

「小さな」地方政府の機能の検討

政策手段アプローチを用いて

壬生 裕子

あらまし

本稿では、政策の実施にあたって政府以外のアクターが重要な役割を果たしうるという状況の中で改革をすすめるうえでは、政府の物理的な大きさよりもむしろ役割や機能に視点を定めなければならないという問題意識から、政府自身が担う機能を考察するためのアプローチの整備を試みる。

今日の行政改革は一般的に「小さな政府」をめざすものととらえることができるが、どのような政府を「小さな」政府とのかについての明確な合意はないに等しい。よって、ローズの *Understanding Big Government: The Programme Approach* を手がかりに、政府を理解するための枠組みを考える。さらに、その枠組みに、政府がプログラムを実施するにあたって、政府以外のアクターと協働するという視点を補うために、政策手段アプローチを用いることを提案する。

そして、その枠組みを実際に使って、保育ニーズの多様化・複雑化が指摘される今日、公立保育所の問題点を改善するとともに限られた資源を活用し、さまざまなサービスを提供するためのモデルケースとして注目されている尼崎市の活動を分析する。その結果をもとに、「公共空間の協働管理」という状況の中で、行政改革が目指す政府の方向性を考えるにあたって、組織や資源の大小よりも政府の役割や影響力・重要性を検討することの必要性和、そのための視点としての政策手段アプローチの有用性をあらためて指摘している。

1. はじめに

本稿は、一連の行政改革を受けて地方政府の実態がどう変化しているかを、とくに機能面から検証するためのモデルの整備を試みるものである。

今日の行政改革の中では、財源不足も加わって組織数や財政面での「小さな政府」論が主流になりがちであるが、「小さな政府」というスローガンには、政府組織の簡素化・効率化だけでなく政府の機能を小さくする、すなわち政策のスリム化という意図も含まれていると考えることができる。よって、一連の改革の結果、政府がどのように変わったかを検証するには、その両方の視点を備えたモデルを用いる必要がある。ここでは、その条件を満たすものとして、政府を組織とプログラムの2つの面からとらえようとしたローズのモデルを用いたい。

現実には、政府組織の簡素化・効率化は把握しやすいが、プログラムの内容の変化について実証することは困難である。しかし、ある政策を実施していくにあたって、政府以外のアクターとの複雑な相関関係が予測される今日において政府を理解するためには、政府の物理的な大きさよりもむしろ把握しづらい機能や役割に視点を定めた上で、改革についての検証をすすめるなければならないのではないだろうか。

よって、本稿では、政府が自ら、もしくは他のアクターと協働しつつ、いかにして政策を実施しているかを理解するために、ローズのモデルに「政策手段」という視点を加えることを提案する。そして、その枠組みを実際に用いて、保育政策という分野における政府の実態の把握を試みる。

2. 現状把握

2.1 日本の行政改革の潮流

日本における行政改革の歴史は長い。戦前は、「行政整理」や「行政簡素化」として人員や組織の整理が行われていたし、戦後には行政組織の改革に力点を置いた「行政機構改革」や行政制度の改革を目的とした「行政制度改革」が進められたこともあった。「行政改革」という言葉そのものが定着し始めるのは、1964年9月の第一次臨時行政調査会の「行政改革に関する答申」のころからであるという¹。とくに近年では、1981年3月に設置された第二次臨時行政調査会（第二次臨調）以来今日まで、行政改革をテーマにした何らかの審議会が続いている。

このような行政改革の流れは、日本固有のものではない。1970年代末以来、先進工業諸国では、構造的な財政難に対応すべく政府活動の量的活動を抑制し、社会全体としての効率を高めるべく公的部門の改革が進められている。それまでの「大きな政府」の弊害が認識されたことで、経済に対する政府の介入を排除し、市場の持つ調整機能に委ねようとする新自由主義的な改革は、先進工業諸国に共通したものとなった。1980年代初めのイギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権による改革同様、第二次臨調の提言に基づく中曽根政権による公的企業の民営化路線も、「小さな政府」論を基盤としていたといえる²。公共部門の経営の効率化、公共部門の民間に対する補完的役割の徹底、公共部門自体の縮小などによって、全体として公共部門のウェイトを相対的に縮小することが、当時

の行政改革の視野にあったと考えられよう³。

バブルの発生により財政収支が改善したことから「小さな政府」への取り組みは一時頓挫したが、バブル崩壊で日本経済が行き詰まった1990年代後半に再び政策課題として取り上げられるようになった。「官から民へ」という標語のもと、行政と民間の関係の検討に正面から取り組んだのが行政改革委員会である。同委員会は、1996年に、行政の活動領域やその関与の在り方を再び整理すべく、「行政関与の在り方に関する基準」をまとめた⁴。

これを受けて、「行政改革会議最終答申」（1997）の「はじめに」では、行政改革の目的を「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびたしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現することにある」とし、そのための具体的な方法のひとつとして行政の簡素化・効率化を挙げている。その前提として、「徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間にゆだねるべきはゆだね、また、地方公共団体の行うべき事務への国の関与を減らすこと」が必要とされた。

この姿勢は、たとえば、2001年6月に閣議決定された「今後の経財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」にも受け継がれている。そのなかで「経済社会の活性化のために」、「民営化・規制改革プログラム」が挙げられているが、そこでも「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、国民の利益の観点に立って、特殊法人改革、民間部門の活動の場と収益機会の拡大、公的・非営利分野への競争原理の導入が謳われている。同年12月に総合規制改革会議が提出した「規制

¹ [田中96] p 1 参照。

² 政府の規模を計測するにあたっては、政府支出がGDPに占める割合をみる人が多い[貝塚90][白川98]。これに基づいて日本の政府規模を国際的に比較すると、日本は先進工業諸国の中では「小さな政府」に分類される。しかし日本を含む先進工業諸国は、1996年時点においても、全体として「大きな政府」の方向に向かっていると指摘することができる。「小さな政府」への改革は、これ以上「大きな政府」になるのを少しでも抑止するためのものといえるかもしれない。

