

行政改革の経済学

伊賀 隆

1. 行政改革の必要性

56年3月に発足した臨時行政調査会も、今年の3月で委員の任期切れとなる。この間に第1次から第3次まで3回にわたる答申を行ない、そこに盛られた各種の提言は国民の要望に合致するものとして、おおむね好評を得たのである。

第1次答申(56年7月)では、補助金をはじめとする歳出の削減が提案され、第2次答申(57年2月)では許認可事務の整理が提案された。そして第3次答申(57年7月)では、行政改革の基本的理念が明らかにされ、行政機構の統廃合・三公社(国鉄・電々・専売)の改革・公務員給与の抑制・国と地方との行政関係の改善などについて、画期的な提案が行なわれた。

これらの答申を受けた政府は、その実現のために行革大綱を決め(56年8月)、また緊縮予算案を作り(56年12月)、国家公務員の給与凍結(57年9月)、国鉄再建監理委の設置(57年11月)などを決定した。国会に対しても行革特令法(56年11月)、行政事務簡素合理化法(57年2月)の承認を求め、答申を実行に移すために必要な法律的裏づけを行なった。このように政府は、今までのところでは答申を尊重する姿勢を崩してはいない。

表1に示されているように、歴代の内閣は、石橋・田中・三木内閣を除いて、いずれも行政改革に取り組んできた。そして鳩山内閣や岸内閣で

は、省庁の増設など、むしろ行政機構の拡張を目ざしたのもあったが、ほとんどはその縮小を目ざすものであったと考えてよい。つまり今回に限らず、行政機構縮小という形での行政改革は、戦後一貫して追求されてきたのであり、その意味では永遠の課題という性質をもっているのである。

それにもかかわらず、今回の行政改革が特に人々の注目を浴びる理由は、どこにあるのだろうか。今回の行政改革がタレント的委員を動員し、マスコミを操作して国民に訴えかけたこと、マスコミもこれに呼応して、いわゆる行革フィーバーを煽ったことなどが、その理由としてあげられるかもしれない。しかしそれ以上に、現在の日本経済が行革を必要とする状況に直面したことが、最も大きな理由としてあげられるのではないか。

表2で明らかのように、この10年間の財政規模はいちじるしく拡大している。中央・地方を通じる歳出の大きさは、10年間で4倍以上に膨張している。平均年率で15.9%の膨張である。もちろんこの期間に物価が6.7%で上昇しているから、実質では9.2%の膨張にしかならない。とは言うものの、GNPの成長率が平均年率で11.6%にしかならないのであるから、財政規模はそれを上まわって膨張したことになる。その結果として、歳出のGNPに占める比率は一貫して上昇を続け、54年には27.8%にまで達している。

もしもこの傾向が続くならば、対GNP比は、63年に40%となり、66年には50%となる。GNPに対する最適比率がどれだけであるかはわからない。

いが たかし 神戸大学 経営学部

表 1 戦後の行政改革

機 関 名	期 間	内 閣	主 な 内 容
行政調査部	21年10月/23年6月	片山内閣 芦田内閣	国家公務法・行政組織法の立案, 内務省・宮内省の廃止, 警察制度改革
臨時行政機構改革審議会	23年2月/6月	芦田内閣	行政機関の簡素化・統合化
行政機構刷新審議会	24年1月/2月	吉田内閣	機構の簡素化と人員整理
行政制度審議会	24年3月/25年4月	吉田内閣	統制撤廃後の行政再編成
政令諮問委員会	26年5月/27年8月	吉田内閣	行政事務の縮小整理, 人員整理
行政審議会(第1次)	27年12月/28年10月	吉田内閣	総理府機構の検討, 国家行政運営法案要綱の作成
臨時行政改革本部	28年8月/11月	吉田内閣	占領行政の是正, 重複事務の統合調整
行政審議会(第2次)	30年9月/11月	鳩山内閣	科学技術庁・原子力委員会の設置
行政審議会(第3次)	30年12月/31年2月	鳩山内閣	内政省の設置, 予算編成機構の改善
行政審議会(第4次)	33年10月/34年1月	岸内閣	国民年金機構の確立, 自治省の設置
行政審議会(第5次)	34年12月/35年12月	岸内閣 池田内閣	強力な行政診断機関の設置
臨時行政調査会(第1次)	36年11月/39年9月	池田内閣	機構簡素化, 行政事務整理, 公務員制度, 予算会計, 首都行政・青少年行政・消費者行政の改革
行政監理委員会	39年11月/47年7月	佐藤内閣	機構・定員・特殊法人・審議会・補助金・行政事務の合理化
行政監理委員会	51年12月/53年12月	福田内閣	機構・定員・特殊法人・審議会・補助金・行政事務の合理化
行政監理委員会	53年12月/55年7月	大平内閣	付属機関・公社・現業・法令・事務の合理化, 定年制の推進, 補助金の整理
臨時行政調査会(第2次)	55年7月	鈴木内閣 中曽根内閣	行政機関の整理, 歳出削減による財政再建, 行政サービスの改革

