



地方自治体における行政改革の手法についての一考察：政策実施における役割の変化を視野に入れて

著者	壬生 裕子
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	9
号	2
ページ	123-143
発行年	2007-12-20
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000011441

地方自治体における行政改革の手法についての一考察

—政策実施における役割の変化を視野に入れて—

壬生 裕子

あらまし

日本における行政改革は従来から「簡素で効率的な」政府を目指すものであったといえるが、それは政府の規模のみを示すものではなく、政府の果す役割をも視野に入れたキーワードとなりつつある。

地方自治体の行政改革についても同様に、地方自治体に対して出された行政改革に関する指針によれば、総務省においては、行政改革の流れの中で地方自治体が単に組織や予算の規模を削減するのみならず、地域のさまざまな主体と協力しながら「新しい公共空間」を形成するなかで自らが担う役割を重点化することで、「簡素で効率的な」政府となることが期待されており、各指針は、そのための改革の手法を地方自治体に提示するものと考えることができる。

ただし、個々の地方自治体における改革の実施が、指針と合致する方向に進んでいるかどうかの検証がなされているとはいいがたい。

本稿は、地方自治体が、組織面・財政面はもちろんのこと、「新しい公共空間」を形成する中で自らの担う役割を重点化することで「簡素で効率的な」ものへと変わろうとしているのかを確認することを視野にいれ、そのための第一歩として地方自治体の政策実施における政策実施主体と政策手段の変化に着目し、鳥根県全体と産業振興課の改革が、総務省などが地方自治体に対して出した行政改革に関する指針に挙げられた手法を用いて行われているかについて検証を行うものである。

1. はじめに

公共部門の改革は近年世界各国において大きな課題となっているが、日本においても例外ではない。日本における行政改革は従来から「簡素で効率的な」政府を目指すものであったといえるが、それは政府の規模のみを示すものではなく、政府の果す役割をも視野に入れたキーワードとなりつつある。

地方自治体の行政改革についても同様に、地方自治体に対して出された行政改革に関する指針によれば、少なくとも総務省は、地方自治体においても、改革をすすめることで、組織や財政面での簡素化・効率化だけでなく、地域のさまざまな主体とともに「公共空間の協働管理」をすすめることを考慮しながら役割を重点化することの必要性を認識するようになったと考えられる。

しかし、実態として個々の地方自治体における改革が、指針に合致した方向ですすんでいるかの検証がされてきているとはいいがたい。

よって、本稿では、地方自治体が、組織面・財政面はもちろんのこと、「新しい公共空間」を形成する中で自らの担う役割を重点化することで「簡素で効率的な」ものへと変わろうとしているのかを確認することを視野にいれつつ、地方自治体の政策実施における政策実施主体と政策手段の変化に着目する。そして、総務省などが地方自治体に対して出した行政改革に関する指針を手がかりに、地方自治体の行政改革の実施手法が国の意図しているものと合致しているかを検証したい。

以下2章では、地方自治体の役割について今日の議論を概観したのち本稿で着目する視点

を、3章で分析枠組みを整理し、4章で分析対象とした島根県と用いたデータの説明をしたのち、5、6章で島根県の行政改革の経過を検証し、さいごに本稿での結論と今後の課題をまとめることとする。

2. 地方自治体の役割についての議論と本稿での着眼点

2.1 地方自治体の役割についての議論

今日の地方自治体が果たすべき役割についてはさまざまな議論があるが、これまで地方自治体、とくに市町村は、サービスを直接提供する「事業自治体」としての役割が大きいとされてきた。しかし、地方分権が進展し、補助金等による国からの関与が縮減していくならば、自ら地域の課題を発見し、住民の立場に立って課題解決に適した政策を自ら立案し実施する「政策自治体」とならなければならない。さらにそのなかで、質の高いサービスを効率よく提供するためには、民間事業者やボランティアから入手したサービスを間接的に提供していくことも重要な役割となるとの指摘が代表的なものの1つである¹。

もちろん地方自治体の役割についてそのような指摘がなされる背景には、地方分権だけでなく「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府（中央政府及び地方政府を含むいわゆるgovernment）、企業（民間営利部門の諸主体）、NPO、NGO等（民間非営利部門の諸主体）のネットワーク（アクター間の相互依存関係）を構築し、それを維持・管理する活動（＝公共空間の協働管理）」の増加がある²。そのなかで地方自治体は公共空間における諸主体の1つであり、他と比較して多くの資源や情報量、権限を有しつつも、柔軟性や即応性に欠けるといった特徴を有しつつも、その特徴を生かした役割を担う必要があると認識されている。

中央政府における地方自治体についての認識にも変化がうかがえる。たとえば、1997年に自治省が、2005年に総務省が出した行政改革の推

進のための指針の記述を比較してみよう。前者の「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」では、自らの責任において、社会経済情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応できるよう体質を強化し、住民福祉の向上と個性的で活力ある地域社会の構築を図っていくことが求められているとの言及にとどまっていた。後者の「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」には、地方自治体は都道府県、市町村ともに地域のさまざまな力を結集して「新しい公共空間」を形成するための戦略本部となるべきこと、そして行政自らが担う役割を重点化していくことと明記されている。

2.2 問題意識と着眼点

以上から、総務省においても、行政改革の流れの中で、地方自治体が単に組織や予算の規模を削減するだけでなく、地域のさまざまな主体と協力しながら「新しい公共空間」を形成するなかで自らが担う役割を重点化して「簡素で効率的な」政府となることが期待されており、各指針は、そのための改革の手法を地方自治体に提示するものと考えられることができる。

ただし、個々の地方自治体における改革の実施が、その指針と合致する方向に進んでいるかどうかの検証がなされているとはいいいがたい。

よって本稿では、地方自治体が組織面・財政面はもちろんのこと、「新しい公共空間」を形成する中で自らの担う役割の重点化により「簡素で効率的な」ものへと変わろうとしているのかを確認することを視野にいれつつ、総務省などが地方自治体に対して提示してきた行政改革に関する指針を手がかりに、地方自治体の行政改革に用いられている手法がそれに合致しているかどうかについて、検証していきたい。

検証にあたっては、ローズが「Understanding Big Government: The Programme Approach」で提示した視座による³。ローズは、政府の大きさや成長度合いを測定し把握するにあたっての政府の定義として「フォーマルな組織のセット（a set

¹ [中野06]参照。

² [真山01b]参照。

³ [Rose 85]p14参照。

of organization)」と「さまざまなプログラムのセット (a set of programs)」の2種類を提示した。前者は政府がどのようなものか (状態、What it is)、後者は政府が何をするか (活動、What it does) に着目するものである。

さらに、政府の構造を理解するために重要な要素として法令、税金、公務員、政府組織、プログラムの5つをとりあげ、それぞれの関係を次のとおり説明している。法令は政府だけがもつ資源で、政府がプログラムを構成する活動をオーソライズするために用いられ、政府がプログラムを実施するための資金を調達するためのものである。そして法令や税金を実際に用いるのが公務員ということになる。法令、税金、公務員が組織において組み合わせられ、プログラムを実施し、アウトプットを供給する。

そのうえでローズは、政府を把握するためには、すべての要素の状況、とくに政府が実施する「さまざまなプログラムのセット (a set of programs)」に着目すべきであると指摘している⁴。

ローズの視座によれば、日本の地方自治体における行政改革の状況は次のように説明できる。日本において改革の必要性が叫ばれるタイミングは財政問題の悪化と連動しているため、一般的に行政改革という用語が行政資源 (人員、組織など) を削減する「行政整理」という意味で理解される傾向があった⁵。そのため、自治体の量的な拡大・縮小を示す指標として、財政規模や組織数、公務員数などが使われることが多く、行革の目標としてもそれらが掲げられてきた。それは、ローズの視座でいえば政府の資源の量にのみ着目するものであるといえる。

しかし、今日、地方自治体が地域のさまざまな主体と協力しながら「新しい公共空間」を形成するなかで、自らが担う役割を重点化することで「簡素で効率的な」政府となっているかを今後検証していくことを視野に入れたうえで、地方自治体の行政改革の手法を理解するためには、ローズのいうプログラムの実施に着目することが重要となる。よって、地方自治体の政策の実施に着目することとする。

