

地方行政改革の諸相

——自治体行政改革の課題と方向性——

大 藪 俊 志

【抄録】

1980年代以降、地方自治体の行政改革は、合理化と効率化の徹底、行革推進体制の確立に重点を置き、事務事業の見直し（民間委託の推進）、組織・機構の見直し、定員及び給与の適正化（人員の削減と給与の引下げ）などに取り組んできた。また、90年代後半からは、政策（行政）評価、指定管理者制度、PFI（Private Finance Initiative）、独立行政法人制度、市場化テストなど、NPM（New Public Management）とされる改革手法の導入も進展する。本稿では、先進国における行政改革の取組みを概観したうえで、近年の地方自治体の行政改革の経緯とその特徴を検討し、今後の自治体行政改革の方向性を展望する。

キーワード：地方自治体、行政改革、公共サービス、NPM、ガバナンス

はじめに

戦後の地方自治制度は、連合国占領下における民主化から、講和条約締結後のいわゆる「逆コース」とよばれる制度改正を経た後、1960年代には「制度運用の時代」に入ったとされる⁽¹⁾。しかしながら1990年代以降、日本の地方自治は再び「制度改革」の時代を迎えることとなった。今回の改革は、内容の多面性と取組みの継続性に注目する場合には「包括的地方自治ガバナンス改革」と称されることがあり、同時期に進展をみた国の政治システム・行財政システムの改革と連動しながら、地方自治の様相を大きく変化させつつある。

この「包括的地方自治ガバナンス改革」は、従来の中央集権的な体制を改め、国から地方自治体に権限や財源を移譲することを目的とする地方分権改革を中心に、地方自治体の行政運営の方式を見直すNPM（New Public Management）と、行政と民間の連携・協働による公共サービス提供のあり方を模索するPPP（Public Private Partnership）の取組みを含むものとされる⁽²⁾。近年の地方自治体をめぐる改革の議論は、道

州制の創設から地方議会の改革、住民参加のあり方の見直しに至るまでその範囲を広げつつあるが、本稿では、特に自治体の行政改革の分野に焦点を当て、これまでの取組みの経緯と特徴を検討しつつ今後の地方自治における行政運営の課題を考察することとしたい。ここで特に地方自治体の行政改革に注目する理由は、地方分権改革が開始される以前から国（中央政府）の行政改革と連動しつつ取り組まれており、多面的な展開をみせる地方自治改革の基層と一定の方向性を形成してきたものと捉えられるからである。

以下、第1節では、1980年代以降の先進国における行政改革の取組みとその背景にある概念として紹介されることの多いNPMを検討する。第2節では、地方自治体の行政改革の経緯とその進展状況を論じる。そして、第3節では、地方行政改革の特徴を検討するとともに今後の自治体行政改革の課題と方向性を展望する。

1. 先進国における行政改革の取組み

(1) 行政改革の背景と特徴

第二次世界大戦後、高度経済成長を背景に先進国では福祉政策の拡充が進み、それらの国家の性格は福祉国家もしくは行政国家と表現されるようになった。ここでいう福祉国家とは、国が全ての国民に生存権を保障するとともに所得再分配の機能を担い、景気変動に対応するため市場経済に介入を行う国家のことである⁽³⁾。また、社会に対する国家の介入の増大に伴い、行政活動が規模と内容の両面で拡大する行政国家現象も著しく、政府支出や国民負担の面からみて先進国の政府・公共部門は「大きな政府」とも評されるようになる。

しかしながら、1970年代の石油危機以後、先進国の福祉国家モデルは様々な困難に直面するようになる⁽⁴⁾。まず、二度の石油危機により先進国の経済は低成長に陥ったため、税収の減少と福祉政策に要する財政支出の負担が相まって各国は深刻な財政難に見舞われた。また、80年代には、「大きな政府」のあり方に対する批判が高まりをみせるようになり、政府・公共部門の非効率性などが問題視され、行政が提供する公共サービスの範囲の縮小と市場メカニズムの機能を重視する流れが強まっていく。さらに、価値観の多様化、グローバリゼーションの進展などの変化は、政府の統治能力の低下につながり、市民の政府に対する信頼感を損なわせることになった⁽⁵⁾。そのため、各国では政府（行政）の役割を再定義し、肥大化した行政活動のあり方を見直すべく様々な改革を実行し、それらの取組みが1980年代以降今日に至るまで継続し

て行われている。

その内容を OECD（経済協力開発機構）加盟国が実施した行政改革の例でみると、次の6つの特徴が確認される⁽⁶⁾。第一に「開かれた政府」の実現に向けた取組みが指摘される。情報公開・行政手続の制度やオンブズマンの整備、市民憲章（Citizen's Charter）の導入、行政簡素化策の実施、ICT（情報通信技術）の活用などにより、透明性が確保され、市民のアクセスが容易で応答性の高い組織とすることが目指された。第二に、より効率的な政府に作り替えるため、行政活動の業績（performance）の向上に改革の焦点が当てられるようになった。そのため、業績と連動する予算編成・マネジメントを導入し政策目的と成果の関係を明確化することで、運営に関する柔軟性や説明責任の確保と意思決定の改善が図られるようになる。第三に説明責任と組織のコントロールに関する改革が進められた。具体例としては、政策評価システムの導入、経済性・有効性・効率性の観点に基づく会計検査の実施、情報公開制度の整備などが挙げられる。これらは、成果に基づく事後的な統制への転換と内部統制の強化を意図している。第四に、地方分権改革、規制改革、民営化の推進などにより、政府・公共部門の組織の再編が進んだ。国や地方自治体に残された行政組織に関しても、企画立案部門から分離された政策実施機能を担うエージェンシーの設立などにより、規模だけでなく権限や機能面においても大きな変化がみられる。第五に、公共サービスの供給に関して市場メカニズムの導入が進められた。代表例には事務事業の外部委託（アウトソーシング）があり、行政と民間部門の連携協働による公共サービス提供の仕組みである PPP（Public Private Partnership）や、使い道を限定した個人対象の補助金制度であるバウチャーなどの手段も活用されている。第六に、政府・公共部門に勤務する職員の雇用制度の見直しも進められており、公務員の定員削減だけでなく、雇用契約の多様化や業績給の導入なども行われた。また、伝統的な公務員制度の性格にも変化が生じ、一部の国では民間企業の雇用形態を参考とした仕組みも導入されるようになった。

