

論 説

地方行革における行政学の潮流の層化

——栃木県の行政改革大綱を事例に——

児 玉 博 昭

はじめに：流行りを受けた行政改革

自治体の行政改革の歩みは長い。国は自治体に対し、1985年に「地方行革大綱」を策定して行政改革の指針を示すと⁽¹⁾、1994年には「地方行革指針」に基づき「行政改革大綱」の策定を指導し⁽²⁾、2005年には「新地方行革指針」に基づき定員削減目標などを明示した「集中改革プラン」の策定を要請した⁽³⁾。

行政学でもこの間に、伝統的な行政管理に対し、「新公共経営」や「ガバナンス」といった新たな視点が次々に登場し、世界に波及した。こうした潮流を日本の行政はどのように受容してきたのか。新公共経営論やガバナンス論の日本の文脈を明らかにすることは、行政学の重要な課題とされる（伊藤・出雲・手塚2022:77）。本稿では、栃木県の行政改革大綱を事例として、行政学の潮流が行政改革の実務に与えた影響を探る。

一三〇（三一八）

-
- (1) 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方針（地方行革大綱）について」昭和60年1月
 - (2) 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の策定について」平成6年10月
 - (3) 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」平成17年3月

1. 先行研究と分析枠組みの検討

1-1. 行政学の潮流の概観⁽⁴⁾

(1) 行政管理論

行政組織に関する研究は、古くはウェーバーによる官僚制の理論とマートンらによる批判が知られる。ウェーバーは、近代官僚制の特徴として規則に基づく活動、階級型の構造、文書による記録などをあげ、合法的支配の典型に位置付けたが、マートンらは約定規範な対応など目標の転移による逆機能を指摘した。

伝統的な行政学は、ウィルソンらの政治行政分断論によって誕生し、ティラーの科学的管理法やギューリックらの古典的組織論によって行政管理論が形成された。ギューリックらは命令系統の一元化などの原理を提示している。しかしその後、行政国家化に伴い、アップルビーらが政治行政分断論を批判して政治行政融合論を主張し、サイモンが古典的組織論を批判して現代組織論が台頭した。サイモンは、管理者の指揮監督ではなく、参加者の誘因に注目するバーナードの議論から影響を受けている。

正統派行政学への批判から、行政学は一体性の危機に直面することになる。オストロムはウェーバー以降の階級型の官僚制組織による一元的な管理を前提とした伝統的な行政学を「官僚的行政論」と名付けて批判した。こうした伝統的なウェーバー型の官僚制的組織に基づく行政管理を、後述する新公共経営との対比で、「旧行政管理（O P A, Old Public Administration）」と呼ぶことがある。

(2) 新公共経営論

福祉国家・行政国家化が1970年代の経済停滞や財政悪化で限界を迎えると、先進諸国では、行政の肥大化を批判し、小さな政府を理想と

(4) 行政学の変遷に関しては、さしあたり伊藤他（2022）を参照。

する新自由主義が登場した。英国のサッチャー保守党政権は民営化や規制緩和などの行政改革に取り組んだ。行政に市場メカニズムと民間経営手法を導入する考え方、「新公共経営（NPM, New Public Management）」と名付けられた。

新公共経営論は、民営化や外部委託、ヴァウチャー制度、PFI、市場化テストなど多様な手法を含むが、サッチャー政権が導入した強制競争入札制度やエージェンシー制度、クリントン政権が実践した国家業績レビューに見られるように、競争原理の重視、組織の分解、業績による管理などを特徴とする（伊藤他2022:67-70）。

（3）ガバナンス論

NPM型の行政改革はその後、世界に広がるが、効率性を重視するあまり公平性や安全性が軽視される、過度の競争や業績主義で人材の確保や育成が阻害される、組織の分解で責任の所在が曖昧になるなどの弊害も目立つようになる。英国のブレア労働党政権は連結政府を提唱し、NPM型改革にも軌道修正が図られた。政府だけが公共を担うのではなく、民間企業や非営利組織を含む多様な主体が公共を担う「ガバナンス」という考え方方が広がった。ガバナンスでは、政府の役割も漕ぎ手から舵取り役へと変わる（伊藤他2022:70-72）。

もっとも、ガバナンスという用語は多方面で多義的に用いられるため、伝統的な行政学や新公共経営論と対比する場合は、「新公共ガバナンス（NPG, New Public Governance）」とも呼ばれる。新公共ガバナンス論では、政府と民間の連携・協働やネットワークなどが強調される。

（4）小括：改革志向の異同

伝統的な行政管理論が、組織の統合や手続きによる管理を志向するのに対し、新公共経営論は、組織の分解や業績による管理を志向する。また、行政管理論が、政府という一元的な主体による垂直的な統制を自明とするのに対し、ガバナンス論は、企業や非営利組織を含む多元

的な主体による水平的なネットワークを強調する。そして、新公共経営論が、政府部門と民間部門の競争を重視するのに対し、ガバナンス論は、両者の連携や協働を強調する。オズボーンが整理したように、行政管理論・新公共経営論・ガバナンス論の三者は対照的であり(Osborne ed.2010:10 Table 1.1, 414 Table 23.1)、組織の理念型や管理手法、改革の方向性が全く異なる(表1)。

なお、本稿にいう行政管理論・新公共経営論・ガバナンス論を、それぞれ「階級制型ガバナンス」・「NPM型ガバナンス」・「ネットワーク型ガバナンス」とする用語法も見られる(秋吉・伊藤・北山2020:250)

表1 行政管理、新公共経営、ガバナンスの比較

	伝統的な行政学	NPM	ガバナンス
組織形態の理念型	階級制官僚制	市場	ネットワーク
管理手法	指揮命令、手続き	競争、業績評価	連携、協働
行政組織改革の方向性	統合、一元化	分解、細分化	多元的組織の連結

(出所) 伊藤・出雲・手塚2022、74頁

1-2. 先行研究の到達点と課題

(1) 先行研究の概要：統治形態モデルの共存とハイブリッドな運用形態

新公共経営論やガバナンス論に関する文献は枚挙にいとまがないが、行政学の潮流と自治体の行政改革大綱の関連を体系的に考察しているのが、山中雄次による研究である。山中の研究書は、以下に概要を示すとおり、海外の先行研究をふまえて、日本の地方自治体におけるNPMの導入と変容、そして統治形態モデルのその後を分析している(山中2023)。

第I部では、欧洲の行政学者による先行研究をレビューして、アングロサクソン諸国と異なり、ヨーロッパ大陸諸国では、初期条件の違いから、NPMが選択的・部分的な導入にとどまったこと、OPA、NPM、ネットワーク型モデルなどの統治形態モデルが共存し、各モ