³ [黒川90] p319 参照。

⁴ そこでは、「政府の失敗」の認識、市場原理の活用、説明責任の重要性という観点に立ち、次の3つの基本原則を定めている。

基本原則A：「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。

基本原則B：「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少の費用で行う。

基本原則C：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。

そしてこのあとに、行政の関与のあり方を判断するための基準を提示している。

改革の推進に関する第1次答申」においても、「生活者・消費者本位の経済社会システム構築」と「経済の活性化」を実現するために規制改革を進めていく上での基本原則として、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」ということが挙げられている。第二次臨調以来のいわゆる「小さな政府」への志向は、今日においても健在であるといえよう。

また、地方政府の改革に焦点を当てると、バブル崩壊後に国レベルでの「小さな政府」論が再燃したとき、中央政府に権限が集中していることが問題のひとつとして挙げられるようになった。それらの権限を地方に委譲することは中央政府の縮小につながるが、それだけでは地方政府の肥大化を招くのみとなる。よって、「地方分権」の流れの中で、行政の非効率の是正や民間との関係の再構築といった「小さな政府」への課題は、そのまま地方政府にも適用されることとなったのである⁵。

1980年代以降、日本の行政改革が目指す方向は「小さな政府」であったといえる。その「小さな政府」というスローガンには、政府組織の簡素化・効率化だけでなく政府の機能を小さくする、すなわち政策のスリム化という意図も含まれていると考えられるが、一連の改革の結果、政府の実態はどのように変わったのであろうか。

それを検証するには、「政府組織」と「政府機能」の2つの視点を備えたモデルを用いる必要がある。本稿では、その条件を満たすものとして、政府の大きさを組織とプログラムの2つの面から把握しようとするローズのモデルを用いることとする。

2.2 「政府」を把握するための視点 - ローズの分析枠組み

この節では、ローズの *Understanding Big Government: The Programme Approach* を手がかりに、政府の実態を捉えるための枠組みを考えて

いきたい。

比較政治の観点から多くの政府研究を行ってきたローズは、この著書において「大きな政府 (big government)」を理解することを目的としている。そのための作業として、まず「政府 (government)」という言葉が意味するものを定義づけることの必要性を指摘する。第2にその政府の「規模 (size)」と「拡大 (growth)」を測定し確認する方法を探り、第3に政府の拡大の原因を明示した上で、最後に「大きな政府」のもつ政治的な意味をとらえようと試みている⁶。

本稿では、今日の政府がどのようなものかを実証するために、ローズが提示した4つの過程の中で、とくに「政府」を把握するための視点と着目すべき要素を取り上げる⁷。

ローズによる政府の第1の定義は、フォーマルな組織のセット (a set of organizations) とするものである。そして、これらの組織が政府の活動を構造づけ継続性を与えているとする。この場合の政府の組織は、憲法や法律に基づいて設立され、公選の公務員もしくは彼らに任命された公務員によって監督され、原則として租税による収入を資金とするか国家に所有されている、公式の行政構造であると考えられる⁸。この定義は、政府とはどういうものか (What it is) という面に焦点を当てたものである。

その一方で、彼は、何をするか (What it does) という側面から政府を理解することも必要であると指摘する⁹。この場合、政府はさまざまなプログラムのセット (a set of programmes) であると理解することができる。政府は、法・資金・人材といった資源を用いて、プログラムからアウトプットを生み出す。ここでいう資源は、政府が政策を実施して何らかの目的を達成するために必要なものであるため、大きな政府はより多くの資源を必要とすると考えられよう。しかし、プログラムにはさまざまな資源や組織が含まれるので、政府の活動をひとつのものさしで単純化してとらえることはできない。

⁵ [松原 96] p 5 参照。

⁶ [Rose84_1] pp.4-5 参照。

⁷ 本書におけるローズの関心の対象はあくまで「大きな政府」ではあるが、「政府」そのものを考える際の視点は普遍性をもつと考えられよう。

⁸ [Rose84_2] p13 参照。

⁹ [Rose84_3] p14 参照。

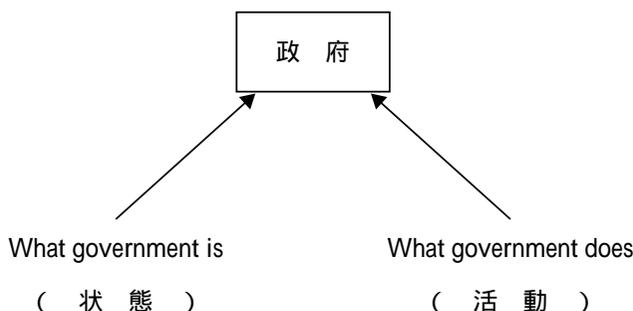
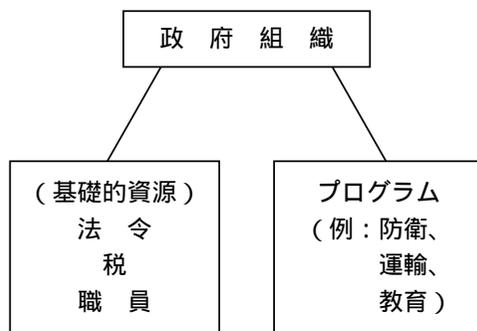


図1 政府を理解するための2つの側面



[Rose84_5] p17 参照

図2 政府の単純モデル

そこでローズは、複雑な政府の構造において重要と考えられる5つの要素として、法令、税収、公務員、組織、プログラムを挙げている¹⁰(図2参照)。

彼による政府の単純モデルの中で、中核的な位置を占めるのが「組織」である。組織は、「資源」を用いて、それら資源を「プログラム」に変換し、プログラムのアウトプットを供給するというかたちですべての要素に関連する¹¹。どこまでを政府の組織ととらえるかには議論の余地があるが、ここでは、ローズの定義を参照する