(2) NPM (New Public Management) の展開

先にみた先進国における行政改革は、厳格な法令による統制のもと階層制の官僚制組織が独占的に公共サービスを供給する従来の行政（Public Administration）モデルを大幅に変更する試みともいえる⁽⁷⁾。そのような取組みの中から生じた改革手法の総称が NPM（New Public Management）⁽⁸⁾であり、1980年代以降、主にイギリスやニュージーランドなどアングロサクソン系諸国の行政実務の現場から発展を遂げてきた⁽⁹⁾。

NPM に対する解釈は論者の立場により様々なものがあり確立された定義は存在しないが、C. フッド (Christopher Hood) は、NPM の教義 (doctrine) には次の7つの要素が含まれるとする⁽¹⁰⁾。第一に、政府・公共部門では専門家 (professional) による実践的な経営が行われる。第二に業績に関わる基準と指標が明らかにされる。第三に結果に基づく統制 (output controls) がより重視される。第四に、政府・公共部門の組織が個別単位 (units) ごとに分解される。第五に政府・公共部門においても競争の促進が試みられる。第六に民間企業などが用いるマネジメントの方法が重視される。第七に資源 (resource) の利用に関する規律と儉約が強調される。

また、アメリカにおいても、クリントン政権時代の行政改革に影響を及ぼした D. オズボーン (David Osborne) と T. ゲーブラー (Ted Gaebler) の著作『行政革命 (Reinventing Government)』では、NPM とほぼ類似する次の10原則を掲げている⁽¹¹⁾。①触媒としての行政：舟を漕ぐのではなく舵取りを行う行政を目指す。②地域社会が所有する行政：行政の提供によるサービスよりも市民への権限付与 (empowerment) を重視する。③競争する行政：公共サービスの提供に競争原理を導入することにより活性化を図る。④使命を重視する行政：規則のみを重視する組織からの転換を目指す。⑤成果重視の行政：投入 (input) に偏るのではなく成果志向の予算システムを導入する。⑥顧客重視の行政：官僚に合わせるのではなく顧客のニーズに目を向ける。⑦進取の気性に富んだ行政：支出よりも収入源を見つける。⑧先を見通す行政：治療よりも予防を重視する。⑨分権化する行政：階層制のシステムよりも参加とチームワークを重視する。⑩市場を志向する行政：公共サービスを供給する際に市場メカニズムを活用する。

このように NPM に含まれる要素は多様であるが、その要点は「公共部門における経営管理に、民間企業における経営管理の手法 (アウトソーシングなど) と感覚 (顧客志向主義)」⁽¹²⁾を導入し、「3つの E (Economy: 経済性, Efficiency: 効率性, Effectiveness: 有効性) の実現」⁽¹³⁾を目指すことにあるものと理解される。この点、従来の行財政改革論が国民負担の引上げと公共サービスの削減という選択肢の二者択一論に偏りがちであったのに対し、NPM の場合、民間企業の経営の発想や手法にヒントを得て行政の生産性向上を図り公共サービスの水準の維持を目指すところにその意義が認められる⁽¹⁴⁾。

なお、NPM の受容の程度は、各国の事情により相当異なることには注意を要する。例えば、片岡寛光は、歴史的な経緯や社会構造の成り立ちからみて、各国の行政改革に対するコミットメントと手法には違いがあることを指摘し、アメリカ・イギリス・

ニュージーランド・カナダなどアングロサクソン系の諸国と、ヨーロッパ大陸を中心としたライン系の国々の取組みを区別する⁽¹⁵⁾。この中でも、民営化・民間委託の積極的な推進、政策評価と成果志向の予算システムの導入など NPM の教義に最も近い改革に取り組んだ国がイギリス・ニュージーランドであり、行政運営の効率化・住民参加の重視など異なるアプローチで行政改革に臨んだ国々としてはスウェーデン・ノルウェー・フィンランド・デンマーク・オランダなどが挙げられる⁽¹⁶⁾。

一般に NPM 型の行政改革には、政策（行政）評価、PFI（Private Finance Initiative）、独立行政法人制度などが含まれるが⁽¹⁷⁾、従来、日本は NPM の受容に消極的な国とみなされ、1990 年代前半までその普及は進まなかったとされる⁽¹⁸⁾。その理由は様々であるが、一つには、石油危機の際の落ち込みはあったものの 1980 年代の日本経済は比較的好調な状態にあり、政府の肥大化（特に公務員数）という点からみても日本の行政は他の先進国に比べ抑制された規模であったことが指摘される⁽¹⁹⁾。また、欧米諸国の行政文化に比べ日本の行政文化は「形式主義的」かつ「手続き指向的」な性格であるため、「伝統的官庁運営の方式」を根本から改める NPM に対して抵抗感が存在したことを指摘する見方もある⁽²⁰⁾。

2. 地方行政改革の取組み

(1) 地方行政改革の概要

一般に「行政改革」とは、「行政制度、行政組織又は行政運営を時代の要請に応じて適切に改めていくこと」とされ、「政府構造の基幹に関わる諸制度と法令上の権限を所与の前提とし、この枠内で、総括管理機関が予算査定と定員査定をとおして新規増分を抑制すること」とされる日常の「行政管理」とは異なるものと理解される⁽²¹⁾。

今日まで続く地方行政改革の源流は、1981 年 3 月に発足した第 2 次臨時行政調査会（第 2 次臨調）に遡る。第 2 次臨調は「増税なき財政再建」をスローガンに掲げ、三公社（国鉄・電電公社・専売公社）の民営化など多数の改革事項を提言したが、地方自治体の分野では、行政の合理化・効率化の徹底と行政改革推進体制の確立を求めていた⁽²²⁾。これを受け、旧自治省では「地方公共団体における行政改革の方針」（1985 年 1 月）を各自治体に通知している。この指針では、事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、給与の適正化、定員管理の適正化、民間委託・OA 化等事務改革の推進、会館など公共施設の設置・管理運営の合理化などを重点項目として掲げており、

