

日本の目指す「ほどよい政府」への道

神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科教授

1 テーベの悲劇

社会が危機に陥っているか否かを判断するのは容易である。危機に陥った社会には、未来への期待感がないからである。日本の社会は危機に陥っているということができる。というのも、日本の社会では未来への期待感が喪失してしまっているからである。

それどころか日本国民は社会崩壊という現実の前に恐怖に立ち竦んでいる。明日は我が身と、失業や過労による病など明日の生活への不安に身を震わせているだけではない。日本社会の深部で無気味な地殻変動が生じ、社会全体が大音響を立てて瓦解していくような恐怖を体験している。

2004年6月に実施された内閣府の『国民生活に関する世論調査』では、日常生活で「悩みや不安を感じている人」は65.8%に達している。しかも、

同時期に実施された内閣府の『安全・安心に関する特別調査』によれば、日本が「安全・安心な国」ではなくなったと考える理由の第1位は、「少年非行、ひきこもり、自殺など社会問題が多発している」が65.8%であり、第2位として「犯罪が多いなど治安が悪い」の64.0%が続いている。こうした社会的不安の指摘に続いて、第3位で漸く「雇用や年金など経済的な見通しが立てにくい」という経済的不安が示されている。

こうしてみると長期にわたる経済停滞の下で、経済的危機が遂に社会的危機に飛火したとってよい。しかも、非行や自殺といった社会的病理現象や、多発する犯罪といった社会秩序の乱れという社会の表層と生じている現象の深部では、社会崩壊に結びつく地殻変動が生じていることを誰もが認識しているといってよい。

その不気味な地殻変動とは何かを、誰もが認識している。それはコミュニティの崩壊であり、「人間の絆」の崩壊である。ギリシャ悲劇『アンチゴヌ』では、古代ギリシャの都市テーベで未知の病が流行して、人々が恐怖に脅える。しかし、テーベの人々の誰もが、未知の病の原因を知っていた。それはコミュニティの崩壊である。現在の日本では、このテーベの悲劇が再演されているということができる。

じんの なおひこ

1946年生。東京大学大学院経済学研究科財政学専攻博士課程修了。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授を経て、92年より現職。著書に『地域再生の経済学』、『システム改革の政治経済学』、『地方に財源を』など多数。

2 有効に機能する財政

歴史には「峠」がある。「峠」を越えると、これまでとはまったく相違する文化や言語を目にすることができる。人間の歴史にも、それを越えると、まったく新しい時代の風景を眺めることができる「峠」のような画期がある。しかし、歴史の「峠」は古き時代が腐臭を放って崩れ落ちる「危機の時代」でもある。日本で生じている社会崩壊現象は、歴史の「峠」でハンドルを切り間違え、歴史の迷路に迷い込んでしまっていることを示している。

20世紀から21世紀への世紀転換期に奇しくも私たちは、歴史の「峠」を越えようとしている。シュンペーター (Joseph A. Schumpeter) は「既存の制度が崩壊し始め、新たな制度が生まれ始めている」歴史の「峠」では、「いつも財政制度が危機に陥る」と指摘している。日本が抱えている深刻な財政赤字も、「危機の時代」に生ずるシュンペーター的財政赤字 (Schumpeterian deficit) なのである。

しかし、「シュンペーター的財政赤字」の原因と結果を間違ってはならない。財政危機は経済的危機が社会的危機の結果なのである。経済不況が深刻になれば財政は赤字となり、また、戦争という社会的危機が生ずれば、必ず財政赤字が生ずる。シュンペーター的財政赤字は経済的危機や社会的危機を解決して、歴史の「峠」を踏み越えれば、自然に解消される。

財政収支の帳尻を合わせるだけであれば、経費を削減して増税すればよい。しかし、逆に財政収支の帳尻合せ、その結果として経済的危機や社会的危機が激化してしまえば何の意味もない。

財政危機をもたらしている経済的危機や社会的危機が激化すれば、当然のことながら財政危機も激化する。日本は1980年以降、こうした「危機の悪循環」を繰り返している。

財政とは経済と社会を政治に結びつける結節点である。「危機の時代」には、経済的危機や社会的危機を解消するために、財政が有効に機能しなければならない。真の財政危機とは財政収支が赤字となっていることではない。財政が経済的危機や社会的危機を解消することができずに、有効に機能しなくなっている状態をいうのである。

3 「小さな政府」と「ほどよい政府」

歴史の「峠」でハンドルを切り間違えてはならない。20世紀から21世紀への世紀転換期に越えようとしている歴史の「峠」では、重化学工業を基軸とした産業構造の時代が終焉を告げようとしている。産声をあげようとしている時代は、スウェーデン政府の言葉で表現すると、「知識社会 (Knowledge Society)」の時代である。

私たちがこの前、歴史の「峠」を越えたのは、いみじくも今を去ること100年前の19世紀から20世紀への世紀転換期である。それは軽工業を基軸とする産業構造の時代が行き詰まり、重化学工業を基軸とする産業構造の時代へと転換する歴史の「峠」であった。歴史の「峠」は、常に「危機の時代」である。19世紀後半もグレート・デプレッション (大不況) と呼ばれる長期不況に苦しんでいたのである。

危機の時代である歴史の「峠」において財政の果すべき使命は、産業構造の転換を図るために、二つの社会的ネットを張り巡らせることにある。二つの社会的ネットとは、社会的危機に対応する社会的セーフティネットと経済的危機に対応する社会的インフラストラクチャのネットである。

社会的セーフティネットとは、新しい産業創出にチャレンジして失敗しても、政府が財政によって人間の生活を保障することを意味する。19世紀の後半でいえば、1883年にドイツの鉄血宰相ビスマルクによる疾病保険導入を手始めに、現金給付による失業保険、年金など社会保険、最低限

の生活を保障する公的扶助が導入されていく。

社会的インフラストラクチャとは、新しい産業構造の前提条件を政府が整備することを意味する。19世紀後半でいえば、重化学工業を基軸とする産業構造創出のために、全国的な交通手段・通信手段・エネルギー移送手段の整備が必要だった。それゆえにビスマルクは、全国的鉄道網を整備したのである。

こうして軽工業を基盤とした「小さな政府」は、重化学工業を基盤にした「大きな政府」へと転換する。第二次大戦後になると、「大きな政府」は福祉国家として定着していく。ところが、1980年代前後から重化学工業が衰退し始め、歴史の「峠」にさしかかると、重化学工業を基盤とした福祉国家の動揺が始まる。

福祉国家を合言葉に、重化学工業を支えるために張られた二つの社会的ネットは、中央集権的財政構造を前提にしている。現金給付による社会的セーフティネットは全国統一的な所得再分配として実施しなければ意味がないし、社会的インフラも大量生産・大量消費を可能にする全国的な輸送網などとして整備されなければならない。

こうした中央集権的な福祉国家の下では、高い租税負担と累進的租税が、社会的セーフティネットを実現する所得再分配という観点から望ましいとされた。しかも、高い租税負担は所得再分配という観点からだけではなく、経済成長という観点からも望ましいという「コンセンサス」が成立していたのである。

