

これからの自治体に求められる 行政経営のあり方とリーダーの役割

日本大学経済学部 教授
沼尾 波子



行政経営とは？

行政経営に注目が集まるようになったのは、1980年代半ばのことである。1960年代、先進諸国の経済は軒並み右肩上がりが続けたが、1970年代以降、ニクソンショックやオイルショックの影響もあり、一転して低成長の時代に突入した。先進諸国では、時を同じくして高齢化も始まる。

低成長時代に、行政がいかにして効率的にサービスを提供するか。1980年代半ば以降、ニューパブリックマネジメント（NPM：新公共経営）の潮流が、イギリスやニュージーランド等のアングロサクソン系の国々でまき起こったのである。

NPMとは、行政の効率化・活性化を意図し、民間企業で行われている経営理念、手法、成功事例を行政現場に応用しようという発想である。従来は、現行ルールや制度に基づいて行政サービスを提供していればよかったが、80年代以降、財政難とともに、医療・福祉・介護・子育て等の対人サービスが徐々に増え、さらに旧来の法律や制度・施策が実態にかみ合わなくなってきたことも背景にある。経営資源（人材・財源等）の使用に関する現場の裁量を広げるとともに、業績・成果によるコントロールを行うよう行政の運営のあり方を転換し、市場メカニズムを活用するという考え方が導入された。

NPMにはアングロサクソン型と北欧型の2種類があり、日本はアングロサクソン型の考え方に近い。サービスの実行を民間委託や指定管理とする方式だ。これに対し、北欧型は、意思決定・予算・人員配置などを限りなく行政内部で分権化し、成果を上げる方式である。

社会経済構造の変化

行政経営を考えるにあたり、いま社会経済はどのような環境下にあるのか。日本のGDPはバブル崩壊以降、500兆円程度の水準で横ばいの状態が続いている。2008年のリーマンショック以降、低空飛行が続く。アベノミクスによる経済成長の効果が期待されているが、実体経済を見ると、限られたところにしか波及していない。ヒトゲノムの研究やICT、自動車の環境性能など突出した有望な分野もあるが、日本全体のごく一部でしかない。

経済が不況にあえぐ中、終身雇用・年功序列型の日本的雇用制度も変容している。国際競争力の強化が求められ、単純労働作業は人件費の安い海外にシフト。ICTの進展によって、それまでのスキルが無効化してしまう高度な仕事が増加した。マニュアル化や標準化可能な仕事も増えた。

同時に年功序列型賃金制度も崩壊しつつある。20～40歳代の働き盛りの男性に非正規雇用社員が増えた。各種税金や社会保険料の高騰と併せ、安心・安全な暮らしを確保することが難しい雇用環境になっている。

一方、高齢化も急速に進む。2010年の国勢調査では42.6%が高齢者のいる世帯である。高齢者のみの世帯や認知症の高齢者も急増している。さらに、高齢化は主として地方の課題だったが、現在60代の団塊世代が後期高齢者となる10年後には都市圏でも大きな課題になると予想される。都市圏における高齢者ケア・医療に対する財政需要が急増するだろう。

だが、働き手が職住接近で地域を支える状況も変わり、コミュニティ機能もまた衰退している。これまで家族や地域、企業が担って

いた見守り、支え合い、子育て、ケア、道普請などのような、自分たちのコミュニティで行っていたことが、いまはもうできなくなりつつあるのだ。

職域や地域での支え合いが難しくなる中で、低所得者への支援や、対人サービスの確保など、行政に期待される役割は肥大化している。

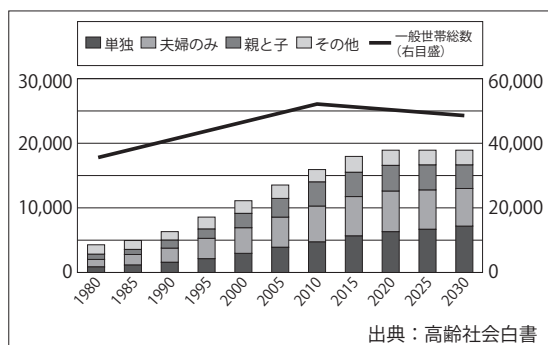


図1 高齢世帯数の推移と将来推計 (単位: 千世帯)

国と地方の財政危機

ところが、財政は厳しい状況だ。政府の一般会計歳出では、約3割を占める社会保障費、約4分の1にあたる国債費、そして地方交付税の3つが三大支出。これに義務教育費、科学振興費、公共事業費、防衛費などが続き、その他としてODA、食糧供給、エネルギー政策、中小企業対策などがある。

最大の問題は、2013年度当初予算92兆円のうち、税収入は46.5%に過ぎない点である。92兆円のうち、約半分は国債発行により賄われるという異常事態である。バブル崩壊以降、政府の歳出は右肩上がりだが、税収は落ち込み、新規の国債発行に頼り、いまでは40兆円以上の財源調達为国債発行によるものだ。公債残高は既に750兆円。国民1人あたり589万円に及ぶ。

