

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 13 日現在

機関番号：22604

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2011～2012

課題番号：23830051

研究課題名（和文）国際比較から見た日本の公共部門の規模の規定要因

研究課題名（英文）Japan' s Public Sector Employment in Comparative Perspective

研究代表者

前田 健太郎 (MAEDA KENTARO)

首都大学東京・社会科学部研究科・准教授

研究者番号：00613142

研究成果の概要（和文）：本研究では、日本の公務員数が他の先進諸国に比べて大幅に少ない理由を考察した。特に、従来の研究が触れてこなかった点として、日本が経済発展の早い段階で公務員数の増加を抑制した理由を重視した。その結果、日本では政府が公務員の人件費をコントロールする制度的な手段を持たなかったことが重要な要因だという結論に至った。給与を抑制できなかったことが、政府を人員の抑制へと向かわせたのである。

研究成果の概要（英文）：In this project, I present a new explanation for why the level of public sector employment in contemporary Japan is much lower than other advanced democracies. I focus on the fact that the Japanese government embarked on public sector reforms at a very early stage of economic development. The reason why the government made a choice to restrain the expansion of public employment was that it lacked the institutional means to contain the rise of public sector wages. Because the policymakers could not contain wage growth, they decided to reduce employment growth instead.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
23 年度	1200000	360000	1560000
24 年度	1200000	360000	1560000
年度			
年度			
年度			
総計			

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：

キーワード：制度論・政治経済学・行政改革

## 1. 研究開始当初の背景

## (1) 問題設定

なぜ日本の公務員の数は他の先進国よりも極端に少ないのか。本研究では、この問いに対して従来とは異なる形で答えることを課題として設定した。

## (2) 先行研究とその問題点

従来、我が国の研究者の間では、日本の公務員数が他国よりも少ない理由は、その行政組織が他の国よりも効率的な仕組みを備えているためであるとされてきた。例えば、職員を横並びで昇進させる制度によって職員の士気が向上し、それを通じて他の国に比べて公務員の生産性が高いことを示唆する議論や、多数の外郭団体が存在するために公務員数を増やす必要がなかったと主張する議

論などが提示されてきた。

しかし、こうした議論は本研究の問いに適切に答えるものではない。日本の公共部門が他国に比べて効率的に運営されている証拠は特になく、日本の公務員が他国の数倍に及ぶ生産性を持つなどということは直観的にも考えにくい。外郭団体を活用することで公務員数を少なく抑えることができるという議論にしても、外郭団体が多いから公務員数が少ないのか、公務員数が少ないから外郭団体が多いのか、その原因と結果の関係は明確ではない。

一方、福祉国家の国際比較研究を念頭に置けば、日本の公共部門の規模が小さい理由は社会民主主義政党の弱さに求められる。すなわち、社会民主主義政党が強い国では経済的平等と完全雇用を両立するべく公共部門における雇用を拡大させるのに対して、日本のように保守主義政党の強い国では雇用の確保は重視されず、従って公務員数も少なくなるという考え方である。

しかし、この主張も日本の公務員数を他国との比較の中で説明し得るものではない。第一に、社会民主主義政党が長期に渡って政権を握ることに成功したのは北欧諸国に限られている。これに対して、欧米の先進国は政権党の党派性に関係なく日本よりも遥かに公務員数が多いのである。第二に、政権党の党派性は政策に直結するものではない。特に日本の事例においては、支配的な政治的競争の形態が、政策をめぐる政党間競争ではなく、特殊利益の分配を巡る政権党内競争だったということが通説的見解となっており、自民党の党派性から日本の公務員数の少なさを直接説明することには無理がある。

