経験」及び「一皮むけた経験」	38
4. 経験学習と学習内容	40
5. 認知学習	41
6. 本研究において理論的基盤として用いるフレームワーク	42
V. 地方公共団体職員の専門性を確保する方法	43

1.	取引費用理論からの検討.....	43
2.	人材ポートフォリオ論からの検討.....	44
IV.	まとめ.....	46
1.	地方公共団体職員及び児相職員に求められる専門性.....	46
2.	地方公共団体職員及び児相職員の専門性を涵養する人事制度.....	47
3.	キャリア上の経験、認知学習及び学習内容.....	47
4.	地方公共団体職員の専門性を確保する方法.....	48
5.	リサーチ・クエスションの設定.....	48
第3章	実証分析.....	50
I.	本章の目的と進め方.....	50
1.	目的.....	50
2.	進め方.....	50
II.	実証研究①：地方公共団体職員のキャリアパス.....	51
1.	目的.....	51
2.	調査方法.....	51
(1)	分析に使用するデータ.....	51
(2)	分析手法.....	52
(3)	A 都道府県の組織構造・職務階層・人事異動の考え方.....	53
3.	分析.....	54
(1)	キャリアパス分析の結果.....	54
(2)	クラスター分析の結果.....	57
4.	考察.....	59
III.	実証研究②：地方公共団体職員に必要な専門性とその調達方法.....	61
1.	目的.....	61
2.	調査方法.....	61
(1)	分析に使用するデータ.....	61
(2)	倫理的配慮.....	61
(3)	分析手法.....	61
3.	分析.....	64
(1)	頻出語リスト.....	64
(2)	共起ネットワーク.....	65
(3)	単純集計.....	67
(4)	クロス集計及びバブルプロット.....	68
4.	考察.....	70
IV.	実証研究③：地方公共団体職員のキャリア上の経験における認知学習.....	71
1.	目的.....	71
2.	調査方法.....	71
(1)	分析に使用するデータ.....	71
(2)	倫理的配慮.....	71
(3)	分析手法.....	71
3.	分析.....	72
(1)	認知学習の内容分析の結果.....	72

(2) クロス集計.....	74
(3) 判別分析の結果.....	74
4. 考察.....	75
V. 実証研究④：地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習と専門性の関係.....	78
1. 目的.....	78
2. 調査方法.....	79
(1) 目的及び調査対象者.....	79
(2) キャリア上の経験、認知学習、専門性の構成要素の選択と仮説設定.....	80
(3) 調査項目.....	81
(4) 分析手法.....	84
3. 分析.....	84
(1) 予備調査.....	84
(2) 本調査.....	89
4. 考察.....	92
VI. 実証研究のまとめ.....	96
第4章 本研究の結論と残された課題.....	98
I. 各章の要約及び発見事項.....	98
II. 本研究の貢献.....	102
1. 理論的貢献.....	102
2. 実践的貢献.....	107
III. 残された課題と本研究の発展の方向性.....	109
引用文献・参考文献.....	111

第1章 問題の所在と研究の目的

I. 本章の目的

本研究は、地方公共団体は如何にして効率的・効果的に人材育成を行うのか、という大きな問題の一部を明らかにすることを企図しており、地方公共団体職員にはどのような専門性が求められるのか、そしてどのようなメカニズムにより専門性を修得しているのか、という問いに答えることが本研究の目的である。

地方公共団体は、地方分権改革が進むとともに従来の事業官庁としての役割に加え政策官庁としての役割を果たすことが求められるようになった（稲継, 2008, pp. 3-8）。つまり、地方分権改革前までは、政策立案は国の役割として捉えられており、地方公共団体はそれらの政策を実施する事業官庁としての存在意義が大きかったが、地方分権改革後には、地域の実情に応じた政策を立案し展開するという役割が認識されるようになったのである。また、近年の社会経済環境の大きな変化などを要因として住民ニーズは、複雑化・多様化・高度化しており、地方公共団体職員には、これらのニーズに対応できるような専門性が求められている。例えば、近年社会問題となっている児童虐待がある。児童虐待は、主に児童相談所（以下、児相）において対応されているが、児童虐待には、身体的虐待をはじめ、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待など多くのケースがある¹⁾。虐待対応に対しては、従来児相が行ってきたケースワーク機能のみならず、介入機能が要求されるなど、児相において求められる専門性にも変化が生じている（家村, 2000）。近年の児童虐待相談の内容を見てみると、2010年度では、身体的虐待が38.2%、ネグレクトが32.5%、性的虐待が2.5%、心理的虐待が26.7%であったのに対し、2020年度は、身体的虐待、ネグレクト、性的虐待がそれぞれ24.4%、15.3%、1.1%と減少しているのに対し、心理的虐待が、59.2%と大きく増加している²⁾³⁾。心理的虐待は、身体的虐待などと異なり、虐待が目に見えにくく、問題が複雑化・高度化しているといえるだろう。

さらに、1994年をピークとし、集中改革プラン⁴⁾の実行などにより地方公共団体職員数は減少し、現在は横ばい傾向にある。このような状況を背景に、地方公共団体職員としての専門性とは何たるかという問いに対する先行研究の成果は蓄積されつつある（井寺, 2016；稲継, 2011, 2015；林, 2013；藤田, 2011など）。しかしながら、求められる専門性について、質的かつ量的に研究された成果は殆ど蓄積されていない。これは、住民にとって直接かつ大きな影響を及ぼす地方公共団体職員の専門性に対する解明が十分に行われていないことを意味する。

さらに、実務の面においては、1997年に自治省（現総務省）から「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について」という通知が発出され、地方分権改革時の地方公共団体職員の能力開発についていくつかの留意点が整理されて以降、直近では、2021年に「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会（総務省, 2022）」が

¹⁾ 児童虐待の防止等に関する法律第2条

²⁾ 令和4年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料

³⁾ 児童虐待相談の総数は、2010年度は56,384件、2020年度は205,044件である。

⁴⁾ 2005年に総務省から発出された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」という通知に基づき、定員管理の適正化や給与の適正化などを中心に2005年度から2009年度までの具体的な取り組みを住民にわかりやすく明示した計画のこと。

開催されるなど、地方公共団体職員の専門性に関して多くの議論がなされている。しかし、それらの議論の多くは、制度の枠組みに着目しており、地方公共団体職員を個々の人間として捉え、個々の人間がどのようにして専門性を修得していくのかについて多くの関心を払っていない。制度が整備されていても個々の職員の専門性修得のメカニズムが解明されていなければ制度は形骸化してしまう。もちろん、制度も専門性修得のための重要な要素であるため、ミクロとマクロの視点から専門性修得のメカニズムを解明することが必要であろう。

ところで、地方公共団体職員の専門性開発は、地方公共団体における人材育成ということになるが、地方公共団体については、民間企業における日本型経営と同様に、新卒一括採用、終身雇用制などの特徴を有し（吉川, 2017）、そのキャリア・システム⁵⁾の中で人材育成が行われてきた。終身雇用という言葉は、Abegglen, J. C. (1958, p. 17) の労務者と会社との間の関係が終身関係と表現されたことから生じた、とされる。終身関係とは、「労務者は入社にさいして、彼が働ける残りの生涯を会社に委託する。会社は、最悪の窮地においこまれた場合を除いて、一時的にせよ、彼を解雇することはしない」関係である（Abegglen, J. C., 1958, p. 17）。また、辞典によれば、労働者をいったん採用すると、不況下においても雇用継続にあらゆる努力を行い、よほどのことがない限り定年（2009年現在では60歳かそれ以上）まで雇用を継続することである⁶⁾。以上から、終身雇用制とは、雇用主が、被雇用者を解雇できる場合は整理解雇の4要件⁷⁾を充たす場合など限定的な場合に限り、雇用主が被雇用者を定年まで雇用し続けることを半ば義務とする制度のことである。

そこで以降では、まず、本研究において使用する主要な用語の整理及び定義を行う。次に、地方公共団体を取り巻く近年の状況について概観した後に、地方公共団体における雇用制度と人材育成制度について整理し、本研究が近接する問題の所在を明らかにする。次に、本研究の目的とその実現方法について議論した後に、本研究の意義を述べることとする。

II. 定義

1. 地方公共団体

地方公共団体は、国の下に、国の領土の一部をもって区域とし、その区域内に居住滞在するすべての人に対し、法の認める範囲内で支配権をもつ団体であり、地方公共団体は、地方自治法の規定により、普通地方公共団体と特別地方公共団体に分類される（久世, 1980, p. 45）。普通地方公共団体は、組織・事務・権能などが一般的であり、不偏的に存在する一方で、特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団⁸⁾という特別地方公共団体は、区域・組織・事務・権能などが特殊的であり、存在が不偏的ではないという特徴がある（久世, 1980, p. 45）。

以下では、本論文において着目する普通地方公共団体について、主に久世（1980）、川村（1986）及び市川（2013）に基づきそれぞれの性格と機能について整理する。普通地方

⁵⁾ キャリア・システムとは、職員の採用にはじまり、異動、そして退職までを管理するために組織が使用する政策の集合体である（Sonnenfeld & Peiperl, 1988）。

⁶⁾ 小学館『日本大百科全書』

⁷⁾ 整理解雇の4要件とは、①人員削減の客観的な必要性、②解雇回避の努力の履行、③人選の基準の合理性、④解雇手続きの妥当性である（小学館『日本大百科全書』）。

⁸⁾ 地方開発事業団に関する規定は、2011年地方自治法改正により法律から削除された。

公共団体は、都道府県と市町村の二つに分類され、段階性を有している。つまり、都道府県は、市町村を包括するため、広域的普通地方公共団体である一方で、市町村の性格は、基礎的な地方公共団体である⁹⁾。都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、国と市町村の間にあり、その意味において、市町村と役割及び機能に違いが存在する。都道府県は、①広域にわたるもの、②統一的な処理を必要とするもの、③市町村に関する連絡調整に関するもの、④一般の市町村が処理することが不適当なものを処理する¹⁰⁾。川村（1986, pp. 90-91）によれば、①広域にわたるものとは、数市町村にわたる広域的事務であり、全県的な事務、全国的な事務で都道府県の区域におけるものである。②統一的な処理を必要とするものとは、全国的ないし全県的に同一の基準によって統一的に処理する必要のある事務である。③市町村に関する連絡調整に関するものとは、国と市町村との間の連絡、市町村の組織・運営に関する勧告・指導、市町村相互間の連絡あっせんに係る事務である。④一般の市町村が処理をすることが不適当なものとは、市町村の規模からして一般の規模、能力を有する市町村が個々に処理したのでは非能率・不経済な事務である。また、都道府県の事務が 4 類型に限定されているのに対し、市町村が処理すべき事務は、都道府県が処理するものとされている 4 類型以外の地方自治にかかる事務を広く一般に処理することとされている¹¹⁾。これは、市町村が、本来の基本的な地方公共団体であることを示すとともに、住民に直結した住民に身近な狭域団体であり、地方自治の本旨とりわけ住民自治の実現のためには住民に身近な事務は可能な限り市町村において事務を処理すべきであるという市町村優先の原則を体現したものであるが、現実には、各種法令や財政的裏付けなどによる制約があり、市町村は、その規模・財政力あるいは実情・課題などが多様であることから、自ずとその具体的な行政内容が異なるため、県行政の補完が必要となる（川村, 1986, pp. 93-94）。この都道府県の事務の 4 類型は、1999 年公布の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律により、②統一事務が削除され、④補完事務の規定に変更¹²⁾が行われたことにより、現在の都道府県の事務は、広域事務、連絡調整事務、補完事務の 3 類型となっている（市川, 2013）。本研究では、地方公共団体のうち、特に広域的普通地方公共団体である都道府県を研究対象として取り扱う。

2. 専門性

専門性とは、「専門」と「性」の複合語であるが、「性」とは「物事の性質・傾向」であり、「専門」という性質を表している¹³⁾。そこで「専門」について見てみると、「限られた範囲を集中的に研究・担当などすること。また、その学問や事柄¹⁴⁾」、「学問・職業などで、その人がもっぱら研究したり、従事したりしている部門、分野¹⁵⁾」と説明される。ここで「限られた範囲」や「もっぱら～（中略）～従事したり」とは、本研究においては、地方

⁹⁾ 地方自治法第 5 条

¹⁰⁾ 地方自治法第 2 条第 5 項

¹¹⁾ 地方自治法第 2 条第 3 項

¹²⁾ 地方自治法第 2 条第 5 項において、「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。」と規定されている。

¹³⁾ 岩波『国語辞典第七版』

¹⁴⁾ 岩波『国語辞典第七版』

¹⁵⁾ 小学館『日本国語大辞典第二版』

公共団体という限られた範囲で、地方公共団体職員として従事することを示すと考えられる。さらに、専門の対義語について考えてみると、「汎用」や「一般」があるだろう。また、専門に非を付与し、非専門とすることもあろう。それぞれについて定義を見てみると、汎用とは、「いろいろの方面に広く用いること¹⁶⁾」であり、一般とは、「広く全体に共通して認められ、行き渡っていること。また、そのさま。全般¹⁷⁾」である。さらに、非とは「それに当たらない、それ以外¹⁸⁾」である。稲継（2008, p. 2-3）では、組織構成員にはベースとなる能力がある、とする。ベースとなる能力とは、①組織の共通の目的（組織や部門の方針）を理解し、行うべき目的を自分で設定できる課題設定能力、②その目的を達成するための職務遂行能力、③他の人と協力して目的を達成するための対人能力、④目的達成の際に起こる問題を克服する問題解決能力がある。

以上を踏まえて、本研究では、専門性を、地方公共団体職員という役割を果たす範囲において必要な能力と定義する¹⁹⁾。ただし、組織構成員として保持すべき共通の能力を除く。

III. 問題の所在

1. 地方公共団体を取り巻く状況

日本における地方分権改革は1990年代に始まった。第一次地方分権改革、三位一体の改革、第二次地方分権改革を通して、地方公共団体に対する国の関与は縮減していった（稲継, 2015）。第一次地方分権改革及び第二次地方分権改革では、国から地方へ事務や権限の移譲が進められた。また、三位一体の改革では、税源移譲と国庫支出金改革、地方交付税の見直しという3つの税財源改革が進められた（湯之上・広田, 2017, pp. 109-119）。地方分権改革前までは、国が政策を立案し、地方公共団体は、国が立案した政策を着実に実行する事業官庁としての役割が主に求められていた（稲継, 2008, pp. 3-8）。しかし、これらの改革を通して、地方公共団体は自主性及び自立性が高まるとともに責任の負担が求められるようになり、事業官庁としての役割に加え、地方公共団体独自の政策を立案する政策官庁としての役割が期待されることとなった（佐々木, 1996, pp. 35-52）。つまり、これまでは、定型的な事務処理を適切にこなす作業能率の高い事務処理能力が求められていたのに対し、現在の地方公共団体職員は、地域の諸課題を発見し、その解決策を考える能力が求められているのである（稲継, 2008, pp. 3-7）。また、社会経済環境の急速な変化により²⁰⁾、住民のニーズは複雑化・多様化・高度化した。地方公共団体には、地域の実情に合わ

¹⁶⁾ 小学館『デジタル大辞泉』

¹⁷⁾ 小学館『デジタル大辞泉』

¹⁸⁾ 小学館『デジタル大辞泉』

¹⁹⁾ 民間企業における専門性として、窪谷（2000）は「民間企業における専門人材は、一（中略）一収益面等で具体的なメリットをもたらす専門性を有しているという見解が支配的である」と述べる。また、日本経営者団体連盟（1969；p55）では、「能力とは企業における構成員として、企業目的達成のために貢献する職務遂行能力であり、業績として顕在化されなければならない。」と定義されている。

²⁰⁾ 戦後の日本は、機関委任事務制度に見られるように「行政水準の全国的な統一性・公平性」を目指していたが、高度経済成長の結果、国民の所得・生活水準が向上すると、「行政水準の全国的な統一性・公平性」への訴求力は弱まっていく（稲継, 2008, pp. 3-7）。また、1990年代から2000年代にかけて、情報通信技術が急速に発展したり、2008年には人口が減少に転じたりするなど、社会経済環境は大きく変化している（厚生労働省, 2011）。

せた総合的な対応が求められるようになった（大谷，2016）。さらに、少子化や財政赤字など地方公共団体が抱える問題も表面化し、地方公共団体職員はそれらの問題に対応することが要求される（井寺，2016）。地方公共団体は、財政状況が異なり、人口規模や産業構造も多様である。そうであれば、地方公共団体のビジョンやあり方も異なるだろう。これらを踏まえて、各地方公共団体は個別の政策を立案し、展開しなければならない。

以上の通り、地方公共団体に求められる専門性が、地方分権改革前と後では異なることを述べたが、詳細は第2章において議論する。

また、地方公共団体において、地方自治・新時代に的確に対応していくために、職員の資質のより一層の向上を図り、その有している可能性・能力を最大限引き出していくことが必要である（総務省，1997a）。つまり、長期的かつ総合的な視点から職員の能力開発を推進するために、各地方公共団体が、人材育成の目的や方策などを明確にした人材育成に関する基本方針を策定することとされ、策定の際には、当該地域の将来像や行政のあり方などを踏まえることが必要である（総務省，1997a）。さらに、人材育成の目的及びこれからの時代に求められる職員像について明らかにすることが重要であり、政策形成能力や創造的能力、法務能力など、重要性が高まると考えられる能力の一層の向上を図るとともに、地方公務員としての基本的な心構えや公務員倫理についても検討することとされた（総務省，1997a）。2004年には地方公務員法の改正により、「研修に関する基本的な方針」を定めることについて法律上の責務²¹⁾とされた。さらに、地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会（総務省，2022）では、人事評価制度などを活用して組織の貢献度の見える化を行うことで、職員の主体的な能力開発を促すことや、中長期的なキャリア形成イメージの見える化を行うことで、職員が自らのキャリアビジョンを描けるようにすることなどが必要である、と結論付けている。以上の通り、国は、地方公共団体に対し、専門性開発のために制度を整備すること及び整備の的確な活用を求めているのである。

2. 地方公共団体職員の専門性

本項では、地方公共団体の事業として失敗した事例などの紹介を通して、地方分権において専門性が必要となっていることを示した後に、地方公共団体職員に求められる専門性について言及する。

地方公共団体の事業失敗として取り上げる事例は、青森市がコンパクトシティ政策の一環として、建設した複合商業施設「アウガ」である。総事業費は、約185億円であり、開業当初は順調であったが、その後売り上げが減少し、アウガを運営する第三セクターは債務超過となったのである（中山，2017）。これは、青森市の政策形成に関する専門性や、地域の実情に応じて政策を施策や事業に落とし込むという専門性が欠如していたことが要因の一つとなり、生じた失敗事例であろう。

また、近年の地方公共団体職員の専門性に関連して、地方公共団体職員の不祥事が相次いで起こっている。例えば、2022年には、三重県志摩市職員が、婚姻届や転籍届などの書類を未処理のまま長期間放置していた事案があった（読売新聞，2022）。また、同年には神奈川県相模原市職員が、在宅勤務中に買い物をしたとして減給処分を受ける事案があった（相模原市，2022）。これらは、第2章において丁寧に議論するが、地方公共団体職員の専門性の一つである倫理が欠如していたためと考えられる。

さらに、職員自らの専門性に関する意識から、専門性の欠如及び制度の不活性化の存在

²¹⁾ 地方公務員法第39条第3項

が確認される。調布市における職員満足度調査²²⁾では、政策形成・実行能力に関して、「ア前例にこだわらず、創意工夫する」、「イ新たな課題を発見し、問題を整理する」、「ウ必要な情報を収集し、分析する」、「エ資料や企画書を分かりやすく作成する」、「オ課題の整理・分析結果に基づき、実行する」という5項目が設定されている。これらについて、①得意、②ややできる、③やや苦手、④苦手、⑤経験がない、⑥わからない、という選択肢を用意した結果、①と②の合計が最も高いウであっても、6割を下回っており、職員の自己評価が低いことが明らかになっている。また、職場内研修に関して、「市で職場研修推進制度を実施していますが、あなたの職場でのOJT（職場内研修）の現状及びあなたの考えについて、お答えください」という質問項目においては、おおよそ3分の1が「形骸化している」と回答するなど、職場内研修制度が活用されていないことが伺える²³⁾。

加えて、地方公共団体職員の専門性に関する先行研究については、主に基礎的地方公共団体を対象にしたインタビュー調査などから、専門性を構成する要素が明らかにされている。しかしながら、本章第2節で議論したように、広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体では、地方自治法において役割及び機能が異なると規定されている。そのため、各地方公共団体に求められる専門性に違いが存在する可能性がある。その一方で、「国と地方公共団体」という大きな枠組みから見ると、地方公共団体という点は同じであることから、共通する専門性が存在する可能性もある。そのため、広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体における専門性の共通性及び差異性について検討する余地が残されている。さらに、広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体は階層性を有しており、広域的地方公共団体の専門性の修得度合が基礎的地方公共団体の専門性の修得度合に影響を及ぼすことは十分考えられる。第2章において議論するが、地方公共団体における人材育成について、広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体の連携が重要であることから、広域的地方公共団体における専門性に対する研究も必要である。

3. 公務員制度と地方公共団体における雇用制度

地方公共団体における雇用制度の大枠は公務員制度であるため、まず公務員制度について整理する。公務員制度は、国家公務員法ないしは地方公務員法により制度の概要が定められている。本研究における研究対象は地方公共団体であるため、以降は、地方公務員法について記述する。地方公務員法では、任用、給与、身分保障、服務、懲戒などについて規定されている。例えば、任用については、「受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づく」成績主義の原則が掲げられ²⁴⁾、昇任は、「当該職について昇任のための競争試験（以下、「昇任試験」という。）又は選考が行わなければならない」とされる²⁵⁾。公務員制度は、閉鎖型任用制が採用されており、新規採用については新卒者が中心とされ、任用については終身雇用制の適用のある職員に対する異動の発令という形で行われる（西尾, 2020）。しかしながら、近年では、国通知「地方公務員の職員採用方法の多様化について」において、地方公共団体は、中途採用の取組を促進するなど、採用における変化が求められている。また、給与においては、「職務と責任に応ずるものでなければならない」とこととされる職務給の原則がある²⁶⁾。身分保障については、「この法律で定める事由による場合で

22) 調布市（2019）『平成29年度調布市職員満足度調査報告書』

23) その他の回答は、「充実している」が30.9%、「計画的な実施ができていない」が25.7%などとなっている。

24) 地方公務員法第15条

25) 地方公務員法第21条の4

26) 地方公務員法第24条

なければ、懲戒処分を受けることがない」とされており²⁷⁾²⁸⁾、これが、公務員が終身雇用制であるとされる所以である。しかしながら、稲継（2002）では、法定されている制度趣旨と運用実態が乖離している部分が存在することが指摘されている。例えば、先述したとおり昇任は昇任試験によるものと法定されているにもかかわらず、現実には試験は行われず、所属の上申などに基づく選考によることが実態であり、年功的に取り扱われている、とする。

次に、雇用制度についてであるが、民間企業における日本的雇用制度は、終身雇用制、年功賃金制などの要素を持つ（仁田, 2008 ; 八代, 1997 など）。これらの民間企業における理論が公務部門において適用されるのかを実証した研究として稲継（1996）がある。稲継（1996）は、公務部門においても、「おそい昇進」システムや積み上げ型褒賞システムが適用されており、おおよそ日本的雇用制度があてはまることを示した²⁹⁾。さらに、2000年代の公務員制度改革後においても、小田（2019）により、公務部門における日本的雇用制度は大きな変化はないことが示されている。その他に日本の公務員制度における雇用の特徴として、入口選別制、閉鎖的昇進システム³⁰⁾、ゼネラリスト優位をあげることができよう（稲継, 2002 ; 西尾, 1993, p. 137 ; 西尾, 2020 など）。さらに、日本の公務員数は、諸外国と比較すると少ないことが知られている（圓生, 2016, pp. 19-21）。そこで、日本の行政においては、利用できる数少ないリソース（公務員数、予算、法律的権限など）を用いて、能率よく行政目的を達成するために、管理下にあるリソースを最大動員する最大動員システムが導入されている（稲継, 1996 ; 村松, 1994 など）。そして、そのシステムは、大部屋主義³¹⁾と責任の所在の不明確性³²⁾という要素を持つ。

次に、雇用制度と人材育成（専門性修得を含意する）の関連についてであるが、それらに関する成果は蓄積されつつある（例えば、稲継, 2000, 2008, 2009 ; 合田, 2015 ; 中嶋, 2002 ; 三宅, 2016 ; 和田, 1997 など）。稲継（2000, 2008）では、人事異動、人事評価、研修などの雇用制度における諸制度が職員の能力開発や人材育成に影響を及ぼすと指摘する。

²⁷⁾ 地方公務員法第 27 条

²⁸⁾ 地方公務員法第 28 条には、懲戒処分を受ける事由として、①人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務実績がよくない場合、②心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合、③前二号に規定する場合のほか、その職に必要な適格性を欠く場合、④職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合、が挙げられている。

²⁹⁾ 第 2 章において論じるが、稲継（1996）では、「おそい昇進」政策の前提条件が変化していることから、「おそい昇進」政策が変容している可能性があることが指摘されている。

³⁰⁾ 官職に欠員が生じた場合、閉鎖的昇進システムでは、主として内部者により穴埋めされるのに対し、開放的昇進システムは、内部者による穴埋めとともに外部者による穴埋めも選択肢として用意されており、同等の扱いを受ける。閉鎖的昇進システムは、有能な者を登用する可能性が高く、官僚の献身を引き出しやすい一方で、一般社会から隔離された環境に陥る。開放的昇進システムでは、一般社会との隔離は生じにくい、政治的任用される場合などは、公務員精神の培養という点では機能障害となる（稲継, 2002）

³¹⁾ 村松（1994, p. 100）によれば、地方公共団体では、部長や課長以下一般職員まで同じ部屋で執務を行い、協力して所属の所掌する事項を行う。

³²⁾ 村松（1994, p. 98）では、個々の公務員の職務は、組織の管轄や事務分掌等により示されるが、それは外部との関係での責任の単位ではなく、責任の構造が明らかでないことが指摘されている。

例えば、人事異動は、仕事の幅を広げたり、難易度を上げたりすることなどにより職員の能力開発に寄与する（稲継, 2008, p. 32-33）。また、人事評価については、2つの目的がある。一つ目は、「職員の「いまの状態」を知り、評価し、それに基づいて政策をたて実施する」ことであり、二つ目は、「職員の行動を変える＝行動規範の提示…評価は期待の表明→期待する人材像」として、人材育成に寄与することである（稲継, 2008, pp. 126-131）。さらに、自己学習や自己啓発を自学と呼び、職員が成長するのは、職員自らが学び、学習することが必要であるとし、諸制度を自学に結合させることが重要である（稲継, 2000, pp. 11-13）。また、合田（2015）では、人材確保の施策として、採用前には採用試験を、採用後には研修制度を挙げている。以上の通り、先行研究では、能力開発のために必要な諸制度に焦点が置かれ研究成果が蓄積されている。しかしながら、研修が、専門性の確保に如何なる影響を及ぼすのかということについての検討がなされておらず、研修以外の学習方法について多くの関心が払われていない。また、第2章でみるように、先行研究では、人事異動に関して、一般行政職として人事異動が定期的に行われていることへの警鐘を鳴らしているが、それらの人事異動がどのように専門性の修得に影響を与えているのかについて十分な検証がなされておらず、検討の余地が残されている。

4. 問題の所在

これまでみてきたように、地方公共団体職員に求められる専門性は、地方分権改革を大きな契機として変容しつつある。つまり、地方分権改革前までは、国が立案した政策を実施する専門性が求められていたのに対し、地方分権改革後では、それらの専門性に加え、地域の実情に応じて政策を立案し、住民に提供する専門性が求められるようになっているのである。さらに、社会経済環境の変化などを原因として、住民ニーズは、複雑化・多様化・高度化している。それにもかかわらず、地方公共団体職員は、自身の専門性に対して、不安を抱えているという実態が、職員に対する調査から明らかとなった。

また、地方公共団体における専門性修得のための人材育成制度は、終身雇用制という雇用制度のサブシステムの一つに位置付けることができるであろう。そして、地方公共団体を包括する制度である公務員制度においては、大部屋主義であり、また柔軟かつ曖昧な事務分掌を有するキャリア・システムとなる。そのようなキャリア・システムの下で、地方公共団体職員は、専門性を修得していくこととなる、と言ってよいであろう。先行研究は、個々の職員が専門性を修得するために必要な制度設計を説明する説得力のある議論であるが、検討すべき事項も存在すると考えられる。

第一は、個々の職員を能動的主体として捉え、個々の職員の認知について関心を持つことが必要である。地方公共団体の実情として、多くの地方公共団体において、人材育成基本方針が策定され³³⁾、さらに人材育成制度の整備に関して盛んに議論が行われている（例えば、和田, 1997；稲継, 2008 など）。一方、民間企業における人材育成については、「キャリア上の経験→学習内容」というフレームワークにより、長年議論が続けられてきた（例えば、McCall et al., 1988；金井・古野 2001；金井 2002 など）。さらに、近年では、そのフレームワークに対し、認知学習という変数の導入の必要性が示された（内田, 2020）。認

³³⁾総務省人材育成等に関する調査結果によれば、人材育成基本方針を策定している地方公共団体は、2021年4月1日時点で、都道府県は100%、市区町村では、95.0%である。しかしながら、改定状況を見てみると、改定を行っている都道府県は、85.1%、市区町村では、51.6%となっている。

知学習を「人が経験に対し認知的な操作を行うことで新知識を得ること（内田 2020）」と定義し、個々の人間が、キャリア上の経験に対し、多様な認知学習を行い、専門性を修得するというフレームワークを設計し、認知学習という概念を導入することで、知的熟練論が想定する合理的異動の範囲を超えて異動することが合理的であり、そのことにより知的熟練論が想定する学習内容とは異なる内容を学習していることや、その機能を明らかにした（内田, 2020）。

また、諸外国の研究に目を向けると、地方公共団体について、制度や役割などのマクロの視点から論じるとともに、職員を個人の人間として捉えたミクロの視点からの研究成果も蓄積されている。例えば、Perry & Wise (1990) では、公務員の職務意欲に関する概念として Public Service Motivation (以下、PSM) が提唱され、Perry(1996)では、PSM を測定する尺度が開発された。また、PSM を使用した研究として、Vandenabeele (2008) がある。Vandenabeele (2008) では、PSM が高い潜在的な雇用者ほど公的部門への就職を希望する傾向が強いことが実証された。さらには、公務員倫理に関する研究として、A .Lawton & A.Doig (2014)、Sonia H. (2011)などがある。A .Lawton & A.Doig (2014) では、ヨーロッパにおける公共部門の倫理と汚職に関する研究がレビューされ、公共部門の倫理について議論されている。日本の地方公共団体においても、このように職員を人間として捉える視点を持つことが必要であり、地方公共団体職員の専門性の向上には、制度の整備と個々の地方公共団体職員の専門性修得のメカニズムの解明が車の両輪となるだろう。

第二は、第一の問題と関連するが、制度と専門性の関連についての検討が十分になされていないことである。つまり、人事異動、人事評価、職場研修や職場外研修などの諸制度が職員にどのように認識されているのか、職員はそれらの制度により如何なる経験をし、その経験からどのようにして専門性を修得しているのか、という点まで検討されていない。

第三は、地方公共団体、その中でも特に広域的地方公共団体を研究対象とした理論及び実証研究が少ないことである。先行研究の多くは、基礎的地方公共団体を対象としているが、広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体は、本章第 2 節で議論したとおり、地方自治法という法律において与えられている役割及び機能に差異が存在する。一方で、地方公共団体は、住民の福祉の増進を図り、地域の行政を自主的かつ総合的に実施する³⁴⁾という点では、共通の役割を担う。このように、広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体の専門性については、共通する要素もあれば異なる要素もあると考えられる。また、専門性修得に関して広域的地方公共団体と基礎的地方公共団体の連携を深めることが重要とされる。以上の理由から、先行研究では検討されてこなかった広域的地方公共団体にも焦点を当てることが必要であると考えられる。

IV. 本研究の目的及び意義

1. 本研究の目的とその実現方法

これまで議論してきた問題の所在を踏まえ、改めて本研究の目的について整理するとともに、その目的達成のための分析枠組みについて述べる。

これまでみてきたように、個人の専門性修得に関する議論は、地方公共団体の人材育成に資する制度設計に焦点が置かれてきた。稲継 (2006, pp. 11-13) においては、自学により職員が育つ、としたが、自学を制度と結合させることが主眼となっており、職員を個々

³⁴⁾ 地方自治法第 1 条の 2

の人間として捉え、個人がどのように専門性を修得するのか、というミクロの視点からの考察はなされていない。そこで、認知学習という理論的視座を用いて、キャリア上の経験と認知学習に焦点を当て、個人が能動的主体として専門性を修得するメカニズムについて、明らかにすることが本研究の第一の目的である。ここから、個人がどのような認知学習を行っているのかが明らかになるとともに、どのような環境下における経験から、認知学習を行い、如何なる専門性を修得しているのかが詳細に明らかになる。これにより、より良い人材育成制度を構築することが可能となる。また、地方公共団体における専門性について議論が盛んに行われ始めたのは、1990年代の地方分権改革以降であり、地方公共団体職員の専門性は、地方分権改革前と後では変化が生じていた。さらに、これまでの主たる研究対象は基礎的地方公共団体であった。そこで、広域的な地方公共団体を研究対象とし、第2章で整理される専門性が、広域的な地方公共団体においても専門性の要素となるのか、または、別の要素の専門性が必要なのか、そして、それらの専門性は、地方公共団体内で培われるべきなのか、それとも外部労働市場から調達すべきなのかという疑問を明らかにすることが本研究の第二の目的である。

次に、これらの目的を実現する方法として以下の通り枠組みを設定する。

能力修得に関するミクロの視点に係る研究は民間企業を対象に行われている。つまり、人間を能動的主体と捉え、人間が経験に対し能動的に関わり、そこから抽象的概念を構成するなどを通じて、能力を修得する、というメカニズムの認識の必要性が提唱されてきた(Kolb, 2014)。また、キャリア上の経験、認知学習と学習内容の關係に着目した研究には内田(2020)がある。そこで、本研究では、キャリア上の経験→認知学習→学習内容という、内田(2020)の分析の枠組みを踏襲することとする。キャリア上の経験とは、地方公共団体職員が、地方公共団体のキャリア・システムのもと、経験する職務のことを示す。キャリア上の経験の先行研究について、後に詳細に検討するが、初期の仕事経験、最初の管理職経験、ゼロからのスタートなどが含まれる(McCall et al., 1988, 1998; 金井・古野 2001; 金井 2002 など)。次に、認知学習である。これは、本章第2節第4項において、「人が経験に対し認知的な操作を行うことで新知識を得ること(内田 2020)」と定義した。本研究で用いるフレームワークでは、人間は何らかの経験をしたときに、経験即専門性修得となるのではなく、人間は能動的主体であり、経験を振り返り、経験に対して抽象的概念を付与するなど何らかの認知的活動をすることで、専門性を修得する、と考える。さらに、専門性であるが、本章第2節第2項で示したとおり、地方公共団体職員という役割を果たす範囲において必要な能力を地方公共団体職員の専門性と定義した。

以上の分析の枠組みを用いて、第一に、地方公共団体職員の主たるキャリア上の経験である人事異動、つまり、キャリアパスについて分析を行い、実態を明らかにする。第二に、地方公共団体職員の専門性を構成する要素について、インタビュー調査を行い、内容分析及び計量テキスト分析を行う。第三に、認知学習と修得する専門性の關係について民間企業と比較することで、地方公共団体職員の認知学習の特徴を明らかにする。第四に、キャリア上の経験、認知学習、専門性の關係性について検討する。これらの分析を通して本研究の目的を達成する。

2. 分析対象としての児童相談所

本研究では、多岐にわたる行政分野の中でも特に、住民ニーズが複雑化・多様化・高度化する傾向にある福祉分野に注目し、研究対象として児相を取り上げる。サンプリングについては、統計的推論の立場からは、標本から母集団の性質を推測するために、標本が母

集団分布の性質を代表していることが重要である（田中, 2015, pp. 22-26）、とする説がある一方で、重要なのは事例の意義ではなく、研究の意義である（盛山, 2004, pp. 35-36）、とする説がある。本研究は、後者の立場に立つ。つまり、本研究の目的が、地方公共団体職員の専門性修得のメカニズムの解明であることに鑑みると、児相は地方公共団体組織の一つであり、後述するように専門性を有する組織であると考えられるため、事例として適していると考え³⁵⁾。

児相では、児童福祉法に規定され、創設された当時より、児童福祉司、児童心理司（旧心理判定員）や医師などが配置されていた（津崎, 2010）。そのため、地方公共団体組織の中でも特に、専門的な組織であると考えられる。また、調査対象とするのは児相長及びスーパーバイザー（以下、SV）である。児相運営指針において、児相長の役割は「所長として法に定められている権限の行使、各部門の業務の統括」などと明記されており多様で高度な能力が求められる。また、児相には、SV と呼ばれる専門的知識・技術を有すると考えられる人材を配置することが法律により定められている³⁶⁾。SV に関しては、新聞記事にも多数取り上げられており、「様々なノウハウは経験を積まないと得られない。人を増やすだけでなく、豊富な現場経験のあるスーパーバイザーの適切な配置が重要だ。『問題がある』と感じられる感性を身に付け、臨機応変に対応できる人材の育成が欠かせない」と、インタビュー調査から回答を得ている（朝日新聞, 2019）。また、SV の確保ができず児相の設置が延期となる地方公共団体もあるなど（読売新聞, 2021）、SV を充実させることが社会的課題となっている。以上のことから、これらの専門性を有する（少なくとも有すべきである）人材である児相長やSV を研究対象とすることで、それらの人材がどのような専門性を修得しているのか、そして如何なるメカニズムにより専門性を修得しているかを解明することは、地方公共団体における効率的・効果的な人材育成に対して少なくない示唆を与えると考える。また、先行研究では、第 2 章でみるように、児相の専門性について、児童福祉の専門組織という観点からの検討が行われており、児相が地方公共団体の組織の一つである、という観点が抜け落ちている可能性が示唆される。児相は、地方公共団体の一部門として運営されているので、専門性修得に関する環境は他部門と大きくことなることはない。ここから、地方公共団体職員の専門性修得の特徴を有すると考えて差し支えないであろう。しかも、専門組織であるがゆえに、専門性の修得に関する職員自身及び周囲の認識も他に比べて観察することが容易であることが考えられる。このことから児相を研究対象とすることに多くのメリットがある。一方、専門性の違いにより学習の在り方の違いなどが存在することも考えられるが、これについては、データの分析結果を可能な限り他の行政分野にも適用できる水準で分析を行うようにすること、加えて大きな違いがある場合にはそのことを明確にし、結果の解釈において注意することとする。以上の理由により、本研究では、児相における専門性の分析を通して、前節で設定した目的を達成することを試みる。

ここで、本研究において事例として取り上げる児相に関する児相の現状について整理し

³⁵⁾ 無論、代表性を有することは重要であり、代表性を有することで、外部妥当性を高めることが可能であるため、本研究の調査対象を拡充させることが求められる。

³⁶⁾ 児童相談所運営指針によれば、SV の役割は、児童福祉司及びその他相談担当職員に対し、専門的見地から職務遂行に必要な技術について教育・訓練・指導を行うこととされている。

ておく。まず、児相運営指針及び統計資料を中心に、児相の組織体制及び現状について概観する。児相に関連する主要な統計資料は、福祉行政報告例、児相関連データである³⁷⁾。

まず、児相という組織について、児相運営指針を中心に整理する。児相は、市町村と適切な役割分担・連携を図りつつ、子どもに関する家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題又は子供の真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること（以下、相談援助活動）を主たる目的として都道府県、指定都市及び児相設置市に設置される行政機関である。この目的を達成するために、以下の3つの要件を満たすことが必要であるとされる³⁸⁾。一つ目は、「児童福祉に関する高い専門性を有している」こと、二つ目は、「地域住民に浸透した機関である」こと、三つ目は、「児童福祉に関する機関、施設等との連携が十分に図られている」ことである。

児相の基本的機能としては、市町村援助機能、相談機能、一時保護機能、措置機能があげられる。市町村援助機能とは、市町村による児童家庭相談への対応について、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助を行う機能である³⁹⁾。次に、相談機能とは、子どもに関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものについて、必要に応じて子どもの家庭、地域状況、生活歴や発達、性格、行動などについて専門的な角度から総合的に調査、診断、判定（総合診断）し、それに基づいて援助指針を定め、自ら又は関係機関などを活用し一貫した子どもの援助を行う機能のことである⁴⁰⁾。一時保護機能とは、必要に応じて子どもを家庭から離して一時保護する機能である⁴¹⁾。措置機能とは、子ども又はその保護者を児童福祉司、児童委員、児童家庭支援センターなどに指導させること、子どもを児童福祉施設、指定医療機関に入所させること、又は里親に委託するなどの機能である。

次に、児相の組織と職員について説明を加える。児相は、人口に応じて、標準的な組織構成が定められている。人口150万人以上の地方公共団体の中央児相はA級、150万人以下の中央児相はB級、その他の児相はC級が標準として規定されている。また、児相の組織は、総務部門、相談・判定・指導・措置部門、一時保護部門の3部門をもつことが標準とされているが、先ほど述べた、A級、B級においては、部門を細分化することが必要となる可能性があるとされている。また、配置すべき職員については、A級、B級、C級それぞれ

³⁷⁾ 福祉行政報告例とは、社会福祉関係諸法規の施行に伴う各都道府県、指定都市及び中核市における行政の実態を数量的に把握して、国及び地方公共団体の社会福祉行政運営のための基礎資料を得ることを目的に行われている調査である。調査項目は、身体障害者福祉関係、障害者総合支援関係、特別児童扶養手当関係、知的障害者福祉関係、老人福祉関係、婦人保護関係、民生委員関係、社会福祉法人関係、児童福祉関係、母子保健関係、児童扶養手当関係、戦傷病者特別援護関係、中国残留邦人等支援給付等関係であり、児童相談所に関連する項目は、主に児童福祉関係において記載されている。また、児相関連データとは、毎年厚生労働省主催により、全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議が行われており、その会議において配布される資料である。記載内容は、毎年少しずつ変化はあるものの、児童福祉司及び児童心理司の配置数等、基本的項目は継続的に調査され記載されている。

³⁸⁾ 児相運営指針

³⁹⁾ 児童福祉法第12条第2項

⁴⁰⁾ 児童福祉法第12条第2項

⁴¹⁾ 児童福祉法第12条第2項、第12条の4、第33条

の規模に応じて標準が定められている。それぞれの部門の業務及び職員の職務内容は、表 1-1. に示すとおりである。また、配置すべき職員については表 1-2. に示す通りである。

さらに、児相運営指針は、職員に必要な能力について、次のように記述している。

児童福祉に関する相談業務に携わる職員には、子どもの健全育成、子どもの権利擁護をその役割として、要保護児童やその保護者などに対して、援助に必要な専門的態度、知識技術をもって対応し、一定の効果を上げることが期待されている。そのためには、自らの職責の重大性を常に意識するとともに、少なくとも、次のような専門性を獲得するよう努めなければならない。特に、所長は、子どもを守る最後の砦として一時保護や親子分離といった強力な行政権限が与えられた行政機関である児相の責任者であり、その判断は、これを誤れば、子どもの命を奪うことにもつながりかねない極めて重大なものである。所長は、こうした極めて重大な権限行使の最終的判断を担うという職責の重大性を常に意識し、業務に従事することが必要である。

[1] 専門的態度

- ・子どもや保護者の基本的人権の尊重
- ・児童家庭相談に対する意欲と関心
- ・自己受容・自己変革

[2] 専門的知識⁴²⁾

- ・人間や子どもに関する知識
- ・児童家庭相談に関する知識
- ・児童家庭相談の周辺領域に関する知識

[3] 専門的技術⁴³⁾

- ・対人援助に関する技術
- ・児童家庭相談に関する技術
- ・児童家庭相談の周辺領域に関する技術

続いて、統計資料から、児相の現状をみていくこととする。福祉行政報告例において、都道府県に関する児童福祉関係では、児童相談経路別児童受付、児童相談種類別児童受付、児童相談種類別対応件数、児相における措置停止・措置中等の調査・診断・指導・措置解除、一時保護児童、児相における調査・診断及び心理療法・カウンセリング等、児童福祉施設・在所者などの項目が調査対象となっている。では、最初に児相における受付件数の推移を概観する。過去 10 年における児相における受付件数の推移は図 1-1. に示すとおりである。過去 10 年で、児相における受付件数総数は 1.28 倍に増加している。特に、表 1-3. に示すとおり、相談種別でみると、保健相談、非行相談、育成相談は減少しているのに対し、養護相談、障害相談、その他の相談は増加している。特に、児童虐待相談を含む養護相談にいたっては、過去 10 年間で約 2.7 倍となっている。

⁴²⁾ 注は筆者追記。知識とは、「知ること。認識・理解すること。また、ある事柄などについて、知っている内容」である（小学館『デジタル大辞泉』）。

⁴³⁾ 注は筆者追記。技術とは、「物事を取り扱ったり処理したりする際の方法や手段。また、それを行うわざ」である（小学館『デジタル大辞泉』）。

表 1-1. 児相の業務内容

部門	業務内容	職員	職務内容
総務部門	(1) 所属職員の人事及び給与に関すること (2) 公文書等の收受、発送及び保存に関すること (3) 公印の管理に関すること (4) 物品会計事務に関すること (5) 施設の維持管理に関すること (6) 全体的事業の計画、進捗に関すること (7) 一時保護している子どもの所持品の引取り、保管及び処分に関すること (8) その他他部門に属しないこと	所長 総務部門の長 次長 総務部門の長 相談・指導部門の長 認定・指導部門の長 措置部門の長 児童福祉司 医師 児童心理司	(1) 所長として法に定められている権限の行使 (2) 法第32条等により都道府県知事等から委任された権限の行使 (3) 各部門の業務の統括 (4) 児童相談所を代表しての対外活動 所長の職務の補佐 (1) 事務的事項の統括 (2) 他部門との業務の連絡調整 (3) 全体的事業の企画に係る連絡調整 総務部門(1)～(8)に関する業務 (1) 相談・指導部門の業務全般の統括 (2) 受理会議の主宰 (3) 教育・訓練・指導担当児童福祉司(スーパーバイザー)の意見を参考としつつケースの進行管理を行うこと (4) 措置部門の企画に関すること 認定・指導部門の業務全般の統括 (1) 認定・指導部門の職員に対する教育・訓練・指導(スーパーバイジョン)を行うこと (2) 認定・指導部門の業務全般の統括 (3) 認定会議の主宰 措置部門の業務全般の統括 (1) 措置部門の業務全般の統括 (2) 援助方針立案の主宰 措置部門(1)～(4)に関する業務 一時保護部門の長 (1) 一時保護部門の業務全般の統括 (2) 一時保護部門の職員に対する教育・訓練・指導(スーパーバイジョン)を行うこと (3) 認定会議の主宰 スーパーバイザー 措置部門の長 (1) 児童・保護者等から子どもの福祉に関する相談に応じること (2) 必要な調査、社会診断を行うこと (3) 子ども、保護者、関係者等に必要となる支援・指導を行うこと (4) 子ども、保護者等の関係機関(家族療法など)を行うこと 医師 (1) 診察、医学的検査等による子どもの診断(虐待が子どもの心身に及ぼした影響に関する医学的診断) (2) 子ども、保護者等に対する医学的見地からの指示、指導 (3) 医学的治療 (4) 脳波測定、理学療法等の指示及び監視 (5) 児童心理司、心理療法担当職員等が行う心理療法等への必要な指導 (6) 一時保護している子どもの健康管理 (7) 医療機関や保健機関との情報交換や連絡調整 児童心理司 (1) 子ども、保護者等の相談に応じ、診断前後、心理検査、観察等によって子ども、保護者等に対し心理診断を行うこと (2) 子ども、保護者、関係者等に対し心理療法、カウンセリング、助言指導等の指導を行うこと
相談・指導部門	(1) 相談の受け (2) 受理会議の実施とその結果の対応 (3) 調査、社会診断及び指導 (4) 相談業務全般についての連絡調整 (5) 管轄区域における子どもや家庭が抱える問題の把握及び予防的活動 (6) 一時保護手続 (7) 児童福祉施設、児童等に措置した後の家庭指導等 (8) 相談業務の企画に関すること (9) 関係機関等に対し、必要に応じ児童福祉司の観点から助言、援助を行うこと		
認定・指導部門	(1) 調査・社会診断、医学診断、心理診断等及び指導 (2) 認定会議の実施とその結果の対応 (3) 相談に基づき援助指針の立案 (4) 一時保護している子どもの健康管理の援助 (5) 療育手帳、各種証明書等 (6) 関係機関等に対し、必要に応じ児童福祉司の観点から助言、援助を行うこと		
措置部門	(1) 援助方針立案の実施とその結果の対応 (2) 児童福祉協議会への意見聴取に関する事務 (3) 措置手帳、措置中の状況把握 (4) 児童福祉司利用給付決定に関する事務 (5) 児童記録簿及び関係書類の整理保管 (6) 児童相談所業務統括		
一時保護部門	(1) 都道府県等の設置する一時保護施設(以下「一時保護所」という。)で行う一時保護の実施 (2) 一時保護している子どもの保護、生活指導、行動観察及び行動診断 (3) 観察会議の実施とその結果の対応 (4) 一時保護している子どもの健康管理		