4 二つのネットの張り替え

ところが、「知識社会」への移行が始まる1980年代になると、金融の自由化が進められ、経済のボーダレス化・グローバル化が生じる。重化学工業が衰退し、金融自由化が進むと、資本は一瞬のうちに租税負担の高い国民国家から低い国民国家へと移動してしまう。そうすると、租税負担率が

高い国民国家では資本流出が生じ、経済成長率は低くならざるをえなくなる。

こうして福祉国家を支えた所得税・法人税を基幹税とした租税制度が機能不全に陥る。1980年代からの税制改革の合言葉は、それまでとは一変して、「直接税から間接税へ」、「広く薄い負担へ」と変化していく。その結果として、所得再分配国家としての福祉国家は動揺してしまう。

第二次大戦後に先進諸国は、こぞって福祉国家を目指すという「共通の道」を歩んできた。けれども、歴史の「峠」にさしかかると、先進諸国は「二つの道」へと分岐してしまう。

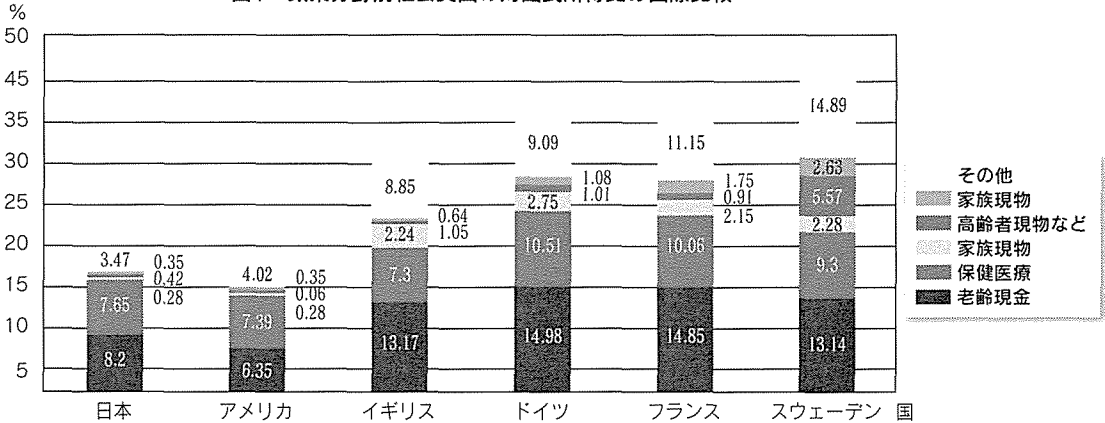
「二つの道」の一つの道は、福祉国家をかなぐり捨てて、「小さな政府」を目指すアメリカや日本などが選択した道である。もう一つの道は社会的セーフティネットを張り替えていこうとするヨーロッパ社会経済モデルである。ヨーロッパ諸国がアメリカモデルに対抗して目指すヨーロッパ社会経済モデルは、「ほどよい政府」を目指しているといっただけよい。

アメリカや日本が目指す「小さな政府」の道は、社会的セーフティネットを切り捨て、旧来型産業構造を維持していこうとする道である。衰退していく既存の産業構造を維持しようとするれば、コスト低減を図り、生き残る企業を限定していく必要がある。それゆえに、競争を鼓舞して企業を、さらには働く者達を淘汰していく。そのため口を開けば、「生き残りを賭けた競争が始まる」という言葉が連呼されていく。

政府とは暴力の行使が正当化されている存在である。政府でしかできないことといえば、暴力の行使である。「民でできることは民で」を合言葉とする「小さな政府」論は、政府の機能を暴力の行使つまり強制力の行使に限定する主張である。それは19世紀に目指した「夜警国家」を、つまり、防衛と警察などに機能を限定した「いつか来た道」を歩むことだといっただけよい。

しかし、19世紀に目指した「小さな政府」は

図1 政策分野別社会支出の対国民所得比の国際比較



出典：OECD Social Expenditure Database 2001

「小さな市場」を前提にしていた。つまり、19世紀の中頃における人間の生活をみると、市場から購入する財とサービスは限定され、パンすらも家族内で生産していたのである。つまり、19世紀における先進諸国イギリスをみても、コミュニティや家族の役割のほうが、市場の機能よりも遙かに強力に作動していた。ビクトリア時代の家族は、「不正な世界の中に限られた天幕」として、市場の野蛮な競争原理からの避難所として機能していた。ダウニング街10番地に居を構えたサッチャーが「小さな政府」を説く時、家族の絆やコミュニティの絆というビクトリアの美德をも強調する。

しかし、市場機能が拡大し、家族やコミュニティの機能が縮小するとともに、ワグナーは「夜警国家」による鎮圧主義から、「社会国家」による予防主義への転換を説く。「小さな政府」では秩序が乱れてから強制力によって鎮圧しようとするけれども、政府の機能を拡大して社会政策によって、あらかじめ秩序の乱れを予防する予防主義を目指す必要があると提唱したのである。

もちろん、現在では「小さな政府」を目指しても、古きビクトリアの美德は復活しない。新自由主義の「小さな政府」論では、政府の所得再分配

効果や社会福祉政策こそが、家族やコミュニティの責任を破壊していると主張する。「小さな政府」にしさえすれば、「連帯」や「協力」が生まれるという「新しい公共」論も登場する。

しかし、新自由主義の人間観からは、人間が「連帯」や「協力」を求める社会的欲求を備えた存在だという理解は生まれえない。人間を自然状態にしておけば、人間の「絆」が生まれるという想定は、新自由主義の「小さな政府」論では論理矛盾となる。

これに対して「ほどよい政府」は社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャのネットの張り替えを目指す。経済のボーダレス化・グローバル化にともなって機能不全に陥っている所得再分配、つまり現金給付による社会的セーフティネットを、サービス（現物）給付によって張り替えようとする。

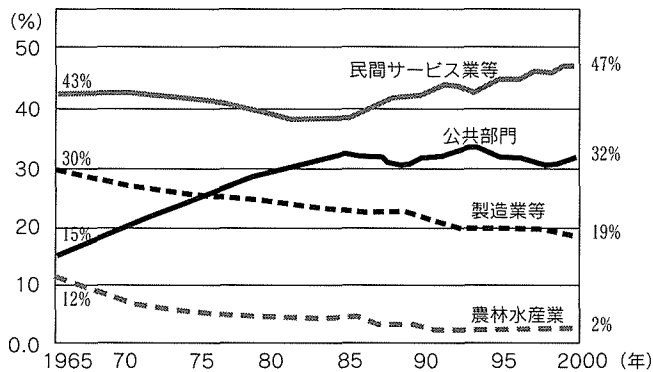
図1を見ると、「小さな政府」を追求しているアメリカと日本の社会保障は、ヨーロッパ諸国に比較して著しくみすばらしいことがわかる。しかも、年金や医療保険のような現金給付はまだしも、年金や医療保険以外の社会保障、とりわけ高齢者や子育て（家族）へのサービス給付が立ち遅れていることがわかる。

表1 雇用に占める公務員の割合 1870-1994年

	%					
	1870頃	1913	1937	1960	1980	1994
フランス	2.5	3.0	4.4	---	20.0	24.8
ドイツ	1.2	2.4	4.3	9.2	14.6	15.1
日本	1.0	3.1	5.0	---	6.7	6.9
スウェーデン	2.2	3.5	4.7	12.8	30.3	32.0
イギリス	4.9	4.1	6.5	14.8	21.1	15.0
アメリカ	2.9	3.7	6.8	14.7	15.4	14.5
OECD平均	2.4	3.7	5.2	12.3	17.5	18.4

資料：Steinmo, *Globalization and Taxation Challenges to Swedish Welfare State*, discussion paper 2002.