モデルの要素が組み合わされた「ハイブリッド」な運用形態にあるとの議論を紹介する。

日本の地方自治体は、NPMの導入にあたり、法体系の相違を等閑視するなど、初期条件の相違をふまえず、中央政府による上からの推進、民間手法の過度の信頼もあったとし、①日本の地方自治体も、ヨーロッパ大陸諸国と同様に、NPMが選択的・部分的に導入された、②複数の統治形態モデルが共存するハイブリッドな運用形態であるとの仮説を設定する。

第Ⅱ部では、都道府県の行政経営計画を対象に内容分析を行っている。まず、集中改革プラン当時と近時の行政経営計画を比較し、NPMの関連用語が当初から全面的に使用されてはいなかつたこと、近時はNPMに関する記載の一部が消滅・トーンダウンしていることをふまえて、都道府県がNPMの施策・制度を選択的・部分的に導入してきたと指摘する。

また、協働の記載がNPMの関連用語と一貫して併用されていること、狭義の協働とNPM型協働が同一視されてきた実態を示し、従前の協働の概念にNPMの概念が入り込み、変容したと指摘する。

こうしたNPMの概念・制度のマクロ分析から、都道府県がNPMの施策・制度を選択的・部分的に導入してきたこと、NPMからネットワーク型モデルに移行したわけではなく、「混然と共存」していたことを明らかにしている。

第Ⅲ部では、NPMの個別の施策・制度を分析し、「成果志向」に位置付けられる「行政評価」の分析では、流行当時は予算と連動させた経費節減を意識して事務事業評価が広がったが、その後は首長の公約実現に策定された総合計画の政策・施策の業績測定へと転じ、近年は計画策定プロセスに関係者や市民が関与する参加型評価が進み、ネットワーク型モデルの要素が加わっていると指摘する。

また、「市場機構の活用」の取組として「指定管理者制度」の分析では、創設当初は経費節減を目的にあげたが、やがて価格競争の入札と

は異なるとし、民間ノウハウの活用や住民サービスの向上を目的に示した。運用では非公募として外郭団体を指定したり、応募者を県内事業者に限定したりするなどOPAの要素が続き、近年は災害対策に向けた関係者の調整が求められ、ネットワーク型モデルの要素が加わっていると指摘する。

行政評価、指定管理者制度とともに、NPMの施策・制度の一環として導入されたが、次第に変容し、ネットワーク型モデルの概念・手法も取り入れられていることを明らかにし、OPAを土台としつつ、NPMの手法が導入され、さらにネットワーク型モデルの要素が加わることで、統治形態モデルが共存し、ハイブリッドな運用がなされていると結論付けている（山中2023:169-171）。

（2）先行研究の意義：内容分析による実証研究

山中は、この研究を基礎として、都道府県のみならず、沖縄県内の基礎自治体においても、NPM手法が選択的・部分的に導入されていることを示し（山中2024）、また、NPM手法に限らず、定員管理のスタンスの変遷についても実証的な研究を行っている（山中2025）。

NPMに基づく行政改革の国際比較に関しては、ポリットとブカールトによる研究が知られている（Pollit & Bouckaert 2017）。山中による一連の研究は、ポリットとブカールトによる研究やクリステンセンによる研究（Christensen 2012）などを手がかりに、NPMという行政学の潮流が日本の行政改革にどのように影響したのかを考察する有益な実証研究である。研究目的においては、NPMの導入後の変容を明らかにしようとして、統治形態モデルのその後にも着目する。研究内容に関しても、NPMの施策・制度を成果志向・組織内分権・市場機構の活用・顧客志向という要素から包括的に捉えようとしている。研究方法に関しても、政策文書を対象とした内容分析を用いて客観的な量的分析を試みている。

（3）先行研究の課題：導入前史・実績評価・質的分析

だが、この研究にも課題はある。1点目は、研究目的に関して、NPM導入後の変容に主たる関心があり、NPM導入前の状況や導入時の影響があまり扱われていないことである。2005年の集中改革プラン以降の行政改革大綱を対象とし、それ以前の行政改革大綱を取り上げていない。旧行政管理論・新公共経営論・ガバナンス論の統治形態モデルを比較するのであれば、NPM導入前の旧行政管理論に基づく行政改革との比較が不可欠であり、集中改革プラン以前の行政改革大綱等を分析の対象に含める必要がある。

2点目は、研究内容に関して、行政改革大綱の計画事項を分析しているが、行政改革の実績を把握していないことである。行政改革の計画事項と実績は必ずしも一致しない。行政改革大綱には総花的に取組項目の記載があるものの、単なる御題目も含まれるので、これらの取組を重要度と実現可能性において同列には扱えない。行政改革への実際の影響を検証するのであれば、計画だけではなく、策定後の取組状況や実績も把握する必要がある。

3点目は、研究方法に関して、全都道府県の行政改革大綱の記載内容を数量的に測定しているが、キーワードの登場頻度だけでは把握できない情報もあるということである。大綱の体裁や地域の事情は各都道府県で異なる。たしかに量的調査は「確からしさ」に優れているが、質的調査にも「深さ」という強みがあり、「厚い記述」を可能とする。内容分析を量的分析とする見解には異論もあり、言説分析という便法の氾濫にも注意を要するが、ここで問いたいのは、必ずしも内容分析に固執する必要はないということである。

1-3. 本稿の分析の視角と枠組み

（1）分析の視角：統治形態モデルの層化

先行研究では、日本の自治体では、新公共経営論が選択的・部分的に導入され、複数の統治形態モデルが共存するハイブリッドな運用形

態であることが明らかにされた。新公共経営論が全面的に導入されたわけではなく、ガバナンス論に完全に移行したわけでもないという結論自体に異論はないが、明確な知見が得られたとも言い難い。

問題は、統治形態モデルがどのように共存しているのか、ハイブリッド化の実態である。この点で興味深いのは、ポリットとブカールトが行政改革の変化を以下のように地層の堆積に例えていることである (Pollit & Bouckaert 2017: 邦訳10)。

公的部門改革の詳細は、地学上の沈殿の如きものと判明する場合が多い。順々に地層が重なるのみで、新しい地層が以前の地層に置き換わったり、完全に洗い流したりすることなく、古い地層がぽっかりと表面に出てくることもある。

(2) 理論的枠組み：ハイブリッド化の類型

さらに、先行研究が紹介するポルザーの論考では、複数のコンテクストが同時に出現する場合を図解し、「並行して共存」するのか「組合せ」があるのか、組合せは「一時的」か「強固」なものか、一時的な組合せは「置き換え」が進むのか、強固な組合せは「層化」するのか新たに「融合」するのか、場合分けを示している (Polzer et.al 2017:74, 山中2025:48図表13)。統治形態モデルのハイブリッド化にも多様な形態が含まれよう。