このように政権党のラベルに基づく議論を行わないとすれば、何らかの形で自民政権特有の政策志向に説明を求めることになる。注意する必要があるのは、自民党の政策志向それ自体は説明変数としては役立たないということである。自民党の歴代政権が公務員数を低く抑えることを目指してきたことは間違いのないにしても、それ自体は日本の公務員数が他国より少ないことの説明にはならない。我々に必要なのは、自民政権が特に公務員数を低く抑えた理由なのである。そのためには、自民政権も含めた、日本の政策決定者の選択に影響を及ぼす制度的な要因を探らなければならない。

## 2. 研究の目的

以上の問題意識に基づき、日本の公務員数が他国に比べて少ない理由を説明する論理を従来とは異なる形で構築することが本研究の目的である。その際、日本の事例から導かれた仮説の妥当性を他の先進諸国との比

較を通じて示し、さらにそうした他国との差異が持続する理由についての考察を行った。

## 3. 研究の方法

研究の目的が既存の仮説の検証ではなく、理論の構築である以上、本研究は事例研究を中心に行われた。ただし、先行研究の分析結果を再検討する場合など、必要に応じて統計分析を行った。

## 4. 研究成果

### (1) 公務員数の抑制されるタイミング

日本の公務員数が他国よりも少ない理由を説明する上で先行研究が共通して陥っていた問題は、公務員数が少ないという「事実」を直接説明しようとしていたことであった。日本の行政組織の特徴にせよ、政権党の党派性にせよ、それらの要因が日本の公務員数を説明する際に、日本の特徴とするような別の「事実」を指摘するという形式を取ってきた。

こうした先行研究の方法が孕む決定的な困難は、事実それ自体は説明の単位とはなりえないことである。社会現象を生じさせるメカニズムとは、ある「出来事」が別の「出来事」を引き起こすことに他ならない。事実とは、出来事の一時点を切り取ったものに過ぎず、それに先行する出来事も、それに続く出来事も繋がっていない。従って、社会現象のメカニズムを描くために必要な出来事の連鎖を明らかにするには、まず何よりも出来事を説明の対象としなければならない。事実には、出来事のような厚みが欠けているのである。

従って、本研究の第一の検討事項は、「事実」を「出来事」に置き換えることであった。日本の公務員数が少ないという事実は、いかなる出来事の一部であるのか。この問題に答えるための本研究の戦略とは、日本が公務員の少ない国になった瞬間を特定することであった。

ここでの可能性としては、日本が最初から公務員数が少ない国として出発したというシナリオと、経済発展の途上で何らかの理由で公務員数の少ない国になったというシナリオの二つが存在する。従来の研究は日本が常に公務員数の少ない国であると考えてきたため、この二通りのシナリオを区別してこなかった。

この課題に取り組むため、本研究ではAngus MaddisonによるGDPの国際比較データと『日本帝国統計年鑑』等の資料を組み合わせることで、明治時代から現在に至る公務員数の変遷をデータとして抽出し、それを欧米諸国と比較した。

その結果明らかになったのは、日本が公務

員数の少ない国としての特徴を明確に持つようになったのは第二次世界大戦後、特に高度成長期だったということである。戦後日本は常に欧米諸国に比べて公務員数の少ない国であったために、そのことは戦前以来の伝統だと考えられがちである。しかし、高度成長期以前の日本は欧米諸国に比べて大きく経済的に立ち遅れていたことを考えると、その公務員数が相対的に少ないことはそれほど不思議なことでもない。むしろ、経済発展の段階を考慮すれば、戦前の日本は同程度の経済発展の水準にあった頃の欧米諸国よりも多かったことが示される。

すなわち、日本は第二次世界大戦を境に、公務員数の少ない国となったのである。その理由は、経済発展に伴った生じる行政需要に応じて公務員数を増加させるのではなく、むしろ公務員数の増加を抑制するための行政改革を実施したことであった。この行政改革のタイミングの早さこそ、日本が公務員の少ない国となった理由なのである。

