

# 現代行政における変化…政府サイズから考える

関西学院大学総合政策学部准教授 宗前 清貞



## 「お役所仕事」のニュアンス

行政に対する国民の苦情や要望を受け付ける行政相談という仕組みは、端的に言うて統治を安定させるためのものだといつてよい。大きな物言いをするならば、近代国家の政治や行政は、主権者である国民の意思や希望を具体化するために存在する。

民意を汲み取る最も重要な仕組みは高位の公職は選挙される原則であるが、それ以外にも多種多様な形で国政や行政のありように対する修正を施す仕組みが用意されており、そのひとつが行政相談である。

行政相談が他の行政調整と異なるのは、相談委員が、できるだけ「お役所目線」ではない一般国民の視点で問題解決を心掛けている点である。これは、官公庁で働く人々の中に、自然と大組織特有の行動原理(例えば規則遵守とか先例を重視するなど)が

育ってしまった、悪意はないのだが一般国民の期待に沿っていない行政を行うことがあるからである。

もともとこうした「官僚主義」というのは、20世紀初頭のアメリカ行政において、個別地域の政治ボスと過剰に結びついた腐敗市政から決別する手法だった。「規則を遵守し、先例に従う」ということは、誰にとっても公平・公正な取り扱いをすることを意味する。元となるルールである法律や条令を市民が正しく理解すれば、行政の行動は予測可能だから見通しも立てられる。今から100年前には、「官僚主義」とか「官僚的」という言葉は、「清潔」「合理的」「機能的」を意味する褒め言葉であり、特に先の見通しを求めるビジネスの世界の人々には大いに歓迎すべき理念だった。

## 福祉国家という新しい世界

ただし、この100年間で政府が扱う仕事は量も範囲も爆発的に増大した。そもそも「政府」という言葉も、東京とかワシントンDCといった、各国首都にある公的機構に留まらず、県や州、地方、郡、市町村といった地方自治体も含めた総体を指して表現されるようになった。この考え方の背後にあるのが「福祉国家」である。

ここでいう「福祉」は赤ちゃんの健康とか障がいのあるサポートといった個別具体的な取り組みを指しているのではなく、「人々の生活が十分に良い(well)状態にある(welfare)」ことを指して「福祉(welfare)」と呼ぶ。近代国家と言えば、革命や独立戦争を経て成立したアメリカやフランスのような政体を連想することが一般的だが、こうした近代国家は悪政と闘って建国された

経緯があるので、国家権力に対する不信感が強い。そこで憲法で国家権力の行動を縛ろうとした。

近代国家はもうひとつ特徴がある。それは、産業資本家たちが自由な経済活動を求めて革命を推進したので、制約や規制はそもそも不要だと考えられていることだ。この両者、つまり権力不信と自由経済体制志向が合体した帰結が、「自由主義」という発想である。国家は社会や経済にイチャイチャ干渉せずできるだけ放置せよという考え方で、フランス語で「レッセ・フェール（そのままにしろ）」とも呼ばれるこの体制では、政府にお金を集めず仕事ができないようにした方が良くとされた。近代国家の代表例であるアメリカやフランスで所得税が導入されたのは1913年から14年にかけてであり、第一次世界大戦の戦費調達という「止むを得ない事情」によるものだった。それまでの政府収入は制約されており、主たる歳入は関税であるが、これは政府の任務が外交と軍事であることの反映といつてよい。また、実際のサイズとして政府は小さかった。例えば19世紀末のホワイトハウスには、あらゆる行政機構が実際に入居していたが、それは当時の政府機能がいかに小さかったかを物語っている。

ところが資本主義が発達する中で、農業社会では発生しない疾病や失業といった社

会的不安が増大する。また児童労働や長時間労働は常態化していたし、職場の安全確保にも無頓着だった。18世紀末には多くの子どもが煙突掃除に動員されたが、窒息したり出られなくなったりして多数が死亡した。『チムチムチェリー』という童謡はこの危険な煙突清掃労働の歌なのである。さらに、工業化するということは、狭い地域に大量の人が居住することを意味するので、例えば下水道の整備や伝染病予防などの衛生環境を整備しないと、多数の死者が出る。労働者や雇用主など個別の努力には限度があり、地域全体を対象とした改善策が近代社会には必要となっていた。また、労働者が生活不安を持たずに暮らせれば、当時勃興しつつあった社会主義運動に引き寄せられずに「労働力の再生産」が行われ、社会が安定するかもしれない。かくして、20世紀に入るころから、先進国では国民の生活水準を整備することに直接政府が関与するようになった。