出所) 筆者作成

表 1-2. 児相の職員構成

規模	職員
C級	教育・訓練・指導担当児童福祉司(スーパーバイザー) 児童福祉司 相談員 精神科を専門とする医師(嘱託も可。) 児童心理司 心理療法担当職員 その他必要とする職員
B級	C級に定める職員 小児科を専門とする医師(嘱託も可。) 保健師
A級	B級に定める職員 理学療法士等(言語治療担当職員を含む。) 臨床検査技師

出所) 筆者作成

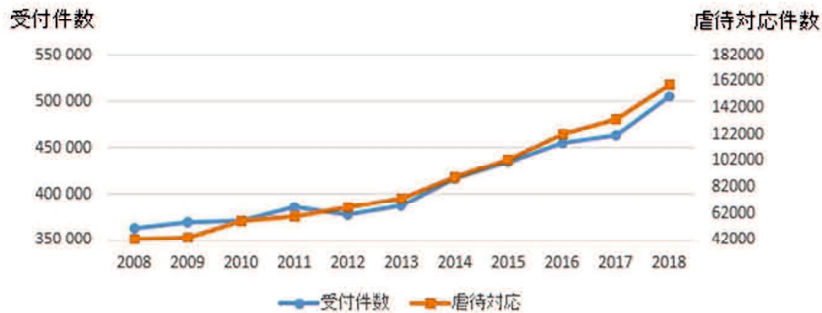


図 1-1. 児相受付件数及び虐待対応件数

出所) 福祉行政報告例より筆者作成

次に、児相における人員体制について、児相関連データを検討する。ここでは、児相関連データの公開当初から比較的継続して記載されているデータを中心に児相の体制の移り変わりをみていくこととする。まず、児童福祉司、児童心理司、SV の配置数であるが、表 1-4. に示すとおりである。ただし、データが欠損している年度については、省略している。図 1-2. から、近年の法改正及び児童虐待防止対策体制総合強化プラン（以下、新プラン）の内容を反映して、児相における配置数は増加傾向にあることがわかる⁴⁴⁾。近年の地方公共団体職員数がほぼ横ばいであることと比較すると、児相の機能強化が求められていることが読み取れる⁴⁵⁾。

表 1-3. 相談種別件数

	養護相談	保健相談	障害相談	非行相談	育成相談	その他の相談
2008	84,691	2,971	181,096	17,593	55,109	21,591
2009	88,009	2,835	187,098	18,138	52,320	20,139
2010	100,905	2,578	178,399	17,634	51,346	19,994
2011	115,695	2,146	172,270	16,517	49,708	20,590
2012	108,731	2,640	184,049	17,320	52,283	20,545
2013	125,831	2,144	172,454	16,909	49,122	20,310
2014	145,849	1,967	182,546	16,354	48,803	20,537
2015	162,351	1,718	184,804	15,068	47,877	22,392
2016	185,493	1,564	185,006	14,225	43,936	24,411
2017	195,643	1,608	184,799	13,910	41,364	25,714
2018	231,772	1,451	189,180	13,006	41,416	28,174

出所) 福祉行政報告例より筆者作成

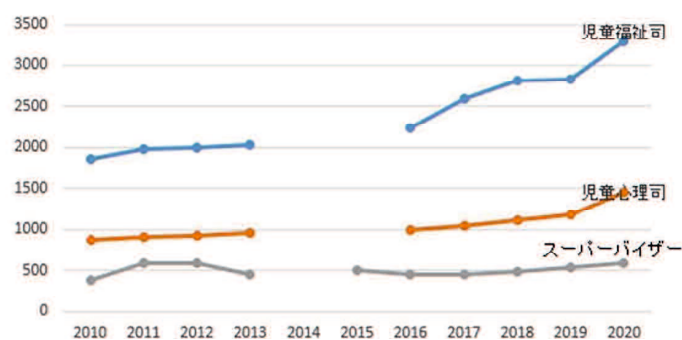


図 1-2. 児相職員数

注) 欠損値については、表記していない。

出所) 児相関連データ (各年版) より筆者作成

⁴⁴⁾ 2016 年に児童福祉法等の一部を改正する法律が成立し、児童福祉法の理念の明確化、行政機関の役割と責務の明確化、児童相談所及び市町村の体制の強化等が講じられた。新プランの対象期間は 2019 年度から 2022 年度であり、児相の体制強化として、児童福祉司の増員や地域における相談体制強化のための増員が計画されている。新プランの対象期間終了までには、児童福祉司については、2,020 人程度の増員、児童心理司については、790 人程度の増員（それぞれ対 2017 年度）を行うことを目標としている。

⁴⁵⁾ 総務省 HP によると、地方公共団体職員数は、1994 年をピークにして、1995 年から 2015 年までは減少傾向であり、それ以降は横ばいである。

以上、児相運営指針及び統計資料を中心に、児相の組織体制及び現状について概観した。児相運営指針においては、児相の規模が人口別に定められており、それに応じて、配置すべき部門及び職員構成などの基準が示されていた。また、児相の業務をみてみると、統計資料から、児相における相談受付業務は増加傾向にあり、特に急増している相談種別は近年課題となっている児童虐待相談に関するものであった。しかし、諸外国と比較するとやはり一人当たり人口や一人当たりの担当ケース数は依然として多い（増沢・田中, 2020）。さらに、児相は、これまでの支援的アプローチを中心とする相談業務などに加え、介入的アプローチや行政措置という強い職権を駆使することが必要な児童虐待という困難なケースへの対応が求められていることから、児相での人員については、量の強化とともに質の向上が求められる（家村, 2000 ; 才村, 2001 など）。

3. 本研究の意義

これまで、地方公共団体を取り巻く状況及び地方公共団体の雇用システム下での人材育成についてみてきたが、ここでは本研究の意義について述べる。本研究は、地方公共団体職員に求められる専門性とそれらを修得するメカニズムについて、都道府県所管の児相を事例として解明していく。

本研究の意義の第一は、個人が専門性を開発する制度として整理されてきた諸制度において、個人が、認知学習、すなわち個人が経験に対し認知的操作を行い、新知識を修得する際に、個人が環境から何を合図として選択し、専門性を修得するのか、というミクロの観点から専門性開発のメカニズムの解明を行うことである。ここでいう合図とは、認知学習を行う際に活用し得る情報のことである。本研究では、地方公共団体に求められる専門性について焦点を当てて、個人が認知学習を行う能動的主体であると考え、そのメカニズムの検討を行うことで、研究成果が蓄積されつつある制度との相乗効果が期待される。つまり、個人は何らかの経験から認知学習を行い、専門性を修得するのであるが、先行研究では、経験を与えるための制度に関する成果が蓄積されてきた。しかしながら、人は同じ経験をして、同じ専門性が修得されるとは限らない。それは、個人が経験に対して行う認知学習に差異があり、また、そこから学習する内容にも個人の要因など経験以外の要因が関与するからである。本研究では、経験と認知学習、認知学習と専門性について、理論的検討が詳細になされていないため、疑似相関である可能性を否定することはできないが、現実的にデータとして取得される経験、認知学習及び専門性について暫定的なモデルを設計する。専門性修得に係るこれらのメカニズムが解明されれば、組織側は先行研究の成果と設定されるモデルに基づき経験について適切に整備することが可能となるとともに、個人は能動的に専門性開発に取り組むことができるだろう。

本研究では、先行研究において主として質的研究として取り扱われてきた専門性という課題に対し、質的かつ量的に検討する。質的に検討する理由は、専門性開発という現象に対し、深い理解を得るためであり、量的に検討する理由は、データ駆動型の分析により、得られたインタビューデータやアンケートデータに対して予断を交えない分析を行うためである。

また、民間企業において導入の必要性が提唱されている認知学習という概念について地方公共団体においても導入することの意義が示唆される。

さらに、本研究において、市町村レベルの地方公共団体ではなく、都道府県レベルの地方公共団体を研究対象とする。先に述べたように、これまでの専門性は、基礎的地方公共団体に焦点が当てられていたが、法律上の役割及び機能が異なれば、専門性を構成する要

素が異なる可能性がある一方で、国と地方公共団体という大きな枠組みで捉えれば、同じ地方公共団体であるため、共通の要素があるとも考えられる。本研究の第二の意義は、広域的な地方公共団体と基礎的な地方公共団体における専門性の共通性及び差異性に着目しながら、地方公共団体職員の専門性を明らかにすることであり、そのことは、地方公共団体が職員の専門性を向上させる上で重要なことであろう。また、広域的な地方公共団体である都道府県の専門性の程度が基礎的な地方公共団体のそれに影響を与える可能性があることに鑑みれば、広域的な地方公共団体である都道府県の専門性について研究することに意義があると考えられる。

V. 本論文の構成

本論文は、地方公共団体職員に求められる専門性とはどのようなものであるのか、そしてその専門性を修得するために地方公共団体職員はどのような認知学習を行っているのか、を明らかにすることを目的とする。本論文の構成は図 1-3. に示すとおりである。続く第 2 章では、本研究に近接する先行研究のレビューを行う。ここでは、以下の 4 領域について先行研究をレビューする。

第一は、地方公共団体職員及び児相職員に求められる専門性についてである。まず、地方公共団体の人材育成に関する国の見解について、国通知を中心に整理し、地方公共団体職員に求められる専門性が変容しつつあることを確認する。次に、地方公共団体職員に求められる専門性について、井寺 (2016)、稲継 (2011)、林 (2013)、藤田 (2011) などから、専門性を構成する要素を纏める。さらに、本研究において事例として取り上げる児相職員に求められる専門性について、才村 (2011)、高橋 (2017)、弘中 (2009) などから確認する。

第二は、地方公共団体職員及び児相職員の専門性を涵養する人事制度についてである。ここでは、地方公共団体職員の専門性を涵養する人事制度として、人事異動、人事評価、研修について取り上げ、先行研究をレビューする。特に、人事異動は、能力開発を目的に行われており、ゼネラリスト型のキャリアパスでは、総合的な能力の養成が志向されていることを確認する。また、児相職員の専門性を涵養する人事制度について、高橋・才村他 (2011)、川松・池田他 (2019)、才村・赤井他 (2011) を中心に整理する。

第三は、職場における学習に関する諸研究を検討し、本研究の目的に適切な研究視座を検討する。具体的には、Kolb の提唱する経験学習サイクルについて概観した後、個人が能力を修得する代表的な理論である知的熟練論について検討する。次に、McCall et al. (1988)、金井・古野 (2001) などの「一皮むけた経験」に関する研究群、経験と学習内容に関する研究である松尾 (2006, 2012, 2013) をレビューする。最後に、経験と学習内容の間に認知学習という概念を導入した内田 (2020) から、本研究において用いる理論的基盤を整理する。

第四は、地方公共団体職員の専門性を確保する方法についてである。ここでは、取引費用理論及び人材ポートフォリオ論から、地方公共団体職員の専門性を確保する方法について検討する。

第 3 章では、第 2 章で明らかとなるリサーチ・クエスチョンを解明するため、事例として児相を取り上げ、実証研究を行う。第一は、児相長に着目し、児相長のキャリアパスに関する分析を行う。ここでは、児相長に就任した者の入庁から現在の職に至るまで又は退職もしくは辞職するまでのキャリアデータを分析する。第二は、専門性の構成要素とその

調達方法について、一都道府県における児相長及びSVを調査対象としたインタビュー調査を通して明らかにする。第三は、キャリア上の経験における認知学習について、第二の実証研究により得られたインタビューデータから明らかにする。第四は、キャリア上の経験、認知学習と専門性の関連について、全国の児相長及びSVを対象とした質問紙調査による実証研究を行う。

最後に第4章で、本研究の結論、残された課題及び研究の発展の方向性について記す。

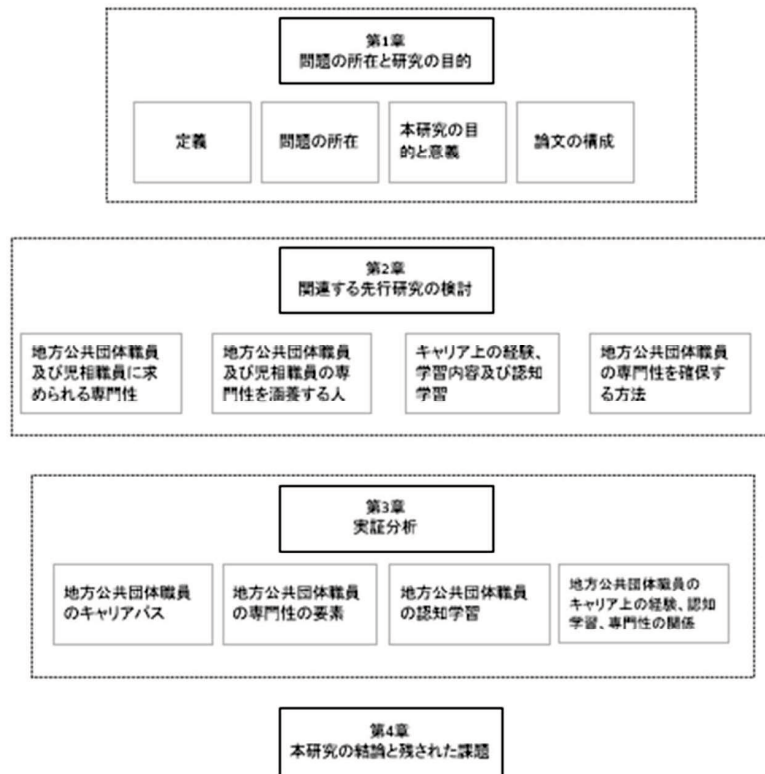


図 1-3. 本論文の構成

出所) 筆者作成

第2章 関連する先行研究の検討

I. 本章の目的

本章の目的は、先行研究を検討し、第3章で行う実証研究が明らかにすべき課題を明確にすることである。本研究は、地方公共団体職員に必要な専門性を構成する要素を解明するとともに、地方公共団体職員が行う認知学習に焦点を当てて、キャリア上の経験、認知学習及び専門性の関連について着目し、専門性修得メカニズムを検討する。

そのため、第一に、地方公共団体職員及び本研究において事例として取り上げる児相職員に求められる専門性についてレビューする。地方公共団体職員に求められる専門性については、はじめに、国の見解について、国通知及び国主催の研究会を中心に概観し、次に地方公共団体職員の専門性に関する先行研究を検討する。さらに、児相において必要な専門性に関して、児相運営指針及び先行研究から整理する。

第二に、地方公共団体や児相において必要な専門性を涵養する代表的な制度である人事制度について、総論として地方公共団体について、各論として児相についてそれぞれ整理する。

第三に、職場における学習に関する諸研究を検討し、本研究の目的に適切な研究視座を検討する。具体的には、以下4つの研究群について確認していく。一つ目は小池（2005）の知的熟練論、二つ目がMcCall et al.（1988）や金井・古野（2001）などで示された「一皮むけた経験」に関する研究群、三つ目は、松尾（2006, 2013）の経験学習理論の枠組みにより能力獲得についてアプローチした研究、四つ目が認知学習を取り入れて学習内容を検討した内田（2020）の研究である。

第四に、地方公共団体職員の専門性を確保する方法としての外部労働市場の活用について検討する。職場での経験による学習は、専門性について内部での開発を意味するが、一方で、外部労働市場からの専門性調達という方法も考えられる。このことについて、2つの理論を用いて検討する。一つ目の理論である取引費用理論は、Coase（1937）により概念が提唱され、Williamson（1975）によって体系化された。二つ目の理論は、人材ポートフォリオ論である。Lepak and Snell（1999）により提唱されたヒューマンリソースアーキテクチャーという概念とそれに動的観点を導入した人材ポートフォリオ・マトリクス（内田, 2006）について整理する。

II. 地方公共団体職員及び児相職員に求められる専門性

1. 地方公共団体職員の人材育成に関する国の見解

地方公共団体職員の人材育成に関して、国は通知を発出したり、研究会を開催したりするなど、積極的に地方公共団体における人材育成を推進している。また、人事評価については、人事評価の活用が人材育成と繋がりを持つと考えられるため、人材育成に関する研究会における議論の一つとして位置づけられる。国が発出した主な通知及び国の研究会などは表2-1.に示すとおりである。

地方公共団体における人材育成に関する基本方針（以下、人材育成基本方針）は、「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針（以下、行革指針）（自治省（現総務省、以下総務省）、1997b）」に基づき、職員の能力開発を効果的に行うため、人材育成の目的、方策などを定めて、地方公共団体において策定することとされている。また、人材育成基本方針策定指針には、指針策定の趣旨や策定する際の留意事項が

整理されている。留意事項について見てみると、「職場の学習的風土づくり一人を育てる職場環境一」という項目があげられており、自己啓発に対する各種支援措置の充実や、学習成果に対する表彰及び施策への反映などの職場における学習的風土づくりを積極的に整備することの重要性が説かれている。次に、職員個人の学習としては、「職員研修の充実、多様化」という項目が設けられている。そこには、地方公共団体における職員研修は、職員自身が自発的に取り組む自己啓発、職場研修、職場外研修という大きく3つに分類されるとし、それらの特性を踏まえ総合的に能力開発を行うことが必要である、とされる。また、「人材育成推進体制の整備等」という項目において、「都道府県と市町村との連携」という内容が記載されている。そこには、「人材育成は、各地方公共団体自らが行うことが原則であるが、例えば、都道府県と市町村との共同での研修所設置や、研修講師養成のための研修、新しい課題に対応した高度な研修、情報の提供等を通じた市町村の人材育成に対する都道府県の協力などにより、都道府県と市町村が人材育成の面で相互に連携を深めることも重要であることから、具体的な連携方策についても、地域の実情に応じて検討すること」という記載があり、広域的地方公共団体が基礎的地方公共団体に及ぼす影響を考慮することが必要である。また、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について（以下、新行革指針）（総務省, 2005）」では、「人材育成の推進」という項目において、人材育成に関する基本方針を策定し、総合的な人材育成に努めること、とされた。また、地方公務員法の改正により、地方公共団体は、「研修に関する基本的な方針」を策定することが法律上の責務とされた⁴⁶⁾。

表 2-1. 主な国の通知及び研究会

〈通知〉	
1997	地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について
1997	地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について
2004	地方公務員法及び地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の一部を改正する法律の運用について
2005	地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針
〈研究会〉	
2004	地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究報告書
2009	地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書
2011	地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会報告書
2013	地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会報告書
2014	地方公共団体における人事評価制度に関する研究会
2015	地方公共団体における人事評価制度に関する研究会
2016	地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会
2017	人事評価の人材育成への活用に関する研究会
2018	人事評価の活用に関する研究会
2019	地方公共団体における人材育成・能力開発に関する研究会
2020	地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会
2021	地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会

出所) 総務省 HP より筆者作成

地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究（地方行政運営研究

⁴⁶⁾ 地方公務員法第39条第3項には、「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。」との規定がある。

会公務能率研究部会, 2004) では、図 2-1. に示す通り、人事評価システム、処遇システム、配置・異動システム、人材育成システムなどの諸システムの連携が求められている。特に人事評価を人材育成と結合させるには、能力評価における評価基準や実施方法に関する実施規定・実施要領を公表する必要がある、とされ、さらに評価結果の開示を行い、評価に関するフィードバックを行うことが必要である、とする⁴⁷⁾。

これまで整理してきたとおり、国は、地方公共団体の人材育成に関して、研修に関する基本的な方針の策定を法律上の責務とするとともに、総合的な人材育成に資するよう人材育成基本方針の策定を要請するなど、人材育成のための制度の整備を求めている。さらに、制度を単独で運用するのではなく、多様な制度の相互連携を求めるなど、整備された制度が形骸化することのないよう地方公共団体に注意喚起を行っている。つまり、国は地方公共団体に対して、実効性のある制度の構築を要求しているのである。

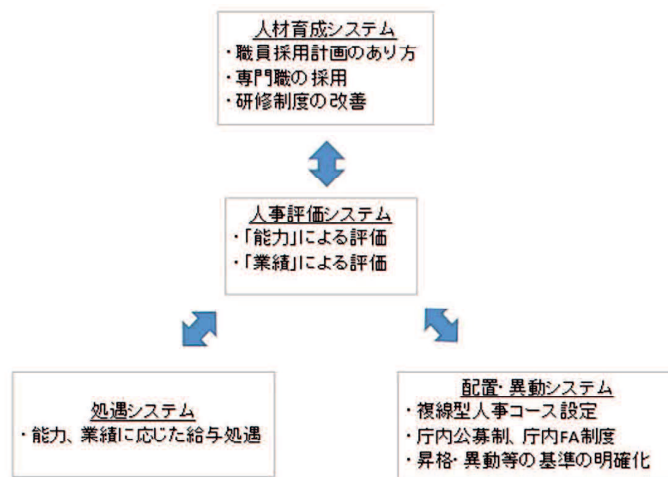


図 2-1. 人事管理システムのイメージ

出所) 総務省 (2004) より筆者加工

2. 地方公共団体職員の専門性を構成する要素

本項では、地方公共団体職員に求められる専門性に関する先行研究をレビューする。地方公共団体職員に求められる専門性に関する先行研究は、大きく二つに分類される。一つ目は、個別の行政分野に限定した専門性ではなく地方公共団体職員に共通する専門性として、地方公共団体における専門性について、広義に解釈する研究群である。もう一つは、行政分野ごとに求められるという意味において専門性の内容を追究するものであり、専門性について狭義で解釈する研究群である。本研究では、地方公共団体職員において求められる専門性を研究対象とするため、前者の研究群を中心にレビューする。また、第1章で記したとおり、本研究における専門性は、地方公共団体職員という役割を果たす範囲において必要な能力と定義する。ただし、組織構成員として保持すべき共通の能力を除く。

さて、地方公共団体職員に必要な専門性についての分類及び整理を試みる先行研究とし

⁴⁷⁾ ただし、注意点として、評価結果の開示により、人間関係の対立や志気の低下の可能性があること、評価結果が甘くなるなど評価エラーが生じる可能性が指摘されている。

ては、多くの成果が蓄積されている（井寺，2016；稲継，2011；林，2013；藤田，2011など）。しかし、それらの多くは、先述した地方公共団体の区分に従えば、基礎的地方公共団体を主たる研究対象としており、広域的地方公共団体職員に必要な専門性に着目した先行研究は数少ない。そこで、以降は、基礎的地方公共団体職員に必要な専門性に着目した先行研究をレビューし、広域的地方公共団体職員に必要な専門性のヒントを得ることとする。以下では、地方公共団体を意味する語について、原則として先行研究の用語をそのまま使用することとする。

井寺（2016）は、基礎自治体に着目し、先行研究を整理することで、地方政府の専門性を以下の表 2-2. のように大きく 3 つに分類し、政策能力については、政策一般能力及び個別政策領域に関する専門知識・技術に細分化する。政策一般能力とは、地域の諸課題を発見し、住民の合意を形成しながら、問題解決のための行動方針を策定・決定し、それらを有効に実施する能力である。個別政策領域に関する専門知識・技術とは、行政の業務を行う際に必要とされる自然科学や社会科学を基盤とした専門知識に基づく能力や技術である。組織管理能力とは、分業化された行政組織を調整し、統一的・総合的な意思決定を行うための能力である。最後に、執務・事務能力とは、各種制度による手続きを担うという行政特有の業務について、制度的・手続き的な知識や経験の集積である。そして、それらの専門性は、公益精神や公務員倫理が基礎として不可欠であり、その基礎の上に成り立つ、とする。

表 2-2. 基礎自治体職員の専門性の分類（井寺, 2016）

政策能力	政策一般能力 個別政策領域に関する専門知識・技術
組織管理能力	業務が細分化された行政組織を管理するための能力
執務・事務能力	制度的・手続き的な知識や経験の集積とも言える執務能力

出所) 井寺（2016）より筆者加工

稲継（2011）は、都市自治体行政の専門性に関する研究会において、都市自治体行政に求められる専門性に対する見解を示している。そこでは、都市自治体における職員の専門性には多様なものがあり、専門性の程度は一律ではなく、それらの程度について、以下の表 2-3. のように、分類・整理を試みている（稲継, 2011）。また、「公務員人事に関する報告（人事院，2009）」及び「地方自治・新時代の地方公務員制度—地方公務員制度改革の方向（地方公務員制度調査研究会，1999）」から、都市自治体行政の専門性には、個別分野の専門性に加え、組織管理としての専門性を考慮する必要がある、とする。さらに、一般的に、都市自治体職員に求められる能力として、組織の共通の目的を理解し、行うべき目的を自分で設定できる課題設定能力、その目的を達成するための職務遂行能力、他の人と協力して目的を達成するための対人能力、目的達成の際におこる問題を克服する問題解決能力の 4 つの能力を示す（稲継, 2008, p. 2）。それらの能力にプラスして専門性としては、個別分野の専門性及び組織管理としての専門性に着目する。個別分野の専門性としては、担当行政分野の専門知識・能力が必要であり、さらに、組織管理としての専門性として、総合行政を遂行するための広い知識やコーディネート力・プロデュース力が必要である。そして、都市自治体における専門性を「特定の行政分野において専門知識・能力を有するとともに、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として

効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力」と定義する。

表 2-3. 地方自治体職員の専門性のグラデーション (稲継, 2011)

分類	例
国家資格を有し、それだけで転職が可能な「専門性」	医師、公認会計士、保育士
国家資格を有しているが、それだけでは転職が難しい「専門性」	1級建築士、食品衛生監視員
国家資格ではないが、民間に出ても通用しうる「専門性」	ITの専門
国家資格ではなく、自治体の外では通用しないが、自治体内で「専門性」と呼べるもの(あるいは、他の自治体で通用するもの)	自治体法務、公会計
処遇の観点から単に「専門職」と位置付けているもの	〇〇専門職

出所) 稲継 (2011) より筆者加工

林 (2013) では、自治体職員の専門性の概念を文献研究及び実証研究により明らかにしている。文献研究においては、地方自治法制定期から 2010 年までを 6 つの時代に分類し、それぞれの時期についてどのような専門性が自治体職員に求められているのか整理している⁴⁸⁾。それらの研究から明らかとなったことは、自治体職員の専門性は、4 つの人的要素から構成され、その相互作用により発揮されるということである⁴⁹⁾。4 つの人的要素とは、「倫理」、「専門的な知識や技術」、「政策立案展開力」そして「基礎」である。それらを次のように定義している。倫理とは、一定の考え方や行動の型、行動の根拠となる心的作用、職務に関する行動の適切な判断基準である。専門的な知識や技術とは、職務遂行上求められる専門的な知識や技術である。政策立案展開力とは、問題解決のための方法やその行動計画をつくること、政策プロセスを実施すること (①問題の発見、②公共的問題の選択、③問題解決手法の追求、④組織内調整、⑤決定=合意形成の社会過程、⑥執行、⑦評価、⑧フィードバック) である。基礎とは、職務遂行上求められる基本的な能力であり、具体的には基本的な知識、慣習の習得などを指す⁵⁰⁾。それらの人的要素と自治体職員の専門性との関係は、図 2-2. に示すとおりである。

藤田 (2011) は、都市自治体に求められる「専門性」を 3 つに分類している。1 つ目は、「特定分野専門能力」である。これは言い換えれば「個別の行政分野に特有の専門能

⁴⁸⁾ 6 つの時代分類とは、第 1 期 1947~1950 年代中頃 (地方自治法制定初期)、第 2 期 1950 年代中頃~1960 年代中頃 (中央地方協調期)、第 3 期 1960 年代中頃~1970 年代中頃 (変動転換期)、第 4 期 1980 年代 (行政需要移行期)、第 5 期 1990 年代 (第一次分権革命期)、第 6 期 2000 年~2010 年 (現代) である (林, 2013, p. 11)。

⁴⁹⁾ 林 (2013, p. 229-230) は、4 つの人的要素のどれが欠けても十分な役割は果たせない、という。倫理だけでは物事を実際に動かすことはできないし、間違いなく速やかに職務を遂行しようとすれば基礎が必要である。専門家としての知識や技術は、自治体職員としての倫理が備わっていかされていくとする。そして、それら 4 つの人的要素の相互作用によって専門性が発揮されるとする。

⁵⁰⁾ 林 (2013, pp. 165-220) では、部長及び課長へのインタビュー調査から次のような回答を得ている。「担当職務の法律を熟知し、それを現実の仕事に対応させるように勉強する必要がある。」、「まちづくりであれば、建築や都市計画の基礎知識であり、自治体の先進事例を研究し吸収する」、「X 区の組織としてのやり方や作法」などの回答である。

力」である。この専門性の中心は、専門知識や技術力であり、さらに関係法令の解釈や運用の知識などから構成される。2つ目は、「定型的管理能力」である。これは、行政実務経験を通じた執務知識として蓄積される、職務遂行上の資源管理に係る能力である。行政組織における業務の進め方や手続きに関する知識や技術、手法のことであり、例えば、文書や組織などにかかわる執務知識や管理能力などのことである。3つ目は、「非定型的管理能力」である。そして、藤田（2011）によれば、この能力が現在の都市自治体職員に最も要請されている専門性である。非定型的管理能力とは、個別の行政分野の専門性やさまざまな資源や関係者の協力を獲得して、それらをすべて総合化させる能力である。これは地域社会に固有の課題を発見し、解決するために必要な専門性であるとされる。これまでみてきた先行研究における地方公共団体職員の専門性の分類について、一覧にすると以下の表2-4.となる。

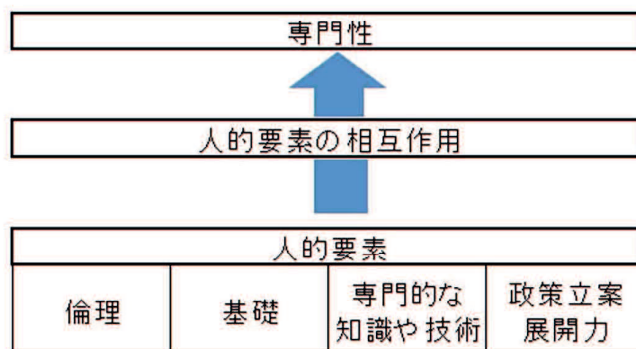


図 2-2. 自治体職員の専門性と人的要素の関係図（林, 2013）

出所）林（2013）より筆者一部加工

表 2-4. 地方公共団体職員の専門性のまとめ

基礎能力	執務・事務能力		基礎	定型的管理能力
専門的知識・技術	個別政策領域に関する知識・技術	当該行政分野の専門知識・能力	専門的な知識や技術	特定分野専門能力
政策形成・推進力	政策一般能力 組織管理能力	地域ニーズ・課題の把握し対応策を企画立案 都市自治体として効果的・効率的に実施	政策立案展開力	非定型的管理能力
倫理	公益精神・公務員倫理		倫理	
本論文における専門性	井寺 (2016)	稲継 (2011)	林 (2013)	藤田 (2011)

出所）井寺（2016）、稲継（2011）、林（2013）、藤田（2011）より筆者作成

専門性を構成する要素は、「基礎能力」、「専門的知識・技術」、「政策形成・推進力」、「倫理」である。以下では、それぞれの要素について記述する。まず、1つ目は、基礎能力であるが、個別分野の専門的知識・技術があったとしても、基礎能力がなければ、そもそも事務手続が完了しない。例えば、住民票発行などの事務手続には、制度的・手続き的な知識や経験の集積が必要であり（井寺，2016）、担当分野の基礎知識や地方公共団体のやり方や作法を身につけることなどが求められる（林，2013，pp. 213-214）。つまり、基礎能力は、行政実務経験を通じた執務知識として蓄積される、職務遂行上の資源管理にかかる能力である（藤田，2011）。2つ目は、「専門的知識・技術」であるが、これは、学問を基盤とした知識・技術、担当分野において必要な法律や条例を解釈する能力（井寺，2016；藤田，2011）である。3つ目の「倫理」について、地方公共団体において保持すべき倫理は、地方公共団体の中でのみ修得され得ると考える。人材育成基本方針策定指針では、地方公共団体職員としての基本的な心構えや倫理についても人材育成基本方針の項目として検討することを求めている。4つ目は、「政策形成・推進力」であり、これは、すべての先行研究において地方公共団体職員に必要な専門性として整理されていた。では、そもそも政策とは何であろうか。政策とは、「一般に、個人あるいは集団が、欲求の対象としている財や状態といった特定の価値を獲得し、維持・増大させるために考える行動の案・方針または計画」のことであり、特に公共政策とは、「社会のレベルでは調整できない争点もしくは紛争に対して統治活動を施すことによって、その解決を図る手段」である⁵¹⁾。また、法律では、政策の定義として、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案する行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」と記載されている⁵²⁾。さらに、「政府の方針・方策・構想・計画などを総称したものであり、「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」である（西尾，1993，pp. 245-246）。以上から、地方公共団体における政策とは、地方公共団体が、行政目的を実現するために企画及び立案する方針や計画などである。

次に、政策には過程が存在する。以下では西尾（1993）と佐々木（1996）に従って整理する。政策に過程が存在することを西尾（1993）は、政策にはライフ・ステージがあると表現した。それは、①課題設定、②政策立案、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価の5つに分解される。①課題設定とは、社会経済的環境諸条件の変動に伴って新たに発生した社会問題の中から政治課題として選択することを示すことであり、②政策立案は、社会問題を解決する方法として具体化するものである。次に、立案された政策案について制度上の決定権限を有する機関が審査・審議し決定することが③政策決定である。そして、④政策実施は、決定された政策を実施することである。最後は、⑤政策評価であるが、これは、課題設定へのフィードバックとなる（西尾，1993，pp. 245-272）。佐々木（1996）においても、政策過程について西尾（1993）と同様に5つの段階に整理しており、政策過程のフローを図2-3.のように示す。政策フローについては、西尾（1993）が示す政策のライフ・ステージと同義である。佐々木（1996，pp. 50-52）では、政策過程の担い手について着目し整理している。①課題設定と⑤政策評価には政治全体が関与する。課題については、住民やマスコミ、議会などから問題が提起されたり、地方公共団体職員が業務を遂行

⁵¹⁾ 小学館『日本大百科全書』

⁵²⁾ 行政機関が行う政策の評価に関する法律第2条第2項

する中で発見されたりする。政策が実施されたのちには、課題設定時と同様に多様な主体から政策評価が行われる。一義的には住民から評価を受ける。その他には、議会や監査、会計検査などから制度的な評価を受けるとともに、マスコミなどからの非制度的な評価も実施される。②政策立案には、長及び職員機構並びに議会が担い手となる。③政策を公式的に決定し、一般に公表される手続きである政策決定には、長及び議会が関与する。政策決定により、対外的拘束力が生じ、決定内容が情報として公表されることで、政策を前提とした外部の行動などが誘発されることとなる（阿部，1998，pp. 151-152）。④政策実施には、長及び職員が関与する。

これまで政策のライフ・ステージもしくはフローを整理したが、政策には、3つの段階がある（佐々木，1996，pp. 50-52）。1つ目は、①課題設定及び②政策立案から成る政策を、企画立案する形成の段階のものであり、2つ目は、③政策決定及び④政策実施から成る実施の段階である。3つ目は、⑤政策評価であり、これは新たな①の段階に組み込まれる。では、政策の3つの段階で地方公共団体職員はどのように関与しているのだろうか。地方公共団体職員は、政策立案及び政策実施に関与しており、地方公共団体職員の多くは政策実施ラインに配属されている場合が圧倒的である（佐々木，1996，pp. 50-61）。

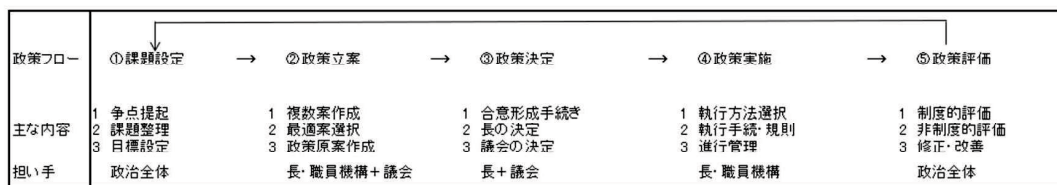


図 2-3. 政策過程フロー

出所) 佐々木 (1996) より筆者加工

以上、地方公共団体の政策に関する先行研究の見解から、地方公共団体の政策に関する専門性については、政策形成（政策評価を含む）と政策実施というステージが存在することが明らかとなった。そこで、政策に関する専門性の先行研究及び国の見解を見てみると、政策形成の段階において求められる専門性については、次の通りである。政策形成に必要な能力とは、地域の諸課題を発見し、問題解決のための行動方針を作成する政策一般能力と分業化された組織管理能力（井寺，2016）、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案する能力（稲継，2011）、問題解決のための方法や行動計画をつくる能力（林，2013，pp. 213）、新しい政策や事業を企画立案し、利害関係や支持調達を円滑に調整し企画を推進する総合力（藤田，2011）である。特に、地方公共団体の人材育成では、当該地域の将来像や行政のあり方などを踏まえることが重要である（総務省，1997a）。

次に、政策実施の段階として求められる専門性は、次の通りである。効果的・効率的に事業を実施する能力（稲継，2011）、政策プロセスの一部としての執行能力（林，2013，p. 232）である。国においては、2014年にまち・ひと・しごと創生法が施行され、地方公共団体の責務として、「地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施⁵³⁾」することが明記されている。また、昨今の新型コロナウイルス感染症の流行状況から、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり

⁵³⁾ まち・ひと・しごと創生法第4条

方等に関する答申（地方制度調査会，2020）」では、「医療提供体制の確保や困難に直面している人に対する生活支援等の社会機能の維持が継続的に行われる必要があり、住民の安心な暮らしや地域の経済活動を支える地方公共団体が、地域の実情に応じた判断を主体的に行い、技術の活用や地域の多様な主体との連携を図りながら必要な行政サービスを提供すること、他の地方公共団体や国と協力して対応することの重要性が改めて認識されるようになってきている」との記載がなされている。つまり、近年の地方公共団体職員には、地域の実情に応じた行政サービスを実施することが求められているのである。

しかしながら、これまでの地方公共団体職員に必要な専門性の要素としての政策について、政策形成の段階における専門性が中心に議論されてきた。

以上、地方公共団体職員の専門性に関する先行研究をレビューしてきたが、地方公共団体職員の専門性は、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力、倫理という4つの要素から構成される。特に、政策形成に関する専門性については、政策形成の段階において求められる内容について議論されており、近年の地方公共団体職員に特に求められるとされる。それでは、地方公共団体職員の中でも、本研究において事例として取り上げる児相では、どのような専門性が必要なのだろうか。次項では、児相職員に求められる専門性について整理する。

3. 児相職員に求められる専門性

児相職員に求められる専門性を検討する前段階として、相談援助活動を担う各種関係機関との役割分担について整理する。相談援助活動を担う各種関係機関には、市町村、要保護児童対策地域協議会、福祉事務所、保健所・市町村保健センター、児童委員、児童家庭支援センター、知的障害者更生相談所、身体障害者更生相談所、発達障害支援センターなど多くの機関があげられる。それぞれの役割などについて児相運営指針により整理する。

(1) 関係機関

まず、市町村との関係についてであるが、2004年に児童福祉法が改正され、そこで初めて児童家庭相談に応じることが市町村の業務として法律上明確化された。市町村は、①子ども及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること、②子ども及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと、③子ども及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他のからの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務をおこなう⁵⁴⁾。それに対し、都道府県は、市町村を補助する機能が求められている。具体的には、市町村長は、専門的な知識や技術を必要とするものについては、児相の技術的援助及び助言を求めなければならない⁵⁵⁾、医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児相の判定を求めなければならない⁵⁶⁾。一方、都道府県知事は、必要があると認められるときは、市町村に対し、必要な助言を行うことができる⁵⁷⁾。

次は、要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）である。要対協は、地方公共団体が設置主体となる。要対協では、個別の要保護児童などに関する情報交換や支援内容の協議を行うことを念頭に設置されているため、基本的には市町村が設置する。また、協議会の運営の中核となって関係機関相互の連携や役割分担の調整を行うなどの業務を行う調整機

⁵⁴⁾ 児童福祉法第10条第1項

⁵⁵⁾ 児童福祉法第10条第2項

⁵⁶⁾ 児童福祉法第10条第3項

⁵⁷⁾ 児童福祉法第11条第2項

関（要保護児童対策調整機関）を置くこととされており、児相は、市町村が設置主体となる要対協について、その構成員として参画し、個別ケースの見立てを行うなど、市町村の後方支援を行うことが期待される。

次は、福祉事務所である。福祉事務所は、福祉に関する事務所をいい、福祉六法（生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法）に基づく事務を行う⁵⁸⁾。都道府県及び市は設置が義務付けられており、町村は任意で設置することができる。市の設置する福祉事務所は、市における児童家庭相談体制の一部を担うと考えられている。また、都道府県の設置する福祉事務所は、町村の後方支援や専門的な相談を担うことが想定されている。さらに、福祉事務所における家庭児童福祉の充実・強化を図るために、家庭児童相談室が福祉事務所内に設置されている。児相は、これらの機能を活用し、子どもの問題の解決を図っていくことが求められている。児相長は、①取り扱い事例に関する社会調査、②福祉事務所又は市町村から送致された事例に関し、判定のためさらに必要な資料を得ようとする場合の調査などを福祉事務所に委託することができる⁵⁹⁾。

次は、保健所・市町村保健センターである。保健所は、地域保健法によって、都道府県、指定都市、中核市その他の政令で定める市及び特別区によって設置され、地域における保健衛生活動の中心機関として、地域保健に関する思想の普及及び向上に関する事項、人口動態統計その他地域保健にかかる統計に関する事項、栄養の改善及び食品衛生に関する事項などの企画、調整、指導及びこれらに必要な事業などを行っている。児相長は、相談に応じた子ども、その保護者または妊産婦について、保健指導その他の必要な協力を求めることができる⁶⁰⁾。

次は、児童委員である。児童委員は、担当区域内の子どもや保護者などの福祉に関し、主として以下の業務を行う。①担当区域内の実情の把握と記録、②要保護児童の把握、③連絡通報、④要保護児童発見者からの通告の仲介等である。児相は、児童委員等からの通告が行われた場合、速やかに児相に通告が行われる体制整備が求められる。さらに、児相は、緊急時における子どもなどに関する状況の通告が行われた場合に、必要な措置などが迅速におこなわれる連絡体制の整備も求められる。児相と児童委員との関係では、児相長は、管轄区域内の児童委員に①児童委員から通告等をうけた事例で判定のためにさらに必要な資料を得ようとする場合の調査、②保護を要する子どもの家庭、地域に関する調査等を委託することができる。

次は、児童家庭支援センターである。児童家庭支援センターは、児相の関係機関と連携しつつ、地域に密着したよりきめ細かな相談を行う児童福祉施設である⁶¹⁾。具体的には、①地域の子どもの福祉に関する各般の問題に関する相談、必要な助言、②訪問等の方法による要保護児童及び家庭に係る状況把握などの業務を行う。

次は、知的障害者更生相談所及び身体障害者更生相談所である。これらについては、相談対象者が主として18歳以上となっていることから、相談対象者の年齢において、児相と棲み分けが行われているが、必要に応じて十分な連携が求められる。

⁵⁸⁾ 社会福祉法第14条

⁵⁹⁾ 児童福祉法第12条第5項

⁶⁰⁾ 児童福祉法第12条の6第2項

⁶¹⁾ 児童福祉法第44条の2第1項

次は、発達障害者支援センターである。都道府県知事は、社会福祉法人その他の政令で定める法人であって当該業務を適正かつ確実に行うことができると認めて指定した者（以下、発達障害者支援センター）に行わせ、又は自ら行うことができる⁶²⁾。具体的な業務は、発達障害者の早期発見、早期の発達支援などに資するよう、発達障害者及びその家族に対し、専門的に、その相談に応じ、又は助言を行うことや発達障害者に対し、専門的な発達支援及び就労の支援を行うことなどである。児相は、発達障害児に係る相談についても対応すべきであるが、必要に応じて児相から発達障害者支援センターを紹介するなど連携を図ることが必要である。

以上の関係機関をまとめると、表 2-4. となる。児相の主たる目的である相談援助業務を遂行するためには、様々な関係機関との連携が必要となるが、専門的態度、知識及び技術を必要とする相談援助活動は児相の基本的機能とされており、相談援助活動の中核を担う組織としての存在が求められる。また、児相には、各関係機関との連絡調整、情報提供、さらには、後方支援、指導及び助言を行うことが求められている。

