

【巻頭言】

わが国における「行政改革」の限界

森 田 朗*

(学習院大学法学部教授)

はじめに

わが国の債務は、2011年度国・地方を合わせて約900兆円に達し、財政が危機的な状態にあることはいうまでもない。かねてよりこうした状況を打破すべく、行政改革が行われ、政策評価が実施されてきた。しかし、現状は、財政危機はさらに進行し、行政改革によって財政状況が好転したとは言いがたく、また、政策評価も多大な労力をかけて実施されているものの、それらが政策の大規模な見直しに結びついたケースは少ない。

国・地方を合わせた債務残高がGDPの2倍近くに及んだ今日、わが国の行政改革はどのように行われてきたのか、なぜそれが効果を生まず、財政の悪化を防止できないのか。そして、その状態を改善するには何をすべきなのか。

もちろん、一口に「行政改革」といっても多様なものがある。コストとは関係なく、行政サービスの質の向上を目指す改革から、コストカットを主たる内容とするものなど、その目的は様々ではない。だが、多くの場合、財政的効率化、すなわち行政活動のスリム化を目的としていることはまちがいないであろう。本稿では、大胆な改革が求められる現在の財政状況を念頭に置いて、行政改革のあり方について考えてみたい。

* 1951年生まれ。1976年3月東京大学法学部卒業。東京大学法学部助手、(財)行政管理研究センター研究員、千葉大学人文学部講師、千葉大学法経学部助教授、千葉大学法経学部教授、東京大学大学院法学政治学研究科教授、東京大学公共政策大学院教授・院長、東京大学総長特任補佐、東京大学政策ビジョン研究センター・センター長(兼任)、東京大学大学院法学政治学研究科教授を経て、2012年4月より学習院大学法学部教授。東京大学名誉教授。現在任期中の政府の審議会等は総務省・政策評価独立行政法人評価委員会臨時委員、厚生労働省・中央社会保険医療協議会・公益委員(2011年4月より会長)、国土交通省・今後の治水対策のあり方に関する有識者会議委員、内閣官房・高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部企画委員会電子行政に関するタスクフォース構成員(主査)、人事院参与、内閣官房・個人情報保護ワーキンググループ構成員、文部科学省・科学技術政策のための科学推進委員会委員、内閣官房・行政刷新会議独立行政法人都市再生機構の在り方に関する調査会構成員。専攻は行政学。専門分野は行政学、公共政策。著書等に『許認可行政と官僚制』(岩波書店、1988)、『アジアの地方制度』(編著、東京大学出版会、1988)、『行政学の基礎』(編著、岩波書店、1988)、『改訂版・現代の行政』(放送大学教育振興会、2000)、『会議の政治学』(慈学社出版、2006)、『制度設計の行政学』(慈学社出版、2007)などがある。

1. 行政活動と改革の論理

行政活動には多様なものがあるが、その中心は国民生活の安全安心を目的とする社会保障、教育、安全規制等の種々の行政サービスの供給である。それは、多額の国費の投入によって行われる組織的活動であり、当然のことながら、多数の公務員によって担われている。

こうした行政活動を実施するに当たり、必要とされる経費に対し予算が不足しているとき、採りうる策は基本的に三つしかない。第1に、現在のサービスの供給量を削減し、あるいは質を下げることである。これは、国民の反発を招く以上、政治的に選択しがたい。第2に、それに充てる予算を増額することである。他に財源があれば、それを振り向けることになるが、そのような財源がなく、全体として財源不足の状態にあるときには増税等によって収入を増やすしかない。しかし、これも国民にとって不評である。

そこで第3の方法は、要求されるサービスの質を減らすことなく、かつ現在の予算額の下で、サービスの生産・供給過程を効率化する方法である。もとより、この方法が有効ならば、それが最善の策といえようが、現実には、ムダを省き、効率化を図ることには限界がある。

わが国の行政改革は、これまでは、この第3の方法を中心に実施されてきた。しかしながら、初期の国営企業の民営化等を除いては、求められる行政サービスの増加に比して実質的な経費の削減効果はそれほど大きくなかったといえよう。

行政活動は、前述のように、国民に対して供給されるサービスとその活動の担い手である行政組織、そして組織を構成し、組織で働く公務員の3要素から構成されていると考えることができる。これら3要素は密接に結びついており、予算が足りないとき、大幅な経費の削減を行うには、当然に、最終的な産物であるサービスの質の削減、行政組織の縮小、公務員の数の削減をパッケージとして実施しなければならないはずである。逆にいえば、組織を縮小しても、サービスの総量と人員を維持したのでは、スリム化の効果は小さい。

