

# 不確実性が増す政策内容の変容における 行政組織の行動戦略

－奈良県生駒市の「行政改革」政策実施を事例に－

松 岡 京 美

## はじめに

なぜ、「行政改革」政策は、その内容が不確実性を高めるように変容したとしても、政策実施という成果をもたらすことができるのか。そこでは、行政組織がどのような行動戦略を採って、実施を「作動」させたのか。長い時間をかけた産物である政策は、その実施の過程で政策内容が変化することもある。そして政策は、当初のままであったとしても、時間をかけて変容したとしても、自動的にその成果が現れるわけではない。行政組織が、実施可能な問題(Palumbo 1988)を考慮し、政策実施をめぐる外部環境に対応しながら相互作用することで、実施を「作動」させて、はじめてその成果が現れるのである。本稿では、奈良県生駒市を具体的事例として取り上げ、政策実施研究と組織研究を組み合わせ、実施を「作動」させる行政組織の行動を分析し、政策実施という成果がどのように生み出されたのかを考察する。

本稿における政策実施研究と組織研究の接合の試みは、行政理論と組織理論の再結合にもつながる可能性を有する。今村都(1978)は、行政組織研究の一環として、行政学を中心に置きながら、そこに伝統的な経営管理論を取り込んでいる。西尾(1990)は、行政学の核心が行政官僚制の集団作業にあるとすれば、行政官僚制を取り巻く環境条件に関する行政理論と行政官僚制の構造的機能的特質に関する組織理論とが有機的結合されなければならないと述べ、行政理論と組織理論とを有意義に相互交渉させることの重要性を論じている。一方、原田(2010)は、西尾の見解に拠りつつ、伝統的な組織理論を今日まで引き続き用いることで、行政研究が組織理論と乖離していると指摘し、行政理論と組織理論の再結合を議論している。曾我(2016)も行政学から組織論が切り離されていると指摘し、相互補完的な関係性を活かすことによって、官僚制の理解、ひいては行政学の知見が深まるとしている。近年、Krause & Meier(2003)は、政策科学研究と組織研究を結びつけて、民主制における行政組織の行動から官僚制と制度の関係や官僚制構造を説明する理論の構築を行っている。そこで、本稿では、政策実施研究と組織研究を理論的および実証的に組み合わせることで、行政組織の行動をよりの確に理解していくための糸口を模索する。

官僚制に基づく行政組織は、中央政府にも地方政府にも存在しているが、本稿では、中央政府

と異なって、その行動が中央地方関係と社会経済環境という外部要因によって制約される地方政府(曾我 2001)に注目する。地方分権化が進展して以降、以前より独自に政策を展開することが多くなった地方政府において、外部要因の制約がある中で、環境に対応して行政組織がどのような行動戦略を採ることで、実施を「作動」させたのかを明らかにする。

本稿では、Mantland(1995)の実施理論に拠り、政治変動という一つの転機によって、「行政改革」政策の内容が不確実性を増した性格のものへと変容していくことを確かめる。政策内容が変容していくにつれ、実施環境の変化をも引き起こされる。そこにおける行政組織の行動を、組織論のオープンシステム論の視点からアプローチする。この研究方法により、行政組織は政策実施環境の変化に応じて、組織内部の構造や実施プロセスを変化させることによって、内容が変容した政策の実施を「作動」させていることを示すことができる。しかも、実施された「行政改革」政策は成果をもたらす。その成果が反映されていると考えられる経常収支比率に注目すると、生駒市では同比率の低下が確認できる。市（政令指定都市と都市）では経常収支比率が全国的に上昇傾向をたどっていることを考慮すれば、生駒市での低下傾向は、政策実施の成果として捉えられる。

## 1. 政策実施研究をめぐる動向から見る他の研究との接合の可能性

政策実施研究の本格的な始まりは、Pressman & Widavsky(1973)の研究である。それが起爆剤になり、政策実施をめぐる研究が活発になった。その後の政策実施研究の展開について、Hill & Hupe(2002)とSmith & Larimer(2017)による考察をまとめて整理し、今日に至るまでの動向の特徴をみる。Hill & Hupe(2002)は政策実施研究をアプローチ方法から紹介し、トップダウン、ボトムアップ、統合という観点から整理している。一方、Smith & Larimer(2017)は、政策実施研究が歩んできた過程を4世代の時代にかけて説明している。彼らの議論の内容を簡潔に整理し、主要な政策実施研究を取り上げると、表1のようになる。

Saetren(2014)によれば、政策実施研究は少なくとも1950年代から行われているが、1970年代までは本格的なものとはなっていなかったと指摘している。その理由について、Nakamura & Smallwood(1980)は、行政を機械的(技術的)観点でみる伝統的行政学が影響していたと述べている。1960年代にアメリカでは偉大なる社会(Great Society)のスローガンのもとで、社会問題の改善のために、数多くの法律が制定された。その中には、政策実施に対して担当者の明確な行動指針となる厳格な基準が示せないものもあり(Lowi 1979)、意外な政策実施問題に直面することになった。その結果、政策の失敗とその原因を探求することが学問的にも実務的にも重要な課題になった。そこに、誰もが政策実施研究の金字塔であると認めるPressman & Widavsky(1973)の研究が登場した。彼らの研究は、実施過程の理論的モデルこそ提示していないが、具体的な事例を分析し、政策実施に関する重要な要因を提示している。ここまでの第1世代研究の特徴は、実施研究の重要性が認識されたことと、事例研究を中心とした分析が中心であったことの2点にあったと言える。

**表1 政策実施研究をめぐる動向**

	研究者	アプローチ理論	特徴
第1世代	Pressman & Wildavsky (1973)	トッパダウソ	実施研究の重要性を確認、事例研究が中心
第2世代	Van Meter & Van Horn (1975)		
	Bardach (1977)		
	Sabatier & Mazmanion (1979)		
	Lipsky (1980)		
	Elmore (1980)		
	Hihern & Porter (1981)		
第3世代	Hijern & Hull (1982)	ボトムアツプ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施研究が複雑である結論</li> <li>・トッパダウソ・アツプツラチ方法だけではなくボトムアツプ・アツプツラチ方法も提示</li> <li>・分析枠組みの提示と適用</li> </ul>
	Mazmanion & Sabatier (1983)		
	Elmore (1985)		
	Goggin et al. (1990)		
	Palumbo & Calista (1990)		
	O'Toole (1995)		
	Mantland (1995)		
第4世代	Kickert et al. (1997)	統合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トッパダウソとボトムアツプのアツプツラチを統合と修正</li> <li>・実施研究の一般化理論の失敗</li> <li>・次世代の研究の必要性</li> </ul>
	O'Toole & Meier (2011, 2014)		
	May & Jochim (2013)		

注) Hill & Hupe (2002)とSmith & Larimer (2017)より筆者作成。

1970年代半ばから1980年代初めにかけての実施研究にはVan Meter & Van Horn(1975)、Bardach(1977)、Sabatier & MazManion(1979)、Lipsky(1980)、Elmore(1980)、Hihern & Porter(1981)、Hijern & Hull(1982)などがある。彼らは、第1世代の政策実施研究が、特定の政策やプログラムに焦点を当てた質的なケーススタディであったことを欠点と考え、実施プロセスの一般理論の構築へと焦点を移した(Smith & Larimer 2017)。これが第2世代の実施研究である。そこでは、トッパダウソとボトムアツプの2つのアツプツラチが採られた。

トッパダウソ・アツプツラチの主な研究は、Van Meter & Van Horn(1975)、Bardach(1977)、Sabatier & MazManion(1979)である。トッパダウソ・アツプツラチは、形式的な政策目標をいかに現実に落とし込むかを考え(Smith & Larimer 2017)、形式的な政策目標が決定された後に、実施担当者や対象集団が政策の意図をいかに行動に移すかに関心をもっている(Mazmanian & Sabatier 1983)。ただし、Sabatier(1986)は、こうしたアツプツラチの問題点について、政策実施現象を全体的にみるできないことと、実施過程におけるストリートレベル官僚や政策対象集団が自分に有利に政策を変容させようとする戦略を見落としていることを指摘している。