(3) 研究の方法：事例の選択と言説分析

本研究では、分析の対象を栃木県に絞りつつ、集中改革プラン以前の行政改革大綱等にも広げる。集中改革プラン以前を含む全ての行政改革大綱等を分析の対象とすることで、NPM導入前の旧行政管理論に基づく行政改革との比較が可能となる。対象となる自治体を限定することで、他の自治体にも当てはまるのかという理論的な一般化（外的妥当性）は制約されることになるが、地域事情等の異なる自治体間を無

理に比較するよりも、一自治体内の時系列比較に徹したほうが、外部要因を効率的に制御することができる。

また、本研究では、行政改革大綱の計画事項だけでなく、取組実績にも焦点をあてる。栃木県では、次期行政改革大綱を策定する際に、担当部局によって現行行政改革大綱の取組実績の総括がなされる。本研究ではこうした政策文書も分析の対象に含める。担当部局が何を主な実績に挙げたかによって当事者の認識を推測することもできる。

そして、本研究では、量的分析にはこだわらず、質的分析に重きを置く。もちろん意図的な事実選択や恣意的な解釈がないよう注意を払うが、時代背景や文脈も加味し、キーワードの登場頻度だけでは把握できない情報を吸い上げる。

1-4. 本稿の仮説と構成

(1) 本稿の仮説：統治形態モデルの層化

本稿の仮説は、「行政学の潮流は自治体の行政改革に層状に反映されているのではないか」というものである。

新公共経営論やガバナンス論が従前の理論を批判して登場したものであるならば、行政改革の実務においても、行政管理論や新公共経営論に基づく改革手法は淘汰されているはずだが、現実は異なるように思われる。従来の改革手法が否定されずに、各理論に基づく改革手法が「混然と共存」しているのであれば、現行の行政改革は理論的矛盾を孕んだ危ういものとなる。だが、これらの改革手法が同時に存在するとして、並行して共存するのか、複雑に組み合わされているのか。層化されているのか、融合されているのか。まずはその態様を把握すべきではないか、というのが本稿の問題意識である。

(2) 本稿の構成：栃木県の行政改革の変遷

本稿では、はじめに、研究の基礎として行政学の潮流を概観し、行政管理論・新公共経営論・ガバナンス論の特徴を整理した。自治体の

行政改革への影響に関する先行研究の到達点と課題を検討したうえで、研究上の問い合わせ分析の枠組みを提示した。本稿では、次に、栃木県の行政改革の歴史を振り返り、各時期の行政改革大綱等の施策体系と取組項目、主要実績について詳述する。もとは行政管理論に基づく行政改革に取り組み、これを土台に新公共経営論が取り込まれ、その後、さらにガバナンス論が組み込まれてきた経緯を描き出す。そして、現行の行政改革大綱ではこれらが層状に構成されていることを明らかにする。むすびに、本稿の結論と意義をまとめ、オーラルヒストリーの重要性も指摘する。

2. 集中改革プラン以前の栃木県の行政改革

栃木県では、行政改革大綱を策定する以前から、審議会答申や行政改革指針などに基づき、行政改革に取り組んでいた。1995年に最初の行政改革大綱を策定して以降、今日まで7期にわたり行政改革に取り組んでいる。ここでは、集中改革プラン以前の栃木県における行政改革の取組状況をふり返る。

2-1. 栃木県行政改革指針等（1993年度以前）

(1) 栃木県行政合理化審議会答申

わが国では、1960年代の「臨時行政調査会」が行政改革の嚆矢とされる。栃木県では、1969年度、行政機構の整備と事務運営の合理化を内容とする栃木県行政合理化審議会の答申に基づき、庁議の設置、幹事課制度の導入、本庁及び出先機関の再編統廃合が行われ、今日に至る組織の基礎が確立したとされる。その後、1975年度には、庁内プロジェクトチームによる機構改革等が行われ、組織定数改革の指針が取りまとめられた。1982年度には、一組織一改善による全庁をあげた事務事業等の総点検が行われている。

（2）行政機構検討委員会報告、行政懇談会提言

1980年代前半、国では「第二次臨時行政調査会」が国鉄など三公社の民営化などを提言した。栃木県では、1983年度に、行政機構検討委員会が、社会変化への対応、行政の総合性の確保、行政の簡素・効率化及び県民の利便性の確保を基本に、行政組織等に関する報告を行い、これを受け、公害行政の一元化、衛生福祉大学校の開校、部局調整会議の設置などが行われた。また、1984年度には、栃木県行政懇談会が、県行政の役割分担、行政組織、公的負担などについて基本的なあり方を提言している。

（3）栃木県行政改革指針

1980年代中頃から1990年代前半にかけて、国では「臨時行政改革推進審議会（行革審）」が数次にわたり設置された。1993年には「行政手続法」が成立している。

栃木県では、農林水産事務次官から転じた渡辺文雄知事のもと、1985年度に「栃木県行政改革指針」が策定された。①事務事業の総点検や使用料・手数料の見直しなどの「事務事業の見直し」、②附属機関や外郭団体を含む「行政組織の見直し」、③定員管理や職員の能力開発、人事給与制度、臨時・非常勤職員に関する「人事管理の見直し」、④OA化や民間活力の活用などの「事務処理の効率化」について、基本方針と当面の措置事項を定めると、1986年度から1988年度にかけて、同指針に基づき具体的方策を決定し実行に移している。その後も、1989年度から1993年度にかけて、毎年度の予算要求、組織改編時に事務事業、組織・機構等の簡素・効率化について逐次見直しが行われた（栃木県1995:31-32参照）。

2-2. 栃木県行政改革大綱（1994～1997年度）

1990年代中頃、国では、橋本内閣が中央省庁の再編や内閣機能の強化など本格的な行政改革を打ち出した。栃木県では、引き続き全庁的

な事務事業の見直しを行い、事務総量のスリム化や事務の進め方の改善に取り組んでいたが、「地方行革指針」を受け、1994年12月に「栃木県行政改革推進要綱」を制定し、知事を本部長とする「栃木県行政改革推進本部」、民間有識者からなる「栃木県行政改革推進委員会」を設置して、翌1995年10月に最初の「栃木県行政改革大綱」を策定した。同大綱は1995年度に策定されたが、1994年度からの4年間を推進期間としている。

同大綱は、従前の行政改革指針と同じく、①事務事業の見直し、②行政組織の見直し、③人事管理の見直し、④事務処理の効率化の4つを柱としている（栃木県1995）。

（1）事務事業の見直し

主な実績として、事務事業の整理合理化では、1係1改善など職員提案等による全庁的な事務事業の見直しを行った。補助金等の整理合理化では、587件の事務事業の休廃止等、284件の補助金の休廃止等により、115.5億円を削減している。