図2 スウェーデンにおける就業構造の変化（各部門の就業者の全就業者に占める割合）



注：国有企業は、「公共部門」の中に含まない。「製造業等」は、鉱業、製造業のほか、電力、ガス事業、地域暖房、水道事業等を含む。「民間サービス業等」とは、建設業、商業、宿泊業、飲食業、輸送、通信、郵便、金融等をいう。
出典：スウェーディッシュ・インスティテュート資料

この図で「その他」のうち、大きなウェイトを占めるのが積極的労働市場政策である。失業者に対する職業訓練というサービス給付も立ち遅れている。

というのも、この歴史の「峠」を越えるには、現金給付による社会的セーフティネットを、福祉・医療・教育というサービス給付による社会的セーフティネットで張り替えなければならない。

しかも、知識社会になると、自然に働きかける生産の主体としての人間そのものが重要な役割を果たす。そうすると、こうした人間的能力を高めるサービス、知識資本が社会的インフラとなる。つまり、学校教育に限らず人間のあらゆるライフステージで、かけがえのない能力を高める広義の教育サービスが社会的インフラとなる。こうした知識資本の蓄積という社会的インフラは、高等教育

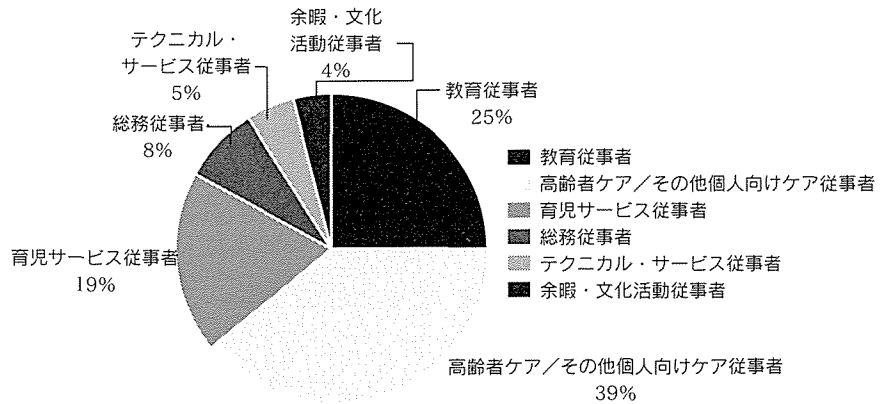
を除くと、地方自治体がサービス給付として供給することになる。

もちろん、サービス給付による社会的セーフティネットを張ることも、地方自治体の使命となる。ところが、日本ではこうしたサービス給付による社会的セーフティネットも社会的インフラストラクチャのネットも張り替えられていない。地方分権が進まないからである。

5 幸福への呪文

サービス給付を供給するには公務労働者が必要となる。地方分権が進まず、サービス給付の少ない日本では公務労働者の比重は異常に小さい。表1に示したように雇用に占める公務員の割合は、OECD平均では18.4%のわずか3分の1

図3 コミュニンの分野別従事者数（1997年）



注：The Swedish Institute [1999], *Swedish Local Government, Traditions and Reforms*. より作成

にすぎない6.9%である。

32.0%を占めるスウェーデンでは図2に示したように、歴史の「峠」を越えようとする1980年代中盤から、30%を越える水準で推移している。このうち国家公務員が5%程度で、道府県が6%程度であるけれども、道府県の公務員はほぼ医療に従事していると考えてもよい。

市町村の公務員は全雇用者の22%を占める。そのうち図3に示したように、高齢者ケアなどに39%、教育に25%、育児サービスに19%の公務員が従事している。

ところが、既に「小さな政府」となっている日本では、郵政公社の28万人が民営化されてしまうと、図4のように国家公務員62万人のうち、40.3%にあたる25万人が自衛隊の隊員である。地方公務員も312万人のうち公営企業などに従事している44万人を除くと、教育、警察、消防の従事者で約6割を占めてしまうのである。スウェーデンと比較すると、日本には福祉や医療という国民生活を支えるサービスの供給に従事する公務労働者は、ほとんど存在しないといってよい。それにもかかわらず、日本は公務労働者を切り捨て「小さな政府」にしなければ、日本は国際競争に勝てないと考えられているからである。

日本は企業も人件費を人的投資と考えずに、コストと捉えている。国民経済にとっても公務労働者への人件費はコストであり、これを切り捨てれば国際競争力が高まると考えられている。

しかし、事実は逆である。ダボス会議を主催する世界経済フォーラムによる『2005年版国際競争力ランキング』では、日本の国際競争力は前年の第9位から第12位へと転落している。公務労働者のウェイトが日本のほぼ5倍となっているスウェーデンを始めとする北欧諸国の国際競争力ランキングは突出して高い。スウェーデンは3位である。

第1位に君臨した国は、日本の憧れの「小さな政府」の国アメリカではない。フィンランドである。しかも、第4位がデンマーク、第7位がアイスランド、第9位がノルウェーと北欧5ヶ国はすべてベストテン入りを果している。

この国際競争力ランキングは技術指数が50%、公的制度指数が25%、マクロ経済環境指数が25%で評価される。この国際競争力ランキングをみると、「小さな政府」を目指すアメリカ型と、公務労働者のウェイトが高く「安心の給付」が行き届く北欧型との特色が明確となる。

アメリカ型では技術指数は高いけれども、公的制度指数とマクロ経済環境指数が低くなる。アメ

図 4 公務部門の職員数等（平成16年度）

国（国家公務員62万人）			日本郵政公社 （国家公務員型） 28万人	国立大学法人 独立行政法人 特 殊 法 人 39万人 （うち国家公務員型7万人）	
行政機関 33万人	国会・ 裁判所 職員 など 3万人	自衛官 25万人			
地方公共団体（地方公務員312万人）					
一 般 行 政		特 別 行 政			公営企業等 会計部門 44万人
一般行政部門 （福祉除く） 65万人	福祉関係 44万人	教 育 117万人	警 察 27万人	消 防 15万人	

※ 〇〇〇〇は、総定員法による管理の下に置かれている定員

- 注1. 国の行政機関の国家公務員並びに国会・裁判所・会計検査院・人事院の職員、大臣・委員等の特別職及び地方警察官（国家公務員）の数値は、平成16年度末定員ベース
 2. 日本郵政公社の数値は、平成15年10月1日現在の職員数
 3. 国立大学法人・独立行政法人・特殊法人の数値は、平成16年1月1日現在の独立行政法人の常勤役職数及び平成15年10月1日現在の特殊法人の常勤役職員数の合計値に、平成16年度に国から独立行政法人等に移行する定員等を加え、平成15年10月2日以降に完全民営化された特殊法人の職員数を控除した数値
 4. 地方公務員数は、平成15年4月1日現在の職員数
 5. 四捨五入の関係で内訳と合計が合致しない場合がある