ボトムアツプ・アツプツラチの主な研究には、Lipsky(1980)、Elmore(1980)、Hihern & Porter(1981)、Hijern & Hull(1982)などがある。ボトムアツプ・アツプツラチは、周辺部や対象者の視点を政策プロセスの全段階に取り入れて考慮することが重要であると主張している(Smith & Larimer 2017)。ボトムアツプ・アツプツラチは、実施現場で実施問題が処理される過程を記述するものである。つまり、トッパダウソ・アツプツラチは結果を重視しているのに対して、ボトムアツプ・アツプツラチは実施者の行動や選択に重きを置いている(Smith & Larimer 2017)。

O'Toole(2000)は、これらの議論の末、実施研究者は政策実施を捉える視点を得られ、トッパ

ダウンかボトムアップかというやや不毛な論争を乗り越えたと述べている。第3世代の研究になると、政策が実際にどのように機能するかという議論が中心になる。第3世代の研究には、Mazmanian & Sabatier(1983)、Elmore(1985)、Goggin et al.(1990)、Palumbo & Calista(1990)、O'Toole(1995)、Mantland(1995)、Kickert et al.(1997)などがある。そして、第4世代の研究としては、O'Toole & Meier(2011,2014)と May & Jochim(2013)などがある。Smith & Larimer(2017)が指摘するように、第3世代以降の研究では、第2世代の研究で開発された実施のフレームワークによって生み出された仮説だけでなく、ゲーム理論やプリンシパル・エージェント理論のようなより一般的なフレームワークをも含めて、原因仮説を実証的に検証しようとしている。第3世代の研究は、結局のところ、「どのように機能するのか」という核心的な問いに対して、満足のいく答えが得られないままであった(Smith & Larimer 2017)。

しかし、第4世代へと至る現在、より応用的な分野の優れた研究者が、政府の決定がどのように政策成果に結びつくかについて、体系的な研究に取り組んでいる(Smith & Larimer 2017)。このことから遡って考えれば、第3世代の特徴は、政策実施研究の一般化理論は構築されてないが、実施研究をめぐるアプローチの統合や修正といった試行錯誤が度々行われ、それがさらなる次世代による研究へとつながったことにある。第4世代は今のところ第3世代の延長上にあるという解釈もあり得るが、他の研究分野の成果を応用することによって実施研究と相互に発展する可能性があると言える。

政策実施研究は、政策の失敗を解明する事例研究から本格的に始まり、政策実施研究に関する理論の構築を目指すことになる。その時に、ボトムアップ・アプローチとトップダウン・アプローチ論争が繰り広げられた。政策実施研究者は、この二つのアプローチそれぞれの欠陥を改善するために、両アプローチを結合し、以前よりもっと科学的な実施研究を進めることとなった(Goggin et al. 1990)。ここで取り上げている実施研究は主にアメリカのものであるが、様々なアプローチの結合による実施研究では、ヨーロッパの研究者による貢献が大いにある(Pülzl & Treib 2017)。さらに、既存の実施研究の枠組みからの仮説だけでなく、Meierをはじめとする研究者らは、従属変数を政策効果に集中させ、行政学や他の分野からのアプローチを援用し、実証分析を進めている。加えて、O'TooleとMeierによる公共経営のアプローチ以外に、レジーム・アプローチからの実施研究が、May & Jochim(2010)らによって進められている。これは、政策実施研究がまったく新しい分析方法であるということではなく、むしろ以前から行われていた組織研究、政策インパクト分析、そして政府間関係論などが、多かれ少なかれ政策実施過程に関係しており、それらを整理統合するものであると真山(1994)が指摘したように、今日における政策実施研究では別の研究との再結合がさらに進展していると言える。

## 2. 本稿の分析枠組みで用いる理論の検討と分析枠組み

### 2-1. 本稿の分析に用いる政策実施をめぐる環境の類型化

100以上の実施研究を考察したO'Toole(1986)の研究は、政策実施に関する多くの研究が重要な

変数をチェックリストとして提示しているかあるいは、理論志向的な議論をしていると論じている。この点に言及しながら、Matland (1995)は、政策実施に関する既存の知見を統合させるためのモデルを提示した。

トップダウンとボトムアップのアプローチによる既存の実施研究は、それぞれ異なる性格の政策を選択しているとMatlandは指摘している。トップダウンは比較的に明確な政策を選択している。一方、ボトムアップではトップダウンが選択するものより高い不確実性が内在する政策が選ばれている。また、一つのケーススタディであることが多く、異なるタイプの政策を検討する場合に、実施がどのように変化するかが十分に検討されていないとされている。Matlandはその上で、政策実施モデルを構築するためには、政策の特徴をより慎重に考慮することの重要性を論じている。それは、トップダウンとボトムアップのように政策実施の変数を探すことに重点を置くのではなく、各アプローチが適用されやすい状況を踏まえた上で、重要な変数を探索するものである。Smith & Larimer (2017)によれば、Matlandの政策類型化は、政策実施の包括的な概念枠組みとはどのようなものであるかを示している。

Matlandは、組織理論における曖昧さと対立の概念を援用し、政策実施状況について4つに類型化した。曖昧さは、ゴミ箱モデルにおいて「組織化された無秩序」を説明する概念(March & Olsen 1976)である。この分類は、Lowi (1972)が、国家による強制に注目し、それからなる政策の特質によって政策全体についての類型化を試みたように、Matlandも組織行動を説明できる組織理論の概念を用いて政策実施の類型化を示したものである。Matlandが政策実施状況による政策の特質を踏まえて、政策実施を分類したことから考えれば、この類型は、政策実施における政策の内容による特徴とともに行政組織が実施に対して行動を展開する際にある環境の状況をも捉える枠組みとして援用できる。

その類型は、管理的実施、政治的实施、実験的实施、象徴的实施である。管理的実施は、曖昧さと対立がともに低い。そこでは、比較的に明確な政策目標の下で作成された計画によって政策が実施される。行政組織と外部環境の対立は少なく、実施環境の状況は安定している。政治的实施は、曖昧さが低く、対立が高い実施状況である。政治的实施は、首長や議会が目標を定めて、行政組織はその目標を達成するための手法を模索することになる。対立が高いために、実施環境の状況は不安定である。実験的实施は、曖昧さが高く、対立が低い。抽象的な目標を達成するために、多くの裁量が行政組織に与えられて、行政組織は具体的な方策を探りながら実施に結びつける。実施環境は、安定的である。象徴的な政策実施は、曖昧さが高く、対立が高い環境で実施されている政策である。政策の目標も抽象的で、行政組織と外部環境の対立も高く、実施環境はかなり不安定なため、行政組織にとっては非常にリスクが高い政策実施になる。

## 2-2. 組織論から見る環境に対応する組織

現代の組織論では、組織をシステムとみなして議論している。そこでは、組織と管理の動態を明らかにして、組織を二人以上の人々の意識的に調整された活動や諸力の体系と定義した

Barnard(1937)の貢献が大きい。組織、つまりシステムとは内部を構成するそれぞれの要素が互いに作用・影響し合う、相互依存の関係にあるような集合体である。このように組織をシステムとして捉えた場合、組織と環境との関係から、システムはクローズ・システムとオープン・システムにわかれる(田尾 2010)。

