

社会システムの見地からの行政分析

小島 光造

はじめに

51年に「日本のリソースマネジメント研究会」が発足し、日本におけるリソースマネジメントの本質的事項について研究を重ねてきたが、企業活動、行政、防衛などの分野について、リソースマネジメントのあり方を個別に研究しても、問題解決には限界があり、社会システムの見地からあらためてアプローチする必要があることが、確認されたのである。たとえば、企業活動において、現今最も問題となっている中高年者を中心とするヒューマンリソースマネジメントにしても、「再雇用」、「スピノフ」、「選択定年制」などさまざまな対策が講ぜられているとはいえ、日本企業の独特の構造的要因が厳しく作用しており、今後爆発的に増大する中高年層に対する処遇としては、明らかに限界があるし、社会システムの見地から抜本的にメスを入れなければならない問題となってきたのである。

行政についても同様であり、行政のリソース再配分機能に関し、最近の赤字財政という事実とも関連し、何をもちてその効果を判定すべきかという大きな問題が提案された。

財政の赤字を解決するためには、ゼロベース予算、サンセット法、オンブズマン制度などの研究も行なわれ、これらの制度の日本における実現可

能性についても検討されたが、結局日本の行政における政策形成過程には、きわめて独自性の強い体質をもっているため、その本質的事項についてまず究明されるべきであるといった点が強調された。

そもそも行政は、よりシスティマティックな社会システムへ指向すべきものとの観点に立つとき、この面から逆にアプローチすれば行政の妥当性が判定できるはずであるとの見解も生まれる。本稿の趣旨もここにあるのである。

1. 行政分析の問題点

行政分析とひと口にいても、実施には多くの困難性があることも事実である。その主な理由として、つぎのものがあげられる。

(1) 行政とは、そもそも実体として把握できないものがきわめて多く、さらに、そのプロセスには独特の権力構造を伴うため非公開の部分が多く、実証的な分析を試みることはきわめてむずかしい。

(2) 企業活動においては、経営分析の方法論が発達し、ベクトル量ではあるが一応計数的なものとしてその適否が判定しうる。このようなことが、何とか行政においてもできないかということになるが、どのような規尺をもってすれば可能かといった素朴な疑問も生まれることとなる。

このようなもろもろの事情もあり、行政関係の議論としては、どうしても観念的な傾向に陥りや

すく、実体論としても、せいぜい制度的なものに議論が集中されるにすぎなかったともいえる。したがって、日本の今後の行政に関してかくあるべしとする見解も少なく、さし迫った問題として財政赤字をどうしてたて直すかといった議論が大勢を占めているにすぎないのが現状であろう。財政赤字が社会システムの見地からどういう意味をもつか、具体的にわれわれの生活とどう結びつくのか、実体として明確にされないまま、財政再建という大義名分のもとに、増税論だけが先行すれば、一般庶民は反対するのは当然といえよう。

2. 社会システムに関する命題

行政を社会システムの見地からアプローチしようとする場合、どうしても壁につきあたるのが、社会システムというものを、どのようにとらえたらよいかということである。したがって、リソースの再配分という見地から、ここに、社会システムに関しつぎのような命題を頭に画くこととする。

(1) 社会システムは、なんらかの力関係のバランスの上に成り立っているものであり、そこに活力が伴って生成発展する。

(2) 力関係のバランスが崩れた時は、それを取り戻そうとする力関係が必要である。その回復には、不文律としての自律作用もあろうし、時に成文法を背景にした国家権力も必要なこともある。——最悪の時には武力行使という事態もある。

ここで行政の守備範囲いかんという問題と結びつけて考える時、対象分野をいちいち取り上げて論ずることは困難であるが、このような命題から、「行政がどうしてもしなければならないものは何か」、「行政がしてはならないものは何か」といった上下限の枠付けだけはできそうである。これをかみくだいて要約すればつぎのようになろう。