(行管庁調べ)

いけれども、40%というのは1つの危機的ラインであることは、間違いないと思われる。現在のヨーロッパ諸国がほぼこのラインに達しており、イギリス(52年)が46.3%, スウェーデン(54年)が36.5%, 西ドイツが35.0%である。これらの諸国はいずれも経済的閉塞状態にあり、放っておけば日本も10年後にそういう状況となるのである。

対GNP比がそのまま担税率となるわけではないが、しかし両者はほぼ比例して動く。歳出が増加すればとうぜん歳入の増加が必要となり、それを国債の発行によって賄わないかぎり、増税ということになるからである。そして増税は一方で人々の勤労意欲を低下させると同時に他方では節税・避税・脱税への意欲をかきたてることになる。それは課税に対する不公平感を増大させ、納税意欲を急激に低下させていくにちがいない。そういう意味で担税率の上昇には限度があり、ヨーロッパ諸国の例から見て、40%ラインがほぼその上限ではないかと考えられるのである。

表 2 中央・地方を通ずる財政規模(兆円・%)

年度	国 (一般会計)	地方 (普通会計)	総計	対GNP比
45	4.3	9.8	14.1	18.7
46	5.0	11.9	16.9	20.3
47	6.1	14.6	20.7	21.4
48	7.7	17.5	25.2	21.5
49	9.9	22.9	32.7	23.5
50	11.6	25.6	37.3	24.3
51	13.9	28.9	42.8	24.9
52	16.5	33.3	49.8	26.1
53	19.5	38.3	57.9	27.7
54	23.0	38.8	61.8	27.8

(大蔵省「財政金融統計月報」)

このまま推移すれば、あと10年ほどでその上限に到達するのである。それを防ぐためには、この10年間に財政規模の拡大を何としてでも阻止しなければならない。そういう危機感が今回の行政改革に対する熱気をもたらしたのである。ただしこの熱気は使いようによって毒にも薬にもなる。行

政改革については根づよい反対があり、特に官僚の抵抗は十分に覚悟してかからねばならない。そういう反対を封殺していくために、熱気を利用することは止むを得ないし、とうぜんのことでもある。しかしそれが行きすぎて「行革やらねば日本は滅びる」とまで思いつめるのはよくない。

昭和4年、浜口内閣は金解

禁に備えて緊縮財政を打ち出した。その狙いはよかったが、ウォール街から発生した世界恐慌の波にもまれて、日本経済の沈滞を加重する。倒産や失業があいついで起こり、国民は出口のないトンネルの暗闇に閉じこめられてしまう。そしてそこからの脱出を焦るあまり、軍国主義への道を選んではまったのである。金解禁を思いつめた浜口内閣が、日本の運命を狂わせたのである。あの当時と事情はちがうと言っても、寸前暗黒で何が起こるかわからない。行政改革は大事なことだけれども、だからと言って柔軟な考え方を捨ててよいわけはない。そういう観点から、行政改革を検討してみようと思う。

2. 財政再建問題との関連

財政規模の膨張を抑止することが行政改革の目的であるから、その限りではデフレ効果の出てくるのは止むを得ない。行政改革を推進する立場にある人々は行革デフレという言葉を嫌い、むきになってこれを否定しようとするが、この点はあっさり肯定したほうがよいのではないかと考える。

図1は国民所得の循環を描いたもので、54年の数字を使っているが、わかりやすくするためにかなりデフォルメしてあるから、注意をしていただきたい。所得循環というのは個人の身体にたとえて言えば血液循環と似ている。血液が循環することで、身体を構成する各細胞に栄養や酸素が補給