クローズ・システムは伝統的組織論として規範的な理論志向の官僚制組織論と記述的理論志向の人間関係論的組織論に、オープン・システムは近代的組織論として規範的な理論志向の状況組織論と記述的理論志向の行動科学的組織論に分類されている(森本 2001)。クローズ・システムは、組織が環境の変化に左右されない自己完結の状態である。一方、オープン・システムでは、環境との間に継続的な相互作用関係があり、環境からエネルギー、情報などがシステムにインプットされ、それを内部で転換し、環境にアウトプットする。オープン・システムの組織観は、環境変化に応じた組織システムの構築を基盤にしている。オープン・システムの組織は、環境との相互作用の中で、生存・存続し、成長・発展し、衰退していくシステムであり、環境の変化に適応していくために、自らの行動を決定し、またその構造を修正する(桑田・田尾 2021)。

このような組織と環境との関係に関する研究は、環境決定論と戦略的選択論（主体的戦略論）に分かれると大月(1997)は言う。環境決定論に主眼を置く代表的な理論が、コンティンジェンシー論である。コンティンジェンシー論における組織と環境の関係の捉え方は、組織は環境変化に適応することによって有効な成果を生み出す、という状況依存的な因果関係に基づく。この理論が用いられて多くの研究が進むことで、理論と実践との間の有効性が明確になった。それによって組織と環境との問題は組織研究において通念化したと、大月(2005)は指摘している。

しかし、同じ環境状況でも異なるシステムで有効な結果が生み出されたことを実証したChild(1972)によって、環境決定論としてのコンティンジェンシー論は批判され、戦略的選択論（主体的選択論）が主張されるようになった。それが、ネオ・コンティンジェンシー論である。Miles & Snow(1978)は、コンティンジェンシー論を批判しながら、組織と環境との関係において意思決定をする経営者の判断、つまり戦略的選択(主体的選択)に注目する。即ち、組織の環境適応において鍵になるのは戦略である。Hofer & Schendel(1978)は、組織の戦略を、組織の資源・スキルと、組織が直面する環境機会やリスク、組織が達成したい目的との間のマッチと定義している。組織はこのような戦略を用いて環境に適応しながら、存続と発展を手に入れる。

田尾(1999)は、伝統的な組織モデルの制約から脱却するためには、組織をただの1つのモデルとして捉えるのではなく、組織の制度や構造が多様であることを認め、それを組織研究において組み合わせることが必要であると述べている。そこでは外部状況との相互依存関係も重視されている。官僚制も伝統的な組織モデルにすぎないと考えるのであれば、行政理論と組織理論の再結合を試みるためには、西尾(2001)が言う組織一般の編成原理を追求した組織管理論による説明だけでなく、新たな捉え方が必要になってくる。

本稿が注目しているのは、変容した政策内容を実質的に実施に向かわせる行政の行動である。そのためには、オープン・システムは有用であるが、その中にある環境決定論と戦略的選択論

(主体的戦略論)のどちらかだけに沿って説明するのは本稿の議論から考えると不十分である。なぜならば、この二つの議論は、組織と環境との関係において、対照的な分析視点を持つため、組織における行為者に対する認識も対照的になるからである。行為者を中心として組織と環境との関係を考察しようとした加護野(2003)は、二つの議論のどちらかに寄るのではなく、バランスをとる必要があると主張している。したがって、政策内容の変容によって実施環境が変化する中で、行政組織ができる良い選択から実施を「作動」させる行為を捉えようとする本稿では、両方のバランスを採って分析を行う。

### 2-3. 本稿における分析枠組み

政策実施研究において多くの実証的な研究が行われることで、時間が重要な要素であることが確認された。Hall(2017)も、従来の実施研究では、特定の政策について官僚行動の短期的な効果を注目することが多く、長期的な効果をみる研究が行われてこなかったと指摘している。これは実施研究の死角でもある。その点に注目しながら、西岡(2017)は政策実施と行政管理との理論的な交錯から、待機児童問題を事例に、構造的な要因である行政改革が、その失敗の原因であることを、実証的に検証している。本稿は、実施研究の死角を補うことや、他の理論と政策実施研究を接合することには、こうした研究と共通の関心をもっている。しかし、ここで注目したいのは、政策実施についての行政組織の行動である。

それは、政策実施過程が絶えず修正される政策作成の連鎖過程である(西尾 1990)ことと関連する。政策実施過程においては連鎖的に政策作成が行われ、政策が策定されれば自動的にその効果が出るとは限らない。なお、政策実施過程において連鎖的に政策作成が行われることは、政策が変容することでもあり、それによって実施を取り巻く環境も変化する可能性がある。それを繰り返しながら組織と環境が相互作用し、政策実施は進展していく。そのような実施環境の変化を踏まえて、行政組織が実施をどのように「作動」させるのかは、政策実施の成果にもつながる。ここでは、政策実施をめぐる外部環境に対応しながら相互作用することで、実施を「作動」させる行政組織の行動戦略を分析する。

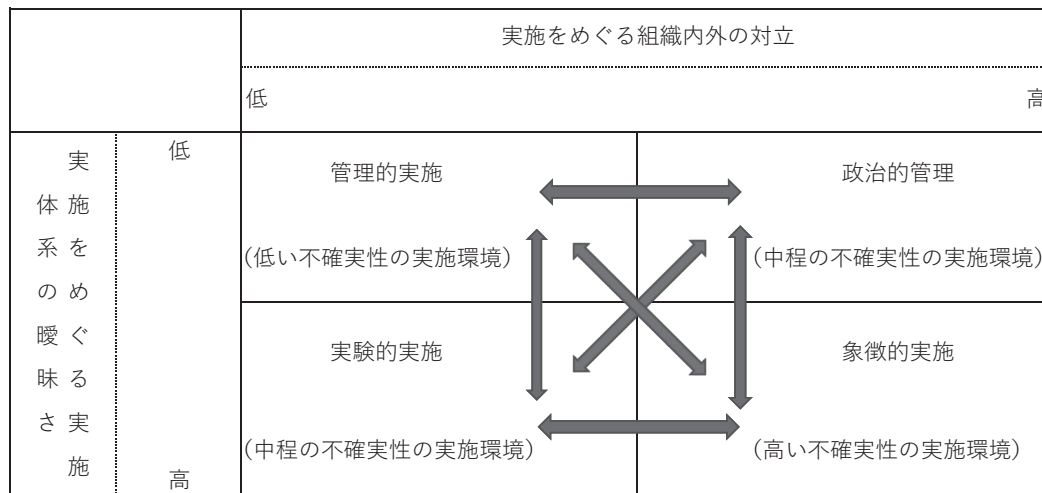
そのためには、まず、政策内容が変容していくにつれ、実施環境も変化をも引き起こされているかを分析する必要があるが、その枠組みが図1である。これは政策実施の特徴とその実施環境を知る分析枠組みであり、Matland(1995)とDuncan(1972)の議論を援用し、その二つを組み合わせ造った。そこから4タイプの政策実施の特徴とともにその実施環境が区別でき、政策内容の変容に伴う実施環境変化の特徴が見られる。

Matlandによる政策実施特徴についてはすでに説明をした。ここではDuncanによる環境の不確実性を説明し、本稿における分析枠組みを示す。経済学においてリスク問題を深く研究したKnight(1921)は、広義の不確実性は、確実でない事象がすべて含まれていて、そこにおけるリスクは確率計算が可能であるが、狭義の不確実性は確率計算が不可能であると説明している。しかし、近年リスクという言葉が流行り、不確実性を含めて広く一般的に使用される傾向を踏まえ

て、酒井(2010)は心理学の最新成果とリスクの分析を総合し、広義のリスクには確率計算が可能な狭義のリスクと確率計算が不可能な不確実性があるという形で、リスクと不確実性の概念を見直している。ただし、他方でリスクと不確実性を区別しない見方もある(Grote 2009)。このようにリスクと不確実性は学術的に明確な定義がなされていると言えない。