(1) 行政がどうしてもしなければならないこと

と。

a. 力関係のいちじるしいアンバランス（民間の自律作用だけでは回復できそうもないアンバランス）の監視と回復。

b. 民間の自由な活力の促進——活力を阻害する要因からの自由。

(2) 行政がしてはならないこと

a. 力関係のバランスに悪影響を及ぼすようなこと。

b. 民間の活力を殺ぐような病根を植えつけること。

このような観点をもとに、以下とくに重要な問題について、行政の実証分析を試みたいと思う。

3. 最近の日本の財政経済指標

行政をリソース再配分の機能からみる時、まず最も基本的なデータとして、最近（石油ショック以後）の財政・経済の主な指標を整理してみたい。

表1 最近の財政経済指標 単位：兆円。()内%

	49年	50年	51年	52年	53年	54年
国家予算 (対前年比)	17.10 (19.7)	21.29 (24.5)	24.50 (14.1)	28.51 (17.4)	34.30 (20.3)	38.60 (12.6)
国債 (内訳)建設 赤字	2.16 2.16 0	5.48 3.19 2.29	7.28 3.53 3.75	8.62 4.68 3.94	10.98 6.05 4.93	15.27 15.27 15.27
国債残高		9.0	15.0	23.0	33.0	44.0
国債費	0.8	1.0	1.6	2.3	3.2	4.1
国債/予算	(11.3)	(25.3)	(29.4)	(32.9)	(37.6)	(39.6)
赤字国債/ 予算		(11.0)	(15.4)	(13.8)	(14.4)	
国債費/ 国債		(20.0)	(22.9)	(26.7)	(29.3)	(26.7)
地方財政	17.4	21.6	25.3	28.8	34.3	
地方債残高		12.0	15.0	18.0	20.0	25.0
名目GNP		149.6	169.2	191.4	210.6	232.0
実質GNP 伸び		(3.2)	(5.7)	(5.1)	(4.6)	
国債/名目 GNP		(3.6)	(4.3)	(4.5)	(5.2)	(6.6)

(注) 国債地方債関係は予算上の概算
54年度は見込額

ここで興味ある数字を若干拾ってみることとする。

(1) 予算1兆円増加あるごとの名目GNP伸び率

50年; 2.2%/兆 51年; 4.2%/兆
52年; 3.1%/兆 53年; 1.7%/兆

(2) 国債と地方債の残高合計を人口で割ったもの(1人平均どれだけ政府の借金をかかえているか、人口1億として単純計算)(単位、円)

51年; 30万 52年; 41万
53年; 53万 54年; 79万

つまり老いも乳幼児もおしなべて、最近は1人平均80万円近い借金を背負っていることとなる。

4. 財政の社会システム(経済的)に及ぼす効果

最近の財政膨張の大義名分の最たるものは、何と云っても景気浮揚である。つまり財政を通じての公共投資は、とくに不況期には、その事業を通じて利潤と賃金の形で、関連企業と労働者にその投資額に相当する所得増をもたらす。またこの所得増はそれに限界消費性向を乗じただけの消費増を生み、同様にして最初の投資による所得増は消費の増加を媒介とし所得の増加波及をもたらすこととなる。これがいわゆるケインズの投資乗数効果である。この乗数効果として一般的にわかりやすく普及しているが、GNPと雇用情勢(失業率)であるので、これらと財政との関係に関し、最近のものを拾ってみたい。

表2をみる限りにおいては、財政の規模はどんどん膨張しているにかかわらず、GNPへの乗数効果は相対的に減少しているし、失業率の改善に

表2 財政の乗数効果(表1から計算)

年	名目GNP/歳出	=X	財政伸び率	失業率
50	149.0/21.2	7.06	24.5%	1.8%
51	169.2/24.3	6.96	14.1	2.1
52	191.4/28.5	6.71	17.4	2.2
53	210.6/34.3	6.13	20.3	2.3
54	232.0/38.6	6.01	12.6	2.01

も寄与していないことが明らかである。これにはいろいろな理由が重なっている。

(1) 財政の規模だけを大きくしても、リソース再配分の途中のロスが大きければ、実際の投資的な作用をするリソースがその割に大きくならない。(たとえば、53年度の地方財政でみると、公務員の給与、一般行政経費、公債費などの経常的なものが、全体の約60%)あるいは、いわゆる「財政の物盗りゲーム」のため適正な投資の効果として機能し得ないといったケースが考えられる。

(2) 投資的なリソースが、途中で寝てしまって、乗数効果をもつまでにいたらない。たとえば、公共投資が、一部の地主に対する土地代金などに多く流れ(53年度ではほぼ25%)、その土地代金が貯蓄性向が強く、消費拡大効果に結びつかないといったケースもある。

(3) 乗数効果を期待するには、何と云っても民間の活力をおいては考えられない。しかし、財政支出の一部が、日本人の甘えの構造にだけ作用し、このため逆に活力を殺いでいるようなことがないかという懸念もないわけではない。