だが、わが国の行政改革では、これまで基本的に最終的な産物である行政サービスの質は削減することなく、行政組織の統合再編や公務員の定数の削減によるスリム化、効率化を目指してきた。小さな組織、少ない公務員数でそれまでと同様のサービスを供給できるのであれば、それは望ましいことであるが、それには限界があり、効果も限られている。

もちろん公共事業の分野では、近年大幅な事業の縮減が実施されてきた。しかし、今日、行政サービスの大半を占める社会保障等の給付行政の分野では、サービスの質量とは国民の適格者に対する給付の量と質のあり方であり、給付額が拡大しつつあるとき、それを大きく削減することは容易ではない。その事務を担う組織や人員を削減するとしても、それによって削減される財源の規模は小さい。また、国民の安全を守るための規制行政にしても、組織活動の規模と監視に当たる人員数を削減することは、監視が不十分になり、最終的に国民の安全と安心を損なうことになりかねない。

以前のように、財政が多少悪化しても、まだ経済成長によって事態の改善が期待できる時代はともかく、今日のように財政が危機的な状態にあつては、財政の改善を図るには、サービス本体の必要性を見直さなければならないのではないだろうか。

しかし、わが国では、サービスの総量のあり方とは切り離して、組織再編と公務員の総数管理によって効率化を図ろうとし、それを行政改革と呼んできた。すなわち、サービスと組織と人員という「三位一体」の構造を分断し、行政サービスのあり方と組織の改革と公務員数の削減を切り離して実施してきたのである。

2. 行政組織の統合再編

行政組織に関しては、これまで採られてきた方策は大別して三つある。

その第1は、国が直接実施してきた事業を切り離し、政府から独立した民間企業として運営させることである。1983年に最終報告を出した第2次臨時行政調査会の意見に従って実施された国鉄、そしてそれに続いた電電公社等の民営化は、鉄道事業や電気通信事業を、国の組織の外に出し民間企業化することによって、政府組織のスリム化を実現しようとするものであった。巨額の負債や組合問題が機動的な経営の桎梏となっていた事業を、負債を国が引き受け身軽にして民間企業化した結果、それらの事業については、サービスの質の向上と経営の効率化が実現した。これまでの行政改革の成功例であるが、わが国の経済も財政も今ほどには厳しくない時期における成功神話は、その後、逆に改革のあり方を規定することになったように思われる。

第2は、90年代後半の橋本行革における省庁再編である。これは、行政組織を統合し、少なくとも管理部門を一元化することによって、組織の縮小を目指した改革である。本来意図されていたのは、それまでタテワリが問題とされていた省庁の壁を取り払い、新たな基準に基づいて組み替えることによって、経費削減と効率化、加えて内閣機能の強化を図ろうとしたものである。だが、結果は、既存の省庁をほぼそのまま統合したにすぎず、削減の効果は大きくない。たとえていえば、マンションの壁をいくつか取り払い部屋を大きくしただけであって、総面積、すなわち仕事の総量は必ずしも減っていないのである。強いタテワリ指向をもつわが国の各省庁は、統合後もそれまでの所管を変えようとはせず、少数の例外を除いて、従来のタテワリ構造を貫いたこともあり、結果として、管理が困難な巨大官庁が作られることになったといわれている。

第3は、同じく橋本行革の時に実施された独立行政法人化である。独立行政法人は、それがモデルとした英国のエージェンシーでは、硬直的な行政ルールや用途を制限された予算によって行政活動を管理するのではなく、達成すべき目標を指示し、その実現方法については組織の長に広範な裁量を認めることによって効率化を推進しようとする仕組として導入された。しかるに、わが国では、そうした効率化のメカニズムよりも、政府の行政機構から独立した、法人格を異にする組織とすることが重視された。しかも、その対象とされた組織の多くが、成果の評価が困難な試験研究機関等の組織であった。要するに、独立行政法人化は、行政活動全体として効率化を図るよりも、行政活動の一部を政府組織の外に出し、見かけの上で政府機構のスリム化を図ったものといえよう。

独立行政法人の仕組を導入することによって、一方で、活動に柔軟性が得られ、それが運営費交付金の定率の削減等により財政の改善効果をもたらしたと考えられるものの、他方で、活動そのものの必要性については必ずしも検証されておらず、また、英国のモデルと異なり、組織の長に強大な運営権限を發揮させることがなく、効率化を促すメカニズムは充分ではなかった。最近、民主党政権下で、独立行政法人の抜本的な見直しが行われているのは、そのような点に対する反省に基づくものと思われる。しかし、現状の行政サービス水準の維持を前提にした改善策では、現下の財政危機において十分な効果は得られないであろう。