2.3 政策と政策実施について

ここでは、本稿で用いる政策と政策実施の持つ意味を簡単に確認したい。

政策という言葉については、論者によりさまざまな定義がなされ、その含む範囲や対象とするレベルはさまざまである。

たとえば、松下は、政策とは「問題解決の手法」であり、「個人、あるいはこの個人からなる運動・組織・機構による問題解決のための作業仮説の設計」と定義している。さらに、政策のうちとくに公共的な課題を有するものについては公共政策とし、その中でも自治体、国、国際機構の各レベルの基本法に基づく「手続き」によって公認の正統政策となった時点以降を政府政策⁶と、それを認識する主体がだれかに基づく整理を行っている⁷。

西尾は「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もとに、これにむけて働きかける活動の案」としているが、この定義は政策はあくまでも案であり、実際の活動それ自体ではないと認識するものであると考えられる⁸。

また、政策—施策—事業と目的と手段の関係として体系的に整理される全体を含んで用いられる場合 (広義の政策) も、その体系の最上階層一部のみを指して用いられる場合もある (狭義の政策)。

本稿では、政策についてとくに定義することはしないが、広義の政策 (すべてのレベルを含むもの) として用いる。そして政策の実施とは、基本的な問題意識やそれに対する取組みの方針を定めた抽象的なものである政策を、具体的な内容やそれを実現するための手段・方法を定めることで事務・事業とし、それを実施するという一連の作業であると考ええる。

以上の点を踏まえ、地方自治体の政策実施、とくに政策目的を達成するために行う事務・事業の実施方法とその変化に着目する。

⁴ ローズはプログラムという言葉で「政策」の代わりに用いている。[Rose 85]p19参照。よって本稿では、ローズの引用をする場合のみプログラムを、それ以外では「政策」を用いることとする。

⁵ [遠藤88]参照。

⁶ ただしこの場合も、政府はあくまでも政治的な主体である市民によって信託された制度上の主体であると説明している。

⁷ [松下91]参照。

⁸ [西尾93]参照。

3. 本稿での分析枠組み

3.1 政策経路

地方自治体が政策目的を達成するために行う事務・事業の実施方法を分析するにあたって、地方自治体の「政策経路」の変化に着目したい。「政策経路」とは、政府が政策効果を社会に与えるために用いる経路をいう。

国レベルの政策実施における政策経路の変化に着目した先行研究では、中央政府が政策を実現するための経路に登場するアクターとして、地方自治体や外郭団体、民間組織などがあげられている。もちろん、政策の実施においては経路に位置づけられたそれらのアクターへ、政府がなんらかの働きかけを行うことになる⁹。整理すると「政策経路」はそこに位置づけられる「政策実施主体¹⁰」と、政府がそれらに、もしくは事務・事業の対象者へ直接働きかけるための「政策手段」から成っているといえることができる。

上記先行研究では、地方自治体は、中央政府の政策経路の重要なアクターとして位置づけられていた。しかし、機関委任事務の廃止など地方分権の流れのなかで事業主体から政策主体への役割の変化が期待される今日、地方自治体の政策実施における政策経路の変化、具体的には政策実施主体と政策手段の変化を検証することの意味は大きいと考えられる。よって、地方自治体の行政改革に用いられている手法の検証をおこなうにあたって、政策実施手段と政策手段の変化を分析する¹¹。

3.2 地方自治体における政策実施主体と政策手段

今日、政策実施主体についてはその多様化と、それにとまなう政府の役割の変化についての指摘がなされることが多い。

たとえば、サラモンはアメリカの福祉国家化において、Stateのみならず「第3の政府」の果たす役割が大きいと指摘している。そして、今日、公的な活動を進めるにあたっては、公的組織と民間組織が、さまざまな財政的・法的アレンジメントにおいて連携しているとし、そのことが公的部門についての概念と政策実施における政府の実質的な役割に根本的な変化をもたらすとしている¹²。

日本においても、1980年代以降の国と地方における行財政改革の進展のなかで、先述した指針にもあげられるように、公共サービスの提供主体は政府だけではないという考えが一般化してきた。たとえば、西谷は、行政計画において総合の対象となるものとして各政策を担う行政各単位組織をあげ、民間の各種の組織・団体が公的施策を担うようになってきていること、政策関連主体に多様化が見られることなどを指摘している¹³。また、(財)神戸都市問題研究所も地域コミュニティ役割の低下、行政役割の限界、企業に対する社会的責任の高まり、NPOの活性化を受け、さまざまなセクターや主体が公益・公益活動の担い手となることが期待されているとし、各主体が水平的に連携を行うことで役割分担しながら、全体像として地域社会を支えていく取組みの必要性を説いている¹⁴。

さらに最近の行政改革において、行政サービスの効率的な供給のために、指定管理者制度、市場化テスト、特区などの仕組みが導入され、NPOや企業への関心と期待が高まってきていることを考慮すると、政策の実施が民間部門に担われることがより一般化し、さらに進めていくことが意図されているといえる。

このように、政策の実施にあたって、従来の行政組織だけでなく、企業、NPO、ボランティア組織など、さまざまな民間の組織を検討対象に含めるようになったこと、それぞれの組織の持っている特徴(長所・短所)や資源、能力などを生かして経路に組み込むようになってきたことは、サラモンの指摘どおり、政策実施にお

⁹ [真山94]参照。

¹⁰ ここでいう「政策実施主体」とは、具体的にサービスを伝達することに直接関わる組織や、許認可や検査・検定業務を実際に行うことに関わっている組織をさすこととする。

¹¹ 地方自治体の政策経路の概念的な整理については、紙面の都合上本稿では扱わない。

¹² [Salamon 89_1]p264参照。

¹³ [西谷92]参照。

¹⁴ [神戸都市問題研究所04]参照。

いて自治体が果すべき役割に大きな変化を生じさせることになる。

一方、政策手段について、フッドは、The Tools of Governmentの冒頭で、「政府は何をすることか」という問いに答える方法のひとつとして「政府の使うツールを取り上げること」をあげた。そして、政府が外部環境にコンタクトを取るための基本的な手段を把握しておくことができれば、政府があるケースにどのような対応をとることができるのかなどをとらえることが可能であると指摘した¹⁵。

サラモンも、政府が政策を実現していくための手段にはさまざまなものがあり、それらの特徴を明確にしておくことは、将来の手段の選択を助けるだけでなく、すでに用いられている手段の運用を改善することにも役立つとした。政策手段に関する知識を蓄積していくことは、政策分析の質だけでなく公共サービスの質を高めることにもなることも指摘している¹⁶。さらにサラモンは政策手段アプローチが現代の公共部門の変化を検証するにあたってのフレームワークを提供できると考える。

また、政策手段を政府による干渉の具体的・専門的な運用フォームと理解し、政策手段の選択にはより一般的な政治的・行政的戦略が反映されるという指摘もなされている¹⁷。

これらの指摘に基づけば、政策の実施において政府が取りうる手段に視点を定めることで、政策実施主体の多様化を踏まえて政策実施に政府自身がどのように関わるかについて、実態を把握することが可能になるといえる。

4. 本稿での分析内容

4.1 鳥根県を分析対象とした理由

本稿では、政策を実施するにあたって用いる政策実施主体と政策手段の変化に着目して、地方自治体の行政改革の手法を検証するが、その対象は鳥根県とする。

分析対象として鳥根県を選択した理由は、①厳しい財政状況により、県が実施する政策の再構築が急激に進められたため、変化が大きいと推測できること、②総合計画の体系と予算事業、評価対象に整合性があること、③鳥根県の政策の最小単位である「活動」レベルで、その執行方法についての分類がされていること、④平成15年度以降、すべて評価結果が公表されていることによりデータの収集が可能であることの4点である。

鳥根県では、平成16年度地方財政対策を受けた地方交付税（臨時財政対策債含む）の大幅な削減、地方財政計画の歳出規模の中期的な抑制方針の明示を受け、今後の構造的収支不足は450億円程度になることが判明した¹⁸。よって財政再建団体への転落を防ぐために「おおむね10年後における収支均衡体質への転換」を視野に入れ、平成16年度から平成18年度までの改革の基本方針を定めるものとして「中期財政改革基本方針」（平成16年10月）が策定された¹⁹。