にとどめる¹²。

ローズは、政府組織を「憲法または法律によって設立され、選挙で選ばれた公務員あるいは彼らによって任命された公務員によって監督され、原則として租税によって賄われるか、国家によって所有されているフォーマルな行政構造」と定義し、5つのタイプの政治組織を挙げている¹³。

法令は、政府だけがもつ資源である。政府は、プログラムを構成する活動をオーソライズするために法令を必要とする。また、政府はさまざまな方法で資金を調達するが、それは特定のプロ

¹⁰ [Rose84_4] pp.17-20 参照。

¹¹ [Rose84_5] p16 参照。

¹² [Rose84_6] p13 参照。

¹³ 公選の長、公的所有、公的な財源を特徴とする組織(中央・地方政府)、任命された公務員が長で政府が所有しているが、財源は政府から与えられていない組織(国営企業)、任命された公務員が長、政府所有で財源も公的な組織、長は一般人であるが、政府が所有し財源も与えている組織、周辺組織(諮問委員会や審議会など)[Rose84_7] pp.154-166 参照。

グラムに使うことが定められているわけではない。法令や資金を実際に用いるのが公務員である。よって、今日の政府においては、多くの公務員が必要な資源とされ、しかもその公務員の職種は多種多様である（行政官や教師、郵便配達、看護婦など）。

それらの資源が組織によって組み合わせられ、プログラムのアウトプットとなる。ローズはここで、より一般的ではあるが多様かつ漠然とした意味 政府が関心をもっている課題や与えられた課題を扱うにあたっての意図 を帯びがちな 'policy' の代わりとして、'programme' ということばを用いている。政策課題 (policy issues) や政策目的 (policy intentions) は資源や組織に左右されるものではないが、すべてのプログラムを実行するためには、政府の3つの資源すべてとそれを運用するための組織が必要であると考える。

以上のように、ローズは、政府を理解するためには、状態 (What government is) だけでなく、活動 (What government does) を考察しなければならないとし、そのために重要な5つの要素を抽出、それぞれの関連性を指摘した。

このような視点に立って、ごみ収集業務の民間委託による政府の変化について簡単に説明すると、次のようになる。まず、実際にごみを収集する部門を民間に委託することで、政府が抱えるのは管理部門だけとなるため、組織そのものは小さくなったと考えることができる。しかし、プログラムという面から見れば、ごみの収集という事業そのものから政府が撤退したとはいえない。実際の収集こそ委託先が担うものの、事業に対する責任が残る以上、政府は何らかの関与をし続けていかなければならない。しかも今日、環境問題に対する意識の高まりを受けて、ごみの分別収集が進みつつあることを考慮すれば、政府が関与する事業が増えたと理解することもできる。

よって、政府の3つの資源(法令・税収・公務員)は、以前とは違った形で用いられることになるが、ローズの枠組みは、政府が政策を実施する際、すなわち、プログラムから何らかのアウトプットを抽出しようとする際に、民間企業やNPOといった政府以外のアクターがなんらかの役割を果たすことを考慮したものではないといえよう。

換言すれば、今日、とくに地方において政府以外のアクターの政策への関与がすすむ中で、政府の実態を理解するためには、このローズの枠組みに、政府がプログラムを実施するにあたって、ほかのアクターと協働するという考え方を取り入れることが必要となる¹⁴。そして、そのためには、とくに政府の機能面 「どのような関与を果たしているか」 に着目しなければならない。ローズ流に言えば、What government doesをより詳細に理解するために、プログラムをどうやって実施するか - How to - という視点が必要となろう。本稿では、その点を補うために政策手段アプローチを用いることを提案する。

3. 視座の整理

3.1 政策手段アプローチの概要

「政策手段アプローチ¹⁵」は、政府がある目的を達成するために行う活動に用いる「手段」に着目するものである。これまでさまざまな私たちの「手段」に注目した研究があるが¹⁶、ここでいう「政策手段」とは、「政府が社会に働きかけていくための手段」であり、換言すれば、「政府が社会変化をサポートし影響を与えるためにその力を行使する際に用いる手法¹⁷」であるといえることができる。このアプローチでは、政府は、その戦略的な地位ゆえに用いることができる手段を用い、さらには組み合わせたり代用したりす

¹⁴ 今日の状況を「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府(中央政府およ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)がなされるようになったと理解するならば、そこでは、政府は公共空間における諸主体の1つにすぎず、民間の営利・非営利部門の主体も重要な役割を果たしうるといえることができる。[真山01] p47 参照。

¹⁵ 「政策手段」は、後述するように「ツールキット[Hood83_1]」「行政手段[片岡90_1]」とも表現されるが、用いられる意味合いにほぼ違いはないため、本稿では「政策を実施していくための手段」という意味を強調すべく、「政策手段」で統一することとする。

¹⁶ たとえば、財政的マネジメントやコントロール、技術的な政策に関連する「政策実験」、政府組織間の内部組織関係の統制方法としての内部マネジメント、人的資源政策など[Brujijn/Hufen98_1]。

¹⁷ [Bemelmans-Vidéc98_1] p3 参照。

ることによって、なんらかの活動を実施し、社会・経済に影響を与えると理解する。この場合、行政がその活動を遂行するために部内的に用いる手段、あるいは政策手段を適用するために付随的に必要とされる手段は含まないとする人が多い¹⁸。

このアプローチは、単一の学問分野・研究分野で発展してきたものではない。たとえば経済学において、賃金・価格政策はマクロ的な効果を目指した手段として認識されてきた。環境政策やエネルギー政策、経済政策についての研究で政策手段アプローチがとられることも多い。また、法学においては、社会統制の手段としての法というとらえ方がなされることもある。1980年代のフッドやサラモンの業績のように、政府の活動を考察するために政府が用いることのできる手段を類型化し、その特徴を整理したものもある。彼らによって分類された手段の経験的な実証研究がなされることもある¹⁹、研究のための枠組みとして手段の類型化に注目したものもある²⁰。

