

■ 基調講演

最小の経費で最大の効果をあげるための 行政改革の展開

林 宜嗣

関西学院大学経済学部教授

ご紹介をいただきました、関西学院大学の林でございます。

行政に携わっておられる方がここにいらっちゃって、行政改革は本当に大変だなと、思っています。アメリカのレスター・サローという経済学者が、かつて「ゼロサム社会」を打ち出しました。今までの「プラスサム社会」ではなくて「ゼロサム社会」、誰かが得をすれば誰かが損をしなければならない社会に突入している。そうすると利害が対立するわけです。ましてや、今の日本は財政を考えると「マイナスサム社会」。これからますます、高齢化が進んでいき、そして行政ニーズも増えていく中で、新しい施策をしていかなければならない。あるいは充実をしていかなければならない。しかしながら、「マイナスサム社会」ですから、どこかを削らなければいけない。あるいは税や保険料という金銭的な負担をしないならば、時間あるいは人的エネルギーという形で、個人が自己の責任をもってそれをこなしていかなければならない。そういう意味では、すべての人が負担を被らなければならない、そういう社会に突入してきています。

そういう中で行政をやっていかなければならないわけですから、これは大変だとお察しいたします。しかしながら、これは大学も同じことでして、子供が減っていく中で、大学の教師は今、「冬の時代」でございまして、今までだったらそんなことまでなくていいのにとと思うようなことまでやらなければならない。おそらく日本全体がそういう社会に入ってきているのだろうという気がいたします。ですから、今までのような意識で、従来の改革の延長線上で、小手先で対症的にやっていたのでは、すぐにまたダメになってしまう。そういうのが現在の状況ではないかという気がいたします。

かねてより、自治体は企業と同じで、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならぬということが、色々なところで言われるようになりました。しかしながら、地方自治法の第2条には、既に「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならぬ」と書いてあります。法律を読むのはなかなか難しいのですが、これは、ある意味では、経済学のまさに神髄なのです。

つまり財政問題というのは経済問題だと言い換えてもいいくらいに、この地方自治法はうまく言い表している。しかしながら、これはなかなか難しいです。

具体的にどうということかという、最大の効果をあげるようにしなければならぬということは、住民が何を望んでいるのかを常にきちんとリサーチをして、それに対応をしていかなければならないということです。最小の経費というのは、同じことであればできるだけ安いコストでサービスを提供できる方法を考えましょうということでもあります。そして、受益と負担の差を最大にする。これはまさに、民間企業がリサーチをして、売れ筋商品を考え、できるだけ安いコストで生産することによって、その差額である儲けを最大にする。これが経営者に課せられた課題ですから、そういう意味では、自治体も企業と同じなのです。

しかしながら、難しいのは、自治体には売り上げがないということです。つまり、自治体のサービスは税金で財源を調達しなければならない。しかも、市民が行政サービスに対して民間財と同じような形で色々な意見を提出することがなかなか難しい。税金も強制的に義務として集められてしまっている気がする。私たち消費者は、買い物をするときは自分で財布からお金を出して主体的に買い物しますが、行政サービスの場合はどうもそうならない。これは自治体の宿命なのです。考え方としては民間企業と同じような運営をしていかなければならないということであっても、しかしながら難しい。その難しくしている障害をどのようにして取り除いていけばいいのかということが今求められている。それが行政改革だろうという気がいたします。

行政の守備範囲をどうするかは非常に重要な問題です。官から民へという言葉がありますが、しかしながら基本的には今のサービスをそのままにして、これは行政の守備範囲だと考えられてしまっているものがかなりあります。行政の守備範囲は、「すぐやる課」というようなものが流行ったように、1970年代にどんどん膨れ上がっていきました。そして、サービスが市民にいったん根づいてしまうと、それをカットするのは非常に難しい。しかしながら、今やっていることが、本当に税金を使ってやらなければならないことなのか、今問われているのだろうと思います。

もちろん、さまざまな理由によって、行政の守備範囲は拡大してきました。その1つの原因は、需要側にあります。つまり市民のニーズがどんどん高度化、多様化してきたこともあり、都市化や過疎化が進んで、今までだったら自己責任でやっていたもの、あるいは民間企業がやっていたものが、社会が、とくに行政が解決していかなければならないという問題がたくさん出てきました。これは世の流れです。