義務教育や幼児教育、住宅、健康保険、職場の安全衛生、労働条件の監督、下水道、乳幼児保育、退役兵の恩給を含めた老齢年金、そして図書館や公園の整備も含めて極めて多くの業務を、社会の安定のために政府が行うようになった。特に1929年の大恐慌を、アメリカのローズベルト大統領が積極財政によって乗り切った以後、先進

国では多様な行政活動を通じて国民生活の安定を図るのは当然となった。機会の平等を実質的に保障する点を重視する「大きな政府」の時代である。

身近な例を用いて、具体的に考えてみよう。私立大学の医学部では高い学費が設定されている。だいたい6年間の総額が3千万円程度というのが一般的だが、これは決して法外なのではない。医学部は必要な教員数が他学部よりもはるかに多く、また実験や実習を小規模で頻繁に実施するからコスト高にならざるを得ない。本来は学生ひとりあたり1億円が必要だ、と言われている。私が以前に在籍した私立薬科大学も事情は同じで、人件費を含めかなり厳しくやりくりしても、文系や国公立大と比べて学費はかなり高くなってしまふのが実情であった。だが学費の内容が妥当だとしても、3千万円をボンと工面できる人は少ない。もしも国内の医学部が独立採算制の私学しかなければ、医師の道は富裕層だけにしか開かれない。

そこで我が国では全国に82大学ある医学部のうち、およそ3分の2にあたる53校（防衛医大、自治医大、産業医大を含む）が公的主体によって運営され、その学費は国立大学の文系学部と同額である年あたり54万円程度に設定されている。本来なら必要な教育コストと徴収額との差を、交付金や

補助金によって、つまり社会全体の負担で埋めているのである。もちろん、医師は将来高所得が見込めるのだから、ローンで学費を賄って後で返済すべきだという考え方もある。しかし、入学に経済バリアがあると、多くの場合志望自体を挫いてしまうことが分かっている。また医療技能は公共的なものだという事情もある。医師としての稼ぎの多寡が本人の才覚で決まるようにするよりも、所得を高く安定させる代わりに不正な医療行為を行わず常に技量を向上させる仕組みにした方が、社会全体のメリットが大きい。つまり、能力と適正だけで医療職を選ぶことができる半面、高い職業倫理を医師たちに課し順守してもらう方が公正で安全な社会になるはずだ。こういう考えに基づいて、医師のコストを社会全体で負担しているのである。

このように、「格差」がある場合には積極的に是正した上で全員に公正な選択の機会を保障するのが福祉国家の考え方である。例えば障がい者は望んでハンデを持ったのではないのだから、様々な配慮を用意してこそ、障がいの有無に関わらない「公正な競争」ができる。あるいは子どもは育つ環境を選べない、構造的に弱い立場にあるのだから、子どもの生育環境は法律その他で予め整えておくべきである。このように、障がい者福祉や児童福祉といった施策

が存在しているのである。高齢者福祉、精神保健、母子保健などの様々な「平等化」配慮は同様の考え方で行われるし、さらにはより幅広い社会的公正を実現するため、教育制度を整え賃金や雇用を安定させ、成長力のある産業を育成し自然環境を保全し質の高い医療を提供するなど、さまざまな公共施策を国家が提供しているのである。

## 二つの自由と政府の責任

国民が政府・国家に求める期待は大きいだけに、期待に沿わない行政への「失望」はその反動で強くなり、省庁改廃や政権交代に至ることさえある。2009年の民主党政権誕生の発端は、年金業務の不適切な執行だった。問題発生直後の2007年参院選で野党が大勝した結果、ねじれ国会(分割政府ともいう)が発生し政権交代への機運が一気に高まったし、所管官庁としての社会保険庁は解体・民営化された。

ところで、もしも19世紀末や20世紀初頭の人間がタイムマシンに乗って現代に現れ、これを見たらどう思うだろう。「ずさんな事務を非難するのは当然だが、年金なんてものをもらえるだけいいじゃないか」と羨望を込めてボヤかれそうだ。当時は先進国であっても、役人や軍人など少数を除いて老後の生活は保障されていなかったか

