

日本の自治体の行政改革

田中 啓

静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（総務部企画調査課）
〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル
TEL: 03-5213-1722 FAX: 03-5213-1741
Email: webmaster@clair.or.jp
URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター
〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1
TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6334
Email: localgov@grips.ac.jp
URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成22年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成などを行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年10月

財団法人自治体国際化協会 理事長 木村 陽子
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成21年度に開始した『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No.15～18の4冊）の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました(役職名は平成22年3月現在)。

(主査)

大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部教授

(副査)

石川 義憲 財団法人JKA理事

島崎 謙治 政策研究大学院大学教授

田中 啓 静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.18として、日本の地方自治体の行政改革について、田中委員によって執筆されたものです。

日本の地方自治体においては、2度の石油危機を経た1980年代頃から、行政改革の取り組みが一段と本格化しました。そこで本冊子では、1980年代以降の地方自治体における行政改革の背景や経緯を整理しています。また、この期間における行政改革の主要課題とそれらに対する具体的な取り組みの実態も解説されています。

ご執筆いただいた田中委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成22年10月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の自治体の行政改革

静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

田中 啓

はじめに

中央、地方を問わず近代国家における行政機関は官僚制を基礎としている。官僚制には、ウェーバーが指摘するような「合理性」がある反面、非効率性、セクショナリズム、法規万能主義等、さまざまな病理がつきものである。このような病理を緩和ないし解消するために「改革」を行うことは、行政機関にとっていつの時代も変わらぬ課題である。

第2次世界大戦後に限れば、先進諸国において行政改革が重要課題として認識されるようになったのは、2度の石油危機を経た1980年代頃からである。この時期に多くの先進諸国においては、政府部門が深刻な財政危機に直面し、行政改革が重要な政治課題となった。日本もその例外ではなく、1980年代前後から国、地方で行政改革の本格的な取り組みが始まっている。そこで本稿では、1980年代以降に焦点を絞り、日本の地方自治体の行政改革を概観する。

以下では、まず行政改革の定義を明らかにした上で、日本の地方自治体における行政改革の背景や経緯を整理する。次に、自治体の行政改革における主要な課題とそれらに対する取り組みの手法や実態を解説する。最後に、自治体における行政改革の展望と課題を述べる。

1. 自治体における行政改革の背景と経緯

1.1 行政改革とは

(1) 行政改革の一般的定義

「行政改革」という言葉は、政治・行政の現場やテレビ・新聞等による報道はもとより、日常会話においてもしばしば登場する。しかし、それが示す内容は常に同様とは限らず、むしろ時期や場面によってさまざまな意味で使われている。

「行政改革」を一般的に定義すれば、「行政の活動を（何らかの意味で）改善するために、行政機構の構造や活動手法を（意図的に）変えること」(Pollitt & Bouckaert 2000)である。行政改革に類似の概念として「行政管理」がある。両者の違いは、行政管理が既存の諸制度や権限を所与として、その枠内で日常的に改善を図るものであるのに対し、行政改革は、既存の諸制度や権限の枠を超えた変化をもたらす非日常的な取り組みである点にある。

行政改革における「改革」の対象は、行政を規定するあらゆる制度や構造に及びうる(注1)。このことは、行政改革という言葉が幅広い意味で使われる一因となっている。

「行政改革」の「行政」のとらえ方にも幅がある。一般的に「行政」とは、国または地方における執行機関、すなわち中央府省や地方自治体と解釈される。ただし、単独の府省や自治体における行政改革もあれば、中央府省の集合体としての国の政府機構や地方行政制度全体を改革する場合も行政改革である(注2)。独立行政法人、特殊法人、外郭団体といった国や地方の関係機関を統廃合したり、その運営方法を変更したりすることも行政改革に含まれる。また小泉政権下の「三位一体の改革」のように、国と地方の関係を見直すことも行政改革の一種と言

える。

さらに、近年は「ガバナンス」概念（後述）の流行により、従来の行政概念を拡大する考え方が台頭している。この考え方によれば、市民・住民や社会・コミュニティと行政との関係のあり方も行政改革の射程に含まれることになる。

(2) 本稿における行政改革

以上で整理したように、行政改革は幅広い内容を意味しうる概念であり、実際にさまざまな取り組みが行政改革と呼ばれている。本稿では、行政改革の中でも、個別の地方自治体が自己および関連する組織や活動を対象として実施する改革の取り組みに焦点を絞り、これまでの経緯や現状を整理することにする。したがって、地方行政制度全体を対象とするような改革は、本稿では行政改革としては取り上げない。ただし、近年の地方分権改革については、自治体の行政改革に少なからぬ影響を与えていることから、その経緯には言及する。

地方自治体が伝統的に実施してきた行政改革は、経費・人員の削減、事務事業の見直し、組織・機構の統廃合、外部委託といった内容である。これらは、主に行政機関の簡素化・合理化あるいは減量経営をめざした行政改革であり、「行政整理」とも呼ばれる。1980年代から現在に至るまで、簡素化・合理化のための行政改革は、自治体における行政改革の中心であり続けている（注3）。

一方、地方分権改革の進展やNPM（新公共管理）の潮流の影響を受けて、新しいタイプの行政改革手法が登場している。例えば、指定管理者制度、PFI（Private Finance Initiative）、地方独立行政法人は、法制度の整備によって導入が可能になった新しい手法である。また経費削減等の目に見える効果をめざすのではなく、職員の意識や組織文化の改革をめざす取り組みを行う自治体もある。本稿では、簡素化・合理化をめざした従来型の行政改革に加えて、このような新しいタイプの行政改革手法も紹介する。

(3) 関連する概念

ところで、行政改革に類似の概念として「行政経営改革」がある。この言葉は、国よりもむしろ自治体が行う改革に関して使われる場合が多く、そのことを反映して「自治体経営改革」という表現も存在する。

そもそも行政における「経営」自体が新しい概念（注4）であることから、「行政経営改革」の概念や手法が十分に確立しているとは言い難い。このため「行政経営改革」という概念が「行政改革」と明確に区別されて使われているわけではない。

強いて言えば、伝統的な行政改革とは目的や手法が異なる新しい改革であることを印象づけたい場合に、「行政経営改革」という用語が使われる傾向がある（注5）。このような場合、「行政経営改革」という言葉には、従来の「簡素化・合理化のための行政改革」に対するアンチテーゼとしての意味合いが込められている。

一方、ガバナンスの視点から「ガバナンス改革」という考え方も登場している。「ガバナンス」とは、広義には、国や地方における統治のあり方を広く示す概念であり、その定義や解釈には大きな幅がある。

ただし、地方に関してこの概念が用いられる場合は「ローカル・ガバナンス」と表現され、住民や市民団体をはじめとする地域の主体と行政とが協働して、公共空間を管理することを意味する場合が多い。この意味での「ガバナンス改革」とは、地域においてこのような「公共空間の協働管理」を確立することである。言うまでもなく、このような改革は、従来の簡素化・合理化のための行政改革とは一線を画するものである。改革の射程を地域全体に広げた新しいタイプの改革と言える。

1.2 自治体における行政改革の経緯

(1) 国の主導による行政改革

これまでの自治体における行政改革は、全般的にみれば、国からの指導や働きかけに応じる形で進展してきた。その中心となってきたのは、定員合理化や組織・機構改革をはじめとする簡素化・合理化のための行政改革である。

ここでは、国の主導によって自治体の行政改革が進展してきた経緯を整理する。この経緯は、国が進めてきた国家レベルの行政改革や地方分権改革と深く関連していることから、これらの動向と関連づけて解説する。なお説明の便宜上、対象となる期間を①1980年代、②1990年代、③2000年以降の3期に大まかに分ける。

① 1980年代

1970年代の2度の石油危機による税収減や景気対策のための積極的な公共投資の拡大、さらには「福祉国家」をめざした社会保障関係費の増加により、1970年代末頃には日本は深刻な財政危機に直面した。こうした中で、「増税なき財政再建」を基本方針に掲げた第二臨調（第二次臨時行政調査会）が1981年3月に発足した。

第二臨調は一貫して「小さな政府」を志向し、歳出の徹底的削減のための方策を提言した。また地方に対しては、一部自治体の給与・定員管理の放漫を批判した上で、定員の合理化・適正化や給与・退職金の適正化等を提言した。第二臨調による提言は、国・地方をあげて「簡素化・合理化のための行政改革」に向けて舵が切られる契機となった。

第二臨調の課題を受け継いで1983年6月に発足した第一次行革審（第一次臨時行政改革推進審議会）は、国・地方の行財政の減量化・効率化が喫緊の課題であるとし、自治体に対しても減量化・効率化・歳出抑制を強く求める意見を提出した。これを受けて、国は1985年1月に「地方行革大綱」を策定し、地方行革の推進に関する指針を示した。

地方行革大綱には、各自治体が「行政改革大綱」（以下、行革大綱）を自主的に策定すべきことが明記された。地方行革大綱と同時に出示された自治事務次官通達が、自治体に対して1985年8月を目途に行革大綱を策定するよう求めたことから、全国の自治体が一斉に行革大綱の策定に取り組むことになった（表1を参照のこと）。

行革大綱とは、一定期間における自治体の行政改革への取り組みの基本方針や措置の計画を明文化したものであり、1985年の自治事務次官通達では、策定期間を概ね3年程度とするよう求めた。多くの自治体は、この時策定した行革大綱をその有効期間終了後も改訂・更新しており、これ以後、自治体においては、行政改革の基本方針や具体的な取り組み事項を行革大綱に明示し、計画的に行政改革に取り組んでいくというスタイルが一般化することとなった。