一方で、供給側の要因もあります。つまり、ものわりのよい行政です。公共料金はできるだけ低い方がいい、そして市民のニーズにことごとく応えていくことがよい行政であるという、「プラスサム社会」の中で培われてきた行政の考え方、これも守備範囲を拡大させた原因の1つです。こういったことを見直していかなければいけない。民がやる場合も、責任は行政が持ったままでサービスの提供だけを民に委託するのか、あるいは、行政の守備範囲から完全に放してしまうのが重要なのです。行政が非効率なのは競争原理が働かないからだ、という声が聞こえてきます。ですが、そもそも競争原理が働くものを行政サービスとして提供することが果たして望ましいのかどうかを考えていかなければなりません。つまり、民と競争する場合は、民に任せられるのだったら任せられた方がいいのではないかと。むしろ、行政は、民ではできない、行政にしかできないものに守備範囲を絞っていくことが求められています。

今、色々な意味で、行政サービスは誕生の歴史、あるいは発生経緯を離れて、時代の変化とともに大きく変わってきています。その一例が福祉サービスです。福祉ですからこれは厚生労働省マターとなっていますが、福祉サービスとはもともとは救貧対策、あるいは防貧対策から始まっております。これを利用しなければ最低限の生活すら営めない人たちに対象を絞って行われます。つまり、所得水準によって受給者を選別し、そして、最低限のサービスを提供していく。そのかわり、財源は当然、税金です。こういう形で始まったものが、世の中が変わってきて、現在、福祉あるいは社会保障と定義されているものが、本当にそうなのだろうかと思えない福祉サービスが増えてきております。例えば、保育サービスもそうです。1960年、まさに日本が高度経済成長期に入ろうとした頃は、保育所に子供を預けた家庭の約8割は、生活保護の受給者および所得税の非課税世帯でした。所得税を払っているのは2割にすぎなかったわけです。ところが、現在はどうかといいますと、保育所に子供を預けている家庭のほぼ4分の3は所得税の課税世帯です。つまり、子供を預けることが、最低限の生活を営むためだけではなくて、子育て支援という目的で保育サービスが提供されているという面も非常に大きくなってきています。そのように考えたとき、今までの救貧対策、防貧対策と同じような保育所のサービスの提供の仕方、あるいは料金体系のあり方で果たしていいのだろうかということも、考えていかなければならないでしょう。

本来、行政が税金を使うというとき、その税金が公正・妥当に使われているかどうか非常に重要なポイントです。「行政需要」という言葉が色々なところで使われています。しかし、行政需要という言葉はもう少し正確に使う必要があります。

需要と供給は経済学の基本です。そして、需要と供給が市場において消費者と企業から提示され、それが見合うところで価格が決まり、取引量が決まります。そして、限られた資源で需要を満たしていくためには、マーケットメカニズムが一番望ましい。これが経済学の命題です。私たちの欲求は無限です。あるものが手に入ればもっといいものが欲しい。単に食欲を満たすだけでなく、もっとおいしいものが食べたい。このように人間の欲求は無限です。しかしながら、無限の欲求を満足させる資源は有限です。この有限の資源でいかにうまく効果的に欲求を満たしていくのか。これがまさに経済学の課題なわけです。そして一番うまく処理できるのが市場メカニズムであると言われているわけです。もちろん、市場が万能であるわけではありませんが、市場メカニズムをうまく使えば、それは非常に有効な手段になるということです。

それはどういうことかといいますと、私たちの欲求は無限ですが、その無限の「欲求」が「需要」に変わるためには、支払う意思がそこに伴わなければなりません。つまり、例えばデパートに行ってあれも欲しいこれも欲しいと思っても、全ては手に入らない。つまり、1,000円の商品があるとき、1,000円の支払いに値する満足がこの商品が与えてくれるかどうか、負担の1,000円とそこから得られる満足とを秤にかけながら私たちは買い物をするわけです。そういう意味では、支払う意思を伴って初めて欲求が需要に変わる。行政需要だと思こんでいるもののすべてが、本当に支払う意思を伴ったものなのかどうかをもう一度考えなければいけないと思います。

支払う意思があるかどうかを確認するには、受益と負担を連動させることが必要です。1つは、アメリカのように、地方税をいわゆるタックス・プライスのように考えることです。つまり、行政サービスの水準が高くなれば価格(税金)も高くなるというように、税率が受益に対応して事後的に結果として決まってくるというシステムをつくることも1つの手段であります。

しかしながら、今すぐに、このような税制を待つわけにはいかないですね。だとすれば、このサービスにはこれだけのコストがかかっているということをきちんと計算をし、市民に情報を提供することが非常に重要な意味を持つてくると思います。それがなければ、住民はやはり無限の欲求を行政に示し、行政はそれを需要ととらえながらもものわりのよい行政運営を続けることになるでしょう。コスト情報をいかに分かりやすく市民に伝えていくかが非常に重要な行革のポイントだろうと思います。