こうした状況にあって公共事業費は削減されたものの、高齢化が進む中で社会保障費を削ることは難しい。

なぜこれほどの借金を抱える公共投資が長期にわたって無尽蔵に行われたのか、実は根が深い問題がある。1970年代初頭まで、日本を含め先進国ではインフラ整備等の公共事業を行い景気対策とした。だが、70年代

に不況に突入したことをきっかけに、ヨーロッパでは付加価値税を導入しつつ、徐々に公共事業を減らして福祉政策にシフトしていった。一方、日本の場合、国債の大量発行を通じて公共事業の規模を維持し続けた。さらに、1980年代半ばに米国との間で貿易摩擦が顕著となり、日本への内需拡大圧力もあって、90年からの10年間で430兆円分の公共投資を行うことが約束された。これがさらなる債務の増大に結びついた。

一方、社会保障給付費も急速に増加する。2006年の厚生労働省推計では、2011年に105兆円、2025年には141兆円との予測が出された。10年後には追加で30兆円以上の財源が必要となる。消費税1%あたり2.5兆円の税収とすれば、消費税率で見ると12%分の増税が必要ということである。

国民所得のうち税・社会保険料の占める割合(2010年)を見ると、日本は38.5%。これに対してデンマークは67.8%。だがデンマークではこれだけ税金が高くて、「高すぎる」と考えている人は少数派。保育所から大学までの学費、転職時に必要な職業訓練等の教育費も無料であり、介護についても、いわゆるホテルコスト以外のケアは医療費も含めて無料。だから、税・社会保険料で収入の7割近くが差し引かれても満足度は高いのだ。

しかし、OECD諸国の中でも租税負担率が低いはずの日本では、負担が「高すぎる」と考える人が約6割。日本の場合、税負担をし

	2006年度	2011年度	2015年度	(参考) 2025年度
社会保障給付費	兆円 (%) 89.8 (23.9)	兆円 (%) 105 (24.2)	兆円 (%) 116 (25.3)	兆円 (%) 141 (26.1)
年金	47.4 (12.6)	54 (12.5)	59 (12.8)	65 (12.0)
医療	27.5 (7.3)	32 (7.5)	37 (8.0)	48 (8.8)
福祉等	14.9 (4.0)	18 (4.2)	21 (4.5)	28 (5.3)
うち介護	6.6 (1.8)	9 (2.0)	10 (2.3)	17 (3.1)
社会保障に係る負担	82.8 (22.0)	101 (23.3)	114 (24.8)	143 (26.5)
保険料負担	54.0 (14.4)	65 (14.9)	73 (15.9)	
公費負担	28.8 (7.7)	36 (8.4)	41 (8.9)	
国民所得	375.6 —	433 —	461 —	540 —

1. %は対国民所得。額は、各年度の名目額（将来の額は現在価格ではない）。

2. 公費は、2009年度に基礎年金国庫負担割合が1/2に引き上げられたものとしている。

資料：厚生労働省2006年5月公表資料

図2 社会保障給付と負担の見通し

ているがサービスの満足度が低く、公務員に対する信頼度も低い。国・自治体によるサービス提供の努力が住民にうまく伝わっていないのだ。

こうした中、地方交付税の財源も危機に瀕している。国税5税（所得税、消費税、法人税、酒税、たばこ税）の一定割合が地方交付税となるが、これだけでは足りない。特例加算や国債、赤字地方債などによって穴埋めが行われており、地方の借金も200兆円規模となっているのが現状だ。

地方分権改革の推進

地方分権が叫ばれて久しい。国・県から地方自治体にどんどん権限・業務が移管されてくる。だが、厳しい財政状況のもと、仕事は増えても、財源の確保がままならないのが常だ。その典型的な事例が、地域包括ケアシステム。独居高齢者や認知症高齢者が増大する中、個別のニーズ・課題を把握し、介護保険事業計画に反映させ、関係各機関をネットワーク化し、サービスの仕組み・課題に応じた支援基盤を構築する。地域包括支援センターが窓口となって、医師・薬剤師・看護師・PT・OT・ST・介護福祉士・ホームヘルパーなどをつなぐことが期待されている。

この壮大な取り組みを実現するには、自治体職員が、関係各機関や担い手との連携を図ることが期待されるが、そのための人員や予算の確保は難しい。多くの自治体では民間委託の推進とともに、最低限の業務を担うことで精一杯である。

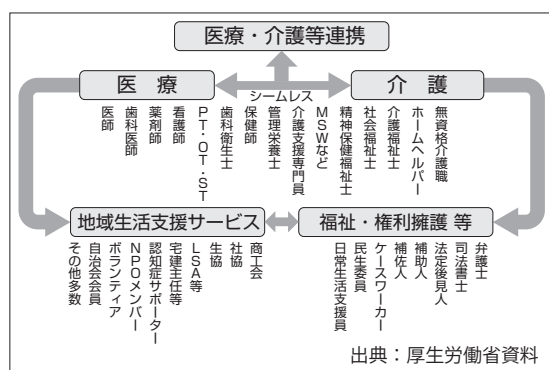


図3 人的連携の視点

さらに、人員削減も進められてきた。かつては328万人いた地方公共団体の職員数は、2012年で276万人。年齢構成を見ると、現在、30代前半以下の働き手が少なくなっているが、この世代は10年後には30代、40代として業務の中核を担う。さらに、現在、若手職員には女性が急増中である。出産や子育ての任を抱えつつ、地域ネットワークのコーディネーターという重要な責務を担うことまでが期待されるとすれば、今後は人員配置やワークスタイルなど柔軟な対応が必須となるだろう。