（2）行政組織の見直し

本庁・出先機関の組織・機構の見直しでは、県民生活部の福祉部門と衛生環境部の保健医療部門を統合して「保健福祉部」を設置し、福祉事務所と保健所を健康福祉センターに再編した。また、新たな県民生活行政と総合的な環境行政を推進するため、「生活環境部」を設置した。さらに、財務会計システムの導入に伴い出納局の体制を整備し、出納事務所を廃止している。

（3）人事管理の見直し

定員管理と給与の適正化の推進では、職員定数を据え置きながらスクラップ・アンド・ビルトを基本とした人員の適正配置を行い、推進期間中に一般行政部門で101人、教育部門で543人減らす一方、警察部

門で117人、公営企業部門で2人増やしている。また、職員の能力開発等の推進では、I種・II種試験を統合した新たな職員採用試験制度を実施した。

（4）事務処理の効率化

行政の情報化では、情報通信技術を活用して事務処理の効率化や高度化を進め、出先機関に対する権限移譲では、県民に身近なサービスの権限を出先機関に移譲している（栃木県2001:31参照）。

2-3. 栃木県行政改革大綱（第2期）（1998～2000年度）

1990年代後半、バブル経済崩壊の後遺症が残る中、国では「行政改革委員会」の審議を経て「行政機関情報公開法」が成立し、「行政改革会議」の報告を受けて「中央省庁等改革基本法・同関連法」が成立、「地方分権推進委員会」の勧告に基づき、機関委任事務の廃止などを柱とする「地方分権一括法」が成立している。

栃木県は、1998年2月に、第1期に続けて1998年度からの3年間を推進期間とする「栃木県行政改革大綱（第2期）」を策定した。第2期の大綱は、①事務事業の見直し、②行政組織と人事管理の見直し、③分権の推進と県民に開かれた県政、④事務処理の効率化と県民サービスの向上の4つを柱としており、第1期の大綱に対して、「分権の推進と県民に開かれた行政」、「県民サービスの向上」が新たな改革の視点として加えられている（栃木県1998）。

（1）事務事業の見直し

主な実績として、施策・事務事業の整理合理化では、237件の事務事業の休廃止等で90.1億円、248件の補助金の休廃止等で68.3億円を削減した。また、健全な財政運営の確保では、投資的経費を抑え、一般財源に上限を設けるなどにより経費を縮減している。

(2) 行政組織と人事管理の見直し

組織機構の見直しでは、農務部の大幅な組織改編を実施、また、係制に代えて担当グループ制を導入・拡大した。外郭団体等の見直しでは、見直し方針に基づき、外郭団体を30団体から24団体に統合再編した。定員管理と給与の適正化の推進では、定員適正化計画を策定し、推進期間中に一般行政部門で174人、教育部門で577人、警察部門で6人減らす一方で、公営企業で122人増やした。特殊勤務手当と給料の調整額全般にわたる見直しも行われている。

(3) 分権の推進と県民に開かれた県政

県民参加による県政では、審議会等の会議を原則公開とし、審議会等委員に一般公募制を導入、情報公開条例も施行した。市町村との連携の強化と支援の充実では、県・市町村権限移譲等検討会議を設置し、県独自に19法令127項目の事務を計画的・段階的に市町村に移譲している。

(4) 事務処理の効率化と県民サービスの向上

情報化と事務処理の効率化の推進では、庁内グループウェアを活用した事務処理の効率化を進め、出先機関への権限移譲と県民サービスの向上では、日曜日に旅券の交付を始めた（栃木県2001:32参照）。

2－4. 新行政改革大綱（2001～2005年度）

2000年代に入り、国では小泉内閣が郵政の民営化など新自由主義的な構造改革を推し進めたが、三位一体の改革は地方財政の悪化を招いた。栃木県では、2000年末に5選を目指した現職の渡辺知事を今市市長の福田昭夫が破り、2003年に足利銀行が経営破綻するなど、地域の政治経済は不透明感を高めていた。栃木県は、第3期にあたる2001年度からの5年間を推進期間とする「栃木県新行政改革大綱」を2001年3月に策定したが、福田知事の見直し方針に基づき、翌2002年3月に

改訂されている。

新大綱では、改革の視点に、変革の時代への的確な対応、県民に開かれた県政の推進、県民満足度の向上、成果の重視、簡素・効率化、規制改革の推進、健全な財政運営の確保があげられており、従来の大綱に比べて、「県民満足度の向上」、「成果の重視」、「規制改革の推進」といった視点が目立つ。

当初の大綱では、①事務事業の見直し、②行政組織と人事管理の適正化、③市町村重視の県政の推進、④県民に分かりやすく開かれた県政の推進、⑤県民サービスの向上と行政の情報化の推進、⑥健全な財政運営の確保の6つを柱としており、地方分権の本格化と厳しい財政状況をふまえて、「市町村重視の県政の推進」や「健全な財政運営の確保」が新たな柱に加わっている。改訂版の大綱では、①事務事業の見直しが「効果的、効率的な業務の推進」に、②行政組織と人事管理の適正化が「分権時代に対応した行政組織の整備、人員管理の適正化と職員の意識改革」に、⑤県民サービスの向上と行政の情報化の推進が「県民サービスの向上と電子県庁の推進、民間活動との協働」に、⑥健全な財政運営の確保が「財政運営の健全化」にそれぞれ改められている（栃木県2001,2002）。

（1）効果的、効率的な業務の推進

主な実績として、行政評価手法の導入・活用では、政策マネジメントシステムや公共事業等の事前・再評価システムが導入された。事務事業の見直しでは、387件の事務事業の休廃止等で139億円を削減し、競馬事業も場外馬券発売を除き廃止された。民間委託等の推進では、基本指針に基づき外部委託等を進め、公共施設の管理運営の見直しでは、県有施設現状評価システムを活用、指定管理者制度の導入手続きも進めている。

(2) 分権時代に対応した行政組織の整備、人員管理の適正化と職員の意識改革

県政の政策課題に対応した行政組織の整備として、環境部門の充実や商工部門の見直しなどを行い、適正な定員管理では、新定員管理計画に基づき、一般行政部門で252人、教育部門で410人減らす一方、警察部門で402人、公営企業で37人を増やした。職員の意識改革・能力向上の推進では、ひとり一改善や民間企業への交流派遣などを行った。外郭団体の見直しでは、指導指針に基づき外郭団体を見直している。

(3) 市町村重視の県政の推進

市町村への権限移譲では、期末時点で市町村へ87法令1,185項目の権限移譲を行い、市町村合併や広域行政の支援では、市町村合併支援プランに基づき合併を支援した。

(4) 県民に分かりやすく開かれた県政の推進

情報公開の総合的な推進と説明責任の徹底として、政策マネジメントなど政策形成過程情報を提供し、公募による県民と知事との対話集会など広聴広報制度を充実強化した。県民参加による自主性の高い県政の推進では、パブリック・コメント制度を導入し、公募制などで審議会等の活性化を図った。規制改革の推進では、推進指針に基づき改革を進め、約400事務で申請・届出手続の簡略化を行った。