その推進を図るため、地方自治体に対し行政改革推進本部の設置と行革大綱の策定を求めている⁽²³⁾。

1990年代に入ると、地方分権に向けた取組み（第1次地方分権改革）が急速な進展をみせるようになる。臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の最終答申（93年10月）では、「官から民へ」「国から地方へ」という改革理念が示され、その後の「地方分権の推進に関する大綱方針」の閣議決定（94年12月）、「地方分権推進法」の成立（95年5月）、地方分権推進委員会の発足（95年7月）につながった⁽²⁴⁾。地方分権推進委員会では、96年12月から2001年までの間に5次にわたる勧告と2回の意見の提出を行い、その内容が「地方分権一括法」（「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」）（99年7月成立）に反映された⁽²⁵⁾。第1次地方分権改革では、機関委任事務制度の廃止（自治事務と法定受託事務への再編）、地方自治体に対する国の関与に関する一般的ルールの制定、国と自治体との間の係争処理の仕組みの整備（国地方係争処理委員会の設置）、必置規制の大幅な緩和など、国と地方の関係を上下主従の関係から対等協力の関係に変えるための取組みが実現している⁽²⁶⁾。

この時期の地方行政改革の動向をみると、地方分権に向けた取組みが強化されるなか、旧自治省では「地方公共団体における行政改革推進のための指針」（94年10月）を策定している⁽²⁷⁾。同指針では、地方自治体に対し新たな行政改革大綱の策定とその進行管理を求めるとともに、重点事項として、事務事業と組織・機構の見直し、定員管理と給与の適正化の推進、効果的な行政運営と職員の能力開発の推進、行政の情報化の推進による行政サービスの向上などを掲げた。その結果、97年の時点では、全ての都道府県・政令指定都市と殆どの市区町村（97%）が何らかの行政改革大綱を定めるに至る⁽²⁸⁾。また、自治体の先駆的な取組みとして注目されるのが政策（行政）評価の導入である。三重県の「事務事業評価システム」の導入（96年）と北海道の「時のアセスメント」の実施（97年）は、他の自治体にも波及することにより「行政評価ブーム」を巻き起こし、後に日本型NPMの始まりと評されるようになる⁽²⁹⁾。

90年代後半には、旧自治省から「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革のための指針」（1997年11月）が地方自治体に対して通知された⁽³⁰⁾。この指針では、85年と94年の指針に引き続いて行政改革の重要事項を掲げ、事務事業の見直し、組織・機構、外郭団体、定員・給与、人材の育成・確保、行政の情報化・行政サービスの向上、公正の確保と透明性の向上、財政の健全化、公共施設、公共工事、広域行政など11項目に関する方針を示し、各自自治体に対して具体的対応を要請する

ものとなっている。この中でも事務事業の整理合理化に関しては、「行政の責任領域を改めて見直し、行政関与の必要性、受益と負担の公平確保、行政効率、効果等を十分吟味して一層の事務事業の整理合理化を図ること」という基本方針を示しており、公共サービスの供給における行政の活動範囲という論点に関し、行政の減量化と民間委託の推進を強調する内容となっている⁽³¹⁾。

行政の活動範囲をめぐる論点に関しては、第2次臨調以来「官から民へ」という方向性が示されてきたところであるが、94年に発足した行政改革委員会では行政と民間部門の活動領域を見直す判断基準として「行政関与の在り方に関する基準」(97年12月)を策定した⁽³²⁾。ここでは、まず、次の3つの原則が示されている。①「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方にに基づき、行政の活動を必要最小限にとどめる。②「国民本位の効率的な行政」を実現するため、行政サービスの需要者たる国民が必要とする行政を最小の費用で行う。③行政の関与が必要な場合、行政活動を行っている各機関は国民に対する「説明責任(アカウントビリティ)」を果たさなければならない。また、この原則を具体化するため、民間活動の優先、行政活動の効率化(市場原理の活用、権限と責任の明確化、政府の失敗に対する留意)、行政による説明責任の遂行と透明性の確保(行政関与に対する説明責任、便益と費用の総合評価、数量的評価、情報公開の推進)、定期的な見直しの実施など、行政関与の在り方を判断する基準が提示された⁽³³⁾。こうした行政活動の守備範囲をめぐる議論は、中央省庁等の再編に関する行政改革会議の「最終報告」(98年12月)と「中央省庁等改革基本法」(99年成立)、小泉内閣の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年6月)や「今後の行政改革の方針」(04年12月)などに反映され、行政の役割の重点化、減量化・効率化、事務事業の民間委託の推進、独立行政法人制度の導入、特殊法人の民営化、政策評価制度の導入、規制改革などが推進されていく⁽³⁴⁾。

このような流れのなかで、地方自治体の行政改革においてもNPM型とされる改革手法が取り入れられるようになる⁽³⁵⁾。例えば、地方分権改革推進会議の最終意見(04年5月)では、NPMを「新しい行政手法」として紹介し、その内容を顧客主義・住民志向、業績主義・成果志向、市場メカニズムの活用、公会計改革(複式簿記・発生主義会計の導入)、行政組織のフラット化・分権化と捉えたうえで、自治体の効率的行財政運営の推進に活用することを求めている⁽³⁶⁾。

また、2005年3月に総務省が策定した「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」においても、地方自治体に対しNPM型の行革手法を積極的に推

進することを要請している⁽³⁷⁾。同指針では、行政が担う役割の重点化に向け、①事務事業の民間委託の推進、②指定管理者制度の活用⁽³⁸⁾、③PFI手法の活用⁽³⁹⁾、④地方独立行政法人制度⁽⁴⁰⁾の活用が具体的な方策として掲げられた。行政組織の運営においても、PDCA（計画→実施→検証→見直し）のマネジメント・サイクルの実施と行政改革大綱の見直しが必要としている。さらに、自治体は、事務事業の再編・整理・廃止・統合、民間委託の推進（指定管理者制度の活用を含む）、定員管理（退職者・採用者の見込み、2010年4月1日における定員目標を含む）、給与の見直し、市町村に対する権限移譲、出先機関と第3セクターの見直し、経費節減による財政効果などの事項に関し、2005年度から概ね09年度までの具体的な取組み（数値目標など）を明記した計画（集中改革プラン）を実施することとされた。