そこで掲げられた手法の1つである「事務事業の見直し・削減」では、配分された予算枠に従い各部局が主体的に調整する部局調整枠のうち、ソフト面の施策を中心とした県事業や補助金で、枠内で予算措置する「一般施策経費」を平成18年度には平成16年度比50%とするなどの目標が定められた。そのために、県の実施する70施策について相対的に優先順位付けを行って施策単位での「選択と集中」をすすめることで、県の実施する政策の大幅な見直しを行うこととなったのである²⁰。よって、政策の実施に用い

¹⁵ [Hood 83]pp.1-8参照。

¹⁶ [Salamon 89_2]p259参照。

¹⁷ [Bemelmans /Maie 98] p4参照。

¹⁸ 県ではそれ以前にも、平成15年10月に公表した「中期財政見直し（平成16年～20年）」において150億円程度の構造的収支不足を見込み、それを圧縮するために、平成16年度当初予算編で67億円規模の恒常的な収支改善効果をもたらす歳出削減を行っていた。

¹⁹ そこでは、構造的収支不足額450億円のうち、300億円の圧縮をすすめ、財政再建団体への転落を回避すること、毎年度起債制限比率が20%に達しないように起債発行額を抑制することという2つの目標が掲げられた。その目標を達成するために、鳥根県の平成16年度当初予算6,057億円のおよそ5%をカット、もしくはその分の財源を確保することが必要となり、そのための手法として、効率化・スリム化で100億円程度、事務事業の見直し・削減で200億円程度、財源の確保で10億円程度が計画された。

²⁰ 具体的には、鳥根県総合計画に掲載している70施策の優先順位付けの結果に基づき、施策ごとに平成16年度比60%、50%、40%となるように各部局へ予算枠を配分するという方法がとられた。

る主体や手段にも大きな変化が生じていると考えることができる。

一方で、施策レベルの選択と集中の結果を実際の事業執行にも反映するための仕組みはすでにほぼ構築されていた。平成14年度には、各課のすべての行政活動（人件費のみで実施している事業も含む）を洗い出して目的別にグループ化し、基本事務事業、事務事業、活動の3階層に体系を整理した。平成15年度にはその3階層の評価の仕組みを構築、平成16年度予算編成からは評価対象と予算の単位を一体化し、評価の結果得られた課題やその改善策の実施を予算編成に反映できるようになっていた。

さらに島根県の政策の最小単位である「活動」レベルで、それぞれ執行方法の分類がなされており、それらを集計することで島根県の政策全体についての実施手法を把握し、比較することができた。また、平成15年度以降の評価結果は各評価シートも含めてすべてHP上で公表されているため、収集することが可能であった。

4.2 分析の視点

本稿では、地方自治体の行政改革に用いられている手法が総務省の指針に合致しているかどうかを検証するために、島根県が実施する政策すべての「活動」の政策実施主体や政策手段の推移を、全体に占める割合の比較と変更状況の2つの視点から分析した（図1①）。

さらに、産業振興課の実施する「活動」を抽出して仮説を検証し、廃止や政策実施主体や政策手段の変更について具体例をあげて説明を試みた（図1②）。

4.3 分析に用いたデータ²¹

分析には、島根県における「事務事業」と「活動」の体系一覧と評価シート（平成15年度、平成17年度）を参考とした。そのうち、とくに平成15年度実施分、平成17年度実施分すべての「活動」を対象に、評価担当が実施した分類や事業費、人件費、法的根拠のデータを用いた。また、産業振興課については、担当者にヒアリングを実施した²²。

表1が政策手段と政策実施主体の分類²³、表

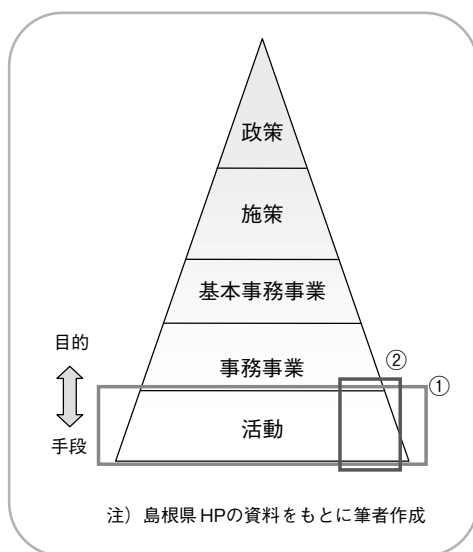


図1 島根県の政策体系と本稿における分析対象

²¹ 分析に用いたデータは島根県HPより入手。以降の分析結果に対するコメントは、筆者個人の見解によるものである。

²² 2007年8月16日、島根県産業振興課室崎隆司氏にヒアリングにご協力いただいた。

²³ 政策実施主体と政策手段の分類のうち、とくに政策手段の区分が大きいのが、入手したデータの制約上ここではそのまま用いることとする。

表1 政策実施主体と政策手段の分類

政策実施主体	県（直接執行）、市町村、県出資団体、NPO、企業、民間その他、指定管理者、その他、未選択
政策手段	直接執行、委託、指定管理者、補助、その他、未選択

表2 分析に用いた項目

活動数	事務・事業の種類の多寡
事業費	金額的なボリューム（活動数と比例するとは限らない）
人件費	活動実施に係る職員の業務量
活動の法的根拠	個々の活動を実施するうえでの鳥根県の独自性、裁量の程度

表3 指針に挙げられた項目と仮説

指針に挙げられた項目	仮説
地域協働の推進 (②)	政策実施主体のうち、NPO、企業、民間その他の占める割合が増加している ²⁵
第三セクターの抜本的な見直し (②)	政策実施主体のうち、県出資団体 ²⁶ の占める割合が減少している
民間委託等の推進 (①②)	政策手段のうち、委託の占める割合が増加している
補助金等の整理合理化 (①②)	政策手段のうち、補助の占める割合が減少している

2が分析に用いた項目とその項目の変化から読み取れることを整理したものである。

5. 県全体における政策実施主体・政策手段の変化の検証

5.1 検証方法

まず、地方自治体における行政改革の手法を提示するものとして、「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（平成9年11月14日自治省）①」「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（平成17年3月29日総務省）②」の「行政改革推進上の主要事項」を活用し²⁴、入手した鳥根県のデータで検証できると考えられる項目を洗い出した。次に、上記の指針に添った形で改革が進められるような変更がなされていれば成立すると考えられる、政策実施主体と政策手段の変化に関する仮説を表3のとおり設定した。

そして、平成15年度と平成17年度に鳥根県が実施したすべての「活動」の政策実施主体と政策手段の分類結果を集計したものを比較し、以下の2つの視点から表3の仮説の検証を行った。

①政策実施主体もしくは政策手段の全体に占め

²⁴ 入手したデータが平成15年度と平成17年度のものであるため、「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」は直接的な影響を与えるものではないが、今日のトレンドを反映するものとして用いることとした。

²⁵ 指針には、「住民や住民が参加する団体など多様な主体が公共サービスの提供を行おうとする取組みに対して、以下のように、それぞれの地域の実情に応じ積極的に推進することが望ましい」とし、活動主体に対する援助や活動場所の提供、中間支援団体の設置、まちづくり協議会や地域自治区などの活用など、活動主体との積極的な連携・協力を図ることや、個々の職員の意識改革や勤務体制の整備などに積極的に取り組むこと、とあるが、入手できたデータの限界から、指針にある取組みの結果として、県や市町村、県出資団体以外の政策実施主体が増えているかを検証することとした。

²⁶ 本稿では、「第三セクターに関する指針の改定について」（平成15年12月12日 総務省）における「地方公共団体が出資又は出えんを行っている民法法人及び商業法人をいう」という定義に沿って、県の分類における県出資団体を用いて検証を行った。

る割合の変化

仮説の検証に用いる政策実施主体もしくは政策手段が全体に占める割合の変化を、活動数、それを補足するものとして事業費・人件費、さらに、それぞれの内訳として活動実施の法的根拠ごとに分析した。比較に際して全体に占める割合を用いた理由は、財政難による大幅な政策の見直しにより、活動数や事業費・人件費自体は全般的に削減されていると考えられるためである。

②政策実施主体や政策手段の変更状況

また、政策実施主体や政策手段の年度ごとの比較も実施した。たとえば、平成15年度に委託で実施された活動が平成17年度にどのような手段で実施されるようになったか、平成17年度に委託で実施された活動が平成15年度はどのような手段で実施されていたかについて、それぞれ整理を行っている。