表 2-4. 相談援助活動を担う児相の関係機関

	市町村	要保護児童対策地域協議会	福祉事務所	保健所・市町村保健センター	児童委員	児童家庭支援センター	知的障害者更生相談所・身体障害者更生相談所	発達障害者支援センター
法的根拠	児童福祉法	児童福祉法	社会福祉法	地域保健法	児童福祉法	児童福祉法	知的障害者福祉法 身体障害者福祉法	発達障害者支援法
業務内容	①子ども及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること ②子ども及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと ③子ども及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他のからの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務をおこなうことなど	個別の要保護児童等に関する情報交換や支援内容の協議を行う	社会福祉法第14条に規定されている「福祉に関する事務所」をいい、福祉六法（生活保護法、児童福祉法、母子及び人口動態統計その他地域保健にかかわる統計に関する事項、児童の改善及び食品衛生に関する事項等の企画、調整、指導及びこれらに必要な事業など	地域における保健衛生活動の中心機関として、地域保健に関する思想の普及及び向上に関する事項、地域保健にかかわる統計に関する事項、児童の改善及び食品衛生に関する事項等の企画、調整、指導及びこれらに必要な事業など	担当区域内の子どもや保護者等の福祉に関する相談、主として以下業務を行う。①担当区域内の実情の把握と記録、②要保護児童からの通告の仲介など	①地域の子ども福祉に関する各般の問題に関する相談、必要となる助言、②児相長の委託に基づく法第26条第1項第2号、第27条第1項第2号の規定に指導、③訪問等の方法による要保護児童及び家庭にかかわる状況把握など	知的障害者及び身体障害者に関する専門的な知識及び技術を必要とする相談業務など	発達障害者の早期発見、早期の発達支援等に資するよう、発達障害者及びその家族に対し、専門的に、その相談に応じ、又は助言を行うことや発達障害者に対し、専門的な発達支援及び就労の支援を行うことなど
委託			①取り扱い事例に関する社会調査、②福祉事務所又は市町村から送致された事例に関し、判定のためさらに必要な資料を傳ようとする場合の調査など		①児童委員から通告等を受けた事例で判定のためにさらに必要な資料を傳ようとする場合の調査、②保護を要する子どもの家庭、地域に関する調査など			

出所) 児相運営指針より筆者作成

(2) 児相職員に求められる専門性

児相職員に求められる能力に関して、cinii で「児童相談所 能力」、「児童相談所 専門」をキーワードとして入力すると、2023年1月5日現在、91件の論文が抽出される。論文の発表年数を追ってみてみると、2015年あたりを境に、1年あたりの論文報告件数が増加している。2015年に、厚生労働省において、「児童相談所強化プラン」が策定されたことで、児相に対する社会的関心が高くなっており、それに対応するように児相に対する説明が行われつつあるのかもしれない⁶³⁾。先行研究は、近年社会的課題となっている児童虐待対応に関する児相の専門性の強化という文脈で専門性について研究されているものが多

⁶²⁾ 発達障害者支援法第14条

⁶³⁾ 2021年7月24日現在、朝日新聞記事データベースでは、「児童相談所 専門性」とキーワードを入力すると184件の新聞記事が抽出される。

い（例えば、岩佐，2019；才村，2001 など）。さらに児相の中でも、一時保護所職員や保健師など、対象を限定して専門性について議論している論文も散見される（高橋，2017；弘中，2009 など）。その他では、子どもの虹情報研修センター及び日本子ども家庭総合研究所などが児童福祉に関する研究を行っており、その一環として児相に係る調査研究が行われている⁶⁴⁾。

まず初めに、児相運営指針によれば、第 1 章で記載したとおり、児相職員には専門的態度、専門的知識、専門的技術が求められる。特に、児童虐待対応事例への対応は、児童の福祉を最優先する対応が求められる一方で、必要であれば親権を制約するなどの対応も求められるなど、非常に高度な能力が必要とされる（才村，2001）。また、児相職員の中でも特に、児童福祉司に求められる能力は、「幅広い見識や知識、技術など」である（才村・赤井他，2011）。さらに、業務の本質は、「ケースを個別化し、関係性を構築していくところ」であるため、「特に重要なのは人間や人間生活に対する洞察力や理解力、援助者としての自己覚知、クライアントを受容し寄り添うといった専門職者としての人格的側面である。そして、これらの専門性は短期間に形成されるものではなく、膨大な経験の蓄積とたゆまない研鑽の結果」それらの能力が培われる（才村・赤井他，2011）。

児相に勤務する児童福祉司及び SV を対象とした児相の専門職の資格のあり方やその他必要な資質の向上を図る方策に関する質問紙調査では、資格を取得するための専門性のみで、児童福祉司の業務は行えるか、という質問項目がある（三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング，2020）。この問いに対して、全体としては、34.2%がやや難しい、36.8%が難しいと回答している。10 年以上では、28.8%がやや難しい、40.4%が難しいと回答し、さらに SV5 年以上では、18.6%がやや難しい、46.5%が難しいと回答している。児童福祉司と SV の回答を比較すると難しいと回答した割合は、SVの方が大きくなっている。児童福祉司の業務は、子どもや保護者などから子供の福祉に関する相談に応じたり、必要な支援・指導を行ったりする⁶⁵⁾など現場中心であるが、SVの業務は、児童福祉司やその他相談担当職員に対し、職務遂行上必要な技術について教育・訓練・指導すること⁶⁶⁾である。児童福祉司は、資格を取得するための専門性、つまり、主として専門的知識・技術により業務を遂行することが可能であると認識している割合が大きいのに対し、SVは、専門的知識・技術のみでは業務遂行が困難であると認識していると推測される。

次に、児相長に着目した研究として森田・笹井他（2019）がある。森田・笹井他（2019）では、全国 211 の児相と全国 69 児相設置地方公共団体の主管課・児相内の人材育成部門を対象に 2018 年度に質問紙調査を実施している。児相の虐待対応の人材育成に関する質問項目を中心に、児相の配置職員体制として児相長の採用形態や所有する資格、経験年数などについて調査を行っている。児相長の採用形態として、最も多いのは一般行政職であり、52.5%であった。次いで福祉職が 33.8%であった。また、所有する資格として、社会福祉

⁶⁴⁾ 日本子ども家庭総合研究所では、1964 年度から 2013 年度まで日本子ども家庭総合研究所紀要（各年）を発刊、2015 年度から 2017 年度は、研究事業報告書（各年）を公表、2018 年度以降は研究紹介を行うなど、子ども及び家庭に関する研究を行っている。また、子どもの虹情報研修センターでは、2002 年度以降、課題研究などを公表しており、子ども虐待への対応や援助を主要テーマとして研究が行われている。

⁶⁵⁾ 児相運営指針

⁶⁶⁾ 児相運営指針

主事が47.3%で最も多く、次に社会福祉士で21.4%、該当なしが17.4%が多かった⁶⁷⁾。さらに、児相での通算経験年数を調査しており、調査結果は、10年以上20年未満が最も多く、41.3%、次いで5年以上10年未満が22.4%であった。また、通算経験年数が最も少ない1年未満については、5.1%であった。

次に高橋(2017)では、一時保護所職員の能力について、自身が実際に勤務した現場経験を再考する中から職員が獲得すべき能力について考察を行っている。一時保護所の職員は対人援助の専門家であり、一時保護所職員に必要な能力とは、一時保護された児童に対応できる対人援助技術を身につけていることである。そして、対人援助技術の強化のためには、客観的視点の強化、専門家としての人間性の強化及び外部との交渉力の強化が必要である(高橋,2017)。

また、弘中(2009)では、自身が児相に保健師として配置された経験及び児相内の職員を対象に実施したアンケート調査の結果から、児相内の保健師に必要な能力と役割を整理している⁶⁸⁾。その結果、児相内の保健師に必要な能力は、①保健医療についての情報収集とアセスメント、支援に対する助言、②乳幼児の保護者や精神疾患を持つ保護者への育児指導・保健指導、③主治医や医療機関との連絡調整、地域との連携などである(弘中,2009)。

諸外国における先行研究をみると、Carrie Smith et al.(2018)では、職員の能力が児童福祉サービスの決定に与える影響について実証分析を行っており、能力が決定に影響を与えないと言えないという結論を出している。また、Freeman, K.A. & Morris, T.L.(1999)では、Child Proactive Serviceで働く職員の能力の向上に研修が有効であるかどうかについて定量的研究を行っている。その結果、知識修得を目的とした研修では、子どもに対して適切に面接するための知識や技術が修得されていないことが明らかになった。

以上みてきたように、先行研究においては、児相内の限定された職種に関して、求められる能力の内容が実務経験などを通して明らかにされている。また、諸外国においては、定量的研究を中心に、能力がサービスに及ぼす影響や能力の修得に有効な研修について実証されていた。しかし、これらの先行研究は、児相が組織の目的を達成するために児相運営指針で掲げられている条件の1つである児童福祉に関する能力のみに研究の焦点が当てられている。これは、地方公共団体職員の専門性の要素の一つである専門的知識・技術であるが、地方公共団体職員の専門性には、その他にも、基礎能力、政策形成推進力、倫理という要素があるため、これらの専門性を踏まえて研究する余地があるだろう。

III. 地方公共団体職員及び児相職員の専門性を涵養する人事制度

1. 地方公共団体職員の専門性を涵養する人事制度

地方公共団体における能力開発・人材育成に関する人事制度は、主に、人事異動、人事評価、研修の3つの制度がある(稲継,2000、2008)。一般的に人事異動には、タテの異動とヨコの異動がある。タテの異動は、人事等級制度の昇給(昇格)、降給(降格)と役職制度上の昇進、降職であり、ヨコの異動は、部署・部門間の異動や異なる組織への応援・

⁶⁷⁾ 森田・笹井他(2019)の調査では、児相長の所持する資格として、医師、社会福祉士、精神保健福祉士、臨床心理士、教諭、保育士、保健師、看護師、社会福祉主事、その他、該当なしの項目を設けている。

⁶⁸⁾ 弘中(2009)では、所内の職員(児童相談員、児童福祉司、児童心理司など)を対象にアンケート調査を実施している。

派遣などがある（谷田部, 2016）。また、タテの異動が行われる際には、一般的に入学方式と卒業方式がある。入学方式では、現在格付けされている職能資格の資格要件を満たし、かつ、上位の資格要件を満たしているかを認定の上、昇格を決定するという考え方による運営原則である（日経連職務分析センター, 1980, p. 53）。卒業方式とは、現在格付けされている職能資格の資格要件を満たした場合、上位職能資格に昇格させるという考え方による運営原則である（日経連職務分析センター, 1980, p. 53）。卒業方式が採用される場合は、昇格するためには、現在職務の遂行能力が必要となり、昇格後にその等級に求められる知識や技術を修得するために自ら学習を行うこととなる。また、ヨコの異動では、新たな職務を遂行することになるため、学習し、その職務遂行能力を獲得することが求められる。次に人事評価であるが、人事評価においてはこれから伸ばすべき能力を上司から指摘される機会となりうるため、能力開発の契機となる。最後に、研修であるが、これは述べるまでもなく能力開発・人材育成の主たる手法である。

(1) 人事異動

まず、人事異動に関する先行研究についてレビューする。人事異動の目的については、組織の側の論理と職員の側の論理がある（稲継, 2008, pp. 32-34）。組織の側の論理としては、組織を運営するためには、人事異動が必要であり、それは、①組織に刺激を与え活性化を図る、②適材適所の配置により、組織力を向上する、③人的な交流を行うことによりネットワーク財産を蓄積する、④仕事上のアンバランス解消や、リストラクチャリング、⑤部門間セクショナリズムの打破、⑥同一人の長期同一職場在籍による不正を防止する、ことが挙げられる。次に、職員の側の論理としては、人材育成の観点から、人事異動が必要であり、①職員本人の適性を発見する、②職員本人の能力開発（仕事の幅を広げたり、難易度をあげる）、③マンネリズムの打破、④過度の専門化を防ぐことが挙げられる。

次に、先行研究では、主に、タテの異動（昇進）に焦点が当てられている。研究対象を地方公共団体に限定することなく、昇進に関する先行研究をみると、昇進システムには、「おそい昇進」と「はやい昇進」があるという議論がある。アメリカの大企業では、入社初期のキャリアが重要であり、その後の昇進や降格に影響を与えている。つまり、企業におけるキャリアの早い段階で競争が始まっているのである（Rosenbaum, 1984, pp. 38-65）。また、「はやい昇進」は、欧米や東南アジアの大企業においても認められる（小池, 1991, 3-28）。一方、日本では、昇進において競争原理は存在するが、競争時期が、諸外国と比較すると遅いとされる「おそい昇進」が多く組織において採用されている（今田・平田, 1995；小池, 1991 など）。「おそい昇進」の利点として、技能の向上を促すことが挙げられる、つまり、おそい昇進政策が採られるならば、個人は長期にわたり技能を向上させる機会が得られることとなる（小池, 1991, 3-28）。また、人事評価という観点から見てみると、評価者の数を増やし情報量を多くすることで、恣意的介入の少ない、丁寧な評価を行うことができる（小池, 2005, pp. 78-79）。

ここで、地方公共団体の昇進構造について、草分け的存在となったのは、稲継（1996）である。稲継（1996, pp. 101-199）では、地方公共団体においては、各団体が採用する昇進管理が多様であることを踏まえつつも、「おそい昇進」政策が採られていることが指摘された。しかしながら、「おそい昇進」政策の前提条件が変化していることから、近年の地方公共団体における昇進管理に変化が生じていることを大阪市の人事データから実証している。具体的には、1960年、1969年、1976年の各年に入庁し、その17年後に係長以上の役職者となっている大卒事務職の職員について、8年後、17年後、23年後、33年後の追

跡調査を行った。その結果、1960年に採用され、17年後も在職していた者の昇進構造を分析すると、日本型「おそい昇進」モデルと適合している、とした。しかしながら、1976年に採用された者の昇進構造を分析すると、「おそい昇進」モデルが不適合となりつつあり、「おそい昇進」政策が変容していることを明らかにした。

また、地方公共団体の昇進については、学歴よりも事務・技術別が影響を及ぼしており、キャリアとノン・キャリアの区別が不明確である。さらに、採用時から、学歴別の昇進ルートが想定されている事実はない（前浦, 2002）。

次に、ヨコの異動に関する先行研究についてレビューする。新井・澤村(2008)では、ある県を事例とし、地方公務員の昇進構造や異動実態が職員の動機付けや組織全体の効率性の面で経済合理性があるとの立場から、人事データに基づき分析を行った。分析対象は、ある県の職員のうち1940年代の某年に生まれ、定年（年齢60歳）の前年度末時点まで在籍していた男性事務職員の採用から退職までのキャリア全体となる。分析の結果、異動に関しては、おおむね3年周期であり、部局を超えたジョブローテーションが行われており、ゼネラリストと解釈されうると結論付けた。また、本庁に上級を中心としてなされる他部門配置は、上位の仕事に求められる総合的判断力を養うためである、と指摘する。

中嶋(2002)によると、行政組織における異動と人材育成の関係について、地方公共団体職員への聞き取り調査を通じて以下の点を明らかにしている。地方公共団体における人材育成は、マンネリ化による職員のモチベーションの低下を防止するとともに、管理職として職務を遂行するための適応力や見識を修得させることが目的である。

中嶋・新川(2007)では、政令指定都市を除く、全国すべての市の人事担当組織に対して行った調査票による調査結果について分析を行っている。分析により、①人事異動の目的、②人事異動はスペシャリスト型か、ゼネラリスト型か、③人事異動はどのような経過を経て決定されるのかを明らかにしている。まず、①人事異動では、組織活性化、組織効率化、人材育成が目的となっていること、②ゼネラリスト型のキャリアパターンを形成していること、③人事異動の過程においては、もっぱら人事担当組織により選出され、人事異動案が決定されるまで他部門と折衝が行われることが少ないと結論付けている。

前浦(2004)では、地方公務員の人事異動の実態について、ある県を事例とし、独自に作成したデータに基づき、実証分析を行っている。その結果、事務職員をゼネラリストと解釈することが困難であることを明らかにしている。

以上が、人事異動に関する先行研究の主要な論点であるが、タテの異動に関しては、「おそい昇進」モデルが地方公共団体にも適用されているのか、又は、昇進に及ぼす要因について議論されていた。また、ヨコの異動については、地方公共団体職員は、スペシャリストであるのかゼネラリストであるのかということが主要な関心事であった。

一般的に、タテの異動では、ヒューマンスキルやコンセプチュアルスキルといった能力の獲得のための訓練機会の提供となる（八代, 1995, pp. 40-41）。また、ヨコの異動においては、ジョブローテーションと呼ばれる教育機能を重視した異動が行われることがあり、これまで経験してきた種類とは異なる仕事に就くことで、職員の業務経験を広めるとともに、異なる環境や事態への対応能力を高めることを意図してなされる異動がある（平野, 2000, p. 172）。稲継(2008)においても、職員本人の能力開発のために配置転換がなされる、と指摘されるなど、人事異動と人材育成は深く結び付くものであるが、地方公共団体における研究では、人事異動というキャリア上の経験と人材育成の関係に焦点を当て、そのメカニズムの解明を試みた研究は多くない。

(2) 人事評価

続いて、地方公共団体の人事評価に関する先行研究をレビューする。地方公共団体の人事評価に関する先行研究には、稲継(2006)、田尾(2007)、原(2010)などがある。人事評価の目的の重要な部分は、能力や仕事を評価して本人にフィードバックすることで職員の能力開発及び人材育成に役立てることである(稲継, 2006, p. 136)。人事評価が人材育成に有効であることは、原(2010)においても指摘されている。人事評価のプロセスには、評価するためや評価結果を伝達するために面談が含まれることが多く(稲継, 2006, pp. 113-193)、これらを通じて上司との間で職務能力や実績について意見交換する機会を得ることとなり、職務に対する振り返りが行われることで、専門性の向上に寄与する。また、人事評価においては、短期的な評価と中長期的な評価をたえず組み合わせることが重要である(田尾, 2007, p. 63)。このように、人事評価には、短期的な視点に加え、中長期的な視点を制度に組み込むことで、職員の能力向上を図るプロセスとなり、職員の専門性を向上させるメカニズムにおいて、人事評価が影響を及ぼすと考えられる。

(3) 研修

最後に、地方公共団体の研修に関してであるが、地方公共団体の研修に関する先行研究には、池田(2001)、稲継(2006, 2009)、椎川(2008)などがある。地方公共団体職員の能力開発方法として研修(職場研修、職場外研修)、自己啓発がある(池田, 2001)。職場研修とは、仕事をやりながら上司から指導・助言を受けるといった教育方法であるが、在職が長期にわたる傾向にある地方公共団体職員の場合、職場研修が大きなウェイトを占め重要である(池田, 2001)。次に、職場外研修は、研修所研修、派遣研修に分類される。研修所研修は、多種多様なコースが用意されており、研修機関において実施されることが多い(池田, 2001)。派遣研修とは、地方公共団体職員をほかの団体や企業に派遣させるものであり、行政間での人事交流が中心となっている(池田, 2001)。派遣研修は、人事異動におけるヨコの異動の一つと捉えることもできる。職場研修においては、上司が部下を職場で指導するという従来の方法ではなく、相互啓発を促す職場研修に変換することが求められており、人事管理と連動した職場研修の構築が必要である(稲継, 2006, pp. 197-216)。次に、職場外研修においては、伝統的な手法である研修所に集合して講義形式で進める研修からの脱却が提案される(稲継, 2006, pp. 216-235)。最後に、自己啓発とは、職員が自主的に勉強することであり、例えば、大学の通信研修課程などの受講があげられる(池田, 2001)。

(4) 小括

まず、地方公共団体の人事異動に関する先行研究では、タテの異動については、昇進構造に主眼が置かれてきた。一般的に、日本においては、「おそい昇進」政策が採用されており、地方公共団体においても、各団体により昇進管理方式に差異はあるが、「おそい昇進」政策が採用されてきた。しかしながら、近年では、「おそい昇進」政策を採用する前提条件が変容していることが指摘されている。また、「おそい昇進」政策を採用する利点として、技能養成の期間の長期化が挙げられる。

次に、ヨコの異動については、目的としては、意欲喚起(モチベーション低下防止、組織活性化)と、能力開発(総合的判断力の養成、管理職として職務を遂行するための適応力や見識の取得)の2つに大別される。後者は特に、職員に求められる専門性として前節でまとめた要素のうち政策形成推進力に関わるものであろう。また、キャリアパス類型として、スペシャリスト型かゼネラリスト型かを問う議論について結論は定まっていないが、

スペシャリスト型のキャリアパスは、専門的知識・技術という専門性の養成を、ゼネラリスト型のキャリアパスは、政策形成推進力に関わるような総合的な能力の養成を意図したものであることが推察できる。ただし、先行研究の調査対象は、基礎的地方公共団体であるため、本研究の焦点である、広域的公共団体の一組織である児相における当てはまりの程度については精査が必要である。

人事評価に関する先行研究では、人事評価を中長期的に捉え人材育成につなげていくことの重要性が示唆されていたが、人事評価から個人がどのように学習するのかについて、検討されていない。最後に、研修に関する先行研究では、研修方法の分類や、これまでの研修の在り方の課題の発見が行われ、これからおこなっていくべき研修方法の道筋が示されていた。

以上、地方公共団体職員の専門性を涵養する人事制度として、人事異動、人事評価、研修について、先行研究をレビューした。人事制度と人材育成について、各種制度が人材育成と有機的つながりを持っていることは認識されているが、個々人がそれらの各種制度を活用し、どのように学んでいるのか、というメカニズムの解明は試みられていない。

2. 児相職員の専門性を涵養する人事制度

次に、児相における人事制度に関してであるが、人事制度については、人事異動及び研修制度に着目して研究成果が蓄積されている。

人事異動に関する先行研究には、才村・赤井他（2011）がある。この研究では、全国の児相主管課及び児相を対象に、専門職採用・任用の実態及び意識に関する質問紙調査を実施している。質問紙調査には、児童福祉司の異動サイクルに関する項目が含まれており、回答があった40地方公共団体のうち、児童福祉司の異動サイクルに関する基準について、「おおまかな基準がある」又は「明確な基準がある」と回答した地方公共団体は13であり、残りの27は「基準がない」との回答であった。「おおまかな基準がある」又は「明確な基準がある」と回答した地方公共団体の回答をみると、1地方公共団体を除けば、すべて3年から5年という期間内での人事異動が基準とされており、一般行政職と同様のサイクルで人事異動が行われていることが示唆された。また、児相の専門性の強化が必要であるが、多くの地方公共団体において、一般行政職による任用が行われ、人事異動のサイクルが短いために個人においても組織においても能力が蓄積されにくいという課題がある（才村・赤井他, 2011）。

次に、研修制度に関する先行研究をレビューする。研修制度に関する先行研究には、才村・高橋他（2000）、川松・池田他（2019）などがある。才村・高橋他（2000）では、児相職員の現任研修の実態に関して全国調査を行い、その結果、職員研修の実施状況における地方公共団体間格差が大きいことを明らかにした⁶⁹⁾。また、職員に一般行政職を採用している地方公共団体より専門職を採用している地方公共団体のほうが研修数、研修期間、研修予算などが充実していること、厚生労働省の指導があるにも関わらず、職種別や経験年数に応じた研修などの研修の強化が図られていないこと、基礎的知識の修得を目的とした講義形式の研修が多く、実践的技術の修得を目指す研修はあまり行われていないことなど、研修に対する課題が浮き彫りとなっている。次に川松・池田他（2019）では、児相と市区町村における児童相談担当職員の人材育成に関する研究を行っており、SVに焦点を当

⁶⁹⁾ 児童相談所を設置するすべての都道府県・指定都市の児童福祉主管課を調査対象とたため、対象は59か所であり、回答を得たのは、42か所であった。

て、SV の研修の在り方を検討している。SV 研修は、2016 年に成立した児童福祉法等の一部を改正する法律において義務化された。川松・池田他（2019）では、この研修について評価を行っており、分析の結果は次のとおりである。①一連の研修課程で、スーパーバイズに関する知識や技術について向上が見られた、②スーパーバイズの実践が進むほどに、課題が浮き彫りになり、その分スーパーバイズの困難さを自覚するようになっている、③スーパーバイズの困難さは、自身の力量不足の自覚と児相の体制の脆弱さと機関連携の問題が関係している、④自身の課題として自覚されたものは、スーパーバイズの力であり、そのために必要なものはケースのアセスメント力やマネジメント力の向上である、⑤研修プログラムの評価は、プログラムが狙いとする項目の内容との適合性と関係する。細目内容をカバーできる演習内容や方法の工夫が必要である。

これまでみてきたように、児相職員の人事異動については、一般行政職として人事異動が定期的に行われていた。ただし、定期的な人事異動が、どの部署に異動になっているのか、つまり、児相業務と補完的な業務を行う部署に異動になっているのか、全く関連のない部署に異動になっているのか、また異動先で如何なる専門性を修得する機会が与えられるのかまで考察はなされていない。先行研究では、児相職員に求められる能力については、長期間業務を遂行する中で多くのケースを経験し修得されるものであり、定期的な人事異動に対する警鐘を鳴らしているが、定期的な人事異動により修得され得る能力を検討する必要があるだろう。

児相における研修について、厚生労働省の指導が行われるとともに、SV に対するそれは、法律上義務化されるなど形式的には、制度が整備されつつある。しかしながら、実際には、研修内容が、経験年数などに応じたものになっていなかったり、実践的な研修が行われなかったりなど内容に対する課題が残されている。また、研修が、専門性の確保にどのように影響しているのかについて詳細な検討がされていなかった。

IV. キャリア上の経験、認知学習及び学習内容

大人は、フォーマルな場面で学ぶこともあればインフォーマルな場面で学ぶこともあるが、経験と学習には関係があり、経験は重要な役割を果たす (Merriam & Caffarella, 1999, pp. 24-44, pp. 221-247)

そこで、本節では、初めに、Kolb (2014) において提唱された個人が経験から学習するメカニズムである経験学習サイクルについてみていく。次に、経験から修得する能力について検討する。まず、個人が能力を修得するメカニズムであると考えられている代表的な理論である知的熟練論 (小池, 2005) を検討する。次に、経験と能力の関係に焦点を置いた研究群である「量子力学的な飛躍となった経験」やそれを日本において検証した「一皮むけた経験」に関する先行研究を中心にレビューする。それから、経験学習と能力の関係に着目した研究として松尾 (2013) を検討する。さらに、学習を類型化した先行研究として楠見 (2010) とキャリア・システムにおける学習のメカニズムを明らかにした内田 (2020) を取り上げる。最後に、それらの知見を統合し、個人が能力を習得するモデルとして内田 (2020) が示す「キャリア上の経験→認知学習→学習内容」というフレームワークを本研究の理論的基盤とすることを記す。

1. 経験学習

Kolb (2014) は、個人が経験から学習するメカニズムについて、経験学習サイクルを提唱している。経験学習の特徴として以下の点がある (Kolb, 2014, pp. 37-49)。1 つ目は、学習は、結果という観点からではなく、プロセスとして考えることができる。2 つ目は、学

習は、経験に基づいた継続的なプロセスである。3 つ目は、学習のプロセスは、環境に適応する対立したモード間での紛争を解決することを必要とする。4 つ目は、学習は環境への適応の全体的なプロセスである。5 つ目は、学習は個人と環境の取引を含む。6 つ目は、学習は知識を創り出すプロセスである。以上の特徴を踏まえ、経験学習サイクルは、図 2-4 に示すとおり 4 つの要素から成り立っている。つまり、①具体的経験の後に、②内省的観察を行い、③それらを抽象的概念化し、④能動的実験を行うことで経験と学習を結合しているのである。①具体的経験、②内省的観察、③抽象的概念化、④能動的実験とは、それぞれ、①学習者が環境に働きかけることで起こる相互作用、②ある個人がいったん具体的経験の場を離れ、自らの行為・経験・出来事の意味を、俯瞰的な観点、多様な観点から振り返ること、意味づけること、③経験を一般化、概念化、抽象化し、他の状況でも応用可能な知識、ルール、スキーマ、ルーチンを自ら作り上げること、④新しい状況下で作りだした知識、ルール、スキーマ、ルーチンを実践することである（中原, 2012, pp. 91-101）。

このように、個人が学習するためには、第一に経験することが必要である。しかしながら、何らかの現象を経験することが、そのまま能力の修得につながるわけではなく、経験について、内省を行うことが、経験から学習するための要件となる。ところが、内省的観察を行っただけでは、実際に起きた同じ現象にしか対応することはできず、限定された学習となってしまう。そこで、内省的観察を行っただけには、その現象を抽象化し、さらに抽象化して得た知識やルールを新たな状況で実践することが、経験から学習するためには重要となるのである。

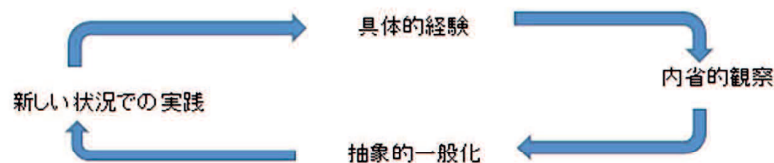


図 2-4. 経験学習サイクル (Kolb, 2014)

出所) Kolb (2014) より筆者加工

2. 知的熟練

次に、個人が能力を修得する理論として代表的な小池（2005）の知的熟練論について検討する。知的熟練とは、問題と変化への対応力及び不確実性をこなす技能である（小池, 2005, pp. 14-17, 24-25）。小池（2005）では、日本労働研究機構が行った英米独日大企業のホワイトカラーを比較検討した調査から、大卒ホワイトカラーが不確実性をこなす技能をどのように修得していったのかについて分析している。分析の結果、大卒ホワイトカラーにおけるキャリアの幅は、幅広い 1 職能型か、主+副職能型であることを明らかにした（小池, 2005, p. 62）。キャリアの幅が、幅広い 1 職能型又は主+副職能型となる理由について、経理 10 年経験者の技能の例を用いて、以下のように説明する（小池, 2005, p. 64）。「なぜ経理のなかにとどまるのか。予算管理の仕事のみをみていけば、製造過程や営業の動向の分析もきわめて重要であった。かといって営業に回ってもそこで戦力になるほど熟達するには時間がかかりすぎる。その間せつかく身につけた経理の技能を発揮できず、コストが高す

ざる。要するに、経験を広げすぎると損失が利益をこえる。」。ここでは、同一機能内にとどまる理由として、2つのコストがあげられている。一つは、経理以外の技量を修得するために係る直接的なコストであり、もう一つは、経理以外の技量を修得する間に生じる機会コストである。また、本研究に関連して個人の能力に対する効果がある。つまり、キャリアの幅を同一機能内にとどめることは、不確実性をこなす技能の形成に有効である（小池, 2005, p64）。一つは、多様で複雑な問題への対処であり、もう一つは重層的な相互作用による問題処理能力の向上である。まず、多様で複雑な問題への対処について、営業の卸と建設技術者の事例を取り上げる（小池, 2005, p64）。営業の卸でもっとも要求される技能は顧客への相談機能であり、それぞれの店の商圈を考えどのような品揃えがもっとも売り上げを多くするのか、その企画提案を示すこととなるが、そのためには、多様な地域や店を経験することが必要である（小池, 2005, p64-65）。次に、重層的な相互作用について、デパートの例をあげて説明している（小池, 2005, p65）。仕入れ業務を行うことと店頭販売の業務を行うこととの間に重層的効果が読み取れるのである。つまり、仕入れ業務を成功させるためには、消費者の要求を知る必要があり、それには、店頭販売の業務を行うことが有効である。また、店頭販売の業務を行うと、販売を高めるためには、仕入れ業務が重要であることが認識され、仕入れ業務の経験をすることで、メーカーや問屋を念頭において店頭から仕入れ業務に対して適切な意見を発信できるのである（小池, 2005, p65）。

以上のように、幅広い1職能型または主+副職能型のキャリアの幅を有し、その職能における経験を多く積ませること、つまり、「専門のなかでの幅広（小池, 2005, p 65）」いキャリアを有することが、不確実性をこなすという意味において、個人の能力獲得に有効であり、経済合理的なキャリアの幅となるのである。

3. 「量子力学的飛躍となった経験」及び「一皮むけた経験」

本項では、個人のキャリア上の経験とそこから得られる教訓に関する研究群についてレビューする。キャリア上の経験と教訓の関連について先鞭をつけた研究としてアメリカの創造的リーダーシップ開発研究所（Center for creative leadership ;CCL）において行われた研究がある。この研究では、上級役員を対象に、キャリアにおいて量子的飛躍につながる経験とそれから得られる教訓について、インタビュー調査が行われ、調査結果が McCall et al. (1988) により分析考察されている。その結果、量子的飛躍につながる経験として、「課題」、「他者」、「修羅場」という3つのカテゴリーが抽出された。「課題」には、初期の仕事経験、最初の管理職経験、プロジェクト・タスクフォースへの配属、ラインからスタッフへの異動、ゼロからのスタート、事業の立て直し、視野の拡大という経験が含まれる。「他者」とは、主に上司のことを示す。上司には良い上司、悪い上司、またそれら両方の側面を持つ上司という3つのタイプが存在し、それらの上司と接する経験のことを他者と呼ぶ。最後に「修羅場」には、個人的トラウマ、降格・昇進見送り、退屈な仕事、仕事上の失敗、できない部下が含まれる。教訓については、チームを築くときに重要なこと、政治的活動、人としての価値観、人間関係の対処方法などを学んでいたことなどが報告されている。

日本においては、McCall et al. (1988) の枠組みを踏襲して同様の調査が行われ、金井・古野 (2001)、金井 (2002) などにより調査結果が分析考察された。金井・古野 (2001) では企業のトップ層及びミドル層を対象にインタビュー調査が実施された。トップ層の一皮むけた経験として8つの経験（入社初期の配属、初めての管理職、プロジェクトチームへの配属、スタッフ部門・業務への配属、ゼロからの立ち上げ、事態改善・再構築、

昇格・昇進による権限拡大、その他)が観察された。また、ミドル層では、主として、ゼロからのスタート、プロジェクト、視界の変化、ラインからスタッフへの異動、ビジネス上での失敗、ロールモデル、初期の仕事経験、過去の総括が挙げられる。さらに金井(2002)では、一皮むけた経験として以下の11種類の経験を示している。第一は入社初期段階の配属・異動、第二は初めての管理職、第三は、新規事業・新市場のゼロからの立ち上げ、第四は海外勤務、第五は悲惨な部門・業務の改善と再構築、第六はラインからスタッフ部門・業務への配属、第七はプロジェクトチームへの参画、第八は降格・左遷を含む困難な環境、第九は昇進・昇格により権限の拡大、第十はほかのひとからの影響、第十一はその他の配属・異動、あるいは業務である。

また、内田(2009)では、次世代経営幹部候補者を対象にキャリア上重要な学習がなされたと認識している業務についてインタビュー調査を実施し、技量修得の契機となる経験について、9つ(「異動(部署)」、「異動(階層)」、「業務(他部署)」、「業務(業務内容)」、「業務(上司)」、「業務(顧客)」、「業務(他社)」、「業務(同僚や先輩)」、「研修」)に分類している。

さらに、国家公務員のマネジャーを対象に経験と能力の関係に着目した研究がある(松尾, 2011)。成長を促す経験及び経験から得られた教訓はそれぞれ表2-5.及び表2-6.に示すとおりである。分析の結果、行政組織のマネジャーは、民間組織のマネジャーと同様に「課題」「他者」「苦難」の3つのカテゴリーの経験を通して成長しているが、特に上司から学ぶ経験によって大きく成長する傾向がある。特徴としては、経験を通して対人スキルを獲得するケースが多い。さらに、行政組織のマネジャーは幅広い時期において、成長を促す経験をしているが、特に最初の5年間に多く経験している。

表 2-5. 成長を促す経験

経験のカテゴリー		
上司 (33.2%)	上司・先輩からの指導	22.9
	ロールモデル	4.1
	困った上司	6.2
課題 (44.7%)	ストレッチ課題	12.5
	完結した仕事	6.2
	リーダーとしての役割	4.1
	関係部署との調整	4.1
	組織横断的プロジェクト	10.4
	苦情・相談	10.4
その他 (18.4%)	出向	4.1
	研修	2
	同僚・上司に迷惑をかけた経験	6.2
	病気・事故	4.1
	感謝された経験	2

出所) 松尾(2011)より筆者加工

表 2-6. 経験から得られた教訓

経験から得られた教訓		
対人スキル (54.0%)	職場における情報共有	26.0
	相手を考えた交渉・調整	24.0
	他者に動いてもらう難しさ	4.0
仕事の姿勢 (24.0%)	自ら学ぶ姿勢	14.0
	責任感	10.0
ものの見方 (8.0%)	広い視野	4.0
	常識的な視点	4.0
その他(14.0%)		14.0

出所) 松尾(2011)より筆者加工

これまでみてきた先行研究においては、経営幹部や経営幹部候補を対象に一皮むけた経験や技量修得の契機となる経験が整理されてきた。また、国家公務員のマネジャーを対象に成長を促す経験が整理されてきた。一皮むけた経験や技量修得の契機となる経験は、専門性修得の契機となる経験と同義にはならないだろう。しかしながら、専門性を修得する

ためには、キャリアにおいて何らかの経験が必要であるだろうし、内省を行わず、日々の業務をこなすだけでは、それらを修得するとは考えにくい。一皮むけた経験や技量修得の契機となる経験は、専門性修得の契機となる経験を含意すると考える。そこで、本研究では、先行研究で整理されてきた経験群を参照しながら、専門性修得に寄与する経験を探索的に検討する。

4. 経験学習と学習内容

さらに、民間組織のマネジャー⁷⁰⁾を対象に、経験と能力の関係に着目して、量的研究が行われてきた。マネジャーの経験と能力について整理を行い、経験と能力の関係について、キャリア段階ごとにパス解析を行った結果、経験と能力の間には、3つの学習システムが存在した(松尾, 2013)。まず、マネジャーの経験は、「変革に参加した経験」、「部門を超えて連携した経験」及び「部下を育成した経験」の3つに類型化された。次いで、マネジャーの能力は、目標共有力、情報分析力、事業実行力という3つに類型化された。目標共有力とはメンバーを方向付けする能力であり、情報分析力とは現状を把握する能力であり、事業実行力とは価値を創造する能力のことである。さらに、それらの能力と経験の関係について図2-5.となることを明らかにしている。一つ目の学習システムは、「情報系の経験学習」である。情報系の経験学習とは、図2-5.に示す「連携の経験→情報分析力」である。二つ目は、「目標系の経験学習」である。これは、図2-5.に示す「部下育成の経験→目標共有力」である。三つ目は、マネジャーの事業実行力が変革に参加した経験によって高められていたことから導かれた「実行系の経験学習」である(松尾, 2013, pp. 99-121)。

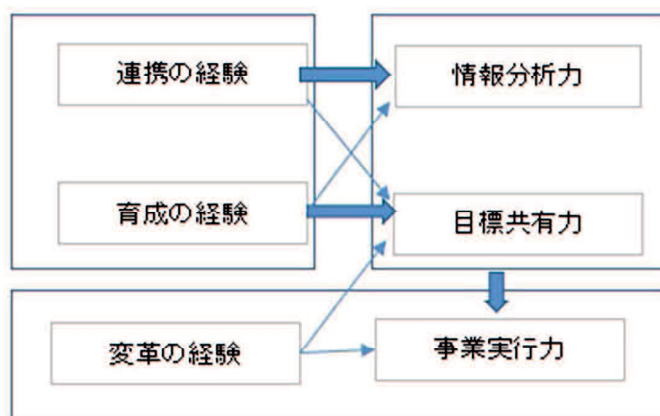


図2-5. 経験と能力の関係 (松尾, 2013)

出所) 松尾 (2013) より筆者加工

このように、民間組織のマネジャーに関して、経験と能力の関係について量的研究手法を用いて関連性が確認されてきた。経験と能力を類型化し、それをパス解析で分析する方

⁷⁰⁾ マネジャーとは、組織の全体、もしくは組織内の明確に区分できる一部分(部署)の業績に責任を持つ人物である(Mintzberg, 2009, p. 18)。

法によりそれらの関係を明らかにするという手法は本研究において示唆を与える。しかしながら、本章第4節第1項でみたように、経験することが、そのまま能力の修得につながるわけではない点に注意する必要がある。これまで能力修得のフレームワークとして考えられてきた「経験→能力」のプロセスに、人が主体的に学習を行う、という要素を組み込むことの必要性を提唱した研究がある。次項では、人が能動的に行う学習に関する先行研究をレビューする。

5. 認知学習

本項は、内田（2020）に基づき、キャリア経験における人の能動的学習、つまり、認知学習の類型化を行う。認知学習に関する先行研究は、心理学を舞台に多くの成果が蓄積されている（例えば、Bandura, A., 1977；今井・野島, 2012 など）。内田（2020）は、心理学や経営学における成果を学際的観点から統合し、キャリア上の経験における認知学習について整理している。内田（2020）では、認知学習について、「人が経験に対し認知的な操作を行うことで新知識を得ること」と定義し16分類している。内田（2020）の分類枠組みは以下の通りである。人間の経験に対する主体的な活動として認知学習を取り上げ、楠見（2010）が示した6つの認知学習に、2つの認知学習を追加している。次に、知的熟練（小池, 2005）を認知学習の一つとして捉えて認知学習理論で説明を付与し新たな認知学習として加えている。さらに働く人のキャリアや仕事の能力の発展を検討する際に、経験内容が組織内か組織外であるかについても注意を払う必要があるとし、それぞれの認知学習を内と外に分類している。こうして16個の認知学習により分類枠組みを構築している。各認知学習の定義は表2-7の通りである。以下では、各認知学習について説明を行う。まず大人の学習の特徴について整理する。大人の学習の特徴は主に次の3点である。1つ目は、学習の機会が多様であり、経験は学習のプロセスにおいて重要であることである（Merriam & Caffarella, 1999, pp24-44, pp. 221-247）。2つ目は、生涯を通じて行われる学習となることである（Geissler, 1996, p. 36）。3つ目は、これまでに獲得した認知能力を用いて学習することである（楠見, 1995, p. 85）。ただし、3点目について、楠見（1995）では、青年期の認知発達と知識獲得について言及している。具体的には、楠見（1995）では、「青年期は、それまでに発達させた高次の認知能力と知識、技能を土台にして、主体が能動性をいっそう発揮して、選択、決定を行い、独自の人生を歩み始める時期といえる。」と指摘されており、このような学習の方法は、青年期に限定されたものではなく、青年期以降の特徴と考えられる。以上の特徴から、楠見（2010, pp. 250-263）では学習を6つに類型化している。第一は、経験の反復に基づく学習である。経験の反復に基づく学習としての熟達とは、「一つの特定期域に10年以上などの長期にわたり（Ericsson, 1996）、段階を踏んで（Dreyfus & Dreyfus, 1991）、小幅の変異のある課題解決を行っていくことにより（大浦, 1996）、手続き的知識からそれ全体及びその下位手続き意味が付与された概念的知識を持つようになり課題状況の変化に柔軟に対応していく解を導くことができるようになること（波多野・稲垣, 1983）（内田, 2020）」と定義する。第二は、経験からの帰納である。内田（2020）は、経験からの帰納に、説明による一般化を加える。両者ともに個別経験に対して仮説形成を行うことであり、前者は帰納的推論による場合、後者は演繹推論を用いる場合を示す。第三に、観察学習は、「観察学習者の注意及び保持過程において、他者経験についての知覚を表象し保持すること（内田, 2020）」が主要な部分となるが、モデルを社内の人に設定する場合を観察学習（内）、モデルを社外の人に設定する場合を観察学習（外）と呼ぶ。第四は、他者との相互作用である。これは、「他者との相互作用におい

て精神の持ち方、業務遂行、内省に関する新たな認識が、他者との関わりの中で醸成される認知学習（内田，2020）」である。第五は、メディア学習である。楠見（2012, pp. 44-45）によれば、「書物、雑誌、テレビ、インターネット、マニュアル、内部資料、研修などのメディアを通じた学習」である。第六は、類推による転移である。類推とは、ベースドメイン（すでによく知っていること）の要素をターゲットドメイン（知りたいこと）に写像することである（鈴木, 1996, p. 13）。これらの6つに、内田（2020）では、総合的判断力学習とレクチャーによる学習の2つを加える。総合的判断力学習とは、「現在の職責より上位の視点から目標を置くことで、複数の様々な知識や情報を同一カテゴリー化し、目標に向けてそれらを連関させること（内田，2020）」である。レクチャーによる学習とは「上司や先輩などから一方的に、仕事の仕方や考え方などをレクチャーされ、教える側から整理された概念及び概念間関係が提示され、それを学習者は認識し、理解する（内田，2020）」ことである。最後に、知的熟練とは「長期間のキャリアを経験することで職務と職務間の連関関係および職務に必要となる各種知識を構築し、同一職種の経験のみでは困難な不確実性や変化への対応力を修得すること（内田，2020）」である。

以上のように、個人が学習内容を修得するために、認知学習を行っているのであれば、知的熟練論において示された幅広いキャリアと比較し、より広い範囲の職能群間の異動経験により、部署改革を導く人材の育成が想定される（内田，2020）。

表 2-7. 認知学習類型（内田，2020）

認知学習	文脈	内容
熟達(単)	長期における同一職務・同一職場	同一職場で同一職務に長期間従事することで仕事状況の小具の変動を認識できるようになり、また手続き間の連関の認知が深まることから、状況変化に応じた職務遂行方法を認識できるようになること
熟達(複)	長期における同一職務・複数職場	同一職務に複数の職場で長期間従事することで文脈などの違いを認識できるようになり、また手続き間の連関の認知が深まることから、文脈などの変化に応じた職務遂行方法を認識できるようになること
経験からの帰納	社内経験	仕事での経験で認識した結果に対し、帰納推論によりその原因を特定し、実用に耐えうる因果関係の認識を構築すること
説明による一般化	社内経験	仕事での経験で認識した結果に対し、妥当性のある知識(理論など)を用いて演繹推論を行いその原因を特定し、実用に耐えうる因果関係の認識を構築すること
観察学習(内)	社内他者がモデル	社内他者をモデルとし、モデルの特定活動を観察し、その特徴に注目し、記憶し、新たな仕事遂行方法の認識を構築すること
観察学習(外)	社外他者がモデル	社外他者をモデルとし、モデルの特定活動を観察し、その特徴に注目し、記憶し、新たな仕事遂行方法の認識を構築すること
他者との相互作用	社内他者との相互作用	社内他者との相互作用や支援により、仕事を遂行する上での様々なことがらに対し、新たな認識を得ること
越境学習	社外他者との相互作用	社外他者との相互作用や支援により、仕事を遂行する上での様々なことがらに対し、新たな認識を得ること
メディア学習(内)	社内メディアによる	社内広報メディア、マニュアル、内部資料など社内のメディアに示された相当程度構造化された内容を学習者が理解すること
メディア学習(外)	社外メディアによる	社外の書籍、テレビ番組、教育プログラムなど社外のメディアに示された相当程度構造化された内容の理解がなされること
比較・類推(内)	社内経験を比較元	過去の社内経験と現在の経験を比較し、共通性・差異性を認識し、現在の経験を理解すること
比較・類推(外)	社外経験を比較元	過去の社外経験と現在の経験を比較し、共通性・差異性を認識し、現在の経験を理解すること
総合的判断学習		職責以上の上位目標を設定し、上位目標に関連する知識などを統合したうえで、それらと関連つけて物事を認識すること
知的熟練(単)	単一職能内複数職務の経験	単一職能内の複数職務を経験することで、職務間連関及び職務遂行に必要な知識を認識し、職能内に存在する不確実性をこなす技能を有するようになること
知的熟練(単単)	純単一職能内複数職務の経験	単一職能内の複数職務及び当該職能と強い補完関係のある職務を経験することで、当該職能内及び関連職能に関する知識及びその連関を認識し、不確実性をこなす技能を有するようになること
レクチャーによる学習		学習者は他者が教授すべきと考える事項を、構造化された形で示され、それを理解する受動的な学習