この後、「行政改革推進法」⁽⁴¹⁾と「公共サービス改革法」⁽⁴²⁾の成立を受け、総務省は「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（2006年8月）を策定する⁽⁴³⁾。この指針は、2005年の指針を踏まえつつ、地方自治体に対し、総人件費の改革（地方公務員の定員の純減、人件費の抑制）、公共サービスの改革（事業仕分けによる必要性や実施主体の点検、市場化テスト（官民競争入札）の実施）、公会計の改革（資産と債務管理の見直し）を要請する内容となっている。このうち市場化テストの目的は公共サービスの質の向上と効率化にあり、「民間でできるものは民間に委ねる」との原則を具体化する制度とされる⁽⁴⁴⁾。これまで行政が独占的に供給してきた公共サービスに関しても、市場化テストの対象とされた場合、行政と民間事業者が対等な立場で競争入札に参加し、価格と質の面で優れていた側がそのサービスの提供を担うことになる。さらに自治体は、地方公社、地方独立行政法人、第3セクターが実施する公共サービスも含め市場化テストを積極的に活用することとされた。

(2) 地方行政改革の現状

地方行政改革の現状からみると、事務事業の見直しでは、定型的業務や現業業務に加えバックオフィス業務の民間委託が推進されている⁽⁴⁵⁾。例えば、都道府県と政令指定都市の場合、本庁舎の清掃・夜間警備、学校給食の調理・運搬、道路の維持補修・清掃、情報処理・庁内情報システムの維持、ホームページの作成・運営、調査・集計などの業務に関しては、ほぼ全ての自治体が民間委託を実施している。市区町村においても、し尿収集、一般ごみの収集、水道メーターの検針、ホームヘルパーの派遣、在宅配食サービス、情報処理・庁内情報システムの維持などの業務を民間に委託する自治体の割合が9割を超えている。また、近年では、都道府県における学校給食

の調理と総務関係の事務、指定都市における公用車の運転、市区町村における学校給食の運搬などの業務に関し、それぞれ民間委託を行う自治体が増えつつある。

指定管理者制度をみると、制度を導入する「公の施設」は着実に増加し、2012年4月には73,476施設(内訳は都道府県7,123施設、指定都市7,641施設、市区町村58,712施設)に達した⁽⁴⁶⁾。このうち約3割に当たる24,384施設では、株式会社・NPO法人・学校法人・医療法人など民間事業者が指定管理者に指定されている。

また、PFIの活用では、2013年2月の時点で地方自治体が事業主体となるPFI事業は314件となり、事業主体が国の事業(66件)であるものを含めると、PFI手法の活用対象は、文教施設・文化施設、福祉施設、医療施設・廃棄物処理施設、商業・農業振興施設、道路・公園・下水道施設・港湾施設、警察・消防・行刑施設、事務庁舎・公務員宿舎など広範囲に及ぶ⁽⁴⁷⁾。

独立行政法人制度に関しては、2003年の「地方独立行政法人法」(平成15年7月16日法律第118号)の制定以後、合計111の地方独立行政法人が設立(2013年4月現在)されており、その内訳は63の大学、38の公営企業、9つの試験研究機関、1つの社会福祉施設となる⁽⁴⁸⁾。

この他、定員管理の面では、地方公務員の総数は1995年から18年連続で減少し、2012年には276万8,913人となった(ピーク時の94年と比べると約51万人の大幅な減少)⁽⁴⁹⁾。給与の見直しでは、技能労務職員の給与水準の引下げ、特殊勤務手当の見直し、定年退職の際の特別昇給の廃止や退職手当の支給率の見直しなどが実施されている⁽⁵⁰⁾。

さらにNPM型の行革手法では、政策(行政)評価制度の急速な普及も注目され、2010年10月の時点で、地方自治体の54.4%に当たる977の都道府県・市区町村が政策評価のシステムを取り入れていた⁽⁵¹⁾。評価の結果は、予算の要求と査定、定員管理と要求・査定、次年度の重点施策と方針の策定、事務事業の見直し、総合計画などの進行管理、トップの政策方針の達成状況を図るツールとして活用されている。また、市場化テストについては、2010年4月現在、14の地方自治体が実施済みであり、導入もしくは検討中の地方自治体が117であった⁽⁵²⁾。対象事業は、窓口業務、施設の管理業務、職員研修、求職者向けの公共職業訓練など多岐にわたる。

なお、行政の透明性と説明責任(アカウントビリティ)を確保する取組みでは、地方自治体における意見公募手続制度(パブリック・コメント)と情報公開条例の制定も進展をみた。意見公募手続制度に関しては、2010年10月の時点で878の地方自治体が導入済みであり、自治体の制定率は2006年の19.7%から48.9%にまで上昇し

た⁽⁵³⁾。情報公開条例も全ての都道府県と市区町村の99.8%が制定済みとなっている(2010年4月現在)⁽⁵⁴⁾。

3. 今後の地方行政改革

(1) 地方行政改革の特徴と課題

地方自治体の行政改革の取組み状況を見ると、これまで先進国で取り組まれてきた行政改革の内容や、行政改革委員会の「行政関与の在り方に関する基準」で示された方針に概ね沿う内容となっている。行政活動の効率化では、先にみた「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」の主要事項である事務事業の民間委託の推進、指定管理者制度の導入、PFIの活用、地方独立行政法人制度の導入などの改革手法の導入が進み、行政の説明責任の確保という点では、意見公募手続制度の整備や情報公開条例の制定も進展した。他方、地方行政改革の潮流が官民の役割分担の見直しと行政の活動範囲の相対的な縮小にあり、また、事務事業の民間委託などによりサービスの供給主体が多様化した今日、公共サービスの基本原則である公平性・公正性・透明性を確保する方策や、民間委託された事務事業の適切なコントロールのあり方などが大きな課題となる⁽⁵⁵⁾。