5. 国民の所得格差

行政の最大の期待項目として、国民の幸福追求があげられる。国民の幸福とは、多分に主観的な要素が強く、客観的に判断することは困難なことが多いが、その判断の資料のひとつとして所得格差があげられる。これは、幸福に対する決め手として機能するものではないが、少なくとも力関係のアンバランス要因としては重要な意味をもつ。所得格差については、「生活白書」によれば、国民の90%までが、中流階級であるとの意識をもっていることが明らかにされているが、客観的な指標としてはジニ係数が用いられているので、これを主要な年度について比較してみたい。(ジニ係数が大きければ、貧富の差が大きく、小さければ所得格差は少ない)

表3からつぎのことがいえる。

表 3 ジニ係数の推移

年	勤労者世帯	男子個人給与	男女計個人給与	農業関係者所得		
				農家世帯	農業所得	農外所得
33	0.29	0.31		0.28	0.40	0.48
40	0.26	0.25	0.35	0.27	0.46	0.46
45	0.23	0.21	0.32	0.28	0.50	0.38
50	0.25	0.21	0.30	0.28	0.58	0.42
資料	総理府統計局「家計調査」から作成	労働省「賃金構造基本調査」から作成	国税庁「民間給与の実態」から作成	農林省「農家経済調査」から作成		

(1) 勤労者の世帯としてみれば、高度成長期にはジニ係数減少の傾向にあったが、石油ショック以後、若干増大気味なのは気になるところである。

(2) 個人の給与だけをみれば、ジニ係数は一貫して減少を続けてきたが、最近横這いで定着したかにみえる。

(3) 農家世帯としてみれば、20年前も今も横這いで変わらないが、純農業所得だけをみれば、貧富の差がますます大きくなりつつあるのは不気味であり、行政作用がそうさせているとしたら、これは重大問題である。

しかし農外所得のジニ係数が減少してきた（最近はやや増大傾向）のは興味ある現象である。つまり、これは、農家所得の70%を占める農外所得が、純農業所得の格差と相殺し、結局のところ農家世帯としてのジニ係数減少に寄与しているものとみられる。

それでは、このジニ係数を国際比較としてみたら、どうなるであろうか。

表4をみると、何といってもジニ係数の小さい

表 4 ジニ係数国際比較 ('75 OECD 調査)

		日	米	西独	仏	英	スウェーデン
ジニ係数	税引前	0.335	0.40	0.395	0.420	0.340	0.354
	税引後	0.315	0.38	0.380	0.415	0.320	0.305

のは、日、英、スウェーデンである。しかしこの3国は国情が一様でない。日本以外の2国には、それぞれ英国病、スウェーデン病が蔓延しているも、少なくとも日本病はその兆候はないとの観測が支配的である。日本が、英国やスウェーデンのように病気を伴うことなくジニ係数が小さいのはなぜであろうか。ここでその理由を探してみたい。

(1) 農業労働力人口が一貫して減りつづけ、逆に一般勤労者の数が、労働力人口の90%近くにまで増大し、その勤労者の賃金格差の減少が大きく寄与している。

(2) 税引前と税引後のジニ係数の変化をみても、税制による所得トランスファー効果は他の諸国と大同小異(除スウェーデン)で、特別に大きいとは考えられない。リソース再配分機能の税制の面からみる限りにおいては、行政作用としてのジニ係数への寄与度は意外に小さいことがわかる。

(3) 勤労者のジニ係数が、表3の通り非常に小さく、それが国民全体のジニ係数減少に寄与していることは明らかであるが、これは政府の経済政策が全般的な効果として寄与していることは高く評価できるとしても、このように所得格差が小さく、しかも活力を失わないという事実は、きわめて注目に値するところである。この本質的なものは、日本人独特の柔軟でしかも強い組織活動体質が大きく作用しており、直接的な行政作用による影響は非常に少ないとみてよからう。

6. 国(公)債の功罪

昭和10年頃、国債残高が90億を突破した際、国債残高100億危機説が唱えられたことがあるが、それとのアナロジーで、国債残高100兆危機説が巷間にみられる。この100兆危機説については、必ずしも根拠ある数字かどうか疑問である(日本証券経済研究所が、54年5月に、昭和60年の公債発行残高を129兆と予測し、その場合、金融機関などによる引受可能額は、他の債券との関連でせいぜい104兆であろうとの見込みを示したことも

ある)にしても、果してどの程度まで許され、また国債増発はどこにどのような影響を与えるかといった問題もきわめて関心のあるところである。ここで、国債の相当部分が銀行などの金融機関で引き受けられているという事実と、当然その資金源としての預金状況との関連を見逃すわけにはいかない。日本人の租税負担率は、約20%で、他の先進諸国(英37%、西独30%、米28%)に比べ非常に小さいことは周知の通りであり、反対に、個人の貯蓄率(対可処分所得)は、約24%と先進主要国(英11%、西独14%、米5%)よりきわめて高いことも大きな特徴である。この高い貯蓄率と国債引受とは、裏腹の関係にあることは、最近の都市銀行におけるつぎの表をみても明らかである。(日経新聞調査)