出所) 内田 (2020)

6. 本研究において理論的基盤として用いるフレームワーク

本節では、人は経験から能力を修得するという観点から、先行研究について検討してきた。まず、人が経験から能力を修得する理論として、経験学習サイクル及び知的熟練について検討した。次に、「人は如何なる経験により成長するのか」に関する多くの蓄積されてきた成果を整理した。さらに、それらの経験と能力の関係について量的実証研究が行われていることを確認した。しかしながら内田（2020）により、その経験と能力の間に、認知学習という媒介変数を組み込むことの必要性が示された。民間企業における職能群間の

異動や、地方公共団体における定期的かつ部局を跨る異動などは、経済合理性が欠如すると考えられるが、現実的には行われている。また、ある経験をすれば、ある能力が獲得されるならば、職能固有の経験に対して過度に焦点が当てられる可能性がある。しかしながら、人は同じ経験をして、同じ能力が獲得されるわけではない。これらの現象については、認知学習という媒介変数を加えることで説明され得るだろう。

そこで、人は経験から学習する、という能力修得メカニズムにおいて、認知学習を組み込んだ「経験→認知学習→学習内容」というフレームワークを本研究において理論的基盤として用いる。

V. 地方公共団体職員の専門性を確保する方法

先行研究で整理されてきた地方公共団体職員及び児相職員に求められる専門性は、どのようにして地方公共団体の中に確保されるのだろうか。これまでは、地方公共団体職員の専門性について、職場における学習を中心に、主に内部育成の観点から論じてきたが、実際には、外部労働市場から調達する、という方法もあるだろう。そこで、本項では、地方公共団体職員は、「make」（内部育成による調達）すべきなのか、「buy」（外部労働市場から調達）すべきなのかという問いに対して、取引費用理論、人材ポートフォリオ論から考察する。

1. 取引費用理論からの検討

組織が人材を内部育成すべきかそれとも外部調達すべきか、という問題は、言い換えれば、make or buy のどちらにより組織は人材を調達すべきか、ということである。組織が人材を make つまり内部育成により調達する場合には、人材を育成する費用がかかる。一方で、buy つまり外部労働市場から調達する場合は、労働市場を利用する費用がかかることになる。これらの費用を比較し、組織は人材の調達方法に関する意思決定を行うことが考えられる。それらの費用に関する理論として取引費用理論がある。取引費用という概念は、Coase (1937) によって発表され、その後、Williamson (1975) によって取引費用が生じる原因などについて整理された。Coase によれば、市場の取引を利用する、つまり、価格メカニズムを利用するには、費用が生じる。例えば、関連する諸価格を見つけ出すための費用や、市場で生じる交換取引の際にそれぞれについて交渉を行い、契約を結ぶための費用である (Coase, 1988, p. 44)。さらに、価格メカニズムを利用することに伴う不利益、これは、言い換えれば費用となるが、不利益も存在する。つまり、商品やサービスによっては長期契約を結ぶことが望まれるが、将来を予測することは困難であるため、契約の相手側がなすべきことを特定することが困難である (Coase, 1988, pp. 44-45)。Coase は、これらの費用を取引費用と呼ぶ。一方で、市場の取引を介さずに組織内部で調達すると、市場の価格メカニズムを利用しないことにより、企業家は生産要素を価値が最大となるように配置することに失敗し、生産要素を最も有効に利用できない可能性がある (Coase, 1988, p. 48)。組織内部で調達する際に係る費用は組織化費用と呼ばれるが、企業の規模を確定するためには、取引費用と組織化費用を比較することとなる (Coase, 1988, p. 56)。Williamson (1975) では、取引費用が生じる原因について説明されている。取引費用が生じるのは、人間の諸要因と環境の諸要因が結合することで、取引関連的な諸問題が提起されるからである (Williamson, 1975, p. 35)。人間の諸要因とは、限定された合理性と機会主義であり、環境の諸要因とは、不確実性・複雑性及び少数性である。ここで、限定された合理性とは、「現実世界において客観的に合理的な行動をするために、またそのような客観的・合理的行動に近い行動をとるために解かなければならない問題の大きさに比べてさ

えも、複雑な問題を定式化し解決する人間の知的能力はきわめて小さい」ことである (Simon, 1957, p. 371)。また、機会主義は、「経済主体は自己の利益を考慮することによって動かされるという伝統的な仮定を、戦略的行動の余地をも含めるように拡張したものである (Williamson, 1975, p44)」。複雑性については、Williamson(1975)は、Simon (1972, p.166) に示すチェスのゲームを例として取り上げ、ゲームの任意の場面において、一つの手とその応答に対して約 30 個の合理的な手があるとすると、約 10^3 個の可能性を考えなければならないとし、不確実性・複雑性がある場合とは、完璧なデシジョン・ツリーが描けない場合である。次に、少数性とは、「最初の時点では多数性の条件が成立しているように見えるにもかかわらず、これは錯覚であるかもしれず、あるいは契約の更新段階までつづかないかもしれない (Williamson, 1975, p46)」ことである。つまり、「不確実性か複雑性かのどちらかが必要な程度において存在するかぎり、限定された合理性の問題が発生し、(中略) 選択の問題が提起される」のである (Williamson, 1975, p39)。また、機会主義と少数性の条件とが結びつくと、「当事者のおのおのにとって、自分にもっとも有利な契約条件を追求することが利益にかなうことであり、この事情が、機会主義的な言明とちまちました交渉とを奨励することになる」のである (Williamson, 1975, p. 46)。また、Williamson は、主に、資産特殊性、不確実性、取引頻度という取引状況により取引費用が増減する、と指摘する (菊澤, 2006, p. 20)。資産特殊性とは、取引当事者が保有している資産が特殊である取引であり、特殊な資産とは、ある人と取引をするとその価値は高まるが、別の人と取引をするとその価値が低下するような資産のことである (菊澤, 2006, p. 20-21)。一般に相互依存関係にある資産は、特殊性のある資産であると考えられるが、資産特殊性が高まると、取引の際に、機会主義的行動をする可能性がある (菊澤, 2006, p. 21)⁷¹⁾。次に、不確実性のある取引においては、取引当事者がともに限定合理的であり、機会主義的にだましあいをする可能性があり、取引費用は高くなる (菊澤, 2006, p. 21)。また、頻度が高い取引では、取引当事者が限定合理的で、機会主義的に行動する可能性があるとしても、取引回数に比例して相手の情報を得ることができるならば、機会主義的行動は抑制され、取引費用が節約されるが、取引の際に、相手の情報が得られない場合は、取引頻度に比例して機会主義的行動が出現するので、取引費用が増加する可能性が生じる (菊澤, 2006, p. 22)。

以上のように、人材調達には取引費用や組織化費用が生じる。地方公共団体職員には、先ほど整理したように多様な専門性が求められるが、確保すべき専門性の要素に応じてこれらの費用は異なると考えられる。地方公共団体は効率的・効果的に専門性を確保するために、経済的合理性をもって人材調達方式を決定することが求められるだろう。

2. 人材ポートフォリオ論からの検討

次に、人材ポートフォリオ論の一つである人材ポートフォリオ・マトリクスという観点から、地方公共団体職員をどのように確保すべきかについて検討を加える。人材ポートフォリオ・マトリクスは、ヒューマンリソースアーキテクチャーの問題点を克服する形で人的資本を分類し構築されている。そのため、まずはヒューマンリソースアーキテクチャーの概念を説明する。ヒューマンリソースアーキテクチャーとは、Lepak and Snell(1999)により提唱された概念である。Lepak and Snell(1999) では、図 2-6. のように人的資本が類

⁷¹⁾ 資産特殊性のある取引の際には、別の人と取引をすると資産の価値が低下するため、例えば、取引価格を不当に低くするような機会主義的行動が出現する可能性が生じる。

型化されている。つまり、戦略価値と企業特殊性という 2 つの軸を基準に、4 つの象限に分類し、①雇用形態、②雇用関係、③人事構成について着目して整理している。戦略価値とは、事業の効果・効率性を高め、事業成功の機会を的確にとらえ、ライバルや環境変化による脅威を緩和させる戦略を練り上げることができる力の尺度である（内田，2006, p. 79）。一方、企業特殊性とは、当該企業の特殊な状況の中から生まれた各種のスキルや、企業内のチーム活動の中から生じた暗黙知など、他社には模倣や獲得することが困難なものを保有する度合いである（内田，2006, p. 79）。

国内に目を向けてみると、日本経営者団体連盟（現日本経済団体連合会）の『新時代の「日本的経営」』において、人的資源に関連して初めてポートフォリオの概念が導入され、日本の雇用システム改革の方針として「雇用ポートフォリオ」という概念が示されたのである。縦軸には、従業員側の考え方を、横軸には企業側の考え方をを用いており、雇用柔軟型グループ、高度専門能力活用型グループ、長期蓄積能力活用型グループの 3 つに類型化されている。

次に、日本において人的資源の性質によりポートフォリオの考え方を明らかにした先行研究として内田（2006）があり、ヒューマンリソースアーキテクチャーには、二つの強みがあることが示されている。一つは、雇用ポートフォリオの考えより企業の競争優位性に対して踏み込んだ見方を提示している点である。つまり、図 2-6. に示すように、右上の象限に入る正社員の要件が戦略価値と企業特殊性を備えていることが明確にされている。二つ目は、直接の雇用関係にない人材の活用にまで言及されている点である。しかし、ヒューマンリソースアーキテクチャーでは、人的資源の分類について、ある時点に限った静的な観点のみから考察されているという問題点がある（内田，2006, pp. 84-85）。つまり、最初から企業特殊性を備えている人材はいないという観点が抜け落ちており、右上の象限に属する人材は他の象限の人材から長期育成することで調達されるという動的な観点からの考察が必要である、という。内田（2006）では、ヒューマンリソースアーキテクチャーの問題点を克服する形で、図 2-7. に示す人材ポートフォリオ・マトリクスが提唱されている。人材ポートフォリオ・マトリクスでは、2 つの軸が設定されている。一つは、企業特殊性であり、もう一つは、知識レベルである。企業特殊性には、技術的なものと組織的なものが含まれる。さらに、企業特殊性が低い場合には、サブの基準として、取引費用を考慮する必要がある、という。関係特殊投資や技術的なつながりなどから、外部化すると現在もしくは将来において取引費用が高くなり、決断が非合理的となる場合がある（内田，2006, pp. 90-92）。知識レベルとは、当該知識が構成されている経験や、より下位の知識群の数や量である（内田，2006, p. 92）。さらに、知識レベルが低く企業特殊性が高い場合には、その業務がシステム化できるかどうかのポイントとなり、企業特殊性が高くてもシステム化できるのであれば、その業務は、企業特殊性を持つ人材により行われる必要がなくなるのである（内田，2006, p. 92-93）。

地方公共団体職員の専門性を人材ポートフォリオ・マトリクスに落とし込むことができれば、それら専門性をどのように確保すべきかについて示唆を得ることができるだろう。

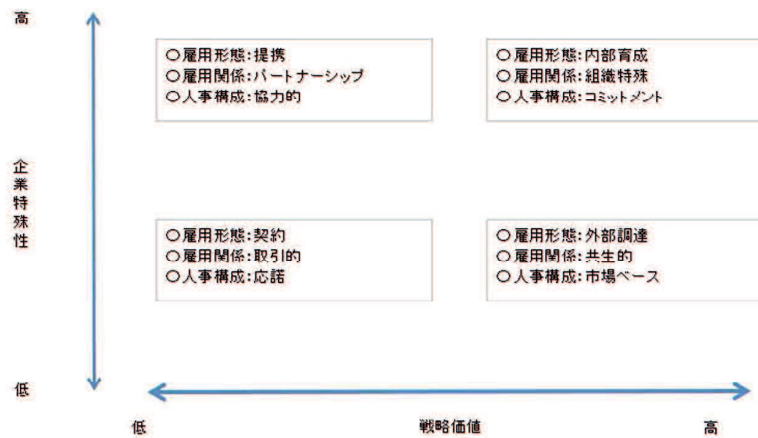


図 2-6. ヒューマンリソースアーキテクチャー (Lepak & Snell, 1999)

出所) Lepak & Snell, 1999 より筆者加工

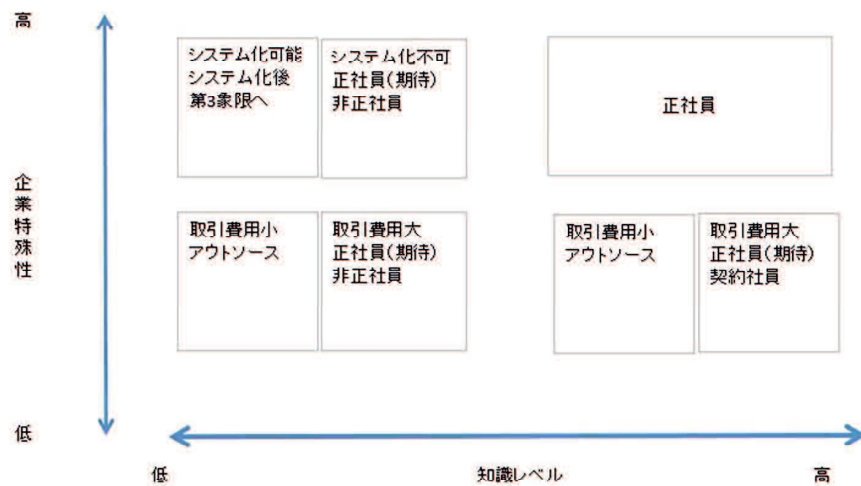


図 2-7. 人材ポートフォリオ (内田, 2006)

出所) 内田 (2006) より筆者加工

IV. まとめ

1. 地方公共団体職員及び児相職員に求められる専門性

地方公共団体職員に求められる専門性について、国の見解を整理した後に、専門性についての分類を行った先行研究をレビューした。次に、如何なる制度から専門性を修得しているのかについて先行研究から見識を得た。

国は、地方公共団体の人材育成に関連した通知を発出するとともに、人事評価制度をはじめとした人材育成に関する制度設計について研究会を開催し、地方公共団体が進むべき方向性を示してきた。まず、人材育成方針の策定を促すとともに、法律を改正し研修に関する基本的な方針の作成が法律上の責務とされたのである。また、人事評価制度の活用

ついて多くの研究会を開催し検討しており、まず人材育成に関する諸制度の連携が必要であるとされた。以上のように、国は、地方公共団体に対して、専門性修得に有効であると考えられる制度の構築を求めている。

地方公共団体の専門性に関する先行研究からは、有識者や関係機関へのアンケート・インタビュー調査などを通して専門性について分類したもの、文献調査から専門性を分類したもの、などがあるが、調査の対象は、基礎的地方公共団体を中心であった。そこでは、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力、倫理という4つの要素により専門性が構成されると整理された。特に地方分権改革以後、近年の地方公共団体職員は、特に、政策官庁としての政策に関する専門性を確保することが重要であるとされた。

次に、児相職員に必要な専門性について明らかとなったことは次の通りである。児相の基本的機能である児童福祉に関する相談業務に携わる職員には、必要条件として、専門的態度、専門的知識、専門的技術の3つの能力が求められていることである。また、先行研究からは、児相内の限定された職種について必要な専門性が整理されてきた。例えば、一時保護所職員であれば、一時保護された児童への対人援助技術の必要性であり、保健師であれば、乳幼児の保護者や精神疾患を持つ保護者への育児指導・保健指導の能力などである。しかしながら、先行研究では、児相の児童福祉に係る専門性（専門的知識・技術）がクローズアップされており、児相が地方公共団体の組織の1つであるという広い視点からの専門性についての議論の余地が残されている。

2. 地方公共団体職員及び児相職員の専門性を涵養する人事制度

地方公共団体職員の専門性を涵養する人事制度として、人事異動、人事評価、研修がある。人事異動について、タテの異動では、地方公共団体において、差異はあるものの、おおよそ「おそい昇進」政策が採用されており、「おそい昇進」政策により、専門性修得の契機が長期間与えられていた。ヨコの異動は、人材育成を目的に行われており、特に他部局に跨るような幅の広い異動においては、政策形成推進力に係るような専門性の修得が志向されていた。人事評価は、職務について他者からのフィードバックがプロセスに含まれることで専門性開発の契機となっている。さらに、研修では、多様な研修コースが用意されており、児相職員については、特にSVに対する研修が法律により義務付けられたりするなど、外形的な整備は着実に進められてきた。

本研究では、それらの諸制度における経験から、如何にして個人が専門性を修得していくのか、というプロセスを検討する。

3. キャリア上の経験、認知学習及び学習内容

個人が経験から学習するメカニズムは、循環的な構造となっている (Kolb, 2014)。個人は何らかの経験をし、経験に対して内省的考察を行い、考察に対して一般的抽象化を行うことで、新たな知識や技術、思考方法などを修得する。そして修得した学習内容を新たな場面で適用し、新たな経験をする事となる。先行研究においては、経営幹部などを調査対象とし、学習内容を修得する契機となる経験について、一皮むけた経験として整理されてきた (McCall et al., 1988 ; 金井・古野, 2001 ; 金井, 2002 ; 内田, 2009 など)。さらに、経験と学習内容の関連を明らかにする研究がなされている (松尾, 2013)。ここでは、キャリア上の経験と学習内容について3つの系統が存在することが定量的に示された。ここまでの研究では、経験と学習内容がそのまま結びつく、として理論的考察がなされてきたが、経験することが即学習内容の修得に結合するのではなく、経験と学習内容の間には、個人が主体的に学習するというプロセスの介入の必要性を提唱する研究が報告された (内田, 2

020)。内田（2020）では、ホワイトカラーの認知学習に着目し類型化が行われてきた。そこで、本研究においても、個人が経験から学習内容を修得するプロセスについて、「経験→認知学習→学習内容」という理論的基盤を用いて、地方公共団体職員を対象に検討する。

4. 地方公共団体職員の専門性を確保する方法

地方公共団体職員に求められる専門性の確保について、2つの理論から考察を行った。一つは、取引費用理論であり、もう一つは、人材ポートフォリオ論である。取引費用理論では、人材調達には、make or buyの2つ方法があるとして、内部育成により調達する場合にかかる組織化の費用と外部労働市場から調達する場合にかかる市場利用の費用を比較し、組織は調達方法を決定する（Coase, 1988, p. 56）。人材ポートフォリオ論では、人的資源の性質に着目する。つまり、組織の競争優位性に対して、組織特殊性と知識レベルという観点から考察を行い、人材の調達方法を決定する。本研究においては、地方公共団体における専門性について人材ポートフォリオ論により組織特殊性と知識レベルという観点から検討する。

5. リサーチ・クエスチョンの設定

これまでの調査及び先行研究の検討から、地方公共団体職員に必要な専門性を明らかにすること及び如何にして専門性を修得しているのか、そのメカニズムを明らかにすることを目的として、以下のリサーチ・クエスチョンを設定する。

RQ1：地方公共団体職員はどのようなキャリアパスを有しているのだろうか。

地方公共団体は、人事異動、人事評価及び研修などの多様な制度の活用を通じて職員の人材育成・能力開発を行うことを志向していることが先行研究から明らかとなった。また、地方公共団体は日本の雇用システムを有しており、法律上終身雇用制度が整備されていることからキャリア上の経験から専門性を修得していることが推測される。そこで、地方公共団体職員のキャリアパスはどのようになっているのだろうか、これが第一の関心となるだろう。そのため、まず本研究で事例として取り上げる兎相のトップとして兎相長のキャリアパスを明らかにする。

RQ2：地方公共団体職員に求められる専門性はどのような要素を持つのだろうか。また、それらの専門性は、内部育成により調達すべきなのだろうか、それとも外部労働市場から調達すべきなのだろうか。

地方公共団体における専門性修得のメカニズムを明らかにするにあたって、地方公共団体職員の専門性とはなんであるのか、を解明する必要がある。この議題について、先行研究では、基礎的¹地方公共団体を題材に様々な専門性が語られ、一定の成果が蓄積されてきた。先行研究は、インタビュー調査から内容分析を行ったもの、研究会から結論を導いたもの、既存研究の整理など多様な手法により整理されてきた。しかしながら、広域的²地方公共団体における調査・研究はあまり進められていない。そこで、地方公共団体のうち、特に、広域的²地方公共団体である都道府県を対象に、基礎的¹地方公共団体において整理されてきた専門性が、広域的²地方公共団体にも適用されるのだろうか、ということを検討する必要がある。さらに、それらの専門性について、組織化の費用と市場利用の費用という観点から検討する。なぜならば、仮に外部労働市場の利用により調達できるのであれば、

地方公共団体職員が専門性を修得するメカニズムの解明を行うことはあまり有意義ではなくなり、如何にして効率よく効果的に外部労働市場を利用して調達できるのか、を解明することが重要となる。そうではなく、内部育成により調達することに一定の正当性が示されるならば、職員個人が如何にして専門性を修得するのか、というメカニズムの解明は、組織においても、個人においても重要事項となるからである。

RQ3：地方公共団体職員は、キャリア上の経験において、どのような認知学習を行っているのだろうか。

Kolb (2014) により、経験学習サイクルが提唱されて以降、経験と能力の関係について多くの調査や研究がなされ、経験や能力についていくつかの類型化がなされた。また、近年では、民間企業において、それらの関係について検討する際に、認知学習という媒介変数の導入の必要性が示唆されている。そこで、地方公共団体における専門性修得メカニズムを解明する際に、認知学習の導入を検討する必要はあるだろうか、という疑問が生じる。そのため、地方公共団体職員の認知学習を確認する。

RQ4：地方公共団体職員はどのようなキャリア上の経験から如何なる認知学習を行い、専門性を修得するのだろうか。

先行研究では、地方公共団体職員の専門性修得については、諸制度の活用により専門性修得・人材育成がなされることが整理され、また、制度の整備に関しても国主催の研究会をはじめ多くの議論がされてきたところである。しかしながら、制度の整備が進んでも、地方公共団体職員が能動的に専門性を修得しようとしなければ、制度は効果的に展開され得ない。そこで、次の疑問が生じることとなる。地方公共団体職員はどのような経験から、如何なる認知学習を行い、専門性を修得しているのだろうか。地方公共団体職員は経験に対しどのようなアプローチを行うことで、経験を専門性修得へと結びつけているのだろうか。これらの疑問を解明することが、制度の有効な活用には欠かせないものであろう。

以上のことを検討するために、次章では実証研究を行った。

第3章 実証分析

I. 本章の目的と進め方

1. 目的

第2章で先行研究を検討し、4つのリサーチ・クエスチョンを設定した。本章では、これらを解明するために実施した実証研究について記載する。リサーチ・クエスチョンは以下の通りである。

RQ1：地方公共団体職員はどのようなキャリアパスを有しているのだろうか。

RQ2：地方公共団体職員に求められる専門性はどのような要素を持つのだろうか。また、それらの専門性は、内部育成により調達すべきなのだろうか、それとも外部労働市場から調達すべきなのだろうか。

RQ3：地方公共団体職員は、キャリア上の経験において、どのような認知学習を行っているのだろうか。

RQ4：地方公共団体職員は、どのようなキャリア上の経験から如何なる認知学習を行い、専門性を修得しているのだろうか。

2. 進め方

本章では、上記のことを解明するために、4つの実証分析を行った。実証分析には、事例として児相を取り上げた。

実証研究①では、RQ1の解明のため、地方公共団体職員のキャリアパスの分析を行った。ここでは、一都道府県の児相において2006年度から2018年度に児相長に就任した21人のキャリアパスに関するデータを分析した。分析手法は、キャリアパスの類型化について可視化を試みるため、階層的クラスタ分析を用いた。クラスタ分析は、類似性に関する指標が与えられている場合、その対象群について、類似性の高いもの同士を纏める手法（武藤, 1995, pp. 542-545）であるが、データ駆動型の分析手法であるクラスタ分析により得られるクラスタ数によって、児相長のキャリアパスの類似性を実証することでキャリアパスの実態を明らかにする。

実証研究②では、RQ2について、地方公共団体職員が保持すべき専門性を構成する要素の抽出を行った。また、RQ2に関して、抽出された専門性について、専門性の構成要素ごとに内部育成により調達すべきか、外部労働市場から調達すべきかに関して評価を行った。調査対象は、一都道府県の児相であり、2021年度において、児相長及びSVに就任していた16人である。半構造化インタビュー調査を行い、インタビューを書き起こすことでテキストデータを作成し、内容分析及び計量テキスト分析を行った。内容分析を行う理由は、インタビューデータから専門性に関する箇所を抽出し、先行研究で整理されてきた専門性が、児相においても確認されるのか、または、新しく専門性を構成する要素があるのかについて、知見を得るためである。次に、計量テキスト分析を行う理由は、データ駆動による予断を交えない分析を行い、データ全体を俯瞰するとともに、得られた分析結果について、データに立ち戻って、語の使用されている状況や文脈について確認することができるためである。事前に行って得られた内容分析の知見とデータ駆動により作成される共起ネットワークの考察から専門性を構成する要素について実証する。また、技術的・組織的特殊性及び知識レベルという軸により分類した専門性を外部変数として付与して計量テキスト分析を行うことで、専門性の構成要素について、如何にして確保すべきかについて評価することができる。

実証研究③では、RQ3 について、地方公共団体職員の行う認知学習を分析した。実証研究②と同様のデータを用いた。分析手法は、内容分析、クロス集計分析、判別分析である。インタビューデータから認知学習に関する部分について認知学習タイプのいずれに該当するのかという内容分析を行うことで、認知学習の具体ケースを抽出し、分類する。また、専門性と認知学習タイプによるクロス集計表の作成及び判別分析により、それらの関係性について検討する。

実証研究④では、RQ4 の解明のため、地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習と専門性の関係について分析を行った。2022 年度に、全国の児相長及び SV を対象に質問紙調査を行った。因子分析によりキャリア上の経験、認知学習及び専門性のそれぞれについて因子を抽出し、抽出された因子を用いて共分散構造分析を行った。因子分析を行う理由は、質問紙調査の結果、観測変数として取得されるキャリア上の経験、認知学習及び専門性のそれぞれについて、背後に共通した因子が存在するかを探し出すためである。また、キャリア上の経験と認知学習、認知学習と専門性について、理論的検討が詳細になされていないため、疑似相関である可能性を否定することはできないが、現実的にデータとして取得されるキャリア上の経験、認知学習及び専門性について暫定的な仮説を設定し実証的に調べるために、共分散構造分析を行う。

II. 実証研究①：地方公共団体職員のキャリアパス⁷²⁾

1. 目的

ここでは、RQ1 を明らかにする。第 2 章で小池 (2005) の知的熟練論及び内田 (2020) の認知学習論についてレビューしたとおり、知的熟練論では、問題と変化への対応及び不確実性をこなす学習内容の修得には、幅広い 1 職能型または主+副職能型のキャリアの幅が経済合理的である、と考えられる。一方、学習内容の修得に、認知学習という概念を導入した場合、知的熟練論よりも、さらに幅の広いキャリアが、部署改革を行うことのできる人材の育成などに繋がる可能性が示唆されてきた。そこで、実証研究①では、児相長のキャリアパスに着目し、キャリアパスを類型化することで、その実態を明らかにすることを目的とする。さらに、類型化されたキャリアパスから児相長の専門性修得の機会に関する考察を行う。

2. 調査方法

(1) 分析に使用するデータ

まず、キャリアパスの分析に使用するデータについて説明する。使用するデータは、A 都道府県の児相長の職歴に関するデータである。具体的には、2006 年度から 2018 年度に各児相において児相長に就任した者 21 人の、入庁から現在の職に至るまでもしくは都道府県を退職又は辞職するまでの職歴に関するデータである。このデータには、A 都道府県に採用された際の職種の区分と役職が記載されており、表 3-1. に示すデータを 21 人について作成し、児相長が、児相長に就任するまでにどのような職務を経験しているのか、また、児相の関連業務である児童福祉などに係る部署を何箇所経験しているのかを把握する。ここで、児相長に着目する理由は、以下の 2 点である。1 点目は、児相長には大きな権限が

⁷²⁾ 本節は、小村有紀 (2022) 「児童相談所長のキャリアパスに対する考察——都道府県の児童相談所を事例として——」『社会保障研究』7 (2) , pp. 159-175 を加除修正したものである。

付与されており、児相に対する影響力が強いと判断されるためである。児相運営指針によると、児相長としての主な職務内容は、①児相長として法に定められている権限の行使、②法第 32 条等により都道府県知事等から委任された権限の行使、③各部門の業務の統括、④児相を代表しての対外活動となっており、児相において、大きな権限を持っている。そこで、児相長に地方公共団体としての専門性の高い人材を配置することは、児相という地方公共団体の機能性の向上につながると考えられる。2 点目は、児相長とそのキャリアパスを分析することで、地方公共団体が児相長に求める専門性について考察できるからである。例えば、キャリアの中で、多様な職務を経験していれば、児相長が保持すべき専門性には政策形成推進力に重点を置いているのかもしれないし、児相や児童福祉施設、保健所などの児童や母子父子に関連する分野での職務経験が豊富であれば、個別分野の専門的知識・技術に重点を置いているのかもしれない⁷³⁾⁷⁴⁾。児相長がどのような職務を経験し、如何なる専門性を修得する機会を得ているのかを分析することで、児相という地方公共団体の機能性の確保に対して示唆を得ることができる。以上の理由により、実証研究①では、児相長のキャリアに着目する。

表 3-1. キャリアデータ (例)

現職のケース例			経職のケース例			定年退職のケース例		
採用区分	役職	所属	採用区分	役職	所属	採用区分	役職	所属
事務更員	主事	0字園 児童家庭課 A保健所 高齢者福祉課	教育委員会 初級事務更員	主事	教育委員会事務局1教育事務所 教育委員会事務局総務課	事務更員	主事	A総合事務所 B福祉事務所保健課
	主任主事			主事	秘書課 教育委員会事務局財務課			企業局総務課 社会課 D福祉事務所
	係長	J健康福祉センター		係長			社会福祉主事 社会福祉主任	D福祉事務所
	係長			主幹	県民生済課 長寿社会課 国際課			F保健所 D福祉事務所
	主幹	I健康福祉センター 職員課		課長補佐			係長	
	主幹	G児相		課長補佐	青少年家庭課		主幹	障害者福祉課 医療対策課
	課長	M学童総務課		主査	健康福祉部		主幹	
	調整監	I児相		副参事	日本赤十字社派遣		課長	
	所長	G児相		課長	国際課		課長	E福祉事務所 地域福祉課
				所長	青少年家庭課 N児相		企業幹	
				総務			調整監	I保健所総務保健
							所長	I児相
							所長	G児相
							退職	

注) 個人が特定されるのを防ぐため、一部の役職及び所属について空白とする。

出所) 筆者作成

(2) 分析手法

はじめに、児相長のキャリアパスの分析を行う。調査方法としては、児相長に就任した者の入庁から退職及び辞職または現役の場合現在の職に至るまでのキャリアデータ(表 3-1.)を作成し、異動の幅や、異動先での現場経験など、個人の職歴の違いに着目し考察を行い、クラスター分析を行う際の外部変数の手がかり発見の足掛かりとした。その上で、キャリアパスの分析により観察されるキャリアパスの多様性について、それらの形成に影響を与えていると考えらえる要因を変数として投入しクラスター分析を行い、デンドログ

73) ここでの多様な職務経験とは、例えば、土木や農林、議会事務局や教育庁への出向など部局をまたがる職務経験のことを指す。

74) 地域保健法第 6 条には、保健所が担う業務として「母性及び乳児並びに老人の保健に関する事項」と「精神保健に関する事項」との記載がなされており、これらの業務に従事する中で母子父子に関連した職務経験をすると考えられる。

ラムを作図することで実証する⁷⁵⁾。クラスター分析は、探索的な分析の一つであり、分析を行うことでいくつかの変数を基準にして対象者を分類することで、構造を見やすくする(石黒, 2014, pp. 165-178)。クラスター分析は、データ駆動型の分析により得られるクラスター数によって、児相長のキャリアパスの類似性を実証することでキャリアパスの実態を解明するために行う。また、データ数が21と比較的少数であり、まとめ上げていく過程が視覚的に捉えられるデンドログラムの作図を試みるため、階層的クラスター分析を行う。クラスター数決定の指標として、Calinski & Harabasz' s pseudo-F index や Duda & Hart' s $Je(2)/Je(1)$ index などがある。それらの指標の値、つまり、非類似度の変化量が最も大きいところで分類することがクラスター数決定の目安である(石黒, 2014, pp. 165-178)。本分析では、Calinski & Harabasz' s pseudo-F index を用いた。

(3) A 都道府県の組織構造・職務階層・人事異動の考え方

次に、実証研究①では A 都道府県の児相におけるキャリアパスに関する分析を行うため、A 都道府県の組織及び職務階層、人事異動の方針についての情報を整理する。A 都道府県の組織は、大きく知事部局、公営企業、県議会、各行政委員会に分類される。一般的に採用については、知事部局の任命権者として知事が採用を行い、行政職として採用された場合は、知事部局において勤務することが多い。また知事部局以外の組織に異動となる場合、例えば、教育委員会の事務局である教育庁などに異動となる場合は出向という形式となることが多い。知事部局では、知事を組織の長とし、その補佐役として副知事が就任する。A 都道府県では、総務部、地域振興部、環境生活部、健康福祉部、農林水産部、商工労働部、土木部などから構成されている。実証研究①で扱う児童福祉に係る職務は、その多くが健康福祉部内の課や事務所において執行されており、児相は、知事部局の主要部である健康福祉部内の一組織である。A 都道府県のような組織構造は、総務省が示す都道府県の一般的な組織図と一致する⁷⁶⁾。

次に、A 都道府県の一般行政職の職務階層について概説する。A 都道府県の級及び職制上の段階ごとの職員数については、表 3-2. の通りとなる。後に行う実証研究④では、児相長は、6 級から 8 級に属しているという調査結果が得られるが、これは、全職員のうち上位 10% 程度であり、地方公共団体職員としての専門性を身に付けていることが推測される。

A 都道府県では、人事異動の考え方について、人材育成基本方針に若干の記述がなされている。人材育成基本方針では、職制上の段階ごとに求められる役割が示されている。例えば、「主任級以下の担当職員」という区分においては、「与えられた業務を正確かつ効率

⁷⁵⁾ 統計ソフトは、stata15.1 を利用した。クラスター分析には大きく 2 つの手法がある(石黒, 2014, pp. 165-178)。1 つは、階層的クラスター分析であり、もう一つは非階層的クラスター分析である。階層的クラスター分析では、データの類似度を基準にしてまとめあげていく手法であり、その過程をデンドログラムという樹形図として作図することが可能である。一方、非階層的クラスター分析では分析者がクラスター数を指定し、そのクラスター数にまとめ上げる。

⁷⁶⁾ 都道府県の一般的な組織は、次の部局及び委員(会)から構成される。知事部局、都道府県議会(事務局)、教育委員会(事務局)、人事委員会(事務局)、公安委員会(警察本部)、選挙管理委員会(事務局)、監査委員(事務局)、労働委員会(事務局)、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会である(総務省 HP, 参考 URL: https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/gaiyou.html, アクセス日 2022 年 12 月 5)。

的に行っていく役割」があるとされている。ここでは、「行政全般にわたる様々な経験を積むとともに県土への理解を深め、県行政を担う職員として基本的な知識・経験を身に着けるため、ジョブローテーションの考え方による配置」を行うとしている。また、特定の分野に精通した職員を育成するために、一定の経験を積んだ職員については、必要に応じて、同一所属や同一業務に従事することで職員の育成をはかる、としている。

表 3-2. 級及び職制上の段階ごとの職員数

級	基準となる職務	割合 (%)	職制上の段階
1	主事又は技師	10	主事・主任主事級
2	主任主事又は主任技師	10	
3	主任	20	主任級
4	企画員	20	企画員級
5	本庁のグループリーダーなど	20	グループリーダー級
6	本庁課長など	10	課長級
7	困難な業務を所掌する本庁の課長	1	次長級
8	本庁の次長 地方機関の長など	1	課長級 次長級
9	本庁の部長など	1	部長級

注) A 都道府県が特定されるのを防ぐため、割合について 10%未満の数値に適宜切り上げ切り捨ての処理を行っている。

出所) A 都道府県「級及び職制上の段階ごとの職員数」より筆者加工

3. 分析

(1) キャリアパス分析の結果

児相での勤務個所数や児童福祉に関連する業務における勤務個所数などに着目して児相長のキャリアパスを分析する。そこで、児相長に就任した者の入庁から退職及び辞職または現役の場合現在の職に至るまでのキャリアパスを作成した。次に作成したキャリアパスに基づき、以下の 3 点に着目して分析を行った。作成したグラフは、それぞれ図 3-1. から図 3-5. の通りである。

1. 児相又は児童福祉関係課において現場担当者としての経験があるか (図 3-1. 及び図 3-2.)
2. 福祉担当職としての経験があるか (図 3-3.)
3. 勤務先として児相を何箇所経験しているか、また、児童福祉に関係する課を何箇所経験しているか (図 3-4. 及び図 3-5.)

まず、1 点目の児相又は児童福祉関係課における現場担当者としての経験の有無についてである。才村・赤井他 (2011) で指摘されていたように、児相に勤務する者に求められる専門性の修得には、多様なケースを経験することで、それらを個別化し関係性を構築することが必要である。このように、担当領域における現場経験から専門性を修得することで業務を遂行することができるようになることは、地方公共団体の他部署でも同様である

う。また、現場経験を経て修得され得る専門性は、第 2 章で整理した地方公共団体職員の専門性を構成する要素である倫理、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力を含むと考えられる。なぜならば、現場において円滑に業務を遂行するためには、専門的知識・技術が不可欠である。また、現場では住民や業者などと直接接することが多く、そのため地方公共団体職員としての倫理を保持することも必要である。現場業務の後には、現場において収集された情報を処理し班内もしくは課内などでそれらを共有し、次の業務に活用するために事務処理が生じることとなり、それに対応するためには基礎能力が求められるからである。さらに、政策形成を行うには、まず地域の課題を発見することが求められるが、それらが発見するためには、現場に出ていき、住民や企業と接することが必要であろう。また、児相又は児童福祉関係課に着目する理由は、児相長のキャリアの幅に対する考察のヒントになると考えるためである。以上の理由から、本研究では、児相又は児童福祉関係課における現場担当者としての経験に着目する。

2 点目は福祉担当者職としての経験の有無に着目する。実証研究①において、福祉担当職とは、児童福祉司、社会福祉主事、児童自立支援施設職員、児童心理司のことを示す。福祉担当職の経験を有する者は、児相又は児童福祉関係課にて現場担当者として、相談業務や支援業務などの対応に関わっていたと推測される。そのため、福祉担当職の職務では、児童福祉に関係する分野での知識を深め、実務を通して多様なケースに対応することとなる。これは、個別分野の専門的知識・技術の修得に寄与するだろう。つまり、児相長がスペシャリストかゼネラリストかを判別する一つの要素となると考えられるため、本実証分析の着目点とする。

3 点目については、児相長がスペシャリスト型のキャリアパスを有するのか、それともゼネラリスト型のキャリアパスを有するのか、に対する考察を行うために着目した。先行研究においては、地方公共団体職員の人事異動について、スペシャリストとするかゼネラリストとするかについての議論に決着がつかない。児相長のキャリアパスのうち、どの程度当該職務又は当該職務に関連する職務に勤務しているかを分析することでキャリアパスの類型について検討する。

児相及び児童福祉関係課での現場担当者としての勤務経験について、図 3-1. 及び図 3-2. から検討を加える。児相及び児童福祉関係課において勤務する場合では、現場担当者として従事する、または管理職として従事する場合の 2 通りある。現場担当者として従事する場合、相談業務や判定業務などを行う。児童福祉関係課では、生活困窮者からの相談の受付や、保育園関係の相談の受付などの多様な業務を行っている。現場経験に着目して考察すると、まず、児相現場については、最大で 4 箇所、最小で 0 箇所、平均で 0.9 箇所となっている。分布についてみると、児相での現場勤務を行っていない者の度数が一番大きく、11 人である。これは全体の 52.4%である。1 箇所勤務は 5 人、2 箇所勤務は 2 人であり、勤務箇所が 2 箇所以下の割合は、全体の 85.7%である。次に児童福祉関係課の現場勤務箇所数について検討する。児童福祉関係課では、最大で 4 箇所、最小で 0 箇所においては、児相と同じであるが、平均では 1.6 箇所となっており、児相と比較すると若干多くなっており、一度も経験したことのない者が 3 人いる。また、勤務箇所 1 箇所が度数としてのピークである。次に度数が大きいのは、2 箇所であり、2 箇所以下で、全体の 85.7%を占める。厚生労働省の報告では、「現場においては、児童福祉司に必要な専門性を確保するためには、5 年から 10 年程度の経験が必要であり、さらに、指導的立場に立てる職員を育成するためには、より多くの経験が必要である（厚生労働省, 2006）」とされている。

実証研究①のキャリアパスの分析から得られた結果をまとめると、児相及び児童福祉関係課での現場経験のない者又は現場経験の少ない者が児相長となり、児相におけるすべての業務の統括を行っている現状が浮かび上がった。

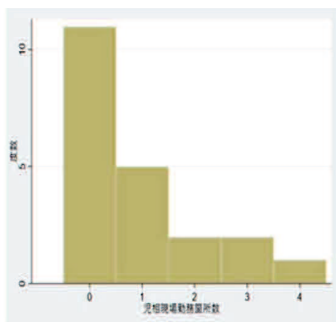


図 3-1. 児相現場勤務箇所数
出所) 筆者作成

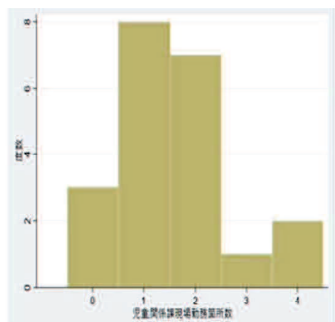


図 3-2. 児童福祉関係課現場勤務箇所数
出所) 筆者作成

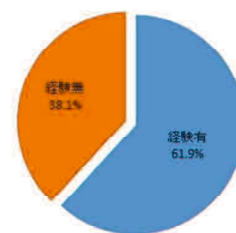


図 3-3. 福祉担当職経験の有無
出所) 筆者作成

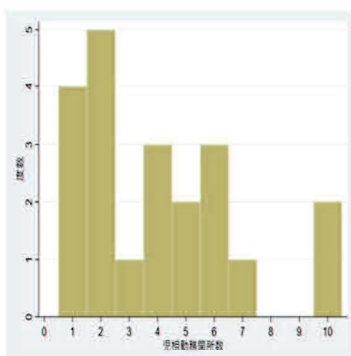


図 3-4. 児相勤務箇所数
出所) 筆者作成

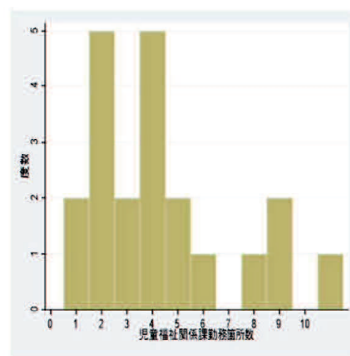


図 3-5. 児童福祉関係課勤務箇所数
出所) 筆者作成

次に、福祉担当職の経験の有無に着目する。経験有りの児相長が 61.9%、経験無しの児相長が 38.1%となり、経験を有している児相長がより多く観察された。本実証分析では、福祉担当職の経験の有る児相長が 61.9%であるが、これは採用形態としては一般行政職採用が、所有する資格としては社会福祉主事が最も多いという森田・笹井他 (2019)⁷⁷⁾の調査結果と符号する。また、福祉担当職としての経験は、専門的知識・技術の修得に影響を与えると考えられる。一方、福祉担当職経験無しの児相長について、38.09%存在することが確認されたことから、専門的知識・技術以外の専門性が児相長に求められていることが示唆される。

次に、児相勤務箇所数について考察する。図 3-4. に示すとおり、児相勤務箇所数について

⁷⁷⁾ 第 2 章 pp. 30-31

ては、最大で 10 箇所、最小で 1 箇所、平均で 4.00 箇所となっている。最小の 1 箇所については、児相長として、初めて児相に着任したことを意味する。度数として一番大きい箇所数は 2 箇所であるが、これには、児相長になる前に児相に一度勤務したことがある児相長及び児相長として 2 箇所の児相に勤務している児相長が含まれている。また、A 都道府県では、異動の周期について 3 年を基本としていることを考慮すると、平均である 4 箇所では、12 年程度児相において勤務していることとなる⁷⁸⁾。一番度数の大きい 2 箇所の勤務としても 6 年程度児相において勤務していることとなる。本分析では、10 年以上 20 年未満が約 38.0%、5 年以上 10 年未満が約 28.6%となり、森田・笹井他 (2019)⁷⁹⁾の調査結果と比較すると、全国の児相と同様の経験年数とおおよそ一致することが分かる。

児童福祉関係課勤務箇所数については、図 3-5. に示すとおり、最大で 11 箇所、最小で 1 箇所、平均で 4.3 箇所となっている。また、児童福祉関係課勤務箇所数について、一番度数が大きいのは 2 箇所勤務及び 4 箇所勤務であり、ともに 5 人であり、0 箇所勤務の者が観察されなかった。以上の分析結果から、児相勤務箇所数及び児童福祉関係課勤務箇所数の平均は 4 箇所程度となっているが、児相及び児童福祉関係課の勤務により、児相長となる多くの者が、児童福祉に関する専門的知識や技術の修得に資する環境で人材育成がなされてきたと考えられる。さらに、児童福祉関係課勤務箇所数が 0 箇所の者が観察されなかったことから、児相長となるには、少なくとも一箇所は、児童福祉関係課にての勤務が必要と考えられているのかもしれない。

(2) クラスタ分析の結果

次に、21 人の職歴について、児相勤務箇所数、児童福祉関係課勤務箇所数、児相現場勤務箇所数、児童福祉関係課現場勤務箇所数及び福祉担当職経験の有無に着目してクラスタ分析を行う。ここでは、クラスタ分析を行った後、デンドログラムを作図し、児相長の類型化を行い、その類型化に対して考察する。クラスタ分析の結果得られたデンドログラムは図 3-6. のとおりであり、それぞれのクラスタについて、どのような特徴があるのか検討する。具体的には、A (1, 17)、B (6, 16, 18, 21)、C (12, 13)、D (11, 15, 19)、E (2, 20)、F (8)、G (3, 4, 7, 10)、H (5, 9, 14) という 8 個のクラスタを作成する。以下、それぞれのクラスタについて整理すると、表 3-3. となる。

専門性の修得の場は、主として児相であったのか、児童福祉関係課であったのか、それとも児童福祉とは関係のない課であったのかについて着目する。A、B、D、F は児相勤務箇所数が 4 箇所を超えている。また、A、B、E 及び F は、児童福祉関係課勤務箇所数が 4 箇所を超えている。さらに、A、B、D、E 及び F においては、児相勤務箇所数と児童福祉関係課勤務箇所数の合計が 8 箇所を超えており、これは、約 24 年以上の期間を児童福祉関係の機関に従事していたことがわかる。また、D は児相勤務、E は児童福祉関係課勤務が多く、専門性修得の場に違いが見られる。しかし、A、B、D、E 及び F については、ともに児相もしくは児童福祉関係課において、個別分野の専門的知識・技術が培われたことが推測される。