(5) 県民サービスの向上と電子県庁の推進、民間活動との協働

県民サービスの向上では、利用しやすい開館日や開館時間を設定したり、出先機関へ40法令183項目の権限を移譲した。電子県庁の推進では、公共事業の電子入札システムや電子申請受付システムの運用を開始した。N P O等民間活動との協働関係の構築では、社会貢献活動促進条例を制定し、N P O法人向けの融資制度を創設、ボランティアN P Oセンターを設置している。

（6）財政運営の健全化

中期的視点に立った財政運営として、プライマリーバランスの均衡を図り、財政の現状を積極的に公表した。財政構造改善のための取組の推進として、当初予算の県債依存度が前年度を上回らないことを目標とした財政運営を、2003年度を除き達成している。歳出抑制のための取組の推進では、一般行政経費を約480.1億円、公共事業のコストを約372億円それぞれ削減し、補助金を251件休廃止して約78.2億円を削減している（栃木県2006:70-71参照）。

2-5. 小括：行政管理論に基づく第2期以前の行政改革大綱

初期の行政改革指針、行政改革大綱（第1期・第2期）と当初の新行政改革大綱（第3期）は、事務事業や行政組織、人事管理の見直し、事務処理の効率化を柱としている。行政手続や情報公開、地方分権への対応など、時代の要請に応じた取組みが加わるもの、渡辺県政のもと、大枠に変化はない。全庁的な整理合理化や組織の統合など、官僚制組織による一元的管理を前提とした「行政管理論」が行政改革の基礎にあると考えてよい。行政改革指針の頃から民間活力の活用が挙げられてはいるが、あくまで事務処理の効率化の一部にすぎない。第2期ではグループ制の導入など組織のフラット化にも取り組んでいるが、行政組織の見直しの一環にとどまっている。

これに対し、第3期の新行政改革大綱は、「県民満足度の向上」、「成果の重視」、「規制改革の推進」など、顧客志向や成果主義、規制緩和といった「新公共経営論」の視点が加わり、特に改訂版では「行政評価」を取組の最初に掲げるなど特徴が顕著となった。これには多選を批判し変革を唱えた福田昭夫知事の就任が影響している。改訂版の冒頭には知事の決意表明が異例に追加されている。栃木県の場合、新公共経営論の導入は、集中改革プランではなく、それ以前の知事の交代を一つの契機としている。

3. 集中改革プラン以降の栃木県の行政改革

続けて、集中改革プラン以降の栃木県における行政改革の取組状況をふり返る。

3-1. 栃木県行財政改革大綱（2006～2010年度）

2000年代後半、国では短命内閣が続き、「地域主権改革」を掲げる民主党に政権交代する。市町村では、財政難が合併を後押しし、市町村数は半減した。栃木県では、福田昭夫に代わり、2004年末より宇都宮市長から転じた福田富一が知事に就任し、現在6期目に至る。

栃木県は、第4期にあたる2006年度からの5年間を推進期間とする「栃木県行財政改革大綱」を2006年2月に策定した。財政運営が厳しさを増す中で、財政健全化への道筋を示すため、従来の「行政改革」から「行財政改革」へと大綱の名称が改められている。

同大綱は、①県民中心の開かれた行政の推進、②協働の推進と県の役割の重点化、③簡素で効率的な執行体制の確立、④持続可能な財政基盤の確立の4つを柱とする。「改革の視点」を「改革の目標」に改め、具体的な目標を設定するなど行動計画的な性格を強めている（栃木県2006）。

（1）県民中心の開かれた行政の推進

主な実績として、適切な政策評価と説明責任の徹底では、政策マネジメントシステムを変更したほか、公共事業の事前評価・再評価の対象事業を拡充、事後評価を導入し、これらを統合した。新庁舎では行政資料の閲覧等を始めた。県民参加と透明性の向上では、パブリック・コメント制度を活用、審議会等への公募委員の参加を促し、また、公共事業の総合評価落札方式の対象案件を拡充している。電子県庁の推進では、セキュリティ監査を実施し、公共事業の電子入札を随意契約以外の全ての入札に拡大した。規制改革の推進では、推進指針を改

定し、規制に関する提案窓口を設置している。県民サービスの向上では、県民サービス向上運動を全庁的に展開、自動車税のコンビニエンスストアでの納税も開始した。

（2）協働の推進と県の役割の重点化

市町村への権限移譲と連携強化では、市町村への権限移譲が期末時点で126法令2,146項目に増え、県と市町村が協働で税の徴収を行う「地方税徴収特別対策室」も設置された。多様な民間活力の活用では、活用指針を策定し、がんセンターでは民間活力を利用した省エネルギーの取組（E S C O事業）を実施した。県の役割の重点化による事務事業の見直しでは、1,622件の事務事業を見直して211.9億円を削減、241件の補助金を休廃止等して55.9億円を削減した。県有施設の管理運営の見直しでは、青少年教育施設を廃止、指定管理者制度に関する運用指針を策定し、44施設で指定管理者制度を導入した。県出資法人等の見直しでは、特定指導法人の見直し基本方針を策定・改定している。

（3）簡素で効率的な執行体制の確立

本庁組織や出先機関の再編では、総合政策部・県民生活部・環境森林部を設置し、財産活用推進室やいちご研究所、消費者行政推進室（消費生活センター）を設置した。健康福祉センター環境部と林務事務所を統合して環境森林事務所を設置し、県税事務所・農業振興事務所・土木事務所・教育事務所の一部を統合した。適正な定員管理では、定員管理計画に基づき、一般行政部門で493人、教育部門で774人を減らす一方、警察部門で115人、公営企業では33人を増やした。人材育成・能力向上の推進では、人事評価システムを試行している。給与制度等の見直しでは、特殊勤務手当と給料の調整額を総点検し、職員互助会等への県費負担も廃止した。事務処理の効率化、事務改善の推進では、職員提案制度である「ひとり一改善」を実施し、内部管理事務の効率化を図るため、総務事務効率化基本方針を策定した。ペーパーレス化

の推進では、コピー用紙等の総使用枚数を16.9%削減している。

(4) 持続可能な財政基盤の確立

自律的な財政運営に向けた取組として、「とちぎ未来開拓プログラム」を策定し、歳出抑制のための取組では、県単独補助金を326件から298件に縮減・合理化した。安定した税収入等の確保では、県税事務所職員が併任で市町村と連携した滞納額の縮減取組を実施し、広告のほか、ネーミングライツで1億円、未利用財産の売却で16.8億円の収入を確保している。公営企業のあり方の見直しでは、企業局経営評価委員会による業績評価を実施・公表し、県立3病院について改革プランを策定し、経営改善を実施した（栃木県2011:78-79参照）。