（参考）各府省の非常勤職員数 23 万人（平成 17 年 7 月 1 日現在）

リカは技術指数では世界第1位であるけれども、公的制度指数が第18位であり、マクロ経済環境指数が23位である。日本も技術指数が8位だけれども、公的制度指数が14位、マクロ経済環境指数が第34位となってしまう。

ところが、フィンランドは技術指数が第2位、公的制度指数が第5位、マクロ経済環境指数が第4位である。つまり、北欧型では三つの指数ともバランス良く高いのである。

アメリカの圧倒的な技術力は覇権国としての軍事力や宇宙開発によって支えられている。日本がアメリカ型を目指しても、覇権国として国家が総力を挙げて技術力に取り組んでいるアメリカの真似は出来ない。実際、日本は技術力でも台湾の第3位、韓国の第7位に遅れを取り始めている。

スウェーデンでもフィンランドでも人間がより人間的生活を送れるように希求して、結果として国際競争力が高まっている。国際競争力とは人間の力そのものにほかならないからである。資本や土地が国際競争力をもつわけがない。しかし、国際競争力を高めるために人間の生活を犠牲にしている日本は、かえって国際競争力を低めてしまっている。

スウェーデンの芸術家スティグ・クレッソン（Stig Claesson）の口真似をすれば、日本の社会では「幸福への呪文」が「儲かる社会」となっている。この呪文に取り憑かれている限り、日本国民は幸福になれないどころか、儲けることすらできないのである。■

日本の「小さな政府」を考える

田中 信孝

八戸大学ビジネス学部教授

1 量的基準としての政府規模の問題点

2005年1月に閣議決定した「構造改革と経済財政の中期展望—2004年度改訂」の参考資料では、「2006年度（平成18年度）までの間、政府の大きさ（一般政府の支出規模のGDP比）は2002年度（平成14年度）の水準を上回らない程度とすることを目指し、国・地方が歩調を合わせて歳出改革路線を堅持・強化すること」と述べられている。なお、2002年度における当初予算ベースでの一般政府支出規模/GDPの水準は37.6%程度である。

最初に、「『小さな政府』を実現するため」に行われる日本郵政公社の「民営化」と一般政府の規模の関係を見ることとしたい。郵政事業のユニバーサルサービスの提供を維持するためのコストを政府の援助＝租税で賄うという事態になれば、一般政府の規模は大きくなる。これまでは、ユニバーサルサービ

ス・コストは、一般会計からの資金投入ではなく、「官業ゆえの特典」と郵政三事業一体経営の「範囲・規模の経済」によって吸収されてきた。もっとも、2001年度に制度改正されるまでの資金運用部預託金利に対する上乗せ措置（国債クーポンレート+0.2%）は、財投機関の資金調達コストの上昇→一般会計からの財投機関への補助金支給、というルートで郵政の金融事業にも租税を原資とする事実上の補助金が給付されていた。それはともかくとして、ユニバーサルサービス・コストに係る内部補助は、競争原理を重視する立場からは、非採算部門の事業効率化のインセンティブを阻害するとして回避すべきものとされる。その内部補助の外部化は一般政府を大きくする可能性が高い。

また、民営化会社の納付すべき租税が少なくなったり、「地域・社会貢献基金」といういわゆるユニバーサル基金が設置されるならば、一般政府は大きくはならないが、隠れた国民の負担（機会費用）は存在する。言い換えれば、ユニバーサルサービスを提供する公的機能を放棄し、採算のとれない地域からの事業撤廃などで効率化を進めるということであれば、政府の援助がないまま、即ち小さな一般政府の下で、地域の住民は不便な生活を送らなければならないという、私的領域での負担を課せられることとなる。さらに、政府保有株の売却による財政貢献＝財政赤字縮小を主張する考え方もあるが、株式を政府保有のままにした場合に得られたであろう利

たなか のぶたか

1946年生。武蔵大学大学院博士課程単位取得。参議院常任委員会調査員、国立国会図書館調査立法考査局調査員等を経て、93年より現職。著書に『地方財政読本』（共著）、『現代財政・税制論』（共著）などがある。

益（配当、国庫納付金）の割引現在価値と売却益とは基本的に等しいので、政府の経済状態には影響を与えない。売却益を現在世代が使ってしまいか、その一部が上で述べた「基金」の原資とされユニバーサルサービス・コストに充てられるというだけのことである。

なお、一般政府の補助金に依存している公団等が民営化されれば、補助金支出の減少を通して一般政府の規模は小さくなるはずであるが、租税の投入がない郵政公社にとっては無縁である。まして、道路公団の民営化等の例でもわかるように、「民営化」された特殊法人等で「暗黙の政府保証」に基づいた債務増加などが続けば、必ずしも政府の規模が小さくなる保証はない。

2 数値には現れない政府の大きさ

さらに、政府規模の数値には現れない政府の大きさも無視できない。

実態としての公的部門が民間経済に関与する度合いの強さを見る場合、「政府の規制」の存在を考慮に入れなければならない。参入・業務・料金等への介入といった民間部門への政府の関与がそれであるが、例えば、業界団体の職員は公務員ではないが、事実上行政代行的な機能を担っているともいえる。政府規制改革は、日本でも「民間活力の活用」のスローガンの下で、1980年代の財政再建キャンペーン以降積極的に取り入れられたもので、「競争促進による価格下落→実質購買力の向上→内需拡大」というシナリオが描かれたものである。財政赤字に気がかりな財政当局も、財政出動抜きの景気刺激策として規制改革には好意的であった。政府規制は、財政支出には現れない政府の大きさを示すものであるから、米の「関税化」に際してのウルグエイラウンド対策費や、業態別の棲み分けや護送船団的な金融行政の廃止と銀行への公的資金の注入などの例に見られるように、規制緩和・撤廃は、社会経済摩擦を緩和するために財政支出への圧力が強まり、大きな

一般政府をもたらすかもしれない。また、規制緩和と「小さな政府」を組み合わせた政策では、例えば、大型店出店規制の緩和・撤廃に伴う旧市街地の空洞化から高齢者が暮らしにくい地域社会になってしまうという形で住民の暮らしにしわ寄せをもたらす。

また、日本の租税構造においても多種多様の租税特別措置が積極的に活用され、各種準備金・引当金制度、特別償却制度、新技術導入のためのものなど、多くの特別措置が導入・実施されている。政策実現のために、租税の中立性を犠牲にして租税の減免が行われているのである。類似の効果が期待して支出される補助金の場合は予算歳出に顕在化されるが、租税特別措置は隠れた補助金 tax expenditure と認識されはしても、予算規模を小さくする。