今後の行財政運営の検討

右肩上がりの時代なら、ありとあらゆるところに予算を配分することができるが、こうした総花主義の時代はもはや終わっている。これから求められるのはメリハリのある予算づくりだ。

しかし、メリハリのある予算づくりは一筋縄ではいかない。ある部分の予算を削ろうとすれば、関係する業界や団体は当然反対する。行政サービスの需要を見通すとともに、行政としてどこまでサービスを提供すべきなのか。最終的にはトップの判断が必要になる。そして、現場での実行には分権が求められる。一つ一つのサービスに要する税金についてもきちんと市民に説明した上で、その提供について判断していかなければならない。

まず、経常経費として必要な額を、人口、高齢化率、職員数、地方債残高などから見積もり、その上で今後必要な政策推進に要する経費を算出し、全体の歳出規模をつくりあげる。

一方、歳入の見通しは税の徴収率、資産の有効活用に加え、地方交付税については現状維持や減少などいくつかのシナリオを考えて推計する。

歳入が限られているとすれば、予算配分には優先順位づけとその説明責任が求められるだろう。

地域の担い手との関係構築

歳出削減の手段として用いられる民営化だが、PFI方式や指定管理制度では、民間経済

主体との関係づくりが重要である。経費削減のために民間活力導入を行っても行政側の計画通り事業実施できない場合もあり、これがいわば民営化におけるリスクである。民間との連携では、こうしたリスクをふまえて判断できる体制づくりが行政には求められる。

地域のことをよく知る地元業者に依頼した方が多少コストは高くても良質の事業に結びつく場合もあるが、コスト重視で域外事業者を選定すれば、地元事業者が地域からいなくなってしまうことも考えられる。私たちのくらしの安心・安全、地域経済の循環など、サービスの安定的な供給につなげるにはどうすればよいのかを考え、地元業者との関係を考えることも大切である。

業者には業者の立場、行政には行政の立場があり、それぞれが上手に適度な距離を保ちつつ、相互理解に基づいた関係づくりを行うことが重要となる。それは公共事業であれ、福祉・医療であれ、同じである。

また、供給する事業者側との関係、サービスを利用する市民との関係を丁寧の説明していく中で、費用負担やサービス利用、事業の質と量を調整できる可能性が生まれてくるだろう。

地域コミュニティや市民との関係ということでは、千葉市が始めた「ガバメント2.0」という動きに注目している。

「ちば市民協働レポート（ちばレポ）」という事業で、参加を希望する市民はスマートフォンで登録し、例えば、「道路が壊れている」等の情報を写真とともに市に送ると、市では修理など適切な対応をとる。さらに、千葉市では、リタイアした技術のある高齢者が修理をボランティアで行うことまで考えている。このように市民と情報共有しながら、スピーディーに解決していく関係づくりを社会実験として取り組んでいる事例もある。

信頼の構築に向けて

いまの行政は、公平性の確保と同時に、一人ひとりの状況に対して極めて柔軟できめ細やかな対応をしなければいけないという二律

背反の課題に対応することが求められている。容易ではないが、市民、地域、業者との関係をうまく構築しながら柔軟な対応に力を注ぐことが重要なのである。

行政で何かを実行する場合、0か1という展開になって、のりしろの0.5の部分に対する判断が難しい。法律・制度に基づいてある一定の支援を行うのか行わないのか柔軟に対応するのが難しいのだ。「ゴールはなんとなくしか見えないが、確実に問題はあるから、とりあえず走り出してみる」といったケースには予算付けは難しいのだろうが、こうしたのりしろの部分に対応できる予算を確保していくことが必要なのだろう。

さらに重要なのは、職員を守る仕組みである。市民に対する説明責任を果たすことや、事業者との関係構築を行うにあたりフロントで交渉していれば、厳しい交渉や議論が続くことも想定される。こうしたとき、職員の孤立を避け、組織として守られるという安心感があって初めて職員は業務に精力を傾けることができる。

最後に、本日参加している女性職員の方々に一言。男性は問題解決型思考をすることが多いが、女性は問題を見つけ、話をしながら解決策をみんなで一緒に生み出すことが多い。こうした女性の特長を活かし、地域の現場でバランス感覚を持った行政マネジメント力を培ってほしい。

著者略歴

沼尾 波子（ぬまお・なみこ）

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程修了。専門分野は財政学・地方財政論。各地をフィールドワークしつつ、地域の社会経済の存続に向けた、行財政システムのあり方について研究を行っている。2005年から2014年3月まで日本地方財政学会理事。著書に『公私分担と公共政策』（共著、日本経済評論社）『テキストブック地方自治』（共著、東洋経済新報社）『ケアを支えるしくみ』（共著、岩波書店）など。