表1 自治体における行革大綱の策定状況（1986年3月末時点）

（単位：団体数）

	都道府県	指定都市	市町村
策定済	47 (100%)	10 (100%)	2,834 (86.8%)
策定予定	—	—	419 (12.8%)
合計	47 (100%)	10 (100%)	3,253 (100%)

（出典）中橋（他）（1986）

第一次行革審は1986年に終了し、第二次行革審（1987～90年）に引き継がれた。第二次行革審においては、国から地方への権限移譲などが提言されたものの、日本中がバブル景気に沸いた時期でもあったことから、国から自治体に対して一段と強い減量経営を求める動きは顕著ではなかった。

とは言え、このバブル期にあたる数年間を除けば、1980年代は国・地方をあげて簡素化・合理化をめざして行政改革に取り組んだ時期である。ただし、地方においては、自治体による主体的な発意というよりは、国の審議会の提言や自治省（当時）からの通達を受けて、自治体の行政改革が進展していった。国の意向を受けて自治体が行革大綱を初めて策定したのもこの時期であり、以後今日に至るまで、行革大綱に基づき行政改革を進めることが、自治体における行政改革の標準型となっている。

② 1990年代

地方行政制度の観点からは、1990年代は地方分権改革が実質的に進展した画期的な時代であった。特に、地方分権推進委員会（1995～2001年）による数次の勧告を受けて、1999年7月に国と地方の役割分担の明確化や機関委任事務の廃止を含む地方分権一括法が成立した（2001年4月施行）。地方分権一括法の成立に至るまでの1990年代（特に後半以降）の一連の動向は、第一次分権改革と呼ばれている。

第一次分権改革の意義は、国と地方の関係を従来の「上下・主従」から「対等・協力」に改めたことにある。この結果、自治体は自己決定権が拡充される一方で、自己責任を求められることになった。また第一次分権改革では、国の役割を縮小する半面、自治体の役割を拡大する方向で改革が進められたことから、拡大した事務量・活動量を自治体が十分に担うことができるよう、自治体の行政能力の向上が求められることになった。特に基礎自治体である市町村は、補完性の原理（政府間の事務分担に際し、基礎自治体を優先し、次に広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを扱う）に基づき、地方行政において中心的な役割を果たすべく規模・能力の充実強化が期待されることとなった。

自治体に対する行政能力向上の期待や要請は、一方では、「受け皿論」（注6）を巡る議論を経由して、1999年以降の「平成の大合併」につながっていった。平成の大合併は、国の主導の下、市町村合併によって基礎自治体の規模を拡大し、自治体の特に財政面での基盤強化をめざしたものであった。

もう一方では、個々の自治体に一層の行政改革を求め、さらなる簡素化・合理化や行政能力

の向上を求める動きにつながった。具体的には、1990年代に当時の自治省より2度にわたって「地方行革指針」（1994年の「地方行革指針」と1997年の「新地方行革指針」）が出され、いずれにおいても全国の自治体に対して行革大綱の策定・見直し、事務事業の見直し、組織・機構の見直し、定員・給与の適正化、行政の情報化等を求めた。これらを受けて多くの自治体は、1980年代に引き続き行革大綱を策定・改訂するとともに、簡素化・合理化を中心とする行政改革を進めていった。

1990年代を総括すれば、国家レベルでは地方分権改革が画期的に進展し、その中で自治体（特に基礎自治体）に対しては行政能力向上の期待が高まったものの、個別自治体においては、国の要請を受けて簡素化・合理化を主目的とする行政改革を推進するという1980年代までの基本構図は大きく変化しなかった。

③ 2000年以降

第一次分権改革によって国と自治体の役割分担は見直されたものの、国から地方への税財源の移譲が不十分であったことから、「未完の分権改革」とされた。このため地方税財源の充実確保が地方分権改革の次の課題として持ち越された。

こうした流れを受けて実施されたのが、小泉政権による「三位一体の改革」であった。三位一体の改革は、地方分権改革の推進と政府の財政再建をめざしたものであり、具体的には、2004年度から2006年度の間に補助金の廃止・縮減、地方交付税の改革、国から地方への税源移譲が実施された。

2007年4月には、地方分権改革推進法（2006年12月成立）に基づき地方分権改革推進委員会が発足した。地方分権改革推進委員会では、国と地方の役割分担の徹底した見直し、分権型社会にふさわしい地方税財政制度の整備、行政体制の整備及び確立方策といった事項について調査審議を行い、これまでに4次にわたる勧告を内閣総理大臣に対して提出している。

このように地方分権改革の取り組みが継続する一方、国は自治体に対して、引き続き行政改革の推進を求めている。「今後の行財政改革の方針」（2004年12月閣議決定）に基づき2005年3月に総務省が策定した新たな「地方行革指針」（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）は、全国の自治体に対して、行政改革に向けての新たな取り組みや数値目標を盛り込んだ5年程度（2005～2009年度）の「集中改革プラン」を策定・公表することを要請した。

この結果、多くの自治体においては、従来の行革大綱と新たに策定した集中改革プランが併存することになった。行革大綱と集中改革プランの関係は自治体によって異なるものの、基本的には、行革大綱が行革の方針や重点項目を示すものであるのに対し、集中改革プランは行革の具体的な実施項目と数値目標を明示したものとなっている。

(2) 自治体独自の行政改革への取り組み

これまでみたように、1980年代以降の自治体の行政改革が、国の主導によって進められてきたという面は否めない。しかも、自治省（2001年以降は総務省）から全国の自治体に対し、行政改革の具体的な方針・指針が通知されたことにより、多くの自治体が定員管理、給与の適正化、事務事業の見直しをはじめとして、同様の改革に取り組むことになった。

しかし、全ての自治体が国の求めに応じて受動的に行政改革を進めてきたというわけではない。一部の県（宮城県、愛知県、岡山県、石川県、東京都など）や市（北九州市、長野市など）は、既に1970年代から定員削減、給与見直し、組織・機構の見直し、民間委託化、事務事業の見直し等に自主的に取り組んでいた。

また近年では、三重県の「さわやか運動」、北海道の「時のアセスメント」、静岡県「ひとり1改革運動」のように、独自の改革に取り組む自治体も現れている。本稿では詳しくは取り上げないものの、1990年代後半以降に自治体に広く普及した行政評価も、自治体による主体的な行政改革への取り組みの一種である。

(3) NPM と自治体の行政改革

NPM (New Public Management ; 新公共経営) とは、1980年代に欧米主要国の間で顕著となった行政改革に共通の思潮や手法を総称した概念である。「小さい政府」を志向し、規制緩和や民営化などを進めることにより、政府による社会への関与を縮小しようとする点に特徴がある。また公共サービスの供給に競争原理を導入したり、企業の経営理念や手法を公共部門に応用したりすることも、NPMに共通する傾向である。

NPM が日本に本格的に紹介されたのは1990年代以降であり、国のみならず自治体の行政改革に対してさまざまな影響を与えてきた。後述する指定管理者制度、PFI (Private Finance Initiative)、地方独立行政法人はいずれもNPMの影響によって制度化されたものである。またNPMの影響を直接受けているとは言えないものの、1980年代末頃から各地で第三セクターが相次いで設立されたのは、欧米における民営化の進展と軌を一にしたものと言える。

一方、行政改革に取り組む姿勢の象徴としてNPMを標榜する自治体も多い。そうした自治体においては、NPMに基づく特定の改革手法に固執するのではなく、「効率性重視」「顧客（住民）志向」「成果志向」といったNPMに特徴的な理念を掲げ、これらの理念に基づいてその自治体が行政改革に取り組むこととしている。

(4) 最近の動向

バブル経済の崩壊以後、自治体財政は長らく逼迫状況が続いてきた。これに加えて、2008年9月のリーマン・ショックを引き金とする世界金融危機により、住民税（個人・法人）が大きく減少し、財政難に拍車がかかった自治体は数多い。こうした中で、従来型の簡素化・合理化をめざした行政改革は、依然として重要性を失っていない。

一方、夕張市の財政破綻をきっかけにして新しい自治体財政の健全化スキームが整備された。この新スキームは、2007年に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づいている。このスキームでは、全自治体に対して①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率の公表を義務づけ、これらの指標の実績値によって早期健全化（自主的な改善努力による財政健全化）や財政再生（国等の関与による確実な再生）の必要性を判断することになっている。

このスキームにおいては、地方公社や第三セクターを併せた連結ベースの財政収支や将来負担等によって早期健全化または財政再生措置の必要性が判断される。このため、赤字経営や債

務超過に陥った公社や第三セクターを抱える自治体においては、その抜本的な改革が必要となっている。

ちなみに「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」は2009年4月に全面施行されており、2008年度決算から新スキームが適用されている。総務省の報告(2009年11月)によれば、2008年度決算が早期健全化を求められる基準を超えた団体は22団体であり、これらの団体においては、財政健全化計画の策定と実施が求められることになる。

2. 行政改革の主要課題と取り組み

2.1 従来型の行政改革

(1) 定員管理の適正化

定員管理の適正化とは、行政需要の動向や財政状況に合わせて自治体職員の数とその配置を適切に管理することである。行政改革において定員管理の適正化と言う場合、通常は自治体職員数の縮減を意味している。自治体の歳出において職員の人件費は3割近く(注7)と大きな比重を占めており、しかも人件費は固定的な経費であることから、収支構造を改善するためには定員を縮減することが効果的である。このため簡素化・合理化をめざす行政改革において、定員管理の適正化は中心的な手法とされてきた。