3-2. とちぎ行革プラン（2011～2015年度）

2010年代前半、総人口が減少に転じ、未曾有の大震災や原発事故が起り、国では3年間の民主党政権を経て自公政権が復帰した。

栃木県は、第5期にあたる2011年度からの5年間を推進期間とする「とちぎ行革プラン」を2011年2月に策定し、2015年4月に改訂している。同プランは、①《協働》県民とともに地域を創る行政の推進、②《透明》県民に開かれた行政の推進、③《自律》自律的な財政基盤の確立、④《原動力》スリムで活力ある執行体制の確立の4つを柱とする（栃木県2011）。

(1) 《協働》県民とともに地域を創る行政の推進

主な実績を見ると、市町村との連携の強化と権限の移譲では、市町村への権限移譲が特例条例移譲分のみで20法令1,996項目となった。民間活力の活用では、41施設で指定管理者制度を運用するほか、県営ダムでダムE S C O事業を導入した。多様な主体との協働による県政運営では、全庁推進組織として県民協働推進本部を設置し、多様な主体と行政が協働して地域課題解決に取り組むためのプラットフォームを

構築し、企業との協働を推進するためのサポートデスクを設置した。県有施設のあり方の見直しでは、風土記の丘資料館を市町に移管した。県出資法人等の見直しでは、生涯学習文化財団と青少年こども財団を再編、治山林道協会と緑化推進委員会を合併し、土地開発公社・道路公社・住宅供給公社の管理部門を統合、森林整備公社を解散した。

（2）《透明》県民に開かれた行政の推進

適切な政策評価と説明責任の徹底では、重点戦略のマネジメントにより総合計画の着実な推進を図った。積極的な県政情報の発信と県民参加の推進では、県ホームページを充実させ、県民と知事の対話集会には累計で1万人以上が参加、審議会等の公募委員にも80人以上が参加している。透明性の向上と信頼の確保では、公共工事等以外の契約について締結状況を公表した。県政へのアプローチの改善では、ＩＣＴ推進プランの取組実績と行動計画を毎年度作成し公表している。県民サービスの向上では、県民満足度の向上と業務の改善をテーマとした県民サービス向上運動を実施した。

（3）《自律》自律的な財政基盤の確立

財政健全化では、未来開拓プログラムと財政健全化取組方針に基づき、収支均衡予算の編成を続け、財政調整的基金の涵養を図った。行政コストの削減では、事務事業を1,235件、補助金等を95件見直し、公共事業コスト縮減行動計画に基づきコスト縮減を進めた。歳入の確保では、県税事務所に地方税協働徴収担当を置いて市町から徴収引継を受けて滞納整理を行い、また、未利用財産の売払や貸付により24.9億円の収入を得た。公営企業の自立経営に向けた取組の推進では、第2次県立病院改革プランに基づき経営改善を行い、企業局経営計画に基づき効率的な経営を行っている。

(4) 《原動力》スリムで活力ある執行体制の確立

効果的で効率的な組織の整備では、新たなニーズや多様な行政課題への対応に向け本庁や出先組織を見直した。適正な定員管理では、定員管理計画に基づき一般行政部門の職員を206人削減した。意欲に満ちた人材育成の推進等では、国・他県・民間企業等へ職員を派遣し、人材育成型の人事評価システムを本格導入し、評価結果を人事配置に活用し、職員給与へ反映させた。給与制度等の見直しでは、技能労務職員の給与水準を見直し、定額の旅行雑費を廃止した。事務処理の効率化、事務改善の推進では、給与・旅費等の事務を一括処理する総務事務センターを設置し、職員提案制度の「ひとり一改善」を実施している。職員の意識改革と活力ある職場づくりでは、行財政改革推進の視点を職員に周知徹底した（栃木県2016:39-40参照）。

3－3. とちぎ行革プラン2016（2016～2020年度）

2010年代後半、地方の人口減少を克服するため、安倍内閣は「地方創生」を重要課題に位置付け、栃木県でも「とちぎ創生15戦略」を策定した。

栃木県は、第6期にあたる2016年度からの5年間を推進期間とする「とちぎ行革プラン2016」を2016年2月に策定した。同プランは、前プランを踏襲しながら、①《協働・共創》県民と共に創る開かれた県政の推進、②《自律》自律的な行財政基盤の確立、③《原動力》効果的・効率的な県政運営の推進の3つを柱としている（栃木県2016）。

(1) 《協働・共創》県民と共に創る開かれた県政の推進

主な実績を見ると、自治のかたちづくりでは、市町への権限移譲は特例条例移譲分のみで124法令2,014項目となっている。多様な主体との協働による県政運営では、地域課題の共有を促すNPO協働企画力向上セミナーを開催した。透明で開かれた県政の推進では、オープンデータを本格版へ移行し、随意契約では公募型の見積合わせを本格実

施した。民間活力の活用では、指定管理者制度に関するガイドラインを改訂したほか、スポーツゾーン東エリア・最終処分場・新青少年教育施設の整備運営事業でPFI事業契約を締結し、PFI等事業実施プロセスガイドラインを策定した。規制・行政手続等の改善では、税金等をATM等で納付できる電子収納を導入し、自動車保有関係手続のワンストップサービスに伴う電子納税を開始した。県独自規制を廃止・緩和し、テーマを設定して規制を見直している。

（2）《自律》自律的な行財政基盤の確立

持続可能な財政運営では、統一的な基準により作成した財務書類を公表した。行政コストの削減では、イベントを廃止・縮小・統合し、県単独補助金を削減した。歳入の確保では、総合運動公園の陸上競技場などでネーミングライツ契約を締結した。県有財産の適正管理と有効活用では、公共施設等総合管理基本方針を策定し、障害者保養センターを譲渡し、県庁舎の未利用スペースを市へ貸付けた。公営企業等の自立的経営では、第3次県立病院経営改革プランを策定し、がんセンターなどを地方独立行政法人に移行、流域下水道事業については地方公営企業法を適用し公営企業会計に移行した。

（3）《原動力》効果的・効率的な県政運営の推進

透明で効果的な行政評価等の実施では、内部統制基本方針を策定し、内部統制制度を導入した。業務の改善・効率化では、マイナンバー制度における情報連携の本格的に運用、県庁働き方改革プロジェクトを始動し、①仕事の選択と集中では、イベントの廃止・縮小・統合、コンクール・コンテストの廃止・統合や実施方法の効率化を進めた。②プロセスの効率化では、改善方針を策定、文書作成ソフトを一元化、備品基準額を引上げ、RPAやタブレット端末を導入した。また、内部監査業務や事務用消耗品の調達・管理を一元化、ペーパーレス会議進行システムや音声データから自動で議事録を作成するシステムを導入