一方、C 及び H は児相勤務箇所数及び児童福祉関係課勤務箇所数は少なく、現場経験も

⁷⁸⁾ 勤務年数に関するデータが得られなかったため、A 都道府県における一般的な異動サイクルを利用する。A 都道府県では、職員の同一職場における勤務年数は、3 年が基本とされている (A 都道府県 HP, 参考 URL [https://www. pref. A. lg. jp/admin/syokuin/saiyou/saiyou_info/question. html?site=sp](https://www.pref. A. lg. jp/admin/syokuin/saiyou/saiyou_info/question. html?site=sp), アクセス日 2022 年 12 月 25 日)。

⁷⁹⁾ 第 2 章 pp. 30-31

少ない。これらのグループは、児童福祉関係とは関係のない場において専門性修得の機会が与えられていたこととなる。つまり、これらのグループは、ゼネラリスト型のキャリアパスを有している。一方、A、B、D、E、F 及び G については、スペシャリスト型であるのかゼネラリスト型であるのかについて断言することは難しい。児童福祉司及びSVを対象に、資格取得のための専門性のみで業務を行えるか、という質問を行ったところ、難しいと回答した割合は、SVの方が大きかった（三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2020⁸⁰⁾）。これは、児童福祉司とSVの業務内容の違いに起因するのかもしれない。つまり、SVでは、児相での業務遂行に必要な教育を行うことが求められているため、個別分野の専門的知識・技術のみでは、執務が難しいと感じている可能性がある。SVと児相長の業務内容はもちろん同じではないが、児相職員を教育する業務、児相を統括する業務というのは、現場レベルの視点のみではなく、組織としての視点が必要な点は類似している。そこでは、主として個別分野の専門的知識・技術を強みとして有するスペシャリスト型のキャリアパスを有する児相長ではなく、個別分野の専門的知識・技術を持ちつつゼネラリスト型のキャリアパスを有する児相長が求められている可能性が示唆される。

さらに、地方公共団体における人事異動の目的は、人材開発であり（稲継, 2008, p. 33）、特に、本庁における上級を中心とした他部門配置は、総合的判断力を養うために実施されている（新井・澤村, 2008）が、これらの知見を考慮するとゼネラリスト型のキャリアパスを経験することで修得されうる専門性が必要であるのかもしれない。もちろん、その場合でも、児相長が組織の長として意思決定を行う際には、個別分野の専門的知識・技術を判断の根拠とすることが必要であることに留意する必要がある。

さらに、児相と児童福祉関係課での現場経験について考察する。C、F、G 及び H の 10 人は児相における現場経験がない。全体の約 50%が現場を経験することなく児相長となっている。一方で、すべてのグループが児童福祉関係課での現場経験を積んでいる。児童福祉関係課での現場を経験するとともに、本課を含む児童福祉関係課を経験することで、現場経験と知識がより統合されやすくなる。また、児相業務は児童福祉サービスの一つとして位置づけられる⁸¹⁾。児童福祉に関する基本理念は、児童福祉法に記載されており⁸²⁾、児童福祉関係課での現場経験を積むことは基本理念を理解することに寄与すると考えられる。

以上を結論にむけてまとめていくと、児相長になるまでのキャリアパスは 8 つに分類されるが、児相長として、児相を統括するための専門性を修得するために、どのようなキャ

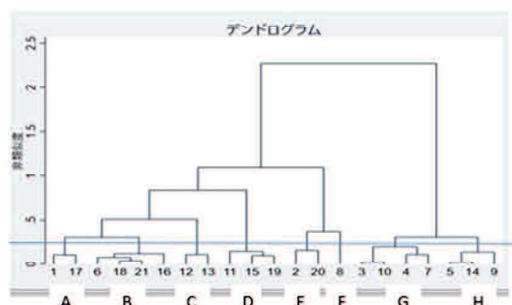
⁸⁰⁾ 第 2 章 p. 30

⁸¹⁾ 児童福祉サービスには、母子保健サービス、保育サービス、児童養護サービスなど多様なサービスがある（松原・山形編, 2007, pp89-196）。

⁸²⁾ 児童福祉法第 1 条には、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健全な成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」、第 2 条には、「全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。②児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。③国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」、第 3 条には、「前二条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。」と記載されている。

リアを積んでいるかは、クラスターにより多様であった。

表 3-3. 児相長クラスター



	A	B	C	D
児相勤務箇所数	6.00	4.00	1.50	6.00
児童福祉関係課勤務箇所数	8.50	4.25	2.00	2.50
児相現場勤務箇所数	1.50	1.25	0.00	2.33
児童福祉関係課現場勤務箇所数	2.00	1.25	0.50	2.00
福祉専門職経験有無	有	有	有	有

	E	F	G	H
児相勤務箇所数	2.00	4.00	3.75	1.00
児童福祉関係課勤務箇所数	9.50	9.00	3.75	1.50
児相現場勤務箇所数	0.50	0.00	0.00	0.00
児童福祉関係課現場勤務箇所数	3.50	4.00	1.25	0.67
福祉専門職経験有無	有	無	無	無

図 3-6. 児相長デンドログラム

出所) 筆者作成

出所) 筆者作成

4. 考察

本実証分析では、A 都道府県において、2006 年度から 2018 年度までに児相長として勤務した者の入庁から離職又は現在までの全職歴に関するデータを用いて、キャリアパスの分析を行うとともにキャリアパスについてクラスター分析を行った。A 都道府県という一つの地方公共団体の事例における分析の結果から以下の点が明らかとなった。

- ① 児相長のキャリアパスは多様であり、必ずしも、児相長が児童福祉に関する個別分野の専門的知識・技術を有しているスペシャリストではないこと。ただし、その場合、政策形成推進力などの個別分野の専門的知識・技術以外の専門性の開発の機会が与えられるゼネラリスト型のキャリアパスを有していること。
- ② 児相長の多様なキャリアパスは、児相勤務箇所数や児童福祉関係課勤務箇所数などの専門性開発の機会という基準を用いて分類することが可能であること。
- ③ 定期的な人事異動では、児童福祉関係課への異動も多く、児相のみの勤務に比べ幅広い経験をしており、その経験から専門性を修得している可能性があること。ただし、実証研究①では、児相長に就任している者が、児相長として求められる専門性を有しているかどうかは確認していない。実証研究①では、児相長に就任している者のキャリアパス分析により、どの部署により専門性修得の機会の方が与えられているかが解明されている点に留意する必要がある。しかしながら、職務階層において指摘したように、児相長には主として階級が 6 級から 8 級に属する者が就任していることから、地方公共団体職員に求められる専門性を一定程度有していることが推測される。

児相の専門性に関する先行研究では、児相での実務を行う児童福祉司の在り方に焦点を当てたアンケート調査が実施されており、研究成果が蓄積されている（例えば、才村・赤井他，2011 など）。また、児童福祉司としての実務においてどのような専門性が必要であ

るのか整理されている（川並・井上, 2017 など）。しかし、児相の業務を統括し、児相において最も専門性を有することが必要であると考えられる児相長に焦点を当てた調査は数少ない。実証研究①では、児相長のキャリアパスについて、一つの地方公共団体ではあるが、実態を明らかにしている。また、キャリアパスデータを用いて計量的手法であるクラスター分析を行い児相長のキャリアパス構造に多様性があることを可視化した。児相長のキャリアパスが多様であることは、専門性修得の機会となりうる職務経験が多様であることを意味し、それぞれのキャリアパスにより培われうる専門性が異なることが予想される。このことから、児相長には多様な専門性が求められていることが示唆される。児相長になるまでのキャリアパスには多様性が存在するということは、先行研究において、地方公共団体職員はスペシャリストかゼネラリストか、という議論の結論が一義でないことと符合する。また、実証研究①では、9割程度が一般職として採用されていたが、児童福祉に関係する部署に30年程度、その他の部署に10年程度勤務するキャリアを持つ児相長もいれば、児童福祉に関係する部署に10年程度、その他の部署に30年程度勤務するキャリアを持つ児相長もいた。地方公共団体においては、経理や営業、生産などの職能という概念が馴染まないこともあるが、本実証分析の結果からは、知的熟練論の想定する幅広い1職能型や主+副職能型などの幅の広いキャリアよりもさらに幅の広いキャリア（以降では、「非常に幅の広いキャリア」と呼ぶ）を有する児相長が確認された。

さらに、実証研究①では、キャリアパスについて外形的な基準により分類し、多様なキャリアパスが存在することを明らかにしたが、このことから、児相長のキャリアパスの多様性を、児相勤務個所数のみではなく、児童福祉関係課勤務個所数などの児相を含めた児童福祉関係課との関係で分類することの必要性が示唆される。

また、児相長のキャリアパスが多様であることは、児相組織の体制強化にはどのような専門性を有している児相長を配置すべきなのか、児相はどのような専門性をより重視していくことが適切であるのかについて検討する契機となりうるだろう。また、研究対象を広げることで児相長のキャリアパスの在り方についてより一層明らかになることが期待される。さらに、キャリアの中で、児相長はどのような経験をし、認知学習を行うことで多様な専門性を修得するのかについてさらなる研究を行う必要があることを示唆する。

実証研究①では、児相長のキャリアパスが多様であることを確認したが、それ自体が、児相という機能性の向上に障害となると言い切ることにはできない。なぜなら、児相長に必要な専門性は多岐にわたるからである。つまり、児相において必要な専門的知識・技術の修得に加えて組織をマネジメントしたり、リスクに対応したりすることも、児相長の重要な役割である。また、児相長には、組織の長として、効果的な施策を提言していく専門性なども求められるだろう。それらの専門性の修得には、多角的な視点を養う必要があるが、児相のみならず児童福祉関係課などでのジョブローテーションにより、職員は児相と関係する機関に対する理解と知識を培う機会が与えられる⁸³⁾。さらに、重要であるのは、住民がどのような児相を求めているのか、また、地域の特性を把握し、必要なサービスを提供することである。都道府県内のどこの児相でも子どもの福祉の向上及び権利の保護という任務を果たせるように施設を整備する義務が地方公共団体にはある。その義務を果たすためには、専門性を担保するキャリアパスのモデルを作成し、実行することが必要であろう。

⁸³⁾ 猪木（1987, pp. 37-56）によれば、仕事の現場においては定義できない知識が存在し、非定常的な職場における能力はOJTなどの経験により修得される。

それらの専門性の各要素を整理し、それらの専門性修得にはどのようなキャリアパスが必要であるのか、どのような職務経験により修得されるのかという点についての分析もまたなされなければならない。そこで、次の実証分析では、地方公共団体職員に求められる専門性を構成する要素の解明のため、インタビュー調査を行う。

III. 実証研究②：地方公共団体職員に必要な専門性とその調達方法⁸⁴⁾

1. 目的

ここでは、RQ2 を明らかにすることを目的とする。第 2 章において、地方公共団体職員の専門性については、主として基礎的地方公共団体を対象として研究成果が蓄積されており、地方公共団体職員の専門性を構成する要素は、倫理、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力という 4 つであると整理した。そこで、実証研究②では、広域的地方公共団体の一組織である児相を事例として取り上げ、地方公共団体職員の専門性を明らかにする。さらに、それらの専門性は、内部育成により調達すべきなのか、外部労働市場から調達すべきなのかという問いに、内容分析と計量的分析を用いながら答えることとする。

2. 調査方法

(1) 分析に使用するデータ

本研究の参加者は、A 都道府県の児相に勤務する者である。役職により分類すると、児相長 6 人、SV10 人であり、採用形態により分類すると一般職採用 8 人、専門職採用 8 人の合計 16 人である⁸⁵⁾。本研究では、一人に対して 60 分から 80 分程度の半構造化インタビューを行った⁸⁶⁾。半構造化インタビューを行う際のインタビュープロトコルは図 3-7. に示す通りである。インタビューについては、調査協力者の承諾を得たうえで IC レコーダーに録音し、後日テープ起こしを行い、テキストデータを作成した⁸⁷⁾。調査期間は、2021 年 6 月～2021 年 7 月であった。

(2) 倫理的配慮

研究の調査目的及び概要を説明した後、同意書に署名していただくことで同意の意思を確認した。また、調査協力者に対して、回答は自由意思に基づくものであり回答しないことによる不利益は生じないことなどの説明を行った。

(3) 分析手法

本調査では、調査協力者に対して、入庁から現在までのキャリアに関する質問を行うとともに職務及び専門性について質問を行った。本分析では、第 1 章で検討したとおり、専門

⁸⁴⁾ 本節は、小村有紀 (2022) 「地方自治体職員としての児童相談所職員に必要な専門性とその調達方法に対する考察—A 都道府県の児童相談所へのインタビュー調査から—」『日本地域政策研究』29, pp. 68-75 を加筆修正したものである。

⁸⁵⁾ 児相運営指針によれば、SV の役割は、児童福祉司及びその他相談担当職員に対し、専門的見地から職務遂行に必要な技術について教育・訓練・指導を行うこととされている。また、児童福祉法第 13 条では、SV の任用条件として、児童福祉司としておおむね 5 年以上勤務することなどが挙げられている。

⁸⁶⁾ 半構造化インタビューとは、あらかじめ決められている質問項目に対して回答者が自由に回答する方法である (Stone, E. F. , 1978, pp. 80-83)。

⁸⁷⁾ 本文中のインタビューデータについては、地域の特定を避けるため、語尾などを修正している。

インタビュープロトコル 一部抜粋

「地方公共団体職員に必要な専門性と専門性習得のための学習メカニズム」

学籍番号：20-8601-002-5
小村有紀

研究目的

本研究は、地方公共団体職員に必要な専門性を整理するとともに、専門性を修得するまでの学習メカニズムを明らかにすることを目的とする。

1. インタビュー前の準備～省略～

2. インタビュー当日

- (1) 導入
- ①挨拶・自己紹介
- ②インタビューの目的、内容の説明

③研究協力の同意確認

(2) 主要内容

- ①まず、都道府県庁に入庁するまでの経験を教えてください。
 - ②次に、地方公共団体職員としての経験年数や職場経験を教えてください
※可能であれば、自己申告書の職歴部分のコピーをいただければ幸いです。
 - ③児童相談所では、どのような課題がありますか（各児童相談所の現状や抱えておられる問題をお聞かせ願います）。
 - ④地域による違いなどはありますか。
 - ⑤業務遂行において必要と感ずる専門性はなんですか（エピソードを聞く）。
※先行研究で整理された専門性に注意して話をさくこと。
 - ⑥どうやって⑤の専門性を身につけましたか。
- (3) 終了
インタビューの終了と研究報告

図 3-7. インタビュープロトコル

出所) 筆者作成

性を地方公共団体職員という役割を果たす範囲において必要な能力と定義する。ただし、組織構成員として保持すべき共通の能力を除く。そして、地方公共団体の専門性に関連する記述に関する内容を分析の対象として抽出した。それから、抽出した語群について、樋口により開発された KHCoder (Version3) (以下、KHC) を使用し計量テキスト分析の手法を用いて分析を行った⁸⁸⁾。計量テキスト分析とは、計量的分析手法を用いてテキスト型データを整理または分析し、内容分析を行う方法であり、計量テキスト分析は、内容分析の考え方を受け継ぐ (樋口, 2014, p. 15)。整理は、量的な方法でデータを整理・探索するとともに、インタビューデータなどの質的な記述を分析の対象とし、解釈を重視する (樋口, 2014, p. 93)。一方、分析では、量的な分析の結果を重視する (樋口, 2014, p. 93)。KHC では、2 段階の分析を行うことが可能である (樋口, 2014, pp. 17-29)。つまり、自動処理により分析者のもつ理論や問題意識の影響を極力受けない形で、データを要約・提示する第一段階の分析と、コーディングルールを作成するなどにより注目したいコンセプトを取り出し、仮説検証や問題意識の追究をする第二段階の分析である。

KHC を学術論文として使用する場合は下記に示すとおりである。第一に、テキスト型データを整理又は分析する際に、整理と分析が排他的であることと取り扱わないことである。データ量が多い場合には、分析することでデータを整理しやすくなる。また、分析を主として行う場合においても、元データを例示するなどの際には、整理を行う必要がある (樋口, 2014, pp. 93-100)。

第二に、コーディングの精度について検証することである。コーディングルールの作成が適切であれば、分析の信頼性がある程度担保されると考えられる。複雑な概念について

⁸⁸⁾ KHC を用いた研究事例は、5651 件である (参照 URL <https://khcoder.net/> 2022 年 11 月 7 日アクセス)。また、KHC は、ソースコードが公開されており、検証可能性を提示している。また、各人が内容を精査するとともに、必要に応じて独自の改良を加えることができるソフトウェアである。

コーディングルールを作成する場合は、機械学習など他の分析手法を併用するとともに最終的には研究者が判断することが必要である（樋口, 2014, pp. 93-100）。

第三に、学術的意義を見出すために、先行研究や問題意識から、分析から明らかにしたい問いや、比較の枠組み、着目する発信者や語を設定することも有意である（樋口, 2017）。

ここで示した KHC を学術論文として使用する際の注意点のうち、特に注意しなければならないこととして共通するのは、質的なデータを、量的手法を用いて分析するとしても、研究者の主体性が重要であることである。つまり、KHC を用いる場合においても、分析に対する解釈は研究者が行うことが求められるのである。例えば、共起ネットワークにより共起する語が描写されるが、これらの語の関係性を特定することは、研究者の責においてなされるものであり、文脈を除外して、共起した語をグループとして扱い、解釈することは恣意性の高い行為であることに注意しなければならない。KHC を用いた代表的な論文は次のとおりであり、上記の点を満たしていると考えられる。日本労働研究雑誌に掲載された丹羽（2018）では、分析の結果出力される共起ネットワークや対応分析に対し、原文に立ち返り整理を行っている。また、選挙研究に掲載された上ノ原（2014）では、分析前に、問い、比較の枠組み、着目するキーワードを設定している。また、コーディングルールを公開しており、検証可能性を提示している。

本研究において、KHC を用いる理由は、KHC による 2 段階の分析を行うためである。つまり、KHC の分析段階 1 として、質的データを数値化する。そのために、まずインタビューデータに対して形態素解析を行う。形態素解析により得られる意味をなす最小単位である形態素（以下、語）を分析対象とする。本分析において、語を分析対象とする理由は、分析の結果出力された語から元のテキストデータに戻る際の確認漏れを最小限にとどめるためである。分析段階 1 として、具体的には、頻出語リストを作成し、兎相において頻出する語について、出現回数を数値化し捉える。次に、共起ネットワークを作成することで、先行研究から整理された専門性とインタビューから観察される専門性の相違について検討する。共起ネットワークとは、語の組み合わせについて、共起の強さにより共起関係を図示する手法である。共起ネットワークは、内容分析の分野では伝統的な方法である（Osgood, C. E., 1959 ; Danowski, J. A., 1993）。共起ネットワークは、共起の程度が強い語が線により結ばれ、解釈を行いやすくなる可能性がある（樋口, 2014, p. 157）。また、量的手法を用いてテキストデータ全体を分析対象とすることで、研究者の問題意識にはないが着目すべき語が抽出される可能性がある。そのため、本研究では、分析の一つとして、共起ネットワークの描写を行い、専門性に対する解釈の足掛かりとする。

さらに、KHC の分析段階 2 として、先行研究の整理から得られた専門性及び分析段階 1 から存在が推測される専門性についてコーディングルールを作成した後に、単純集計を行った。専門性を構成する要素について、先行研究で整理された専門性とは別の専門性が発見された場合は、それらの専門性に追加する方法で検討することとした。社会的行動において、インタビューデータなどの解釈を行う際に、①データ駆動の帰納的アプローチを行う方法（Boyatzis, 1998, pp. 29-53）、②先行研究などにより設定されたコードを演繹的に使用するアプローチを行う方法（Crabtree & Miller, 1992, pp. 93-109）、③先行研究により設定されたコードを所与の構成概念としつつ、新たな構成概念が発見された場合に追加する方法（Fereday & Muir-Cochrane, 2006）がある。本研究では、第 3 の方法を選択するが、選択した理由は、基礎的地方公共団体と広域的地方公共団体という差異はあるものの、地方公共団体という括りでは同一であり、専門性の各要素が全く異なるとは考えにくいから

である。

最後に、先行研究を踏まえ技術的・組織的特殊性及び知識レベルという 2 軸により分類した専門性を外部変数としてテキストデータに付与し、分析に用いることとした。外部変数を用意するにあたっては、テキストデータに対して内容分析⁸⁹⁾を行い、稀少性の程度により技術的・組織特殊性を、模倣困難性の程度により知識レベルをそれぞれ高低として 4 分類した。稀少性の程度及び模倣困難性の程度については、Barney (2002, pp. 250-271) の問いを参考にした。つまり、稀少性の程度は、どのくらい多くの人材が労働市場において、特殊な知識や技術を有しているか、という観点から、模倣困難性の程度は、知識を保有していない人材がその知識を獲得する際に多くのコストを要するか、という観点から内容分析を行い、ラベルを貼付した。以上の手続きを経て外部変数として用意した人材ポートフォリオの 4 類型とコーディングルールにより作成した専門性についてクロス集計を行い、バブルプロットを作図することで、児相における専門性をポートフォリオの中で位置づけ、考察を行う。バブルプロットとは、3 つの変数について、一つのグラフにより図示する手法である。本分析では、横軸に技術的・組織的特殊性の高低を、縦軸に専門性の各要素を、バブルサイズとして頻度を用いている。クロス集計では、それぞれのコードが与えられた文書数とそれが全体の何%に当たるのかが出力され、その占める割合によりバブルサイズが決定される。また、KHC を用いた分析結果から抽出される概念に対しては、適宜データに立ち戻り、整理と分析を循環的に行った。例えば、専門性を構成する各要素（専門性の構成概念）に対して解釈を行う場合は、第 2 章において先行研究から整理された内容であるかどうかについて確認を行った。

3. 分析

(1) 頻出語リスト

まずテキストデータを数値化し捉えるために、作成された頻出語リストを表 3-4. に示す。出現回数が多い語として、「子供」、「親」や「福祉」などの語が挙げられる。例えば、親は、以下のような文脈で使用されている。

【「親」の使用例】

丁寧に説明をしていく力、理解してもらおうように対応していく力。いくら攻撃する親であっても丁寧に説明をしていかないと～（省略）～

児相の目的が「すべての子どもが心身ともに健やかに育ち、その持てる力を最大限に発揮することができるよう子ども及びその家庭等を援助する⁹⁰⁾」ことからそれらの語群が上位に来ている可能性がある。

また「対応」や「聞く」などの語群が上位にあるが、これは、児相の業務が相談援助活動という性質であることに起因する可能性がある。

【「対応」の使用例】

⁸⁹⁾ 内容分析とは、データをもとにそこから（それが組み込まれた）文脈に関して反復可能で (replicable) かつ妥当な (valid) 推論を行うための一つの調査技術である

(Krippendorff, 1980, p. 21)。

⁹⁰⁾ 児相運営指針

(児相に) 相談したくて来られる方は向こうのニーズに合わせて対応するので

さらに近年マスコミなどにより頻繁に取り上げられる「虐待」も 61 回出現しており児相の中でも意識されているのかもしれない。続いて、専門性に関する用語としては「研修」、「勉強」という語が観察される。

(2) 共起ネットワーク

次に、共起ネットワークを作成する。共起ネットワークの作成では、描画する共起関係の選択方法として Jaccard 係数が 0.2 以上を採用した⁹¹⁾。作成された共起ネットワークは図 3-8. に示す通りである。分析に当たっては、非常に一般的な語、例えば、「思う」や「言う」などの語は排除する。その理由は、それらの語は、多くの語との共起が強くなり密集するため、実証研究②の目的に沿った分析を行うことが困難になるためである。また、共起ネットワークに表出した単語については、適宜、元のテキストに戻って単語が使用されている文脈などの確認を行った。

表 3-4. 頻出語リスト

抽出語	出現回数	抽出語	出現回数	抽出語	出現回数	抽出語	出現回数
言う	398	経験	55	業務	33	前	27
思う	310	福祉司	51	考える	33	意味	26
人	248	来る	50	書く	33	関わる	26
子供	147	地域	49	障害	33	児童福祉司	26
児相	145	出る	48	児童	32	調査	26
行く	102	担当	48	職員	32	力	26
感じ	101	勉強	48	先生	32	話す	26
話	96	分かる	46	必要	32	家庭	25
聞く	94	多い	45	所長	31	知識	25
違う	87	関係	43	情報	31	調整	25
自分	84	他	43	県	30	当時	25
ケース	82	一緒	42	説明	30	部分	25
見る	81	受ける	42	SV	29	本当に	25
対応	81	市	41	生活	29	やり方	24
今	76	最初	40	専門	29	一時保護	24
仕事	72	難しい	39	全然	29	家	24
相談	70	年	38	通告	29	結構	24
学校	68	施設	36	風	29	相手	24
入る	66	児童相談所	36	その	28	問題	24
虐待	61	生活保護	36	一番	28	場合	23
待つ	58	色々	35	教える	28	関係機関	22
福祉	58	知る	35	後	28	保健	22
研修	57	変わる	34	発達	28	保健師	22
子	57	本	34	なんか	27	ある程度	21
親	56	会議	33	現場	27	個人	21

出所) 筆者作成

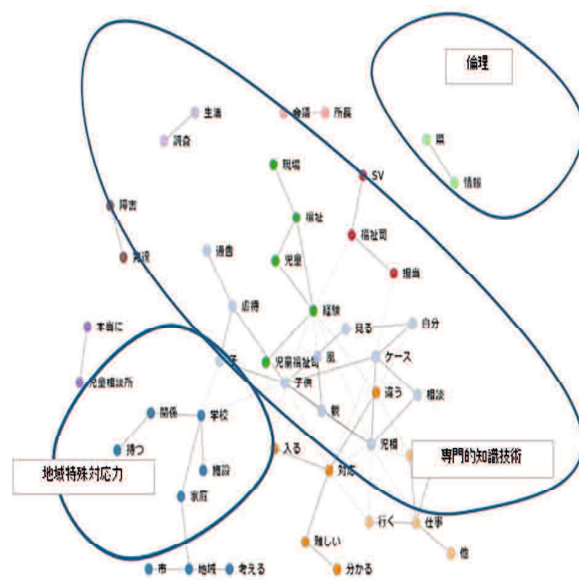


図 3-8. 共起ネットワーク

出所) 筆者作成

共起が強い語に、「子供」、「親」、「虐待」などの語があり、これらは頻出語リストにおいても上位に位置していた語である。これは、専門性を表すというよりもむしろ児相の業務の性質についての記述が主であった⁹²⁾。次に共起の強い語として、「生活」と「調査」、

⁹¹⁾ Jaccard 係数は、語 A と語 B が共起した文書の数を語 A と語 B を含む文書の数で割ることによって求められる (樋口, 2018)。

⁹²⁾ 虐待という語は、61 回出現するが、児相の業務の性質を意味していたのは、52 回であった。

「障害」と「発達」、「県」と「情報」などがある。「生活」と「調査」、「障害」と「発達」については、それぞれ、児相の業務における社会調査やそれに類似する生活保護における調査、児相が取り扱う問題に関する知識についての記述が主であった。「県」と「情報」では、児相が取り扱う個人情報について、県として適切に取り扱わなければならないという観点からの記述が観察された。これらは、先行研究で指摘されている倫理、専門的知識・技術に関する記述と捉えることができる。共起した語に対して、倫理、専門的知識・技術というラベルを貼付する際には、元のテキストに立ち戻り文脈を確認した。例えば、調査という語について、26回出現するが、24回は、虐待などのケースの詳細を調べること、つまり、地方公共団体職員が何らかの調査を行うという意味において用いられており、2回は、世論調査や民間機関の調査を示していた。分析対象から、どちらかの意味を持つ調査を除外することはできないが、共起ネットワークにより概念のラベルを貼付する際には、適宜確認を行った。

インタビューデータから観察された倫理、専門的知識・技術について例示すると以下のとおりである。倫理については、日々の業務の中で常に意識されており、場合によっては、それに関する書籍から必要な知識がインプットされていた。専門的知識・技術については、多くの語と共起関係が強く、児相職員の専門性として認識されていることが推測される。一方、先行研究で整理されていた基礎能力や政策形成推進力に関するものは観察されなかった。

【倫理】

守秘義務とかですよ。～（中略）～もちろん県税もそうですし他の県庁の課に行ったときも、いろいろ～（中略）～。県庁にいた時は農地経済とか農政課とかでJAの方に行ったりするので〇〇情報とかいっぱい持っていたりするから記録して帰ったりとか～（中略）～あの辺は倫理とか取り扱いってというのは気をつけないといけないのかなと。もちろん何かあったら新聞沙汰になったらいけませんし～（省略）～。

根拠：県が保有する情報に対する適切な判断基準をもっている。

【例1：専門的知識・技術】

当時は子供虐待に関する学会であるとかそういうところから勉強するとか雑誌を読むとかそういう形で学ぶしかないなと今もそれですけど。

根拠：個別分野の専門的知識について、学術を基盤として修得している。

その他の共起が強い語に「学校」、「関係」、「地域」などがある。これらは、例えば以下のような文脈で出現する。

【ケース】

地域によってはつきり違うなあって思うのは関係機関。関係機関のその対応能力っていうのは違うのかなっていうふうには思いますね。～（中略）～一概には言えないんですけど、ただ言えるのは関係機関は、市町の能力の違いっていうのはあると思うので。そういう能力の違いによって、対応する、児相の対応の仕方が違うというのは。～（中略）～市町のレベルに合わせたやり方っていうのは違ってくるのかなと。

このことから、先行研究で明らかとなった要素以外の専門性が存在する可能性が示唆された。つまり、児相職員には、地域資源に精通しそれに応じたサービスを提供する能力が必要であると考えられる。以下では、このように地域資源に精通するなど粘着性の高い情報⁹³⁾を有し、地域に存在する関係機関と調整しながらサービスを提供することを可能とする専門性を「地域特殊対応力」と定義する。

(3) 単純集計

次に、先行研究と共起ネットワーク分析により明らかとなった専門性について、コーディングルールを作成する。専門性に関するコーディングルールは、第2章で整理を行った専門性が可能な限り漏れなく抽出されるように作成した。具体的には、専門的知識・技術については「専門、調査、知識、面接、スキル、相談援助」、地域特殊対応力については、「関係機関、調整、地域、市役所、学校、地域資源」、倫理については、「情報、信頼、信用」、「政策形成推進力」については、「政策、総合、近接（意見・現場一上、意見・現場一本課、意見・現場一主管課）」、基礎能力については、「起案、手引き、文書作成、習慣」により作成した。分析対象となるデータに対して、KHCを用いずに内容分析を行ったところ、出現回数の順位は、上位から専門的知識・技術、地域特殊対応力、倫理、基礎能力、政策形成推進力であった。このことから、後述するように、計量テキスト分析においてコーディングルールを使用し分析を行った結果と、内容分析の結果に大きな乖離がないため、コーディングルールは適切になされていると判断する。これらのコーディングルールを適用した場合の単純集計は表3-5.に示す通りである⁹⁴⁾。

最も出現頻度が多いのは、専門的知識・技術であり、次いで地域特殊対応力である。これらを合わせると過半数を超えている。これは、地方公共団体がサービスを提供する際に必要な専門性として専門的知識・技術はもちろんであるが、地域の状況に精通していることが重要であることを示唆する。専門的知識・技術及び地域特殊対応力に関する記述を以下にそれぞれ例示する。

【例2：専門的知識・技術】

私が一番好きだったのは、〇〇の辺りの児童相談所の、私達よりもうちちょっと一回りから二回り上の世代の人たちが自主的にやっていた勉強会っていうのがあって。その人たちがワークショップをやるよって言うと、～（中略）～自腹でも行って
根拠：専門家集団によるワークショップにより専門的知識や技術を学んでいる。

【例1：地域特殊対応力】

地域的なものというのは、社会資源がね、うちの場合は-（管轄市町）-ですけどそれぞれの市町によって使えるサービスであるとかやっぱりちょっと多少自治体によって違いがありますから。その市の職員とか市町の職員の方とかスキルとかそういうところでそれによって変わってくることはあるのかなと思いますね。市のサービスもそのサービスを利

⁹³⁾ 情報の粘着性とは、ある特定の場所において生成される情報を、情報を探している者が利用可能な形で他の特定の場所へ移す際に要するコストであり、そのコストが高い場合を、情報の粘着性が高い、という（Hippel, 1994）。

⁹⁴⁾ コーディングルールの適用については、コーディングルールの条件を満たす文書にコードが付与される（樋口, 2014, p. 22-23）。

用するというのが必要だけなかなかうまく…調整が手間取ったりとかというのがあるとどうしても対応が変わってくるというのが。

根拠：関係機関（市町）の能力を考慮して、兎相としての対応方法を考えている。

【例2：地域特殊対応力】

所長会議が毎月あったりするんですけど、その時に〇〇市の話とかを聞くと〇〇市は一時保護をするのにすごい里親さんが頑張ってくださったりとか言うことを聞くとやっぱり地域地域によって違うのかなっていうのは思います。人の生活具合と言うか社会資源によっても違うのではないかなと。

根拠：地域資源の違いを理解している。

表 3-5. から、専門的知識・技術及び地域特殊対応力に続いて倫理が多く出現した。また、単純集計では、これまで観察されなかった基礎能力及び政策形成推進力について観察することができた。基礎能力及び政策形成推進力に関する例示は以下の通りである。

【基礎能力】

最初の一箇所目の時はほんと新採で右も左も分かんずし、起案も何もわからんような状態じゃないですか、そういう時は先輩方や上の人やらが親切に教えてくれましたね。いちいち分かんかったですね。

根拠：地方公共団体としてのやり方や作法を修得している。

【政策形成推進力】

いろんな人の所内の人たちの意見っていうのは私としては聞かせてもらってできることはやっていきたいしそれが所内でできることだったら所内でやっていきたいし-（主管課）- とかになんとか調整をしてほしいっていうこともお願いをしたりはもちろんあるんですけどね。

根拠：課題を発見するとともに、課題解決の方法を模索している。

表 3-5. 単純集計

	頻度	割合
* 専門的知識・技術	66	28.09%
* 地域特殊対応力	64	27.23%
* 倫理	25	10.64%
* 政策形成推進力	2	0.85%
* 基礎	3	1.28%

出所) 筆者作成

(4) クロス集計及びバブルプロット

最後に、人材ポートフォリオに関する外部変数を用いて、兎相職員の専門性は、人材ポートフォリオのどの象限に付置されるのかについて評価する。人材ポートフォリオと専門性に関するクロス集計を作成し、クロス集計を可視化するためバブルプロットを作成すると図 3-9. のようになる。専門的知識・技術は、技術的・組織的特殊性が低く、知識レベル

が高い⁹⁵⁾。技術的・組織的特殊性が低い場合は、取引費用に応じて、内部育成すべきか外部調達が可能か判断することとなる。インタビューから、以下に示す例のとおり、児童福祉に関する専門的知識や、児童や親などの相談を受ける際の面接技法などについては、書籍を読んだり、研修を受けたりして修得しているという回答が得られた。そうすることで修得する知識は、知識レベルが高い一方で、普遍的であり、現在属する組織以外でも通用しうる。また、児相職員として勤務する以外に、当該分野における民間企業に勤務することで修得され得るかもしれない。

次に、地域特殊対応力についてみると、技術的・組織的特殊性と知識レベルがともに高い。技術的・組織的特殊性及び知識レベルがともに高ければ、労働市場から調達するコストは高くなる。地域資源に精通したうえで粘着性のある情報を活用し、それに応じてサービスを組み立てていくことは、経験を積むことが必要とされるのであろう。以下に示す例の通り、この専門性を修得するには、都道府県児相を含む地方公共団体職員として様々な地域に関与し比較することなどが必要であり、そのような能力を持つ人材は労働市場からは調達しにくいと考えられる。

続いて、倫理は、技術的・組織的特殊性が高く、知識レベルが低く、基礎能力は技術的・組織的特殊性、知識レベルともに低い。地方公共団体職員は、住民と信託関係を持ち、民間企業のそれとは異なる関係にあることから求められる倫理についても、技術的・組織的特殊性が高く、労働市場から調達され得ないものと推測される。基礎能力については、地方公共団体の専門性の一要素ではあるが、仮に労働市場から調達した人材が基礎能力を有していない場合でも、修得することが容易な専門性と考えられる。政策形成推進力については、有意水準を満たしていないことから、結果への言及は行わない。

【例：専門的知識・技術（低高）】

（里親制度に関する知識や技術については）里親会の会員さんが里親サロンっていう形で意見交換をするような場合があってその中で本音とかがあったりとか。そういう交流会にサロンに参加して本音を聞くってことで、顔なじみの里親さんとかベテランの里親さんとかこういうことも考えたりするんだよねとか。もちろん里親さんが出しておられる本なんかも読んだりとかありますけど

根拠：里親サロンは、地域の里親会などにより開催されるなど地方公共団体に限定された集会ではない。一方で、里親に関する知識や技術は、サロンに一度参加をするだけで修得可能とは考えにくい。

【例：地域特殊対応力（高高）】

（関係機関との関係性は）直接体感（で獲得する）。現場で話してあら通じないとか、全然協力しないとか、動いてくれたよとか。～（中略）～学校はもう直接関与するので、関与する以外ないので。電話するしかないの。全然ダメとかなかなか分かってもらえないとか。それでも何回かやりとりをしていると～（中略）～ご理解いただけたりとかするので。

⁹⁵⁾ ただし、本調査の対象が児相であることに留意する必要がある。議会対応や予算作成を含む地方公共団体の他部署においては、専門的知識・技術とも考えられる専門性が同様の象限に配置されるかについては更なる調査を行い検討する必要がある。

根拠：関係機関との関係性について直接体験により理解していることから、労働市場にいる労働者がすでに持っている専門性ではなく、継続的なやり取りにより関係性を構築している。

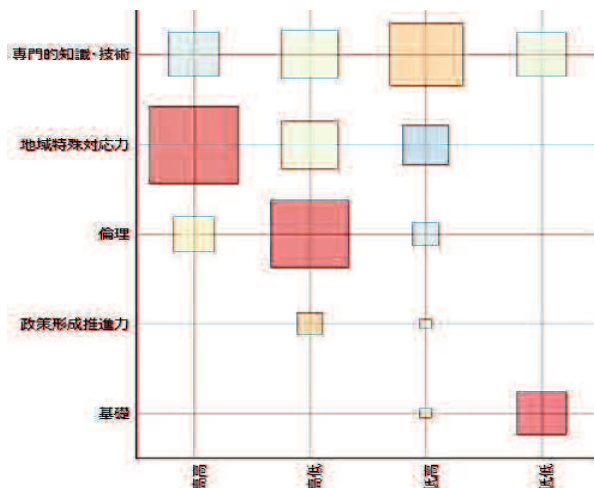


図 3-9. バブルプロット

出所) 筆者作成

4. 考察

本研究では、都道府県の一組織である児相を事例とし、地方公共団体職員に必要な専門性を明らかにするとともに、それらはどのように地方公共団体に確保すべきなのかについて検討するために内容分析及び計量テキスト分析を行った。

分析の結果、①地方公共団体職員の専門性には、倫理、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力が含まれること、②地方公共団体職員に求められる専門性として地域資源に精通するなど粘着性の高い情報を有し、地域に存在する関係機関と調整しながらサービスを提供することを可能とする地域特殊対応力があること、③技術的・組織的特殊性や知識レベルが高い専門性は、外部労働市場からの調達が困難な場合もあり、内部育成により地方公共団体職員の能力開発を行うことには一定の合理性があることが明らかとなった。

次に、本研究の貢献として、以下の 2 点をあげることができる。1 つ目は、地方公共団体職員が保持すべき専門性である地域特殊対応力を可視化したことである。例えば学校や関係機関の対応力、地域資源の状況などが児相の対応の方向性に影響を及ぼす。また、地域特殊対応力を発揮するためにはそれらの情報に精通していることが必要であることが示唆されている。地方分権化が進むとともに地方創生が掲げられ、地方公共団体は、地域の実情に応じて行政サービスの提供をすることが求められている。本実証分析からは、地方公共団体職員が、そのことを理解していることが推察された。職員の育成に携わる人材育成企画部署においては、地域特殊対応力という専門性修得のための制度の構築及び制度の適切な運用が求められ、個々の職員においても、地域特殊対応力を専門性の要素の一つとして意識し、修得することが必要である。

2 つ目は、職員数が減少しつつある、もしくは横ばい傾向にある地方公共団体においてどのような専門性を内部育成により開発するべきであるのか、また、外部調達する専門性

について注意すべき点があるのかについて示唆を与えた点である。地域特殊対応力は、稀少性や模倣困難性が高くこれらを有する人的資源は外部調達に難しい。一方で、専門的知識・技術は、知識レベルは高いが、汎用性があり、部署や職務内容によっては、労働市場からの調達も可能であろう。ただし、専門的知識・技術を持つ人材を外部から調達した場合には、初めに基礎能力を修得させることが必要である。なぜなら、基礎能力は、組織としてのやり方や作法を含むため、外部労働市場から調達した場合に、最初から備わっているとは考えにくいからである。さらに、地域特殊対応力や倫理については、技術的・組織的特殊性が高いため、ある程度の時間をかけ意識的にそれらの専門性を修得することが必要である。このような、技術的・組織的特殊性が高い専門性は、外部労働市場からの調達が困難な場合もあり、内部育成により地方公共団体職員の能力開発を行うことには一定の合理性があると考えられる。

実証研究②では地方公共団体職員に求められる専門性の構成要素が解明されたが、地方公共団体職員は如何にしてそれらの専門性を修得しているのだろうか。実証研究③では、その疑問に対する解を求めて、地方公共団体職員が行う認知学習に焦点を当てて、実証分析を行う。

IV. 実証研究③：地方公共団体職員のキャリア上の経験における認知学習

1. 目的

第2章では、個人の経験学習に関する諸理論を確認するとともに、学習内容を修得する経験に関する研究成果が蓄積されていることが明らかとなった。従来の経験学習においては、「経験→能力（専門性）」というフレームワークにより考察されてきたが、近年の研究においては、個人は能動的主体であるという観点を付加することで、「経験→認知学習→能力（専門性）」というフレームワークにより能力修得メカニズムを捉えることの必要性が提唱されている。そこで、実証研究③では、RQ3 について、地方公共団体職員が行う認知学習に焦点を当てて、民間企業との比較を行うことで地方公共団体職員の採用する認知学習を明らかにするとともに、認知学習と専門性の関係を検討する。

2. 調査方法

(1) 分析に使用するデータ

実証研究②と同じである。

(2) 倫理的配慮

実証研究②と同じである。

(3) 分析手法

実証研究③では、3つの方法による分析を行う。まず、インタビューのテキストデータから認知学習に関する箇所を抽出し、その一つずつについて、内田が作成した認知学習類型（第2章の表2-7.）のいずれに該当するかという内容分析を行い、コーディングを行った。分析の結果、各認知学習の出現頻度、一人当たり学習回数平均、学習人数比率が明らかとなるため、それらの結果と内田（2020）により明らかとなった民間企業における認知

学習を比較することで、地方公共団体職員の行う認知学習の特徴を明らかにする⁹⁶⁾⁹⁷⁾。次に、認知学習と修得した専門性についてクロス集計を行う。修得した専門性については、インタビューのテキストデータから専門性に関する箇所を抽出し、その一つずつについて、実証研究②により明らかとなった専門性のいずれに該当するかという内容分析を行うことで、コーディングを行い、作成したデータをダミー変数となるよう加工を施した。以上のようにしてデータを作成し、判別分析を行った⁹⁸⁾。実証研究③では、専門性をグループ変数、認知学習を説明変数として扱い、判別分析を行うことで、認知学習の類型と修得する専門性の関係について評価する。

3. 分析

(1) 認知学習の内容分析の結果

第一に、認知学習に関して内容分析を行った。児相職員の認知学習の分析結果を表 3-6. に示す⁹⁹⁾。児相職員において確認された認知学習数は 185 回、一人当たり学習数平均は、11.56 回/人、学習人数比率は 1.00 であった。頻度の多かった認知学習は、メディア学習（外）が 35 回、比較類推（内）が 31 回、他者との相互作用が 25 回であった。一方、頻度の少なかった認知学習は、熟達（単）、観察学習（外）と知的熟練（単）がともに 0 回であった。以下に、頻度の多かった認知学習の具体ケースと分類の根拠を示す。

【ケース：メディア学習（外）】

当時は子供虐待に関する学会であるとか、そういうところから勉強するとか、雑誌を読むとかそういう形で学ぶしかないなど。今もそれですけど。福祉司をやっている中で所長になってしまっているのでその辺はずっと学び続けるしかないんだろうなと思いますし。

根拠：地方公共団体という組織の外で知識を習得しており、学会での報告を聞いたり、雑誌を読んだりするなかで相当程度構造化された知識を学んでいる。

【ケース：比較類推（内）】

児童相談所っていうのは運営指針っていうのがあるのでカチッとしたものがありますしマニュアル化されているのでそれを見て動くみたいな所。保健所とは大きな違いでしたね、整理がしやすいですね、ケース管理がしやすいっていうのは感じました。保健所は例えば精神だったらずっとその人の記録が死ぬまでですよ。発症されてから相談されて死ぬまでの記録があるんですけど。児相って年代も限られているし、ある程度運営指針に沿って動くので整理されていくっていうところが大きな違いかなと。

根拠：以前の部署と現在の部署における事務処理方法の差異を認識するとともに、その差

⁹⁶⁾ 一人当たり学習回数平均とは、各認知学習の学習回数を全調査対象者数で割った値であり、学習人数比率とは、各認知学習を用いた調査対象者数を全調査対象者数で割った値である。

⁹⁷⁾ ただし、内田（2020）では、次世代経営幹部候補を対象にインタビュー調査を行っていることに留意する必要がある。

⁹⁸⁾ 判別分析とは、k 個の母集団があり、新たな観測ベクトル X が得られたとき、X の情報に基づいてどの母集団に属するかを判別する手法である。詳細は、塩谷（1990, pp. 131-168）などを参照されたい。

⁹⁹⁾ ただし、表には、内田（2020）で明らかにされた民間企業における認知学習の分析結果を、比較のため併記する。

異が何に基づくものなのかを把握しながら職務を遂行している。

表 3-6. 認知学習の内容分析結果

10	熟達 (単)	熟達 (複)	経験か らの帰 納	説明に よる一 般化	観察学 習 (内)	観察学 習 (外)	他者との 相互 作用	越境学 習	メデ ィア学 習 (内)	メデ ィア学 習 (外)	比較類 推 (内)	比較類 推 (外)	総合的 判断学 習	知的熟達 (単)	知的熟達 (複)	レク チャーに よる学習	計
1																	9
2		1															14
3				2													7
4				1													5
5		1															10
6		2	1			3											13
7		1															11
8		3	1														14
9		3	1			2											12
10		2		1		1											10
11		2	1			3											19
12		2				4											10
13		1															8
14																	11
15					1	2											3
16		1			1	4											18
学習回数	0	20	7	3	23	0	25	8	12	35	31	7	2	0	2	10	195
一人当たり学習回数平均	0	1.25	0.4375	0.188	1.438	0.000	1.563	0.500	0.750	2.188	1.938	0.438	0.125	0.000	0.125	0.625	11.563
学習人数比率	0	0.75	0.375	0.188	0.825	0.000	0.750	0.375	0.563	0.875	0.875	0.438	0.125	0.000	0.125	0.438	1.000
民間における一人当たり学習回数平均	0.2	0.4	7.7	0.800	0.250	0.100	0.800	0.150	0.250	1.150	2.950	0.900	0.700	0.250	0.150	0.900	17.450
民間における全体学習人数比率	0.2	0.25	1	0.550	0.250	0.100	0.400	0.150	0.200	0.550	0.900	0.400	0.350	0.250	0.150	0.400	1.000
地方公共団体職員・民間一人当たり学習回数平均差	-0.200	0.850	-7.2825	-0.612	1.188	-0.100	0.983	0.350	0.500	1.038	-1.013	-0.463	-0.575	-0.250	-0.025	-0.275	-5.388
地方公共団体職員・民間学習人数比率差	-0.200	0.500	-0.6250	-0.363	0.375	-0.100	0.350	0.225	0.383	0.325	-0.025	0.038	-0.225	-0.250	-0.025	0.038	0.000