また、地方行政改革の経緯をみると、政策（行政）評価の導入では一部の地方自治体の取組みが先行しているものの、全体的には国（中央政府）主導の側面がみられることも指摘されている⁽⁵⁶⁾。1985年以降、総務省（旧自治省）は5次にわたり行政改革に関する指針を発出しているが、この点、国の方針に基づき地方自治体が「行政改革大綱」を策定する「なかば「金太郎飴」的な改革が行われている」との見方もあり、個々の実情と必要性に合わせた地方自治体の独自性の発揮が課題となる⁽⁵⁷⁾。また、2005年の「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」において、国が自治体に対し行政改革の具体的な取組みと数値目標などを明記した計画の公表を求めていることに関しては、第1次地方分権改革を経て、国と地方自治体が法制度上は対等の関係とされた今日において、なお統制的な性格の濃い政策を国が実施することの妥当性が問われている⁽⁵⁸⁾。

行政改革の手法では、地方行政改革の現状でみたように、NPMに含まれる政策（行政）評価、PFI（Private Finance Initiative）、独立行政法人制度などの導入が進み、自治体の行政運営にも着実に普及しつつある⁽⁵⁹⁾。その反面、NPMに関するツールが個別に導入されたことにより相互の連携が取れておらず、自治体における包括的な行

財政のマネジメント・システムの構築も進んでいないことが以前から問題視されていた⁽⁶⁰⁾。この点、大住荘四郎は、制度設計としての NPM は普及したものの、本来の目的である業績と成果に基づく顧客志向のマネジメントはいまだ定着していないと指摘する⁽⁶¹⁾。さらに、政府と市場の役割分担が不明確であること、公共サービスの顧客としての市民像が強調される一方で主権者として主体的に参加する市民像が希薄化していること、外部委託などにより業務の断片化が進み公共サービスから公共性が損なわれつつあることなど、NPM 自体の限界も指摘されている⁽⁶²⁾。

(2) 地方行政改革の展望

今後の地方自治体の行政運営を見通す場合、急速な少子高齢化の進展に伴う人口の減少と財政逼迫の問題は避けることのできない課題である。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」によれば、日本の総人口は今後も減少傾向が続く見通し（2060 年の総人口予想は 9,000 万人以下）であり、2010 年の時点と比較した 2040 年時点の市区町村別の人口予想では、95% 以上の地方自治体で人口減少が見込まれる⁽⁶³⁾。また、地方自治体の財政問題も深刻な状況にあり、2013 年度の地方財政の予算は 13.3 兆円の財源不足が見込まれ、公債への依存が進む一方、地方財政の借入金残高は 2013 年度末で 201 兆円に達する予想である⁽⁶⁴⁾。

このように地方自治体を取り巻く環境が厳しさを増すなか、総務省「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告書（「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」）では、今後の自治体行政の将来展望を次のように示している⁽⁶⁵⁾。まず、現状認識として、社会経済情勢や価値観の変化を受け公共サービスへの新たなニーズが生じる反面、厳しい財政状況により自治体の経営資源には制約があるため、公共サービスの提供に占める行政の守備範囲は相対的に縮小せざるを得ないことが指摘される。また、地方分権改革により集権型から分権型社会へ転換するなか、地方自治体には地域と住民のニーズに主体的に対応することが求められるとしたうえで、新たな課題として行政の役割の見直しと新たな経営手法の開発、厳しい財政状況などにも対応できる行政体制の整備、地域のニーズに対応できる柔軟かつ機動的な組織編成、職員の能力を引き出す人事管理、透明性と説明責任の確保、執行機関と地方議会の関係の見直しなどを挙げている。このような認識のもと、地方自治体の行政を見直す視点として提示されるのが、「新しい公共空間」の形成である。これは「地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供される」公共空間を意味するものとされ、行政中心の公共サー

ビスの提供には限界があることを踏まえ、市民団体・NPO・企業などが地域協働やアウトソーシング（外部委託）を行うことにより、行政が対応できない公共サービスの提供を担うことが想定されている。また、地方自治体行政が担う役割は、戦略的な地域経営のために必要な企画立案や条例の制定など中核的な業務に重点化されるとし、行政組織においては効率的な運営体制を構築しなければならないとする⁽⁶⁶⁾。

この「新しい公共空間」の概念は、近年、政府（行政）のあり方に関し頻繁に引用される「ガバメント（government）からガバナンス（governance）へ」という文脈とも符合する。R. A. W. ローズ（R. A. W. Rhodes）によると、多様な捉え方があるガバナンスには、①国家の介入の最小化（minimal state）、②コーポレート・ガバナンス（corporate governance）、③NPM（New Public Management）、④グッド・ガバナンス（good governance）、⑤社会サイバネティック・ガバナンス（socio-cybernetic governance）、⑥自己組織的ガバナンス（self-organizing governance）などの文脈が含まれる⁽⁶⁷⁾。さらに、ガバナンスを「社会問題を解決する行為者の相互関係の構造と相互作用のプロセス」⁽⁶⁸⁾と捉える場合、政府の統治能力が、社会経済の変化と財政上の制約などにより機能不全の状態にあるとの認識のもと、官民の役割分担の見直しと公共サービスの提供主体の多様化が進む現実を見据えた概念となる。

この「ガバメントからガバナンスへ」という文脈において行政のあり方も変化することになるが、C. ポリット（Christopher Pollit）と G. ブッカー（Geert Bouckaert）はその可能性を次のように整理する⁽⁶⁹⁾。①伝統的なコントロールを強める場合、政治システムの行政システムに対する統制（支出の抑制、人員の削減、綱紀の粛正など）が強化される。②行政システムを現代化（modernize）する場合、市場経済システムの手法を応用し、予算編成・管理・経理・サービスの提供などの業務を改善する。さらに市民やサービス利用者が参加するプロセスも想定される。③行政システムを市場化（marketize）する場合、市場経済システムからの影響力が強まる。行政組織の効率化を進めるため、市場化テストなど NPM の手法が行政システムに導入される。④行政システムを最小化（minimize）する場合、民営化・民間委託の推進により、可能な限り多くの事務事業を市場経済システムに委ねようとする。