5.2 検証結果

5.2.1 地域協働の推進「政策実施主体のうち、NPO、企業、民間その他の占める割合が増加している」

活動数、人件費は減少、事業費は同じ割合で推移するという結果となったことから、また、平成15年度にNPO、企業、民間その他を政策実施主体としていた活動が平成17年度に廃止された割合45.8%と、平成17年度に新規で実施されるようになった活動の割合34.8%を比較しても、仮説が成立するとは言い難い。

①政策実施主体もしくは政策手段の全体に占める割合の変化

活動数ごとにみると、全体に占めるNPO、企業、民間その他を政策実施主体とした活動の割合は減少し、とくにそれは法的根拠が任意であるものなどの減少が原因であるという結果になった（表4、5参照）。

事業費でみると全体に占める割合は変化がないという結果になった。法的根拠ごとにみると法令や条例による義務的活動にかかる事業費は増加、選択的もしくは任意の活動の事業費は減少していた（表6、7参照）。

人件費でみると、全体に占める割合は減少するという結果になった（表8、9参照）。

表4 地域協働の推進 活動数

	活動数	
	実数	割合
H15	480	13.3%
H17	385	11.9%

注) 割合はそれぞれの年度の活動全体に占める割合である（以下同じ）。

表5 地域協働の推進 活動数—法的根拠

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
H15	33	0.9%	65	1.8%	6	0.2%	11	0.3%	362	10.0%	3	0.1%	480	13.3%
H17	33	1.0%	63	2.0%	2	0.1%	10	0.3%	274	8.5%	3	0.1%	385	11.9%

表6 地域協働の推進 事業費

(百万円)

	事業費	
	金額	割合
H15	24,610	7.3%
H17	20,826	7.3%

表7 地域協働の推進 事業費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく 義務的活動		法令に基づく 選択的活動		条例に基づく 義務的活動		条例に基づく 選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	3,541	1.1%	10,980	3.3%	142	0.0%	44	0.0%	9,890	3.0%	12	0.0%	24,610	7.3%
H17	4,021	1.4%	8,172	2.9%	950	0.3%	84	0.0%	7,537	2.7%	62	0.0%	20,826	7.3%

表8 地域協働の推進 人件費

(百万円)

	人件費	
	金額	割合
H15	1,950	5.3%
H17	1,386	4.4%

表9 地域協働の推進 人件費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく 義務的活動		法令に基づく 選択的活動		条例に基づく 義務的活動		条例に基づく 選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	254	0.7%	432	1.2%	21	0.1%	19	0.1%	1,220	3.3%	5	0.0%	1,950	5.3%
H17	109	0.3%	260	0.8%	21	0.1%	34	0.1%	949	3.0%	14	0.0%	1,386	4.4%

②政策実施主体や政策手段の変更状況

平成15年度に「NPO、企業、民間その他」と分類された活動のうち、半数が平成17年度もそのままの政策実施主体で実施され、半数近くが廃止されたという結果になった。また、県による直接執行に変更された活動も1.9%となった

(表10参照)。

平成17年度に「NPO、企業、民間その他」と分類された活動のうち、新規の活動がおおよそ35%という結果になった。また、他の政策実施主体から変更されたものが2.2%であった(表11参照)。

表10 地域協働の推進 平成15年度に「NPO、企業、民間その他」と分類された活動の平成17年度の政策実施主体

	H15	H17						
	NPO、企業、 民間その他	廃止	NPO、企業、 民間その他	直接執行	市町村	県出資団体	指定管理者	未選択・その他
活動数	480	220	240	9	1	2	1	7
割合	100.0%	45.8%	50.0%	1.9%	0.2%	0.4%	0.2%	1.5%

注) 割合は平成15年度の活動数に占める割合である。

表11 地域協働の推進 平成17年度に「NPO、企業、民間その他」と分類された活動の平成15年度の政策実施主体

	H17	H15					
	NPO、企業、 民間その他	新規	NPO、企業、 民間その他	直接執行	市町村	県出資団体	未選択・その他
活動数	385	134	240	6	1	1	3
割合	100.0%	34.8%	62.3%	1.6%	0.3%	0.3%	0.8%

注) 割合は平成17年度の活動数に占める割合である。

5.2.2 第三セクターの抜本的な見直し²⁷ 「政策実施主体のうち、県出資団体の占める割合が減少している」

第三セクターを政策実施主体として実施する活動については全体として減少の方向で見直しながされ、仮設は成立すると考えられる。ただし、その見直しが「抜本的」といえるかどうかはさらなる検討の余地がある²⁸。

①政策実施主体もしくは政策手段の全体に占める割合の変化

活動数ごとにみると、全体に占める第三セクターを政策実施主体とした活動の割合は減少し、とくにそれは法的根拠が任意であるものなどの減少が原因であるという結果になった（表12、13参照）。

事業費でみると全体に占める割合は減少するという結果になった。法的根拠ごとにみると条例に基づく選択的活動や任意の活動の事業費の減少がその要因である（表14、15参照）。

人件費のみやや増加という結果になった（表16、17参照）。

表12 第三セクターの抜本的な見直し 活動数

	活動数	
	実数	割合
H15	252	7.0%
H17	195	6.0%

注) 割合はそれぞれの年度の活動全体に占める割合である（以下同じ）。

表13 第三セクターの抜本的な見直し 活動数—法的根拠

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
H15	18	0.5%	21	0.6%	7	0.2%	14	0.4%	192	5.3%	0	0.0%	252	7.0%
H17	14	0.4%	30	0.9%	4	0.1%	14	0.4%	132	4.1%	1	0.0%	195	6.0%

表14 第三セクターの抜本的な見直し 事業費
(百万円)

	事業費	
	金額	割合
H15	6,400	1.9%
H17	3,571	1.3%

表15 第三セクターの抜本的な見直し 事業費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	729	0.2%	546	0.2%	115	0.0%	1,250	0.4%	3,760	1.1%	0	0.0%	6,400	1.9%
H17	232	0.1%	469	0.2%	17	0.0%	417	0.1%	2,428	0.9%	8	0.0%	3,571	1.3%

²⁷ 補足として県出資団体自体の統廃合の状況を県HPで確認したところ、平成16年度は52団体であったが、平成17年から18年にかけて、3つの団体が解散し、平成18年度49団体となっている。総務省による「第三セクター等の状況に関する調査結果」によると、平成16年3月31日現在で都道府県の第三セクター数の平均が54.5、平成18年3月31日現在で50.7であり、団体数でみると他都道府県と比較してとくに統廃合が進んでいないというわけではない。

²⁸ その理由は、平成17年度に指定管理者で分類されている27の活動のうち、19が平成15年度に委託—県出資団体とされていたものであり、27の活動の指定管理者について県出資団体が選定されていることも考えられるからである。

表16 第三セクターの抜本的な見直し 人件費
(百万円)

	人件費	
	金額	割合
H15	488	1.3%
H17	446	1.4%

表17 第三セクターの抜本的な見直し 人件費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	50	0.1%	52	0.1%	18	0.0%	45	0.1%	323	0.9%	0	0.0%	488	1.3%
H17	56	0.2%	61	0.2%	7	0.0%	15	0.0%	307	1.0%	0	0.0%	446	1.4%

②政策実施主体や政策手段の変更状況

平成15年度に「県出資団体」と分類された活動のうち、半数が平成17年度もそのままの政策実施主体で実施され、4割程度が廃止されたという結果になった。また、県による直接執行に変更された活動が2.4%、指定管理者に変更され

たものが7.5%となった(表18参照)。

平成17年度に「県出資団体」と分類された活動のうち、平成15年度から変更がないものがおよそ65%、新規の活動がおよそ30%という結果になった。また、直接執行から変更されたものが3.6%であった(表19参照)。

表18 第三セクターの抜本的な見直し 平成15年度に「県出資団体」と分類された活動の平成17年度の政策実施主体

	H15	H17				
	県出資団体	廃止	県出資団体	直接執行	民間その他	指定管理者
活動数	252	101	125	6	1	19
割合	100.0%	40.1%	49.6%	2.4%	0.4%	7.5%