3. 公務員の定員管理

公務員の削減に関しては、わが国では、行政活動や組織とは切り離して、定員管理による削減が行われ

てきた。その理由は、一定の職毎にそれに適した能力をもつ人材を採用する職階制ではなく、学校卒業後採用した人材を生涯にわたってその組織で雇用する終身雇用・年功序列の制度の存在である。

わが国では、公務員は、一種の身分として採用され、組織内の多様なポジションを異動しながら昇進していくシステムが採用されているため、その時の経済情勢や社会的ニーズに応じて変動する政策や行政活動に合わせて、柔軟に増減員を行うことができない。とくに、終身雇用制度の下で年齢とともに昇進していくことから、一時の大量採用は将来の人件費負担を増加させる。そのため、行政の業務量とは切り離された形で、定員の管理が行われてきたのである。

わが国では、1969年以來、行政機関の職員の定員に関する法律（総定員法）によって、国家公務員の総数が決められ、必要な人材の手当は、その枠内で融通することによって行われてきた。また、機会あるごとに、国家公務員の総数の大幅な削減も行われてきた。

その削減の主要な方法が、前述の国営企業の民営化や、独立行政法人化である。要するに、正規の国家公務員の一定数を、政府機関の外部にある組織に移すことによって、正規公務員数の削減を行ってきたといえよう。公務員の定員管理に関しては、民間企業と異なり、経営上の圧力が存在しないことから、人為的な削減策が必要といわれている。これまでの削減の結果、2000年に113万人だった国家公務員の総数が、2011年には64万人とほぼ半減している。特に、一般職の公務員は、この期間に、82万人から34万人へ、48万人も減少している。

このように大規模な削減が行われ、国際比較でみても、人口あたりの公務員数が先進国の中では非常に少ないわが国ではあるが、しかし、まだ公務員が多すぎるといわれ、その削減の必要が主張されている。最近では、その方法にも限界がみられるようになってきたため、給与カットによる人件費総額の削減が試みられているが、公務員も労働者である以上は、その方法にも当然限界があり、モラルの低下も懸念される。

では、このような公務員の削減が、実質的に、行政サービスの効率化を進めているのかということ、必ずしもそうとはいえないであろう。前述のように、削減数の多くは、政府機関から外部の独立行政法人等への異動によるものであって、身分保障の下で生首は切れず、彼らの人件費も、基本的に政府からの支出である運営費交付金等によって賄われている以上、政府全体としてのスリム化に結び付く余地は小さいといわざるをえない。

人員面で、真にスリム化を図ろうとするならば、先進諸国が現在積極的に取り組んでいるように、業務の大規模なIT化を進める等の改革が必要であろう。しかし、わが国では、それもようやく緒に就いたところである。

このように、わが国では、基本的に行政サービスのあり方とは切り離して、組織と人員の操作によって、スリム化を図ろうとしてきた。ただし、中央政府である国に関しては、行政サービスの総量削減の試みもなかったわけではない。その試みとは、本来の趣旨とは異なるが、地方分権改革である。

4. 地方分権改革による権限移譲

地方分権改革は、1990年代の半ばより継続して実施されている。その目的は、わが国の憲法の理念に沿い、地方自治体の自治権の拡充を目指して、国から地方への権限と財源の移譲を行うことである。これまでの中央集権的国家が、地方自治体の自律性を制約してきたため、それを回復すべく、事務権限とその実施に必要な財源を地方に移すべきであるという考え方に基づいている。だが、現実には、地域間の格差も

大きく、とくに財政力の格差は著しい。そのため、有効な財政調整の仕組なくして、地方自治体の自立性を高めることは難しいのが現実である。

ところで、このような考え方に基づく地方への事務権限の移譲は、中央政府である国にとっては、国の行政活動、組織、人員のスリム化にほかならないが、パブリック・セクター全体でみたときには、重複部分の削減はあるものの、国と地方を合わせたパイの大きさはそれほど変わらない。少なくとも地方独自の判断で削減を行える場合はともかく、実際には行政サービスの削減は制度的に難しく、まして政治的にも困難である以上、国の削減分の大半は、そのまま地方の負担となりかねない。そのため、財政力が弱く、その負担を自ら担いきれない多くの自治体は、財源の補填を国に求めることになり、国もそれに応えざるをえないのである。

分権改革が始まった当初から、「行政改革と地方分権は車の両輪」といわれてきたが、少なくとも地方分権がスリム化になるといえるのは、中央政府である国の視点に立った主張であり、今日のように、国・地方が一体となって、すべての国民に遍く提供する社会保障が行政サービスの多くを占める時代にあっては、地方分権の名の下の事務権限の移譲は、スリム化という観点からは、国の事務を地方に付け替えるだけの改革となりかねない。これまで地方分権改革が地方自治体の自律性を高めてきたことは否定できないが、それが地方自治体にとって、自ら活動を担いうる能力を超えた事務の移譲であるならば、さまざまな意味における負担を最終的に担うことになるのは、地域に住む住民である。