このような議論を日本に当てはめた場合、地方自治体の行政改革の取組みを以下の3つのパターンに類型化した金井利之の整理が参考になる⁽⁷⁰⁾。第一に減量型の行政改革があり、数値目標を設定し、事務事業の民営化・民間委託、地方公務員の定員削減・給与の見直しなどを実行することにより、公共サービスの水準を維持しつつ支出を削減しようとする。これは行政システムに対する統制を強化する試みともみなされ

る。第二に、行政運営システムの改革があり、事務事業の非効率の原因とみなされる行政内部の仕組み（いわゆる「お役所仕事」）が見直しの対象となる。この場合にはNPM型の改革手法の導入が想定される。第三に地域経営改革があり、地域社会全体を視野に入れた公共サービスの改革が試みられる。ここでは、公共サービスの提供などに関し、自治体行政と民間企業やNPO・市民団体など地域社会の多様な主体が連携・協働するPPP（Public Private Partnership）の取組みの進展が期待される⁽⁷¹⁾。

なお、以上にみた地方自治体行政の変化の可能性は、1つの改革モデルに収斂することを意味するものではない。例えばNPMを導入する場合を考えると、対象となる公共サービスの特性を見極めて民営化・民間委託、PFI、独立行政法人などの手法を適用する必要があるが、透明性の確保が強く求められる業務などは、NPMを導入するよりも従来型の行政が中心となるシステムが相応しい場合もある⁽⁷²⁾。また行政改革の取組みも一様でなく、異なる改革の取組みが状況に応じて内容や対象を選び、組合せを変える傾向もみられる⁽⁷³⁾。

おわりに

第2次臨調以降の地方行政改革は、合理化と効率化の徹底、行革推進体制の確立に重点が置かれてきた。このような減量型の行政改革は今日の地方行政改革の取組みにも引き継がれており、総務省による最近の調査では、行政改革に関する計画・方針を策定する地方自治体は8割を超え、具体的な取組み事項には、歳出の削減、定員管理、事務事業の見直し、民間委託、組織の見直し、事務の効率化などが挙げられている⁽⁷⁴⁾。また、1990年代後半から、政策（行政）評価を始めとして、指定管理者制度、独立行政法人制度、PFI、市場化テストなど、NPM型改革手法の導入も進展し、行政システムの現代化と市場化という側面もみられるようになった。

財政の制約や人口の減少など、地方自治体を取り巻く環境が厳しさを増しつつあるなか、今後の地方行政改革では、減量型の行政改革と行政運営の見直し（行政システムの現代化・市場化）などの取組みが必要に応じ組み合わせられていくものと考えられる。しかしながら、地方自治体の行政を見直す本来の目的は、地域で暮らす人々が今後も生活を維持し続ける環境を整備することにある⁽⁷⁵⁾。そのためには、手段である行政改革そのものを目的とすることなく、住民を始めとする多様な関係者と共にあるべき自治体の姿を模索し、地域社会における持続可能な公共サービス提供のためのネットワークの構築を進めていくことが必要となる⁽⁷⁶⁾。

また、「ガバメントからガバナンスへ」という文脈を地方自治に当てはめれば、行政と市民・NPO・企業など多様な主体が連携・協働して地域の運営に当たるローカル・ガバナンスのモデルが想定される。しかしながら、このガバナンスの文脈においても、過去の行政改革で繰り返されてきた行政活動の領域の見直しと線引きに関する議論が焦点となる⁽⁷⁷⁾。この点、「新しい公共空間」の概念も、行政改革委員会の「行政関与の在り方に関する基準」で示された「民間でできるものは民間に委ねる」という方針の延長線上に捉えることができ、形を変えた住民・NPO・企業に対する民間委託の推進とみることも可能である。そもそも行政活動の領域は、かつて消極的なものであった国家（行政）の役割が積極性を帯びたように（福祉国家モデル）、その時々々の社会の要請に応じて変わるものであり、万古不変の明確な基準があるわけではない。また、地方自治体は、地方自治法の規定にあるように「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」⁽⁷⁸⁾存在である。この点も踏まえ、今後、公共サービスの範囲や提供主体を誰がどのような方法で決めるのかという問題が改めて問われることになるだろう。

註

- (1) 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年、73-80頁。
- (2) 村松岐夫「世紀転換期の包括的ガバナンス改革」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年、1-17頁。
- (3) 西尾、前掲書、5-7頁。
- (4) 先進国における行政改革の背景と理由は、宮川公男「ガバナンスとは」宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、4-26頁を参照。
- (5) 市民の政府に対する信頼低下の問題は、ジョセフ・ナイ、フィリップ・ゼリコウ、デビッド・キング編著（嶋本恵美訳）『なぜ政府は信頼されないのか』栄治出版、2002年を参照。
- (6) OECD加盟国における行政改革の概要は、OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, 2005. (平井文三訳『世界の行政改革 21世紀型政府のグローバル・スタンダード』明石書店、2006年)を参照。
- (7) 久保木匡介「NPMから公共経営へ」藤井浩司・縣公一郎編『コレク行政学』成文堂、2007年、25-49頁。
- (8) NPMという用語に対しては「新公共経営」「新公共管理」などの訳語が充てられることもある。
- (9) 大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年、1頁。
- (10) Christopher Hood, 'A Public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1), 1991, pp.4-5.
- (11) Ted Gaebler and David Osborne, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, 1992. (野村隆監修・高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター、1995年)。

