

前田健太郎『市民を雇わない国家』

(東京大学出版会, 2014年)¹⁾

原 田 久

- 1 はじめに——本書の概要
- 2 本書の特徴：執拗、淡泊、意外
- 3 本書へのコメント
- 4 おわりに

1 はじめに——本書の概要

考え抜かれた書である。

著者からの献本時に本書を一読していたが、書評の依頼を受けて再読に取りかかった。しかし、本書の主張を貫く論理が明解であるため、気の利いたコメントが容易には見つからない。結局、大学本部勤めの評者は、再読を始めてから研究会での報告までの約1ヶ月間本書を持ち歩くことになり、会議の合間や通勤電車の中で本書を繙く羽目になった。25年の研究者生活を通じてこれほど長い間持ち歩いた和書は、本書を除いて外にはない。

さて、本書の取り組む問いは、「なぜ日本の公務員数は他の先進国に比べて少ないのか」(2頁)である。そして、本書がこの問いについて用意した答えは、公務員数の少なさは「経済発展の早い段階で行政改革を開始し、その増加に歯止めをかけた結果である。そのような選択が行われた重要な理由として、本書は日本の政府が公務員の給与を抑制するための制度的な手段を欠いていた

1) 本稿は、2015年7月11日(土)に東京大学にて開催された東京大学政治理論・行政学合同研究会において筆者が用いた報告原稿に基づいている。本書評の機会を与えてくださった金井利之先生、司会をご担当くださった川出良枝先生、そして評者による的外れな質問やコメントにも丁寧にリプライなされた著者の前田健太郎先生に、この場を借りて御礼申し上げたい。

ことに注目した。人事院勧告に基づく給与制度は、…財政的な制約に直面する政府の手を縛り、公務員を抑制するための行政改革に乗り出すことを早くから促した」（257頁）ということである。より具体的に言えば、ブレトン・ウッズ体制のもとでは国際収支の赤字に対応するために財政赤字を抑制する財政政策の発動が求められた。しかし、労働基本権制約の代償措置として人事院勧告が行われる日本では、政府が公務員給与の削減に直接介入する手段を持ち合わせていなかった。そのため、政府は公務員の定員管理抑制を通じた人件費抑制に早くから取り組むことになったという主張である。すなわち、国際収支問題という外部環境の変化に対して、人事院勧告という制度的制約のもとで政府が人件費抑制について取り得る方策は、単価（給与）ではなく頭数（定員）であり、この方策が戦後の比較的早い段階でなされたことが後の公務員数の抑制につながったというロジックである。

以上の主張を展開するにあたり、「日本の公務員数は本当に他国よりも少ないのか」（第1章）、「日本の公務員数はいかにして他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3～4章）、「他の先進国ではいかなる理由で、どの時点で公務員数の増加が止まったのか」（第6～7章）の諸点が順に論じられている。

2 本書の特徴：執拗、淡泊、意外

明確な問題設定と明確な回答を用意している本書について、以下では、3つの観点から特徴を捉えてみたい。

(1) 執拗な研究

本書の第一の特徴は、(いい意味で)執拗な研究だということである。

公務員数を数えるという作業は、実に空しい。評者が関わった審議会や研究会において公務員数の管理が問題となった事例を紹介しながらこの点を敷衍してみよう。

評者が委員を務める総務省・独立行政法人評価制度委員会において2015年度に組織・業務全般の見直しを行った法人のうち、工業所有権情報・研修資料館（INPIT）には2014年7月段階で雇用期限の定めのない専任職員が87人配置されている。この全員が特許庁からの出向であり、INPITで雇用されたい

わゆるプロパー職員は一人も存在しない。また、INPITの現在の主たる所在地は特許庁庁舎の2階である。しかも、INPITの主たる業務の一つが特許庁職員への研修であり、「メンタルヘルス、服務規律、ライフプラン等に関する研修」など、特許業務の迅速化とは直接関わらない、特許庁本庁が本来担うべきとも思われる研修まで担っている²⁾。しかし、この87名は現在の国家公務員の定員規制の枠外である。また、評者が委員として参画した総務省・地方公共団体定員管理研究会（設置期間：2009～2013年度）では、人口と面積から地方自治体における平均的な職員数を導く「定員回帰指標」や、行政需要を表す各種統計数値（人口、事業所数、生活保護受給世帯数等）から地方自治体の部門ごとの平均的な職員数を導く「定員モデル」を開発し、地方自治体に提示してきた³⁾。しかし、これらのモデルでは、実際には地方自治体内で働く臨時・非常勤職員数や行政機能を代替している指定管理や民間委託による人件費相当分を考慮していない。同研究会でもかかる問題は認識していたが、モデルに組み込むことまでには至らなかった。

そのため評者による行政学の講義では、人口1,000人あたりの公的部門における職員数が英米独仏の4カ国と比べて圧倒的に少ないとする内閣人事局のグラフ（図1）を示す程度にとどめ、それ以上の学問的追究は省いてしまっている。