たとえば、フッドは、*The Tools of Government* の冒頭で、「政府は何をやるか」という問いに答える方法の一つとして、「政府の使うツールを取り上げること」をあげている²¹。彼は、政府をさまざまな行政的ツールの集合（「ツールキット」）であるととらえ、その政府が異なる組み合わせやコンテキストで目的に合うツールを適用することでわれわれの生活を形作ろうとすることを指摘した。よって、政府が外部環境にコンタクトを取るための基本的なツールや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何ができるのか、どのような問題に直面しているのかをとらえることができるという²²。

彼は、政府を「ツールキット」として考えることの長所として、限られたツールの組み合わせ

せとして、政府の活動の複雑さを理解できる、（代用や組み合わせによって）さまざまなものを生み出すことができる、比較のものさしとして用いることができる、の3つを挙げている²³。

また、アメリカにおける「福祉国家」政策のすべてが政府によって進められてきたわけではなく、政府ではない“Third party”によって支えられてきたと考えたサラモンは、政府が公的な目的を達するために民間の非営利組織を利用するようになったことを踏まえ、“Third-party” governmentの果たす役割が増す中で行政や政策実施を理解するためには、政府のツールに着目することが効果的であると。さらに政府のそれぞれのツールがどのように機能するのか、それらがどのように異なる目的に適用されるのかについての知識が必要であることを指摘し、政府が用いる政策手段を6つに分類して考察している²⁴。

政府の政策を実現していくための手段にはさまざまな代替手段があり、分析によって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。それゆえ、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とサラモンは述べている²⁵。

以上のように、彼らは、それぞれの手段の特性そのものが手段の選択、ひいては政策の実施に大きな影響を与えるという見解をもつ。このような立場から、さまざまな政策手段を総合的に分類したうえで、すべての手段について経験的な調査を進めることで手段の適用方法を説明し、さらには手段についての理論を導こうとする。

政策手段研究におけるその他のアプローチ法には、手段の特徴と手段が用いられるコンテク

¹⁸ [Hood83_2] p2, [片岡90_2] pp.108-109, [Buijij/Hufen98_2] pp.14-15 参照。一方で、人事や予算、組織改革といったような、公的部門の内部的な政策に関する手段をも含めると理解することもある [Bemelmans-Vidéc98_2]。

¹⁹ たとえば Howard は、“Testing the Tools Approach: Tax Expenditures Versus Direct Expenditures” において、アメリカの社会福祉における税支出と直接支出を比較することによって、政策手段の違いを調査している。

²⁰ 『行政作用の本質と機能に関する研究』、『社会環境の変動とガヴァメンタルシステムの動態的連関に関する調査研究』など。

²¹ そのほかの方法としては、政府の内側で起きていること、すなわち政府の決定過程 (government's decision process) を扱うこと、今日の政府が関心を持っている事柄のリストを作ること、があるという [Hood83_3] pp.1-2 参照。

²² [Hood83_4] p8 参照。

²³ [Hood83_5] p115 参照。

²⁴ [Salamon81] 参照。

²⁵ [Salamon89_1] p 259 参照。

ストからの変化に着目し、その両方を検証することで手段の運用を説明しようとするものがある。このアプローチにおいては、手段固有の特性だけでなく、それらが適用されるコンテキストが政策の実施に大きく影響すると理解される。また、政策手段は政策過程の流れを決定する多くの要因の1つにすぎないとし、手段についての分析よりむしろ政策システムや政策ネットワーク、意思決定アリーナ、実施過程に関心をもつアプローチ法もある²⁶。

今日においては、手段の類型についての十分な枠組みが提供されていないことから、手段が適用される状況への関心が高まっているが、だからといって手段の類型化が意味をなさないということにはならない。政策手段の基本的特徴についての経験的事実に基づいた分類が発展すれば、その結果として good governance のための手段の選択が可能になっていくことも期待できるとされる²⁷。

3.2 政策手段アプローチを用いる意義

2章2節で、今なお改革の過程にある政府の事態をとらえるための視点を定めるために、ローズの枠組みを取り上げた。今日、ローズのいう What government does を理解するには、政府のプログラム実施においてほかのアクターとの協働がありうることを考慮しなければならない。その場合、政府の機能をよりくわしく描写し、分析するための枠組み How to が必要となる。政策手段アプローチは、その要望にこたえることができるのではないだろうか。

先に挙げたサラモンは、1980年代のアメリカにおける「『第3の』政府（“Third-party government”）」を経由する間接的な政府活動の増加を受けて、「民営化」というスローガンを理解するには、そのスローガンの背後において、実際にどのような変化がもたらされているのかを考察することが必要であると指摘している²⁸。そのような状況下で、彼は、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。民営化が、その活動が公的かどうか（経営形態）という一面にしか焦点を当てないのに対し、このアプローチは多様な手段の存在を強調するからであるという²⁹。

さらには、政府がプログラムを実施する際の具体的・専門的な運用フォームである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とらえることもできる³⁰。そうであれば、選択された手段から、政府がその政策を進めるにあたって担う役割を導き出すことも可能となる。

以上のように考えれば、プログラム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、内容・担い手ともに多様化するプログラムに政府がどう関わるかについて、その実態を把握するための視点を提供できるといえる。

もちろん、政策手段アプローチを用いるにあたっては、政策手段をどのように分類するかについての合意はまだないこと、手段を評価する上でどのような基準を用いるべきかの合意もほとんどないこと、手段それ自体や手段選択の過程が、手段が政策に与える影響を理解する上で重要かどうかという3点を留意しておかなければならない。

3.3 本稿の視座

2章で取り上げた今日の政府が何をしているのかを理解するためのローズの枠組みに、プログラムを実施するにあたって政府が用いる手段という視点を加えると、図3 What government does のようになる。

政策手段アプローチを用いることで、政府が直接供給するアウトプット（ ）と、政府が他のアクターに何らかの影響を与えるための手段（ ）そしてその結果生じるアウトプットの区別が明確になる。この が「政府が社会に働きかけていくための手段」、すなわち政策手段の2