しかし、不確実性は組織論研究において重要な概念であると小橋(2015)は指摘している。組織はいかに望ましくない結果を防げるかがマネジメントにおいて重要になる。つまり、外部環境が不安定で不確実性が高ければ、それに振り回されないように、確実に対応していくことが重要であると松山(2010)も指摘している。松山によれば、Duncanは意思決定者が環境的な要素について十分な情報を有しておらず、外部の変化をうまく予測できない状態にある場合に、不確実性が高まると考えられるという。Duncanは単純-複雑(環境の複雑性)、静的-動的(環境の変化性)という二つの軸で、不確実性を説明している。

図1 政策実施の特徴とその実施環境の変動をみる分析枠組み



注) Matland(1995)とDuncan(1972)より筆者作成。

この不確実性について、Thompson(1967)は複雑な組織の基本的な問題であり、その問題への対処が行政過程の核心であるとしている。Krause(2003)は、既存の官僚制の研究は、行政組織が不確実な政策環境についての意思決定を基本的に無視してきたと指摘している。政策実施に関する意思決定をめぐる曖昧さと対立を軸にしたMatlandの分類をDuncanと重ねることで、不確実性に対する政策内容の変容に伴う政策環境の変化における行政組織の行動をも捉えることができる。

実施をめぐる実施体系の曖昧さを、政策の目的と手段の関係性のずれの程度であると捉えれば、その間のずれが大きいほど実施状況は不安定になる。実施をめぐる組織内外の対立を、政策実施をめぐるアクターの関わりとの程度であると捉えれば、アクターの関わりが大きいほど実施状



況は複雑になる。図1の矢印は、政策変容の方向性である。

そこにおいて政策内容が変容した場合、オープン・システムとしての組織論の観点に沿えば、政策実施における内容変容と環境変化が生じたことに対応する行政組織の行動戦略<sup>1</sup>を見ることになる。オープン・システムにおいて組織は、外部環境としての他のシステムから入力を受けて、内部環境である組織つまり、行政組織の中で処理され、再び外部環境に出力する。実施を「作動」させることは、行政組織が政策内容変容による外部環境の変化に対応しながら、変容した内容の実現を目指して政策を始動させることである。それが、政策内容の変容に伴う政策環境の変化における行政組織の行動戦略になる。

### 3. 生駒市の「行政改革」政策の政策実施特徴とその実施環境の変容

#### 3-1. 生駒市の「行政改革」政策

本稿では、政策内容の変容によって不確実性が増す政策環境にどのような行動戦略で実施を「作動」させたのかを知るために、分析対象として奈良県生駒市の「行政改革」政策を取り上げる。

「行政改革」の出発点となっている問題意識は、次のようなものである。大規模化・集権化した官僚制のもとで画一的な行政サービスを提供してきた工業化時代の行政は、その時代にはマッチしていたが、現代となってはもはや、効率的かつ効果的に諸問題に対処できない(Osborne & Gaebler 1992)。そのような弊害を生み出している主たる原因は、行政で働く人々ではなく、彼らが働かされているシステムにあると考えられる。

Osborne & Gaebler (1992)によれば、行政が企業のように経営できない理由は、行政と企業は根本的に異なる機関であり、企業のリーダーは利益を目的として活動するが、行政の指導者たちは再選を目的として活動しているからである。それゆえ、行政管理の最終目標は、新製品の開発や利益の増大ではなく、当選した政治家を満足させられるかどうかにかかっている。それゆえ、公共マネジメント(行政改革)は、政治の構造と過程に配慮せずには理解できないとPollitt & Bouckaert (2000)も指摘している。

Pollitt & Bouckaert (2000)は、行政改革とは、公共部門組織の構造、過程、そして、あるいは文化を、(ある意味で)運営の改善という目的で意図的に変更することと定義している。行政改革と行政管理は類似の概念でもあり、同じものとして議論される場合もある。西尾(2001)と田中(2010)は、両者の違いについて、次のように指摘している。行政管理は既存の政府構造における基幹的な諸制度や権限を所与とし、その枠内で予算と定員の査定などを通じて日常的に改善を図ることである。それに対して行政改革は、既存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。

---

\*1 経営戦略を「価値創造を志向した将来の構想とそれに基づく企業と環境の相互作用の基本的なパターンであり、企業内での人々の意思決定の指針となるもの」と金井(2022)は定義する。そのような定義は、行政組織による行動戦略としても捉えることができる。

本稿では、公共マネジメントとして行政改革を考えるのではなく、一つの政策として扱い、その中に公共マネジメントが含まれているとみる。本稿における「行政改革」政策は、何らかの目的や諸問題の解決を目指し、地方政府が独自に既存の諸制度や権限の枠を超えた変化をもたらす取り組みであると定義する。自治体の行政改革についてこれまでの経緯や現状を整理した田中(2010)によれば、多くの自治体における行政改革は、国の指導によって進められる面が多いが、近年独自に取り組む自治体も現れている<sup>\*2</sup>。行政改革に対する自治体の取り組みに関する研究も見られる。河村(1998)が財源再建政策をもたらす要因を分析していることを踏まえ、加藤(2005)は、自治体の行政改革への取り組み具合は、行政改革が首長の党派性や選挙競争の程度、議会との関係といった政治的環境によっても影響を受けていることを明らかにしている。

しかし、本稿は、社会経済環境や政治的環境が行政改革の取り組みにつながる要因分析ではない。本稿の関心は、それらのことを前提に、「行政改革」政策の実施を、環境に対応して行政組織がどのような行動戦略を採ることで、「作動」させたのかにある。この状況を説明できる一つの事例が生駒市である。政治不祥事に反発する市民運動から政治変動が起きた生駒市では、「行政改革」政策は住民の要望に応える一つの手法であった。それゆえ、生駒市は「行政改革」政策に独自に取り組んだ事例でもあり、既存の諸制度や権限の枠を超えた変化をもたらす行政改革が自治体においてどのように実施されて、何をもたらしたかが考察できる題材と言える。

### 3-2. 生駒市の「行政改革」政策の内容変容と実施環境の変化

2006年の政治変動を契機とする生駒市の「行政改革」政策においては、政策実施の特徴とその実施環境が、管理的実施で不確実性が低い実施環境から、象徴的实施で不確実性が高い実施環境に変容した。このことを、本稿の分析枠組みを念頭に置き、「行政改革」政策に関する生駒市の取り組みから具体的に分析する。

まず、「行政改革」政策の実施に対して生駒市ではどのような動きが見られたのかを、国の方針と生駒市の取組から示す。それをまとめたのが表2である。政治変動があった2006年を起点にその前後で、生駒市の「行政改革」政策は変容が起きていることが確認できる。1970年代末より財政危機に陥った日本は、「増税なき財政再建」を基本方針に据え、「小さな政府」を目指すことになる。国は歳出削減によってその実現に向かって動き出すが、地方政府にも歩調を合わせることを求める。その際に国が採った動きは、1985年に地方公共団体における行政改革推進の方針を策定し、地方政府に行政改革に関わることを促すというものであった。

---

\*2 これについては、さらに総務省 (<http://www.soumu.go.jp>) の行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和4年3月31日公表）も参照してもらいたい。

