

【巻頭言】

「自治体経営」考

林 宜 嗣*

(関西学院大学経済学部教授)

税制や社会保障に比べると、地方分権への国民の関心は小さいような気がする。最大の理由は、地方分権はそれ自体が目的ではなく、「地域住民が自らの権限と責任によって主体的に地域づくりを行う環境整備」にすぎないからだ。分権化された環境を生かすも殺すも、それぞれの地方の腕次第というわけである。

一部の古い町をのぞけば、ほとんどすべての町が同じような構造であり、そこで展開される地域づくりも「金太郎飴のようだ」と揶揄される日本。しかし、各地域には異なった歴史、風土といった個性があり、人びとの生活や企業活動はそうした地域とのつながりの中で営まれている。労働、買い物、娯楽といった日常生活をはじめとして、日々口にする水や空気に至るまで、あらゆるものが地域の色に染まっているのである。地方分権時代には、人びとが定住するにふさわしい安全で快適な地域づくりを進め、魅力的で個性ある居住環境を形成していく権限と責任が地方に与えられる。これによって画一化の中で失われようとしていた地域のイメージが復活し、地域の「顔」が生まれるであろう。

しかし、地方の「自己決定」「自己責任」が強化される分権社会において、地方が実力を発揮するためには、地域の魅力とは何かを徹底的に探り、また埋もれた魅力を発掘しなければならない。従来の地域活性化策のように「あれもこれも」ではなく、真に優先度の高いものを地域が主体的に選択することが個性ある地域づくりには求められる。

自治体は、住民への行政サービスの供給者として、住民ニーズに沿った効率的な政策を展開する責務を負っている。言うなれば、生活者重視の行財政運営への転換である。地域づくりや住民生活のビジョンを明確にし、目標達成のための効率的な方法は何かを絶えず追求することが真の地方自治を獲得するための必要条件である。一言で表すなら、それは「地方行財政運営に経済性を導入する」ことにつきる。

地方行財政運営に経済性を導入するとはどういう意味なのだろうか。地方財政の機能は資源の最適配分、つまり限られた地域資源を民間部門と公共部門に配分し、次に公共部門に配分された資源を複数の行政サービス間に適正に配分することによって住民の福祉を最大限に高めることにある。

資源の最適な配分を実現するためには、次の2つの条件が満たされなくてはならない。第1は、地域の資源を最も有効に活用して、住民に提供できる行政サービスを最高の水準にまで高めることである。これを行政サービスにおける「生産の効率性」と呼ぼう。第2は、住民ニーズに合った行政サービスの組合わせを選ぶことである。せっかく供給したサービスが住民の求めているものであったなら、住民福祉は高まらない。これを「配分の効率性」と呼ぶことにしよう。この2つの条件が満たされてはじめて、かぎられた資源で住民福祉を最大にできる行財政運営が実現することになる。通常、行政改革という場合、生産の効率性が問題にされるが、じつは配分の効率性も重要性においてはひけをとらない。

*1951年大阪市生まれ。関西学院大学経済学部、同大学院経済学研究科を修了後、1978年関西学院大学経済学部就職、現在に至る。専門は財政学、都市経済。現在、政府税制調査会委員、地方制度調査会委員等の政府委員等。財政学会理事、地方財政学会理事。

以上の2つの効率性から次のような政策上のインプリケーションが導かれる。つまり、住民福祉の最大化のためには、自治体は、

- ①地域経済を成長させ利用可能な資源を拡大する（税源の函養）、
- ②行政サービスの生産技術を改善する（生産性の向上）、
- ③職員の勤労意欲を向上させるなど所与の資源を有効に利用する（インセンティブの付与）、
- ④正しい住民ニーズの表明を誘導する（情報の公開）、
- ⑤住民ニーズを的確にキャッチする（情報の収集・住民参加）、
- ⑥住民ニーズに合った地域づくり計画の策定と政策形成（企画力の向上・予算の編成）、
- ⑦政策の効果測定とその後の政策への反映（フォローアップとフィードバック）

などの課題をこなしていかなければならない。

こうした一連の業務を眺めると、地方行財政運営に民間企業経営との類似性を発見することができる。しかし、現行の予算制度は一年間の収入と支出のバランスをどのように確保するかを最大の関心事としている。これはあたかも、自治体が家計と同じように「消費主体」であるかのような錯覚を与える原因になっている。財政担当者が現場から出てきた国庫補助付きの予算要求に対して、裏負担分に必要な財源をいかに捻出するかを頭を痛める様子は、まさに家計を預かる者の苦労を思い浮かばせる。

しかし、自治体は市場メカニズムが十分に働かない財やサービスを提供するという違いはあるものの、民間企業と何ら変わるところはない。自治体は「生産主体」に他ならないのであり、住民が望む行政サービスを効率よく供給する責任を担っているのである。民間企業とのアナロジーで自治体をとらえ、住民福祉の最大化を図るために自治体を実施していかななくてはならない一連の業務が「自治体経営」に他ならない。