らである。だからといって21世紀の日本人、あるいは先進国の国民が贅沢にふけているとは言えない。なぜなら「自由や公正の意味」が歴史の中で大きく変化したからである。

近代社会の初期では、「何も束縛せず、制約がない」という意味での自由が重視された。革命勢力にとつてのフランス絶対王朝とか、アメリカ独立派にとつてのイギリス本國政府などの「旧体制」は、新興勢力を恐れて、移動の自由や職業選択の自由、思想の自由、言論の自由を制約を課した。苦い思いを乗り越えて新体制を作り上げた側からすれば、国家権力を信用せず、人の行動に絶対口出しするなどと考えるだろう。

制約をなくして自由選択を保障する意味での自由を「形式的自由」とか「消極的意味の自由」という。一方で、貧富の差や人種・宗教・性別などの経済的・社会的格差が現存していれば、いくら形の上で選択は自由だよといわれても、実質的には選べない多数の人々がいる。先の私大医学部の例

1 議会の多数派が行政府を支持する与党で無い場合や、二院制議会において片方の院で政権与党が少数派とになっている状況を目指す。日本の参議院は、「カーボンコピー」と揶揄されることもあったが、国際比較の観点ではかなり強力な権限を持つ議会である。衆院可決議案が参院で否決され、それを衆院で再可決する場合には三分の二以上の賛成を必要とするため、衆院の野党が三分の一以上の勢力を持ち、なおかつ参院で与党が少数になった場合に野党の抵抗力が非常に強くなり、政権運営は不安定化するからである。

で言えば、成績以前に学費が賄えずその進路を選べない人がいるのである。

そこで20世紀に入ってから、自由とは形式上の幅だけでなく、実際に選べるかどうかを考慮するようになった。これを「実質的自由」あるいは「積極的意味の自由」と呼ぶ。現代社会で重視されるのは実質的自由であり、社会保障は実現手段の大きな柱である。我が国の憲法25条は、国民が健康で文化的な生活を送る権利を保障しているが、これは単に生存を認めるだけでなく、「それなりの生活」を国民全員に提供しよう努力する義務を国が負うことを意味する。

「それなりの」というのは公共政策の到達水準を表現するに「ふん曖昧な表現」ではある。しかし、国民が「文化的で健康」であるということは、どうしても時代や社会状況に左右される。例えば私の両親世代である昭和ヒトケタ生まれの大学進学や、さらに高校進学は、特に農村部などでは少々贅沢なものだと考えられており、進学率は今と比べてずっと低い。その時代においては、家計が苦しいから中学を出さず就職するのは「当たり前」「仕方ない」選択だった。しかし高校進学率が98%、大学短大進学率も60%近い今日、能力はあるのに経済的事情で高校進学を諦めるのは誰だって公平だとは思わないだろう。むしろ

その実現のために公的補助を整備するのは当然で、「贅沢」「ムダ」などではあり得ない。同じように狭くていいから個室が欲しいと願う中学生や、部活動もそれなりに楽しみたいと考える高校生、熱中症を避けるためにクーラーを望む独居高齢者は、現代社会の水準からいってまったく贅沢でない。このように結局「健康で文化的」な水準というのは、固定的な基準で決めることはできず社会全体の総意に従うしかない。語義のあいまいさはこうした背景があったのである。

### 大きな政府への懐疑のまなざし

ところで筆者が今まで述べたことは、役所の活動を正当化する理屈のように感じる読者もおられるかもしれない一方、なんだか懐かしい主張だと思う方もいらっしゃるだろう。こうした政府観・公共観は1960年代から70年代にかけて、世界中で共有されていた自由観であり人権観であった。

その背景は二つある。ひとつは東西冷戦が進行中だったので、西側の社会体制が東側より恵まれていると示すことで、自由経済体制の優位を際立たせる必要があった。第2に戦後の先進国経済は、科学技術の発達や安いエネルギーを基礎として発展を続けていたので、国家財政はかなり潤沢であ

り、また再配分した結果、低所得層の消費が活性化してさらに経済が成長する好循環の中にあった。要するに、多少カネのかかる大きな政府も、それによってさらに経済が潤い社会が安定するならば安い投資だったということである。社会的な格差を是正して真の自由を実現するという考え方のことを「社会的自由主義」あるいは「リベラル」と呼んだ。