注) 割合は平成15年度の活動数に占める割合である。

表19 第三セクターの抜本的な見直し 平成17年度に「県出資団体」と分類された活動の平成15年度の政策実施主体

	H17	H15					
	県出資団体	新規	県出資団体	直接執行	企業	民間その他	未選択・その他
活動数	195	60	125	7	1	1	1
割合	100.0%	30.8%	64.1%	3.6%	0.5%	0.5%	0.5%

注) 割合は平成17年度の活動数に占める割合である。

5.2.3 民間委託等の推進「政策手段のうち、委託の占める割合が増加している」

委託により執行されていた「活動」について

は、とくに予想された直接執行から委託への政策手段の変更は大きくなされず、法的根拠がとくのないものを中心に廃止できる「活動」は廃止されるという結果となった²⁹。よって、仮説は成立しないといえる。

²⁹ 補足として、平成15年度に委託と分類された活動のうち、平成17年度は指定管理者で実施されるようになったものは20であった。これを委託とみなすのであれば、全体、とくに任意の活動の削減率がやや緩やかになる。

①政策実施主体もしくは政策手段の全体に占める割合の変化

活動数ごとにみると、全体に占める委託による実施数の割合は減少し、とくにそれは法的根拠が任意であるものについて顕著であるという

結果になった（表20、21参照）。

事業費、人件費でみても全体に占める委託の割合は減少し、とくに事業費で活動数と同様、任意の活動の減少が目立つという結果になった（表22-25参照）。

表20 民間委託等の推進 活動数

	活動数	
	実数	割合
H15	424	11.8%
H17	348	10.8%

注) 割合はそれぞれの年度の活動全体に占める割合である（以下同じ）。

表21 民間委託等の推進 活動数—法的根拠

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
H15	44	1.2%	47	1.3%	14	0.4%	19	0.5%	298	8.3%	2	0.1%	424	11.8%
H17	39	1.2%	62	1.9%	5	0.2%	20	0.6%	219	6.8%	3	0.1%	348	10.8%

表22 民間委託等の推進 事業費

(百万円)

	事業費	
	金額	割合
H15	12,144	3.6%
H17	8,145	2.9%

表23 民間委託等の推進 事業費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	2,904	0.9%	2,499	0.7%	257	0.1%	1,150	0.3%	5,332	1.6%	2	0.0%	12,144	3.6%
H17	2,570	0.9%	1,956	0.7%	22	0.0%	451	0.2%	3,042	1.1%	104	0.0%	8,145	2.9%

表24 民間委託等の推進 人件費

(百万円)

	人件費	
	金額	割合
H15	1,556	4.2%
H17	1,263	4.0%

表25 民間委託等の推進 人件費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく義務的活動		法令に基づく選択的活動		条例に基づく義務的活動		条例に基づく選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	319	0.9%	229	0.6%	41	0.1%	48	0.1%	916	2.5%	3	0.0%	1,556	4.2%
H17	219	0.7%	184	0.6%	19	0.1%	18	0.1%	809	2.6%	15	0.0%	1,263	4.0%

②政策実施主体や政策手段の変更状況

平成15年度に「委託」と分類された活動のうち、ほぼ半数が平成17年度もそのまま「委託」で実施され、4割近くの活動が廃止されたという結果になった（表26参照）。

平成17年度に「委託」と分類された活動のうち、平成15年度「直接執行」から変更された活動は3.4%にとどまるといった結果になった。また、新規の活動が3割程度実施されるようになったこともわかる（表27参照）。

表26 民間委託等の推進 平成15年度に「委託」と分類された活動の平成17年度の政策手段

	H15	H17					
	委託	廃止	委託	直接執行	補助	指定管理者	未選択・その他
活動数	424	167	219	12	1	20	5
割合	100.0%	39.4%	51.7%	2.8%	0.2%	4.7%	1.2%

注) 割合は平成15年度の活動数に占める割合である。

表27 民間委託等の推進 平成17年度に「委託」と分類された活動の平成15年度の政策手段

	H17	H15				
	委託	新規	委託	直接執行	補助	未選択・その他
活動数	348	109	219	12	4	4
割合	100.0%	31.3%	62.9%	3.4%	1.1%	1.1%

注) 割合は平成17年度の活動数に占める割合である。

5.2.4 補助金等の整理合理化「政策手段のうち、補助の占める割合が減少している」

補助については、法律で実施を義務付けられていないものを中心に廃止をすすめて活動数を削減したが、事業費は法令に基づく義務的活動の増加が原因で大幅な削減にはいたらなかった。全体で見ると仮説は成立しているといえる。

- ①政策実施主体もしくは政策手段の全体に占める割合の変化
活動数ごとにみると、全体に占める補助によ

る実施数の割合は減少し、とくにそれは法的根拠が任意であるもので目立つという結果になった。（表28、29参照）

事業費で見ると全体に占める補助の割合はそれほど減少しないという結果になった。それは法令に基づく義務的活動にかかる事業費の増加が原因であり、法令に基づく選択的活動や任意の活動については事業費額の削減がすすめられている（表30、31参照）。

人件費で見ると、全体に占める補助の割合はやや減少するという結果になった（表32、33参照）。

表28 補助金等の整理合理化 活動数

	活動数	
	実数	割合
H15	566	15.7%
H17	424	13.1%

注) 割合はそれぞれの年度の活動全体に占める割合である（以下同じ）。

表29 補助金等の整理合理化 活動数—法的根拠

	法令に基づく 義務的活動		法令に基づく 選択的活動		条例に基づく 義務的活動		条例に基づく 選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
H15	40	1.1%	76	2.1%	0	0.0%	12	0.3%	436	12.1%	2	0.1%	566	15.7%
H17	39	1.2%	60	1.9%	1	0.0%	8	0.2%	312	9.7%	4	0.1%	424	13.1%

表30 補助金等の整理合理化 事業費

(百万円)

	事業費	
	金額	割合
H15	55,035	16.4%
H17	46,134	16.3%

表31 補助金等の整理合理化 事業費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく 義務的活動		法令に基づく 選択的活動		条例に基づく 義務的活動		条例に基づく 選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	13,067	3.9%	12,605	3.8%	0	0.0%	1,210	0.4%	28,141	8.4%	12	0.0%	55,035	16.4%
H17	17,542	6.2%	9,276	3.3%	945	0.3%	876	0.3%	17,441	6.1%	55	0.0%	46,134	16.3%

表32 補助金等の整理合理化 人件費

(百万円)

	人件費	
	金額	割合
H15	1,947	5.3%
H17	1,440	4.6%

表33 補助金等の整理合理化 人件費—法的根拠

(百万円)

	法令に基づく 義務的活動		法令に基づく 選択的活動		条例に基づく 義務的活動		条例に基づく 選択的活動		任意の活動		未選択		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
H15	117	0.3%	452	1.2%	0	0.0%	55	0.2%	1,321	3.6%	2	0.0%	1,947	5.3%
H17	122	0.4%	294	0.9%	9	0.0%	60	0.2%	944	3.0%	12	0.0%	1,440	4.6%

②政策実施主体や政策手段の変更状況

平成15年度に「補助」と分類された活動のうち、ほぼ半数が平成17年度もそのまま「補助」で実施され、半数が廃止されたという結果になった。廃止の割合は委託と比べて約10%高

かった(表34参照)。

平成17年度に「補助」と分類された活動のうち、新規の活動が3割という結果になった(表35参照)。

表34 補助金等の整理合理化 平成15年度に「補助」と分類された活動の平成17年度の政策手段

	H15	H17				
	補助	廃止	補助	直接執行	委託	未選択・その他
活動数	566	277	276	4	4	5
割合	100.0%	48.9%	48.8%	0.7%	0.7%	0.9%

注) 割合は平成15年度の活動数に占める割合である。

表35 補助金等の整理合理化 平成17年度に「補助」と分類された活動の平成15年度の政策手段

	H17	H15				
	補助	新規	補助	直接執行	委託	未選択・その他
活動数	424	137	276	7	1	3
割合	100.0%	32.3%	65.1%	1.7%	0.2%	0.7%