している。③労働時間の管理では、働き方改革推進強化月間を実施し、原則20時退庁・22時完全消灯を実施、在宅勤務などのテレワークを推進した。組織力の強化では、観光交流課デスティネーションキャンペーン推進班、大阪センター、国体・障害者スポーツ大会局、国際課国際戦略推進担当、デジタル戦略室、行政改革ＩＣＴ推進課を設置した。定員管理計画に基づき一般行政部門は4,329人となっている。人材育成・活用の推進では、再任用フルタイム勤務を導入、合同企業説明会への参加などリクルート活動も充実させた。また、能力・姿勢評価結果の活用を拡大、フレックスタイム制を導入した。さらに、社会人採用試験、専門試験のない特別枠や福祉型の新設、就職氷河期世代を対象とした採用試験など、新たな採用試験等により人材を確保している。県出資法人等の自立的な経営では、小規模団体の経営効率化に向けた見直し・検討を行った（栃木県2021:33-34参照）。

3-4. 小括：NPM型協働論に基づく第4期以降の行政改革大綱

前述の新行政改革大綱（改訂版）に比べると、第4期以降の行財政改革大綱は「新公共経営論」の色彩が弱まり、改革目標では「効率」や「自律」よりも先に「協働」を掲げている。だが、これだけで「ガバナンス論」に移行したと断じるのは早い。

第4期の大綱は、①開かれた行政、②協働、③執行体制、④財政基盤という柱建てだが、「開かれた行政」は政策評価や規制改革、サービス向上を内容とし、「協働」には市町村との連携のほか「民間活力の活用」が含まれており、なお「新公共経営論」の特徴が強い。これが、第5期の大綱では、①協働、②開かれた行政、③財政基盤、④執行体制という順に変わり、「協働」が上位になり、民間活力の活用の次に「多様な主体との協働」などが盛り込まれるなど、「ガバナンス論」の特徴が強まっている。さらに、第6期の大綱では、①協働・開かれた行政、②行財政基盤、③県政運営という柱建てとなり、「協働」と「開かれた行政」が一体化して、「ガバナンス論」と「新公共経営論」の

「組合せ」が生じているが、「多様な主体との協働」が民間活力の活用や規制・行政手続等の改善よりも先に示されており、「ガバナンス論」が優位と言える。

他にも、執行体制等に関しては、第4期の大綱では「簡素で効率的な執行体制」を目指したが、第5期の大綱では「スリムで活力のある執行体制」、第6期の大綱では「効果的・効率的な県政運営」へと変わり、組織の簡素化から組織力の強化へ、効率性から有効性へと重点が移っている。

このように、改革目標の優先順位や内容には経年的な変容を観察することができる。

4. 栃木県の行政改革の現在地

4-1. とちぎ行革プラン2021（2021～2025年度）

2021年2月に策定された「とちぎ行革プラン2021」は、第7期の栃木県行財政改革大綱にあたり、2021年度からの5年間を推進期間としている。コロナ禍で露呈したデジタル化の遅れから、国の政策に呼応する形で栃木県でも「デジタル改革」を推進している。

同大綱は、①多様な主体との連携・協働の推進、②効果的・効率的な県政運営の推進、③持続可能な行財政基盤の確立の3つを目標とし、以下の8つの推進項目と24の取組項目からなる（栃木県2021）。

（1）多様な主体との連携・協働の推進

「地方分権の推進と自治体間の連携・協働」に関しては、①地方分権改革の更なる推進に国との政策協議や国からの権限移譲を推進し、②都道府県との連携を推進する。③市町との連携・協働、権限移譲の推進では、連携体制を強化し、人事交流を推進、行財政基盤の強化を支援し、権限移譲を効果的に実施する。

「県民、企業等との連携・協働」に関しては、④県政情報の発信力強

化では、多様な広報媒体を活用して県政情報を発信、オープンデータの活用を促進する。⑤県民・N P O・企業・高等教育機関の参画と協働の推進では、広聴制度を充実させ、審議会等に女性委員の参画を拡大するほか、N P O・企業等と協働し、高等教育機関とも連携を強化する。⑥民間活力の積極的な活用では、民間活力の活用を推進し、指定管理者制度を適切に運用する。⑦時代に即した規制の見直しでは、社会経済情勢の変化を踏まえて規制を見直し、特区制度の活用を推進するとしている。

(2) 効果的・効率的な県政運営の推進

「I C T利活用等による新しい行政スタイルの確立」に関しては、⑧A I・ロボティクス等のI C T利活用の推進では、I C Tを活用して業務を省力化・効率化し、⑨行政手続のデジタル化の推進では、行政手続のオンライン化や電子収納を推進する。

「全ての職員が能力を発揮できる職場づくり」に関しては、⑩意欲ある人材の確保に、採用活動を充実させるほか、⑪課題対応能力を有する人材の育成では、計画的な人事配置や戦略的な人事交流を推進し、人材育成型の人事評価や職員研修等を実施する。⑫多様な人材が活躍できる職場づくりとして、柔軟で多様な働き方やハラスメント防止、女性職員・障害のある職員・高齢層の職員の活躍を推進し、職員の健康管理対策を充実する。

「効果的・効率的な組織づくり」に関しては、⑬新たな課題等に対応できる効率的な行政組織の整備、⑭適正な定員管理に取り組む。⑮透明で実効性のあるマネジメントでは、効果的な行政評価・施策立案に努め、業務プロセスを見直し・改善し、内部統制の運用により適正に業務を執行し、公共事業評価システムを適切に運用するとしている。

(3) 持続可能な行財政基盤の確立

「財政の健全性の確保」に関しては、⑯中期的な視点に立った財政運

営として、財政状況の分析及び中期財政収支見込みを作成・公表し、歳出構造を転換させ、財政調整的基金を涵養する、適切に県債を発行し将来負担を抑制する。¹⁷歳入確保に向けた取組の推進では、県税の滞納を未然に防止し収入未済額を縮減、税外未収債権を縮減する、広告収入等を確保し、ふるさと納税等を促進する、国庫補助金等を積極的に活用し、基金の債券運用を拡大する。¹⁸徹底した歳出の見直しでは、事務事業や補助金等を見直す。

「公共施設等の適正管理と総合的な利活用」に関しては、¹⁹公共施設等の利活用の推進・最適化では、公共施設等を総合的・計画的に管理し、県有財産を総合的に利活用する。²⁰県有建築物の長寿命化を推進し、²¹使用料等のあり方を見直す。

「公営企業等の自立的経営」に関しては、²²公営企業の効率的な経営として、企業局経営戦略に基づき事業を実施し、²³病院事業経営の健全化では、経営改革プラン等に基づき県立病院の経営を改善する。²⁴県出資法人等の自立的な経営に向け、県出資法人等に対し指導するとしている。