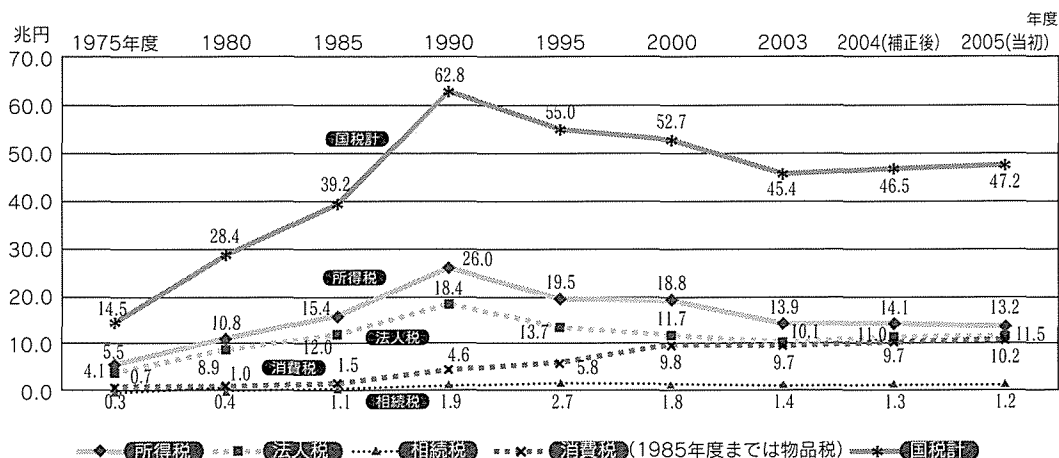
また、社会保障を扶養手当等の公的扶助（手当主義）ではなく、日本のように、扶養控除・障害者控除・老年者控除などといった所得課税の減税（控除主義）に比重を置く場合は、政府の規模は小さくなる。個人が老後に備えた資産形成を支援するために、（社会保障支出に代えて）税制の優遇措置が行われる場合も同様である。アメリカの投資信託市場が拡大する背景ともなっている、個人退職口座（Individual Retirement Account:IRA）には、拠出の所得控除と運用益の課税繰延べという税制優遇が施されている。

このような税制面からの政府の関与が度合いを高めれば高めるほど、政府の歳入は減少するから、一般政府の規模は小さくなる。しかし、表向きの政府規模の縮小ほど、政府の経済に対する介入度あるいは機会費用としての国民負担が低下しているわけではない。

3 日本の一般政府の相対的規模について

政府規模の選択肢を「大」・「小」の二つに分類して「小」をとるとするのは、実態に即して考えれば余りにも単純思考といわざるをえない。しかし、既述したように、政府は、「政府の大きさ」につい

図表1 主要国税収入の累年比較



て「一般政府の支出規模のGDP比」の水準を基準として、歳出改革を進めることとしているので、ともかくそのことについて考えなければならない。

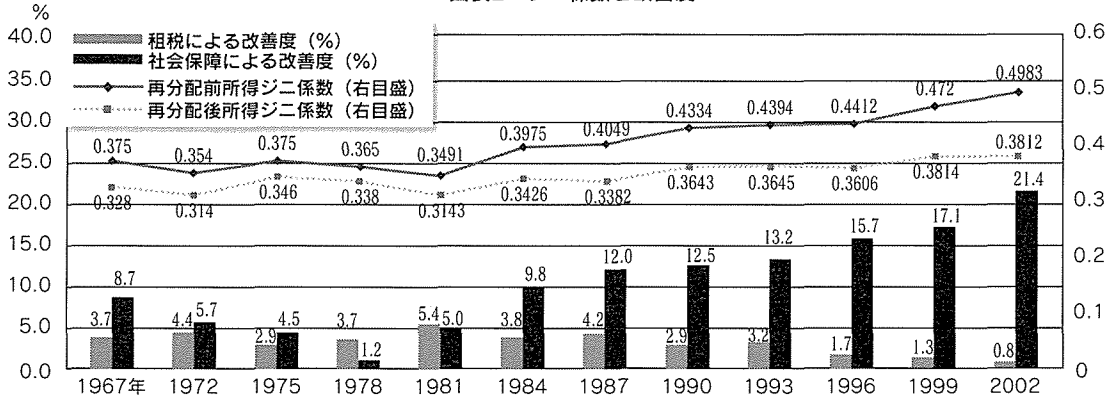
OECDの統計によって、「一般政府総支出」/名目GDP比を見ると、先進諸国でも政府規模がとくに大きいといわれている北欧では、いずれも50%を超えているが、OECD諸国全体の平均でもその比率は約41%であり、その意味では、日本の政府規模(37.3%)はすでに相対的に小さくなっているといって間違いはない。OECD諸国では日本より小さい国は、韓国、アイルランド、アメリカ、オーストラリア、スイスの5カ国のみである。なお、周知のように、支出項目で比較してみると、日本では、人件費や医療費を含む「政府最終消費支出」や「現物社会移転以外の社会給付」(年金、失業給付等)が相対的に小さいなかで、「一般政府固定資本形成」が高いということが特徴的である。

公務員・人件費削減を促す声は、政府だけではなく、メディアの一部からも聞かれる。しかし、財務省の資料(「日本の財政を考える」2005.3)によれば、人口千人当たりの公務員数(行政職員+防衛)は、アメリカ81人、イギリス73人、フランス96人、ドイツ58人に対して、日本は35人にすぎない(諸外国のデータは、2001年のもの)。なお、行政職員

の数値には、国家公務員、地方公務員および政府企業職員(日本は、独立行政法人および特殊法人等職員)が含まれている。そのように公務員数がもともと小規模にあるにもかかわらず、現在の日本の政府は地方公務員も含め公務員の定員削減と給与カットを進めている。その一方で、地方警察官等の治安関係では増員されている。市場原理主義が共同体的な倫理体系を浸食し、地域社会における連帯感の欠如や家族崩壊など国民生活の歪みをうけた矛盾した現象が生じているように思われる。

また、年金や医療・福祉などに政府や公的保険から支払われる社会保障給付費の国際比較では、「社会保障の給付と負担の見通し」(厚生労働省・2004年5月推計)によっても明らかなように、国民所得に対する社会保障給付費の割合は、日本はアメリカに次いで低い水準にある。1998年時点ですでにスウェーデンが47.8%、フランス40.9%、ドイツ39.4%、イギリス33.2%となっているのに対して、日本の割合は、現在の約24%からほぼ高齢化のピークに当たる2025年度で約29%になるが、上昇幅も5%ポイントにとどまりその水準も格別高いわけではない(その背景として、年金、医療、福祉等に分類された中で、日本では「福祉等」の割合がアメリカと同様極端に低いことがあげられる)。

図表2 ジニ係数と改善度



注：厚生労働省『所得再分配調査』により作成。

しかし、年金では、すでに2004年度の改正で保険料の一定限度までの引上げと「マクロ経済スライド方式」の導入による給付水準の抑制装置が導入され、その結果、給付費の伸びにある程度歯止めををかけている。介護では、2005年6月の改正介護保険法の成立に伴い、10月から施設介護にかかる食費と住居費が保険の給付対象から外され、原則として利用者負担とされ、また「新予防給付」サービス導入を柱とする保険給付範囲の絞り込みが行われている。