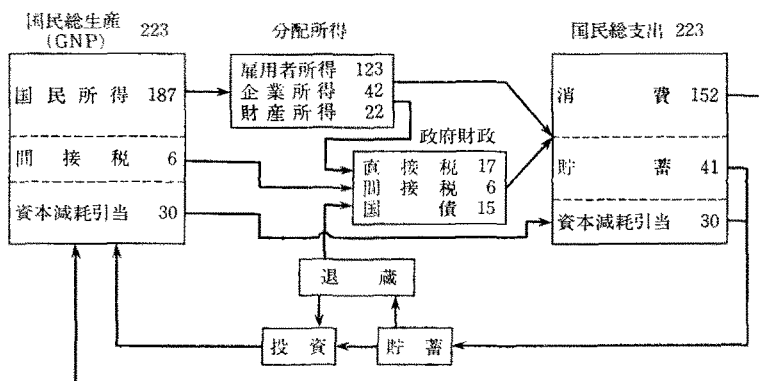


図1 国民所得への循環 (54年, 兆円)

されるのと同じく、所得循環によって経済を構成する家庭・企業・政府などに購買力が補給されていく。したがってこの所得循環がうまくいかなくなると、家庭や企業そして政府などの正常な活動が阻害され、経済は沈滞することになる。

国民総生産から分配所得を経て国民総支出まで流れてきた購買力が、消費にまわるのはよいとして、貯蓄にまわったものが投資に向かわず、退蔵されてしまうと、その分だけ購買力が不足することになる。そのため国民総生産の一部が、売れ残りとなってしまふ。貯蓄-投資=退蔵であって、これが正ならデフレ・ギャップが存在すると言ひ、反対にこれが負ならインフレ・ギャップが存在すると言ひ。退蔵はこのようにデフレ・ギャップを作り出して、不況の原因となるだけではない。逆に今まで退蔵されていた購買力が出動すると、今度は国民総生産が不足することになる。これが過剰流動性であり、48年の狂乱物価はこういう形で発生したのである。退蔵はそれが増加する時も減少する時も、経済の正常な活動を攪乱するのであるが、さらにつけ加えるならば、この退蔵資金が株式投機や為替投機に出動し、土地ころがしや商品買い占め、はては企業乗っ取りにまで手を出すのである。その意味で退蔵された資金は、非行資金と名づけてもよい。

ここで政府の赤字国債が登場する。政府が国債を発行して退蔵資金を吸収し、それを公共投資に

まわして道路や病院などを建設すれば、その分だけデフレ・ギャップが減少して景気が浮揚する。だからそれは非行資金に更生のチャンスを与えるようなものであり、その点からすれば赤字国債の発行は非難されるべきものでもない。

ケインズ主義財政政策は、こういう観点から赤字国債の発行を是認するものであり、これに対して最近はずいぶん非難の声が高まってきたけれども、経済理論としては筋の通った議論であると言わなければならない。

行政改革が行なわれて財政規模の拡大が抑制されると、その分だけ国債の発行が減少する。財政再建の立場からすると、これは成功ということになるけれども、景気回復という点から見ると成功とは言えない。その分だけ退蔵される資金が増加して、デフレ・ギャップを拡大するからである。行政改革が所期の目的を達成すればするほど、景気回復は困難になっていく。

だからと言って行政改革を棚あげにして、景気振興に乗り出すわけにもいきまい。ケインズ主義財政には1つの盲点があり、赤字国債発行・公共投資実行という単純な操作によって、直ちに景気がよくなるとは考えられないからである。

所得循環の図表で説明すると、こういうことになる。政府が赤字国債を発行して退蔵資金を吸収し、それを公共投資にまわす。ここまではよいのだけれども、その後が問題である。せっかく公共投資を行なっても、そのすべてが正常な所得循環に復帰するとは限らないのであって、その一部は再び退蔵されてしまう。たとえば公共投資によって道路を建設するとしよう。とうぜん用地の買収が必要になり、公共投資の一部がそれにあてられ、土地所有者に購買力が移転する。土地所有者がその購買力を消費か投資に向けてくれるならばよいが、そうしないで貯蓄・退蔵という方向に購買力を向けると、せっかくの公共投資が元の本阿弥になってしまう。