表2 「行政改革」政策の実施に対する国の方針と生駒市の対応

年度	生駒市の取組	国の方針
1985		◆地方公共団体における行政改革推進の方針(地方行政改革大綱) ・行政改革推進本部の設置の要請 ・行政改革大綱の策定の要請 ・重点事項の提示(事務事業見直し、組織・機構簡素合理化、給与適正化、定員管理適正化等)
1986	◆『市行政改革大綱』策定 基本的方向 ・国の行政改革に対する対応策 ・市民サービス向上のための健全財政の維持方策 ・堅実な実施計画策定	
1994		◆地方公共団体における行政改革推進のための指針 ・新たな行政改革大綱の策定の要請 ・行政改革大綱の進行管理 ・重点事項の提示(事務事業見直し、組織・機構見直し、定員管理・給与適正化、職員能力開発、行政情報化推進等)
1997	◆『市行政改革大綱—21世紀のまちづくりに向けて—』策定 基本的方向 ・市民参加の推進 ・時代に即応した事務事業の推進 ・行政サービスの向上 ・組織機構の見直し ・職員の能力開発の推進、定員管理及び給与の適正化 ・能率的な財政運営	
2004 2005	◆『三位一体改革緊急対策プラン』策定	◆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 ・集中改革プランの策定と公表の要請 ・定員管理や給与適正化等の強力な推進 ・行政の役割重点化(民間委託推進、指定管理者制度活用、第三セクターの抜本的見直し、電子自治体推進、行政評価の積極活用等)
2006		◆地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針 ・総人件費改革(職員数、給与、第三セクター等の人件費、互助会補助削減) ・公共サービス改革 ・地方公会計改革
2007	◆『第1次行政改革大綱』 取組方針 ・市民との信頼関係に基づいたまちづくりの推進 ・経営的視点に基づいた効率的な行政サービスの提供 ・自立した自治体への改革	
2012	◆『第2次行政改革大綱』 取組方針(第1次の内容と同じ)	
2015		◆地方行政サービス改革の推進に関する留意事項
2019	◆『第3次行政改革大綱』策定 基本方針 ・健全な財政基盤の確立 ・歳入増につながる施策の創出、強化 ・ファシリティマネジメントの推進 ・市民、事業者等との協働によるまちづくりの推進 ・時代に対応できる柔軟で連携の取れた機能的な組織づくりと人材育成の推進	・行政サービスのオープン化やアウトソーシング等の推進 ・自治体情報システムのクラウド化の拡大 ・公営企業、第三セクター等の経営健全化 ・地方自治体の財政マネジメントの強化 ・PPP/PFIの拡大

注) 表内の資料より筆者作成。

その後、1994年には地方公共団体における行政改革推進のための指針が制定され、地方政府においても行政改革大綱の策定を表明するところが現れるようになった。これを確認した国は<sup>\*3</sup>、2005年に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を、2006年に地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針を策定した。これらの指針を踏まえ、国は地方政府に新たな行政改革大綱の策定や従来の行政改革大綱の見直しを行うことを求める。2015年に閣議決定された「経済財政運営と行政改革の基本方針2015」をも踏まえて、「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」を策定し、今日においても積極的に業務改革に努めるように要望している。「行政改革」に対する国の方向性は、主に組織を見直して業務改革が進むことで効率性と効果性を図る、というものである。

それに対して生駒市は、2006年の政治変動を境として、それ以前の「行政改革」政策が国の方針に沿った実施であったのに対して、それ以降はまちづくりを柱にする独自の方向性に沿って実施した。2006年以降に策定された生駒市の行政改革大綱の基本的方向を国の指針と照らし合わせて見れば、政策目的と実施の主体として関わるアクターの変化、つまり実施内容の変容が読み取れる。政策目的は事務事業などの見直しや組織内の効率化を目指すことから、それらをも含んだまちづくりに変わり、抽象度が高くなった。政策実施の主体として関わるアクターは行政組織内部だけではなく、組織外部までにも広がった。よって、生駒市の「行政改革」政策は管理的実施から象徴的实施の特徴に向かったと言える。

---

\*3 国による地方政府の行政改革大綱の策定に関する調査は、<http://www.soumu.go.jp> から参照してもらいたい。

図2 「行政改革」政策に対する生駒市の具体的な取り組み

内容による 時期区分	具体的な取り組み	取り組みから見る行動	
1982年— 2006年	組織・機構の見直し  職員の能力開発 定員管理及び給与の適正化 効率的な財政運営 時代に即応した事務事業の推進	↑ 国の方針 ↓	↓ 市政の問題改善のための独自の政策確立 ↓
2006年— 2007年	口利きへなどの適正対応（コンプライアンス） 入札制度改革 補助金などの個別検証 個別事務事業の棚卸し 未利用土地の有効活用 補助金の基本方針		
2007年— 2008年	10月 入札監査委員会の設置 11月 法令遵守委員会の設置 広告事業の開始（市政に関する積極的な情報提供等）	↓ 国の方針を踏まえながら、独自の取り組みの展開 ↓	↓ 整備された実施の仕組みの精緻化
2008年— 2009年	職員数・給料等の適正化 行政委員会報酬、議員・特別職報酬適正化 外郭団体の見直し 指定管理者制度の導入開始		
2012年— 2016年	行政運営の状況の分かりやすい情報提供・効果的な情報共有（新たな情報提供導入、ツール、市民政策提案制度等） 補助金等の見直し 事務事業の見直し 職員数・給料等の適正化（持続） 行政資源の有効活用・効率的な管理運営 重点施策を効果的に推進できる組織機構の構築と柔軟な運営	↓ 国の方針を踏まえながら、独自の取り組みの展開 ↓	↓ アグレッシブに実施への取り組み
2016年— 2019年—	補助金・事務事業等の見直し 職員数・給料等の適正化（持続） 効率的で効果的な組織体制の整備 公共施設の総量を抑制して維持管理費の縮減に努め、『生駒市公共施設等総合管理計画』で定めた「公共施設等の適正配置」「民間活力の導入」「長寿命化の推進」の方針に沿った取組を推進		

注) 生駒市の内部資料より筆者が作成。

次に、具体的に生駒市が「行政改革」政策として取り組んだ対応策や事業の内容をまとめる。それが図2であり、ここから生駒市の「行政改革」政策は不確実性を増す政策内容に変容したことを示す。すでに表2からも指摘したように、2006年を起点に生駒市の「行政改革」政策の具体的な取り組みの内容も変わった。以前は、組織・機構の見直し、定員管理及び給与の適正化、効率的な財政運営など国の方針に対応することが主な内容であった。しかし、2007年からは、以前のを継承しつつも入札制度をめぐる改善、補助金の基本方針、市政に関する情報提供など生

駒市の市政の問題を改善するための方策が「行政改革」政策の内容になった。2012年以降は、変容した「行政改革」政策の内容がより本格的に実行される内容へと変容する。市民に対して情報提供に関する新たな制度やツールを基盤にすることは、政策実施をめぐるアクターの関わりをさらに広げることを意味する。その上、補助金や事務事業の見直し、そして公共施設の統廃合は、市民が受けるサービスや地域活動と密接に関わっている。それらから経費削減にかかることは、実施をめぐる組織内外の対立をさらに誘発し、環境の不確実性がより増すことにつながる可能性がある。つまり、生駒市の「行政改革」政策は、管理的実施の特徴から、行政組織にとって非常にリスクが高い象徴的实施の特徴に変容したと捉えられる。

## 4. 生駒市の「行政改革」政策の実施環境変化に対する行動戦略とその効果

### 4.1 政策内容の変容に対する行動戦略

すでに指摘したように生駒市の「行政改革」政策は、管理的実施から象徴的实施へと内容が変容した。これが意味するのは、実施を「作動」させるために、従来の手法ではうまく実施が起動しない、ということである。内容の変容とともに実施環境が変わった政策の実施を「作動」させるためには、戦略が必要である。その戦略について実施をめぐる実施体系の曖昧さと政策をめぐる組織内外の対立からみる。

政策実施をめぐる実施体系の曖昧さのずれから生じる実施状況の不安定に対して、生駒市は実施を「作動」させるために、どのような行動戦略を採ったのか。

表3 「行政改革」政策の実施における手段と合理性追求の行動戦略

年	行政改革に関する大綱	計画の有無	位置付け	法的根拠
1986	『市行政改革大綱』	—	—	—
1997	『市行政改革大綱— 21世紀のまちづくりに向けて—』	—	—	—
2007	『第1次行政改革大綱』	有	総合計画	—
2012	『第2次行政改革大綱』	有	総合計画	生駒市自治基本条例
2019	『第3次行政改革大綱』	有	総合計画	生駒市自治基本条例