²⁶ [Bruijin/Hufen98_3] pp.16-17 参照。

²⁷ [Bemelmans-Vidéc98_3] p16 参照。

²⁸ [Salamon89_2] p21 参照。

²⁹ [Salamon89_3] pp.256-257 参照。

³⁰ [Bemelmans-Vidéc98_4] p4

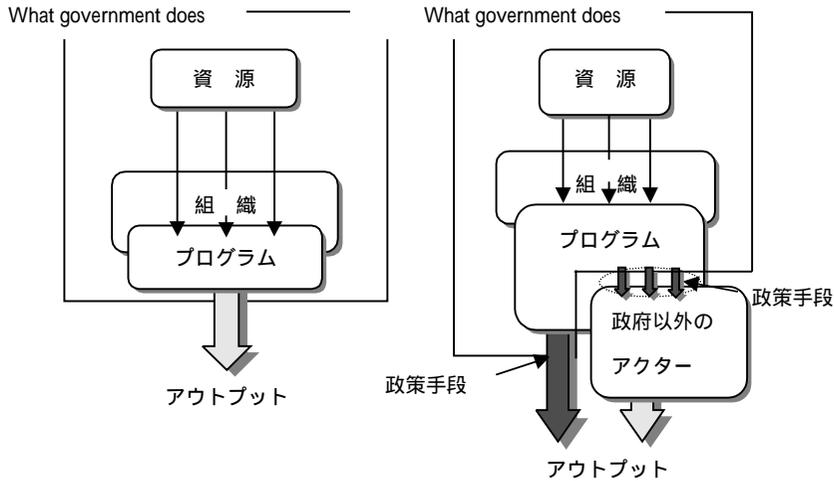


図3 What government doesを理解するためのモデル

つの形態であると考えられる。

ただ、ここで具体的に何を政策手段と捉えるかには議論の余地があることを付け加えておく。先行研究においては、法的手段 (regulations)、経済的手段 (economic means)、コミュニケーション的手段 (information) の3つを基本的な手段とするものが多いように思われる³¹。そこでは、政府による直接のサービス供給は手段と位置付けられていない。それを政府の手段の1つと理解している例として、フードと片岡があげられる³²。

前節でも指摘したように、政策手段の分類についての合意はまだない。本稿では、政府の活動を理解するにあたって、政策手段アプローチに注目することの可能性を指摘するとともに、具体的な政策手段の類型化は今後の課題としたい。このアプローチに期待される効果を得るために手段の分類や特徴づけをおこなうには、多くの事例研究を積み重ねることが必要と考えられるからである。

ただ、「公共空間の協働管理」という状況のなかでの地方政府の活動を考えるにあたっては、

政府のプログラムの中でも、政府自らによるアウトプットと、他のアクターから一定量・質のアウトプットを導き出すために用いる手段を明確に区別して把握しなければならないと理解できる。よって4章では、政府による直接的なサービス供給も政府の用いる手段の1つとし、今日、迅速な対応が必要とされる課題である保育政策という分野に限定して、その実施にかかる組織とプログラムの変化について検証を試みる。

4. 事例研究 尼崎市の保育政策

4.1 尼崎市の保育政策

4.1.1 今日の保育政策

今日では、共働き夫婦の一般化にともなう保育需要の増加、女性の労働における勤務形態(勤務時間や時間帯、職種など)の多様化や通勤距離の遠距離化による保育需要の多様化に対応し、

³¹ [Bruijin/Hufen98_4] [Vedung98] [田辺93] など。

³² フードは、政府が用いることのできる基本的な資源として、Nodality、Treasure、Authority、Organisationの4つを挙げ、それぞれから派生する手段を分類している。[Hood83_6] 参照。片岡は、シンボル操作、公権力の行使、財及びサービスの供給、財政資源の配分、情報提供の5つの区分をもとに手段の体系化を試みている。[片岡90_3] 参照。

さらには少子高齢化に歯止めをかけるためにも、保育政策は重要な位置をしめるようになってきた。

そのなかで、今日求められる保育サービスは、これまでの福祉的措置としてのものから、少子化対策をも視野に入れたサービスへと変化し、その対象者やメニュー、提供主体が拡大してきたといえる³³。そのなかで、サービス提供の中心となる保育所は、これまでのような「保育に欠ける」児童のためだけでなく、地域の子育てを支援するための施設であることが求められるようになってきていると考えられる。しかし実際には、定員数の増加や保育内容の多様化への努力が図られているにもかかわらず、それが現実の需要増加のスピードに対応できていない事態が生じている。

保育サービスの拡充と質的向上のために必要なこととして、総合規制改革会議の「規制改革に関する第1次答申」(2001年12月)は、待機児童の多い地域での定員基準の弾力化、一定の設備にかかわる設置基準の見直し、認可基準などに適合した保育所を迅速・的確に認可すること、運営コストやニーズへの対応に問題のある公立保育所の民間への運営委託などの促進、保育所への株式会社などの参入促進などを挙げている。

4.1.2 尼崎市の保育政策概要

公立保育所の問題点を改善するとともに限られた資源を活用し、多様化する保育ニーズに対応するためのモデルケースとして注目されているのが、尼崎市の取り組みである³⁴。尼崎市は、1998年から公立保育所の一部を社会福祉法人に移管する民営化に着手、その節減分の一部を公立保育所におけるサービスを強化するために用いている。たとえば、98年の民営化以前では27の私立保育所でしか実施されていなかった延長保育が、今日では公立・私立すべての保育所で実施されるようになった。

さらに、2001年に策定された第2次基本計画(2010年度まで)では、「みんなが安心して暮らせるまちにする」ための主要事業として、一時保育や公立保育所による地域子育て支援、公立保育所完全給食、保育所立替、保育所への年度途中入所円滑化などが挙げられている。尼崎市が保育サービスを充実させていくにあたって、公立保育所の民営化が与えた影響は大きい。

尼崎市における公立保育所民営化の動きは、1993年「新しい時代に対応した行政サービスのあり方について」という答申がもとになっている。ここでは、当時の公立保育所の入所率低下や、管理運営にかかる経費の問題(私立は公立の56%)を指摘したうえで、限られた職員数と財源のもとで、今後とも多様化する保育ニーズに対応していくための改善策として、2つの改善策が提示された。1つめが今後措置児童数の確保が見込まれない保育所の統廃合であり、2つめが公立保育所の社会福祉法人などの民間の経営主体への移管であった。