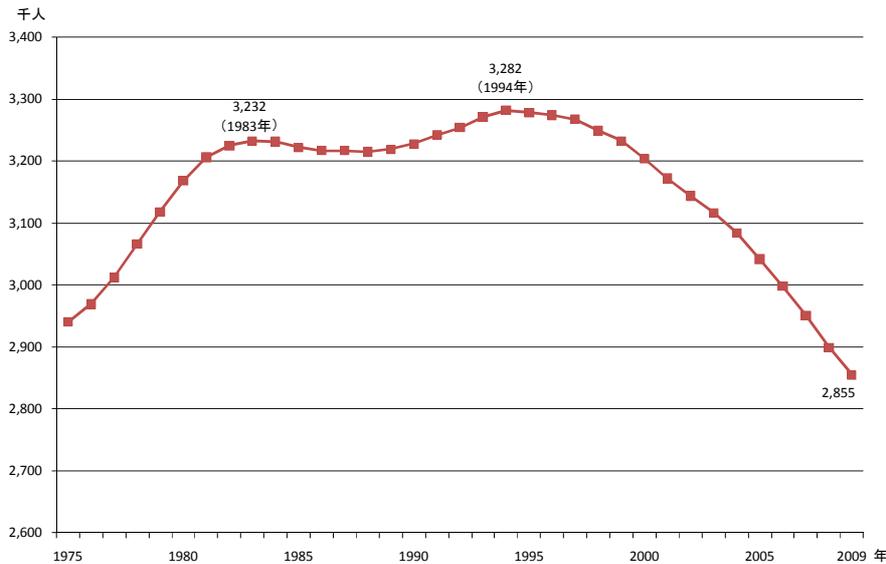
1980年代以降、国は自治体に対して、計画的に定員管理の適正化を進めることを要請してきた。このため自治体は定員適正化計画等の計画を策定し、その中に削減率等の目標を明示し、それにしたがって定員適正化を進めてきた。削減率の目標は、国が示す全国的な削減目標(注8)、自治省(現在は総務省)が作成・公表する定員モデル(一般行政部門における標準職員数)、類似団体別職員数等を参考にして各自治体が決めている。

自治体が定員を削減するための最も基本的な方法は、欠員が生じた際に職員の補充を極力抑制することである。特に定年退職者数はほぼ正確に見積もることができるため、新規・中途採用者数を退職者数以下に抑えることにより、計画的に定員を削減することにつながる。また最近では、早期退職制度を設けて、定年前の退職者に優遇措置を与えて退職を勧奨する自治体も増えている。

このように定員を削減していくと、必然的にマンパワーの不足が生じるため、組織・機構の改革、事務事業の見直し、外部委託等によって役所内の既存業務の整理・縮小していく必要がある。同時に、OA化を推進したり、研修の充実等によって職員の能力を向上させたりして、生産性の向上を図る必要もある。

図1は、自治体の総職員数の推移を示したものである。総職員数は、この調査が開始された1975年から1983年まで増加した(主に教職員や福祉部門職員の充実による)後、1988年まではわずかに減少した。その後、公共投資の増加や地域福祉・医療の充実に伴い、総職員数は再び増加に転じ、1994年には328万人に達した。1995年以後は現在に至るまで、15年連続して減少となっている。

図1 自治体の総職員数の推移



(出典) 総務省「平成 21 年 地方公共団体定員管理調査結果」(2010 年)

(2) 組織・機構の改革

行政の組織・機構には拡大・分化していく傾向があり、それは行政機関全体としての人員の肥大化につながるだけでなく、組織の縦割り化等の弊害をもたらす。また組織・機構の拡大は、中間管理職の増加など組織の多層化・複雑化を必然的に伴う。多層化・複雑化した組織においては、意思決定等のスピードが鈍化し、社会的課題に対する組織全体としての応答性が低下する。このため組織・機構の改革は、定員管理の適正化と並び、行政改革の主要課題となっている。

組織・機構の改革においては、局・部・室・課・係といった本庁内の内部組織の統廃合が主要な取り組みとなる。例えば、複数の局や部を統合して大括りの局・部に再編成したり、存在意義の薄れた室や課を廃止したりすることである。

内部組織の統廃合に併せて組織の所掌事務の見直しや職員の配置転換も行われる。また組織の拡大を防ぐために、内部組織の新設や拡充も厳しく抑制されることになる。これをルール化して実施する手法をスクラップ・アンド・ビルド方式と言い、中央府省の機構管理には以前から採用されている。自治体でもこの方式は利用されているが、これを厳格に運用しているところは必ずしも多いわけではない(この点については後述する)。

この他に内部組織を対象とする改革としては、組織のフラット化がある。組織のフラット化とは、職位の階層を簡素化することであり、次長、課長、係長といった中間管理職を廃止する事例が多い。組織のフラット化により、組織の長から末端の職員までの縦の経路が短縮され、組織として迅速な対応が可能となる。

組織のフラット化に併せてグループ制、チーム制、スタッフ制といった組織編成方式を採用する場合がある。これらはいずれも係などの組織内の縦割りの垣根を取り払い、現有の職員を有効に活用することを目的としている(注9)。

上記の他、自治体の出先機関、審議会も組織・機構の改革の対象となる。出先機関とは、本庁以外に置く支所や出張所であり、交通通信体系の整備状況や出先機関の置かれた地域の実情に応じて統廃合が行われる。審議会については、法令により設置が義務づけられていないものが見直しの主な対象となる。審議会の設置目的や活動状況を検討した上で、審議会の統廃合を進めるほか、委員構成の見直しや委員数の削減等が行われる。

(3) 給与・手当の適正化

自治体の歳出において、人件費は大きな比重を占めており、「聖域」扱いされることも多い。しかし、国や民間企業に比べた給与水準の高さや不適切な手当（特殊勤務手当など）の存在がしばしば問題点として指摘され、多くの自治体が給与・手当の適正化に取り組んできた。また近年では、財政逼迫に直面した自治体が、歳出削減効果を期待して給与・手当の見直しに踏み込む例も見られる。

給与・手当の適正化の手法は、給与水準の見直しと手当の見直しに大別される。まず給与水準の見直しとは、自治体職員の平均的な給与水準を変更することであり、多くの場合、給与の減額を意味する。

適切な給与水準を判断するためにラスパイレス指数が用いられる。ラスパイレス指数とは、職員構成の差による影響を補正して、団体間で平均的な給与水準を比較するための指数であり、通常は国家公務員給与を100として計算する。

以前は、自治体の給与水準が国よりも高い（つまり、全自治体平均のラスパイレス指数が100を超えていた）ことが問題視されていたが、全自治体の平均的な給与水準は、既に国を下回っている（つまり、ラスパイレス指数が100を下回った）（注10）。このため、最近では地元の民間企業の給与水準との官民格差が問題となっている。

給与水準の見直しは、給料表の是正、初任給の引き下げ、昇給の繰り延べ、わたり（職務に適合しない等級への格付け）の是正が基本的な手段である。本来は、給与制度・体系を抜本的に改革することが望ましいが、実際には、職員の給与水準を一律削減することで済ます場合が多い。こうした手法が採用されるのには、即効性があるというほか、一律削減が内外の合意を得やすいという理由がある。

表2 全自治体平均のラスパイレス指数の推移

区 分	1963年 (昭和38年)	1974年 (昭和49年)	1989年 (平成元年)	2000年 (平成11年)	2004年 (平成16年)	2008年 (平成20年)	2009年 (平成21年)
全自治体 平均	105.5	110.6	103.0	101.2	100.1	98.7	98.5

（出典）総務省「地方公務員の給与水準」（2010年）

（注）各年4月1日時点の数値。

次に、手当の見直しにおいては、特殊勤務手当が見直し対象となる場合が多い。特殊勤務手当とは、公務員の仕事のうち「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他著しく特殊な勤務」に従事する者に支給される手当のことである。特殊勤務手当の支給は地方自治法（第

204条の2)により認められているものの、本来の趣旨から外れて運用されている場合もあり、必要性の疑われる特殊勤務手当が少なくない。表3には、特殊勤務手当の見直しを実施した自治体の例を示した。

表3 特殊勤務手当の見直し例

自治体	内 容
草加市（埼玉県）	・保育園・児童館の用務員や小中学校の技能員に支給される「文書配達手当」（月額2,000円）を1982年度に廃止。 ・公営企業ということで水道部の職員に支給される「公営企業手当」（給料月額の5%）を1985年度以後、順次引下げ。
枕崎市（鹿児島県）	・昼休みに窓口で勤務している職員に支給される窓口業務手当（昼休みの勤務1回につき800円）を1997年に廃止。
都城市（宮崎県）	・1998年度から25種類の特殊勤務手当と2km未満の通勤手当を廃止。 ・廃止される特殊勤務手当の例としては、犬・猫の死体の処理作業手当（一匹200円）、滞納税の徴収に対する税務手当（月額4,000円）、病弱者や生活困窮者の世話をする保健婦・ケースワーカーの指導手当（月額4,000円）、年末・年始の勤務者に対する手当（日額5,000円）など。
都留市（山梨県）	・1999年度の行政改革で、23種類の特殊勤務手当を廃止。 ・廃止したのは、税務手当、病院事業従事手当、大学教員出題手当、用地交渉手当、水道基金手当など。