## (2) 給与制度と行政改革

日本の政府が公務員の増加に歯止めをかけたタイミングの早さを説明する重要な理由として、本研究では公務員の給与制度の特徴に注目した。

### ① 仮説の提示

まず高度成長期の行政改革の成果として知られる1969年の行政機関の職員の定員に関する法律(総定員法)の事例研究を行った。この事例を取り上げた目的は、公共部門の拡大をもたらすべき経済的条件の下で政府が行政改革に乗り出した理由を探ることであった。ここで明らかになったのは、中央省庁の職員定員に総量規制を導入する方針の背後に、人事院勧告の実施に伴う公務員の給与水準の上昇に対応する狙いが存在したということである。そのような対応が行われたのは、固定相場制の下での貿易・資本移動の自由化に直面した政府が、財政支出の硬直化を懸念したためであった。すなわち、行政改革による公務員数の抑制は、それ自体が目的ではなく、国際化に伴う経済的変動への対応を妨げる給与制度による制約の下で財政的な柔軟性を確保する手段としての側面が強かったのである。

このように、本研究は比較政治経済学(Comparative Political Economy)における制度論の伝統に従い、日本と他国の政策的な違いを制度的な差異に基づいて説明した。ここで言う制度とは、それぞれの国の政治主体に一般的に受け入れられている行動の規則である。制度は、各主体が自らの目的を達成するために用いる手段に伴って期待される便益の大きさを設定し、それを通じて各主体の行

動の選択に影響を及ぼす。同じ目的を抱く主体でも、制度が違えば、特定の手段が別の手段よりも魅力的になる。人間の行動する目的を内側から制約する文化的規範とは異なり、制度はその手段を外側から制約する。

逆に、本研究では各国の政治指導者の思想や社会的に共有された価値観の違いは重要視しなかった。すなわち、同じ種類の社会集団や政治勢力に属する者は、どの国でも概ね類似した目的のために行動すると仮定する。労働組合や経営者団体などの社会集団は物質的な利害を追求し、政治エリートは権力を維持することを目指す。同じ制度を採用した国々では、経済発展に伴って類似した社会構造が出現し、政策的な共通点も多くなる。それが、本研究の基本的な前提である。

このような考え方は、かつて社会科学の各分野で一世を風靡した収斂理論を想起させるかもしれない。例えば、マルクス主義においては、技術進歩を原動力とする単一の歴史的発展の軌道が存在し、経済構造の段階的な発展と共に階級闘争が先鋭化する。国家は資本家の道具であり、自律的な政策選択の可能性は否定され、国際的な差異は経済的な発展段階の違いに還元される。一方、1960年代に隆盛した産業社会論は、いわば自由主義の側からのマルクス主義への対応であったが、ここでも技術進歩は各国を同じ方向へ収斂させる。近代化は市場競争と社会移動によって多元化を促進し、階級対立が抑制されて豊かな産業社会が出現し、民主的な福祉国家が社会的平等を実現する。二つのパラダイムの描く未来図は正反対であったが、長期的に存在する社会のモデルを一つに絞る点は共通していた。

制度論の目的は、こうした収斂への圧力を前提としつつ、政治経済体制の国際的な多様性が生じるメカニズムを解明することにある。同じ経済発展の水準にある社会でも、何らかの理由で異なる制度が採用されれば、社会集団の組織力や政策決定者に加わる制約の内容が変わる。そうである以上、選択される政策とその帰結としての社会的な富の配分も異なるものとなる。すなわち、制度論の目的は、収斂理論の決定論的な世界観に対して、政治的な選択の可能な幅の広さを示すことにある。この世には、進んでいる国も遅れている国も存在しない。ただ複数の異なる歴史の軌跡が存在するのである。

### ② 制度選択の論理

そうである以上、公務員の給与を抑制するのが難しくする日本の制度が、いかなる主体の意思を反映して選択されたかを示す必要が出てくる。そこで、戦後改革期を取り上げ、その制度選択が公務員の組織的な利害に反して行われたことを示すための事例研究を