注) 割合は平成17年度の活動数に占める割合である。

5.3 小活

検証の結果、設定した仮説について、仮説2「政策実施主体のうち、県出資団体の占める割合が減少している」(第三セクターの抜本的な見直し)、仮説4「政策手段のうち、補助の占める割合が減少している」(補助金等の整理合理化)については成立した。一方で、仮説1「政策実施主体のうち、NPO、企業、民間その他の占める割合が増加している」(地域協働の推進)、仮説3「政策手段のうち、委託の占める割合が増加している」(民間委託等の推進)については支持することができないという結果となった。

結果が示すとおり、財政的に厳しい状況におかれた鳥根県では、まずは任意の活動など、県独自の判断で廃止しやすいものの廃止がすすめられた。「第三セクターの抜本的な見直し」「補助金等の整理合理化」とは既存の活動を廃止することで達成できる仮説であったこと、「地域協働の推進」「民間委託等の推進」は政策実施主体や政策手段の変更を必要とするものであり、ただ既存の活動を廃止するだけでは成り立たない仮説であったことが原因と考えられる。

鳥根県で政策実施主体や政策手段の変更が大きくなかった理由としては、歳出削減が必須とされたうえ目標期限が設けられていたため、その方法では歳出削減に効果がないと判断された

こと、変更のための調整に要する時間・人件費といった追加的なコストの発生を避けたことなどが考えられる。よって、鳥根県では、行革に関する指針で示される4つの手法すべてに合致した形で改革が進んだとはいえず、県の現状に適した手法を用いながら改革を実施したといえる。

また、県の役割については、政策実施主体のうち、NPO、企業、民間その他の占める割合が低下したことから、地域における多様な主体と協力して政策を実施するという方向には進んでいない可能性が高いことが指摘できる。

次に、産業振興課の実施する「活動」を用いて、廃止や政策実施主体や政策手段の変更について具体例をあげて検証し、可能な範囲で役割の変化についても言及する。

6. 産業振興課³⁰の政策手段、政策実施主体の変化の検証

6.1 検証方法

県全体と同様表3にまとめた4つの仮説に加え、直接執行の推移について、全体に占める割合の変化をデータより、個々の「活動」の変更状況をヒアリングにより具体的に把握した。

³⁰ 鳥根県では平成15年度と平成17年度のあいだで課の編成や数について変更がなかったため、課単位で平成15年度と平成17年度に実施した活動の数を比較、減少割合が県全体の平均以上、減少数が10以上の課から抽出した。

6.2 検証結果

6.2.1 産業振興課の実施事業全体について

県が実施する70施策の優先順位付けにおける産業振興関連施策の優先順位は高く、さらに平成18年度に平成16年度50%比とする目標をもった「一般施策経費」に該当しない「重点化予算枠」のプロジェクトが、H15後半からスタートした新産業創出推進事業と、既存の事業をベースに組み換えと補強を行った産業競争力強化プロ

ジェクト（経営力、販売力の強化に重点）の2つあった。よって、産業振興課全体の事業費の減少額はそれほど大きくない。また、H16からは相談を待つのではなく、経営力強化に意識のある企業への働きかけを強化し、強い企業への集中支援を行う方針に変更した。それに対応するかたちで、人件費が増加している（図2参照）。

産業振興課で実施された活動数は平成15年度59、17年度43となっている。政策実施主体、政策手段ごとの変化の状況は以下のとおりである（全体の推移については表41参照）。

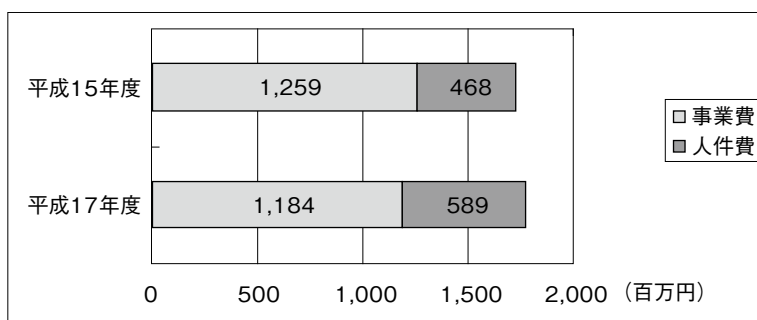


図2 産業振興課 事業費と人件費の推移

6.2.2 直接執行

県全体の傾向と同様、平成17年度に直接執行の占める割合がやや増加するという結果となった。また、県全体では平成15年度68.9%、平成17年度71.3%であり、全体と比較すると産業振興課では直接執行の占める割合が低いことがわかる（表36参照）。

実数でみた減少分のうち、4つが平成17年度に廃止された。「中小企業創造活動促進法に基づく計画認定事務」が根拠法の統廃合により、県立試験研究機関研究員同士の交流研究を目的

としていた「県立試験研究機関共同研究事業」が研究テーマの枯渇により、その情報を公表するための「『しまねの科学技術情報』サイト機能強化事業」と同時に廃止となった。また、情報通信基盤整備の一環として実施された「産学官ネットワーク基盤整備事業」もそのためのサーバの設置が完了したこともあり廃止となった。

「賃貸型施設の提供・運営支援事業」のみ、直接執行から企業への補助に実施方法の変更があった。

表36 産業振興課 直接執行 活動数

	H15		H17	
	実数	割合	実数	割合
直接執行	20	33.9%	15	34.9%

6.2.3 地域協働の推進

実数に変化がなかったため、県全体の傾向とは反対にNPO、企業、民間その他の占める割合が増加し、活動数に関して仮説は成立するという結果となった（表37参照）。内訳は、平成15年度、平成17年度とも企業2、民間その他6であるが、「活動」そのものには変更がみられた

企業については、平成15年度に実施された「島根県創造技術研究開発補助金」が先の「中小企業創造活動促進法に基づく計画認定事務」と同様、根拠法の統廃合により廃止となった。「個別地場企業等支援」は地場産業活性化補助金と

して国の1/2補助で実施していたが、国が直接対象企業に補助を出すように変更があったため、県の「活動」としては廃止となった。

また、平成17年度には、直接執行から実施方法の変更があった「賃貸型施設の提供・運営支援事業」と、新規の「資源循環型技術開発支援事業」が企業を政策実施主体として実施された。

民間その他については、平成15年度の「特許相談事業」「特許流通・活用アドバイザー事業」が平成17年度には「知的財産活用支援事業」としてまとめられる一方で、平成17年度には「集積産業販路開拓事業」が実施された。他の4つの「活動」に変更はなかった。

表37 産業振興課 地域協働の推進 活動数

	H15		H17	
	実数	割合	実数	割合
NPO、企業、 民間その他	8	13.6%	8	18.6%

6.2.4 第三セクターの抜本的な見直し

ここでいう県出資団体とは、産業振興財団をさす。

県全体の傾向と同様、県出資団体の占める割合は減少、仮説は成立するという結果となった（表38参照）。ただし、県全体では平成15年度7.0%、平成17年度6.0%であり、産業振興課が県出資団体を実施主体として用いる割合が飛びぬけて高いことがわかる。

実数の減少分11のうち、実質的に廃止されたのは、新製品・新技術の創出を目的として実施されていた「事業化可能性調査助成金」「販売システム構築支援」「商品化・事業化可能性調査」、企業家育成を目的とした大学生対象の「ビ

ジネスプランコンテスト開催事業」、「IT活用セミナー事業」「IT活用ビジネス開発支援事業」「都市エリア事業」「インターネットを利用した情報交流」である。

加えて、平成15年度の「ビジネスプランフォーラム」「総合相談事業」が平成17年度には経営革新支援を目的とした「技術力・経営力確信支援事業」に、「インキュベート支援事業」が「インキュベート支援事業」「起業化サポート事業」に展開されるほか、「地域見本市等出展支援事業」「重点市場発掘支援事業」が「島根県中小企業支援センター運営支援」に統合されるなどの変更があったが、実施主体の見直しは行われなかった。

表38 産業振興課 第三セクターの抜本的な見直し 活動数

	H15		H17	
	実数	割合	実数	割合
県出資団体	30	50.8%	19	44.2%

6.2.5 民間委託等の推進

県全体の傾向と同様、委託の占める割合は減少し、仮説は成立しないという結果となった(表39参照)。ただし、県全体と比較して委託の占める割合が低いことが産業振興課の特徴であるといえる。