注) 筆者作成。

その戦略についてまとめたのが、表3である。実施をめぐる実施体系の曖昧さ、つまり政策の目的と手段の関係性のずれの程度が少ない場合の戦略は、国の指針に沿って大綱を作成し、対応することであった。言い換えれば、政策法令体系<sup>4</sup>に基づく合理性に依拠して実施を「作動」させれば、安定的状況で実施する政策になる。しかしその後、国の政策展開に対応する政策から、

<sup>4</sup> 田尾(2010)は、組織の存在は合理性を達成しているかどうかによって評価されると指摘した。松岡(2014)は、組織の機能面での合理性に注目して、合理的な行動とは、行政活動がいわば「歯車として機能している」と自ら安心できるような行動の仕方と理解する。この源が、政策法令体系に基づく行動であること、あるいは施策構造体系に基づく行動であると捉えている。政策法令体系は、国の法律から政令、省令、通達などの上位機関と下位機関との位置付けでの行動であり、施策構造体系は、地方政府自らの総合計画や条例などにつながる実施計画の体系構造に依拠する行動である。

独自の内容を加えた政策に変容する。これによって、政策の目的と手段の関連性のずれの程度が大きくなった。このような状況に対応する戦略は、政策の目的と手段の関連性を見直し、そのずれを縮めることであった。

先に行政組織が取り組んだのが、新たな目的に対応することであった。具体的には、政策内容が変容した大綱に沿って行動計画を策定し、実施を「作動」させる基盤が作られた。そうすることで行政組織は政策の目的と手段の関連性のずれをコントロールし、安定化を図ろうとした。その上で、新たな手段に対する目的の調整が行われた。独自の内容をもった政策が大きく進展したので、行政組織は政策実施の根拠である新たな合理性を追求することとなった。それが施策構造体系の構築である。自治体において仕組みの基本ルールを定めている自治基本条例と全ての計画の基本になる総合計画を、行政組織は「行政改革」政策として位置付けた。これにより、国の政策展開に対応する政策からそれに独自の内容を加えた政策に変容した「行政改革」政策を実施していく合理性が得られたことになる。

政策実施をめぐるアクターの関わり の程度から生じる実施状況の複雑さに対して、生駒市は実施を「作動」させるためにどのような行動戦略を採ったのか。

「行政改革」政策の内容が変容したことで、政策実施をめぐるアクターの関わり の程度はより複雑になった。管理的実施では、実施に取り組む主体が主に国と自治体であるのに対し、象徴的実施に変わったことで、関連団体、住民など実施に取り組む主体が増えた。彼らの動きをどのような仕組みとして取り入れ、政策実施に取り組んで運営していくかが、実施をめぐる組織内外の対立を和らげることができるかどうかを占う戦略になる。それをまとめたのが、表4である。

**表4 「行政改革」政策実施の運営に関わる住民参加の組織**

年	行政改革をめぐる組織設置	根拠
1985年	行政改革推進本部設置 構成員：理事者・部長・課長	
1985年6月	行政改革プロジェクトチーム設置(1989年3月)	
1997年	行政改革懇談会設置 構成員：学識経験者・市民団体の代表者など(8名)	
2006年6月	行政改革推進委員会設置 構成員：学識経験者・団体代表・公募市民(16名)	
2012年10月	行政改革推進委員会を附属機関として設置 構成員：学識経験者・団体代表・公募市民(10名以内)	
2013年	生駒市行政経営会議設置 構成員：市長、副市長、教育長、水道事業管理者、市長部局の特命監、公室長及び部長、上下水道部長、消防長、教育委員会事務局の部長並びに議事事務局長	生駒市行政経営会議規則(2013年5月29日)

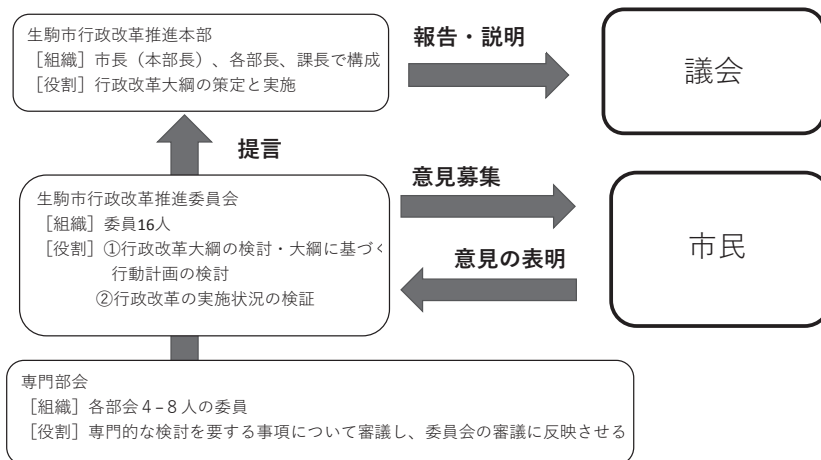
注) 内部資料より筆者作成。

政策実施に対する運営の主体が行政組織内から外へ広がっていることが、「行政改革」政策が変容した前後で確認できる。国の政策展開に対応することが主な内容であった頃には、それを実施していく主体は行政組織内部の構成員であったことがわかる。市行政改革大綱を策定する前で

は、1985年に行政改革推進本部を設置し、組織内でも行政改革プロジェクトチームを設置した。その後、行政サービスの質的削減の見直しを視野に入れるようになってくると、懇談会が設置された。しかし、懇談会については、既得利益を得ている関係者の利益を守るためや行政組織が政策実現において正当性を得るための活動だという批判があるように<sup>5</sup>、その不透明性について後に生駒市でも議論されるようになった。

2006年の政権交代によって、「行政改革」政策の内容は、国の政策展開に対応する政策からそれに独自の内容を加える政策と変容するが、具体的には公共サービスそのものの必要性を見直して財政状態を改善させて地域経営の健全化を図るようになった。これによってアクターの関わりがより大きい実施状況となった。これにより行政組織は、実施を「作動」させるために、対立構造を和らげるなんらかの方策をこれまで以上に必要とするようになってきた。これに関して、Henry & Harms (1987) は、住民らの参加と意見交換が重要であるガバナンス形態による行政管理が地方政府でも根付くようになるため、今後、政策決定において委員会形式を採択し、活性化していく可能性が高くなると指摘していた。これにならうようにして生駒市でも、対立構造を和らげるために、運営のあり方として委員会形式を採択するようになる。それが行政改革推進委員会の設置であった。それまで実施状況に関わるアクターがその実施内容についてどのように関わってきたかは明瞭でなかったが、生駒市は、「行政改革」政策を実施していく運営の中で、委員会がどのような機能を担っているかを、図3のように明示した。

図3 行政改革推進委員会の運営の仕組み



注) 生駒市『広報いこま』2006年11月号、p.3より作成。

委員会は、まず「行政改革」政策に実施に関する評価・検討などを委員会の内部で構成した専

\*5 審議会や私的諮問機関の現状と問題点を議論した西川（2007）を参照してもらいたい。



門部会で行う。次に、そこで得られたことを踏まえて住民との意見交換を混じえながら、政策実施の柱となる行政改革大綱と行動計画について評価・検討・修正などを行い、行政組織の内部組織とともに策定していく。最後に、委員会はそれらを生駒市行政改革推進本部に提案し、議会に報告と説明を行って具体的な実施に踏み込む。このような手続きの流れの変更に加えて、行政組織は、審議会で問題になった不透明さを解消するために、会議と議事録を公開するようになった。つまり、生駒市の行政組織は、政策実施に関わる形だけの委員会ではなく、「行政改革」政策を実施していく運営に関わる主体として委員会を取り入れる戦略を採った<sup>\*6</sup>。