しかし先進国だけが「経済的快適」を独占することはできなかった。豊かな北（工業先進国）と貧しい南（資源国）の格差は世界平和を破壊しかねないリスク因子であり、こうした問題は国連などで南北問題として顕在化し、是正が議論されるようになった。また中東諸国などの産油国では資源ナシヨナリズムが台頭し、原油が安値で（あるいは不平等な利益配分構造で）買い叩かれないうち結末する動き<sup>3</sup>が噴出した。またヨーロッパ諸国の旧植民地である東南アジア、中東、アフリカで独立が相次ぎ、

2 1960年当時、高校進学率は60%弱で男子59・6%に対し女子は55・9%。大学・短大進学率は10・3%で男子14・9%に対し女子は5・5%に過ぎなかった。

3 OPEC（原油輸出機構）はイラク、イラン、クウェート、サウジ、ベネズエラの5か国を原加盟国として1960年に結成されたが、徐々に加盟国を増やして70年代初頭に価格決定権を握るに至った。またその中でアラブ中東地方の産油国がOPEC（アラブ原油輸出機構）を結成し、特にイスラエルとの中東戦争において原油輸出禁止措置をタテに強い外交交渉力を保有するようになった。安い原油で先進国が稼ぐ国際貿易構造は、70年前後には破綻したといえる。

特に米ソ対立の冷戦構造で独自色を志向していた中国が「第三世界」を標榜するなど、外交関係は多極化していった。

先進国では経済成長を前提とした歳出拡大を続けていたが、直接的には中東戦争を契機に原油価格が高騰していったこと、長期的には政府歳出が拡大することで国内経済のインフレ基調が定着したことなどを原因として、強い財政危機に直面した。

日本はもちろん、先進国は北欧なども含めて財政危機（つまり歳出に見合う歳入がない状態）に直面し、政府規模の縮小や公務員の削減などが公的課題となっていたのである。

「英国病」と揶揄されたイギリスで、初の女性首相として辣腕を振るったマーガレット・サッチャーはその代表例であり、政府の仕事を削減し国有企業を民営化した。航空・電話・電力・鉄道その他の産業で規制が緩和され、多くの資本が導入されて徐々に経済成長を採りもどし、ロンドンの金融街（シティ）は活気を取り戻した。

同じような民営化・規制緩和はアメリカや日本でも着手され、NTT・JR・日本たばこが発足したり、日本航空が政府資本から完全民営化されたりした。

この過程で、国よりも市町村や府県などの地方自治体における公務の在り方が問われた。例えば、専門性や守秘義務などを求

められる業務に専任の公務員を充てるのは当然かもしれないが、守衛や用務員、ごみ収集、運転手、学童擁護員（みどりのおばさん）といった業務<sup>4</sup>は別に公務員である必然性はないし、またその処遇が企業の類似職種の待遇と比較して異常に高いと非難された。現在ではこうした現業で公務員採用の上、業務に当たらせている例はほとんどなく、そのほとんどを私企業による業務委託契約に切り替えて実施しているが、当然ながら人件費の水準が違うため従来よりもずっとコストを抑制して公共サービスが提供される。

1990年代に入ると、二つの事情を背景に公務の開放が一段と進んだ。

ひとつはバブル破綻以後の不況で政府歳入が落ち込み、さらにコスト減を推進するため、従来ならば直接雇用（＝公務員型）が当然だった領域にも民営化・委託化の流れが浸透するようになった。保育所や体育館、さらには公立病院の会計部門なども委託化される例が相次いだ。

もうひとつの事情は、曲がりなりにも我が国社会は発達・成熟した結果、徐々にサービスの「質」を求めるようになってきたことである。一例を挙げれば体育館や美術館といった公共施設の運営は、従来ならば管理運営に重点が置かれており、そういう施設（ハード）を活用して創造した価値を届け

るような視座はほとんどなかった。しかし高いサービスを求めるユーザーとしての市民からすれば、例えばヨガやストレッチといった多様なプログラムが体育館で提供されたり、レストランやショップなどのミュージアムビジネスが用意されたりすることで、そうしたハードを通じて満足・納得というソフトを期待する人々も増えてきた。成熟社会においては、市民の公共ニーズは多様化するため、高い水準だけれども限られた人々に公的サービスを提供するか、それとも限られた資金で万人向けの（面白みに欠ける）公共サービスを提供するか、強いジレンマにさらされる。仮に高度なサービスを提供するとして、それらにはノウハウが必要であり、職業人生の中でそうした知識を学ぶようにはできていない公務員の手には負えるシロモノではないし、仮に何とか身に着けても別部署に異動すれば無駄になってしまう。結局、公共施設の潜在力を活かして高度に運営するには従来型の公務員・お役所仕事では中途半端なのである。だからこそ、比較的安い価格で高品質のサービスを提供するならその道のプロに任せの方がよいのであり、財政再建を目