それに対し、とくに高齢者の医療費の伸びが高く、高齢者医療改革が課題とされている。経済財政諮問会議は医療費の伸びについて高齢化を加味したうえで、70歳以上の窓口負担をさらに引き上げるなどして、経済成長率の範囲内に抑制する「総額管理制」を導入する方針を示している。低所得者など保障を誰よりも切実に必要な者を真っ先に遠ざけてしまいかねない。社会的な対人サービス（現物給付）の領域に経済成長の範囲内に抑えるという手法を持ち込むのはそもそも無理があるが、政府は、「小さな政府」を前面に、社会保障給付費の「過大な伸びを抑制」しようとしている。

4 国民の負担から見た政府の規模

ところで、1989年度の消費税の導入と1997年度

の税率引上げが実施されるなかで、その一方で所得課税の減税措置がとられ、所得税率のフラット化すなわち累進課税制度の手直し等による高額所得者を中心にした減税が進められてきた。所得税率は、1986年時点で10.5～70%の15段階の刻み（住民税を含めた最高税率は78%）であったのが、現在は10～37%の4段階の刻み（同50%）に削減されている。政府税調（「個人所得課税に関する論点整理」2005.6）も、「個人の勤労意欲・事業意欲の点から見て」50%の最高税率は妥当な水準であるとしている。また、法人税では、基本税率を43.3%から30%まで引き下げられ、グローバルゼーションへの「適応」を口実にした大企業の税負担の軽減措置がとられてきている。

結果的に大衆課税の強化と図表1の主要国税収入額の累年比較でわかるように、所得課税の「空洞化」をもたらしている。財源強化には、安定した年金制度をはじめとする社会保障制度の持続可能性を高めるためにも欠かせないが、国民の所得・資産格差をならすための所得移転機能も重要である。

しかし、図表2に示したように、厚生労働省の調査による日本の所得分配状況（ジニ係数）を見ると、1980年代以降、所得格差が拡大するなかで、急速な高齢化を受けた年金制度の成熟化もあり、

社会保障制度の改善度は高まっているものの、税による再分配効果（改善度）が急速に低下している。社会保障負担と租税負担を合計した国民負担率も、OECD統計でも、メキシコ、アメリカ、韓国、スイスに次いで低い国となっている。社会保障負担も含めた日本の低水準の国民負担率は、高額所得者の税負担の軽減と対外競争力の強化をめざす企業の税と労働コストに係る社会保障負担の忌避（および、財政赤字に相当する部分は将来への負担先送り）がもたらした結果として生じているといえそうである。

内閣府は、2005年3月に、無作為抽出による全国2千世帯を対象に「受益と負担についての国民意識調査」を実施している（有効回答数1,118人）。国民がどれだけの負担を適当と考えているか、などを調べたとのことである（2005年度の『経済財政白書』でも紹介されている）。

調査では、社会保障給付、一般公共サービス、公共事業の三つの政府支出と国民負担の組合せという複数の選択肢から選んでもらう「選択型コンジョイント分析」を用いて、政府支出における項目別の選好の違いや負担意思が計測されている。

推計された効用関数に基づいて、社会保障給付を1%増加させることに対して、何%まで国民負担率が増加しても構わないかという「負担意思率」を計算すると、回答者全体では0.24%となった、ということである。これを金額ベースに直すと、社会保障給付と負担意思はほぼ同じ大きさになるが、負担増が見込まれる若年層では負担意思率は低くなっている（0.15%）。

また、①現在の制度を維持したまま2025年度に潜在的な国民負担率が56%程度（租税負担率28%、社会保険料18%、財政赤字9.5%）まで上昇していくという姿を基本シナリオとして、②社会保障支出だけを抑制（2.5割削減）することで負担率を50%に抑えるという代替案、③社会保障（1.5割削減）と公共事業（4割削減）の双方を抑制することで国民負担率を50%に抑える、という三つの選

択肢に対する回答者の支持率を計算している。その結果、55%と過半の支持を得るのが③の「社会保障と公共事業の双方を抑制する」案で、①と②の案は各22%、24%とほぼ同じ支持率だった。こうしたことから、支出の内容について必要性の低いものを大きく削減する形で支出を抑制し負担率を引き下げることができれば、国民の効用は大きく改善する可能性があるとの分析をしている。

この分析では、若年層の低い「負担意思率」を、世代間の受益・負担格差の反映とするのはやや一方的であり、負担能力に関わる若年層における不安定雇用・低賃金問題などを重視しなければならない。また、この分析では望ましい国民負担率の絶対水準を導き出すことはできず、また、私的領域での負担を含めた総体としての国民の負担問題には触れられていない。まして、「効率性」を重視する余り、所得階層別の負担構造のあり方あるいは社会保険料負担を含む公的負担における応能原則の強化などは最初から視野にない。

5 おわりに

最後にまとめれば、政府の経済介入には「一般政府」以外の公的企業の存在や租税制度あるいは政府規制等があることを考慮すれば、「一般政府」の規模は直ちに「政府の大きさ」を意味しない。そのなかで、政府は「財政規律」の手法として、単純な量的基準のもとに、一般政府支出の規模と国民負担率の抑制があげられ、支出規模の縮減の対象には、自ずから歳出規模が大きく現在の時点で伸びているか、これから増加が見込まれる支出項目が選ばれる。また、国民負担率の抑制では、医療の窓口負担や介護サービスの利用者負担など自己負担の増加が代位することで帳尻合わせが行われることとなる。

ともかく、「小さな政府」を求める経済社会的背景とそのもたらす結果を冷静に見きわめる必要がある。■

公務員‘特権階級’たるべからず

宮崎 伸光

法政大学法学部教授

● はじめに

編集部からいただいた題名は「公務員労働者は‘特権階級’か？」であった。

別に揚げ足をとるつもりはないが、おそらく「公務員労働者」は「公務員」である「労働者」ということであろう。これが「公務労働者」ではないのは、「公務」に従事する「労働者」は「公務員」に限らないという含意に違いない。また、‘特権階級’とは、ここでは一般に日常会話で用いられているような意味、すなわち、「何らかの特権を享受している一団」という程度の理解でよいかわかる。

とするならば、このいただいた題名のとおりに関わられたとき、誰も「‘特権階級’であってはならない」、あるいは「‘特権階級’になってはいけない」と答えるに違いない。前者は現時点にお

ける当為規範であり、後者は将来においてもその規範が維持されなければならないということに他ならない。では現状はどうか、が問われている。

● 1 政府と公務員

私たちの社会は、長い歴史を経て民主主義体制を是とする価値観を形成してきた。もちろん民主主義体制と1つに大きく括られるとはいえ、理念の面でもその具体的な実践の面でも、ここには実に多種多様な内容が含まれる。しかし、少なくとも私たちは、その正当に選ばれた代表者を通じて、身近な生活課題から人類の存亡を決するような地球規模の問題についてまで、解決策を模索し、さまざまな行動をしている。

ここで「正当に選ばれた代表者」とは、私たちの社会が選出方法において合意している手続きをもって選出された政治リーダー、すなわち政治家のことである。身近な生活課題にはじまる公共政策課題の解決に向け、私たちは公約を掲げて自らリーダーたらんとする政治家に期待を寄せる。自治体の首長であれば直接、国の首相であれば国会を通じて間接的に、政治リーダーは私たちの意思を受けて着任する。