4-2. 小括：統治形態モデルの層化

目標Ⅰの「多様な主体との連携・協働の推進」は、標題どおり「ガバナンス論」を基本とするが、民間活力の活用や規制の見直しなど一部に新公共経営論を含む。目標Ⅱの「効果的・効率的な県政運営の推進」は、定員管理など一部に行政管理論を含むが、標題からすると第3期以降の「新公共経営論」が基本にあると考えてよい。行政評価に限らず、デジタル改革や人的資源管理などの企業経営の新たな潮流も確認できる。目標Ⅲの「持続可能な行財政基盤の確立」は、公営企業等の自立的経営など一部に新公共経営論を含むが、財政統制や施設管理など統制・管理に基づく「行政管理論」を基本とする。

注目されるのは、ポリットとブカールトが行政改革の変化を地層の堆積に例えたように、古い潮流である「旧行政管理論」が深層に位置

し、その上に新しい潮流の「新公共経営論」が重なり、最も新しい潮流である「ガバナンス論」が表層に位置していることである。

新しい潮流を目立ちやすい前景に押し出し、古い潮流を後景に退けるという構図は細部にも見受けられる。例えば、新公共経営論に係る目標Ⅱの中でも、最新のデジタル改革による業務の効率化を筆頭に掲げ、次いで新公共経営論の課題の一つとされた人材の育成・確保を挙げて、従来型の取組が並ぶ効果的・効率的な組織づくりを後回しにしている。

行政学の潮流は、いったん政策アジェンダに浮上すると、行政改革という政策が終了しない限り、縮小されても消滅はしにくい。こうしてみると、一部には「置き換え」や「融合」も見られるが、大枠では「層化」していると見なせる。内容的な矛盾を抱えつつも、掲載順序で優劣を示しながら、施策の体系上は一応の整理が図られており、統治形態モデルが全く「混然と共存」しているわけではない。

表2 栃木県の行政改革大綱と統治形態モデルの堆積

目標Ⅰ 多様な主体との連携・協働の推進	ガバナンス
目標Ⅱ 効果的・効率的な県政運営の推進	新公共経営
目標Ⅲ 持続可能な行財政基盤の確立	旧行政管理

（出所）筆者作成

むすびに：本稿の結論と含意

（1）本稿の結論と意義：統治形態モデルの層化

本稿では、統治形態モデルの「ハイブリッド化」について、栃木県の行政改革大綱では、旧行政管理論・新公共経営論・ガバナンス論が「層化」していることを観察し、統治形態モデルが必ずしも「混然と共存」しているわけではないことが示された。

本稿の学術的意義としては、第1に、先行研究が「集中改革プラン以降」の行政改革大綱を二時点で比較するのに対し、本研究では「同プラン以前」に遡り時系列で比較することで、行政管理論に基づく行

政改革とも比較し、新公共経営論の導入時点を特定している。第2に、先行研究では行政改革大綱の「計画事項」のみを分析するのに対し、本研究では行政改革大綱の「取組実績」も分析の対象とすることで行政改革の実質を把握している。第3に、先行研究はキーワードの「登場頻度」を測定した量的分析を行うのに対し、本研究はキーワードの「登場順序」に着目した質的分析を行って政策アジェンダの変動を観察している。

本稿の社会的意義としては、栃木県で進行中の次期行政改革大綱の策定作業に参考となるばかりでなく、広く自治体の行政改革の変容を理解する際に示唆を与えるものである。

(2) 残された課題：行政改革の語りの記録

筆者は長い間、栃木県政に関わってきた。行政改革に関しては、集中改革プラン前後の8年間とコロナ後から現在まで「行政改革推進委員会」の委員を務め、出資法人改革や規制改革にも深く関わった。また、行政評価に関しては、行政評価の導入が広がった時期には総合計画に係る政策評価委員会、財政状況が厳しい時代には森林環境税に係る事業評価委員会、地方創生が動き出してからは総合戦略に関する評価会議の委員を務めている。さらに、連携・協働に関しては、ガバナンスの時代とともに社会貢献活動促進懇談会の委員を務めている。異動で入れ替わる職員よりも長く委員を続けているため、過去の経緯については担当者よりも詳しいときがある。本稿では紙幅の都合上うまく伝えきれなかったが、当事者しか感じ取れない当時の現場の雰囲気を後世の第三者にいかに伝えるかが、「生き字引」と化した筆者にとっては課題である。行政改革に従事した関係者の語りを記録する「オーラルヒストリー」の重要性を唱えて本稿を結ぶことにしたい。

謝辞

資料提供にご協力いただいた栃木県経営管理部行政改革ICT推進

課の皆様に感謝を申し上げる。

参考文献

- Christensen,T. (2012) "Post-NPM and Changing Public Governance." *Meiji journal of Political Science and Economics*, 1, pp.1-11.
- Kazama, N. (2024) "Public Management Reforms in Japan: With and After NPM" in Agata,K., Inatsugu,H. & Shiroyama,H. ed, *Public Administration in Japan*, Palgrave Macmillan
- Osborne,P. ed. (2010) *The New Public Governance?*, Routledge
- Pollitt,C & Bouckaert,G. (2017) *Public Management Reform 4th edition*, Oxford University press (縣公一郎・稻継裕昭監訳 (2022) 『行政改革の国際比較』ミネルヴァ書房)
- Polizer,T., Meyer,R.T., Höllerer,M.A. & Seiwald,J. (2017) "Institutional Hybridity in Public Sector Reform" *Research in the Sociology of Organizations*, 48b:69-99
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2020) 『公共政策学の基礎 (第3版)』有斐閣
- 伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔 (2022) 『はじめての行政学 (新版)』有斐閣
- 中山雄次 (2023) 『NPMの導入と変容』晃洋書房
- 中山雄次 (2024) 「沖縄県の地方自治体における行政改革の系譜」『沖縄法学』第52号51-80頁
- 中山雄次 (2025) 「集中改革プラン以降の行政改革大綱」『季刊行政管理研究』第190号37-51頁

行政資料

- 栃木県 (1995) 「栃木県行政改革大綱」
- 栃木県 (1998) 「栃木県行政改革大綱 (第2期)」
- 栃木県 (2001) 「栃木県新行政改革大綱」
- 栃木県 (2002) 「栃木県新行政改革大綱 (改訂版)」
- 栃木県 (2006) 「栃木県行財政改革大綱」
- 栃木県 (2011) 「とちぎ行革プラン [栃木県行財政改革大綱 (第5期)]」
- 栃木県 (2016) 「とちぎ行革プラン2016 [栃木県行財政改革大綱 (第6期)]」
- 栃木県 (2021) 「とちぎ行革プラン2021 [栃木県行財政改革大綱 (第7期)]」

ウェブサイト

- 栃木県「行政改革」(2025年7月31日閲覧)
<https://www.pref.tochigi.lg.jp/b03/pref/gyoukaku/tochigigyoukaku/1192429633558.html>