（出典）坂田（2002）

特殊勤務手当のほかには、退職手当や期末手当・勤勉手当（民間企業の賞与に相当）などが見直しの対象となる。退職手当については、その水準の引き下げのほか、退職時特別昇給（注11）の優遇措置を是正する場合もある。

なお、職員の給与は条例に定めるべきことが地方自治法に規定されている（給与条例主義）ため、給与・手当の変更には条例の制定や改正が必要となる。また条例案の提出に先立って職員組合との交渉も行われるが、組合の強い反対・抵抗に遭う場合もある。

（4） 事務事業の見直し

事務事業の見直しとは、自治体が行うあらゆる活動を対象として、その必要性や実施方法を点検し、所要の改善を施すことである。簡素化・合理化をめざす行政改革においては、既存の事務事業を廃止したり、その経費を削減したりすることが中心となる。

事務事業の見直しに当たっては、①その活動に行政が関与する必要があるか、②その活動は効率的に実施されているか、③（行政サービス等の場合）受益と負担の関係が適正かといった観点から検討が行われる。

①の観点では、ある事務事業について行政が関与する必要性が低いと判断された場合、その事務事業は廃止されるか、あるいは他の行政以外の主体に移管されることになる。また、行政が関与することに一定の意義が認められる場合でも、自治体の財政状況によっては、不要不急の事務事業は廃止される場合がある。

②の観点では、事務事業を実施するための費用（事業費や人件費など）の大きさと事務量・事業活動量とが対比される。事務事業の活動量やその効果に比べて費用が過大だと判断された場合、その事務事業に配分する予算額を縮減するか、あるいは、同じ予算額でより大きな活動量や効果を求めることになる。

最後に、③の観点は、サービスの受益者がそのサービスを提供するための費用に見合った負担をしているかどうか注目する。ただし、政策的に受益者の利用料金を低く抑えている行政サービスにおいては、受益者と受益者でない住民との間に著しい不公平が生じていないかが重要な視点である。行政サービスではないが補助金を見直す際にも公平性の観点は重要である。

自治体が事務事業の見直しに取り組む場合、庁内の全部門が一斉に事務事業の見直しに取り組む場合もあれば（これを「事務事業の総点検」という）、重点的に取り組む分野や項目を定めて見直す場合（例えば、補助金の見直しなど）もある。前者の事務事業の総点検を行うための手法を発展させたものが、いわゆる行政評価（または事務事業評価）だと解釈することも可能である。

事務事業の見直しと予算策定とを連動して進めるための手法としてシーリング、スクラップ・アンド・ビルド方式、ゼロ・ベース予算、サンセット方式がある。まずシーリングとは、各部局が財政部局に対して行う予算要求にはめる枠（要求限度額）のことである。緊縮財政下においては、前年度の予算額以下の要求しか認めない「マイナス・シーリング」が設定される場合が多い。シーリングを設定することは、各部局において予算要求を枠内に収めるために事務事業の見直しを自主的に行わせるという効果がある。シーリングは1980年代前半に国が採用したのが始まりであるが、その後地方にも広まり、現在でも多くの自治体が利用している。

次にスクラップ・アンド・ビルド方式とは、部局が新規の事務事業の予算要求を行う場合、既存の事務事業の廃止や縮小を併せて提案することを求める予算策定手法である。この方式を導入することにより、新規の事務事業が追加されても、事務事業の数や事業費の膨張を抑制することができる。

スクラップ・アンド・ビルド方式は、事務事業だけでなく組織・機構の管理にも採用されており、国では総務省行政管理局（以前は総務庁）による各府省の機構審査に用いられている。一方、自治体においては、予算要求の際に（事務事業についてであれ組織・機構についてであれ）スクラップ・アンド・ビルドを厳格に運用している自治体は多いとは言えない。むしろ、スクラップ・アンド・ビルドを一律に強制するのではなく、各部門が予算要求を検討する際に、できるだけ既存事務事業のスクラップ・アンド・ビルドを実施するように意識面で啓発するに留まっている自治体が大半だと考えられる。

ゼロベース予算は、前年度の予算実績を白紙（ゼロ・ベース）に戻し、全ての事業や経費の必要性や費用対効果を検討して、重要度の高いものから順に予算配分を行う予算策定手法である。カーター政権時代にアメリカ連邦政府の予算編成に導入されたことで有名である。ただし、この手法は既存事業や経費を全て見直す必要があることから、実施に必要な時間や労力が大きく、実際に採用することは容易ではない。北九州市など財政難に陥った自治体がゼロベース予算を導入したと言われているが、こうした例外を除けば、これを本格的に実施した自治体は必

ずしも多くない。

最後に、サンセット方式は事務事業、組織・機構、法律などについて終期を設定し、これらの期限が到来時に自動的に廃止するものである。1976年にアメリカのコロラド州がサンセット法を導入したのが始まりであり、アメリカでは多くの州でサンセット法が制定されている。事務事業の場合、いったん予算が付くと、その後は厳格な見直しが行われず、長期間継続する例も多い。このため、サンセット方式を導入することにより、存在意義を失った事務事業が存続することを防ぐことができる。

日本では、補助金にサンセット方式を採用する例が見られ、例えば国の補助金には原則として5年の終期が設けられている。一方、自治体では一部の条例や補助金に終期を設ける例はあるものの、幅広い事務事業等を対象としてサンセット方式を採用するのは一般的ではない(注12)。

(5) 外部委託

外部委託とは、それまで自治体が行っていた活動を外部の主体（民間企業、公益法人、NPO等）に委託することであり、民間委託、アウトソーシングとも言う。一部の分野（ごみ・し尿の収集、庁舎の清掃、公民館の管理等）では、1950年代から民間委託を行う自治体が見られたが、国も一貫して自治体に対して民間委託の推進を求めてきた。

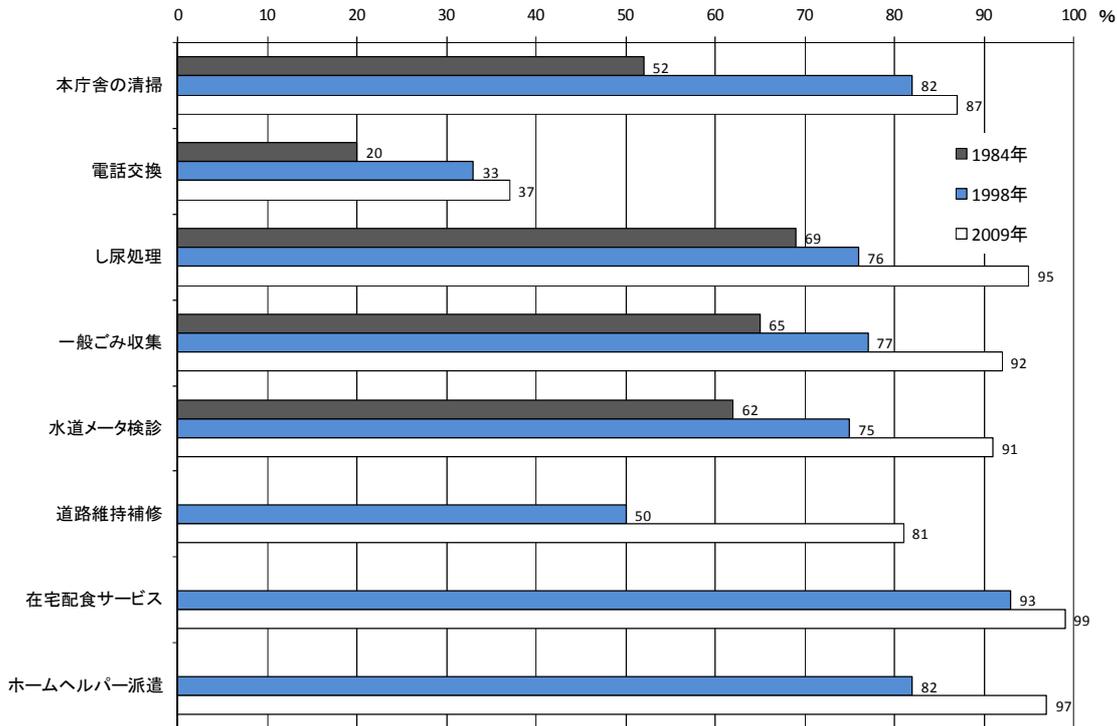
外部委託の対象となるのは、費用の削減効果が期待できる業務（庁舎の清掃・警備、ごみ・し尿の収集等）や高度な専門的知識や技術を必要とする業務（各種調査・研究、冷暖房設備・情報処理システムの保守等）である。ただし、これまでみた行政改革手法と同様、外部委託においても前者の費用削減を目的とする場合が圧倒的に多い。

委託先としては、民間企業、公益法人、社会福祉法人、NPO法人、自治会・町内会、ボランティア組織などが代表的である。また自治体の正規職員が行っていた業務を嘱託やパートに切り替えることも、広い意味での民間委託に含まれる。

図2には、市区町村の一般事務における外部委託の実施状況を示した。この図に示した業務においては、年を経るごとに外部委託を実施する市区町村の割合が一貫して高まっている。

図2に示した事務事業は、どの基礎自治体でも行っている一般的な業務である。しかも定型的内容のものが多くことから、外部委託によるコスト削減効果が大きい。このため、これらの業務においては多くの自治体で外部委託が進められてきた。これらに遅れたものの、近年外部委託が進展している分野としては、学校給食、公用車の運転、ホームページの作成・運営、給与計算などがある。

