

論文の内容の要旨

論文題目 市民を雇わない国家—国際比較から見た日本の公務員数の規定要因についての考察—

氏名 前田健太郎

要旨

資本主義社会において国家の役割の大きさをどの程度に定めるべきかという問題は、政治学の最も重要な課題の一つであるだけでなく、近年の先進諸国における中心的な政治争点となってきた。我が国においても、中曽根政権や小泉政権に見られるように「小さな政府」を明確に志向する政治指導者が登場し、様々な形で公共部門の改革を試みてきた。この状況の中でしばしば見落とされるのは、既に日本の政府の規模が多くの特で他の先進諸国に比べて小さいということである。これまで、日本の積極的な産業政策は海外の研究者から経済発展の原動力として注目され、同時に幅広い経済的規制も研究の対象となってきた。こうした国家の市場への介入がクローズアップされる一方で、日本では主要産業の国有化はほとんど行われず、財政規模も先進国の中で最低の水準に留まってきたのである。

本論文は、日本の小さな政府の一つの側面として、その公務員の数に注目する。日本の人口に占める公務員の割合は、他の先進国に比べると極端に低い水準となっている。日本は、市民を雇わない国家であるという点において先進国の中でも際立っているのである。それでは、日本の公務員の数はなぜ他の先進国よりも少ないのか。これが、本論文の取り組む問いである。

まず頭に入れておく必要があるのは、従来の研究で示されてきた理論を当てはめればこの問題が解けるわけではないということである。これまで、所得の再分配や経済活動の規制において国家の果たす役割の大きさを説明する理論は数多く作られてきた。特に、第二

次世界大戦の終結から 1970 年代の石油危機に至るまでの「福祉国家の黄金時代」における公共部門の拡大と、その後の流動的な経済状況への各国における政策的対応の多様性を説明することは比較政治経済学の中心的なテーマとなってきた。しかし、それらの理論が説明対象として念頭に置いていたのは、公務員数ではなく社会保障支出などの財政規模であった。また、日本を主たる対象とする研究に関しても、その公務員数を説明することを直接の目的とする研究はほとんど存在していない。従って、日本の公務員数が少ない理由を探るには、改めて日本の事例を検討することを通じて新たな理論を構築し、その知見の妥当性を他国との比較を通して確認する必要がある。

本論文は、日本の公務員数を説明する重要な要因の一つが、人事院勧告を中心とする公務員の給与制度にあると考える。この制度の下で、政府が公務員の給与を景気動向や財政状況の変化に応じて抑制する手段を欠いていたことが、経済発展の早い段階での行政改革の開始を促し、日本の公務員数を低い水準に留めた、というのが本論文の想定するメカニズムである。その根拠を示すべく、本論文の各章では次の順序で問いを立てながら考察を進める。

- ・現在の日本の公務員数は本当に他の国よりも少ないのか（第 1 章）
- ・いつから日本の公務員数は他の国よりも少なくなったのか（第 2 章）
- ・日本の公務員数の増加が早い時期に止まったのはなぜか（第 3 章・第 4 章・第 5 章）
- ・他の先進国ではいかなる経緯で公務員数の増加が止まったのか（第 6 章・第 7 章）

第 1 章では、事実関係の確認を行う。これまで、日本の公務員数が他の先進諸国よりも少ないことはしばしば指摘されてきたものの、その差異が公務員の定義の国際的な多様性を考慮してもなお存在するという明確な証拠は示されてこなかった。そこで、この章では日本の公務員数を様々な定義に従って数えるだけでなく、国際機関や研究機関の実施した調査に基づいて、複数の角度から公務員数の測定の方法を検討し、現在までに示されてきた定義を用いる限り、日本の公務員数が実際に他の国々よりも大幅に少ないと考えられることを示す。

第 2 章では、そうした公務員数の差異を説明する方法について述べる。ここでは、現在の公務員数が、経済発展に伴う公共部門の拡大の速度だけでなく、行政改革によってその拡大に歯止めが設定された時点にも依存すると考える。行政改革には、行政機構改革から行政整理まで様々な意味が存在するものの、本論文ではその中でも行政組織の人員規模を抑制するための改革としての行政改革に焦点を当てる。この見方に従えば、日本の公務員数が少ないのは、経済発展の早い段階で、公共部門の規模が小さいうちにその拡大を抑制した結果である。実際に、過去に遡って日本の公務員数の推移を確認すると、戦前において発展途上国であった頃の日本では経済発展と共に公務員数が急速に増加していたのに対し、戦後においては早い時期にその傾向に対して明確な歯止めがかかっていることが分かる。この事実は、戦前・戦後を通じて公務員数の増加が続いた欧米諸国とは対照的である。