もちろん政治リーダーが単独でなし得る仕事には大きな限界が存在する。政治リーダーを補佐する人物、あるいは政治リーダーの下で実働を担う

みやざき のぶみつ

1957年生。横浜市立大学文理学部卒。中央大学大学院法学研究科博士前期課程政治学専攻修了。地方自治総研常任研究員を経て2002年より現職。著書に『議会改革とアカウンタビリティ』（編著）、『地方分権の戦略』（共著）などがある。

人々は欠かせない。

政治リーダーがその時々々の公共政策課題の解決を託されて選出される以上、政治リーダーを補佐する人物は、当該政治リーダーと思想信条を同じくし、その意思を充分理解し、行動に具体化できる人物でなければならない。そして当然のことながら、その出処進退は当該政治リーダーと命運を共にする。あるいは、少なくとも当該政治リーダーにいつでも罷免し得る権限を認め、両者の一体性は保たれる。

一方、そうした補佐役ばかりでは、なし得る仕事になお限界が大きい。公共政策課題への取り組みは、一定の規模の実働を担う人々の力を得てはじめて可能となる。すなわち、政治リーダーを頂点に戴く公共政策課題の解決装置は、組織的活動をもってその実行力を発揮することが期待される。私たちは、かような装置を政府と呼ぶ。

政府組織を構成する各機関を実際に担う人々をどのように選ぶか。極めて小規模であれば、政治リーダーの補佐役と同様に、政治リーダーが選出されるたびに全員を選出しなおすことも可能であろう。また、政治リーダーの補佐役を幅広く捉え、およそ政府組織の幹部たる者は当該政治リーダーと命運を共にするべきだという考えに立つならば、政治リーダーが交代するたびに、大規模な選出作業を行い、人事を刷新するということが選択肢としてはあり得よう。しかしながら、政府の役割は喫緊の公共政策課題の解決ばかりではあり得ない。政府には安定的な組織構成が求められ、公務員の「職」が生まれる。

自治体や国など各種の政府は、広く公共政策課題の解決装置としてネットワーク化され、それぞれは結節点として位置づけられる。その各機関の役割に応じて設定される職を実際に担う人々が公務員に他ならない。

すでに明らかなように、公務員は大別して2種に分けることができる。1つには、上述した政治的リーダーとその補佐役であり、2つには、政治

リーダーの出処進退とは無関係に採用されその職を解かれるまで政府組織において与えられた職務に従事する職員である。現行の地方公務員法と国家公務員法は、特別職と一般職の分類方法に違いがあるが、この2種のうちの前者にやはり政治リーダーである議員を加えた者を特別職として一般職から区別することでは共通している。

別の視点から眺めるならば、一般職の公務員は、就職先として政府組織を選んだ人々である。あらためて指摘するまでもなく、政府組織という職場は、雇用の場でもある。

2 公務員の義務

就労の場として政府をみたとき、その「事業内容」は、しばしば「公共の福祉」の増進という言葉で概括される。これすなわち、私たちの社会に顕在あるいは潜在するさまざまな公共政策課題を解決に導くことである。そのために私たちは、やはり「正当に選ばれた代表者」から構成される議会を組織し、その機関意思を通じて行政執行機関に使命を与えるとともに必要な権限を授権する。行政執行機関が物理的強制力（暴力）をも含む公権力を行使することができるのも、こうした授権があればこそである。

公権力の行使は、主客対等ではあり得ず、その客体に対する優越性が大きな特徴をなす。たとえば税金の徴収は、財産権に対する強制的な侵害だが、私たちの社会はいわばそれを「会費」とみなして負担に耐える。さればこそ、その使途に関心が集まるのは当然であり、政府には最大限の有効活用と事後の説明責任が求められる。また、政府は、私たちが公開されることを望まないプライバシー情報を含むさまざまな情報を管理している。しかし、これもまた私たちが行政執行機関にそれを預けることが私たちの社会に役にたつと信じるがゆえにそうした仕組みが維持される。

つまり、私たちは、一見一方的に公権力に服従

させられているかのように見える事象においても、実は公共政策課題の解決装置として政府を信任し、その機能が十分に発揮されるように、他には委ねられない多くを委ねているのである。政府は、この信用を裏切ってはならない。

一般職の公務員は、こうした政府の各機関を実際に担う職員である。それゆえ、機関を正しく機能させるために、強い倫理感とそれに裏打ちされた行動が求められる。

すなわち、まず何をおいても公務員は人々の信頼を損ねてはいけない。収賄などのいわゆる「汚職」が最悪なことは論を待たない。さらに、職務上の行為に止まらず、場合によっては職務を離れたところでさえも、公務員の非行がその個人の範囲を越えて組織的信用までも傷つけることがあることを理解しなければならない。信用失墜行為は厳禁である。

次に、職務上知り得た秘密を守ることも重要である。ただし、これについては公務員に限らず、医師、弁護士など、それぞれの業法において同様の規制の下に置かれる職業もある。「知る権利」との緊張関係において、その実質的範囲が問題になる場合もあるが、公務員は、政府に情報管理が委ねられていることの意義を正しくわきまえて行動しなければならない。事柄の性質上、公務員の守秘義務は、その退職後も解除されない。

一般に、公務員の職務上の義務といえば、法律等と上司の命令に従う義務、および職務専念義務が挙げられることが多い。しかし、組織が一体となって事業活動を能率よく推進するためにこれらは必然の要請であり、同様の事項を定める民間企業等も少なくない。

なお、公務員の義務は「服務」と呼ばれるが、私たちの社会は、必ず服務宣誓の儀式を行うことを法律に定め、公務員に求めている。時代がかつていと言えなくもないが、職業生活の出発点にあたり自覚を促すということであろう。

3 公務員の権利とその趣旨

公務員には、自らの職業に誇りをもち、安心して職務に専念してもらわなければ困る。とはいえ、私たちの社会は公務員に対して上記のように種々の義務を課している。いきおい職業としてはどうにも地味で窮屈な印象を帯びざるを得ない。一見、有能な人材の確保は難しそうだが、幸いなことに、公務員は、これまで常に求人数をはるかに超える就職希望者を集める人気職種であり続けている。もちろん、社会の役にたちたいという強い志を胸に秘め公務員試験を受験する者も少なくない。だが他にも、何かあるのか。

今も昔も、公務員を希望する者にその理由を問えば、安定した職業だからという声が聞かれる。なるほど私たちの社会は、一般職の公務員に、その職務上の地位を保障してきた。条例・法律・人事院規則に限定する懲戒処分と分限処分を例外として、一般職の公務員は、その意に反して降任・免職・休職・降給といった不利益を受けることがない。民間企業における倒産にあたるような事態も想定しにくく、ひとたび就職してしまえば「大過なく定年の日を迎える」まで失業の不安なく過ごせそう。しかし、これは行政の安定性と継続性を確保するため、任命権者の恣意的判断による不利益処分を防止する趣旨によるものだ。

今日では、「公務」に従事する「労働者」は「公務員」に限らない、とはいえ、一般職の公務員が労働者の一員であることを否定する論者は誰もいない。安心して職務に専念してもらうためには、労働の対価に見合う給付で一定の生活水準が保障される必要もある。