図2 一般事務における委託実施団体の比率（市区町村）



（出典）総務省「市区町村における外部委託の実施状況」（各年）

（注1）委託をしている団体数（一部を委託している団体を含む）／事務事業を行っている団体数×100

（注2）1984年は3月31日時点、1998年と2009年は4月1日時点の数値。

（注3）道路維持補修、在宅配食サービス、ホームヘルパー派遣については1984年の数値が得られなかった。

（6）地方公営企業・第三セクターの改革

自治体は、首長部局を中心とする一般的な行政機構とは別に、地方公営企業や第三セクターといった特殊な組織形態を通じても活動を行っている。

地方公営企業とは、上下水道、公共交通、電気・ガス、医療等のサービスを提供するために地方自治体が直営する企業のことである。独立した法人格を持たず、あくまで自治体の一部を構成するが、収入を伴う事業を営むことから、独立採算制を原則として運営されている。

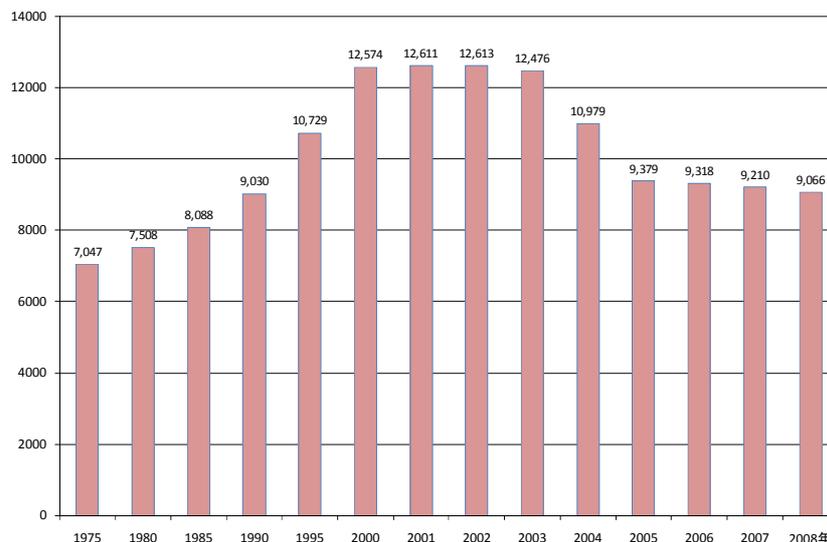
2008年度末で公営企業を経営する自治体は1,847団体であり、これらの自治体が経営する公営企業の事業数は9,096事業となっている。図3に示すように、地方公営企業数は2000年代前半には1万2千事業を超えていたが、2003年から2005年にかけて約25%（約3千事業）が減少した。この時期に市町村合併が大きく進展したことがその主な理由である。

地方公営企業の中には、近年の社会経済情勢の著しい変化にさらされて経営状況が悪化している事業も少なくない。そのような公営企業を抱える自治体においては、一般会計からの繰出金の増加につながっている。特に経営状況の悪化が著しいのは、病院事業や交通事業（地下鉄等）である。

地方公営企業の経営の悪化は、その事業の継続を困難にするだけでなく、本体の自治体財政を圧迫する恐れがある。このため総務省は自治体に対して地方公営企業の総点検、中期計画の

策定や業績評価等による地方公営企業の経営基盤の強化等を要請している。また国は地方公営企業の経営の抜本的改革に向けて、民間的経営手法（指定管理者制度、PFI、地方独立行政法人制度、アウトソーシング等）の導入・実施や、事業の民営化・民間譲渡の検討を要請しており、実際にそのような改革を実施する自治体も見られる。

図3 地方公営企業の事業数の推移



(出典) 総務省「平成 22 年版地方財政白書（平成 20 年度決算）」

次に、第三セクターとは総務省の定義（注 13）によれば、自治体が出資を行っている社団法人、財団法人、会社法法人（株式会社、合名会社、合資会社等）を指す。地域・都市開発分野、住宅・都市サービス、観光・レジャー、農林・水産、商工、社会福祉・保険医療、運輸・道路、教育・文化等多様な業務分野で第三セクターが設立されている。特別法に基づいて設立される 3 公社（地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社）も第三セクターの一種である。また後述する地方独立行政法人も第三セクターに含まれる。

2008 年度末の全国の第三セクター数は 8,729 法人となっている。図 4 には、第三セクターの年次別設立数を示した。1980 年代末から 1990 年代初めにかけては、民活法（民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法）やリゾート法（総合保養地域整備法）の制定を受けて財団や株式会社形態の第三セクターが数多く設立された。バブル経済の崩壊後は傾向が一変し、設立数は減少傾向で最近まで推移している。

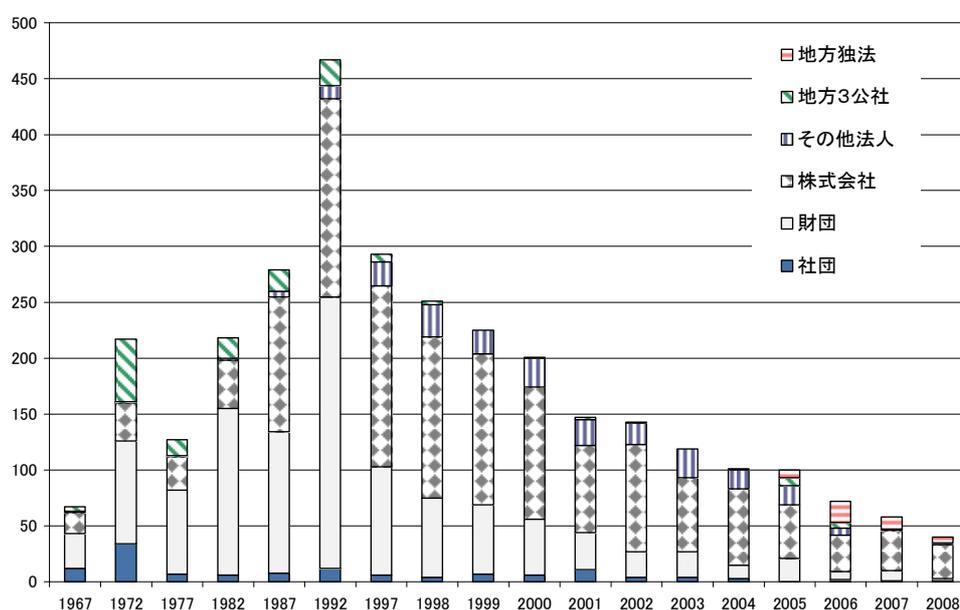
バブル経済の崩壊後は第三セクターの経営状況が全般的に悪化しており、最近時点（2008 年度末の調査）では全体の 4 割近く（約 38%）が経常損失を計上している。債務超過等で既実質的に破綻状態に陥っている第三セクターも数多いと言われる。

第三セクターの経営が悪化した場合、自治体が損失補償・債務保証等の財政援助を行う必要がある場合がほとんどであり、自治体の財政を圧迫することになる。このため、総務省はこれまでも自治体に対して、第三セクターの経営状況を把握し適切な監督指導等を行うことを求めてきた。さらに、地方公共団体財政健全化法が 2009 年度から全面施行されたことを踏まえ、

全ての第三セクターを対象として見直しを行い、存廃も含めた抜本的な改革を検討するよう自治体に対して求めている。

自治体側では、第三セクターを解散・清算した場合、その負債を全て負わなければならない可能性があることから、第三セクターの累積赤字が膨らみ実質的に経営破綻に陥っている場合でも解散等の抜本的な措置は取りにくいという事情があった。しかし、2009年度から5年間の時限措置として、第三セクターの整理・再生のための地方債の発行を可能とする特例措置が講じられていることから、これを機会に第三セクターの抜本的な整理に取り組む自治体が増えることが予想される。

図4 第三セクターの年次別設立数



(出典) 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」(2009年)

2.2 新しいタイプの行政改革

(1) 制度の新設・変更による新しい行政改革

2.1で取り上げた行政改革は、これまで自治体における行政の簡素化・合理化を目的とする行政改革の中心となってきた。しかも、1980年代から今日に至るまで、時代を問わず多くの自治体に取り組んできた極めて一般的な行政改革手法である。

一方、こうした従来型の行政改革に加えて、近年、制度の新設・変更により新しいタイプの行政改革が可能となっている。以下では、このような新しいタイプの行政改革の手法として指定管理者制度、PFI、地方独立行政法人を取り上げる。

① 指定管理者制度

従来、自治体が保有する公の施設は外部委託の対象とされてきた。公の施設とは、住民の福祉を増進する目的で地方公共団体が設置する施設のことであり、表4に示す施設がそれに当たる。

これまで、公の施設の管理運営を委託できる主体は、公共的団体（生協、農協、社会福祉事業団、文化振興財団、自治会等）や自治体が2分の1以上を出資した第三セクターに限られていた。しかし、地方自治法の改正により、2003年9月から株式会社やNPO法人を含めて幅広い民間団体が「指定管理者」として、公の施設の管理運営を担うことができるようになった。

この指定管理者制度のメリットは、公の施設の管理運営を民間主体に委ねることにより、従来よりも効率的な施設運営やサービスの質の向上を期待することができる点にある。また従来は、施設の管理者に委託できる業務は主に施設の管理事務に限られており、施設の使用許可を委ねることはできなかったが、指定管理者制度の下では、施設の使用許可を含む包括的な業務を指定管理者に委任することが可能である。