注) 「民間における一人当たり学習回数平均」及び「民間における全体学習人数比率」については内田 (2020) を引用

出所) 筆者作成

【ケース：他者との相互作用】

ちよっと行き詰まった感があつたら臨時で協議をして情報を共有して知恵をもらうとかそういうのはやっていますね。児童相談所の強みは、みんなやることが一緒なんですよ。
根拠：職場の同僚や上司などとの相互作用や支援により、職務を遂行する上での新たな知見を得ている。

次に、児相と民間企業における認知学習にはどのような差異があるのかについて見ていく。内田 (2020) に倣い、一人当たり学習回数平均差及び学習人数比率差について着目する。まず、一人当たり学習回数平均差では、児相職員において頻繁に用いられる認知学習として、熟達 (複)、観察学習 (内)、他者との相互作用、越境学習、メディア学習 (内)、メディア学習 (外) がある。特に、多く採用されているのは、観察学習 (内)、メディア学習 (外)、他者との相互作用であった。一方で、児相と比較すると民間企業において多く用いられている認知学習として、経験からの帰納、説明による一般化などが挙げられる。以下では、観察学習 (内)、熟達 (複) の具体ケースと分類の根拠を示す。

【ケース：観察学習 (内)】

8人体制で4人が入れ替わりで来たんです。3年目の人がいてベテランで。色々場数を踏んでいらっしゃるので色々聞いたりとか見せてもらったりとか。あとは私が動きがない時に周りがバタバタしているときに何でバタバタしているのかなとか。そんなのを見たりとか。
根拠：同じ部署に属する人物の動向を観察し、状況把握を行うことで今後の職務遂行の方法を模索している。

【ケース：熟達 (複)】

地域によってははっきり違うなって思うのは関係機関、関係機関のその対応能力っていうのは違うのかなっていうふうには思いますね。～ (中略) ～市町の能力のちがっていうの

はあると思うのでそういう能力の違いによって対応する児相の対応の仕方が違うというのは。高い市町（以前の職場）であればそれなりにまかせてもよいでしょうし、低い（現在の職場）ようであれば一緒に（対応していく）。

根拠：同一職務（児童福祉に関する職務）に複数の職場（いくつかの出先機関）で従事することで、関係機関の能力などに応じて職務を遂行している。

続いて、学習人数比率差についてみてみると、児相においては、熟達（複）（50.0%）、メディア学習（内）（36.3%）を用いる人が多かった。一方、民間企業においては、経験からの帰納（62.5%）、説明による一般化（36.3%）を用いる人が多かった。

(2) クロス集計

次に、クロス集計表を作成し、カイ二乗検定を行った。ここでは、「認知学習と専門性が独立である」という帰無仮説を設定し、有意水準 5%において、帰無仮説を棄却している。作成したクロス集計は表 3-7. に示すとおりである。基礎能力で最も頻度の高い認知学習は、メディア学習（内）で 7 回であった。次に頻度が高かった学習は観察学習（内）であり、6 回であった。倫理についてみてみると、熟達（複）、他者との相互作用、比較類推（内）の頻度が高かった。専門的知識・技術では、メディア学習（外）という認知学習が突出して頻度が高かったが、他の認知学習を行っていることも観察されており、メディア学習（外）において学習するのみならず、他者との相互作用や比較類推（内）で専門性を補強していくことが推測される。続いて地域特殊対応力では、比較類推（内）が 9 回観察されており、地域特殊の事情に対応する能力は様々な地域や職務との比較を行うことにより養われていることが推測される。最後に政策形成推進力は、そもそも出現頻度が 3 回と少なかったため、実証研究③では結果に言及しない。

表 3-7. 認知学習と専門性のクロス集計

	熟達 (単)	熟達 (複)	経験か らの帰 納	説明に よる一 般化	観察学 習 (内)	観察学 習 (外)	他者 との相 互 作用	越境学 習	メ デ ィ ア 学 習 (内)	メ デ ィ ア 学 習 (外)	比 較 類 推 (内)	比 較 類 推 (外)	総合 的 判 断 学 習	知的熟 練 (単)	知的熟 練 (複)	レク チャー による 学習	合計	
基礎	0	1	0	0	6	0	4	0	7	0	2	0	0	0	0	0	9	29
倫理	0	5	1	0	2	0	4	0	2	2	4	0	0	0	0	0	0	20
専門的知識・技術	0	11	4	3	15	0	18	7	3	32	14	2	2	0	2	1	112	
地域特殊対応力	0	3	1	0	0	0	1	1	0	1	9	5	0	0	0	0	21	
政策形成推進力	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	
	0	20	7	3	23	0	25	8	12	35	31	7	2	0	2	10	185	

出所) 筆者作成

(3) 判別分析の結果

次に、認知学習と専門性の関係を検討するため判別分析を行った。分析に使用した専門性は、基礎、倫理、地域特殊対応力である¹⁰⁰⁾。各判別関数の有効性、各判別関数の標準判別係数（表 3-8.）、各専門性の重心間のユークリッド距離をそれぞれ算出した。分析の結果、専門性群は3つなので、2つの判別関数が算出された。ウィルクスの λ は、0以上1以下の値をとり、 λ が0に近いほど2群間の差が大きく、1に近いほど2群間の差が小さくなることを示し、関数の有意性の検定を行うことができる（菅, 2016, pp. 257-258）。p 値を見てみると、関数1のみが0.05を下回っており、判別関数の有効性が確認された。よって以下は関数1のみ記述する。専門性群間の重心をみてみると、関数1は基礎能力と地域特殊

¹⁰⁰⁾ 専門的知識・技術は112回、政策形成推進力は3回であり、基礎能力、倫理、地域特殊対応力の出現頻度と大きく差があるため分析対象から除外した。

対応力を判別する関数であった。関数 1 について、係数が大きい認知学習についてみると、比較類推（内）と比較類推（外）が地域特殊対応力の修得に、レクチャーが基礎能力の修得に関係があった。正判別率については、分類表から、70.00%であった。最後に、得られた判別関数に基づいて各専門性間の近さを総合的に評価するためにグループ間の重心の距離を求めると、基礎能力と地域特殊対応力の距離が最も離れていた。

表 3-8. 標準判別化係数

認知学習	関数 1	関数 2
メディア学習（外）	0.558	0.410
レクチャー	-0.172	-0.341
他者との相互作用	0.375	0.357
比較類推（内）	1.157	-0.118
比較類推（外）	0.992	-0.488
熟達	0.811	0.478
経験からの帰納	0.523	0.189
観察学習（内）	0.023	0.045
越境学習	0.486	-0.244

注) 基礎能力、倫理、地域特殊対応力の修得に使用されていなかった認知学習は含まれない。

出所) 筆者作成

4. 考察

実証研究③では、地方公共団体のうち、児相という組織をフィールドとして、地方公共団体職員が行う認知学習を明らかにするとともに、認知学習と修得する専門性の関係について検討するために、内容分析、クロス集計分析及び判別分析を行い、以下の点を明らかにした。第一は、地方公共団体職員は、民間企業職員と同様にキャリア経験から認知学習を行っているが、頻繁に採用する認知学習には相違があること、第二に、認知学習と修得する専門性には関係がある可能性があるということである。

次に、実証研究③の貢献として、以下の 3 点が挙げられる。Kolb (2014) では、経験から学習するプロセスが示されており、McCall et al. (1988) では、経験と学習内容を関係づけている。これらを総合的にとらえると、キャリア経験→学習内容というフレームワークとなるが、民間企業においては、内田 (2020) により認知学習の概念を媒介変数として追加したフレームワークの必要性が提唱されていた。一方、国家公務員を調査対象とした松尾 (2011) では、キャリア経験→学習内容というフレームワークからの考察がなされていたが、認知学習という概念は導入されていない。実証研究③では、地方公共団体職員は、キャリア上の経験において多様な認知学習を行っていることが確認された。このことは、キャリア上の経験が認知学習を経て専門性修得につながっている可能性を強く示唆するものであった。そこで、実証研究③の 1 点目の貢献は、地方公共団体組織の一つである児相を分析対象とし、認知学習をフレームワークに組み込むことの必要性を示した点である。

2 点目は、民間企業において多く用いられる認知学習と地方公共団体において多く用いられる認知学習に差異がある可能性を示唆した点である。実証研究③における調査結果と内田 (2020) における民間企業を対象とした調査結果を比較すると、地方公共団体と民間企業では、多用される認知学習が異なっていた。地方公共団体では、他者との相互作用、観察学習（内）、メディア学習（外）や熟達（複）が多用される一方で、経験からの帰納や説明による一般化はあまり用いられていなかった。民間企業においては、1 から 3 の職能経験となるキャリアパスが形成されており、幅広い 1 職能型もしくは、主+複職能型である（砂田・遊間, 1998 ; 辻, 2008 ; 小池, 2005）。一方で、地方公共団体では、3 年周期の

部門を超えたジョブローテーションが行われている（新井・澤村, 2008 ; 中嶋, 2002）。また、実証研究①からは、地方公共団体職員には非常に幅の広いキャリアを有する者が確認された。このように先行研究から地方公共団体と民間企業では異動のあり方が異なることが示されていたが、地方公共団体と民間企業のキャリアパターンの違いの本質は、組織の存在意義にあるのかもしれない。まず、地方公共団体の存在意義は、住民の福祉の増進を図ることである¹⁰¹⁾。行政分野は多岐にわたるが、地方公共団体の目的のためには、さまざまな行政分野に対する専門的な知識や技術の修得はもちろんのこと、他機関との連携など調整力が必要であり、それらの専門性修得のため、他部局に跨る異動がなされると推測される。そして、そのようなキャリアパターンが認知学習の環境側の要因として設定される場合、つまり、新しく配属された部署では、これまでの部署とは全く異なる職務が与えられる場合においては、初心者が、職場において学ぶ手法として、職場において身近なモデルを選択し学ぶことのできる、即時性のある観察学習（内）が採用されやすいのかもしれない。

一方、近年では、民間企業にも社会的責任があるとされるが、やはり収益の向上を図ることが民間企業には求められる。そのためには、専門性修得におけるコストをより一層考慮する必要があり、地方公共団体と比較するとキャリアの幅は狭くなることが推測される。そこでは、1つの職能を中心に、関連のある職能を経験するという認知学習に係る環境側の要因から、困難な仕事や高度な仕事を担う機会に恵まれるため、学習者は職務上の様々な経験と結果について、これまでの経験や培った知識から意味づけすることが可能となるのかもしれない。

さらに、民間企業において、経験からの帰納や説明による一般化という因果関係の構築という学習が多くなされていたが、地方公共団体ではあまり採用されていない学習であった。これは、Kolb（2014）の経験学習サイクルに当てはめるなら、内省的観察や抽象的一般化が十分になされていない状況である。なぜ、地方公共団体職員は内省的観察や抽象的一般化を行い、経験を因果構築まで結びつけることができていないのだろうか。内省的観察の契機は、外部からも与えられるだろう。例えば、人事評価についてしてみると、地方公共団体では、人事評価（人事考課）制度が人材育成や能力開発に役立っていると回答した職員は、49.0%であった¹⁰²⁾。一方で、民間企業においては、人事評価制度における評価のフィードバックについて、評価結果をもとに上司から業務遂行に関するアドバイスがあるとの認識を示した職員は64.0%であった（荒井, 2017）。もちろん、これらの調査結果から直ちに、地方公共団体と民間企業における人事評価制度の人材育成への活用の程度を的確に推し量れるわけではないが、民間企業の方が地方公共団体よりも、人事評価制度を人材育成に結びつけることに成功している可能性が示唆される。地方公共団体における人事評価制度と人材育成の関連についてさらに調査を行い、人事評価制度が認知学習の契機となるのかを検討する必要があるとともに、人事評価制度からどのように職員が認知学習しているのかという仕組みを解明することも必要であろう。

3点目は、専門性と認知学習には関係がある可能性があり、どのような専門性を修得し

¹⁰¹⁾ 地方自治法第1条の2

¹⁰²⁾ 横浜市令和2年度職員満足度調査（参考URL：<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/shigoto/gyosei-unei/manzokudo.html> アクセス日 2022年12月18日）

たいのかを明確にしながら認知学習を行うことで効率的・効果的な認知学習を行うことの可能性が示唆された点である。内田（2020）では、経験→認知学習→学習内容というフレームワークが示され、比較類推（内）が異動という文脈で、新旧の職場の理解が進むことなどが報告されており、「経験→学習内容」に関連があるのであれば、経験と学習内容の間に存在する認知学習というプロセスについても、学習内容となんらかの関連があるかもしれない。そこで、実証研究③では、判別分析を用いてそれらの関係について発見型アプローチにより検討を行い、専門性を判別する関数の標準化判別係数について示した。分析の結果、ある専門性には正の影響を及ぼす認知学習が存在した。例えば、基礎能力の修得には、レクチャーが正の影響を与えていた。業務に必要な担当分野の制度や事務手続きに関する知識は、人材育成の中心的手法である OJT により修得されていることが推測される。一方、地域特殊対応力には、比較類推（内）と比較類推（外）が正の影響を与えていた。地域の独自の事情を理解することは、その地域を知るだけでは困難であり、その他の地域と比較することでその地域の特性が理解される場合があるからであろう¹⁰³⁾。また、先述したとおり、地方公共団体職員は、平均 3 年程度の比較的短い期間により人事異動がなされているが、このことは、地方公共団体職員が複数の地域を経験する環境の整備に繋がると考えられる。そして、複数の地域を経験することで、比較対象が多くなり比較類推という認知学習を採用しやすくなるのであれば、効率良く地域特殊対応力が修得され得るかもしれない。

さらに、複数の地域を経験することで、比較類推などの認知学習を行い、専門性を修得する可能性が示唆されたが、このことは、多国籍企業におけるグローバル人材の育成に関する研究とも関連する。グローバル人材の育成についても、人は経験から学ぶ、とされる（McCall & Hokenbeck, 2002）。本研究における地域と多国籍企業における地域では、地域の示す範囲が異なるが、地域の実情に応じたサービスを提供するという点においては同義であり、如何なる環境を整備すれば、人は比較類推を行い地域特殊対応力の修得を行うのかという仕組みを解明することは、多国籍企業における人材育成にも示唆を与えられよう。

また、地域の実情は、児童福祉に関する分野だけを経験していたのでは掴めないこともあるだろう。地域により、医療資源も異なれば、交通事情など、さまざまな社会経済環境が異なるのであるから、性質の異なる職務を複数の地域で経験することは、その地域を俯瞰的に捉え、多角的に理解することに繋がると考えられる。実証研究①において確認されたように、地方公共団体職員の中には、非常に幅の広いキャリアパスを有する者がいた。性質の異なる職務を複数の地域で経験することと同じ職務を複数の地域で経験することは、誘発する認知学習が異なる可能性があるが、地方公共団体職員は、多様な職務を複数の地域で経験することで、認知学習を行い、地方公共団体職員の業務において求められる地域特殊対応力を修得している可能性が示唆される。また、今後の課題として、性質が異なる職務を複数経験することと、同じ職務を複数の地域で経験することによる認知学習の異同について検討することがあるだろう。

¹⁰³⁾ 地域福祉において、地域特性を踏まえた援助を行うために、地域特性を把握することが必要であり、地域特性の把握のためには、当該地域の情報を整理するとともに、国や県の平均値と当該地域を比較したり、当該地域を都道府県内で順位付けしたりするなど、比較するという方法がある（原田, 2012, pp. 138-148）。

教育学や心理学の分野では、学校における学習を主たる対象として学習方略という概念がある。学習方略とは、「学習の効果を高めることをめざして意図的に行う心的操作、あるいは、活動（辰野, 1997, p. 11）」であるが、学習方略は、どのような認知学習がなされるのか、ということと類似している。豊田・森本（2001）では、小学生に対する学校における学習全般を質問する調査結果から、思考方略と学業成績に有意な関係性があることが示されている。また、堀野・市川（1997）では、高校生の英語学習における学習方略に着目し、体制化方略という学習方略が学業成績に有意に影響を与えることを明らかにしている。実証研究③においても、ある種の認知学習が専門性の修得に影響を与える可能性が示唆されており、先行研究の結果と符号すると考えられる。ただし、先行研究では、学習方略と学業成績の関係に対する考察であり、実証研究③では、認知学習と修得する専門性の関係のため、これらの関係については慎重に検討する必要がある。

以上のとおり、実証研究③では、地方公共団体職員が認知学習を行っており、認知学習と修得される専門性には関係がある可能性が示唆された。実証研究④では、認知学習を媒介変数として組み込み、地方公共団体職員が専門性を修得するまでにキャリア上の経験から如何なる認知学習を行い、専門性を修得するのか、その関係性を実証する。

V. 実証研究④：地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習と専門性の関係

1. 目的

実証研究④では、量的研究の手法を用いて、地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習及び専門性について因子を抽出するとともに、それらの因子間の関係性を評価し、そのメカニズムに関する知見を得ることとする。

認知学習とは、「人が経験に対し認知的な操作を行うことで新知識を得ること（内田, 2020）」である。経験は、人が認知学習を行う際の合図の集合体と考えることができるが、人は、多数の合図から、特定の合図を選択し、内省的観察を行い、一般的抽象化するなどの認知的な手続きを経て特定の考えを構築するのである。認知的な手続きには、主として社会経済環境を含む制度的要因と人間側の要因が関係するだろう。例えば、ある特定の社会環境下（地方公共団体職員は、政策形成を行うことが重要であるという社会環境）では、個人（地方公共団体職員）は、特定の合図（政策形成に関係する合図）を受け取りやすいかもしれない。また、個人がこれまでに経験したこと（複数の異なる地域での職務経験）及びそこから学習方法（比較類推）と学習内容（地域特殊対応力）によって、採用しやすい認知学習があるかもしれない。

さらに、認知学習を行うには、環境側の要因（人が経験から特定の「合図」を選択できる状況、つまり、経験の中に「合図」がある状況）と人間側の要因（人が経験から特定の「合図」を選択すること）が満たされる必要があると考えられる。認知学習についてこれまで「経験→認知学習→専門性」という枠組みで考察してきたが、これらの要因を考慮すると、人が専門性を修得するメカニズムは図 3-10. のとおりとなる。以上のことから、経験と経験から影響を受ける認知学習が、専門性修得にどの程度現実的に影響を与えているのか否かを判断する分析として、本分析を捉えることが可能である。ただし、本実証分析における経験（合図の集合体）は、質問紙調査という手法を用いていることから、人の認知と独立して存在するのではなく、個人が特定の合図として受け取った経験という人の認知の影響を受けている環境側の要因となり、人に外在する要因とはならない。また、経験

から影響を受ける認知学習においては、制度的要因と人間側の要因が除外されている。つまり、企業文化や日本における教育制度、社会経済環境などの制度的要因や個人がこれまで経験をしてきたこと、培ってきた知識、修得した技術などの人間側の要因が認知学習に及ぼす影響が分析に含まれていないこととなる。

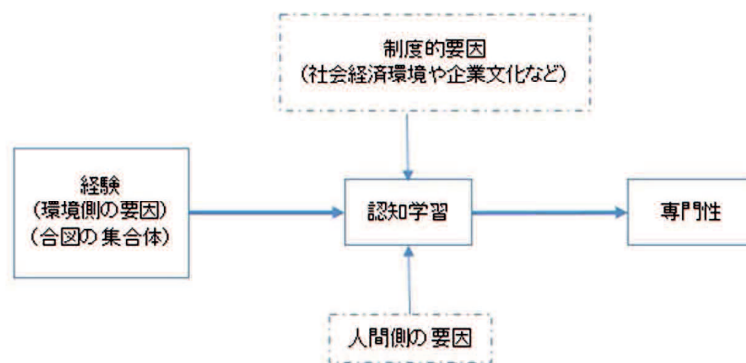


図 3-10. 経験、認知学習と専門性に係る諸要因

出所) 筆者作成

実証研究④では、データとして入手されるキャリア上の経験、認知学習及び専門性において暫定的な仮説を設定し実証的に調べる。先に述べたように、例えば、個別の認知学習にとって環境側の要因の影響を強く受けるものと受けないものが存在する可能性があり、そうであれば、本分析は、個別の認知学習が如何なる専門性修得に強い影響を与えるか、を検討するにあたり、詳細な検討が必要なことを示唆する可能性を有する。ただし、実証研究④においては、理論的検討が詳細になされておらず、観察される相関が疑似相関である可能性は否定できない。

2. 調査方法

(1) 目的及び調査対象者

① 予備調査

予備調査の目的は、地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習と専門性に関する質問紙を作成することである。質問紙は、研究者から調査対象者数人に配布され、調査対象者からさらに調査対象者に対してスノーボール式に配布された。最終的に、A 都道府県庁職員 86 人から回答が得られた。調査期日は、2022 年 2 月から 3 月であった。

② 本調査

本調査の目的は、予備調査で確認された地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習と専門性に関する各因子を検証し、抽出された因子を用いてモデルを検討することである。調査対象は、47 都道府県の児相に勤務する児相長及び SV である¹⁰⁴⁾。調査対象者数は、

¹⁰⁴⁾ 47 都道府県すべての児相に調査依頼を行ったが、いくつかの都道府県からは、調査への協力が不可であること又は検討中との返事があったため、実際には 47 都道府県すべて

849人であり、回収した質問紙は72、回収率8.48%であった。調査期日は、2022年4月から6月であった。回答者の基本属性は表3-9.に示すとおりである。

(2) キャリア上の経験、認知学習、専門性の構成要素の選択と仮説設定

まず、キャリア上の経験、認知学習、専門性を構成する要素について、先行研究などを踏まえ、変数として選択する。

キャリア上の経験については、第2章において先行研究をレビューした。一皮むけた経験群は、「課題」、「上司」、「修羅場」という3つに分類される(McCall et al., 1988)。さらに、松尾(2011)において、国家公務員マネージャーを対象に調査が行われ、行政組織のマネージャーが、「上司」、「課題」、「その他」の経験を通して成長していることが明らかにされている。具体的には、「課題」の中には、「ストレッチ課題」や「組織横断的プロジェクト」が、「その他」の中には、「同僚・上司に迷惑をかけた経験」、「病気・事故」などが含まれており、先行研究(McCall et al., 1988)と同様の結果であることが示されている。また、技量修得の契機となる経験は、「異動(部署・階層)」「業務(他部署・上司・顧客・他社・同僚や先輩)」「研修」に分類される(内田, 2009)。以上の先行研究を踏まえ、キャリア上の経験の構成要素については、「課題」、「上司」、「修羅場」とする。次に、認知学習については、実証研究③において、地方公共団体職員の一人当たり学習回数平均が0.5以上の類型を採用することとし、認知学習の構成要素については、「熟達(復)」、「観察学習(内)」、「他者との相互作用」、「比較類推(内)」、「メディア学習(内)」、「メディア学習(外)」とする。一人当たり学習回数平均0.5以上を採用する理由は、それらの認知学習により、地方公共団体職員が行う認知学習の8割程度を分析に含めることができるためである。また、一つの構成概念を測定するためには、3項目以上から測定することが望ましいが、認知学習は16類型あり、質問紙調査においてすべての認知学習について3つの質問項目を作成すると、質問項目が多くなるため、調査回答者の負担が大きくなり回収率が下がると判断した。

最後に、専門性については、実証研究②から得られた専門性を構成する5つの要素を持つとして、「倫理」、「基礎能力」、「専門的知識・技術」、「政策形成推進力」、「地域特殊対応力」を設定する。

次に、経験、認知学習、専門性について、共分散構造分析を行う際に設定する仮説についてであるが、経験と認知学習、認知学習と専門性は、何らかの経験をしたならば、必ずこの認知学習が採用される、とは考えにくい。また、この認知学習を行ったならば、必ずこの専門性が修得される、とも考えにくい。なぜなら、先述したとおり、認知学習を行う主体は個人であり、如何なる認知学習を採用するか、そして如何なる専門性を修得するかは、個人により異なると考えられる。そこで、本研究では、以下の通り暫定的な仮説を設定する。

仮説1：如何なる経験からもすべての認知学習が行われ得る。

仮説2：如何なる認知学習からもすべての専門性修得が行われ得る。

ただし、キャリア上の経験という構成要素の選択について、次の点に留意する必要がある。先行研究(McCall et al., 1988; 金井・古野, 2001; 金井, 2002; 内田, 2009)の調査対

の職員に質問紙が配布されていない。

象者は、経営リーダー層もしくはミドル層である。一方、松尾（2011）において、国家公務員マネジャーを対象に調査が行われ、おおよその経験は、先行研究（McCall et al., 1988）と同様であることが示されていることから、本研究における地方公共団体のマネジャー層にも妥当性があると判断した。しかしながら、調査対象が異なるため、キャリア上の経験における考察は慎重に行う必要がある。

次に、仮説1及び仮説2について、次の点に留意する必要がある。仮説1及び仮説2は、認知学習論の理論的前提に従い仮説設定はしているものの、現実的には、特定の経験であれば、一定程度、用いる認知学習に影響を及ぼすのではないかと、また、用いる認知学習によっては、一定程度修得される専門性に影響を及ぼすのではないかと、という可能性を検討する最初の試みである。そのため、今回は、被調査者が認識した環境側の要因である経験が認知学習方法の選択に影響を与えるのか否かを確認することとし、制度的要因及び人間側の要因は分析から外して行う。もし、関係性が見つかれば改めて理論的検討を含めて、詳細な分析を行うこととする。

表 3-9. 回答者の基本属性

【勤務先】（単位：人数）									
北海道	5	青森県	11	岩手県	3	秋田県	4		
栃木県	3	群馬県	1	石川県	1	山梨県	2		
長野県	13	愛知県	4	滋賀県	1	京都府	2		
兵庫県	1	島根県	4	広島県	1	山口県	11		
愛媛県	3	無回答	2						

【年代】（単位：人数）									
30代	2	40代	19	50代	47	60代	4		

【性別】（単位：人数）									
男性	50	女性	21	無回答	1				

【階級】（単位：人数）									
2級	3	3級	10	4級	13	5級	6		
6級	25	7級	9	8級	2	9級	1	無回答	3

【採用区分】									
行政	32	社会福祉 (心理以 外)	19	社会福祉 (心理)	15				
保健師	3	保育士	1	無回答	2				

出所) 筆者作成

(3) 調査項目

① 予備調査

以下の項目について、先行研究（McCall et al., 1988；金井・古野, 2001；金井, 2002；内田, 2009、2020；小村, 2022；松尾, 2011）の知見を踏まえ質問紙を作成した。作成した質問項目について、他の研究者からの指摘を踏まえ修正を加えた。回答者の基本属性を除く各項目については、「1 全くない」、「2 あまりない」、「3 どちらともいえない」、「4 ややある」、「5 ととてもある」の5件法で回答を求めた。

1) 回答者の属性（6項目）

所属する組織、年代、性別、等級、役職、採用区分について質問を行った。

2) キャリア上における経験（51項目）

McCall et al. (1988)、金井・古野 (2001)、金井 (2002)、松尾 (2011)、内田 (2009) で確認されたキャリア上の経験について、地方公共団体職員と関係する項目を参考に項目

を作成した。また、小村（2022）のインタビュー調査から観察されたキャリア上の経験を参考に項目を作成した。

3) 認知学習について（26項目）

内田（2020）で確認され、かつ、実証研究③において地方公共団体職員の一人当たり学習回数平均が0.5以上の認知学習について抽出し項目を作成した。

4) 専門性について（18項目）

小村（2022）で確認された専門性を参考に項目を作成した。

② 本調査

予備調査の結果を踏まえ、回答者の基本属性、キャリア上の経験、認知学習及び専門性の各項目について、質問紙を作成した。回答者の基本属性を除く各項目については、「1 全くない」、「2 あまりない」、「3 どちらともいえない」、「4 ややある」、「5 とてもある」の5件法で回答を求めた。作成した質問項目について、他の研究者からの指摘を踏まえ修正を加えた¹⁰⁵⁾。質問項目は、表3-10.に示すとおりである¹⁰⁶⁾。

表3-10. 本調査での質問項目

質問項目		
[基本属性]		
1	お勤めの都道府県についてお聞かせください。	
2	所属についてお聞かせください（例えば、福祉部地域支援課など）。	
3	年齢についてお聞かせください。	
4	性別についてお聞かせください。	
5	職務上の等級についてお聞かせください。※（ ）はおおよその目安を記載しています。	
6	役職についてお聞かせください（例えば、主査、SV、主幹、調整監、所長など）。	
7	採用区分についてお聞かせください（例えば、行政、心理、保健師など）。	
[キャリア上の経験]		
	構成概念	
9	あなたは、部下や後輩の指導を任されることはありますか。	同僚部下
10	あなたは、同僚や部下に対してアドバイスをを行いますか。	同僚部下
11	あなたは、同僚や部下のフォローをすることはありますか。	同僚部下
15	あなたは、同僚や部下から相談を受けることはありますか。	同僚部下
16	あなたは、企画を提案することがありますか。	同僚部下
17	あなたは、上司から褒められることはありますか。	仕事の成功
21	あなたは、良い上司を持ったことはありますか。	仕事の成功

出所) 筆者作成

¹⁰⁵⁾ 予備調査において、質問の意味が分からなかった、と指摘のあった質問項目については修正を加えた。具体的には、項目45である。本調査においては、例示を示すことで分かりやすくなるように改善した。その他に、質問項目の項番は示されていないが、具体例があるほうがわかりやすい、というコメントがあったため、項目46、項目47、項目50、項目52、項目53に具体例を追加した。

¹⁰⁶⁾ 質問項目は、基本属性以外は、本分析結果に関係する部分のみを記載している。

(表 3-10. つづき)

22	あなたは、誇れるような仕事の成果を出すことはありますか。	仕事の成功
25	あなたの職務は、自分が持つ多様なスキルや才能を必要としますか。	重要な仕事
28	あなたの職務は、高い専門性が必要ですか。	重要な仕事
29	あなたは、職務の必要性や重要性を理解していますか。	重要な仕事
30	あなたは、面白くない仕事をすることはありますか。	困難な状況
31	あなたは、自分の仕事のやり方が相手に理解されないことがありますか。	困難な状況
33	あなたは、仕事で行き詰ることはありますか。	困難な状況
[認知学習]		
34	同一職務に長期間従事することで得たものを用いて、突発的な業務に対する遂行方法を選択していますか。	熟達(複)
35	同一職務に長期間従事することにより、業務の関連性を把握していますか。	熟達(複)
36	同一職務に長期間従事することで得たものを用いて、多様なケースについてベストな方法を検討しますか。	熟達(複)
37	同一職務に長期間従事することにより、ケースの違いを認識していますか。	熟達(複)
39	職務を遂行するとき、分からない場合は、組織内の人に相談しますか。	他者からの学習
43	職場の人の職務遂行方法を参考にしますか。	他者からの学習
44	職場の人の職務遂行方法をよく見えていますか。	他者からの学習
45	職務を遂行するとき、現在の職務について、過去に経験した職務との関係で位置づけを行いますか(例えば、本課にいたときに作成した政策方針の中で現在の業務の位置づけを理解するなど)。	比較類推(内)
46	職務を遂行するとき、現在の職務と過去に経験した職務の共通性を認識しますか(例えば、児相業務における調査と生活保護業務における調査の共通性など)。	比較類推(内)
47	職務を遂行するとき、現在の職務と過去に経験した職務の違いを認識しますか(例えば、児相業務における調査と生活保護業務における調査の違いなど)。	比較類推(内)
48	職務を遂行するとき、組織外の書籍を参考にしますか。	メディア学習(外)
49	職務を遂行するとき、組織外の調査結果を参考にしますか。	メディア学習(外)
50	組織外の教育プログラムに参加することはありますか(例えば、通信制大学に通学するなど)。	メディア学習(外)
52	職務を遂行するとき、組織内の内部資料を参考にしますか(例えば、引継書など)。	メディア学習(内)
53	職務を遂行するとき、組織内の過去の事例を参考にしますか(例えば、現在の困難事例と似た事例を探すなど)。	メディア学習(内)
[専門性]		
54	あなたは、担当業務の専門的な知識(例えば、面接技法に関する知識)を持っていますか。	実務における専門性
55	あなたは、職務上知り得た情報についてどこまで情報共有してよいか理解していますか。	実務における専門性
56	あなたは、利害関係者(例えば、立入検査を受ける者や行政指導により作為を求められている者など)との適切な関係性を築いていますか。	実務における専門性
57	あなたは、担当業務の専門的な技術(例えば、面接技法を実際に活用する能力)を持っていますか。	実務における専門性
58	あなたは、職務遂行の際に求められる条例や法律などを包括的に知っていますか。	実務における専門性
60	あなたは、「すべて職員は、全体の奉仕者(地方公務員法第30条)」であるということを理解して職務を遂行していますか。	実務における専門性
61	あなたは、職務遂行をする上で最低必要な条例や法律などを知っていますか。	実務における専門性
62	あなたは、様々な公文書についてずらずと作成することができますか。	実務における専門性
63	あなたは、自分の自治体の総合計画などを知っていますか。	総合行政としての専門性
64	あなたは、自分の自治体の議会(政治力学を含む)のことを知っていますか。	総合行政としての専門性
66	あなたは、自分の自治体が保有する社会資源(制度や施設など)を知っていますか。	総合行政としての専門性
67	あなたは、他機関との連携を積極的に行いますか。	総合行政としての専門性力
68	あなたは、自分の自治体の基本情報(例えば、人口・面積、歴史など)を知っていますか。	総合行政としての専門性

出所) 筆者作成

(4) 分析手法

① 予備調査

予備調査では、キャリア上の経験、認知学習及び専門性に関する因子について制約を置かず抽出するため、探索的因子分析を行った。探索的因子分析は、いくつかの変数間の相関関係から、変数の背後にある共通要因を推定するために行い、データ分析時には、明瞭なる仮説設定からモデルを構築して分析するのではなく、データ駆動型で探索的に因子を抽出することである(奥, 2017)。本分析においても、データ駆動型により因子を抽出することとし、それらの抽出された因子とキャリア上の経験、認知学習、専門性の構成要素として選択した要素について考察を行う。分析手法は主因子法プロマックス回転による因子分析を採用した¹⁰⁷⁾。因子の解釈には、因子負荷量の値が 0.4 以上の項目を用いた。因子数については、ガットマン基準(固有値 1 以上)、スクリー基準(固有値の大きさをプロットし、グラフの傾きが小さくなる直前までを抽出)などを目安とし、最終的には、解釈可能性から因子数を決定した(石黒, 2014, pp. 165-178 ; 池原, 2012, pp87-111)。

② 本調査

予備調査の結果を踏まえ、分析手法は、確認的因子分析を採用した。確認的因子分析とは、観測変数間の相関行列がいくつかの因子で説明できるのか、因子間に相関を仮定するかどうかについて仮説を持っている状況で行う因子分析である(尾崎・荘島, 2014, p12)。実証分析④において確認的因子分析を行う目的は、質問紙調査の質問項目が、測定したい概念を測定できているかを確認するためである。さらに、抽出された因子を用いて共分散構造分析を行った。

3. 分析

(1) 予備調査

予備調査についてキャリア上の経験、認知学習と専門性について探索的因子分析を行った結果を示す。

① キャリア上の経験

解釈可能性などから因子数を 4 に設定した。初期回転時の固有値及び説明率、因子間相関係数、因子負荷行列を表 3-11. から表 3-13. に示す。第一因子は、「あなたは、部下や後輩の指導を任されることはありますか。」、「あなたは、同僚や部下に対してアドバイスをを行いますか。」、「あなたは、同僚や部下のフォローをすることはありますか。」などの項目が高い負荷を示していた。これは、内田(2009)で技量獲得の契機として挙げられていた業務(同僚部下)に該当することから「同僚部下」と命名する。次に、第二因子は、「あなたは、上司から褒められることはありますか。」、「あなたは、誇れるような仕事の成果を出すことはありますか。」などの項目が高い負荷を示した。これは、職務における成功経験と考えられることから「仕事の成功」と命名する。第三因子は、「あなたの職務は、自分が持つ多様なスキルや才能を必要としますか。」、「あなたの職務は、社会に影響を及ぼしますか。」などの項目が高い負荷を示していた。これらの項目は、職務特性理論¹⁰⁸⁾に

¹⁰⁷⁾ 推定法として、統計学的には最尤法が最も良いとされているが(中村, 2007)、サンプルサイズが小さい場合に、不適解が生じる。その場合、次善の推定方法として主因子法を検討することとなるため、本実証研究では、主因子法を採用した。

¹⁰⁸⁾ 職務特性理論における職務特性とは、技能多様性、タスク完結性、タスク重要性、自

おける職務特性としての技能多様性やタスクの重要性と類似しており、第三因子について、「重要な仕事」と命名する。第四因子については、「あなたは、面白くない仕事をすることはありますか。」、「あなたは、仕事で行き詰ることはありますか。」などの項目に高い負荷が示されている。これは、業務遂行に対して課題を感じていたり、仕事を通して自分の成長を感じられない状況にいたりするなどの苦しい状況を示しているため、「困難な状況」と命名する。

キャリア上の経験の構成要素としては、重要な仕事という因子について、質問項目の一部が難易度の高い仕事を行うという意味において、構成要素として選択した「課題」と一致する。一方で、先行研究において、一皮むけた経験として挙げられる「他者」は、「上司」を意味していたのに対し、本分析では、「同僚部下」が抽出された。先に示したように、これは内田（2009）で技量修得の契機として挙げられている。以上から、先行研究における一皮むけた経験と認知学習の契機となるキャリア上の経験は、異なる要素が存在する可能性が示唆される。予備調査で抽出された全ての因子について、3項目以上であるため、本調査では、予備調査により抽出された質問項目をそのまま使用することとする。クロンバックの α 係数は、第一因子が0.875、第二因子が0.740、第三因子が0.787、第四因子が0.618であった。

表 3-11. 初期回転時の固有値及び説明率

Factor	固有値	説明率	累積説明率
Factor1	9.34535	0.2674	0.2674
Factor2	4.3963	0.1258	0.3931
Factor3	3.07611	0.088	0.4812
Factor4	2.38252	0.0682	0.5493
Factor5	1.92168	0.055	0.6043
Factor6	1.78247	0.051	0.6553

表 3-12. 因子間相関行列

	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4
Factor1	1			
Factor2	0.4112	1		
Factor3	0.2676	0.2845	1	
Factor4	0.064	0.0153	0.2525	1

出所) 筆者作成

出所) 筆者作成

② 認知学習

初期回転時の固有値及び説明率、因子間相関行列、因子負荷行列を表 3-14. から表 3-16. に示す。解釈可能性などから因子数を 5 に設定したところ、先行研究のおおよその知見と一致した。まず、第一因子であるが、これは、「同一職務に長期間従事することで得たものを用いて、突発的な業務に対する遂行方法を選択していますか。」、「同一職務に長期間従事することにより、業務の関連性を把握していますか。」などの項目が高い負荷を示したが、同一職務に長期間従事することで状況や文脈に応じた職務遂行方法を認識するようになっており、内田（2020）の熟達の定義に相当する。地方公共団体職員では、同一職務・同一職場に従事することは想定されないため、第一因子については、「熟達（複）」と命名する。第二因子については、「職務を遂行するとき、組織内の人からアドバイスをも

律性、フィードバックである (Hackman, J. L. & Oldham, G. R., 1976)。

表 3-13. 因子負荷行列

Variable	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4
q56 あなたは、リーダーシップを発揮することはありますか。	0.8247	-0.0591	0.0461	0.0209
q49 あなたは、部下や後輩の指導を任されることはありますか。	0.7772	-0.1707	0.1253	0.1422
q27 あなたは、同僚や部下に対してアドバイスをを行いますか。	0.7538	0.045	0.1002	0.0197
q23 あなたは、同僚や部下のフォローをすることはありますか。	0.7084	0.0387	0.0439	0.1001
q55 あなたは、筆談を立て直すことはありますか。	0.6633	-0.1711	0.0112	0.2755
q16 あなたは、自分の職務の結果を知ることができますか。	0.5642	0.1783	-0.2222	-0.1351
q48 あなたは、職務遂行方法を見直すことはありますか。	0.5262	0.0952	-0.1923	0.1845
q57 あなたは、同僚や部下から相談を受けることはありますか。	0.5145	0.1708	0.0624	0.2612
q47 あなたは、企画を提案することができますか。	0.5071	0.2213	-0.0598	0.0419
q10 あなたは、上司から褒められることはありますか。	0.0329	0.6615	-0.0258	-0.1397
q29 あなたは、人間関係により困難な筆談を突破することはありますか。	-0.1797	0.659	0.0616	0.2098
q42 あなたは、職場の交流会などに積極的に参加しますか。	-0.0949	0.6319	-0.0743	0.0331
q24 あなたは、上司から意図の分からない指示を受けることはありますか。	0.0967	-0.543	-0.0239	0.235
q30 あなたは、悪い上司を持ったことはありますか。	-0.1272	0.4857	-0.0727	0.0738
q26 あなたは、誇れるような仕事の成果を出すことはありますか。	0.2938	0.4545	0.2825	-0.2375
q31 あなたは、職場の人のプライベートの状況まで気づくことはありますか。	0.0732	0.4481	0.0444	0.075
q46 あなたは、顧客（総務府職員）から褒められることはありますか。	-0.0188	0.417	0.0984	0.0704
q12 あなたの職務は、自分が持つ多様なスキルや才能を必要としますか。	0.1152	-0.0153	0.7713	-0.0982
q36 あなたは、部をまたがる異動をすることはありますか。	0.1602	0.2213	-0.7507	0.1274
q19 あなたの職務は、社会に影響を及ぼしますか。	0.1268	-0.0183	0.6795	-0.1095
q17 あなたの職務は、高い専門性が必須ですか。	-0.118	0.0861	0.5645	0.0687
q14 あなたは、職務の必要性や重要性を理解していますか。	0.1263	0.1878	0.5386	-0.0241
q39 あなたは、面白い仕事をすることはありますか。	-0.0126	-0.0603	-0.3685	0.6088
q52 あなたは、自分の仕事のやり方が相手に理解されないことがありますか。	0.2381	-0.2073	0.0149	0.5608
q34 あなたは、自分と合わない上司を持ったことはありますか。	0.2804	-0.1558	-0.0382	0.5348
q45 あなたは、仕事で行き詰ることはありますか。	-0.2885	0.212	-0.0305	0.5013

出所) 筆者作成

らいますか。」「職務を遂行するとき、先輩や上司からフィードバックを受けますか。」などの他者との相互作用と、「職場で、ハイパフォーマンスの人の真似をしますか。」「職場の人の職務遂行方法を参考にしますか。」などの観察学習（内）という2つの認知学習が併存している。これは、他者と関わる中で、自然とその他者の行動を観察しているため、学習者にとっては、区別されていないのかもしれない。そこで第二因子を「他者からの学習」と命名する。

第三因子は、「職務を遂行するとき、現在の職務について、過去に経験した職務との関係で位置づけを行いますか。」と「職務を遂行するとき、現在の職務と過去に経験した職務の共通性を認識しますか。」という項目から成る。これは、組織内の過去の経験と現在の経験の比較から現在の職務を理解しているため、内田（2020）の「比較類推（内）」に相当する。そこで、第三因子は、「比較類推（内）」と命名する。第四因子については、「職務を遂行するとき、組織外の書籍を参考にしますか。」と「職務を遂行するとき、組織外の調査結果を参考にしますか。」という項目から成る。これは、組織外の相当程度構造化された内容を学習者が理解しており、内田（2020）の「メディア学習（外）」に相当するため、第四因子を「メディア学習（外）」と命名する。第五因子については、「職務を遂行するとき、組織内のマニュアルを参考にしますか。」という1項目のみであった。これは、組織内の相当程度構造化された内容を学習者が理解しており、内田（2020）の「メディア学習（内）」に相当するため、第五因子を「メディア学習（内）」と命名する。

以上、抽出された因子をみると、第二因子について、2 種類の認知学習が 1 つとなって抽出された以外は、選択した構成要素と一致する。

本調査では、各因子について最低限 3 項目の設定が必要であるため、予備調査において因子に 3 項目以上が負荷している因子については、そのまま質問項目として採用すること

とする。クロンバックの α 係数について、第一因子は、0.918、第二因子は、0.818であった。第三因子から第五因子については、質問項目を追加しクロンバックの α 係数を算出したところ、それぞれ0.7524、0.6636、0.7422であった。追加した質問項目はそれぞれ次のとおりである。第三因子については、「職務を遂行するとき、現在の職務と過去に経験した職務の違いを認識しますか。」、第四因子については、「組織外の教育プログラムに参加することはありますか。」、第五因子については、「職務を遂行するとき、組織内の内部資料を参考にしますか」及び「職務を遂行するとき、組織内の過去の事例を参考にしますか。」という質問項目である。

表 3-14. 初期回転時の固有値及び説明率

Factor	固有値	説明率	累積説明率
Factor1	5.85796	0.3606	0.3606
Factor2	3.3031	0.2033	0.5639
Factor3	2.1497	0.1323	0.6962
Factor4	1.29132	0.0795	0.7757
Factor5	1.11625	0.0687	0.8444
Factor6	0.96119	0.0592	0.9035
Factor7	0.67935	0.0418	0.9453

出所) 筆者作成

表 3-15. 因子間相関行列

	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4	Factor5
Factor1	1				
Factor2	0.3695	1			
Factor3	0.4225	0.2288	1		
Factor4	0.1021	0.103	0.2682	1	
Factor5	-0.1144	-0.0603	-0.0696	-0.233	1