私は、関西の宝塚市というところに住んでいますが、市が、

どのサービスにどの程度のコストをかけて提供しているのか、そして、私たちが払った税金がそれにどのように使われているのかということに関しての情報はほとんど入ってきません。もちろん、年度予算はこうですよといったようなことは広報では教えていただけますが、具体的にサービスごとにどれだけのコストがかかっている、市民のどれだけの人が利用しているかという情報は、ほとんど伝わってまいりません。

自治体を企業とみなし、住民を消費者とみなして、うまく取引をしていくためには、消費者である住民の需要情報が自治体にきちんと伝わらなければいけない。一方で、自治体というサービス供給者の情報が住民に十分に伝わってなければなりません。取引がうまく成立するためには、相互に情報が十分に伝わっていかねばならないわけです。情報が不完全であればマーケットはうまく機能しません。ましてや、行政の場合に、情報が相互に行き渡ってなければ、行政は、「市民は何もしないし、納税者意識がない」と言い、一方で市民は、「行政は何もしてくれない。自分たちの税金をどのように使っているのかよく分からない」という不信感を持つこととなります。このように、不毛な、悲しむべき対立の構図でしか、市民と行政とが捉えられないという現状をいかにして改善していくのが、非常に重要な課題です。

三位一体改革の中で、国から地方への税源移譲が実現しました。これは非常に重要なことで、分権改革を進めていくためには、権限と財源を地方に移譲し、歳出と歳入に関する地方の自由度、裁量を大きくしていくことが不可欠だからです。これからも、いっそうの税源移譲を進めていかねばならないと思います。しかしながら、一方で、税金を使わなければならないような行政サービスばかりなのだろうかと考えたときに、先ほど申し上げましたように、福祉政策が生活支援型にかなり性格を変えてきた現在においては、その財源を受益者負担という形で利用者から徴収することも、これからの地方行政にとって非常に重要なことではないかと思うのです。受益者負担はできるだけ低い方がいいと考えている人は多い。財政に余裕があるときにはそれでよかったかもしれません。また、かつてのように、行政サービスの多くが基礎かつ必需的で、市民全体がそれを使っている場合は、税金で財源を調達しても問題はなかったと思います。しかしながら、行政がプラスアルファのサービスにウエートを移してきている今日では、サービスを使う人もいれば使わない人もいます。少子化で、子供のいない家庭も非常に多い。そういう中では、保育サービスを使う人と使わない人もいるわけです。保育サービスの財源に税が大きく投入されますと利用者而非利用者との間に不公平が生じます。こういう人たちの間で税を公平に使うこと

を考えていけば、受益者負担の積極的な活用を本気で考えるべきではないかと思います。もちろん、受益者負担が高くなれば、負担能力がない人はどうするのかという問題が生じますが、そのときには、その個人に対して個人給付を行うべきだと思います。

公立幼稚園と私立幼稚園がありまして、子供が少なくなってきた、園児の取り合いをする時代に入りましたが、それは不毛な競争です。そして、公立幼稚園の方が授業料が安いこともおかしいのではないかと思います。私立と公立がイコール・フッティング、同じ条件で競争をする必要があります。もちろん授業料を下げることが競争の1つではありますが、公立だから低く設定するということが良いとは思いません。もちろん公立に所得制限を設けて、経済的弱者のみの入園となっているなら別ですが、今では、所得に関係なく入園できるわけです。これはおかしいですね。

オーストラリアに調査に行ってきました。シドニー近郊にホーンズビー市という規模の小さい自治体があります。そのこのシティー・マネージャーに話を伺ってきました。「何か変わったことをやっていますか」と尋ねたところ、「これはホーンズビー市だけではないけれども、こういうことをやっています」と、言って、示してくれたのが、ホーンズビー市の行政サービス料金表でした。ホーンズビー市は色々なサービスを提供しています。そしてサービスごとに、このサービスの料金は州の法律で決まっているのでこの料金になりますといったように、サービスをいくつかのカテゴリーに分けています。それが冊子になっていて、冊子の前の部分に、お配りした資料のような表が記載されています。そしてその後には、サービスごとに、例えばこのサービスはカテゴリーHであるからこういう料金になる、ということが示されています。要するに公共サービス料金カタログです。こういうものを各家庭に配る。そうすると、こんなところに税金を使っているのか、こんなところにこれだけのコストがかかっているのかということが市民に伝えられるわけです。そして、ホーンズビー市は、この料金表に対して意見があれば、いついつまでに自治体に申し出て下さい。もしなければこのとおりにいきますというようなことを毎年やるのです。