表4 公の施設の分類

レクリエーション・スポーツ施設	競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
産業振興施設	情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
基盤施設	駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等
文教施設	県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
社会福祉施設	病院、老人福祉センター等

（出典）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（2009年）を参考に筆者作成。

現在、自治体は保有する公の施設を自ら直営するか、あるいは指定管理者にその管理運営を委ねるか、いずれかを選択することが求められている（直営を選択し、業務の一部を委託することは可能である）。総務省が2009年に実施した調査によれば、全国の公の施設のうち70,022か所の施設（都道府県6,882施設、指定都市6,327施設、市町村56,813施設）に指定管理者制度が導入されている。公の施設のうち指定管理者制度が導入されている施設の割合は、都道府県で59%、指定都市は49%となっている。図5には、施設分類別の指定管理者制度の導入状況を示した。

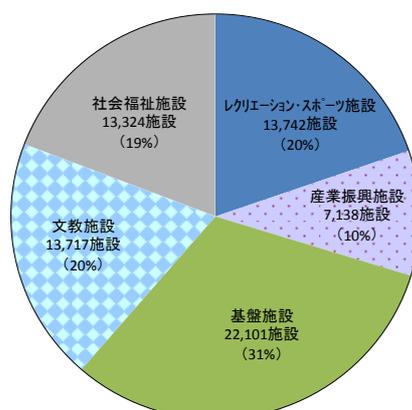
表5 団体区分別の指定管理者制度導入状況

	指定管理者制度の 導入施設数	民間企業等が指定管理者に なっている施設数・割合	
	施設数	施設数	割合
都道府県	6,882施設	1,571施設	22.8%
指定都市	6,327施設	1,564施設	24.7%
市区町村	56,813施設	17,354施設	30.5%
合計	70,022施設	20,489施設	29.3%

（出典）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（2009年）

（注）「民間企業等」には、株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人、共同企業体等が含まれる。

図5 施設の分類別の指定管理者制度導入状況（全自治体）



（出典）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（2009年）

② PFI(Private Finance Initiative)

PFI (Private Finance Initiative) とは、民間の資金や能力を利用して公共施設や社会資本の整備とその後の運営を行うための新しい公共事業の手法である。従来の公共事業においては、資金調達は行政が行い、設計・建設・施設の維持管理等は行政が個別に民間事業者と契約していた。PFIにおいては、資金調達・設計・建設・維持管理・運営等を一体として民間事業者に委ねることが可能である。

PFIは「小さな政府」をめざしたイギリスのサッチャー政権（1979～1990年）時代の取り組みを起源としており、メージャー政権に移行後の1992年に正式に導入された。その後、保守党政権から労働党政権に代わってもPFIは引き続き継続されており、これまでに600以上の事業がPFIを利用して実施されている。

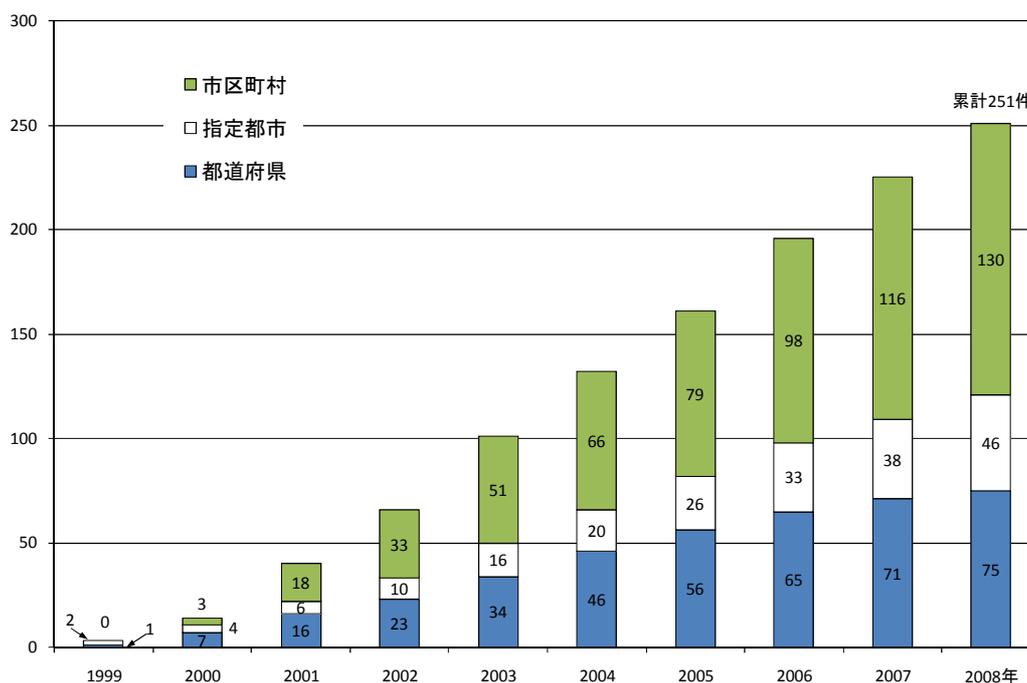
日本では、1990年代後半にPFIの導入に関する検討が始まり、1999年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が成立した。その後、実務上の指針として5種類のガイドラインが策定され、PFIを実施するための制度的環境が整備された。PFI法やガイドラインは、主に国の機関がPFIを実施するために整備されたものであるが、自治体においても、PFI法の理念やガイドラインが示す方針に基づきPFIを進めることが期待されている。

PFIを実施するメリットは、資金調達を民間事業者任せることにより、公的な費用負担の低減を期待することができる点にある。このためPFIの実施を検討する際には、従来の公共事業手法を採用した場合の費用（建設費用と一定期間の運営管理費用の総額の現在価値）とPFIを採用した場合のライフサイクルコスト（事業期間中の公的財政負担の見込み額の現在価値）を算出する。両者を比較して、PFIを採用する方が公的負担が小さくなる場合には、PFI方式を採用することが適当と判断される。このような費用削減効果以外に、施設の設計・建設・運営を一括して民間事業者に委ねることにより、民間のノウハウや創意工夫を施設の設計や運営に生かすことができる点もPFIのメリットである。

イギリスにおいては、公的サービスの効率性の向上と民間資本の効果的活用という中長期的観点からPFIの導入が進められてきた。一方、日本においては、経済の長期停滞下でPFIの導入が検討されたため、公共事業の新しい改革手法というよりも、むしろ短期的な経済対策の観点からPFIに期待が寄せられてきたという面もある。

図6に示すように、PFIによる事業は1999年以降、着実に増加しており、2008年には累計で251件（都道府県75件、指定都市46件、市区町村130件）に達している。PFIによって整備された施設としては、校舎、病院、廃棄物処理施設、庁舎、宿舍が多くみられる。

図6 自治体によるPFI事業数の推移（累計）



（出典）内閣府「PFI アニュアルレポート」（2009年）

（注）事業の実施方針を公表した時期を表示。

③ 地方独立行政法人

地方独立行政法人とは、自治体とは別の法人格を持つ法人であり、自治体が自ら主体となって実施する必要はないものの、公共上の見地から確実に実施されるべき事務事業を担うものである。国の独立行政法人制度に倣って2003年に地方独立行政法人制度が創設されたことにより、自治体においても地方独立行政法人の設立が可能となった。

独立した法人格を持つという点では、第三セクターと同様であるが、地方独立行政法人は地方独立行政法人法に基づいて設立される法人であり、その業務範囲や運営については、独自の規定が設けられている。

まず業務範囲については、試験研究、大学の設置・管理、病院等の公営事業、社会福祉事業など地方独立行政法人法が列挙する業務に限定されている。地方独立行政法人を設立しようとする自治体は、その議会の議決を経て定款を定め、都道府県においては総務大臣、市区町村に

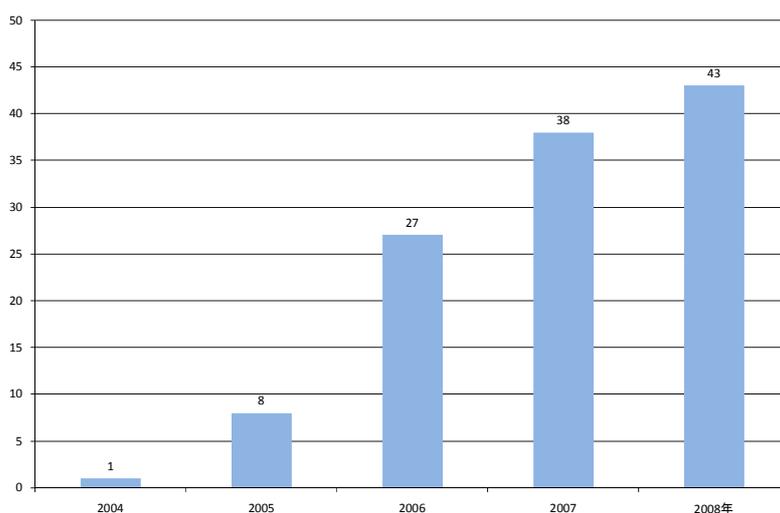
においては都道府県知事の認可をそれぞれ受けなければならない。

運営面では、目標による法人の管理と評価の仕組みが設けられているのが地方独立行政法人の大きな特徴である。地方独立行政法人の運営においては、法人の自律性が尊重され、地方独立行政法人を設立した自治体の長は、法人が達成すべき中期目標の設定と事後的な実績評価による関与にとどめることになっている。