実数の減少は、県出資団体に委託をしてい

た「ビジネスプランコンテスト開催事業」「インターネットを利用した情報交流」を廃止したことによる。とくに前者は企業家育成を目的とした大学生を対象としたコンテストであったが、気運醸成にはつながるが直接的に企業家を育成するものではないということで廃止という選択がとられた。

表39 産業振興課 民間委託等の推進 活動数

	H15		H17	
	実数	割合	実数	割合
委託	4	6.8%	2	4.7%

6.2.6 補助金等の整理合理化

県全体の傾向に反して補助の占める割合がやや増加し、仮説は成立しないという結果となった(表40参照)。

実数でみると9つの活動が減少しているが、実質的に廃止になったものは「島根県創造技術研究開発補助金」「事業化可能性調査助成金」「販売システム構築支援」「商品化・事業化可能性調査」「個別地場企業等支援事業」「IT活用セミナー事業」「都市エリア事業」である。

加えて、平成15年度の「特許相談事業」「特許流通・活用アドバイザー事業」が平成17年度には「知的財産活用支援事業」に統合されたほか、「ビジネスプランフォーラム」「総合相談事業」が「技術力・経営力確信支援事業」に、「インキュベート支援事業」が「インキュベート支援事業」「起業化サポート事業」に展開されるほか、「地域見本市等出展支援事業」「重点市場発掘支援事業」が「島根県中小企業支援センター運営支援」に統合されるなどの見直しがなされた。

表40 補助金等の整理合理化 活動数

	H15		H17	
	実数	割合	実数	割合
補助	34	57.6%	25	58.1%

6.3 小活

以上の結果、産業振興課においては、仮説1「政策実施主体のうち、NPO、企業、民間その他の占める割合が増加している」(地域協働の推進)、仮説2「政策実施主体のうち、県出資団体の占める割合が減少している」(第三セクターの抜本的な見直し)については成立した。一方で、仮説3「政策手段のうち、委託の占める割合が増加している」(民間委託等の推進)、仮説4「政策手段のうち、補助の占める割合が

減少している」(補助金等の整理合理化)については支持できないという結果となった。

また、産業振興課でも、上述したように平成15年度と平成17年度で実施する活動の組み換えは、政策実施主体や政策手段の変更は「賃貸型施設の提供・運営支援事業」でみられたのみであった。加えて、任意の活動を廃止する傾向は先に指摘したが、根拠法の廃止にともなう「活動」の廃止、国の補助事業が国直営になることによる県の「活動」の廃止など、あらためて国の影響の大きさが明らかになった。

産業振興課の果す役割については、企業や民間その他が政策実施主体としてうまく用いられている点からも、地域の各主体とうまく連携しながら事務・事業を実施していく傾向が見られる。同時に、事務・事業により働きかける対象を主に経営力強化に意識のある企業とすることで、県の果す役割の重点化を図っているといえる。その点でいえば、総務省の指針で示されている自治体像と合致する。

さらに、政策実施主体として産業振興財団の比重が高いことから、政策目的を達成する上で県の果す役割の重点化を明確に整理したうえで、産業振興財団以外の商工会などの組織との連携などをさらに模索することが課題といえる。また、政策手段については、産業振興財団との役割分担の明確化をふまえて多用している補助の見直しを検討するという課題があると考えられる。

7. おわりに

本稿では、地方自治体が、組織面・財政面はもちろんのこと、「新しい公共空間」を形成する中で自らの担う役割を重点化して「簡素で効率的な」ものへと変化しているのかを確認することを視野に置いて、地方自治体の政策実施における政策実施主体と政策手段の変化に着目し、総務省などが地方自治体に対して出した行政改革に関する指針を手がかりに、島根県の行政改革の実施状況を検証した。

検証にあたって設定した仮説について県全体、そして産業振興課のデータをもとに検証した結果、仮説1「政策実施主体のうち、NPO、企業、民間その他の占める割合が増加している」（地域協働の推進）は産業振興課のみ成立、仮説2「政策実施主体のうち、県出資団体の占める割合が減少している」（第三セクターの抜本的な見直し）はともに成立した。一方、仮説3「政策手段のうち、委託の占める割合が増加している」（民間委託等の推進）はともに成立せず、仮説4「政策手段のうち、補助の占める割合が減少している」（補助金等の整理合理化）は県のみ成立するという結果となった。よって、地方自治体の行政改革の実施手法は総務省が示す行革指針のそれに必ずしも合致しないというこ

とがいえ。

さらに、仮説1と仮説4については県全体と産業振興課の傾向は逆であることから、行政改革に用いる手法は組織やその組織が実施する事業により異なることが指摘できる。

産業振興課においては、地域の各主体とうまく連携しながら事務・事業を実施していく傾向がみられると同時に、県の果す役割の重点化を図るという方向性が選択されていることから、行革指針で挙げられた手法どおりに改革がすすまずとも、「簡素で効率的な」組織に近づく可能性が指摘できる。

以上のことから、地方自治体、とくに都道府県が行政改革を行うにあたって用いる手法は、自治体全体、もしくは自治体の組織ごとの特徴に応じて異なると考えられる。そうであれば、自治体や組織がおかれている環境により用いられる改革の手法が変わってくることとなり、画一的な改革の実施はありえないといえる。ひいては、政策実施主体と政策手段の変更状況についても、自治体全体、もしくは自治体の組織ごとの特徴や外部環境に応じて異なる可能性が考えられる。

本稿では、島根県という1つの団体を対象に、政策実施にあたって用いる政策実施主体と政策手段の時系列比較を行ったが、入手したデータの制約から定量的な分析を中心とした。よって、今後は、複数の都道府県、複数の組織を対象として政策実施主体と政策手段の変化の状況を定性的な視点も加えて比較し、自治体の内部・外部環境とそれが自治体の果す役割にもたらす変化を把握することを課題とする。

また、検証の結果、活動の廃止には、根拠法の有無や裁量の程度などの影響が大きいことがわかった。それらが政策実施手段や政策手段に与える影響については、より詳細に分析する余地があると考えられる。よって、政策実施主体と政策手段の変化に、法令や条例の有無、裁量の余地がどのように関係しているのかを定性的な分析も加えながら明らかにすることも、今後の課題としたい。