行った。一般的に、制度がその社会で広く受け入れられたものである以上、その変化の契機となるのは内側からの改革ではなく不況や戦争などの国際的な圧力であり、日本の公務員制度も例外ではない。重要なのは、その制度設計が占領期における日本の国際経済体制への復帰に伴う固定相場制の採用とは独立に行われたことである。その目的は、終戦直後の公共部門における労使紛争の激化に対応して賃金上昇を抑制することであり、固定相場制に基づく財政緊縮の圧力から公務員の給与を守ることであったのである。

こうして選択された制度は、それによって不利益を受ける官公労組の急進派を弱体化させることを通じて定着した。つまり、外生的に選択された制度が、それに反対する主体を淘汰したのである。ただし、制度選択は占領軍当局者の思想に還元できるものでもない。その選択の重要な背景は、日本における公共部門の労使関係が、他国とは異なり、冷戦に先行して悪化したことであった。その理由として、ここでは戦前に遡る日本の歴史的条件にも注目した。

### (3) 給与制度と行政改革

こうして公務員の利害を反映せずに設計された給与制度は、やがて設計者の意図を反映しない帰結をもたらした。そのメカニズムを示すべく、高度成長期を扱う事例研究を行った。春闘が開始され、高度成長期が訪れると、終戦直後とは逆に、民間部門が公共部門の給与水準を引き上げ、財政当局の手を縛ることになった。1960年代の行政改革は、こうした変化への対応であった。それ以後、国際収支問題が解消された後も、公務員数の増加は持続的に抑制された。このような意図せざる結果を念頭に置けば、日本の公共部門が辿った歴史的な軌跡は誰かの思想や利害に還元できるものではない。制度は、ある時期からそれ自身の力を獲得したのである。

### (4) 国際比較

以上の議論の妥当性を示すには、日本と異なる制度を選択した他国の事例との比較が必要になる。そこで、日本以上に厳しい国際収支の制約に晒され続けながらも公務員数が1970年代半ばまで増加し続けた事例として、イギリスの戦後を取り上げて事例研究を行った。

ここでは、戦後のイギリスが行政改革ではなく公務員の給与の抑制によって国際収支問題に対処したことを示した上で、そうした対応が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。ここでは、重要な転換点となったのが1976年のIMF危機であり、サッチャ

一政権が登場する頃には既に公務員数の増加が止まっていたことが明らかになった。

さらに、欧米先進国に比較対象を拡大して比較分析を行った。ここでは、経済発展に伴う公共部門の拡大局面とその停滞局面を区別できること、各国が行政改革に踏み切るタイミングが政権党の左右の党派性とは関係がないことが明らかになった。その上で、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する制度を有していた国では行政改革の開始される時期が遅れたことを比較事例研究によって見出された。

### (5) 持続性

以上を通じて、本研究では日本の公務員数が他国よりも少ない理由を、過去の制度選択に求める。それは、公務員の利害を反映せずに作られた給与制度によって、早い段階で行政改革が開始され、公共部門の拡大が止まったことの結果だというのが本研究の主張である。

さらに、本研究では経済発展の早い段階で開始された行政改革が今日も持続する理由について考察した。その大きな理由として本研究の見出した要因は、行政改革それ自体が行政改革の支持者を生み出すメカニズムである。すなわち、民間委託や民営化等を通じて公務員数を削減するほど、公共サービスの直接供給を担う公務員の平均的な給与水準は民間に比べて高くなるため、民間部門と公共部門の間の紛争が生じ、さらなる行政改革への支持が高まるというのが本研究の暫定的な結論である。

### (6) 今後の見通し

研究期間内の成果は以上の通りであるが、その公表は遅れている。今後は論文や図書の発表に向けて研究を継続したい。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計1件)

前田健太郎「事例研究の発見的作用」日本行政学会 2012年5月19日

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

○出願状況 (計0件)

名称:

発明者:

権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

前田 健太郎 (MAEDA KENTARO)  
首都大学東京・社会科学研究科・准教授  
研究者番号：00613142

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：