第3章から第5章までは、日本において他の国よりも早い時期に行政改革が開始された理由を探る。ここで重要な要因として本論文が注目するのは、公務員の給与の上昇に伴う人件費の増大である。第3章で示す通り、1960年代に行政改革を開始するという日本の政治エリートの判断の背景に存在した一つの重要な要因は、日本がしばしば国際収支問題に直面して財政を引き締める必要に迫られていたにも関わらず、人事院勧告の存在により、公務員の給与の抑制手段を欠いていたことであった。その意味で、日本における行政改革のタイミングの早さは、戦後改革によって形成された公務員の給与制度と深い関係がある。

第4章では、戦後改革の過程を検討し、人事院勧告を中心とする公務員の給与制度がその後の国際収支問題への対応を考慮することなく選択されたことを示す。給与制度は労働組合運動の攻勢への占領軍の対応として導入される一方、1ドル=360円という為替相場は、米ソ冷戦に対応したアメリカ本国主導の占領政策の転換の帰結として設定されたのである。こうして外生的に選択された制度は、占領後も大きく変化することなく定着した。

第5章では、以上のような制度選択の高度経済成長期における帰結を検討する。春闘の本格化と共に民間部門の賃金上昇が始まると、1960年以降は公務員の給与も人事院勧告を受けて上昇傾向に入り、池田政権期から繰り返し行政改革による公務員数の抑制が試みられることになった。特に、第一次臨時行政調査会を初めとする一連の行政改革の試みは、人事院勧告への直接的な対応としての側面を明示的に持っていた。社会経済の近代化に従って公共部門の規模が拡大するというのが多くの国々に見られる一般的な歴史的発展の過程であるとするならば、この時点で日本はその道筋を外れたのである。こうして公務員数の増加が抑制される一方で、公務員に代わって公共サービスの供給を担う主体として、中央省庁と地方自治体は数多くの外郭団体を設立することになった。

第6章と第7章では、日本の事例から得られた理論的な知見の妥当性を確認するために、他の先進諸国で行政改革が開始された経緯を検討する。第6章では、厳しい国際経済の制約の下で、公務員の給与を団体交渉で設定する制度を採用していた事例として、戦後のイギリスを取り上げる。この章では、イギリスの歴代政権がポンド相場の維持に腐心する一方で、行政改革ではなく公務員の給与の抑制によって度重なる国際収支問題に対処し、そうした対応が1970年代における労使紛争の激化によって困難になった時点で公共部門の拡大を止めたことを明らかにする。特に重要なのは、イギリスの公務員数の増加に歯止めをかけたのが、新自由主義的改革の旗手として知られる保守党のサッチャー政権ではなく、「IMF危機」に直面した労働党のキャラハン政権だったということである。

第7章では、欧米先進国の1970年代半ば以降についての時期に関する比較分析を行う。ここでは、先進諸国における公務員数の増加傾向が現在までにほぼ消滅したことを確認した上で、各国が政権政党のイデオロギーとは関わりなく、様々なタイミングで行政改革に踏み出して公務員数の増加を止めたことを示す。それに続いて、国際収支問題によって財政的な制約を課せられた国の中でも、政府が公務員の給与を抑制できた国では行政改革の

開始される時期が遅れたことを明らかにする。

本論文は二つの点で国家と市場の関係についての研究に貢献することを目指す。第一は、公務員数の国際比較に関する事実関係を確認することである。これまで、公務員数の国際的な比較可能性の難しさが指摘される一方、実際に存在する資料の範囲は必ずしも明らかではなかった。そこで、本論文では現時点で可能な限りの材料を収集し、検討を加えている。第二は、公務員数から見た政府の規模を説明する新たなメカニズムを提示することである。本論文は、現在の公務員数を規定する要因として行政改革のタイミングに注目し、従来は注目されてこなかった公務員の給与制度という要因の重要性を見出した。こうした発見を通じて、国際比較から見た日本の国家と市場の関係を、従来の研究とは異なる側面から示すことが可能となる。それは同時に、人事院勧告を中心とする我が国の公務員の給与制度に新たな角度から評価を加えるための手掛かりを提供するものと思われる。