2年後の1995年には、「尼崎市行政改革第一次推進計画」において、行政改革の一環として、多様化する保育ニーズに対応するための保育所機能の充実と、効率・効果的な保育所運営を行うための一部公立保育所の民間社会福祉法人への移管(平成10年度から毎年2所ずつ5年間で合計10か所)が定められた。

翌年、移管対象となる10保育所と移管方法・条件、保育所機能を充実するための施策が盛り込まれた「保育所運営事業計画」を策定。尼崎市保育所条例の改正、移管受諾法人選考委員会の設置、平成10・11年度分(計4所)の受諾法人の一般公募・決定を経て、1998年4月から法人による運営が開始され、平成14年度分で計画は終了する。

³³ 1997年、多様な保育需要に即応して柔軟に保育サービスが提供される制度を確立すべく、児童福祉法の抜本的な改革がなされた。これにより、これまで多くの議論の対象となってきた「措置」という文言が削除され、保護者が提供された情報に基づいて保育所を選択する仕組みに改められたが、サービスの提供の主体は依然として市町村のみで、民営の保育所はその代行者としか捉えられていなかった[福田98]。2000年には、社会福祉事業法など8つの法律が改正され、長年問題とされてきた「措置」制度が廃止される同時に、ようやく福祉サービス供給主体の多様化が認められるようになった。

³⁴ 『週刊東洋経済』2001年12月15日号参照。

表1 尼崎市保育所運営事業計画

平成8年度				計画完了後(平成14年度)			
	乳児	障害児	延長		乳児	障害児	延長
公立保育所		12か所		公立保育所		28か所	35か所
私立保育所	32か所	15か所	27か所	私立保育所	42か所	25か所	37か所
合計	32か所	27か所	27か所	合計	42か所	53か所	72か所

移管による人員減(見込み)

(単位:人)

職種	人数
所長	10
保育士	94
調理員	20
合計	124

移管による経済効果試算(見込み)

(単位:百万円)

区分		金額
減	移管による人件費など	1,200
増	移管法人への措置費(運営費)	590
	保育所機能充実策の経費	270
差引(- -)		340

4.1.3 「保育所運営事業計画」経過

計画が完了していないため、公立保育所民営化の最終的な結果については追跡調査を要するが、平成13年度の段階でもそれなりの効果が確認できる。たとえば、「新しい時代に対応した行政サービスのあり方について」で問題とされた公立保育所の入所率や運営経費の公立・私立比も改善されている(公立の児童1人あたり月間経費が、私立の1.53倍から1.49倍へ)。

そもそも保育サービスの提供にあたっては、

公立保育所の民営化以前から、認可された私立の保育所も大きな役割を果たしていたが、尼崎市は、民営化をきっかけに、保育所を経営する社会福祉法人や子育てサークルも巻き込んで、より多様な保育サービスを提供している。そのなかで、公立保育所を福祉としての保育、さらには総合的な子育て支援の中心と位置付け、私立保育所との競争によるサービスの向上を図っている³⁵。

次節では、一連の改革により尼崎市という政府がどのように変わったかを理解するために、平成13年度時点における保育政策にかかる組織とプログラムの実態把握を試みる。

表2 保育所入所率と運営経費の比較

平成3年

	公立保育所	私立保育所	合計
定員	3,825人	1,860人	5,685人
入所率	79.3%	100.7%	86.3%
総経費	4,538,168千円	1,805,989千円	6,344,157千円
	平均		
1保育所当たり年間経費	100,848千円	56,437千円	82,392千円
児童1人当たり月間経費	123,899円	80,913円	107,623円

平成13年

	公立保育所	私立保育所	合計
定員	3,010人	2,625人	5,635人
入所率	84.5%	107.3%	95.1%
総経費	5,147,099千円	4,007,463千円	9,154,562千円
	平均		
1保育所当たり年間経費	139,110千円	100,186千円	118,890千円
児童1人当たり月間経費	163,027円	109,565円	134,334円

³⁵ 尼崎市福祉局保育部保育職員課今村課長補佐へのインタビューによる。

4.2 モデルによる分析

4.2.1 組織

公立保育所を民間へ移管することによって、保育サービスを提供するための政府組織の数はその分だけ(平成13年度時点では8か所分)減ったと考えることができる。

表3 保育所数の比較

	平成3年	平成13年
公立保育所	45か所	37か所
私立保育所	32か所	40か所
合計	77か所	77か所

4.2.2 プログラム

これまでも記述してきたように、多様化する保育ニーズに対応すべく、民営化を契機としてさまざまな保育事業がなされるようになった。乳児・延長保育実施所数はすでに計画を上回っ

ているし、新たに一時・病後児の保育サービスも始められている(表4参照)。また、各公立保育所を中心とした保育所園庭開放、保育体験学習、育児相談などの地域子育て支援事業や³⁶⁾、それ以外にも子育てサークルの紹介や活動資金の補助、子育て支援ゾーン・パルや子育て学習センターの開設などが実施されている。

このようなさまざまな事業の実施においては、社会福祉法人など政府以外のアクターも重要な役割を果たしている。そのなかで、とくに尼崎市が果たす機能の実態を理解するために、政府が直接サービスを供給する政策手段と、政府以外のアクターから一定量・質のアウトプットを導き出すための政策手段に着目すると、次のようにまとめることができる。

政策手段

尼崎市による直接的なサービス提供の形として第1に挙げられるのが公立保育所による種々のサービス提供である。また、HPや冊子配布による情報の提供、保育料の段階的負担というかたちでの利用者への補助制度(ただし、応能負担から応益負担への考え方の変化と財政難により階層が縮まる可能性も)、子育てのための施設の提

表4 特別保育の実施状況(平成13年度)