なお、地方独立行政法人のうち大学の設置・管理を行うものは公立大学法人と呼ばれ、人事、組織構成、中期目標の設定等において、他の地方独立行政法人とは異なる取り扱いが定められている。

地方独立行政法人は、イギリスのエージェンシーを範として導入された国の独立行政法人制度に準じる仕組みである。もともと地方から強い要望があって創設された制度ではないことから、地方独立行政法人に対する自治体の関心は高いとは言えない。図7に示すように、制度の創設後5年を経過した2008年においても、設立された地方独立行政法人数は43団体と極めて少ない。しかもその大半を大学と試験研究機関が占めている。

図7 地方独立行政法人の累計



(出典) 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」(2009年)

地方独立行政法人には、透明性や事後的な統制を確保した上で、法人の創意工夫を生かして機動的・弾力な組織・人事管理が可能になるというメリットがある。一方、法人の業務範囲が限定されている上に、既存の第三セクターや地方3公社が地方独立行政法人の対象となっていないことは、自治体にとってのこの制度の利用価値を損ねている可能性が高い。

このように、地方独立行政法人は公共サービスを改革するための新しい手法ではあるものの、今のところ極めて限定的な利用にとどまっているのが現状である。

(2) 自治体独自の行政改革

これまで取り上げたのは、多くの自治体に取り組んできた汎用的な行政改革手法である。これらは、定数・給与・事務事業の見直しなど、削減や整理統合の対象となる事項を直接見直す

か、あるいは、指定管理者制度やPFIのように、あらかじめ改革手法が制度として用意されているものを自治体が利用するものである。これらの行政改革手法は、具体的にどのように改革を進めるかという技術的な問題は常につきまとうものの、行政改革を実施する自治体に特段の独創性や創意工夫を求めるものではない。

一方、自治体の中には、新しい改革手法を開発したり独自性のある行政改革に取り組んだりするところもある。以下では、そのような自治体の代表的事例として、三重県、北海道、静岡県取り組みを紹介する。

① 三重県のさわやか運動

三重県では、国会議員から転身した知事が着任した1995年から「さわやか運動」(注14)と称する行政改革運動を開始した。当時は、全国各地で自治体の不正経理等の不祥事が表面化していた。こうした背景から、さわやか運動は、当初は職員の意識改革に主眼を置いた取り組み(例えば、職員提案制度の導入やセミナー・研修の開催)として開始され、その後、次第にその内容は発展を遂げ、さまざまな取り組みが行われるようになった。

それらの取り組みの中核となったのが1996年に導入された「事務事業評価システム」である。事務事業評価システムは、三重県の全事務事業を対象として、事務事業の成果や目的達成度等の観点から、事務事業の見直しを行うためのツールである。「事務事業の見直し」の項(p.10)でも指摘したように、全庁的な事務事業の見直しは「事務事業の総点検」として以前から多くの自治体で実施されてきた。だが、事務事業の実績の事後的な評価に主眼を置き、これを定量的な指標を用いて体系的かつ継続的な仕組みとして導入したのは、恐らく三重県が初めてである。

事務事業評価システムの導入とともに、「成果主義」「顧客志向」「目標管理」など、NPMに特徴的な理念や考え方も三重県庁内に持ち込まれることとなった。当時はNPM自体が国内であまり知られていなかったため、これらの新しい概念は、三重県内のみならず全国の自治体関係者からも新鮮に受け止められた。

NPMという新しい行政改革の考え方を伴ったこともあり、三重県の実務事業評価システムは多くの自治体関係者の注目を集め、その後、同様の取り組みが全国各地の自治体で実施されることとなった。

② 北海道の時のアセスメント

「時のアセスメント」とは、長期間進行が停滞している施策を見直すことを目的として、北海道が1997年に開始した制度である。施策、特に公共事業の中には、実施決定後の社会的な環境変化や住民の反対などにより、計画の進行が大きく遅れたり、実施されていても、所期の想定ほど効果や効率性が見込めなかつたりするものがある。こうした場合、いったん実施を決定した施策を廃止したり、大きく見直したりすることは、従来は極めて困難であった。特に、それまでに巨額の資金を投入してきた公共事業の場合には、その事実を度外視して公共事業を停止させることは、行政にとっては勇気が必要なだけでなく、さまざまな利害も関係しているため、容易にできることではなかった。

当時の北海道は、深刻な財政難に直面するとともに、長期間停滞した大規模プロジェクトを多数抱えていたことから、その解決のために時のアセスメントという新しい制度を考案した。

ただし、時のアセスメント自体に手法面の新規性があるわけではなく、既存の公共事業を見直しの対象としたことと、見直しの根拠を「時の経過」に求めたという発想面に独自性がある。親しみやすい名称を用いたことも手伝って、時のアセスメントは全国的に有名となり、自治体はもとより国においても、これに倣った取り組みが導入された。

北海道において、時のアセスメントが独立した制度として運用されたのは1997年から1999年までの2年間である。この2年間に大規模コンビナート用地の工業用水道事業、ダム事業、道路事業等の廃止や見直しを行った。なお、時のアセスメントは制度としては1999年に終了したが、その後導入された政策評価制度における公共事業再評価にその機能が引き継がれている。

③ 静岡県のひとり1改革運動

静岡県では、行政の効率性の向上を目標として、1994年頃からさまざまな取り組みを進めている。1995年には「文書・事務ハーフ運動」として、文書量、会議時間・回数、文書の決裁者等を半減させる改革を実施した。また同年には、県庁の若手職員からなる「100人委員会」を組織した。この委員会では、県庁の改革に関するさまざまな検討を行い、具体的な改革案を提言した。その提言の中には、実際に予算化・実現化されたものも含まれている。

これらの取り組みを県庁全体に広げることをねらいとして、1998年に「ひとり1改革運動」が開始された。ひとり1改革運動とは、職員提案制度の一種であり、個々の職員が身近な業務を見直して、改革や改善を自主的に進めていく取り組みである。ひとり1改革運動では、みずから改革案を考案して実施することだけでなく、他部署の職員によって提案された改革案を自分の部署で実施することも推奨されている。

こうした職員提案制度を実施する自治体は数多いものの、静岡県の取り組みの特徴は全庁を挙げて力を入れて実施していることである。本庁では室・課、出先機関では課または支所等の組織単位でこの運動に取り組んでおり、この取り組みが開始された1998年から2009年までの12年間の改革提案・実施件数は12万件を超えている。毎年の職員1人あたりの提案・実施件数も近年は1件以上を維持している（2009年は1人あたり1.81件）。

また毎年優れた事例を選定し、その改革案の提案者は知事をはじめとする幹部職員の前で自分たちの取り組みを発表することになっている。

3. 自治体行政改革の展望と課題（結語）

本稿では、1980年代以降の日本の自治体において、行政改革が進められてきた経緯と具体的な改革の手法や取り組みの内容を概観した。これまでの経緯からは、国の主導によって自治体の行政改革が進んできたという面が特徴的であり、最近までその傾向に大きな変化がないという構図が見えてきた。

国、地方の公共部門がともに深刻な財政難に直面している現状を踏まえれば、今後も国から自治体に対して行政改革を求める圧力は継続していく可能性が高い。自治体としても、新しい財政健全化スキームの開始によって財政面の監視が強化されていることから、財政状態の改善をめざした行政改革に対しては、従来以上に真剣に取り組む必要がある。

一方、三重県、北海道、静岡県のように、新たな発想で行政改革手法を構想し、独自の取り

組みを進める自治体も登場している。地方分権化がようやく実質的に進展しはじめたこともあり、今後は、国からの押し付けによるのではなく、主体的に行政改革に取り組む自治体が増えていくものと予想される。

なお、行政改革はその対象も取り組み内容も多岐にわたるため、その全てを本稿で紹介することはできなかった。本稿ではあまり触れることができなかったものの中で、今後自治体に取り組むべき重要な改革課題として、「人事管理の改革」と「行政と住民との関係性の改革」の2つを挙げておきたい。

まず「人事管理の改革」とは、職員の採用、配置、処遇、評価、教育・研修の全てを視野に入れた改革である。言うまでもなく、自治体にとって職員は極めて重要な行政資源である。対応すべき地域社会の課題が多様化・複雑化する一方で、職員の増員を望むべくもない状況下では、職員の能力を最大限に引き出し、有効に活用していくことが不可欠である。

そのためには、職員の採用、配置、処遇、評価、教育・研修といった機能をそれぞれ個別に実施していく従来の方法では限界がある。何らかの一貫した理念や方針の下にこれらの機能を体系的に位置づけた上で、各機能を戦略的に強化していくことが必要である。

次に、「行政と住民との関係性の改革」とは、単なる情報公開や市民参加の促進といった一方向的な関係性の改革のことではない。本稿の前半でも述べた新しいガバナンス概念に基づき、住民を地域のガバナンスの一方の主体ととらえ、行政と住民による「公共空間の協働管理」(p. 3)を実質的に機能させることができるよう、住民と行政の関係をさまざまな側面で見直すことである。言い換えれば、地域におけるガバナンス改革のことである。

ただし、ガバナンスや「公共空間の協働管理」といった概念自体がまだ新しいため、これらの概念が現実社会で具体的にどのような内容を示すのかはいまだに明らかではない。このため、ガバナンス改革に取り組む自治体においては、具体的な改革に取り組む前に、まず自らこれらの概念を定義し、その自治体としてどのようなガバナンスのあり方をめざすのかを明らかにするところから始めなくてはならない。