表41 産業振興課活動の推移

H15				H17				
事務事業	活動名	主体	手段	事務事業	活動	主体	手段	
新産業創出推進事業	新産業創出戦略構築事業	直接執行	直接執行	新産業創出推進事業	新産業創出戦略構築事業	直接執行	直接執行	
	新機能材料開発プロジェクト	直接執行	直接執行		新機能材料開発プロジェクト	直接執行	直接執行	
	新エネルギー応用製品開発プロジェクト	直接執行	直接執行		新エネルギー応用製品開発プロジェクト	直接執行	直接執行	
	健康食品産業創出プロジェクト	その他	その他		健康食品産業創出プロジェクト	その他	その他	
	プラズマ利用技術開発プロジェクト	直接執行	直接執行		プラズマ利用技術開発プロジェクト	直接執行	直接執行	
	バーチャルリアリティ技術活用プロジェクト	直接執行	直接執行		バーチャルリアリティ技術活用プロジェクト	直接執行	直接執行	
創造的企業づくり支援事業	ビジネスプランフォーラム	県出資団体	補助					
	市場創造型企業づくり支援事業	県出資団体	補助					
	総合相談事業	県出資団体	補助					
企業の新技術研究開発促進事業	中小企業創造活動促進法に基づく計画認定事業	直接執行	直接執行					
	鳥根県創造技術研究開発補助金	企業	補助					
新製品・新技術創出助成事業	事業化可能性調査助成金	県出資団体	補助	新製品・新技術創出助成事業				
	新製品・新技術開発助成事業	県出資団体	補助		新製品・新技術創出助成事業	県出資団体	補助	
	販売システム構築事業	県出資団体	補助					
	商品化・事業化可能性調査	県出資団体	補助					
ベンチャー企業等支援事業	ベンチャー投資債務保証事業	県出資団体	補助	ベンチャー企業等支援事業	ベンチャー投資債務保証事業(17年度限り)	県出資団体	補助	
	しまね創業スペース支援事業	県出資団体	委託		しまね創業スペース支援事業	県出資団体	委託	
	インキュベーター支援事業	県出資団体	補助		インキュベーター支援事業(17年度限り)	県出資団体	補助	
企業家育成事業				企業家育成事業	起業化サポート事業	県出資団体	補助	
	しまね起業家スクール開催事業	県出資団体	補助		(労働政策課 若年者雇用事業に)			
	ベンチャーキッズスクール開催事業	民間その他	委託		ベンチャーキッズスクール開催事業	民間その他	委託	
	ビジネスプランコンテスト開催事業	県出資団体	委託					
工業団地の整備及び管理等事務 経営革新に対する支援事業	貸貨型施設の提供・運営支援事業	直接執行	直接執行	工業団地の整備及び管理等事務 経営革新に対する支援事業	貸貨型施設の提供・運営支援事業	企業	補助	
	中小企業等経営革新支援	直接執行	直接執行		中小企業等経営革新支援	直接執行	直接執行	
	国際規格等取得促進事業	県出資団体	補助		国際規格等取得促進事業	県出資団体	補助	
地域産業育成強化事業				地域産業育成強化事業	技術力・経営力革新支援事業	県出資団体	補助	
	集積地域支援	民間その他	補助		集積地域支援(17年度限り)	民間その他	補助	
	個別地場企業等支援	企業	補助		地域産業育成組織支援事業(17年度限り)	民間その他	補助	
中小企業情報化推進事業	IT活用セミナー開催事業	県出資団体	補助	中小企業情報化推進事業				
	人材育成研修事業	県出資団体	補助		人材育成研修事業	県出資団体	補助	
	情報調査分析事業	県出資団体	補助		情報調査分析事業	県出資団体	補助	
	企業経営等支援事業(Webあきんど)	県出資団体	補助		企業経営等支援事業(Webあきんど)	県出資団体	補助	
	IT活用ビジネス開発支援事業	県出資団体	補助					
市場開拓支援事業	販路開拓支援事業	県出資団体	補助	市場開拓支援事業				
	新規取引支援事業	県出資団体	補助					
	地域見本市等出展支援事業	県出資団体	補助					
	重点市場発掘支援事業	県出資団体	補助					
	新商品地域見本市出展事業	県出資団体	補助					
	ビジネスサポートセンター事業	県出資団体	補助					
産業技術センター事業	県内製品活用推進事業	県出資団体	補助	産業技術センター事業	県内製品活用推進事業	県出資団体	補助	
	研究開発事業	直接執行	直接執行		研究開発事業	直接執行	直接執行	
	運営事業・依頼試験・機器開放事業	直接執行	直接執行		運営事業・依頼試験・機器開放事業	直接執行	直接執行	
県立試験研究機関共同研究推進事業	県立試験研究機関共同研究事業	直接執行	直接執行	県立試験研究機関共同研究推進事業	県立試験研究機関共同研究事業	直接執行	直接執行	
	「しまねの科学技術情報」サイト機能強化事業	直接執行	直接執行					
知的財産活用啓発事業	知的財産セミナー	民間その他	補助	知的財産活用啓発事業	知的財産セミナー	民間その他	補助	
	特許相談事業	民間その他	補助					
産業振興支援団体の育成				産業振興支援団体の育成				
	しまね産業振興財団等への指導・監督	直接執行	直接執行		しまね産業振興財団等への指導・監督	直接執行	直接執行	
	しまね産業振興財団等運営支援事業	直接執行	直接執行		しまね産業振興財団等運営支援事業	直接執行	直接執行	
	鳥根県中小企業支援センター運営支援	県出資団体	補助		鳥根県中小企業支援センター運営支援	県出資団体	補助	
産学官連携促進事業	しまね産学官連携促進事業	県出資団体	補助	産学官連携促進事業	しまね産学官連携促進事業	県出資団体	補助	
	特許流通・活用アドバイザー事業	民間その他	補助					
	都市エリア事業	県出資団体	補助					
	インターネットを利用した情報交流	県出資団体	委託					
	産学官ネットワーク基盤整備事業	直接執行	直接執行					
地域ビジネス創出事業	地域ビジネス創出事業	県出資団体	補助	地域ビジネス創出事業	地域ビジネス創出事業	県出資団体	補助	
電気工業法法等事務	電気工業法法に基づく登録・指導事務	直接執行	直接執行	電気工業法法等事務	電気工業法法に基づく登録・指導事務	直接執行	直接執行	
	電気工事士法に基づく免状交付事務	直接執行	直接執行		電気工事士法に基づく免状交付事務	直接執行	直接執行	
電気用品安全法事務	電気用品安全法に基づく指導事務	直接執行	直接執行	電気用品安全法に基づく指導事務	電気用品安全法に基づく指導事務	直接執行	直接執行	
鉱業振興対策事業	鉱業権設定に係る協議事務	直接執行	直接執行	鉱業振興対策事業	鉱業権設定に係る協議事務	直接執行	直接執行	
鉱害防止対策事業	休止止鉱山鉱害防止事業	直接執行	直接執行	鉱害防止対策事業	休止止鉱山鉱害防止事業	直接執行	直接執行	

参考文献

- [Bemelmans /Maie 98]Bemelmans-Videc, Maie-Louise, "Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation", *Carrots, Sticks, & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, ed. by Bemelmans-Videc, Maie-Louise and Rist, Ray C. and Vedung, Evert, Transaction Publishers, 1998
- [遠藤88]遠藤文夫『地方行政論』良書普及会、1988年
- [Goldsmith/ Eggers 04]Goldsmith, Stephen and Eggers, William D., *Governance by Network : the new shape of the public sector*, The Brookings Institution Press, 2004 (城山英明、奥村裕一、高木聡一郎監訳『ネットワークによるガバナンス 公共セクターの新しいかたち』学陽書房、2006年)
- [日高06]日高広樹「検証・島根県政①～③」『地方行政』2006.6.1、6.5、6.8
- [Hood 83]Hood, Christopher, *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983
- [今村01]今村都南雄「問われる都道府県の役割」都市問題 第93巻第3号、2001年
- [今村02]今村都南雄編著『日本の政府体系 改革の過程と方向』成文堂、2002年
- [今村06]今村都南雄「公共サービスと自治体の役割」『ガバナンス』2006、11月
- [松下91]松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年
- [真山94]真山達志「ガヴァメンタル・システムにおける政策経路の変化」行政管理研究センター『社会環境と行政（V）—新たなる行政システムの構築にむけて—』1994年、pp.109-123
- [真山98]真山達志「地方分権に伴う市町村の組織・事務事業の変容」行政管理研究センター『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究』1998年
- [真山01a]真山達志『政策形成の本質 現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001年
- [真山01b]真山達志「自治体における事務事業評価の多面的意義」『会計検査研究』No.24、2001年、pp.45-53
- [壬生03]壬生裕子「『小さな』地方政府の役割の検討—政策手段アプローチを用いて—」『同志社政策科学研究』第4巻第1号、2003年、pp.253-266
- [中野06]中野時浩「大阪都市圏における市町村行政—『生活環境の整備』から『人間関係の再構築へ』—」大阪府地方自治研究会『今後の基礎自治体のあり方自治論集18』、2006年
- [西尾93]西尾勝『行政学』有斐閣、1993年
- [西尾00]西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年
- [西谷92]西谷剛「計画と総合」『季刊行政管理研究』No.60、1992年
- [Rose 85]Rose, Richard, *Understanding Big Government; The Programme Approach*, Sage Publications, 1985
- [Salamon 89]Salamon, Lester M., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, DC, Urban Institute Press, 1989
- [島根県05]島根県政策企画局政策企画監室「三位一体改革に対応する島根県の知恵」『地方行政』2005.2.17、2.21、2.24、2.28
- [田辺93]田辺国昭「行政の変化を捉えるには—『社会環境の変動とガヴァメンタル・システムの動的連関に関する調査研究』のための概念枠組み—」『季刊行政管理研究』No.63、1993年、pp.4-14
- [行政管理庁84]行政管理庁『行政作用の本質と役割に関する調査研究報告書（昭和58年度）』1984年
- [行政管理研究センター 85]行政管理研究センター『行政活動の基本構造—行政作用の本質と役割に関する調査研究—』上・下巻、1985年
- [行政管理研究センター 94]行政管理研究センター『社会環境と行政（V）—新たなる行政システムの構築にむけて—』1994年
- [神戸都市問題研究所04]財団法人神戸都市問題研究所『地域連携セクター（産・官・民）による地域社会活性化』2004年