	乳児	障害児	延長	一時	病後児
公立保育所	7か所	20か所	37か所		
私立保育所	40か所	15か所	40か所	14か所	1か所
合計	47か所	35か所	77か所	14か所	1か所

・一時保育事業：保護者の就労、職業訓練、傷病、冠婚葬祭などや、私的な理由により一時的に保育を必要とする児童に対するサービス

・乳幼児健康支援サービス事業

：保育所に通所中の児童などが病気の回復期で集団保育が困難な期間、一時的にその児童のサービスを行うもの

・地域子育て支援事業(各公立保育所)

- ・保育所園庭開放事業
- ・保育体験学習事業
- ・育児相談事業

・その他

- ・子育てサークル
- ・子育て支援ゾーン・パル
- ・子育て学習センター

³⁶⁾ 尼崎市 HP <http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/web/contents/guide/guide05/g0501/index.htm> 参照(2002.3.30)。

供も実施している。

これまでのような、公立保育所による決まった形での保育サービスの提供から、市民のニーズに対応した柔軟で多様なサービスの提供がすすめられているといえよう。

政策手段

今日、尼崎市が保育政策をすすめるにあたっては、保育所運営に携わる社会福祉法人や子育てサークル活動に参加する市民との協働が欠かせない。それら政府以外のアクターが提供するサービスの質と量に尼崎市が責任をもつために、私立保育所を運営する社会福祉法人に対しても、尼崎市保育の理念に基づく保育所事業計画の策定を義務付けている。公立保育所を民間に移管するにあたっては、詳細な移管条件を設定し、それに適する社会福祉法人を選考委員会が決定するという方法を用いている。

また、私立保育所のサービスを公立のそれと同等にするために、尼崎市の公立保育所が実施しているにもかかわらず国の基準に算定されない事業への補助金を交付している。それに対しては報告書の提出が必要とされているが、現地での調査が行われるわけではないという³⁷。

さらに、一定条件を満たす子育てサークルには活動費用の一部を補助するだけでなく、サークルを作ろうとする人のための説明会を実施したり、サークルに入りたいと思う人のために情報を提供したりしている。

4.2.3 まとめ

公立保育所の民営化を契機にした一連の改革によって、尼崎市役所は保育政策をすすめるうえで、いわゆる「小さな政府」になっているのだろうか。3章で提示した視座に基づいて尼崎市の保育政策実施にかかる組織とプログラムを検証した結果、次のようなことがわかった。

まず、組織数でいえば、公立保育所が減った分、明らかに政府は小さくなっていると考えられることができる。

プログラムにおいては、保育ニーズに対応するための事業の増加と、それら事業にかかわる

アクターの多様化を確認することができる。そのような状況において、尼崎市は、政府によるさまざまな直接供給（公立保育所を媒介にしたサービスの提供、保育についての情報の提供、保育費の補助制度など）に加え、政府以外のアクターから一定のアウトプットを導き出すためのルール作りや補助金という手段を用いている。

まとめるならば、尼崎市は、行財政改革の一環として、保育政策にかかる組織を小さくする一方で、保育ニーズや質に対応し、サービスを利用する際の選択の幅を広げるため、さまざまな方法で多様なプログラムを実施するようになった。そして、個々の事業の実施にあたっては、尼崎市自らによる直接的な保育サービスの提供に加え、社会福祉法人などの協働をすすめていくためにさまざまな手段が用いられるようになっている。よって、政府の機能は変化してはいるが、「小さく」なっていないと指摘することができる。

このように考えるならば、重要となるのは、政府の大きさではなく、保育政策を実施していくうえで政府の役割が変わってきていることではないだろうか。

5. おわりに

本稿では、政策の実施にあたって政府以外のアクターも重要な役割を果たしうるという状況において地方政府を理解するためには、政府の物理的な大きさだけでなく機能面に視点を定める必要があるという問題意識から、実際に政府が何をしているのかを検証するためのモデルの整備を試みてきた。政府を組織とプログラムという2つの側面からとらえ、さらにそのプログラム実施における政府の活動の実態を把握するために政策手段という視点を加えるというものである。

4章ではこのモデルを用いて事例研究を行った。尼崎市の保育政策の実施という分野に限れば、一連の改革によって保育政策にかかる政府組織は確かに小さくなっているが、プログラムは多様化し、政府の用いる手段も複雑化していることがわかった。よって、政府の機能が小さくなったとはいいいがたい。

³⁷ 尼崎市の場合、一般の市であるため法人の認可の権限は有していないため、監査は県が行うことになっている。

今日の日本の行政改革がめざす「小さな政府」は、おそらくローズの枠組みの中でいう組織に注目しがちであるように思われる。しかし、このように、「小さな政府」というスローガンに本来含まれるはずの2つの意図 政府組織の簡素化・効率化と政策のスリム化 へのとって政府の実態を検証すれば、安易に政府の大きさに言及することはできなくなるのではないだろうか。それよりも、むしろ、政策とそれを実施するための手段、言い換えれば、政府がその政策を実施するにあたって果たす機能に着目する必要があるといえるのではないだろうか。

もちろん、これは1つの事例における結論であって、あくまでも仮説でしかない。ほかの分野についての事例研究を積み重ねることによって、この仮説を検証するとともに、3章で提示した政府を理解するための視座に検討を加え、政策手段アプローチが視野に入れる政府の「役割」について記述できるようにしたい。