新しいガバナンス概念においては、行政は地域を管理する一方の主体に過ぎない。だが、ガバナンスのあり方自体を構想する役回りは、当面は行政側に期待されることになる。また地域を活動の場とする NPO や公共政策に関わる研究者からも、具体的な構想が提起されることが期待される。

【注】

- 1 西尾(1993)は、行政改革の対象となる構造を「憲法構造」(憲法・公職選挙法・国会法・内閣法・裁判所法・地方自治法等が規定)、「行財政構造」(国家行政組織法・国家公務員法・財政法・会計法等が規定)、「各省庁の所掌事務権限の分業構造」(各省庁設置法等の組織法令が規定)、「個別の事務事業に関する枠組み構造」(各種の作用法令が規定)、「予算・定員と予算執行に付帯する法令・行政規則」(毎年度の予算が規定)、「事務事業の執行細則」(各種の行政規則が規定)の6つに分類している。
- 2 地方行政制度全体を対象とする行政改革は、「地方分権改革」と呼ばれる場合が多い。
- 3 行政改革という言葉に財政の「財」を加えて「行財政改革」と称する場合がある。財政は

行政の一側面であることから、行政改革という言葉のままでも財政面の改革を含んでいるが、敢えて行財政改革と呼ぶ場合には、その改革が財政面の立て直しを主眼としている場合が多い。

- 4 武藤編（2004）の「はしがき」では、行政における経営概念が必ずしも目新しいものではないことが指摘されている。ただし、日本において行政における経営概念が広く普及したのはNPMが紹介された1990年代以降のことであり、その意味では、行政における「経営」は依然として新しい概念と言える。
- 5 例えば、『自治体経営改革』という書名の武藤編（2004）には、「自治体のトップ・マネジメント改革」（第2章）、「自治体計画の戦略的改革」（第3章）、「オンブズマンと自治体改革」（第5章）、「地方独立行政法人」（第6章）、「PFIをはじめとする民間活力利用による自治体経営改革」（第8章）等、新しいタイプの改革が取り上げられている。
- 6 受け皿論とは、地方分権において、ある一定規模以上の都市でなければ行政能力面で分権の担い手にはなり得ないとし、自治制度の抜本的な改編（例えば道州制の導入や市町村合併など）が必要だとする主張。
- 7 平成20年度決算額（全自治体合計）では、人件費は歳出額（普通会計）の27.4%を占めている（総務省「平成21年版財政白書」）。
- 8 例えば、国は地方自治体に対して2005年度から2009年度までの5年間で5.7%の定員の純減を要請し、これに対して自治体は全体で6.4%の純減となる計画を策定し、これを実施した。
- 9 グループ制、チーム制、スタッフ制の区別は明確ではなく、導入する自治体によって名称や制度の内容もさまざまである。
- 10 ただし、2009年においてもラスパイレス指数が100を超える自治体が276団体（全自治体の15%）存在している。
- 11 退職時特別昇給とは、退職時に給与の等級を格上げすることであり、これを慣用的に実施する自治体が多いことから、批判の対象とされてきた。
- 12 鳥取県では、2006年頃より当時の知事の発案により、新たに制定する条例に自動失効規定（一種のサンセット条項）を設ける方針を取っており、多くの条例に終期が設けられているという。
- 13 自治体と民間の共同出資により設立された法人を第三セクターとする定義も存在するが、本稿では総務省の定義にしたがう。
- 14 「さわやか運動」とは、「サービス」「わかりやすさ」「やる気」「改革」のそれぞれの頭文字を組み合わせた語呂合わせである。

【参考文献】

- 五十嵐敬喜；小川明雄『市民版 行政改革』（岩波新書 597）（岩波書店、1999年）
- 大杉寛編『自治体組織と人事制度の改革』「シリーズ図説・地方分権と自治体改革 6」（東京法令出版、2000年）
- 大森彌『変化に挑戦する自治体 希望の自治体行政学』（第一法規、2008年）
- 木村仁『'80年代の行政管理』「シリーズ'80年代の地方自治 37」（第一法規、1984年）
- 財団法人静岡総合研究機構編『県庁を変えた「ひとり1改革運動」』（時事通信社、2007年）
- 坂田期雄『行政改革 その見方、おさえ方 121のチェックポイント』「Q&A自治体最前線 問題解決への処方箋 第2巻」（ぎょうせい、2002年）
- 佐々木信夫『現代行政学 管理の行政学から政策学へ』（学陽書房、2000年）
- 澤井勝編『財政基盤の確立と会計制度』「シリーズ図説・地方分権と自治体改革 7」（東京法令出版、2000年）
- 神野直彦編『地方財政改革』「自治体改革 第8巻」（ぎょうせい、2004年）
- 高寄昇三『新地方自治の経営 自治体経営の実践的戦略』（学陽書房、2004年）
- 高寄昇三『地方自治の行政学』（勁草書房、1998年）
- 中橋芳弘（他）『12 地方公共団体の行財政運営』「自治体行政講座」（第一法規、1986年）
- 西尾勝『新版 行政学』（有斐閣、1993年）
- 真山達志（他）（2005）「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」（『同志社政策科学研究』第2巻、2000年、pp. 31-48）
- 務台俊介編『政策課題と地方財政』「シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第3巻」（ぎょうせい、2007年）
- 武藤博己編『自治体経営改革』「自治体改革 第2巻」（ぎょうせい、2004年）
- 山崎重孝編『行財政運営の新たな手法』「シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第4巻」（ぎょうせい、2006年）
- 吉村裕之『三重県の行政システムはどう変化したか 三重県の行政システム改革（1995～2002年）の実証分析』（和泉書院、2006年）
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford Univ. Press, New York: NY.

索引

* 下記の単語、句（表現）の記載箇所に関する表示の意味は、次の通りです。
○○○…… 11（7、8、表5、19×3）との表示は、○○○の用語が11頁の7行目、
8行目、表5にそれぞれ1箇所、19行目に3箇所あることを示しています。
なお、行数の数え方は、上段から空行、図表タイトル、図表、注記を含んでいません。

あ

受け皿論…… 4(25)、23(12)

か

外部委託……
2(13)、7(27)、12(11、12、16、18、23、24、
26、27×2)、13(図2)、15(18)

ガバナンス……
2(2、34×3)、3(1、3)、22(16、17、19、20、
22、23、25×2)、24(18)

簡素化・合理化のための行政改革……
…… 2(15、32)、3(4、11、23)

給与・手当の適正化…… 9(6、9、12)

行政改革大綱（行革大綱）…… 3(29)

行政管理…… 1(25×2)、11(27)

行政経営改革…… 2(24、27、28、31×2)

行政整理…… 2(14)、24(6)

減量経営…… 2(14)、4(3)

公共空間の協働管理…… 3(3)、22(17、20)

さ

さわやか運動…… 6(5)、20(8、9、11)、23(31)

サンセット方式…… 12(2、6、8、10)

シーリング…… 11(15、16、18、19、21)

自治体経営改革…… 2(25)、23(8、11)、24(22)

指定管理者制度……
2(18)、6(16)、14(2)、15(15、17)、16(5、8、
表4、13、14、15、表5×3)、17(図5×2)、20(1)

事務事業の総点検…… 11(11、12)、20(17)

事務事業の見直し……
2(12)、5(3、37)、6(3)、7(27)、10(10、11、
14)、11(10×2、15、19)、19(22)、20(16×2、
17)

事務事業評価システム…… 20(14、15、21、25)

集中改革プラン…… 5(27、29、30、31)

スクラップ・アンド・ビルド方式……
…… 8(13)、11(15、22、26)

ゼロベース予算…… 11(33、37)

組織のフラット化…… 8(16×2、18、20)

た

第一次分権改革…… 4(16、17、19)、5(12)

第三セクター……
6(18、35)、7(1)、13(1、2)、14(5、8、9、10、
11×2、14、16、18、19、21)、15(1、3、4、6、
7、図4×2)

地方行革大綱…… 3(28、29、30)

地方行革指針…… 5(2×3、25)

地方公営企業……
13(1、2、4、8、11、15、16)、14(1×2、図3)

地方公共団体の財政の健全化に関する法律……
…… 6(30)、7(3)

地方独立行政法人……
2(19)、6(17)、14(2、10)、15(16)、18(8、9、
11、12、13×2、17×2)、19(2、3×2、6、7、
9、11、12、図7、14、16、18)、23(10)

定員管理の適正化……
…… 7(9、10、11、15、16)、8(6)

時のアセスメント.....
..... 6(5)、20(28、29、38)、21(1、3、5、7)
特殊勤務手当.....
..... 9(8、27×2、29)、10(2×2、表3×4、4)

は

ひとり1改革運動.....
..... 6(5)、21(10、16、17、18)、24(7)
補完性の原理..... 4(22)

ま

マイナス・シーリング..... 11(18)
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（PFI法） 17(11)

ら

ラスパイレス指数.....
..... 9(15×2、18、20、表2)、23(22)
ローカル・ガバナンス..... 3(1)

N

NPM (New Public Management、新公共経営)
2(17)、6(9、10、14、15、18、20、21、22)、
20(21、22)、23(6)

P

PFI (Private Finance Initiative)
2(18)、6(16)、14(2)、15(16)、17(1、2、5、
7、9、10、11、12、13、14×2、15×2、17、
18、19、21×2、24)、18(2×2、4、5、6、図6
×2)、20(1)、23(10)