- (12) 秋月謙吾「ガバナンスの時代の地方自治-NPM と NPO」村松岐夫編『テキストブック地方自治 (第2版)』東洋経済新報社, 2010年, 145頁。
- (13) 橋本行史「NPM (新公共経営)」橋本行史編著『現代地方自治論』ミネルヴァ書房, 2010年, 47頁。
- (14) 大住荘四郎『行政マネジメント』ミネルヴァ書房, 2010年, 15頁。
- (15) 片岡寛光「行政改革の期待と現実」片岡寛光編『国別行政改革事情』成文堂, 1998年, 1-21頁。
- (16) 大住荘四郎『NPMによる経営革新 Will と Skill の統合モデル』学陽書房, 2005年, 98-104頁。
- (17) 秋月, 前掲書, 149-152頁。
- (18) Christopher Hood, 'The New Public Management in the 1980's Variation on a Theme', *International Review of Administration Sciences*, Vol.73(1), 1995, pp.113-131. 稲継裕昭「NPMと日本への浸透」村松・稲継, 前掲書, 128頁。
- (19) 秋月, 前掲書, 145-147頁。
- (20) 片岡, 前掲書, 17-18頁。
- (21) 田中一昭編著『行政改革』ぎょうせい, 1996年, 1頁。西尾, 前掲書, 325頁。
- (22) 臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申-基本答申-」(1982年7月30日)。臨調・行革審OB会『日本を変えた10年-臨調と行革審-』行政管理研究センター, 1991年, 276-279頁。
- (23) 本間奈々「地方行政改革・財政改革」片木淳・藤井浩司編著『自治体経営学入門』一藝社, 2012年, 73頁。田中『行政改革』207頁。
- (24) 田中『行政改革』79-80頁, 212-214頁。岡田章宏「[分権型社会]の地方自治像」三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』日本評論社, 2006年, 23頁。
- (25) 地方分権推進委員会では, 1996年12月に第1次勧告(機関委任事務制度の廃止, 地方自治体に対する国の関与の新たなルール, 権限委譲など), 97年7月~10月に第2次勧告(事務区分, 国地方関係調整ルール, 必置規制, 都道府県と市町村の関係, 行政体制の整備, 補助金・税財源など), 第3次勧告(地方事務官, 事務区分(駐留軍用地特措法)), 第4次勧告(係争処理手続, 事務区分, 国の関与, 権限委譲など)を提出し, それらの内容が地方分権推進法に反映された。その後, 98年11月に第5次勧告, 2000年8月に国庫補助負担金の整理合理化等に関する意見, 同年11月に市町村合併の推進についての意見, 2001年6月に最終報告(第1次地方分権改革の回顧, 監視活動の結果報告と要請, 地方税財源充実確保方策についての提言, 分権改革の更なる飛躍の展望)を提出した。内閣府ホームページ(<http://www.8.cao.go.jp/bunken/ugoki.html>)を参照。(2013年9月18日閲覧)
- (26) 新藤宗幸・阿部斉『概説 日本の地方自治 [第2版]』東京大学出版会, 2006年, 22-26頁。田中一昭編著『行政改革 (新版)』ぎょうせい, 2006年, 211-226頁。北山俊哉「日本の地方自治の発展」村松『テキストブック地方自治 (第2版)』30-34頁。
- (27) 自治事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針」(1994年10月7日)。
- (28) 本間, 前掲書, 74頁。
- (29) 上山信一・伊関友紳『自治体再生戦略』日本評論社, 2003年, 18-30頁。山谷清志『政策評価の実践とその課題 アカウンタビリティのジレンマ』萌書房, 2006年, 23-46頁。

- (30) 自治事務次官通知「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」(1997年11月14日)。
- (31) 前田成東「自治体の行政改革」大杉寛編著『自治体組織と人事制度改革』東京法令出版、2000年、44-53頁。
- (32) 田中『行政改革〈新版〉』18-19頁。行政改革委員会事務局編『行政の役割を問い直すー行政関与の在り方に関する基準ー』大蔵省印刷局、1997年。
- (33) 行政改革委員会の提言は、行政委員会 OB 会監修『行政改革委員会 総理への全提言：規制緩和・情報公開・官民の役割分担の見直し』行政管理研究センター、1998年を参照。
- (34) 三橋良士明「分権改革の中の行政民間化」三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』日本評論社、2006年、11-13頁。田中『行政改革〈新版〉』12-17頁。2004年12月に閣議決定された「今後の行政改革方針」では、スリムで効率的な政府の実現、行政効率化の推進、行財政の制度及び運営の改善・透明化、規制改革の推進、電子政府・電子自治体の推進、公務員制度改革、公益法人制度の抜本的改革、地方分権の推進（地方行政改革の分野では、地方公務員の定員管理と給与の適正化、民間活力を最大限活用した民間委託などの推進、指定管理者制度の積極的活用、行政評価制度の効果的・積極的な活用）などが指示されている。
- (35) 岡田章宏「日本型ニュー・パブリック・マネジメントの特徴」岡田章宏・自治体問題研究所『NPMの検証ー日本とヨーロッパ』自治体研究社、2005年、2-37頁。
- (36) 地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見ー地方分権改革の一層の推進による自主・自律の地域社会をめざしてー」(2004年5月12日公表)。
- (37) 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針の策定について」(2005年3月29日)。久保木、前掲書、42-43頁。榊原秀訓「「新地方行革指針」が意味するもの」自治体問題研究所編『NPM 行革の実像と公務・公共性』自治体研究社、2006年、16-29頁。
- (38) 指定管理者制度は、サービスの向上や経費の節減を目的として、公共施設（「公の施設」）の管理運営を NPO 法人や民間企業などに委託する制度。地方自治法の一部改正（2003年）により実施。総務省ホームページ (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/gaiyou.html) を参照。(2013年9月18日閲覧)
- (39) PFI (Private Finance Initiative) は、サービスの質の向上と経費の節減を目的として、公共施設などの建設・維持管理・運営に関し、民間企業の経営・技術の能力や資金を活用する制度。「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」の制定（1999年）により実施。内閣府ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html>) を参照。(2013年9月18日閲覧)
- (40) 地方独立行政法人は、自治体が直接実施することを必要としない事業（試験研究機関、公立大学、公営企業、社会福祉事業など）を分離して法人格を付与し、企業経営的な手法を導入することにより効率的な運営を行う制度（阿部齊・今村都南雄・岩崎恭典・大久保皓生・澤井勝・辻山幸宣・山本栄治・寄本勝美『地方自治の現代用語 第2次改訂版』学陽書房、2005年、91-92頁）。
- (41) 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号)。