一方、生駒市では委員会に支給される報酬や謝礼金に対して住民訴訟が提起された<sup>\*7</sup>。これを受けて生駒市は、各種委員の任用根拠や運用について整備することになった。行政改革推進委員会も条例を設定し、附属機関として位置付けられた。その後、生駒市は生駒市行政経営会議を設置し、行政改革推進委員会と「行政改革」政策をより具体化した。ただし、「行政改革」政策における委員会の機能は変わっていない。生駒市の行政組織は、実施状況に関わるアクターの意見を取り入れ、さらに運営の仕組みも見直す対応をすることで、実施状況の複雑さを回避する戦略を採ったと考えられる。

その結果、行政組織は、変容した政策に対して、実施が「作動」できるように仕組みと運営のあり方を変えたと言える。これらの戦略によって、「行政改革」政策が管理的実施から象徴的の実施に変容したが、行政組織は円滑に実施を「作動」させることができた。

## 4.2 政策内容の変容に対する行動戦略の効果

政策の内容が変容することで不確実性が高まった「行政改革」政策を、不安定さと複雑さに対応する行動戦略によって、その実施を「作動」させた結果、どのような成果が得られたのだろうか。これを経常収支比率の推移から示したのが、図4と図5である。図4は、まず、経常収支比率の推移について、全体的な傾向と生駒市の傾向をみるために、政令指定都市と都市における平均と生駒市の実績値を時系列で比べたものである。政令指定都市と都市における経常収支比率は継続的に上昇傾向である。それに比べて、生駒市は上下を繰り返しながらも、経常収支比率の上昇傾向を抑えているように見える。

内容が変容した「行政改革」政策の実施を行政組織が円滑に「作動」させて推進した効果を示すために、経常収支比率の変化を「行政改革」政策の変容前後で比べる。それが図5である。

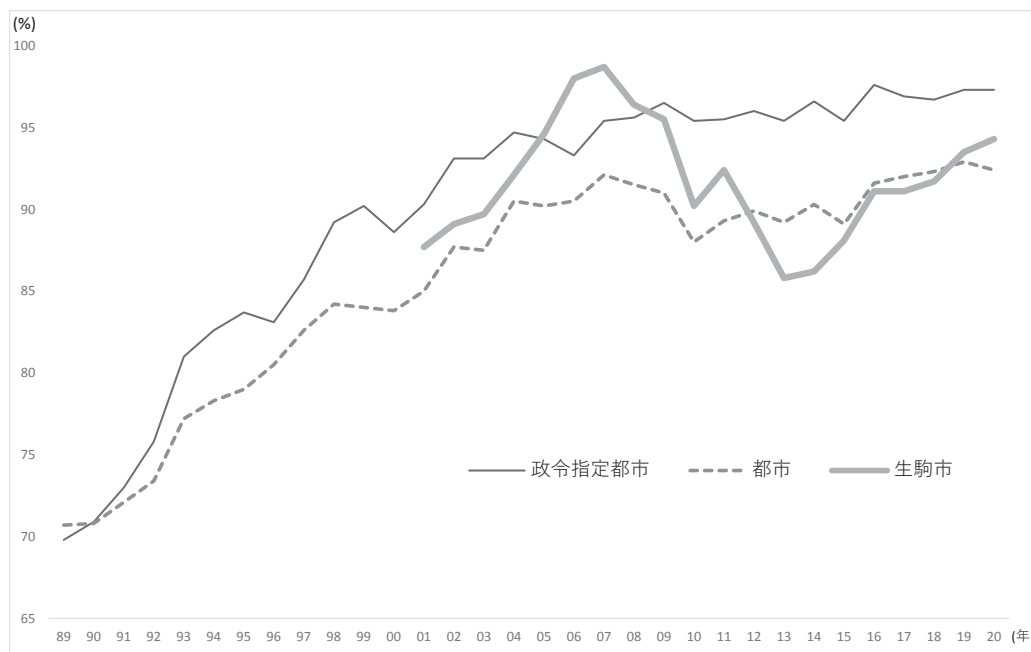
---

\*6 委員会が実施運営の主体としていくことをさらに論拠つけるためには、学問においてどのように議論されているかを検討する必要がある。しかし、Mitchell(1997)からは理論的に委員会の性格であっても協議会、諮問会、審議会、懇談会など多様な形式と名称の委員会が乱立していることで、委員会に関する学問的な合意は十分になってないという意見もある。加えて、委員会に関する研究は、委員会制度及び構成に関する研究も不十分で、今後存在に関する法的根拠研究、活動規則に関する研究などがより必要である(Henry & Harms 1987, Thurston et al 2004)ことも認識している。今後、これらについては検討する必要があるが、本稿では実施を「作動」させる戦略として捉える。

\*7 大阪高裁 平成25年11月7日判決(第一審:奈良地裁平成25年6月25日判決)を参照してもらいたい。

2006年に政治変動し、2007年から「行政改革」政策内容が変容してきたので、実施の効果はその翌年から現れると考えられる。2007年の前後で、都市と生駒市の平均を比べる。すると、生駒市は92.8% から91.2% に下がっているが、都市は89.1% から90.7% に上がっている。このことは、生駒市では「行政改革」政策が不確実性を高めるように変容したが、それに対して実施が「作動」できるように行政組織が実施の仕組みと運営のあり方を変えて対応した結果であると言える。

図4 経常収支比率の推移の比較



注) 生駒市については、2008年度～2020年度は生駒市「決算総括表」と2001年度～2007年は総務省「決算カード (<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>)」より、政令指定都市と都市については、大阪市財務局(2009)「大阪市財務の状況」と総務省「2008年度～2022年度地方財政白書」より筆者が作成。

図5 2007年を基準にした都市と生駒市における経常収支比率の平均

生駒市		VS	全国の市	
2001年-2007年	2008年-2020年		2001年-2007年	2010年-2020年
92.8	91.2		89.1	90.7
2001年-2007年	2008年-2022年	VS	1989年-2007年	2010年-2020年
92.8	90.6		82.1	90.7

注) 生駒市については、2008年度～2020年度は生駒市「決算総括表」と2001年度～2007年は総務省「決算カード (<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>)」より、政令指定都市と都市については、大阪市財務局(2009)「大阪市財務の状況」と総務省「2008年度～2022年度地方財政白書」より筆者が作成。

## おわりに

本稿のねらいは、政策実施研究と組織研究を理論的および実証的に組み合わせることで、行政組織の行動をよりの確に理解していくための糸口を模索することである。そのために、奈良県生駒市を事例に取り上げ、次の問いに答えることでそれを試みた。

なぜ、「行政改革」政策は、その内容が不確実さを高めるように変容したとしても、政策実施という成果をもたらすことができるのか。そこでは、行政組織がどのような行動戦略を採って、実施を「作動」させたのか。

この問いに答えるために、以下のとおりに論じた。

まず、政策実施研究と組織研究を組み合わせる可能性について先行研究を整理して検討した。そこから、今日では政策実施研究と他分野の研究との再結合がさらに進展していることがわかった。その中でも、既存の実施研究の枠組みからの仮説だけでなく、従属変数を政策効果に集中させ、実証分析が行われている研究の動きがあることが確認できた。

次に、生駒市における「行政改革」政策の内容が不確実さを高めるように変容したことに関わる行政組織の行動戦略をみるために、分析枠組みを提示した。一つが、政策実施の特徴とその実施環境を知る分析枠組みである。ここでは、Matland (1995)とDuncan (1972)の議論を援用し、その二つを組み合わせる枠組みを構築した。それによって「行政改革」政策の内容が不確実性を高めるように変容したことが分析できる。もう一つが、オープン・システムにおける組織の環境適応からのアプローチである。それによって、政策内容の変容に対する行政組織の行動戦略が説明できる。