私は、これが情報公開だと思うのです。そして、市民にきちんと、何にどれだけのお金を使っているか、そしてどの程度の受益者負担を集めているかをきちんと提示しなければいけない。そのためには、効率の悪いサービス提供によってコスト高になって料金が高くなっていったのでは、市民は納得しません。「このサービスの料金は高すぎる。隣の自治体ではもっと低いではないか。なぜ高いのだ。」と問題提起をしましょう。そうすると、自治体が、「我が自治体は隣の自治体

に比べてこれだけいいサービスをしている」と説明ができれば、全然問題ないわけです。ところが、同じサービスなのになぜ料金が高いのかと問われたときに、きちんと説明ができなければ、コストをもっと下げろという話になります。

住民参加というのは、一部の方だけが参加するということではないはずです。本当の意味での住民参加というのは、サイレント・マジョリティ、つまり、税金を払っているけれども、サービスに対して不満を持ちつつ何も言わない、そういう人たちの情報を収集する。これがリサーチです。リサーチするためには、行政側が情報を提供しなければならないわけです。つまり、地方財政は、分かりやすいものであるべきです。地方分権を進めるのはなぜかと考えたとき、「住民に身近なところで行政をやっているからだ。だから、住民自治を実現するためには、住民に身近な地方自治体、とりわけ基礎自治体の市町村がサービスを提供するのが一番いいのだ」と言われています。しかし、本当に情報がきちんと伝わっているかと考えたときに、私はどうも地方財政がよく分からない、これほど難しいものはないと思っている市民が非常に多いのではないかという気がいたします。

ベールに包まれた地方自治体、地方行政。その大きな原因の1つは、中央集権的なシステムにあると思っています。意思決定をどこがやっているのかよく分からない。地方の議員さんも大変です。法令で地方行政は細かなところまでコントロールされていて、それを地方議員がすべてについて勉強しようと思っても不可能です。今の国と地方の関係は縦割りで、しかも企画立案は国がやり、実施を地方がやっているというのが実態です。では、どこに責任があるのか。財源は国と地方が分担していますから、責任の所在が極めて不明瞭です。中央集権を地方分権に変えていくことによって、地方のサービスは地方で意思決定できるようにし、この行政サービスは要らないというようなことが住民の判断でできるようにする。これが地方分権の1つの大きな流れであって、地方行政改革のためにも地方分権を進めなければいけません。

しかしながら、地方分権と行政改革はコインの裏表の関係にありますから、そういう意味では、行政改革を進めることが分権化のエンジンにもなります。地方の意思できちんと行政情報を提示し、そして、住民の判断を仰ぐ。こういうことができるものは、地方自治体が行政改革としてやるべきだと思います。

官から民へ、あるいは公から民へ、ということが色々なところで言われます。これは非常に重要なことですが、ただ、もう少しきちんと分類をしなければいけない。公から民へ、あるいは官から民へという場合には、完全に行政の守備範囲から手放してしまうという意味での官から民なのか。あるいは、

財源は官や公が負担するけれどもサービスの生産は民間に委託をするという意味での公から民なのか。あるいはPFIのような形でやるのか。公から民へといっても、色々な流れがあります。これをひとくくりにして、官から民へ、公から民へということではないはずです。そういうことの仕分けをきちんとやらなければいけない。

行政改革は本当に大変です。職員給与のカット、職員数の削減といった方法でとにかくしのいでいるところがありますが、しかしながら、これからの行政改革はそういうことだけではなかなかうまく問題を解決できない。行政改革というのはただスリム化することだけではないのです。行政改革というのは地域経営、あるいは地域づくり、都市づくり、まちづくり、そういうものの1つの側面にすぎないのだと考えて行政改革をしなければいけない。だから、前向き、攻めの行政改革を考えていくことが必要であって、ただ単にカットしやすいところをカットする、先送りしやすいところを先送りするというのでは、また景気がよくなって税収が増えれば、再度財布の紐が緩んでしまうということになりかねませんし、そうならないようにしなければいけない。そのためにも、今までと違う、不連続な、痛みを伴うかもしれないけれども、市民、納税者にも負担をせよという行政改革を、勇気を持って進めていくことが、今の時代にあって非常に重要なことだと思います。

抽象的な話ばかりをしてきましたが、地方分権を進めるためにも、地方行政改革の成果を期待しています。