- (42) 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(平成18年法律第51号)。
- (43) 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」(2006年8月31日)。同指針は、公共サービス改革法の成立など改革の進展を受け、2005年の指針を補完するために策定された。
- (44) 内閣府ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/>) を参照。(2013年9月18日閲覧)
- (45) 総務省「「集中改革プラン」及び「18年指針」の取組状況について」(2010年11月9日公表)。「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」(2005年3月)と「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」(2006年8月)の取組状況(2010年4月1日現在)に関する資料。総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/iken/101109.html>) を参照。(2013年9月18日閲覧)
- (46) 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(2012年11月6日)。
- (47) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」(2013年6月13日)。
- (48) 総務省「地方独立行政法人の設立状況(平成25年4月1日現在)」。総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>) を参照。(2013年9月18日閲覧)
- (49) 総務省ホームページ(地方公務員数の状況) (<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>) (2013年9月18日閲覧)。
- (50) 総務省「集中改革プラン」及び「18年指針」の取組状況について。なお、地方公務員の給与見直しによる人件費削減効果は年間6,000億円程度と見込まれた。
- (51) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成22年10月1日現在)」(2011年3月16日公表)。
- (52) 前掲、総務省「集中改革プラン」及び「18年指針」の取組状況について。
- (53) 総務省「地方公共団体における意見公募手続制度の制定状況(平成22年10月1日現在)」(2011年3月16日公表)。
- (54) 総務省「地方公共団体における情報公開条例の制定状況(平成22年4月1日現在)」。総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>) を参照。(2013年9月20日閲覧)
- (55) 米丸恒治「『民』による権力行使－私人による検量行使の諸相とその法的統制－」小林武・見上崇洋・安本典夫『『民』による行政 新たな公共性の再構築』法律文化社、2005年、52-80頁。二宮厚美「いま自治体に問われる公共性の視点」自治体問題研究所編『NPM 行革の実像と公務・公共性』自治体研究社、2006年、43-54頁。
- (56) 白藤博行『新しい時代の地方自治像の探求』自治体研究社、2013年、17-59頁。榊原秀訓「『新地方行革指針』が意味するもの」『NPM 行革の実像と公務・公共性』16-29頁。
- (57) 前田、前掲書、44頁。
- (58) 本間、前掲書、74-75頁。
- (59) ただし、日本の行政改革の経緯をみると、その当時にはNPMに含まれる改革手法と認識されることはなかったものの、従来から公企業の民営化や事務事業の民間委託が行われてきたことには注意を要する。
- (60) 堤俊輔「日本型NPM導入のための政策課題と提言」総合開発研究機構編『NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)手法の地方自治体への導入』総合開発研究機構、2003年、87-95頁。

- (61) 大住荘四郎「日本に NPM は定着したか？」『公務改革の突破口 政策評価と人事行政』253-261 頁。
- (62) 久保木, 前掲書, 43-45 頁。片木淳「「地域主権」の確立と自治体経営『自治体経営学入門』26-27 頁。
- (63) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)』(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>)。(2013年9月20日閲覧)
- (64) 総務省(地方財政制度)ホームページ(<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>)。(2013年9月20日閲覧)
- (65) 総務省(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会)「分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して-」(2005年3月)。この報告書では、公共サービスを「生活する上で必ず必要であるが、個人では解決・調達できないサービス」と定義する一方、「厳密な意味での「公共サービス」とまでは言い切れないが、個人での解決・調達に委ねることも困難であるサービスを指す」とする。そのうえで、「公共」の定義を「公共サービス」と「公共的サービス」の両方を含むものとした。
- (66) 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して-」では、地方自治体の行政組織運営を改革する方策として、地域協働、外部委託、トップのリーダーシップとマネジメントの強化、行政(政策)評価と ICT の活用など、NPM にも通じる改革手法のメニューを掲げている。
- (67) R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, pp.47-53.
- (68) 山本清「パブリック・ガバナンス-公共空間での政策主体-」北川正恭・縣公一郎・総合快活研究機構編『政策研究のメソドロジー 戦略と実践』法律文化社, 2005年, 132-149 頁。
- (69) Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis, second edition*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp.186-188.
- (70) 金井利之『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・総合評価』第一法規, 2010年, 146-150 頁。
- (71) 山本啓「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版部, 2004年, 118-124 頁。澤井安勇「都市経営と都市再生」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市のシステムと経営』岩波書店, 2005年, 12-14 頁。
- (72) 山本清「世界と日本の NPM」大住荘四郎「日本に NPM は定着したか？」村松岐夫編著『公務改革の突破口 政策評価と人事行政』東洋経済新報社, 2008年, 13-29 頁, 253-261 頁。
- (73) 金井, 前掲書, 150 頁。Pollit and Bouckaert, *op.cit.*, pp.188-194.
- (74) 総務省「地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査結果(2012年10月1日現在)」。(2013年2月8日公表)
- (75) 今井照『自治体再構築における行政組織と職員の将来像~役所はなくなるのか, 職員は不要になるのか~』公人の友社, 2005年, 70-74 頁。
- (76) 佐藤勝廣『市町村行政改革の方向性-ガバナンスと NPM のあいだ』公人の友社, 2004年, 66-68 頁。
- (77) 西尾, 前掲書, 8-10 頁。地方自治体における官民役割分担の判断基準の一つとして、「公共の利益にかなっているか, 自治体が直営でやるべきことか, 財政状況が厳しい中でもあえ

- てやるべきことか」というものがある（「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」）。この他、西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年と稲継裕昭編著『自治体行政の領域「官」と「民」の境界線を考える』ぎょうせい、2013年を参照。
- (78) 地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第1条の2。

（おおやぶ としゆき 共同研究 研究員／社会学部 講師）

〈Summary〉**Administrative reform in Japanese Local Governments :
Issues and directions of municipal reform**

OYABU Toshiyuki

Since the 1980s, the local governments of Japan have been carrying out administrative reforms in order to promote rationalization and streamlining of their operations. Such administrative reforms have tackled a wide range of issues, including administrative operation reform (i.e., promotion of privatization), administrative organization reform, reduction of personnel, and salary cut. Furthermore, since the late 1990s, the increasing number of the municipal governments has adopted the NPM (New Public Management), which involves policy evaluation, PFI (Private Finance Initiative), incorporated administrative agency system, market testing, etc. This paper will first review various administrative reforms of the developed countries since the 1980s. Then, based on the review, it will examine the history and state of the municipal governments' administrative reforms and their characteristics, and also provide a perspective on the direction of the municipalities' future administrative reforms.

Key words : Local Government, administrative reform, public service, NPM, governance