参考文献

- [秋元97] 秋元美世 1997 「保育制度改革と児童福祉法の改正 保育所措置制度の見直しをめぐって」『法律時報』69巻8号、pp.27-33
- [Bemelmans/Maie98] Bemelmans-Videc, Maie-Louise 1998, "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, pp.1-18
- [Bruijin/Hufen98] Bruijin, A. and Hufen, A.M. 1998, "The Traditional Approach to Policy Instruments" *Public Policy Instruments*, ed. by Peters, B. Guy and Frans K.M. van Nispen, Cheltenham, Edward Elgar, pp.11-31
- [遠藤76] 遠藤文夫 1976 「行政限界論」『ジュリスト』第622号、pp.33-39
- [遠藤88] 遠藤文夫 1988 『地方行政論』良書普及会
- [福田98] 福田素生 1998 「福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の考察 - 保育制度改革等を素材として - 」『季刊・社会保障研究』Vol.34 No.3、pp.281-294
- [福田00] 福田素生 2000 「21世紀に求められる保育サービス提供システム」『月刊福祉』2000年2月、pp.54-59
- [古川・松原・社本95] 古川孝順・松原一郎・社本修編 1995 『社会福祉概論』有斐閣
- [古川01] 古川孝順 2001 『社会福祉の運営 組織と過程』有斐閣
- [Giddens98] Giddens, Anthony 1998, *The Third Way*, London, Andrew Nurnberg Associates Ltd, [邦訳]佐和隆光訳 1999 『第三の道』日本経済新聞社
- [Hood83] Hood, Christopher 1983, *The Tools of Government*, London, Macmillan
- [Howard95] Howard, Christopher 1995, "Testing the Tools Approach: Tax Expenditures Versus Direct Expenditures" *Public Administration Review* Vol.55, No.5, pp.439-447
- [貝塚90] 貝塚啓明 1990 「高齢化社会と公共部門」貝塚啓明他編 『変貌する公共部門』有斐閣、pp.1-30
- [兼子・村上95] 兼子仁・村上順 1995 『地方分権』弘文堂
- [神野98] 神野直彦 1998 『システム改革の政治経済学』岩波書店
- [神野01] 神野直彦 2001 『「希望の島」への改革 分権型社会をつくる』日本放送出版協会
- [片岡90] 片岡寛光 1990 『国民と行政』早稲田大学出版
- [黒川90] 黒川和美 1990 「財政危機と財政再建」貝塚啓明他編 『変貌する公共部門』有斐閣、pp.305-372
- [前田00] 前田正子 2000 「保育サービスの供給サイドから見た改革 - 民営化について」『社会福祉研究』第77号、pp.93-99
- [正村00] 正村公宏 2000 『福祉国家から福祉社会へ 福祉の思想と保障の原理』筑摩書房
- [松原96] 松原聡 1996 「市民サービスの民間委託・民営化」『都市問題』第87巻第3号、pp.3-14
- [真山他00] 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭 2000 「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巻第1号、pp.31-48
- [真山01] 真山達志 2001 「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』No.24、pp.45-53
- [三重野・平岡00] 三重野卓・平岡公一 2000 『福祉政策の理論と実際 福祉社会学研究入門』東信堂
- [成田75] 成田頼明 1975 「行政における機能分担」『自治研究』第51巻第9号、pp.17-27
- [成田他78] 成田頼明他 1978 「行政改革をめぐる諸問題」『ジュリスト』第661号、pp.15-41
- [Osborne/Gaebler92] Osborne, David and Gaebler, Ted 1992, *Reinventing Government*, International Creative Management Inc.[邦訳]野村隆監修高地高司訳 1995 『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター
- [Peters/Frans98] Peters, B. Guy and Frans, K.M. van Nispen 1998, "Epilogue" *Public Policy Instruments* ed. by Peters, B. Guy and Frans K.M. van Nispen, Cheltenham, Edward Elgar, pp.218-221
- [Rose84] Rose, Richard 1985, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Sage Publications
- [坂田98] 坂田期雄 1998 「加速する『官から民へ』」『農』April、pp.14-16
- [白川98] 白川一郎・富士通総研経済研究所編著 1998 『行政改革をどう進めるか』日本放送出版協会
- [Salamon81] Salamon, Lester M. 1981, "Rethinking Public Management: Third-Party Government and Changing Forms of Government Action" *Public Policy* Vol.29, No.3, pp.255-

- 275
- [Salamon89] Salamon, Lester M. ed. 1989, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, DC, Urban Institute Press
- [田中96] 田中一昭 1996 『行政改革』ぎょうせい
- [田辺93] 田辺国昭 1993 「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態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、pp.4-14
- [内山95] 内山昭 1995 「保育所制度改革の動向と保育料」 『都市問題』 第86巻第1号、pp.49-63
- [Vedung98] Vedung, Evert 1998, "Policy Instruments: Typologies and Theories" *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, ed. by Bemelmans-Videc, Maie-Louise and Rist, Ray C. and Vedung, Evert, transaction publishers, pp.21-58
- [山縣00] 山縣文治 2000 「福祉制度改革で、保育サービスは変わったか～保育所の可能性としての5つの選択肢～」 『月刊福祉』 2000年2月、pp.42-47
- [吉田97] 吉田恒雄 1997 「児童福祉法の改正」 『法律時報』 69巻8号、pp.18-26
- [尼崎市93] 尼崎市行政改革審議会 1993 『新しい時代に対応した行政サービスのあり方について』
- [尼崎市95] 尼崎市 1995 『尼崎市行政改革第1次推進計画』
- [尼崎市01a] 尼崎市 2001 『尼崎市第2次基本計画』
- [尼崎市01b] 尼崎市 2001 『尼崎市第1次行政改善計画』
- [尼崎市01c] 尼崎市 2001 『子育て支援サポートブック』
- [行政改革委員会・官民活動分担小委員会96] 行政改革委員会・官民活動分担小委員会 1996 「行政関与の在り方に関する基準」
- [行政管理庁84] 行政管理庁 1984 『行政作用の本質と機能に関する調査研究報告書（昭和58年度）』
- [行政管理研究センター85] 行政管理研究センター 1985 『行政活動の基本構造 行政作用の本質と機能に関する調査研究（上・下）』
- [行政管理基本問題研究会79] 行政管理基本問題研究会 1979 「今後における政府・公共部門のあり方と行政改革 - 行政の守備範囲とその担当主体をめぐって」
- [厚生統計協会01] 厚生統計協会 2001 『国民の福祉の動向・厚生指標 臨時増刊』 第48巻第12号
- [総務庁90] 総務庁長官官房企画課 『行政体系の編成と管理に関する調査報告書（昭和63年度）』