自治体経営に対しては、「行政が扱う仕事は本来、不採算分野に属するものであるから、そこに経営の要素や企業性を持ち込むのはおかしい」という批判がある。だが、近年の地方行政サービスは住民ニーズの拡大によって、市場での供給が可能なものにまで領域を広げてきている。このような分野に行政が関与しなくてはならないような場合に、古典的な行政サービスと同じ意識や方法で対処することが望ましいはずはない。自治体経営とは、企業のように利潤を出すということではなく、住民ニーズの的確な把握と、効率的なサービスの生産を行うための施策の選択が必要だということなのである。

自治体経営を実現するには行政の守備範囲を適正化しなくてはならない。かつて、地方財政支出の中心は、料金を支払わない者を消費から排除できない（非排除性）ために民間による供給が不可能であったり、ある者の消費が他の者の消費を妨げることがない（非競合性）ために公共部門が供給する方が望ましいという物理的属性を持った純粋公共財の供給であった。また、福祉政策にしても救貧の域を越えるものではなく、国が定めた一定の基準通りに施策を展開していればよかった。行政サービスの緊要度も住民が生きていく上で必要不可欠な「基礎的・必需的」なものであった。行政の守備範囲がこのように限定された時代においては、自治体はどのような行政サービスをどの程度の水準で供給するかについて、それほど神経を使う必要はなかったと言える。

ところが、時代の変化とともに地方財政支出の性格は大きく変化した。高度経済成長による所得水準の上昇とともに私的消費に生じた多様化・高度化の傾向は公的消費にも表れたし、その他の要因によって地方行政の守備範囲は大きく拡大したのである。第1は、今日の自治体が供給するサービスにおいて準公共財のウェイトが大きくなってきたことである。かつては個人、家族、地域の手によるか、あるいは市場を通じて解決されていたにもかかわらず、もはやそうした方法による解決が不可能になった問題は多い。問題

解決の「社会化」と呼ばれる現象である。

第2は、今日の行政サービスが、便利で快適な生活の達成を目的とした「高次・選択的」なものに、質・量ともに拡大してきたことである。生活が豊かになるにつれて住民の要求はエスカレートする。例えば労働時間の短縮によって余暇時間が増大してくると、自治体にはレクリエーションやスポーツ、文化といった分野でも相応の役割を果たすことが期待されるのである。

第3は、福祉サービスの拡大である。戦後から1950年代にかけての福祉問題は失業や低賃金を原因とする貧困問題であった。その後、障害者、傷病者、高齢者、児童等、経済的な援護だけでは遭遇する問題を解決できない人々に対して、それぞれの属性に応じた対応によって生活機能を保障することが福祉ニーズとしてクローズアップされるようになる。しかし、高度経済成長に至るまでの時代の福祉は依然として貧困者対策であった。

その後、福祉は一般所得階層を対象とする社会保険、貧困階層を対象とする公的扶助とは区別され、低所得階層（ボーダーライン層および不安定所得層）を対象とした防貧対策と位置づけられるようになるが、高度経済成長期に入ると福祉ニーズはさらに大きく拡大し、質的にもその性格を変えていく。女性の社会進出にともなう保育需要の増大、核家族化と親を扶養する子の意識の低下、高齢化にともなう老後に対する不安などによって、福祉の対象は低所得階層から一般所得階層にまで拡大していった。「選別主義」から「普遍主義」への福祉の転換である。今日では福祉政策は救貧・防貧の域をはるかに越えている。

このように自治体が供給する行政サービスの変化は、同時に特定の個人や集団に対して直接的に利益を帰属させることになる。つまり、サービスを受ける個人の生活水準がレベルアップするか、あるいは家族の負担が軽減されるのである。利益の直接的な帰属は、次に行政サービスに対する需要を膨張させることになる。

しかし、経済学で言う「需要」とは支払う意志をともなった欲求のことである。消費者が望む物のすべてが需要となるわけではない。それは単なる「欲求」だ。民間市場においては、支払う意志がなければ取引が成立しないために、欲求が無制限に表されることはない。ところが、社会化したニーズをぶつける相手は行政であることから、支払う意志とは無関係にニーズが顕示される可能性がある。ここに、多くの行政サービスを期待する住民の需要をいかに制御し、財源を適正に配分するかという問題が発生するのである。

自由に使える限られた財源を諸目的間に適正に配分するためには、事業に優先順位を付けなければならない。しかしこれは容易なことではない。民間企業の投資の場合、投資に回せる資金を最も高い収益率を生み出すプロジェクトから順に投入するだろう。そして、収益率が投資の「機会費用」である市場利子率を上回るかぎり投資は実行される。この考えを公共部門に当てはめようとするものが「費用・便益分析」と呼ばれるものである。ところが、理屈の上では理解できても、行政サービスの場合、便益の数量化が困難であるという理由から優先順位を付けることが回避されてきた。