年	預金増(A)(兆円)	国債引受額(B)(兆円)	B/A(%)
50	6.4	1.9	29.7
51	6.0	2.2	36.7
52	6.1	2.6	42.6
53上期	4.9	1.9	38.8

すなわち増加した預金の40%内外が国債として吸収されており、結局外国で直接税金で吸い上げられる分を、日本では預金—国債の経路で財政に結びついていることがわかる。これは眠っている預金を活性化するという意味で評価できるし、これが民間の活力と結びついて乗数効果をもたらすと、税収の自然増につながり、この帳尻は結局どこかで収れんするはずである。しかし、最近の税収と国債発行額との比をみると、

	対法人税収	対国税総額
50年	74%	254%
51年	69%	229%
52年	61%	198%

のようになり、国債を増発してもその割に税収の伸びがない(相対的な税収は減少)ことがわかる。ここに国債発行の限界をみる事ができる。以上の分析結果から、国債について総合的な見解としてつぎのものが得られることとなる。

(1) 国債は、政府にとっては借金であるが、保有している国民にとっては財産であり、日本政府が健全である限り、その価値は失わない。

(2) 国民の貯蓄率が高く、それを国債で吸収することは、民間の資金需要との競合がない限り大きな問題はないにしても、社会システムの向上に大きく寄与しなければ、結局その意義はうすれる。

(3) 国債は所有する人の財産であるが、それが、特定の層(たとえば富裕層)に偏っており、その返済、埋め合せのために、一般の庶民が増税のうき目にあうとすれば、結局それが貧富の差の拡大をもたらし、社会システムとしてのアンバランスを助長することとなる。

(4) 国債の増発が、なんらかの要因と重なって、国民の対国債不信感をもたらし、その萌芽の兆が若干なりとも顕在化するようなことがあれば、社会システムを混乱に陥し入れるおそれがある。

7. おわりに—分析を終っての所見

以上で実証可能なもののうち、とくに重要な問題をとりあげて分析を試みたが、ふりかえってみて、日本人古来の自然法的な活動のしくみが、実に強いものをもっていることに気がついたのである。日本人の価値意識構造としての甘えの構造は、日本人の生活や行動の原点として切っても切れないものであり、これは義理とか報恩などの自作用と一体となって、自律的な身内意識としての秩序を形作ってきたものであり、またこれはきわめて根強く日本人社会にしっかりと根を下して民間の自由な活力の源泉ともなっていることがわかる。

ここに行政と民間活動とのかかわり合いにひとつの示唆を与える(行政はこの民間の活力をバックアップする方向として)ものを発見する。ひるがえってこの甘えの構造を行政との関連で考える時、行政に対しては義理や報恩が伴わないとしたら、結局そこにはエゴイズムしか残らないといっ

たらしい過ぎになるだろう。最近住民のニーズが多様化し、行政もそれに対応すべきとの声もきかれるが、それがマジョリティの真のニーズなのか、このような性格の甘えから出ているものかを適確に判定することが先決となろう。よく福祉パラマキ論が論議をよんでいるが、日本人にとってそもそも福祉とは何かを実体として把握しないまま、リソースの配分が行なわれたとすると、逆に日本人の活力を殺ぐ病根を植えつけることになりはしないかを危惧するものである。本分析を通じ日本人社会の秩序と活動に対し、行政の寄与して

いる部分が予想外に多くないことに気がついた。しかし「どうしても行政のなすべき」ことについては、具体例としてあげるまでに至らなかった。

ここで新たな発想として、「もし行政がなかったら」ということを設想して、その場合、何が本当に困るか、社会システムにいかなる損失をもたらすかを分析してみてもはどうであろうか。これによって「行政がどうしてもしなければならない」ことが、はっきりと浮きぼりにされると思うが、いかがなものであろうか。

● グラフを楽しむ ●

今回も極大グラフの例です。いもづる式に列挙しません。max. non H-cycle (ハミルトン閉路) グラフとは、自分自身では H-cycle をもっていないグラフですが、線を1本どの場所につけ加えても H-cycle をもつよう

になるグラフです。線で結ばれる2点は、もとのグラフでは H-path (ハミルトン路) の両端点となっています。
(寺野隆雄・坂内広蔵)

前号までの“グラフを楽しむ” 9月号 534頁
11月号 647頁
12月号 747頁