その上で、こうした分析枠組みを用いて、生駒市の「行政改革」政策を事例に、実証的な分析を行った。その結果、生駒市の「行政改革」政策は、管理的実施で不確実性が低い実施環境から、象徴的实施で不確実性が高い実施環境に変わったことがわかった。そこにおける行政組織の行動戦略は、政策の目的と手段の関連性のずれをコントロールし、安定化を図りながら合理性を追求する仕組みと実施をめぐる組織内外の対立を和らげる運営のあり方であったことを示すことができた。加えて、生駒市が「行政改革」政策内容の変化に対応しながら実施を「作動」させる戦略を採った結果、どのような成果があったのかを経常収支比率からみた。その結果、生駒市では同比率の低下が確認できた。市（政令指定都市と都市）では経常収支比率が全国的に上昇傾向をたどっていることを考慮すれば、生駒市の傾向は、政策実施の成果として捉えられる。

以上のことから、「行政改革」政策は、その内容が不確実性を高めるように変容したとしても、行政組織がそれに対応する戦略で実施を「作動」させることができれば、政策実施の成果につながるということが明らかになった。

## 引用・参考文献

- 今村都南雄（1978）『組織と行政』東京大学出版会。
- 大月博司・高橋正泰・山口善昭（1997）『経営学—理論と体系（第2版）』同文館。
- 大月博司（2005）「組織の適応、変化、改革」『早稲田商学』第404号：1-25。
- 加護野忠男（2003）「組織の認識スタイルとしての環境決定論と主体的戦略論」『組織科学』36巻4号：4-10。
- 加藤美穂子（2005）「地方自治体の行政改革に関する要因分析」『財政研究』1巻：264-279。
- 金井一頼（2022）「経営戦略とは」大滝精一・金井一頼・山田英夫・岩田智『第3版 経営戦略』有斐閣アルマ。
- 河村和徳（1998）「財政再建政策をもたらす要因」小林良彰編『地方自治の実証分析－日米韓3ヵ国比較研究』慶應義塾大学出版会。
- 桑田耕太郎・田尾雅夫（2021）『補訂版 組織論』有斐閣アルマ。
- 小橋勉（2015）「環境の不確実性と組織間関係」『組織科学』第48巻第3号 18-28。
- 酒井泰弘（2010）『リスクの経済思想』ミネルヴァ書房。
- 曾我謙悟（2001）「地方政府と社会経済環境—日本の地方政府の政策選択」『レヴェイアサン』(28)：70-96。
- 曾我謙悟（2016）「官僚制研究の近代の動向：エージェンシー理論・組織論・歴史的制度論（下）」『季刊行政管理研究』No.156：4-15。
- 田尾雅夫（1999）『新版 組織の心理学』有斐閣ブックス。
- 田尾雅夫（2010）『公共経営論』木鐸社。
- 田尾雅夫編（2010）『よくわかる組織論』ミネルヴァ書房。
- 田中啓（2010）『日本の自治体の行政改革』（分野別自治体制度及びその運用に関する説明資料No.18）自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（2001）『新版 行政学』有斐閣。
- 西岡晋（2017）「政策実施過程の構造的文脈—NPM型行政改革と政策失敗の因果的連鎖」『公共政策研究』17号：26-39。
- 西川明子（2007）「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』5月号：59-73。
- 原田久（2010）「行政管理と組織理論の再結合？—行政学のスカンジナビア学派の意義と限界」『立教法学』第80号：408-386。
- 松岡京美（2014）『行政の行動』晃洋書房。
- 松山一紀（2010）「オープン・システム」田尾雅夫編（2010）『よくわかる組織論』ミネルヴァ書房。
- 真山達志（1994）「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫編『第5巻 講座行政学 業務の執行』有斐閣。
- 森本三男（2001）『現代経営組織論』学文社。
- Barnard, Chester I. (1937) "Notes on Some Obscure Aspects of Human Relations." in William B. Wolf and Haruki Iino eds. *Philosophy for Managers: Selected Papers of Chester I. Barnard*.

- Bunshindo*. (飯野春樹監訳『経営者の哲学』文眞堂. 1986年)
- Child, J. (1972) "Organization structure environment and performance." *The role of strategic choice Sociology*. 16(1): 1-22.
- Duncan, R. B. (1972) "Characteristics of Organizational Environment and Perceived Environmental Uncertainty." *Administration Science Quarterly*. 17(3): 313-327.
- Goggin, Malcolm, Ann O'M. Bowman, James Lester, and Laurence O'Toole Jr. (1990) *Implementation Theory and Practice: Towards a Third Generation*. Glenview IL:Scott Foresman/Little Brown.
- Grote, Grote. (2009) *Management of Uncertainty: Theory and Application in the Design of Systems and Organizations*. Springer London.
- Hall, Matthew E.K. (2017) "Macro Implementation: Testing the Causal Paths from U.S. Macro Policy to Federal Incarceration." *American Journal of Political Science*. 61(2): 438-455.
- Henry, Gary T. and Stephen W. Harms. (1987) "Board Involvement in Policy Making and Administration." *Public Administration Review*. 47(2): 153-159.
- Hill, Michael and Peter Hupe. (2002) *Implementing Public Policy (First Edition)*. Sage Publication Ltd.
- Hofer, C.W. and D. Schendel. (1978) *Strategy Formulation*. West. (奥村昭博・榊原清則・野中郁次郎訳『戦略策定』千倉書房. 1981年).
- Knight, Frank H.(1921) *Risk, Uncertainty and Profit*. Originally published by Hart Schaffner & Marx: Houghton Mifflin Co. (New edition from Signalman Publishing Orlando 2002).
- Krause, George A. (2003) "Coping with Uncertainty: Analyzing Risk Propensities of SEC Budgetary Decisions, 1949-97." *American Political Science Review*. 97: 171-188.
- Krause, George A. and Kenneth J. Meier. eds. (2003) *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. University of Michigan Press.
- Lowi, Theodore J. (1972) "Four systems of Policy, *Politics, and Choice*." *Public Administration Review* . 33(July-August): 298-310.
- Lowi, Theodore J. (1979) *The End of Liberalism : Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York : Norton. (村松岐夫監訳『自由主義の終焉 - 現代政府の問題性』木鐸社 1981年).
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood. (1980) *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget. (遠田雄志・アリソン ユング訳『組織における曖昧さと決定』有斐閣.1986年)
- Mazmanian, Daniel. and Paul A. Sabatier. (1983) *Implementation and Public Policy*. Glendale It: Scott Foresman.
- Michell, Jerry. (1997) "Representation in Government Boards and Commission." *Public Administration Review*. 57(2): 160-167.
- Miles, Raymond E. and Charles C. Snow. (1978) *Organization Strategy, Structure, and Process*. Stanford University Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992) *Reinventing Government*. Perseus Books (野村降・高地高司訳

- 『行政改革』日本能率協会マネジメントセンター, 1995年)
- O'Toole, Laurence J., Jr. (1986) "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field." *Journal of Public Policy*. 6(2): 181-210.
- O'Toole, Laurence J., Jr. (2000) "Research on Policy Implementation: Assessments and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 20:263-288.
- Palumbo, Dennis J. (1988) *Public Policy in America*. San Diego: Harcourt,
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. New York: NY. (縣公一郎・稲統裕昭監訳『行政改革の国際比較—NPMを超えて』ミネルヴァ書房, 2022年)
- Pressman, Jeffery L. and Aaron Wildavsky. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Pülzl, Helga and Oliver Treib. (2017) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge.
- Sabatier, Paul A. (1986) "Top-Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy*. 6(1): 21-48.
- Saetren, Harald. (2014) "Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment." *Public Policy and Administration*. 29: 84-105.
- Smith, Kevin B. and Christopher W. Larimer. (2017) *The Public Policy Theory Primer Third Edition (Third Edition)*. Routledge.
- Thompson James. D. (1967) *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, NY: McGraw-Hill (大月博司, 廣田俊郎訳『行為する組織：組織と管理の理論についての社会科学的基盤』同文館出版, 2012年) .
- Thurson, W. E. et al. (2004) "Hearing Silenced Voices: Developing Community with an Advisory Committee." *Development in Practice*. 14(4): 481-494.

(2023年9月28日受理)

(まつおか きょうみ 京都府立大学公共政策学部教授)