細かい議論を措くならば、ここでいわゆる「世間相場」がものをいう。これは「情勢適応の原則」と呼ばれるが、要するに自治体であれば近隣ないし同規模の自治体や国に比較の対象を求め、国の場合であれば民間企業等に準拠するということに

なる。人事院の給与勧告は民間企業に対する全国調査に基づくが、これは実際には直接対象となる国の公務員に止まらず、幅広く世間の賃金水準を逆に規定する効果をもつ。自治体も多くがこれに倣うなど強い影響を受けるため、しばしば地場賃金との間に格差が生じる。その差が目立てば、公務員の賃金は高いとの指摘も受けるが、概してそうした所では自治体政府が地域の最大級の事業所であり、その労働条件が地域社会の模範になっている。

労働時間は、通例、労働基準法で認められる一杯のところを設定されている。これは、私たちの社会が公務員の労働力も限られた政策資源の1つとして最大限活用したいとしていることの証左であろう。もっとも、現実にはさまざまな職種、年間を通じた繁忙に拘わらず、昨今であれば「週40時間労働」と一律に規定されるため、実に退屈そうに見える職場と、いつ帰宅しているのだろうと思われる多忙職場の双方が存在することになる。

なお、人事院規則には「休憩」とは別に「休息」の規定があり、自治体の多くもこれを倣っている。「休息」とは、労働を長時間継続することによって発生する作業能率の低下を防ぐために設けられる「手休め」のことである。「休憩」とは異なり、あらかじめ定められた休息時間の間に緊急の用件等が発生し働いた場合にも、その代償措置はとられない。また、その趣旨から労働時間の途中に設定されるものであり、始業ないし就業時に配置して、遅出ないし早退が許されるものでもない。通例、午前と午後の2回、それぞれ15分間配されるが、もちろん厳密に規定どおりに運用される職場は僅かであり、このようなことまで明示的に定められているところが「お役所」的とも言えるかもしれない。

労働条件として他に重要なのは、福利厚生制度であろう。公務員にも共済制度をはじめ、互助会などの仕組みが認められる。もっとも、たとえば

共済年金は企業年金同様のいわゆる「3階部分」であり、互助会も民間企業等のものと本質的には変わらない。雇用主の責務ないし「志」などとして負担、補助、寄付がある。

しばしばマスコミ等では、公務員住宅の低家賃なることが批判的に取りあげられる。しかし、同じく低廉な家賃で利用されている民間企業等の社宅とは意味が違う。私たちの社会は、地震や台風などの災害に見舞われ避難所生活を余儀なくされたとき、その場の世話役を、同じ被災者であったとしても公務員に当然のこととして期待している。自らの家庭を顧みず非難生活や復興の支援に努める姿を「公務員の鑑」と見て、その勤務時間や私生活など考慮の外に追いやってしまう。少なくとも私たちの社会がそうした発想を保持している間は、一定数の公務員に職場ないし避難所等に駆けつけやすいところに住んでいてもらわなければ困る。あるいは、公務員の職場には極端に交通不便な場合や、職務の繁忙期に連日深夜未明までの業務を余儀なくされる場合もある。つまり、公務員住宅には、貸与される被服（制服等）や事務機器等と同じようないわば「道具」としての意義もある。

4 あらためて信用の確立へ

確かに、制度の趣旨と運用にはしばしば乖離が発生する。たとえば、職務上の地位保障については、分限処分による免職は実施しにくく、過員についてもいわゆる「生首は飛ばさない」。給与面ではさまざまな特殊勤務手当等の支給が見られる。ずいぶん減ってきたとはいえ、まだ「休息」と「休憩」の区別がつかない運用を見ることもあるし、福利厚生制度では、事業者負担割合や補助・寄付の金額が批判を浴びることもある。貸与された制服が実際には職場で着用されていないなど、指摘を受ける事項は残念ながら数多い。

しかしながら、より深刻な問題は、透明性に欠

ける給付の存在を指摘され、あわててそれを廃止するような醜態にある。かようなドタバタ劇は、当該給付が存在したこと自体に「怪しげな」印象を与え、労使関係を越えて政府そのものの信用を落としかねない。

たとえば霞ヶ関には連日深夜2時3時までの勤務をこなしている省庁がある。そうした勤務は無くすべきだが、当面止められないものならば、どうして帰宅用のタクシー代や夜食代などを堂々と主張しないのか、理解に苦しむ。私たちの社会は、実態を知ればご苦勞様と声を掛けたくなることはあっても、微々たる支出を拒むほどせちがらいものではないと信じたい。きちんと説明して理解を求める努力を回避し、無理にも何らかの方法で捻出しようとしていると、それが露呈したとき信用を落とすこと甚だしい。

先に「労働の対価に見合う給付」で「一定の生活水準」を保障する際には、「世間相場」がものを言うと言及した。しかし、労働の対価はその内情をよく知る当事者間、すなわち労使交渉で決めるのが基本に違いない。公務員の労働運動は、単なる私益の追求には止まらない。なぜならば、公務員が職務に誇りをもち、気持ちよく、存分に働くことのできる環境を自ら整えようとすることは、結果として私たちの社会に公益をもたらすはずだからである。そして、その限りにおいて、広く一般の支持を得ることがきつとできるに違いない。

私たちの社会は、行政の継続性・安定性などの要請から、代償措置と引き替えに争議行為等を禁止することを幅広く認めてきた。しかし、たとえば争議権に何らの法的制限も課せられていないフランスの消防士は、ストライキ権を行使する際、体力錬成や文書作成業務を止めることはあっても消火作業やそのための出勤を止めることはない。真に中断が許されない業務の範囲をあらためて見

極めることが必要ではないか。

実は、かつて自治体で「怪しげな」手当の類が乱発された時期がある。私たちの社会は業を煮やして「いかなる給与その他の給付も法律またはこれに基く条例に基かすには」支給することができないという地方自治法第204条の2を作ってしまった。その結果、たとえば自治体議会に活性化のための附属機関を設置しようとしても報酬を支払うことができないために断念されるなど、自治体の自主組織権が大きく損なわれている。

しかし、今や時代が違う。「怪しげな」財政支出は私たちが許さない。政府の労使双方は賃金や必要な経費等についてもデータを挙げて堂々と主張し合うべきである。そして、私たちは議会を通じて、あるいは直接行動でもって、結果の公正性を確認ないし担保する。こうした関係者間に開かれた「社会対話」を通じて財政民主主義を確立することこそ必要であり、それ以外の統制は要らない。地方自治法第204条の2について言えば、可及的速やかに「これに基く」の5文字を削除するべきである。

● むすび

公務員によって担われる職を必要としているのは、私たちの社会そのものであるから、私たちは、公務員にしっかりと、気持ちよく働いてもらうための外的条件を作っていかなければならない。同時に、公務員にはゆめ信用を汚すことのないような心構えと実践が欠かせない。

当為規範レベルでは回答が自明とも思われる「公務員労働者は‘特権階級’か?’という問いが、現状認識のレベルで問われること自体、信用にヒビが生じていることであり、たいへん残念なことである。

公務員‘特権階級’たるべからず。■