出所) 筆者作成

表 3-16. 因子負荷行列

質問項目	質問内容	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4	Factor5
q61	同一職務に長期間従事することで得たものを用いて、突発的な業務に対する遂行方法を選択していますか。	0.9293	-0.1205	-0.0172	0.125	0.0095
q59	同一職務に長期間従事することにより、業務の関連性を把握していますか。	0.8931	-0.1272	0.0175	0.0699	0.1614
q60	同一職務に長期間従事することで得たものを用いて、多様なケースについてベストな方法を検討しますか。	0.819	-0.1894	0.102	0.0874	0.0081
q58	同一職務に長期間従事することにより、ケースの違いを認識していますか。	0.7885	-0.1703	0.2113	0.0494	-0.0479
q67	職務を遂行するとき、組織内の人からアドバイスをもらいますか。	-0.1902	0.8933	0.0397	0.0697	0.1094
q66	職務を遂行するとき、分からない場合は、組織内の人に相談しますか。	-0.0746	0.8334	-0.1192	0.0997	0.2052
q69	職務を遂行するとき、ベテランから手伝ってもらうことで新たな職務遂行方法を認識しますか。	-0.213	0.829	0.0483	0.1019	0.163
q68	職務を遂行するとき、先輩や上司からフィードバックを受けますか。	-0.1382	0.6848	0.0559	0.1229	-0.1341
q63	職場で、ハイパフォーマンスの人の真似をしますか。	0.1282	0.5451	-0.1968	-0.2122	-0.1035
q62	職場の人の職務遂行方法を参考にしますか。	0.2561	0.4298	-0.0434	-0.2926	-0.1796
q80	職務を遂行するとき、現在の職務について、過去に経験した職務との関係で位置づけを行いますか。	0.1251	0.0485	0.7995	-0.2107	0.0572
q78	職務を遂行するとき、現在の職務と過去に経験した職務の共通性を認識しますか。	0.2302	-0.0786	0.6817	-0.039	0.0128
q70	職務を遂行するとき、組織外の書籍を参考にしますか。	0.1164	0.2638	-0.1617	0.6721	0.1867
q71	職務を遂行するとき、組織外の調査結果を参考にしますか。	0.0555	0.0107	-0.0361	0.6666	0.0335
q74	職務を遂行するとき、組織内のマニュアルを参考にしますか。	0.2085	0.2091	0.025	0.0481	0.515

出所) 筆者作成

③ 専門性

初期回転時の固有値及び説明率、因子間相関行列、因子負荷行列を表 3-17. から表 3-19. に示す。解釈可能性などから、因子数を 2 と設定した。以降は、それぞれの因子について専門性の構成要素として選択したどの専門性に該当するかに着目しつつ、各因子を命名する。因子 1 は、「あなたは、担当業務の専門的な知識を持っていますか。」「あなたは、職務遂行の際に求められる条例や法律などを包括的に知っていますか。」については、「専門的知識・技術」に相当する。「あなたは、職務上知り得た情報についてどこまで情報共有してよいか理解していますか。」「あなたは、「すべて職員は、全体の奉仕者（地方公務員法第 30 条）」として職務を遂行していますか。」については、「倫理」に相当する。また、「あなたは、基本的な執務知識を持っていますか。」「あなたは、職務遂行をする上で最低限必要な条例や法律などを知っていますか。」は「基礎能力」に相当する。因子 1 については、地方公共団体職員として実務を行う上で求められる専門性と考えられるため、「実務における専門性」と命名する。因子 2 についてみると、「あなたは、自分の自治体の総合計画などを知っていますか。」「あなたは、他機関との連携を積極的に行いますか。」などの項目は、「政策形成推進力」に該当し、「あなたは、自分の自治体が保有する社会資源（制度や施設など）を知っていますか。」「あなたは、地域に応じて（画一的ではない）職務を遂行していますか。」などの項目は、「地域特殊対応力」に該当する。地方公共団体職員は、業務を遂行する際に、「実務における専門性」を有した上で、さらに、地方公共団体の将来像や地域特殊な状況に対応することが求められており、因子 2 は後者に該当する専門性と考えられる。これは、稲継（2011）で指摘されている総合行政を遂行するための知識、コーディネート力・プロデュース力に相当するものであり、因子 2 については、「総合行政としての専門性」と命名する。

以上、専門性については、5 つの要素を選択していたが、探索的に因子を抽出した結果、2 つの因子が抽出された。

各因子について 3 項目以上の項目があるため、本調査では、予備調査で確認された質問項目をそのまま採用する。クロンバックの α 係数は、第一因子が 0.866、第二因子が 0.804 であった。

表 3-17. 初期回転時の固有値及び説明率

因子	固有値	説明率	累積説明率
Factor1	6.76653	0.65	0.65
Factor2	1.51096	0.1452	0.7952
Factor3	0.87865	0.0844	0.8796
Factor4	0.74046	0.0711	0.9507

出所) 筆者作成

表 3-18. 因子間相関行列

	Factor 1	Factor 2
Factor 1	1	
Factor 2	0.5919	1

出所) 筆者作成

表 3-19. 因子負荷行列

質問項目	質問内容	Factor1	Factor2
q99	あなたは、担当業務の専門的な知識を持っていますか。	0.8791	-0.1699
q97	あなたは、職務上知り得た情報についてどこまで情報共有してよいか理解していますか。	0.811	-0.1494
q100	あなたは、担当業務の専門的な技術を持っていますか。	0.7457	-0.2006
q101	あなたは、職務遂行の際に求められる条例や法律などを包括的に知っていますか。	0.6699	0.226
q90	あなたは、基本的な職務知識を持っていますか。	0.6025	0.2726
q96	あなたは、「すべて職員は、全体の奉仕者（地方公務員法第30条）」として職務を遂行していますか。	0.5348	0.0513
q88	あなたは、職務遂行をする上で最低限必要な条例や法律を知っていますか。	0.5157	0.2753
q91	あなたは、自分の自治体の総合計画などを知っていますか。	-0.0699	0.8091
q93	あなたは、自分の自治体の議会（政治力学を含む）のことを知っていますか。	-0.0822	0.7778
q92	あなたは、他部署との連携を積極的に行いますか。	-0.2082	0.734
q86	あなたは、自分の自治体が保有する社会資源（制度や施設など）を知っていますか。	0.2472	0.5277
q94	あなたは、他機関との連携を積極的に行いますか。	0.0773	0.4922
q84	あなたは、自分の自治体の基本情報（人口や面積など）を知っていますか。	0.1528	0.4792
q85	あなたは、地域に応じて（画一的ではない）職務を遂行していますか。	0.0958	0.4311

出所) 筆者作成

(2) 本調査

本調査について、予備調査の結果を踏まえ、確認的因子分析を行った結果及び抽出された因子を用いて行った共分散構造分析の結果を示す。

① 確認的因子分析

1) キャリア上の経験

キャリア上の経験について確認的因子分析を行い、モデルを改善した結果、予備調査で抽出された4つの因子（「同僚部下」、「仕事の成功」、「重要な仕事」、「困難な状況」）により構成される図3-11.のモデルが得られた¹⁰⁹⁾。本モデルでは、全てのパスが1%水準で有意となっている。適合度指標¹¹⁰⁾は、RMSEAは0.032、CFIは0.985、GFIは0.832である。GFIについては、基準を満たさないが、他の指標において基準を満たしているため、本モデルが適合であると判断した。また、抽出された4因子についてクロンバックの α 係数を算出したところ、0.805、0.613、0.741、0.704という結果が得られた。

2) 認知学習

認知学習について確認的因子分析を行い、モデルを改善した結果、予備調査で抽出された5つの因子（「熟達（複）」、「他者からの学習」、「比較類推（内）」、「メディア学習（外）」、「メディア学習（内）」）により構成される図3-12.のモデルが得られた¹¹¹⁾。本モデルでは、全てのパスが1%水準で有意となっている。適合度指標は、RMSEAは0.087、

¹⁰⁹⁾ 各因子を構成する質問項目は、予備調査の項目と一致する。

¹¹⁰⁾ モデルの適合度指標については、朝野・鈴木他（2005）、豊田（2012）などを参考にした。RMSEAの指標については、0.05未満で適合度が良く、0.1以上で適合度が良くないとされる。また、CFI及びGFIについては、0.9未満で適合度が良くないとされる。適合度指標は、一つの指標のみから適合度を判断するのではなく、複数の指標から判断することが必要である（豊田, 2012, p. 218-226）。また適合度指標については、その他に、AICやNNFIなどもある。

¹¹¹⁾ 本調査において新たに追加された各因子を構成する質問項目は、q44、q47、q50、q52、q53である。

CFI は 0.991、GFI は 0.791 である。GFI については、基準を満たさないが、他の指標において基準を満たしているため、本モデルが適合であると判断した。また、抽出された 4 因子についてクロンバックの α 係数を算出したところ、0.929、0.612、0.812、0.714、0.816 という結果が得られた。

3) 専門性

専門性について確認的因子分析を行い、モデルを改善した結果、予備調査で抽出された 2 つの因子（「実務における専門性」、「総合行政としての専門性」）により構成される図 3-13. のモデルが得られた¹¹²⁾。本モデルでは、全てのパスが 1%水準で有意となっている。適合度指標は、RMSEA は 0.089、CFI は 0.932、GFI は 0.839 である。GFI については、基準を満たさないが、他の指標において基準を満たしているため、本モデルが適合であると判断した。また、抽出された 2 因子についてクロンバックの α 係数を算出したところ、0.868、0.863 という結果が得られた。

② 共分散構造分析

次に、確認的因子分析により確認された因子を用いて、①経験→認知学習、②認知学習→専門性というモデルを構築し共分散構造分析を行う。共分散構造分析のモデルとして、「経験→認知学習→専門性」と設定するとサンプルサイズが少なく分析が安定しないため、本分析では、「経験→認知学習」、「認知学習→専門性」として二つに分けて分析を行った。仮説設定において述べたように、一つの経験から一つの認知学習を採用する、もしくは一つの認知学習から一つの専門性を学ぶ、という一対一の対応がなされるとは考えにくい。そのため、すべての変数に相関があると仮定しモデルを構築することとし、それらのモデルに対する適合度指標を算出したが、モデル不適合と判断された。そこで実証研究④では、修正指数に従って、モデルを改善することで、事実発見的にモデルを構築し、そのモデルに対する解釈を試みることにする。

1) 経験→認知学習

修正指数に従って、モデルを改善したところ、適合度指標である RMSEA は 0.087、CFI は 0.905、GFI は 0.797 であり、GFI は基準を満たさないが、その他の指標では、基準を満たしており、適合していると判断した。モデルは図 3-14. に示すとおりである。

以下では、モデルに描かれたパスについて記述する。熟達（複）に対して、同僚部下、重要な仕事、困難な状況からパスが描かれ、特に同僚部下の係数が 0.315 と大きく、1%水準で有意である。次に、比較類推（内）に対しては、同僚部下からのみパスを描き、係数が 0.314 であり、1%水準で有意である。さらに、メディア学習（内）に対して、仕事の成功、重要な仕事との間にパスが描かれる。そのうち、係数が大きいのは、仕事の成功であり、0.314 で、1%水準で有意である。以上のように、今回作成したモデルにおいては、熟達（複）という認知学習類型に、3 因子が関係しており、メディア学習（内）という認知学習類型に 2 つの因子が関係するなど、経験と認知学習が一対一対応ではないことが確認された。

¹¹²⁾ 本調査において新たに追加された各因子を構成する質問項目は、q56、q62 であり、予備調査と異なる因子を構成する質問項目となったのは、q60、q67 である。q60 は、予備調査では、実務における専門性を構成する質問項目であり、q67 は総合行政としての専門性を構成する質問項目であった。本調査においては、q60 は総合行政としての専門性を構成する質問項目となり、q67 は実務における専門性を構成する質問項目となった。これらの質問項目が、構成する因子を違えた理由については現段階では解釈が困難である。

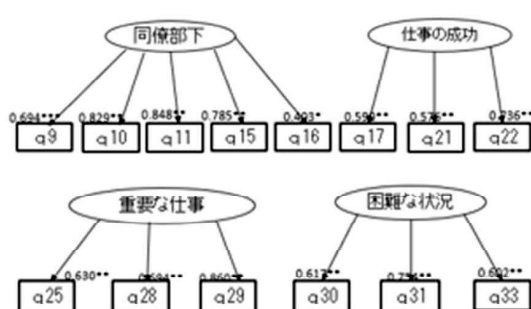


図 3-11. キャリア上の経験

出所) 筆者作成

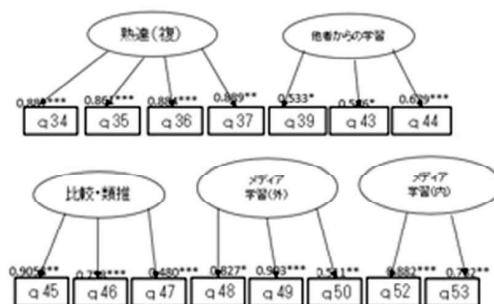


図 3-12. 認知学習

出所) 筆者作成

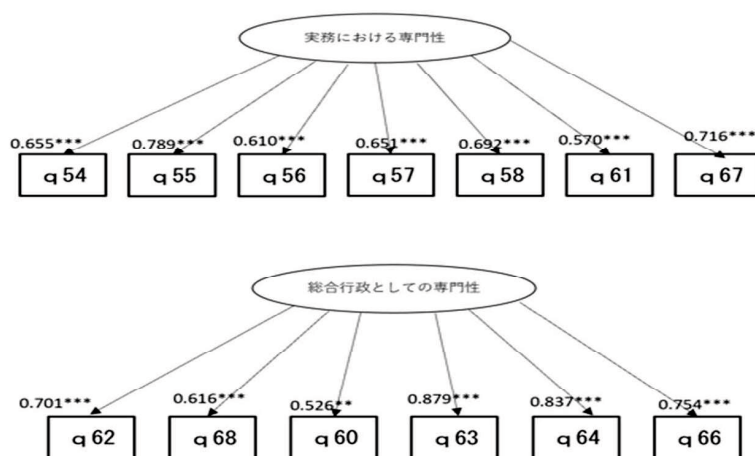


図 3-13. 専門性

出所) 筆者作成

また、設定した仮説に対して、本モデルでは、仮説は支持されず、経験について確認的因子分析により確認された因子は、すべて採用されている一方で、認知学習については、他者からの学習、メディア学習(外)は、採用されなかった。

2) 認知学習→専門性

修正指数に従って、モデルを改善したところ、適合度指標が RMSEA は 0.000、CFI は 1.000、GFI は 0.992 であり、高い適合度が示された。モデルは図 3-15. に示すとおりである。

以下では、モデルに描かれたパスについて記述する。実務における専門性と熟達(複)の間でパスを描き、係数は 0.459 であり、1%水準で有意である。実務における専門性は、先行研究で確認された専門性を構成する要素について、基礎能力を 1 項目、専門的知識・技術を 3 項目、政策形成推進力を 1 項目、倫理を 2 項目含んでいた。そのうち、項目数が

多く、係数が大きい項目は、専門的知識・技術と倫理であった。

次に、総合行政としての専門性と比較類推（内）の間でパスが描かれた。係数は 0.364 であり、1%水準で有意であった。総合行政としての専門性は、先行研究で確認された専門性を構成する要素について、それぞれ基礎能力を 1 項目、政策形成推進力を 2 項目、倫理を 1 項目、地域特殊対応力を 2 項目含んでいた。そのうち、項目数が多く、係数が大きい項目は、政策形成推進力と地域特殊対応力であった。

以上のとおり、設定した仮説は、本モデルでは支持されなかった。本モデルでは、熟達（複）が実務における専門性の修得に、比較類推（内）が総合行政としての専門性の修得に有意に影響を及ぼしていることが確認されたが、一方で、認知学習における確認的因子分析では確認された他者からの学習、メディア学習（外）、メディア学習（内）は本モデルでは採用されなかった。

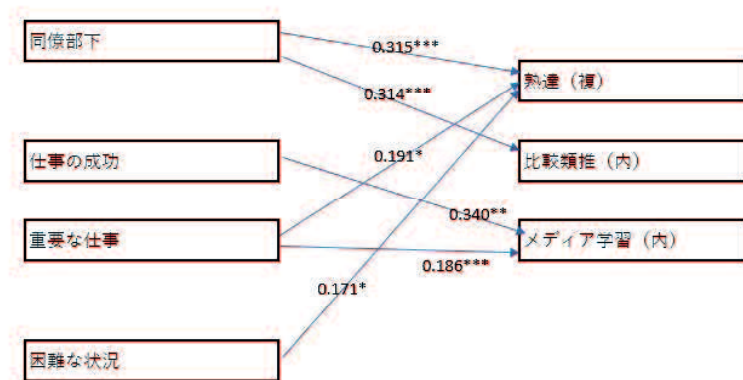


図 3-14. キャリア上の経験と認知学習の関係

出所) 筆者作成



図 3-15. 認知学習と専門性の関係

出所) 筆者作成

4. 考察

実証研究④では、地方公共団体のうち、児相という組織を取り上げ、児相長及びSVに対して質問紙調査を行った。質問紙調査の結果から、地方公共団体職員のキャリア上における経験、認知学習と専門性に焦点を当てて、各因子について計量的に抽出し、それら因子

を用いてモデル化することを試みた。分析の結果から下記の点が明らかになった。

- ① 地方公共団体職員の専門性修得に係るキャリア上の経験は同僚部下、仕事の成功、重要な仕事、困難な状況の4つに、認知学習は、熟達（複）、他者からの学習、比較類推（内）、メディア学習（内）、メディア学習（外）の5つに、専門性は、実務における専門性と総合行政としての専門性の2つの因子として抽出されること。
- ② 地方公共団体職員が専門性を修得するまでのキャリア上の経験と認知学習、認知学習と専門性の間には統計的に関連性が見出されること。また、環境側の要因に着目するならば、専門性修得メカニズムの一部分についてモデルが構築される可能性があること。ただし、本実証分析では、環境側の要因は人に外在する要因として測定されておらず、学習者の認識した環境側の要因となっていることに注意する必要がある。

実証研究④で明らかとなった1点目であるキャリア上の経験、認知学習及び専門性を構成する各要素についてみてみると、第一に、キャリア上の経験について、大人は、経験により学習するが（楠見, 2010, p. 250）、金井・古野（2001）では、企業のトップ層及びミドル層を対象に、松尾（2011）では、国家公務員マネジャーを対象に経験から教訓を得ることが解明されている。しかしながら、調査対象者を地方公共団体職員とした研究は管見の限り見当たらず、本研究は先行研究の外的妥当性を検証したこととなる。

第二に、認知学習についてである。実証研究③においては、一つの地方公共団体職員へのインタビュー調査から、地方公共団体職員が多用する認知学習は観察学習（内）、メディア学習（内）であることを明らかにしているが、実証研究④では、47都道府県の組織を対象に質問紙調査を行い、実証研究③で確認された認知学習についておおよそ同じ因子が抽出された。このことにより、実証研究③の研究結果の一般化可能性が検証される。

第三に、専門性についてである。専門性について、地方公共団体職員の専門性は、先行研究で多くの議論がされており、実証研究②では、地方公共団体職員へのインタビュー調査と先行研究の知見を統合し、5つの専門性（基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力、倫理、地域特殊対応力）の存在を明らかにした。しかしながら、実証研究④の分析結果からは、専門的知識・技術と倫理が主たる要素となる「実務における専門性」と、政策形成推進力と地域特殊対応力が主たる要素となる「総合行政としての専門性」の2つの専門性が確認された。これは、専門性を測定する尺度の問題が原因であろう。具体的には、サンプルサイズが小さいこと、専門性の構成要素として選択した5つに対して、項目数が少ないこと、また因子が安定しているか否かを確認できていないことなどの問題がある。Gorsuch（1983, p. 332）では、如何なる分析でも100のサンプルサイズを用意することが推奨されており、共通性が大きい場合などを除いて、より多くのサンプルサイズが求められる。清水（2018）においても、因子分析に必要なサンプルサイズについて、明確な基準はないものの、暫定的に、Gorsuch（1983）が提示するこの基準を答えかもしれない、という¹¹³⁾ また、Guadagnol, E. and Vincer, W. F.（1998）では、因子を構成する項目数を増やすことが分析を安定させることなどが指摘されている。これらの問題について認識はしていたが、調査上の制約のため項目数を少なくしており、サンプルサイズも回収率の低さにより小さくなったため、2因子抽出の結果となった可能性がある。今後は、サンプルサイズを大きくするとともに項目数を増やし、複数回尺度開発を行うなどして、精度のよい安

¹¹³⁾ 清水（2018）では、Gorsuch（1985）と記載されているが、Gorsuch（1983）の誤りと思われる。

定した尺度を開発することが必要である。

次に、実証研究④で明らかとなった 2 点目について、経験と認知学習の関係においては熟達（複）及び比較類推（内）には、特に、同僚部下という経験が関連しており、メディア学習（内）には、仕事の成功と重要な仕事という経験が関連していた。熟達（複）は、同一職務に長期間従事することで文脈などの変化に応じた職務遂行方法を認識できるようになることである（内田，2020）。同僚部下に対してアドバイスをしたりフォローをしたりする中で、同僚部下の業務に関わることになる。調査対象者は、40 代から 50 代が最も多く、少なくとも 20 年程度は、同僚部下と職務の中で関わっている。主担当の業務としてではなくても、同僚部下と接することで、その人たちの業務に関与することとなり、業務に長期間従事していることが推測される。特に、部下との関わりにおいては、部下が課題を抱えており、それをフォローすることなども想定される。そのような中で、課題を解決することによって、業務に関する手続き的な知識の修得などが行われ、熟達（複）が促されるのだろう。

また、比較類推のうち類推については、ベースドメインの要素をターゲットドメインに写像することで行われ得るが（鈴木，1996）、ターゲットドメインに写像するためには、ベースドメインから、検索することが求められる。つまり、類似できるものがなければ類推は行うことができないのである。同僚部下と接することで、自分の業務以外にも関心を持ち、それらに対する理解を深めるとともに、各業務の関係性を理解し業務の全体像の把握に繋がることも考えられる。そのようにして、同僚部下との経験が、ベースドメインの拡充につながるのかもしれない。

次に、メディア学習（内）であるが、これは例えば、庁内のマニュアルや、内部資料を熟読するなどして知識を修得することであり、これらの行為は、業務に必要な不可欠な知識の修得のためでない限り、動機がなければ主体的になされないかもしれない。藤村（2014）では、自己の成功経験の後に、成功の原因は何かを振り返ることで、課題への行動的側面が変化し、努力量に正の影響を及ぼすことが報告されているが、今回の結果と符号する。その他に、例えば、地方公共団体の仕事は、会計事務や契約事務に係るマニュアルなど様々な内部資料があるが、これらの存在を知らない、若しくは理解できない職員が業務遂行に困っていた時に、同僚や上司からそれらの存在を教示され、若しくは解釈を教えてもらうなどして無事業務遂行ができたとしよう。その場合、当該職員は、それらのマニュアルの必要性を理解し、積極的に学ぶかもしれない。もちろん、それらの内部資料を読んでいるから、仕事の成功を成し遂げた、という逆の因果もあるだろう。これらの相互関係については、今後詳細な検討が必要である。

次に、認知学習と専門性の関係についてである。熟達（複）は実務における専門性に、比較類推（内）は総合行政としての専門性に関係していた。まず、実務における専門性についてであるが、これは、主として専門的知識・技術と倫理により構成されている。熟達者が有する知識は、構造化・体系化された領域知識とメタ認知能力の二つに分類されるが（岡田，2005）、実証研究②で明らかとなったように、知識レベルの高い専門的知識・技術は、単に保持するだけでは活用されず、熟達者のように構造化された知識となり、実務において利用可能となるまでには、何度も繰り返される必要があるのかもしれない。また、倫理については、実証研究②で指摘したとおり、外部労働市場の倫理とは異なる可能性があり、このように技術的・組織的特殊性の高い専門性は、地方公共団体職員として長期間従事することで修得され得るのだろう。

次に、総合行政としての専門性についてであるが、総合行政としての専門性は主として政策形成推進力と地域特殊対応力により構成されている。政策形成推進力のような総合力は、特に管理職に求められ、この能力は、状況適合的あるいは状況的依存的要素を多く含む（藤田, 2011）。政策立案のためには、現状の分析を行う必要があり、その一つの方法として他の地方公共団体水準と比較することが挙げられる（佐々木, 1996）。また、他部署や他機関と連携するためには、自分の属する部署からのみ事象を捉えることでは十分ではない。相手方の考えや理屈を理解し、そこから、政策目標を達成するためにとるべき行動を考える必要がある。そこで、自分が経験した事象から、相手の考えを理解するために、類推が行われるのかもしれない。次に、地域特殊対応力についてであるが、実証研究②においては、技術的・組織的特殊性及び知識レベルが高いことが指摘されていた。地域の社会資源に精通し、地域の強み弱みを理解することで行政サービスを円滑に遂行するためには、他の地域と比較しながら、それらの地域を理解するのであろう。以上から、総合行政としての専門性と比較類推（内）の間にパスが描かれたものと推測される。

以上みてきたように、あるキャリア上の経験とある認知学習、ある認知学習とある専門性に関係性があることが実証されたが、このことは、モデルに採用されなかった、経験や認知学習、専門性が関係ない、ということではない。少なくとも、今回利用したデータにおいてモデルに採用された、ということの意味しているに過ぎない。

最後に、環境側の要因に着目するならば、専門性修得メカニズムのモデルの一部分を構築することの可能性に対する示唆についてである。

本実証分析の目的において述べたように、「経験→認知学習→専門性」、「制度的要因→認知学習←人間側の要因」というモデルを想定するならば、本実証分析では、経験という環境側の要因が、専門性修得に如何なる影響を与えているかを検討している。本実証分析の限りでは、経験と認知学習の間にいくつかの有意なパスが確認されており、このことは、個別の認知学習にとって、環境側の要因の影響を強く受けるものとそうでないものが存在する可能性が示唆され、環境側の要因に着目する場合に、専門性修得メカニズムの一部分をモデルとして構築することの可能性が示唆される。ただし、本実証分析では、学習者本人に対する質問紙調査を行っていることから、学習者の認知の影響を受けている環境側の要因を把握しているにとどまる。環境側の要因を合図の集合体と捉えるならば、今回抽出された経験が、少なくとも、合図の集合体に含まれていなければならない、ということである。

また、環境側の要因の影響を強く受けるものとそうでないものが存在するのであれば、専門性修得に個別の認知学習が影響を及ぼすのかを検討するにあたり、今後、詳細な検討が必要なことが示唆される。

最後に、残された課題について述べる。実証研究④では、経験と認知学習、認知学習と専門性修得の関連について検討したが、質問紙調査では、一時点において学習者本人に調査を行っている。このことから次の課題が生じる。一つは、回答者の回答の相関が高くなり、その結果、項目により構成される尺度間の相関が高くなることである。次に、経験から認知学習をする、もしくは、認知学習を行ってから専門性を修得するという関係においては、一定の時間を要する。実証研究④では、相関を扱っているにすぎず、因果の構築は行われ得ないということである。さらに、専門性修得について、学習者に調査を行っており、学習者は専門性が修得された、と認識していても、第三者からみると専門性は修得されていない、という可能性が十分に残る点である。また、本実証分析で扱う経験は、

個人が特定の合図として受け取った経験を質問紙調査により問うていることになり、人の認知と独立した環境側の要因となるのではないことに留意する必要がある。

以上の限界を踏まえ、本研究の結果の解釈は慎重に取り扱わなければならない。

VI. 実証研究のまとめ

本章では第2章での先行研究などのレビューを通して設定した4つのRQを明らかにするために実証研究を行った。

RQ1は、地方公共団体職員がどのようなキャリアパスを有しているのか、について明らかにすることであり、実証研究①にてなされた。実証研究①では、一都道府県において2006年度から2018年度にかけて児相長に就任した21人のキャリアパスについて分析を行った。その結果、児相長のキャリアパスは多様であり、スペシャリスト型のキャリアパスを有する者もいれば、ゼネラリスト型のキャリアパスを有する者もいることが明らかとなった。先行研究では、地方公共団体職員のキャリアパスについて、スペシャリスト型かゼネラリスト型か、という問いに対して結論が異なっていたが、本研究の分析結果は先行研究の結果と符合する。つまり、地方公共団体職員は多様なキャリアパスを有するのであり、それぞれのキャリアパスでは、専門性開発の機会の方が異なることになる。

RQ2は、地方公共団体職員に求められる専門性の要素を解明するとともに、それらの専門性の確保方法について評価することであり、実証研究②によりなされた。実証研究②では、2021年度の一都道府県において、児相長又はSVの職位に就く16人に対し半構造化インタビュー調査を行った。インタビューデータをテキストデータに置換し、テキストデータに対して内容分析及び計量テキスト分析を行った。その結果、地方公共団体職員の専門性は、先行研究で整理されてきた、「倫理」、「基礎能力」、「専門的知識・技術」、「政策形成推進力」、という要素に加え、「地域特殊対応力」という要素の存在が確認された。また、それらの専門性は、技術的・組織的特殊性と知識レベルという基準により分類され得た。

RQ3は、地方公共団体職員は、専門性を修得するためにどのような認知学習を行っているのか、について明らかにすることであり、実証研究③によりなされた。使用したデータは、実証研究②と同じである。地方公共団体職員が行った認知学習について内容分析を行い、テキストデータに認知学習タイプのラベルを付与することで、どのような認知学習が採用されているのかについて数値に変換した。先行研究では民間企業において採用されている認知学習が数値化されているため、民間企業との比較を行うことで、地方公共団体職員の認知学習に対する考察を行った。その結果、地方公共団体職員は、民間企業職員と同様に認知学習を行っているが、採用する認知学習に差異があることが明らかとなった。地方公共団体職員は、観察学習（内）、メディア学習（外）、他者との相互作用という認知学習を多く用いていた。採用する認知学習の差異を生じさせる原因として、地方公共団体と民間企業におけるキャリアパターンの違い、人事評価制度の活用方法の違いという観点から考察を行った。さらに、採用する認知学習と修得する専門性の間には連関があることが明らかとなった。

RQ4は、地方公共団体職員が専門性を修得するメカニズムは如何なるものか、について明らかにすることであり、実証研究④によりなされた。実証研究④では、質問紙調査を行った。予備調査では、スノーボール式に調査対象者を集め、一都道府県86人から回答を得た。本調査では、全国の児相において児相長又はSVの職位に就く者を調査対象とし、72人から回答を得た。質問紙調査の回答に対して、因子分析を行ったところ、地方公共団体職

員のキャリア上の経験、認知学習、専門性についていくつかの因子が抽出された。それらの因子を用いて共分散構造分析を行った。その結果、キャリア上の経験と認知学習、認知学習と専門性について探索的にモデルが構築された。キャリア上の経験と認知学習については、同僚部下との経験により、熟達（複）、比較類推（内）の認知学習が促され、仕事の成功という経験は、メディア学習（内）という認知学習を促していた。次に、認知学習と専門性については、熟達（複）という認知学習が、実務における専門性の修得に、比較類推（内）という認知学習が総合行政としての専門性の修得に影響を及ぼしていた。このことは、個別の認知学習が環境側の要因を強く受けるものとそうでないものが存在する可能性を示唆し、そうであれば、専門性修得に個別の認知学習が及ぼす影響について詳細な検討が必要であることが示唆される。

第4章 本研究の結論と残された課題

地方公共団体を取り巻く社会経済環境は大きく変化しており、特に、地方分権が進む中で、地方公共団体の自主性及び自立性が高まっている。また、住民ニーズは、複雑化・多様化・高度化しており、それらに対応するための専門性が地方公共団体職員には求められる。一方で、地方公共団体職員数は、集中改革プランなどにより減少しており、現在は横ばい傾向にある。そのような状況を背景に、地方公共団体は、効率的・効果的に職員の能力開発を行うことが喫緊の課題となっている。そこで、本研究は、地方公共団体職員に求められる専門性の要素を明らかにするとともに、それらの専門性は、どのように修得されるのだろうか、という地方公共団体職員の専門性修得のメカニズムを解明するために、実証的に検討してきた。本章では、第1章から第3章までを要約し、本研究の発見事項と本研究の限界についてまとめる。

1. 各章の要約及び発見事項

第1章の目的は、問題の所在を明らかにするとともに、本研究の進め方を示すことである。

本研究の問題意識は、地方分権改革以降、地方公共団体職員に求められる専門性が変容しつつあることから、専門性の内容について議論がなされてきたが、このような複雑な問題に主として制度の構築というマクロの視点により解を導こうとしている、ということであった。そこで、本研究では、この問題に先行研究で欠如していた職員個人というミクロの視点からアプローチし、より有用な示唆を学界及び官界に示すことが目的である。

そのためにまず地方公共団体を取り巻く状況について整理した後に、地方公共団体における雇用システムを概観し、その上で、地方公共団体における専門性修得に関するこれまでの研究の問題点を指摘し、主要概念の定義などを明らかにした。

問題点は大きく3点あった。1点目は、地方公共団体職員が有すべき専門性をどのように修得させるのか、という問題について、制度の面からのみ研究成果が蓄積されてきたことである。制度がいかに充実していようと、それを利用し、実際に専門性を修得するのは個人である。そこで、個々の職員を能動的主体として捉え、個々の職員の認知を認識しながら、個人がいかに専門性を修得しているのか、というメカニズムを解明することも重要であると考えた。2点目は、1点目の問題と関連するが、制度と専門性の関連についての検討が十分になされていないことである。問題の3点目は、地方分権以降、地方公共団体職員に求められる専門性について、様々な意見が出されてきたが、主として調査対象が基礎的・地方公共団体に設定されていたことである。日本は、国—都道府県—市町村という階層性を有しており、市町村の専門性には、都道府県の専門性が及ぼす影響があると考えられるため、都道府県の専門性についても調査する必要があると考えられる。

第2章では、以下の4つのことを行った。まず、地方公共団体職員と本研究において事例として取り上げる児相職員に求められる専門性の要素を明らかにするために、国の見解を整理するとともに、地方公共団体職員及び児相職員に必要な専門性に関する先行研究をレビューする。次に、それらの専門性を涵養する人事制度に関する先行研究のレビューである。人事制度は、実際の地方公共団体の現場で生じている仕事経験による専門性開発において、専門性開発システムの重要な環境側の要因となる。さらに、大人は経験から多くのことを学ぶため、職場での学習に関する諸研究をレビューするとともに、本研究におい

て採用する研究視座を検討する。最後に、これまでは、職場での経験による専門性開発、つまり、地方公共団体職員の専門性を内部開発により確保する、という視点から先行研究をレビューしてきたが、実際には、専門性を外部労働市場から調達するということも考えられる。そこで、地方公共団体職員の専門性を確保する方法について、取引費用理論及び人材ポートフォリオ論から理論的検討を行う。

第一は地方公共団体職員とその一部であり今回の研究対象である児相職員に求められる専門性についてである。専門性の要素の解明のため、①地方公共団体職員の人材育成に関する国の見解、②地方公共団体職員の専門性に関する先行研究、③児相職員の専門性に関する先行研究という観点から検討を行い、以下のことが明らかになった。1つ目は、地方分権改革以降、地方公共団体職員に求められる専門性は変容しているが、国は、地方公共団体に対して、専門性修得のための制度の整備を求めていること、2つ目は、先行研究からは、地方公共団体職員の専門性を構成する要素は、基礎能力、倫理、専門的知識・技術、政策形成推進力という4つに整理されていること、3つ目は、児相職員に必要な能力について、国は、専門的態度、専門的知識、専門的技術を要求しているが、先行研究では、限定された職種からの検討が多くなされており、主に専門的知識と専門的技術について整理されていることである。

第二は、地方公共団体職員及び児相職員の専門性を涵養する人事制度であるが、先行研究では、人事異動、人事評価及び研修という諸制度が主たる対象として研究されてきた。人事異動について、タテの異動では、おそい昇進政策が採用されており、長期間能力開発の契機が与えられていること、ヨコの異動では、部局を跨る非常に幅の広い異動がなされおり、その場合は、総合的判断力の養成などが志向されていることが明らかとなった。人事評価については、制度の中に、上司との面談のプロセスが含まれるなど、能力開発の契機となることが指摘されている。地方公共団体における人材育成に関する先行研究では、これらの制度をいかに専門性に結合させるかが焦点となっていた。

第三は、キャリア上の経験、認知学習及び学習内容に関連する先行研究のレビューである。キャリア上の経験と学習内容に関する研究成果は、民間企業を対象に多く蓄積されている一方で、行政組織を対象とした研究は数少ない。また、地方公共団体を対象とした研究は管見の限り見つからなかった。地方公共団体を対象とした研究を行うことで、先行研究の間隙を埋めることができるだろう。

次に、先行研究では、キャリア上の経験→学習内容というフレームワークにより考察がなされてきたが、その研究の潮流に一石を投じた研究として内田（2020）があり、そこではキャリア上の経験→認知学習→学習内容というフレームワークにより考察することの必要性が提唱された。地方公共団体職員についても、そのフレームワークによる検討の必要性が検証されることが求められる。

第四は、地方公共団体職員の専門性を確保する方法について、検討を行った。これまでは、地方公共団体職員の専門性について、職場における経験から学習するという考えのもと、内部育成の観点から整理してきた。しかしながら、実際には、外部労働市場から専門性を調達するという方法も考えられる。そこで、取引費用理論及び人材ポートフォリオ論について先行研究のレビューを行うことで、地方公共団体職員に必要な専門性の内容により如何にして地方公共団体内に確保することが合理的であるのかを検討することの必要性が示唆された。

これらの先行研究のレビューを踏まえて、4つのRQの設定を行った。RQ1は、地方公共

団体職員はどのようなキャリアパスを有しているのだろうか、というものである。RQ2 は、地方公共団体職員に求められる専門性はどのような要素を持つのだろうか、それらの専門性は、内部育成により調達すべきなのだろうか、それとも外部労働市場から調達すべきなのだろうか、というものである。RQ3 は、地方公共団体職員は、キャリア上の経験において、どのような認知学習を行っているのだろうか、というものである。RQ4 は、地方公共団体職員は、どのようなキャリア上の経験をし、いかなる認知学習を行い、専門性を修得しているのだろうか、というものである。

第3章では、4つのRQへの解答を導き出すために、地方公共団体の一組織である児相の職員を対象とした3つの調査を実施し、4つの実証研究を行った。

RQ1の地方公共団体職員が有しているキャリアパスの解明であるが、これについては、実証研究①で行った。

実証研究①

目的

児相は、相談援助活動を主たる目的として設置されており、児相の中でも特に、児相長は、児相において大きな権限を有し、影響力が大きいと考えられる。本研究の目的は、児相長のキャリアパスの分析を行うとともにキャリアパスについてクラスター分析を行い、児相長のキャリアパスを類型化することで、その実態を明らかにすることである。

方法

キャリアパスの分析には、A都道府県において2006年度から2018年度に各児相長に就任した者21人の、入庁から現在の職に至るまでもしくは都道府県を退職又は辞職するまでの職歴に関するデータを使用する。データ数が21と比較的少数であるため、まとめ上げていく過程が視覚的に捉えられるよう階層的クラスター分析を行う。

結論

分析の結果、以下の3点が示された。1点目は、児相長のキャリアパスは多様であること、2点目は、児相長の多様なキャリアパスは外形的な基準により分類することが可能であり、このことは、児相長のキャリアパスの多様性を、児相勤務個所数のみではなく、児童福祉関係課勤務個所数などの児相を含めた児童福祉関係課との関係で分類することの必要性が示唆されること、3点目は、人事異動は定期的に行われているが、児童福祉関係課への異動も多く、児相のみの勤務に比べ幅広い経験を積んでいる可能性があることである。以上から、児相長には、多様な専門性が求められており、それらの専門性は多様な職務経験から修得されている可能性があることが示唆された。

RQ2の地方公共団体職員に求められる専門性の要素の解明及びその調達方法であるが、これについては、実証研究②で行った。

実証研究②

目的

地方公共団体における専門性修得のメカニズムを明らかにするにあたって、地方公共団体職員の専門性とはなんであるのか、を解明する必要がある。また、地方公共団体は、団塊世代職員の大量退職などを要因として、地方公共団体職員数は減少傾向にある。このような背景から、地方公共団体は、経済面を考慮した合理的な基準から人材調達方式を選択する必要が生じている。そこで本実証研究の目的は、地方公共団体職員の中でも比較的専

門性を有する組織であると考えられる児相に着目し、地方公共団体職員の専門性を明らかにするとともに、それらの専門性は、内部育成により調達すべきなのか、外部労働市場から調達すべきなのか、という問いに内容分析及び計量的分析を用いながら答えることである。

方法

分析対象は、A都道府県の児相に勤務する児相長6人、SV10人の合計16人である。一人当たり60分から80分程度の半構造化インタビューを行い、テープ起こしをすることで、テキストデータを作成し、計量テキスト分析（計量的分析手法により抽出した語の文脈確認などを含む）により分析を行った。

結論

内容分析及び計量テキスト分析の結果、①地方公共団体職員の専門性には、倫理、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力が含まれること、②地方公共団体職員に求められる専門性として地域資源に精通するなど粘着性の高い情報を有し、地域に存在する関係機関と調整しながらサービスを提供することを可能とする地域特殊対応力があること、③技術的・組織的特殊性と知識レベルという軸を用いて分類可能であることが明らかとなった。また、専門性の要素によって、技術的・組織的特殊性及び知識レベルが異なっており、例えば、地域特殊対応力であれば、技術的・組織的特殊性も知識レベルも高い。また、倫理については、技術的・組織的特殊性が高く、知識レベルが低い。このように、技術的・組織的特殊性と知識レベルの高低により専門性は4分類されるが、特に、技術的・組織的特殊性の高い専門性は、外部労働市場からの調達が困難であることから、地方公共団体における専門性を内部育成により開発することには一定の合理性があることが示唆された。

RQ3の地方公共団体職員のキャリア上の経験において採用する認知学習の解明については、実証研究③で行った。

実証研究③

目的

本研究の目的は、地方公共団体職員としての児相職員の行う認知学習に焦点を当てて、民間企業との比較を行うことで、児相職員の認知学習メカニズムを明らかにするとともに、認知学習と学習内容の関連性を検討することである。

方法

使用するデータは、実証研究②と同じである。書き起こしたインタビューについて認知学習と学習内容に関する部分を抽出し内容分析を行うことで、児相職員の認知学習メカニズムについて考察を行う。さらに、判別分析の手法を用いることで、認知学習と学習内容の関係性について検討する。

結論

分析の結果、①地方公共団体職員は、民間企業職員と同様にキャリア経験から認知学習を行っているが、頻繁に採用する認知学習には相違があること、②認知学習と修得する専門性には関係がある可能性があるということが明らかとなった。

①について、地方公共団体において多く用いられる認知学習は、観察学習（内）や他者のとの相互作用であり、民間企業において多く用いられる認知学習は、経験からの帰納や説明による一般化という因果関係の構築であった。

また、本実証分析では、認知学習と修得する専門性の関係について検討を行い、ある専

門性に正の影響を及ぼす認知学習の存在を確認した。具体的には、レクチャーという認知学習が基礎能力の修得に、比較類推という認知学習が地域特殊対応力の修得に影響があった。実証研究④では、環境側の要因を含めて、それらの関係性を検討する。

RQ4 の地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習、専門性の関連性を検討するために、実証研究④を行った。

実証研究④

目的

本研究の目的は、地方公共団体職員のうち児相職員に着目し、児相職員はキャリア上の経験から如何なる認知学習を行い、専門性を修得しているのか、という問いに対して、量的研究の手法を用いて、地方公共団体職員のキャリア上の経験、認知学習、専門性について因子を抽出するとともに、それらの因子間の関係性を検討し、そのメカニズムに関する知見を得ることである。

方法

47 都道府県の児相に勤務する児相長及び SV を対象に質問紙調査を実施した。調査対象者数は、849 人であり、回収した質問紙は 72、回収率 8.48%であった。質問紙調査の結果から、児相職員のキャリア上における経験、認知学習と専門性に焦点を当てて、各因子について計量的に抽出し、それら因子を用いてモデル化することを試みた。

結論

分析の結果から下記の 2 点が明らかになった。1 点目は、地方公共団体職員の専門性修得に係るキャリア上の経験は同僚部下、仕事の成功、重要な仕事、困難な状況の 4 つに、認知学習は、熟達（複）、他者からの学習、比較類推（内）、メディア学習（内）、メディア学習（外）の 5 つに、専門性は、実務における専門性と総合行政としての専門性の 2 つの因子として抽出されることである。2 点目は、地方公共団体職員が専門性を修得するまでのキャリア上の経験と認知学習、認知学習と専門性の間には統計的に関連性が見出されることである。キャリア上の経験と認知学習については、例えば、同僚部下、重要な仕事、困難な状況などの経験が熟達（複）に、仕事の成功と重要な仕事がメディア学習（内）に影響を及ぼしており、経験と認知学習が一对一对応していないものが確認された。また、認知学習と専門性については、熟達（複）が実務における専門性に、比較類推（内）が総合行政としての専門性に影響を及ぼしていた。しかしながら、キャリア上の経験、認知学習と専門性に関して先行研究のレビューや本研究における実証分析で示された内容と異なるものであることから、実証分析④で抽出された専門性の内容を精査する必要があるとともに、分析手法についても共分散構造分析以外の分析を行うことにより結果の頑健性を担保しなければならない。さらに、実証分析④では、これらの関係について詳細な理論検討を行っていないことから、疑似相関であることは否定できないため、結果の解釈については慎重に行う必要がある。

II. 本研究の貢献

1. 理論的貢献

本研究の理論的貢献は、以下の 5 点である。

1 点目は、広域的地方公共団体の一組織の長を調査対象とし地方公共団体において、知的熟練論における「専門のなかでの幅広」いキャリア（小池, 2005, p. 65）について、知

的熟練論が想定するよりさらに幅広いキャリアを有する可能性を示したことである。民間企業を対象とした研究では、知的熟練論が想定するより幅の広い異動がなされていることが明らかにされている（例えば、内田, 2020 など）。地方公共団体においては、中嶋（2002）が基礎的地方公共団体の人事部門などを対象に、新井・澤村（2008）が広域的な地方公共団体のある年代生まれを対象に、部門を超えるような幅の広い異動がなされることを明らかにしているが、本研究では、児相長を対象に調査を行っている。民間企業におけるキャリアの幅は、問題、変化や不確実性に対応するとともに重層的な相互作用を生じさせるために、キャリアの幅について、幅広い1職能型または主+副職能型を採用することに経済的合理性があった（小池, 2005, pp. 59-82）。例えば、幅広い1職能型とは、経理という一つの職能の経験であるが、経理の中でも管理会計や財務会計、資金などの経理における各領域の経験を持つことを示す（小池, 2005, p. 62）。主+副職能型は、経理12年、営業3年のように主たる職能は経理であるが、それに関連する領域の経験を有することを示す（小池, 2005, pp. 62-66）。これらの知的熟練論が想定する幅広いキャリアと比較すると、地方公共団体では、それらの幅の広さよりもさらに幅の広いキャリアパスを有する者がいることが明らかになった。実証研究①からは、児相長に就任している者について、児相や児童福祉関係課に15箇所配属されるというキャリアパスを有する者もいれば、3箇所配属されるというキャリアパスを有する者がいることが確認された。前者（児相や児童福祉関係課に15箇所配属されるというキャリアパスを有する者）について、具体的な配属先を見てみると、児相2箇所、福祉事務所7箇所、保健所4箇所、（福祉に関連する）本課2箇所となっている。福祉事務所や保健所は、児相運営指針に記載されているように児相との連携が求められている。福祉事務所の業務は、福祉六法に基づく事務を行うこととされており、児童福祉法や母子及び寡婦福祉法に基づく事務を行っている。また、保健所は、母性及び乳幼児の保健に関する事務などを行っている。主に福祉に関連する分野でキャリアを積んでいることとなるが、福祉事務所や保健所において、多様な業務を担っており、このことから、それらの部署の業務は、児童福祉に関する基本理念の理解や児童福祉に関する知識の修得に寄与すると考えられる。このようなキャリアの幅は知的熟練論で説明され得るかもしれない。つまり、児童福祉という同一領域における複数経験だからである。