ケインズ主義財政政策はこの点を見逃しており

退蔵資金をいったん誘い出しておきながら、結局はもとの古巣に連れもどしてしまうのである。ケインズ主義財政の主張にしたがえば事態は次のように進行するはずであった。公共投資によってデフレ・ギャップが解消すれば、景気が回復して国民総生産が増加する。そして直接税や間接税が増加するから、その増収分を赤字国債の償還にあてることができる。政府はこういう見通しを抱いて51年度から赤字国債の発行に踏みきった。

しかし上述したような事情によってせっかく吸いあげた退蔵資金が正常な循環過程に復帰せず結局は退蔵の古巣にもどってしまう。そのため国債をいくら増発しても景気は回復せず、そこでいっそう国債の増発にのめりこんでいく。こうした悪循環のくりかえしによって赤字国債の発行残高が56年度には34兆円に膨れあがったのである。

国債の累増は景気回復に役立たなかったばかりではなく、悪しき再分配をもたらした。赤字国債に対する利子は、56年度で約2兆円に達している。それが圧迫要因となって福祉関係の予算が削られるとすれば、低所得階層の犠牲において高所得階層の資産をふやしていることになる。同じことをこう表現してもよい。累進税率のために低所得階層の納める税金が年々増加していくのに、その一部は国債所有者である高所得階層に利子として支払われる、と。もしこのままで国債の増発を続けるならば、所得格差が次第に拡大して、ついには社会的緊張を強めていくにちがいない。

要するに日本経済は、進むことも退くこともできない袋小路に追いつめられようとしているのであり、これを打開するためにはこれまでとちがった発想による政策が必要とされるのである。行政改革はその中の1つの政策に過ぎず、決してこれが唯一最善のものというわけではない。デフレを激化しても、しゃにむに断行するといったような性格のものではなく、国内・国外の景気をにらみながら、緩急のリズムをもって実行すべきものであると思う。そういう姿勢で応待しないと、浜口

内閣のような失敗をおかすことになる。

3. 公共メカニズムの見直し

行政改革は、財政再建の手段として提唱されたものである。56年度の法人税率引上げと、57年度の税制手直しによって、かれこれ1兆円ほどの増税を負担させられた財界が、これ以上の増税を許さないとして提唱したものである。このスポンサーの意向にしたがって、政府が行政改革を打ち出したわけで、そのため「増税なき財政再建」が合い言葉として流行するようになった。

しかし臨調の審議が進むにつれて、行政改革と財政再建との波長がくいちがうようになり、当初考えられたほどうまく共鳴しなくなった。行政改革を検討すればするほど関連する問題がつきつぎと掘り出されてきたからである。たとえば言えば行政改革は長波であるのに、財政再建は短波なのである。

行政改革をつきつめていくと、政府と民間との間の任務分担にまでおよんでいく。その分担が不明確だから、本来は民間に委ねるべき分野まで、政府が乗り出してくる。第3次答申で問題となった国鉄・電々・専売の3公社にしても、民間によって十分に経営していけるはずであるのに、どうして官業的色彩の濃い公社形態をとらなければならないのか、その理屈がもう1つはっきりしない。国鉄の場合は特にそうであり、私鉄が多角経営によってそこそこの業績をあげているとすれば、思いきって民有民营に移すればよいのではないか。そこまでいかなくとも、出資と経営を分離して近代的な企業形態に改めるべきではないのか。監督官庁とか運輸族と称する議員などは、民間企業で言えば総会屋と同じことであり、経営者の手足をしばって非効率な運営を余儀なくさせる。

補助金にしてもそうであり、これによって行政効率を高めるどころか、地方自治体の活動をしばりつけることだけに役立っている。これが陳情合

戦や請託汚職の温床となっていることは、しばしば指摘されているにもかかわらず、一向に減少する気配が見られない。許認可行政についても同じことであり、現在1万件の許認可事項があるけれども、運輸・通産・農水・大蔵・厚生 の5省で抱えている事項は、その3/4に達している。補助金や許認可事項は行政指導の支柱であり、これが日本経済に特有の官民協調体制の根底にあることはいうまでもない。そこから日本株式会社の躍進が可能となったことは認めるとしても、成長期と停滞期とでは協調体制に変化が起こるのはとうぜんであり、その意味でこれらは見直すべき段階にきたと思う。