「高齢者のいきがい創出」といった同一目的であれば、それをどのような方法で行うのが最も安上がりであるかを検討することによって、事業に優先順位を付け、取捨選択を行うことは比較的容易なはずである。にもかかわらず、様々な要因によって実際には「ばらまき」ともとれる政策が継続して行われている。住民は既得権を守ろうとするし、各事業担当者は、自らが所管する事業はどのようなものでも重要だと考えるであろう。あるいは、自分の課や部局の権限や予算をできるだけ獲得しようとする「パーキンソンの法則」がすべての事業担当課において作用するとすれば、財政担当部局が事務・事業に優先順位を付けたら、場合によっては廃止したりすることは不可能に近い。

そこで、出てくる予算編成方式が、前年度に比べて増加した財源をどのように既存の政策間に配分するかだけを決定するという「増分主義予算」である。通常は過去の実績を参考にして、それを一律に増減するという方法を取ることが多い。この予算編成方式は、複雑な意思決定システムの中で摩擦や抵抗を排除することを主眼とするものであり、これでは住民ニーズや社会経済情勢の変化に沿った行政サービスを供給できるはずがない。

今日の組織別・性質別（人件費、補助費等）に編成される予算は、高度経済成長期のように税の自然増収が見込まれ、膨張する行政需要を取り込みながら組織の拡大や、職員数や予算の増分を行えた時代には意味があった。だが、今日のように、行政需要が拡大する一方で、財源に限りがあり、事業の廃止を含めた抜本的改革が必要な時代には適しない。

資源の効率的利用を図るためには、事業目的別に予算を組み替え、必要な事業には企業会計ベースの処理を取り入れるとともに、客観性を備えた「事業の評価手法」を開発するなど、科学的な政策形成ルールを確立しなければならない。これによって、コストと効果をにらんだ事業分析が可能になるとともに、これまで欠けていた事業の中長期計画との連携や、類似事業の統廃合も容易になる。

こうした行政内部の改革と同時に、住民の意識改革も必要である。わが国の場合、自分達が負担した税で行政サービスの財源が賄われているという、タックス・ペイヤーとしての意識が住民の間には希薄であるか、あるいは、心のどこかに行政への不満を抱きつつも無関心を決め込んでいる者が大半である。その一因として、行政とのパイプを持った一部の住民の声は政策に取り入れやすいが、逆に住民全般の利害に関係するようなニーズは、情報収集の手段に欠いていたり、政策調整に手間取るなどの理由で、むしろ行政需要として認識されにくいことがある。自治体はこうした「声なき大多数」(silent majority) のニーズに対して常にアンテナを張りめぐらせておく必要がある。

しかし、自治体運営に関する情報が住民に知らされないなら、住民は適正なニーズを表明することすらできない。地方自治法は、歳入と歳出予算の執行状況などを住民に公表することを首長に義務づけている。だが、配布された広報で、予算の状況を把握することは極めて困難であるし、国に比べて地方の情報はマスコミに取り上げられることも少ない。

民間財の場合、消費者は購入を控えることで自らの選好を表明できる。しかし市場メカニズムが機能しない行政サービスの場合には、政策に関する情報の入手と、住民ニーズを的確に伝えることのできる場の確保とが、適正な予算編成を実現するための唯一の拠り所なのである。住民参加と住民の声を政策に反映させるための「ルール」づくりが急務である。

近年、地方行財政運営についての情報公開が、市民オンブズマンなどの団体によって要求されるようになってきている。納税者である住民にとって自治体にアカウントビリティ（説明責任）を求めるのは当然であろう。しかし、アカウントビリティは単に会計情報を開示すれば果たされるわけではないし、不正がなくなったからといって必ずしもアカウントビリティが達成されるわけでもない。

自治体経営という観点からは単に会計情報を開示するだけでなく、住民福祉を高めつつ効率的な行財政運営を行っていることを住民に説明できて初めてアカウントビリティが達成されたと考えるべきである。従来の官庁会計方式をベースとした経常収支比率や公債費負担比率といった財政分析指標は、財政収支バランスの確保を目標とした上で、自治体がどの程度の弾力的な財政運営を実施しうるかどうかを見るものであって、効率的な地方行財政運営が行われているかどうかを見る指標ではない。

企業会計方式によってコストを明確にした上で、行財政運営の効率性を評価できる指標を構築する必要がある。これによって行政運営に対する住民の本当の意味での監視が可能となる。会計検査は、このよう

に、「最小の費用で最大の効果を発揮する」という自治体の経済的機能が十分に発揮されているかどうかを確かめ、そして住民に分かりやすく行政情報を伝達するものでなくてはならないが、同時に、政治プロセスによって決定される政策や予算編成が、経済的基準から見て適正なものとなるよう、行政を導くシステムとして機能することも求められる。