4 こうした役務の提供業務は権力行使を伴わないため、「現業」と呼ばれる。市営交通の運転・技術・駅務なども現業に含まれるが、交通の例が示すように公務独占の根拠はなく、類似の民間業務が存在する場合が多い。

指して民営化をしていた時代から、質の向上を求めて企業の知恵を借りる<sup>5</sup>。時代に移行していった。

いずれにしても、かつてのリベラルな政府直営による格差是正というのは強い批判の対象となっており、さらにNPM(新公共管理哲学<sup>6</sup>)といわれる企業の経営手法を官公庁の運営基本方針とするような傾向も目立つようになつた。筆者はこうした志向のすべてを肯定しないが、それでも国民・市民の多くが政府の資源(人材や資金)の活用効率最大化を求めることは当然であり、またそうした動きも続くだろうとは思ふ。では、そのような行政トレンドが継続する中で、行政にとって今後さらに求められる視点とは何だろうか。より噛み砕いて言うならば、行政相談の今後にとってどのような視点が重要なのだろうか。

### 行政と行政相談の今後

本稿ではここまで、少し大きな歴史的視座で行政と社会の相互関係について触れてきたが、その要点はシンプルであつて、「世の中の変化に連れて行政の役割・機能は変化してきた」ということである。

「お役所」という表現には、融通が利かず変化を嫌う組織、といった否定的な含意が込められているが、行政がたどった歴史

を見ればそれは必ずしも本質を突いていない。行政が本当に硬直して変化を拒むならば、その権威の源泉である政権や政府そのものが失われてしまう。実際にはゆっくりした歩みではあるが、行政はそれなりに社会変化への対応を続けてきたのである。

実社会は案外アレコレ悩まずに受け容れて適応していく例が多く、建前の制度の方がそうした変化に対応しきれないことがよくある。行政とは公式のルールの束によつて構成されるのだから、まさにそうした「建前」そのものだが、他方で先述したように社会変化に対応してきた歴史もある。

筆者が思うに日本のように経済的に成熟した社会における今後の変化は、社会の多様性を前提に個々の価値観を重視する方向に進むだろうと予想している。

少子高齢化が進む我が国の今後において、あらゆる人々の身体機能を保障しようとすれば、非常に多くの介護サポートが必要だ。そのマンパワーはあるか、それを支える財源はあるか、と問えば、答えは否定的なものとならざるを得ない。もちろん必要なサポートは整備し、相応の報酬を担う人々に保障すべきだが、むしろ大切なことは、認知症も含めて世の中にさまざまなハンデが遍在し、それを当たり前にする社会が大切なだろうと思う。

そのためには、適用・対応した社会の側から現在のシステムにはこういう不具合・使いにくさがあるのだと指摘し、対応を迫ることが重要であろう。それは、行政の中にいる人ではなく、市井でさまざまな変化に日々対応している市民の視線が極めて重要であり、行政相談という制度は今後さらにそうした「顧客視線」を大事に発展していく必要があると筆者は考えている。

身体的な差を認めるだけでなく、国際化した将来の日本では様々な国籍の「近所さん」が増えるだろう。さらには生活の多様化によつて、その近所さんは「サザエさん一家」のような定型的・典型的な家族像と異なる人々かもしれない。そしてこうした社会的変化が実際に起きたときに、現

<sup>5</sup> 管理運営のみを依頼する業務委託が典型的だが、後に維持管理することを前提として設計段階から委託者の意向を練りこむPFIや指定管理者制度など、運営に関する官民パートナーシップは近年発達を遂げている。またこうしたパートナーシップの発展は、NPOや公益法人などを指定管理者として施設運営させることで、財政的に脆弱なそうした組織を育成し、維持していくといった新しい公共を具体化する動きとして理解することも可能である。

<sup>6</sup> NPMは一般的にはNew Public Managementの略語であるとされているが、京都大学の村松岐夫名誉教授(行政学)は「M」にManagerialism(管理者主義)を充てている。NPMが結果の責任を重視する点<sup>7</sup>、あるいは管理者によるマネジメントの円滑な遂行を重視する点で、筆者もNPMを「ニュー・パブリック・マネジリアルリズム」の略記であると見る立場を採る。