補助金や許認可事項が一向に減少しないことが、行政事務の増加をもたらす、財政規模の拡大を招くのである。このことは政府に限らず、民間の企業においても見られることであり、パーキンソンの法則やワグナーの原則はあらゆる組織に共通して適用されるものである。しかし民間企業と政府とでは、決定的に異なる点がある。民間企業では倒産という形で組織が死滅するのに対して、政府は少なくともそういうことがない。そのため民間企業では組織拡大について慎重な態度をとり、損益分岐点を意識して組織のやたらな拡大を自制する。政府の場合はそういうことがないわけで、だからこそ百年一日のごとく行政改革を唱え続けなければならないのである。

しかしこれは、政府の怠慢によるとか、官僚の本能によるとかで起こってくる問題ではない。その根には、公共メカニズムにまつわる本質的な欠陥が横たわっているのであり、そこにメスを入れないかぎり行政改革の成功は期待できないであろう。

これまでの経済学はもっぱら市場メカニズムの分析のみに従事し、公共メカニズムの分析は放置されたままであった。最近ようやく市場欠陥というものに目が向けられるようになり、その関連で公共メカニズムがとりあげられるようになった。

表 3 個人的選好と集団的決定

投票者	候補者 A	候補者 B	候補者 C
1	○		×
2	○		×
3	○		×
4	×	○	
5	×	○	
6	×		○
7	×		○
集計(1)	3	2	2
集計(2)	-1/2	2/2	-1/2

○ 当選させたい候補者

× 落選させたい候補者

しかしそれは、公共メカニズムによって市場欠陥を補修するという発想に立つものであり、たとえば公害問題などを課税と補助金の組合せによって解決するというものであった。

しかし公共メカニズムにも、市場欠陥と同じぐらいの欠陥がある。その点の分析を怠ったままで公共メカニズムへの依存を高めていくなれば、われわれの経済はより以上の解決困難な問題に直面していくことになる。

公共メカニズムの欠陥にはさまざまなものがあげられているけれども、その中で最も基本的だと考えられるものは、現行選挙制度の中に含まれている基本的な欠陥である。

たとえば、いま表3で示されているように、7人の投票者がいて3名の候補者がいるとする。各投票者は候補者に対する個人的選好をもっており当選させたいと思う人に賛成票を投じるとすると集計(1)の欄に示されているような結果となって候補者Aが当選する。この決定ルールのもとでは、多くの人から落選させたいと思われながら、少数の強力な支持者をもつ候補者が結局は当選することになる。

しかし決定ルールを変更し、当選させたいと思う人には賛成票を、落選させたいと思う人には反対票を投じることが許されたとすると、集計(2)

の欄に示されているような結果となり、候補者Bが当選する。ただし各投票者は、それぞれ1/2の確率で賛成票と反対票を投じるものと仮定しており、したがって集計(2)で示されている数字は、その期待値である。結局この方式では、賛成者も少ないかわりには反対者も少ないという意味での「無難な人」が当選することになる。

投票者の選好は「地元利益」によって形成されるとするならば、彼らは地元にも多大の補助金をもたらすような候補者を愛好し、他の地域に補助金をもたらすような候補者を嫌悪するであろう。そして全地域の利益を優先するような候補者については、無関心という態度をとるにちがいない。そういう利害関係を前提にすれば、現行の選挙制度は「地元エゴ」を助長する方向に傾斜していくのである。これが結局は、中央政府の財政規模を膨張させていく根本となっている。新潟3区は、その典型的な例である。

このように考えると、行政改革の前提として政治改革が必要となるように思われる。しかし政治改革のためには、個人的選好と集団的決定との関係について、もっと詳細な分析を加える必要があり、公共メカニズムの全般にわたる経済学的研究が行なわれなければならない。残念ながら、現在の経済学はあまりにも多くのエネルギーを市場メカニズムの研究に捧げているため、公共メカニズムについてはほとんど白紙といってよい状態のまま放置されている。

したがって今の経済学的知識の水準では、行政改革に対する適切な助言をすることができない。それゆえ経済学の立場としては、臨調の提案する行政改革案が多くの欠陥や矛盾を含んでいることを予感しつつ、消極的にこれに賛成するという態度をとるのが、せいっぱいということになる。