以上、わが国の行政改革は、組織や人員の形態の変更等だけに取り組み、現下の厳しい財政状況の下で必要な行政サービス本体のスリム化の効果には結び付いてこなかったことを指摘してきた。行政サービス本体の削減が難しいことは、いずこの国でも同様である。とくに社会保障の削減は、政治的にきわめて難しく、そこに削減の対象である「ムダ」をみいだすことは容易ではない。それでは、どうすればよいのか。わが国において、どのような改革が可能なのであろうか。国民に受容されるような行政サービスの削減、より正確には増加の抑制は可能なのであろうか。

5. 行政改革の可能性——削減しうる経費

行政サービス本体の縮減を図るには、その対象となる「ムダ」を見いだし、それを削減しなければならない。その可能性は、もちろん「ムダ」の定義による。「ムダ」には、粗く分けて、「ない方がよいもの」と「あった方がよいが、なくても我慢しうるもの」とがあるといえよう。前者のムダについては、削除に努めるべきことは当然であるが、今日検討の対象とすべきは、後者のムダである。それは量的には遙かに多いと考えられるが、では、それはどのようなものであり、どうすれば削減できるのか。

現在の歳出膨張の最大の要因は、社会保障費の増加である。高齢化によって、年金、医療、介護サービス等の受給者が増え、それに伴い経費も毎年相当の規模で増加している。しかし、それに対する負担増はほぼ限界に近づいているといえよう。医療費にしても、年額ほぼ40兆円に達し、毎年1兆円程増えている。その増加分は、これまで健康保険料の引き上げや公費の投入でまかなってきたが、保険料の引き上げも限界に達しつつあり、公費のこれ以上の投入も現下の財政事情からは困難であろう。

これまでは、それに必要な財源を、税収ではなく大量の国債発行で確保し、その償還は将来の世代に依存してきた。要するに、世代間における所得の再配分によって必要な経費を確保してきた。だが、これ以上、将来世代にツケを回すのは酷である。

では、どうすべきか。その方法は、同世代内で、豊かな人たちからそうでない人たちへ、所得の再配分

を行い、今後ますます増加すると予測される低所得の高齢者層を、同世代に属する比較的豊かな層が支えていくしかないのではないだろうか。

これまで低所得の高齢者層を支えるために、年金を中心として最低限の所得保障がなされてきた。しかし、国民の所得が正確に捕捉できず、また、給付の最低水準を引き上げる政治的圧力が働く中で、大多数の高齢者にその所得や資産の額に関わらず、広く支給が行われてきた。もちろん所得に応じた調整も行われてはきたが、到底充分とは言いがたく、また精密な調整をこれまでの行政体制の下で実施しようとするならば、膨大なコストを要する。その他のこの種の福祉目的の資金給付一般についていえることであるが、こうした所得の額、すなわち必要度に応じた交付額の調整が正確になされないがゆえに、一定水準以上の所得や資産を有する人たちにも、「なくても我慢しうるもの」を給付してきたのである。

このような、いうなれば過剰な給付を削減することができれば、限られた財源の節約ができることになる。現在の社会保障の規模を考えれば、それは相当額に及ぶことは間違いない。そして、それを実現するには、現在ようやくその導入が本格化してきた国民 ID 制度によって、所得を漏れなく正確に捕捉し、所得と給付を連動させ、給付額をきめ細かく調整することが必要である。

もちろん、こうした調整の仕組がその威力を発揮するには、まだ時間がかかるであろうし、また、現在計画されている国民 ID 制度では、十分な資産の捕捉は困難であろう。しかし、このような制度を発展させ、より広く国民の間の富の再配分を実現することが、実質的な意味においてムダを減らし、財政再建へ向けての改革の方向に舵を切る第一歩となると思われる。そして、そのような再配分の実現には、国民に広く平等に負担してもらい、しかも経済情勢の変動によって税収額の変動の少ない税目の課税を拡大することが適している。

なお、これまで世代内における再配分に関して、高齢者世代内の再配分の必要を指摘してきたが、今日のわが国では、若者勤労世代の所得格差も大きく、低所得の人たちを支援するためには、勤労世代内における再配分の制度の導入も真摯に検討されるべきである。

このようなきめの細かい再配分の調整を行うためには、国民各自の所得の捕捉もさることながら、マクロ的な効果、換言すれば潜在的な「ムダ」を把握して、実施すべき政策の内容を、エビデンスを示して提言することが重要である。会計検査院には、このようなエビデンスの収集と発信を期待したい。