一方、後者（児相や児童福祉関係課に3箇所配属されるというキャリアパスを有する者）について、具体的な配属先を見てみると、児相1か所、（福祉に関連する）本課2箇所、総務部6箇所、環境生活部1箇所、商工労働部1箇所、土木部1箇所、出向2箇所となっている。このように、補完関係が弱いと考えられるような他部局に跨る異動がなされるというキャリアパスは、知的熟練論が想定するよりさらに幅の広いキャリアとなるだろう。このようなキャリアパスは、総合行政としての専門性の修得に寄与することが想定されているのかもしれない。しかしながら、このようなキャリアパスでは、個人が能力（本研究においては専門性）を修得するメカニズムである知的熟練がなされているとは想定しにくい。内田（2020）では、認知学習の一つとして、現在の職責より上位の視点から目標を置くことで、複数の様々な知識や情報を同一カテゴリー化し、目標に向けてそれらを連関させる総合的判断力学習がある、とする。このような非常に幅の広いキャリアパスを有する者は、多種多様な知識の修得の機会や多くの情報に触れる機会があるだろう。そうであれば、総合的判断力学習がなされることも考えられる。今後は、このような非常に幅の広いキャリアパスを有する人が、如何なる専門性をどのような認知学習により修得しているのか、ということの解明することも求められるだろう。

2 点目は、地方公共団体職員の専門性（倫理、基礎能力、専門的知識・技術、政策形成推進力）について、地域資源に精通するなど粘着性の高い情報を有し、地域に存在する関係機関と調整しながらサービスを提供することを可能とする地域特殊対応力という専門性の要素を追加する必要があることを示唆したことである。先行研究では、基礎的地方公共団体を主たる研究対象として専門性が整理されてきた。広域的な地方公共団体と基礎的地方公共団体は、地方自治法によりそれぞれの役割が記載されている。地方自治法では、広域的な地方公共団体は、広域事務、連絡調整事務及び補完事務を担い、基礎的地方公共団体は、広域的な地方公共団体が処理するものを除き、一般的に地域における事務及び法令で定められたその他の事務を担うこととされている¹¹⁴⁾。この役割の違いにより、地域特殊対応力という専門性が発見された可能性がある。つまり、広域的な地方公共団体は、広域事務や連絡調整事務を行うことにより、広域的な地方公共団体内の多様な基礎的地方公共団体と接触を持つことになる。例えば、国庫補助申請のための取りまとめを行ったり、または、広域的な地方公共団体としての計画推進のために基礎的地方公共団体に対して助言を行ったりなどである。また、広域的な地方公共団体は出先機関として多くの組織を持つため、広域的な地方公共団体職員は、キャリアの中で、多種多様な地域の状況を肌で感じるようになる。このように、広域的な地方公共団体の役割を果たすという意味において、地域特殊対応力は必要な専門性なのであろう。

一方、地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを目的として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うこととなっている¹¹⁵⁾。この役割において、広域的な地方公共団体と基礎的地方公共団体に区別はなく、この役割を果たすために求められる専門性が、先行研究において整理されてきた倫理、基礎能力、専門的知識・技術及び政策形成推進力であることから、広域的な地方公共団体においても、これら 4 要素が確認されたと考えられる。

以上みてきたように、広域的な地方公共団体を研究対象としたことで、地域特殊対応力という専門性が発見されたが、この専門性の発見は、基礎的地方公共団体においてどのような意味があるのだろうか。もちろん、基礎的地方公共団体においては、先に述べたような広域事務、連絡調整事務や補完事務などはない。しかしながら、基礎的地方公共団体の役割を見てみれば、基礎的地方公共団体は、地域の多様な組織との連絡調整事務を行っているし、地域において民間企業が処理することが適当でないと考えられるものについては、公共組織として広域的な事務を行っている。基礎的地方公共団体といっても、その中には、特に過疎化が進んでいる地域もあれば、比較的人口が多く、公共交通機関が発展している地域など、地域の特性があるだろう。これらの特性を理解するとともに、粘着性の高い情報を活用し、地域に存在する関係機関と調整しながらサービスを提供することは、基礎的地方公共団体においてこそ必要な専門性の一つであると考えられるのではないだろうか。以上のように、本研究では、地方公共団体が実際に事業を実施する際に必要とされる専門性について、インタビューデータから具体的内容を検討し、「地域特殊対応力」と定義した。行政サービスを実際に提供する段階において求められる「地域特殊対応力」を専門性の一つとして捉えることは、今後の理論的発展へ大きく貢献するものと考えられる。

3 点目は、地方公共団体が、組織内に保持すべき専門性について、内部育成により調達

¹¹⁴⁾ 地方自治法第 2 条

¹¹⁵⁾ 地方自治法第 1 条の 2

すべきなのか、外部労働市場から調達すべきなのかという問題に対して、技術的・組織的特殊性と知識レベルという観点から解を求める視座を与えたことである。また、それらの軸を用いることで、専門性という一つの括りにおいても、内容が質的に異なることを明らかにしたことである。このことは、①地方公共団体の雇用制度、②地方公共団体のキャリア・システムに対して次の点から貢献する。

まず、①地方公共団体の雇用制度論における終身雇用制、積み上げ型報酬システムの合理性を説明するものとなることである。地方公共団体の雇用制度は、終身雇用制、積み上げ型報酬システムなどを特徴として有する（吉川, 2017; 稲継, 1996, pp. 101-153 など）。地方公共団体職員は、法律に定める一定の事由に該当しない限り、分限処分及び懲戒処分を受けることはない¹¹⁶⁾。このことの本来の趣旨は、公共の利益のための業務を担う地方公共団体職員の身分を安定させることであり（圓生, 2016, pp. 118-122）、実態として、地方公共団体の勤続年数は民間企業におけるそれより長い（吉川, 2017）。このように勤続年数が長いことは、専門性の要素の一つである地域特殊対応力などの修得に寄与すると考えられる。粘着性の高い情報を有し、関係機関との関係を築くことを短期間で行うことは難しいだろう。例えば、地域特性の把握の一つの方法として、地域の中で、人間関係など数値に表れにくい関係性などを把握するために、地域のキーパーソンに話を聞くなどの方法があるが（原田, 2012, pp. 138-148）、このような手法により、業務遂行の利用に耐えうる情報を入手するには、相当の時間がかかるだろう。また、長期にわたる評価が昇格・昇進を判断する際に用いられ、間接的に報酬の違いに結び付ける制度が積み上げ型報酬システムであるが（稲継, 1996, p19）、地方公共団体職員に必要な専門性が、技術的・組織的特殊性の高いものを含むことから合理的であろう。技術的・組織的特殊性の高い専門性を養成するには、長期的に業務に従事することが必要であるが、積み上げ型報酬システムが採用される場合、個人は長期的に職務に対するモチベーションを維持することができるからである。本研究では、観察数が少なく分析対象とできなかったが、近年の地方公共団体職員に、特に求められる専門性である政策形成推進力などは、技術的・組織的特殊性の高い専門性であると考えられる。個別の行政分野の資源や情報を理解し、関係者との関係を築き合意や協力を獲得するなどの総合力（藤田, 2011）は、外部労働市場で培うことは困難であろう。

以上のように、地方公共団体職員の専門性を涵養する制度として終身雇用制や積み上げ型報酬システムを捉えることができる。

次に、②地方公共団体のキャリア・システム論における昇進・異動に関する慣行に対し、その合理性を示すことが出来ることである。地方公共団体においては、新卒一括採用、おそい昇進政策や定期的な人事異動などの政策が展開されてきた。近年では、採用について、有為な人材を確保するため、中途採用の積極的な取り組みを行ったり、採用試験の実施方法を多様化したりするなどの変化が生じている（総務省, 2021）。新卒一括採用及びおそい昇進政策については、①で述べたとおり、地方公共団体職員は、長期間にわたり専門性開発の機会を与えられることとなるため、技術的・組織的特殊性の高い専門性の修得に寄与すると考えられ、専門性開発という観点から合理的な制度と考えられる。一方で、近年の地方公共団体の採用に対する取り組み、特に、中途採用という採用方法については、新卒一括採用という採用方法と比べると、能力開発の期間は短くなる。地方公共団体は、中途

¹¹⁶⁾ 地方公務員法第 27 条

採用の場合に如何にして専門性を修得させるのか、という観点から制度が合理的となるよう運用することが求められる。

4 点目は、地方公共団体職員の専門性修得に関し、認知学習論を組み込むことで、新たな理論的視座を提供するとともに、キャリア制度が如何にして専門性修得に対して機能発揮しているのかについて、より詳細な説明を付与したことである。また、民間企業職員が多用する認知学習と差異がある可能性を示唆したことにより地方公共団体職員の専門性修得に関する固有理論の必要性和、その着目すべき点を示したことである。地方公共団体職員の専門性開発について、先行研究では、主に制度の構築に着目し議論が展開されていたが、本研究では、個人が学習を行う能動的主体であると考え、専門性修得メカニズムの解明を試みた。つまり、民間企業で採用されているフレームワークである経験→認知学習→学習内容（専門性）が地方公共団体にも適用され得ることを明らかにしたのである。これまで、民間企業においては、個人が経験から認知学習を行っていることが実証されてきたが、地方公共団体を対象とした研究は行われていなかった。そのため、本研究は、認知学習の外的妥当性を検証したこととなる。

次に、地方公共団体職員と民間企業職員の採用する認知学習の差異についてである。地方公共団体職員は、民間企業職員と同様に多様な認知学習を採用していたが、熟達（単）や知的熟練（単）は観察されなかった。また、先行研究において、民間企業職員は、経験からの因果関係の認識構築（経験からの帰納や説明による一般化）がなされていたのに対し、地方公共団体職員は、それらの認知学習をあまり採用していなかった。一方、地方公共団体職員において多く用いられていた認知学習は、観察学習（内）、メディア学習（外）や熟達（複）であった。このように、地方公共団体と民間企業では、多用する認知学習に相違があったが、これは何に起因するのだろうか。例えば、次のようなことが考えられる。地方公共団体職員は、入庁時から定期的な人事異動が行われており、仮に 3 年を周期とするならば、退職するまでに 14 回程度の異動がなされることとなる。新しい部署に異動となったときは、その行政分野における知識や技術などは持ち合わせておらず、まずは、最低限の業務遂行能力を修得しなければならない。そのためには、職場において学ぶ手法として、観察学習（内）がなされるのかもしれない。また、3 年後には他の部署に異動となるため、多くのケースを経験できない。このような環境側の要因（キャリアの幅の広狭など）が採用する認知学習に影響を及ぼす、ということである。

本実証分析においては、これまで見てきたように、組織により採用する認知学習が異なっていた。今回の結果が偶然だったか否かを含め、これらの差異の解明を行うことが必要である。また、組織により、多く採用する認知学習に相違があるのであれば、民間企業とは別の地方公共団体という組織において、如何にして専門性が修得されるのか、という専門性修得に関する中範囲の理論構築の意義が高まるだろう。

5 点目は、経験と認知学習の間の関係が一对一对応のような単純な関係ではない可能性を示唆したことである。これまで、専門性修得のフレームワークとして、経験→認知学習→専門性を設定してきた。このフレームワークの要素の一つである認知学習は、細分化するならば、「制度的要因→認知学習←人間側の要因」となるだろう。人は同じ経験をしても、修得する専門性が異なることは想像に難くない。つまり、経験から採用される認知学習は人間側の要因や制度的要因に依存し、ある認知学習から専門性を修得するとしても、修得される専門性もまた人間側の要因や制度的要因に依存するのである。前節で述べた通り、実証研究④では、経験と認知学習について共分散構造分析を行った結果、同僚部下、

重要な仕事、困難な状況などの経験が熟達に、成功と重要な仕事がメディア学習（内）に影響を及ぼしている可能性があることが示された。つまり、経験と認知学習が一对一対応していないということであり、何らかの経験をしたならば、必ずある認知学習という学習方法を採用する、とは限らないのである。このことは、ある経験をしても、採用する認知学習が個人により異なることを示唆する。

以上から、環境側の要因の影響を強く受けるものとそうでないものが存在するのであれば、専門性修得に個別の認知学習が影響を及ぼすのかを検討するにあたり、今後、詳細な検討が必要なことが示唆される。

2. 実践的貢献

次に、本研究における実践的貢献は以下の3点である。

1 点目は、近年の地方公共団体職員に求められる政策に関する専門性の開発について、人材育成企画部署は、政策形成段階と政策実施段階を認識することが必要であることを示唆したことである。これまでの先行研究では、地方分権改革以降、地方公共団体職員に求められる専門性として、政策形成推進力が重要である、とされてきた。しかしながら、政策にはライフ・ステージが存在する。政策を立案するだけでは、その政策は住民には浸透しない。政策形成の段階では、地域の実情を考慮し、それに応じた政策が形成されていたとしても、政策が施策に、施策が事業に落とし込まれるとは限らない。政策を施策に、施策を事業に落とし込み、実際に行政サービスとして住民に提供するには、地方公共団体職員が地域の実情を理解するとともに、地域資源に精通し、粘着性の高い情報を持ちつつ、地域に存在する関係機関と調整しながらサービスを提供することが必要である。また、広域的な地方公共団体である都道府県においては、基礎的な地方公共団体である管内市町村の特性や実情を理解し、指導・助言を行うことが求められている、とも解釈され得る。人材育成企画部署は、政策のライフ・ステージを考慮しながら、地方公共団体職員が政策に関する専門性が開発できるよう制度を構築する必要がある。

2 点目は、本研究では、人材ポートフォリオ論を用いて、地方公共団体内に確保すべき専門性を分類することで、各専門性の修得のために留意すべき点を明らかにしたことである。例えば、地域特殊対応力であれば、技術的・組織的特殊性も知識レベルも高いため、外部労働市場から調達することが困難である。そうであれば、地方公共団体の人材育成企画部署などは、内部育成によるそれらの専門性の涵養のためのキャリアパスを構築することが必要であろう。また、地方公共団体の存在意義は、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¹¹⁷⁾することであった。このことから、地方公共団体は、長期的な観点からそれぞれが目指す将来像などを踏まえて計画を策定している。この点は、民間企業のそれと異なるだろう。地方公共団体職員がそのような組織特殊な視点を持つためには、長期にわたり地方公共団体職員として従事することが必要であろう。さらに、地方公共団体職員の専門性の一つである倫理について、実証研究②からは、技術的・組織的特殊性が高く、知識レベルが低い専門性ということが実証された。地方公共団体は、住民と信託関係にあり、民間企業と住民との関係と異なることから、地方公共団体職員に求められる倫理が、組織特有の性質を有すると考えられる。これまでみてきたことを踏まえれば、組織が、技術的・組織的特殊性の高い専門性を内部育成により修得させることには一定の意味において、合理的であると考えられる。しかし、

¹¹⁷⁾ 地方自治法第1条の2

なぜ専門性について内部開発が主であるのか、ということを理解しなければ、現在の諸制度をそのまま継続することの合理性は失われるかもしれない。

また、実証研究②からは、専門的知識・技術は、技術的・組織的特殊性が低く、知識レベルが高いことが実証された。このような専門性の調達には、取引費用の大小によっては、外部労働市場の活用が考えられる。しかしながら、外部労働市場から調達した人材は、地方公共団体の専門性のうち技術的・組織的特殊性の高い専門性を、採用時には保持していないことに留意する必要がある。

以上をまとめると、地方公共団体は、如何なる要素を持つ専門性を内部育成により開発すべきなのか、または外部労働市場の活用により専門性を調達した場合、その人材に、如何なる専門性を優先的に修得させるべきなのか、ということ認識することが重要である。

3点目は、地方公共団体職員が継続的な認知学習を行うための体制整備の必要性を示したことである。本研究では、個人が採用する認知学習の差異の要因として、先に述べたようにキャリアパス及び人事評価制度などから考察を行ったが、これは、個人が経験に対して認知学習を行う際に、環境側の要因の影響を受けることを示唆する。このことは、組織の人材育成企画部署に対して、環境整備の重要性を示す。認知学習に対する制度的要因や人間側の要因は、人材育成企画部署として介入することは困難であるかもしれないが、環境の整備に取り組むことは制度的要因や人間側の要因を解明し整備することと比較すると容易であろう。実際に、地方公共団体においては、国通知などによりそれらの整備が推奨されている。

また、それらの整備とともに重要なことは、認知学習には、環境側の要因、つまり、認知学習を行うための合図の集合体のみならず、制度的要因と人間側の要因が関与することを理解することである。そのため、人材育成企画部署は、職員に何を経験させればよいか、を考えるだけでは不十分であることが示唆される。環境側の状況を整備することに加え、制度的要因に対する十分な理解が必要である。そして、制度的要因について、職員に周知し理解させることも必要であろう。また、先ほど記したように、人間側の要因に、人材育成企画部署が直接介入することは困難であろう。そこで、人材育成企画部署が行うべきことは、個人に直接接する所属の上司などが、個人の認知学習に対する人間側の要因の解明を行うことができるよう教育・指導する体制を構築することである。直属の上司が、人事評価制度など諸制度の活用により、人間側の要因を解明することができるになれば、認知学習の環境側の整備や職員の制度的要因へ理解との相乗効果により、認知学習が促進されるだろう。

さらに、地方公共団体職員に求められる専門性は、地方分権改革の進展、社会経済環境の変化や住民ニーズの多様化・複雑化・高度化などを要因として変容しつつあった。これからも、地方公共団体を取り巻く状況は急速に変化するであろう。そのような環境の中で、地方公共団体職員に求められる専門性もさらに変容することが想定される。最近では、自治体DXが推進されており、自治体は、行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用することが求められるとともに、それらの活用により業務の効率化を図り行政サービスの質を向上させることが求められている（総務省, 2020）。このように、時代に応じた専門性を地方公共団体内に保持するためには、職員が常に認知学習を行うことが重要である。人材育成企画部署の役割として、そのような環境を整備し、職員の認知学習の定着を促すことも重要である。

III. 残された課題と本研究の発展の方向性

これまででは、本研究における理論的貢献及び実践的貢献を記述したが、以降では、本研究において残された課題と発展の方向性を示す。

本研究に残された課題の1つ目は、計量分析手法とデータの改善である。第3章では、階層的クラスター分析、計量テキスト分析、判別分析、因子分析、共分散構造分析により、各データに対して分析を行っている。キャリアパスの分析では、クラスター分析を行ったが、これは、統計的に母集団推計を行い、検定を行うものではない。また計量テキスト分析(KHC)も同様である。そのため、本研究のデータから得られた結果の一般化は出来ないのである。このことは、後に述べる残された課題の2点目の外的妥当性に関連する問題である。また、今回用いたデータはすべて一時点のデータであった。各要素間関係をより因果関係に近づけるためには、パネルデータを構築したり、傾向スコア分析を取り入れたりするなど、よりよい分析手法が求められる。

さらに、実証研究④においては、キャリア上の経験、認知学習及び専門性について因子分析を行ったが、抽出された因子が、先行研究のレビュー、実証研究②及び実証研究③と異なっていた。そのため、それらの関係についての十分な実証研究ではなかった。このことは、サンプルサイズが小さいこと、因子を構成する項目数が少ないことなどが要因として考えられるため、それらの課題を克服し、実証研究④において用いた尺度の精度を向上させることも今後の課題である。

2つ目の課題は、本研究結果の外的妥当性を検証することである。例えば、地方公共団体職員の専門性を構成する要素の解明について、本研究では、広域的な地方公共団体の一つの組織である児相を事例として取り上げて検討してきた。しかしながら、広域的な地方公共団体といっても、人口規模や経済規模、地理的環境など様々である。また、広域的な地方公共団体の中には、多様な部局が存在する。そのため、研究対象の拡充により、地方公共団体の専門性の構成要素に対する更なる検討を行うことが必要である。したがって、本研究で示された地方公共団体職員の多様なキャリアパスと専門性、学習メカニズムについて、都道府県の他の組織でも適用されるのか、について検証することが必要である。また、地方公共団体といっても、都道府県と市区町村では人口規模や経済規模が大きく異なるし、同じ市区町村でも、政令指定都市と過疎化が進んでいる市町村では、その性質は大きく異なる。これらの地方公共団体においても本研究の結果の妥当性を検証する必要がある。

また、地方公共団体職員であれ民間企業職員であれ、認知学習を行うことが明らかとなったが、本研究においては、地方公共団体におけるマネジャー層を対象としており、先行研究では民間企業における経営幹部候補を対象としていた。認知学習を行うには、環境側の要因、制度的要因と人間側の要因が関与すると考えられるが、組織には、様々な年齢層や職種、階層がある。これらの違いにより、採用される認知学習に差異はあるのだろうか。また、もし差異があるとすれば、それはなにが原因なのだろうか。これらに対する解明もまた重要である。

次に、本研究の発展の方向性である。本研究において、地方公共団体職員のキャリアパスは多様であり、キャリアパスによっては、「専門のなかでの幅広」いキャリアパスより、さらに幅が広いことが明らかになった。そこで、第一に、非常に幅の広いキャリアパスの幅の解明を行っていくことが考えられる。そして、「専門のなかでの幅広」いキャリアが問題と変化への対応力及び不確実性をこなす技能の修得に寄与するならば、非常に幅の広いキャリアパスはどのような専門性の修得を志向しているのだろうか。新井・澤村(2008)

では、上位の仕事に求められる総合的判断力を養うもの、とされるが、その具体的内容については言及されていない。また、その専門性の修得のために、非常に幅の広いキャリアパスを保持することに合理的説明が付与されるのだろうか。本研究の発展の方向性として、これらの問いを解明することが考えられる。

次に、各地方公共団体は、経済状況や課題などを踏まえながら、将来目指すべき姿に近づくために、各地方公共団体は如何なる専門性を重視するのかについて検討することが求められるが、各地方公共団体として重視する専門性や各部署により重視する専門性は異なることが予測される。そこで、第二に、各地方公共団体が如何なる専門性ポートフォリオを構築するのかを解明すること、及び、そのポートフォリオの正当性について検討することが必要だろう。

第三に、認知学習に係る制度的要因及び人間側の要因を解明し、専門性修得のメカニズムのフレームワークに組み込むことである。本研究では、専門性修得のメカニズムについて、環境側の要因（繰り返しになるが、個人の認知の影響を受けた環境側の要因）に着目し分析を行ったが、現実的には、如何なる経験から認知学習を行うのかについて、経験という合図の集合体から個人が特定の合図を選択することで認知学習がなされるであろうし、それには、個人のこれまでの知識や経験が影響するだろう。また、個人が特定の合図を選択し認知学習する内容は、社会経済環境や組織文化などが影響することもあるだろう。これらの要因を解明し専門性修得のメカニズムのフレームワークに組み込むことが、個人を能動的主体と捉え認知学習という変数を組み込んだ本フレームワークにおいて重要であることは言うまでもない。

引用文献・参考文献

- 阿部孝夫 (1998) 『政策形成と地域経営』 学陽書房.
- 朝野熙彦・鈴木督他 (2005) 『入門 共分散構造分析の実際』 講談社サイエンティフィク.
- 新井一郎・澤村明 (2008) 「地方公務員の人事異動と昇進構造の分析」 『新潟大学経済論集』, 85, pp. 149-177.
- 荒井理江 (2017) 「人事評価制度に対する意識調査」 『RMS Message』 45, pp. 25-32.
- 朝日新聞 (2019) 「疲弊する児童相談所 「職員の使命感で支えられている」」 『朝日新聞デジタル』
- 家村昭矩 (2000) 「児童相談所の現状と当面する課題」 『児童青年精神医学とその近接領域』 41 (5), pp. 554-558.
- 池田典隆 (2001) 「地方自治体における人材育成」 『産業訓練』 47 (7), pp. 26-31.
- 池原一哉 (2012) 「第4章 因子数の決定」 『因子分析入門』 東京図書.
- 石黒格 (2014) 『改訂 Stata による社会調査データの分析—入門から応用まで—』 北大路書房.
- 市川喜崇 (2013) 「都道府県による市町村の「補完」を考える」 『都市とガバナンス』 20, p. 27-34.
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』 東洋経済新報社.
- 稲継裕昭 (2002) 「公務員制度改革の背景と今後」 『日本労働研究雑誌』 44 (12), pp. 11-20.
- 稲継裕昭 (2006) 『自治体の人事システム改革 ひとは「自学」で育つ』 ぎょうせい.
- 稲継裕昭 (2008) 『プロ公務員を育てる人事戦略—職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』 ぎょうせい.
- 稲継裕昭 (2009) 『現場直言！自治体の人材育成』 学陽書房.
- 稲継裕昭 (2011) 「都市自治体行政における『専門性』」 『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』 pp. 3-6.
- 稲継裕昭 (2015) 「自治体政策と専門職・専門性」 『地方自治職員研修』 48 (2), pp. 14-16.
- 猪木武徳 (1987) 「技能移転と経済組織」 『人材形成の国際比較—東南アジアと日本—』 東洋経済新報社.
- 今野浩一郎・佐藤博樹 (2009) 『人事管理入門 第2版』 日本経済新聞出版.
- 今田幸子・平田周一 (1995) 『ホワイトカラーの昇進構造』 日本経済労働研究機構.
- 岩佐嘉彦 (2019) 「「児童相談所の体制・専門性の強化」について：弁護士の立場から」 『月刊福祉』 102 (2), pp. 34-37.
- 井寺美穂 (2016) 「地方政府における職員の専門性とその限界—基礎自治体の専門職員を対象に—」 『アドミニストレーション』 23 (1) pp. 33-41.
- 今井むつみ・野島久雄・岡田浩之 (2012) 『新 人が学ぶということ』 北樹出版.
- 上ノ原秀晃 (2014) 「2013年参議院選挙におけるソーシャルメディア」 『選挙研究』 30 (2), pp. 116-128.
- 内田恭彦 (2006) 「何を企業の中に残すべきか？」 大久保幸夫編著 『正社員時代の終焉 多様な働き手のマネジメント手法を求めて』 日経BP社, pp. 71 - 103.
- 内田恭彦 (2009) 「次世代経営幹部候補のキャリアと技量」 『日本労働研究雑誌』 11, pp. 60-72.
- 内田恭彦 (2020) 「日本企業のキャリア・システムにおける学習メカニズム：大手企業役

- 員の経営幹部候補（部長職）時代までの認知学習」『日本労務学会誌』21（2），pp. 21-36
- 大浦容子(1996)「熟達化」波多野誼余編『認知心理学5 学習と発達』東京大学出版会.
- 大谷基道（2016）「都市自治体における「行政の専門性」：日本都市センターの調査研究成果をもとに」『都市とガバナンス』26, pp. 114-134.
- 岡田猛（2005）「心理学が創造的であるために：創造的領域における熟達者の育成」下山晴彦編『心理学論の新しいかたち』誠心書房, pp. 235-262.
- 奥喜正（2017）「探索的因子分析と主成分分析との使い分け」『流通経済大学流通情報学部紀要』21（2），pp. 23-39.
- 尾崎幸謙・荘島 宏二郎（2014）『心理学のための統計学 パーソナリティ心理学のための統計学—構造方程式モデリング』誠信書房.
- 小田勇樹（2019）「国家公務員制度の現在地と働き方改革—最大動員システムの持続可能性—」『法学研究』92（5）， pp. 41-72.
- 金井壽宏(2002)『仕事で「一皮むける」—関経連「一皮むけた経験」に学ぶ』光文社.
- 金井壽宏・古野庸一(2001)「一皮むける経験とリーダーシップ開発：知的競争力の源泉としてのミドルの育成」『一橋ビジネスレビュー』49(1), pp. 48-67.
- 川並利治・井上景（2017）「児童相談所設置に向けた中核市の課題と提言」,『花園大学社会福祉学部研究紀要』25, pp. 23-36.
- 川松亮・池田琴恵他（2019）『児童相談所と市区町村における児童相談担当職員の人材育成に関する研究』子どもの虹情報研修センター.
- 川村仁弘（1986）『地方自治制度』第一法規.
- 菊澤研宗(2009)『組織は合理的に失敗する』日経ビジネス人文庫.
- 菊澤研宗（2006）『組織の経済学入門—新制度派経済学アプローチ（改訂版）』有斐閣.
- 楠見孝（1995）「青年期の認知発達と知識獲得」落合良行・楠見孝編著『自己への問い直し：青年期（講座生涯発達心理学4）』金子書房, pp. 57-88.
- 楠見孝（2010）「大人の学び—熟達化と市民リテラシー」渡部信一編・佐伯胖監修『「学び」の認知科学辞典』大修館書店.
- 楠見孝（2012）「実践知の獲得」金井壽宏・楠見孝編『実践知—エキスパートの知性』, 有斐閣, pp. 33 - 58.
- 窪谷治（2000）「わが国の専門人材を巡る現状と課題」『ニッセイ基礎研究所報（特別号）』pp. 1-16.
- 久世公尙（1980）『地方自治制度』学陽書房.
- 小池和男（1991）『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社.
- 小池和男（2005）『仕事の経済学（第3版）』東洋経済新報社.
- 小村有紀（2022）「児童相談所長のキャリアパスに対する考察—位置都道府県の児童相談所を事例として—」『社会保障研究』7（2），pp. 159-175.
- 小村有紀（2022）「地方自治体職員としての児童相談所職員に必要な専門性とその調達方法に対する考察—A 都道府県の児童相談所へのインタビュー調査から—」『日本地域政策研究』29, pp. 68-75.
- 厚生労働省『児童相談所運営指針』（参考URL <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/01.html> アクセス日 2023年1月4日）
- 厚生労働省（2006）『今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書』

- 厚生労働省 (2011) 『平成 23 年度 労働経済の分析』
- 合田秀樹 (2015) 「有為で多様な人材の育成・確保」『年報行政研究』 50, pp. 57-79.
- 才村純・高橋重宏 (2000) 「児童相談所職員の現任研修等のあり方に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』 37, pp. 181-198.
- 才村純 (2001) 「児童相談所の現状、課題とその対応 業務の内容・量ともに苛烈、職員体制の強化と専門性の確保を」『こども未来』 360, pp. 9-11.
- 才村純 (2001) 「児童相談所の現状と課題、方向性について」『小児の精神と神経』 41 (1), pp. 221-228.
- 才村純 (2011) 「厳しさを増す児童相談所児童福祉司の職場環境—その現状と支援を考える—」『月刊福祉』 94(11), pp. 30-33.
- 才村純・赤井兼太他 (2011) 『児童相談所の専門性の確保のあり方に関する研究：自治体における児童福祉司の採用・任用の現状と課題』子どもの虹情報研修センター.
- 相模原市 (2022) 「職員の処分について」『相模原市発表資料』
- 佐々木信夫 (1996) 『自治体政策学入門』ぎょうせい.
- 椎川忍 (2008) 「地方自治体の人材育成について考える」『地方公務員月報』 539, pp. 2-17.
- 塩村實 (1990) 『多変量解析概論』朝倉書店.
- 清水和秋 (2018) 「因子分析的研究における misuse と artifact」『関西大学社会学部紀要』 49 (2), pp. 191-211.
- 人事院 (2009) 『公務員人事管理に関する報告』
- 人事院 (2022) 『国家公務員の再任用制度』
- 鈴木宏昭 (1996a) 『類似と思考』共立出版.
- 鈴木宏昭 (1996b) 「説明と類推による学習」波多野誼余夫編『認知心理学 5 学習と発達』東京大学出版会, pp. 149-179.
- 砂田栄光・遊間和子 (1998) 『ホワイトカラーのキャリアパターンに関する基礎研究—電気機械器具製造業における部長昇格までのキャリアパスの類型化から—』『産業教育学研究』 28 (1), pp. 61-67.
- 盛山和夫 (2004) 『社会調査法入門』有斐閣ブックス.
- 総務省 (1997a) 『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について』
- 総務省 (1997b) 『地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について』
- 総務省 (2005) 『地方公共団体に於ける行政改革の推進のための新たな指針の策定について』
- 総務省 (2020) 『自治体デジタル・トランスフォーメーション (DX) 推進計画』
- 総務省 (2021) 『地方公務員の職員採用方法の多様化について』
- 総務省 (2022) 『地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会』
- 総務省 HP 『地方公共団体の総職員数の推移(昭和 40 年～令和 3 年)』(参考 URL : <https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html> アクセス日 2022 年 12 月 11 日)
- 田尾雅夫 (2007) 『自治体の人材マネジメント』学陽書房.
- 田尾雅夫 (2010) 『公共経営論』木鐸社.
- 高橋重宏・才村純他 (2011) 「児童相談所児童福祉司の専門性に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』 47, pp. 3 - 61.
- 高橋雅人 (2017) 「児童相談所一時保護所職員の専門性について」『こども教育宝山大学紀

- 要』9(1), pp. 31-37.
- 田中隆一 (2015) 『計量経済学の第一歩—実証分析のススメ』有斐閣.
- 辰野千寿 (1997) 『学習方略の心理学—賢い学習者の育て方』図書文化社.
- 辻勝次 (2008) 「トヨタ事務・技術系社員の部署異動とキャリア形成—キャリアの幅と深さを中心に (1960-2000年)」『立命館産業社会論集』44(1), pp. 3-23.
- 津崎哲郎 (2010) 「児童相談所の取組みの現状と今後の課題」『社会保障研究』45(4), pp. 274-395.
- 豊田秀樹 (2012) 『因子分析入門—Rで学ぶ最新データ解析—』東京図書
- 豊田弘司・森本里香 (2001) 「子どもにおける学習方略と学業成績の関係」『教育実践総合センター研究紀要』10, pp. 1-5.
- 地方公務員制度調査研究会 (1999) 『地方自治・新時代の地方公務員制度—地方公務員制度改革の方向』
- 地方行政運営研究会公務能率研究部会 (2004) 『地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究』
- 地方制度調査会 (2020) 『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』
- 中嶋学・新川達郎 (2007) 「地方自治体におけるキャリア形成—「ヨコ」のキャリアに焦点をあてて—」『同志社政策科学研究』9(1), pp. 51-60.
- 中嶋学 (2002) 「地方自治体における異動と人材育成に関する考察」『同志社政策科学研究』3, pp. 345-358.
- 中原淳 (2012) 『経営学習論』東京大学出版会.
- 中村知靖 (2007) 「心理尺度作成における因子分析の利用法」『教育心理学年報』46, pp. 42-45.
- 中山徹 (2017) 「コンパクトで進み出した大規模開発、なぜ失敗するのか」『住民と自治』648, pp. 11-15.
- 西尾勝 (1979) 「公務員の専門能力と何か」『地方公務員月報6月号』第一法規出版.
- 西尾勝 (1993) 『行政学 (新版)』有斐閣.
- 西尾隆 (2017) 「専門性の高い職員をどう確保するか」『ガバナンス』216, pp. 17-19.
- 西尾隆 (2018) 『行政学叢書11 公務員制』東京大学出版会.
- 西尾隆 (2020) 「閉鎖的公務員制度と公募の可能性—メンバーシップ型人事の行方—」『社会科学ジャーナル』87, pp. 49-65.
- 西尾勝 (1993) 『行政学 [新版]』有斐閣.
- 仁田道夫 (2008) 「雇用の量的管理」仁田道夫・久本憲夫編『日本の雇用システム』ナカニシヤ出版, pp. 27-71.
- 日経連職務分析センター (1980) 『新職能資格制度 設計と運用』
- 日本経営者団体連盟 (1969) 『能力主義時代の人事考課：現状の問題点と今後の方向』日本経営者団体連盟弘報部.
- 丹羽孝仁 (2018) 「現地で働く日本の若者：デュッセルドルフとバンコクの事例分析から」『日本労働研究雑誌』60(7), pp. 40-53.
- 波多野誼余夫・稲垣佳代子 (1983) 「文化と認知—知識の伝達と構成をめぐって—」八木晁監修・坂本昂『現代基礎心理学7 思考・知能・言語』東京大学出版会.
- 林奈生子 (2013) 『自治体職員の「専門性」概念—可視化による能力開発への展開』公人

- の友社.
- 原邦彰 (2010) 「人事評価の意義」『地方公務員月報』564, pp. 22-24.
- 原田正樹 (2012) 『地域福祉援助をつかむ』有斐閣.
- 樋口耕一 (2014) 『社会調査のための計量的分析—内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版.
- 樋口耕一 (2017) 「計量テキスト分析およびKH Coder の利用状況と展望」『社会学評論』68 (3), pp. 334-350.
- 樋口耕一 (2018) 「詳解！共起ネットワーク」『KHCoder を用いた計量テキスト分析実践セミナー ステップアップ編』SCREEN アドバンストシステムソリューションズ.
- 平野文彦 (2000) 『人的資源管理論』 税務経理協会.
- 弘中千加 (2009) 「活動報告 児童相談所における保健師の専門性と役割について」『保健師ジャーナル』65(9), pp. 772-778.
- 藤田由紀子 (2011) 「都市自治体行政における専門性へのアプローチ」『日本都市センター』24, pp. 2-16.
- 藤村まこと (2014) 「成功経験と失敗経験の振り返りが自信と努力量に及ぼす影響」『福岡女子学院大学紀要』15, pp. 81-87.
- 久本憲夫「日本的雇用システムとは何か」 仁田道夫・久本憲夫編『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版, pp. 9-26.
- 堀野緑・市川伸一 (1997) 「高校生の英語学習における学習動機と学習方略」『教育心理学研究』45, pp. 140-147.
- 前浦穂高 (2002) 「地方公務員の昇進管理」『日本労働研究雑誌』509, pp. 42-51.
- 前浦穂高 (2004) 「地方公務員の人事異動」『日本労働研究雑誌』524, pp. 72-83.
- 増沢高・田中恵子 (2020) 「諸外国における児童虐待」『こころの科学』214, pp. 33-41.
- 松尾睦 (2006) 『経験からの学習：プロフェッショナルへの成長プロセス』同文館出版.
- 松尾睦 (2011) 「公務員の経験学習と人材育成」『国民経済雑誌』204 (5), pp. 31-41.
- 松尾睦 (2012) 「マネジャーの熟達と経験学習」『国民経済雑誌』206(4), pp. 79-94.
- 松尾睦 (2013) 『成長する管理職 優れたマネジャーはいかに経験から学んでいるのか』東洋経済新報社.
- 松原康雄・山縣文治 (2007) 『新・社会福祉士養成テキストブック⑧児童福祉論』ミネルヴァ書房.
- 圓生和之 (2016) 『一番やさしい地方公務員制度の本』学陽書房.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2020) 『児童相談所の専門職の資格の在り方その他必要な資質の向上を図る方策に関する調査研究報告書』
- 三宅正伸 (2016) 『自治体経営の人的資源管理 福祉専門職における拙速な民営化への警鐘』晃洋書房.
- 武藤真介 (1995) 『統計解析ハンドブック (普及版)』朝倉書店.
- 森田展彰・笹井敬子他 (2019) 『平成 30 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の国庫補助協議児童相談所の実態に関する調査 職員の配置及び人材育成体制の実態、通告されたケースの実態及び長期化した一時保護ケースの実態 結果報告書』
- 村松岐夫 (1994) 『日本の行政—活動型官僚制の変貌』中公新書.
- 八代充史 (1995) 『大企業ホワイトカラーのキャリアー異動と昇進の実証分析—』日本労働研究機構.

- 八代尚宏 (1997) 『日本的雇用慣行の経済学—労働市場の流動化と日本経済』 日本経済新聞社.
- 谷田部光一 (2016) 「日本企業における配置・異動とキャリア開発」『政経研究』 53(1), pp. 73-104.
- 湯之上英雄・広田啓朗 (2017) 「自治体運営 (再編・競争) と財政」 赤井伸郎編『実践財政学』 有斐閣, pp. 100-129.
- 吉川富夫 (2017) 「団塊世代の帰属意識 (下) —絶縁状から人生を総括する—」『大阪経大論集』 68 (2) , pp. 1-19.
- 読売新聞 (2021) 「ここまで人材確保が厳しいとは」 児童相談所、経験豊富なスタッフが足りず」『読売新聞オンライン』
- 読売新聞 (2022) 「係長級の市職員、婚姻届や転籍届 19 件を処理せず放置」『読売新聞オンライン』
- 和田裕生 (1997) 「地方公共団体職員の人材育成：分権時代の人材戦略」『地方自治』 593, pp. 38-56
- Abegglen, J. C. (1958) “*The Japanese Factory Aspects of Its Social Organization*”, The Massachusetts Institute of Technology. (占部都美監訳・『日本の経営』ダイヤモンド社, 1958)
- A. Lawton , and A. Doig (2006) “*Researching Ethics for Public Service Organizations: The View From Europe*”, Public Integrity, 8 (1) , pp. 11-33.
- Bandura, A. (1977) “*Social learning theory*”. New Jersey :Prentice-Hall (原野広太郎監訳『社会的学習理論』金子書房) .
- Barney, J. B. (2002) “*Gaining and sustaining competitive advantage. (2nd ed.)*”, Pearson Education, Inc. (岡田正大訳『企業経営論【上】基本編—競争優位の構築と持続』ダイヤモンド社) .
- Boyatzis, R. (1998) “*Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*” Sage Publication, Inc.
- Carrie Smith, John Flukeb, Barbara Fallonc, Faye Mishnac, Barbara Decker Piercea (2018), “*Child welfare : Do specialization and service integration impact placement decisions?*” Child Abuse & Neglect Volume 76, 573-582.
- Coase, R. H (1937) “*THE Nature of the Firm*”, *Economica*, Volume 4(11), pp. 386-405.
- Coase, R. H (1988) “*THE FIRM, THE MARKET AND THE LAW*”, The University of Chicago (宮沢健一他訳『企業・市場・法』東洋経済新報社)
- Crabtree, B., & Miller, W. (1999). “*A template approach to text analysis: Developing and using codebooks*”. In B. Crabtree & W. Miller (Eds.), *Doing qualitative research* (pp. 163-177.) Newbury Park, CA: Sage.
- Danowski, J. A. (1993) “*Network Analysis of Message Content*”, Progress in

- Communication Sciences, 12, 198-221.
- Dreyfus, H. L. & Dreyfus, S. E., “*Toward a Phenomenology of Ethical Expertise*”, Human Studies, 14, (1991), pp. 229-250.
- Ericsson, K. A. (1996), “*The Acquisition of Expert Performance: An Introduction to some of the Issues*”, in Ericsson, K. A. (ed.), The Road to Excellence: The acquisition of Expert Performance in the Arts, and Sciences, Sports and Games, Lawrence Erlbaum, , pp. 1-50.
- Freeman, K. A. & Morris, T. L. (1999) “*Investigative Interviewing with Children: Evaluation of The Effectiveness of a Training Program for Child Protective Service Workers*” Child Abuse & Neglect, 23, pp. 701-713.
- Fereday & Muir-Cochrane (2006) “*Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development*”, International Journal of Qualitative Methods, 5(1), 80-92.
- Geisler, K. A. (1996) “*Adult Education in Modern Times-Development and Quality*”, Adult Education and Development (47), pp. 31-54.
- Gorsuch, R. L. (1983) “*Factor analysis. (2nd ed.)*”, Lawrence Erlbaum.
- Guadagnol E. and Vincer W. F. (1998) “*Relation of Sample Size to the Stability of Component Patterns*”, Psychological Bulletin (103), pp. 265-275.
- Hackman, J. R. & Oldham, G. R. (1976) “*Motivation through the design of work: test of a theory*” Organizational Behavior and Human Performance, 16(2), pp. 250-279.
- Hippel, E. V. (1994) “*“Sticky Information” and the Locus of Problem Solving: Implications for Innovation*” Management Science 40(4), pp. 429-439.
- Kolb, D. A. (2014) “*Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*” Person Education ippendorff,
- Krippendorff (1980) “*CONTENT ANALYSIS : An Introduction to Its Methodology*” Sage Publication, Inc (三上俊治・椎野信雄・橋元良明訳『メッセージ分析の技法：「内容分析」への招待』勁草書房) .
- Lepak, D. P. and Snell, S. A. (1999) “*The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development*”, The Academy of Management Review

- 24(1), pp. 31-48
- Lepak, D. P. and Snell, S. A. (2002) *“Examining the Human Resource Architecture: The Relationships among Human Capital, Employment, and Human Resource Configurations”*, Journal of Management, 28, pp. 517-543.
- McCall, M. W., & Hollenbeck G. P. (2002) *“Developing Global Executives: The Lessons of International Experience”*, Harvard Business School Press.
- McCall, M. W., Lombardo, M. M., and Morrison, A. M. (1988) *“The Lessons of Experience: How Successful Executives Develop on the Job”*, The Free Press.
- McCall, M. W. (1998), *“High Flyer: Developing the Next Generation of Leaders”*, Harvard Business School Press. (金井壽宏監訳・リクルート・ワークス研究所訳 『ハイフライヤー：次世代リーダーの育成法』プレジデント社, 2002) .
- Merriam, S. B., & Caffarella, R. (1999). Learning in Adulthood: A Comprehensive Guide (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mintzberg, H. (2009) *“Managing”* Berrett-Koehler Publishers (池村千秋訳 『マネジャーの実像－「管理職」はなぜ仕事に追われているのか』日経 BP 社) .
- Osgood, C. E. (1959) *“Representational model and relevant research methods”* In I. Pool (Ed.), Trends in content analysis, pp. 33-38).
- Paul R. Pintrich and Elisabeth V. De Groot (1990) *“Motivational and Self-Regulated Learning Components of Classroom”* Academic Journal of Educational Psychology 82(1) , pp. 33-40.
- Perry, J.L. (1996) *“Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity”*, Journal of Public Administration Research and Theory, 6(1), pp. 5-22
- Perry, J. L., and Wise, L. R. (1990) *“The Motivational Bases of Public Service”*, Public Administration Review, 50(3), pp. 367-373.
- Simon, H. A (1957) *“Administration Behavior, 2nd ed. Free Press”* (松田武彦・高柳暁・二村敏子訳 『経営行動』ダイヤモンド社) .
- Simon, H. A (1957) *“MODEL OF MAN”*, John Wiley & Sons, Inc. (宮澤光一監訳 『人間行動のモデル』同文館出版) .

- Simon, H. A (1972) *"Theories of bounded rationality"*, Decision and Organization, McGuire, C. B. and Radner, R., Eds., pp161-176.
- Sonia Haq (2011) *"Ethics and leadership skills in the public service"*, Procedia Social and Behavioral Sciences, 15, pp.2792-2796.
- Sonnenfeld, J. A. & Peiperl, M. A. (1988) *"Staffing policy as a strategic response: A typology of career systems"*, Academy of Management Review, 13 (4), pp.568-600.
- Stone, E. F. (1978) *"Research Methods in Organizational Behavior"*, Goodyear Publishing (鎌田伸一・野中郁次郎訳『組織行動の調査方法』白桃書房).
- Vandenabeele, W. (2008) *"Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice"*, Public Administration, 86(4), pp.1089-1105.
- Williamson, O. E (1975) *"Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications"* A Study in the Economics of Internal Organization(浅沼万里・岩崎晃訳『市場と企業組織』日本評論社) .

謝辞

本研究を進めるに当たり、終始熱心なご指導を賜りました主指導教員の内田恭彦先生に深謝申し上げます。

副指導教員である有村貞則先生、濱島清史先生には、演習科目などを通じて多くの有益なコメントをいただきました。感謝申し上げます。

そして、本研究の趣旨を理解し、調査にご協力してくださった地方公共団体職員の皆様に感謝いたします。

最後になりましたが、研究することができる環境を提供してくださった職場の皆様、そして、仕事と育児をしながらの大学生活を支えてくれた家族に感謝いたします。