ところが著者は、上記の内閣人事局のデータ等に決して満足せず、日本の公務員数が他国よりも本当に少ないことを記述するにあたり、OECDのデータ（24頁）、野村総研のデータ（26頁）、国税庁統計年報書のデータ（31頁）、ILOのデータ（35頁）、国際社会調査プログラム・国際比較世論調査のデータ（37頁）まで活用し、30頁以上を割いて公務員を数えているのである。

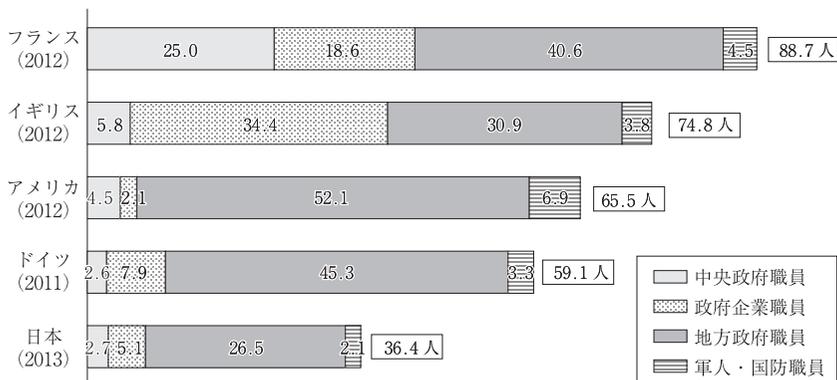
本書が（いい意味で）執拗な研究であることを示す2つ目の点を紹介しよう。

著者は、本書の目的は「日本と諸外国の公務員数の差を生んだ直接的な原因を探ることではない…。より根本的に公務員数を規定する原因を探るには…そもそも公務員数を低い水準に抑えるという政策判断を政府が行った理由を明らかにしなければならない」（8頁）と述べている。つまり、著者は、本書で社会

2) http://www.soumu.go.jp/main_content/000372504.pdf（なお、最終閲覧日は2015年9月30日である。以下、同じ）

3) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/kanri_kenkyu.html

図1 人口1,000人あたりの公的部門における職員数の国際比較



(出典：内閣人事局ウェブサイト)⁴⁾

現象の「直接的な原因 (proximate cause)」にとどまらない「根本的な原因 (fundamental cause)」を探求する。著者のいう「直接的な原因」とは、2015年度の公務員定員を従属変数とすれば、その直前の2014年度の公務員定員の増減が「直接的な原因」であり、また、著者が学会報告で実際に用いた例でいえば、ある選挙区における投票結果を従属変数とすれば、有権者の投票5分前の心理が「直接的な原因」である。しかし、この二つの事例から分かるように、「直接的な原因」とはたいていトリヴィアルであり、学問的に追究する価値がないことが多い。計量分析を用いた仮説検証型研究においてしばしば用いられる「直接的な原因」の探求にとどまらずこれを規定する「根本的な原因」まで著者が遡ろうとすると、(いい意味での) 執拗そのものである。

さらに、先行研究を批判的に検討する著者の姿勢も (いい意味で) 執拗である。評者を含む凡庸な研究者であれば、引用するに値しないと判断した先行研究はただ引用しないだけである。しかし著者は、例えば、先行研究が用いたデータを利用して「分析を再現」(228頁)し、先行研究において選択されている政府消費支出に代えて公務員数を従属変数として計量分析を行うと独立変数として設定した脱工業化の統計的有意性が消失することを導いている。また、別の先行研究が分析対象とした期間内には公務員数が増加した国が存在するにも

4) <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/files/000272934.pdf>

かかわらず、当該国のデータが除外されていることを見出した上で、「データを選択的に用いていること」(232頁)を批判している。

(2) 淡泊な研究

本書は、上で述べた意味において執拗な研究である一方、別の局面では本書は淡泊な研究である。

まず、著者のいう「出来事」に関して。著者によれば、「事実 (fact)」とは「何らかの状態が存在していることを指す」のに対して、「出来事 (event)」とは「何かが生起することを指す」⁵⁾という。日本の公務員数の少なさという「事実 [fact] とは様々な出来事 [event] の複合体である」(61~62頁, なお〔 〕内評者)としつつも、「本書の大部分は、研究書や雑誌論文などの二次資料に依拠して組み立てられている。高度成長期の行政改革については従来の研究が見逃してきた歴史的事実を踏まえている箇所があるものの、その他の部分については先行研究に多くを拠っている」(17頁)と述べている。つまり著者は、先行文献が引用する一次資料にあたって引用の適切さを検証したり、一次資料により新たな出来事 (event) を指摘したりしているわけではない。例えば、「総定員法の制定に乗り出した重要な動機が、人事院勧告による公務員給与の引き上げの対応だった」という、本書にとって非常に重要な当事者の認識を裏付ける資料として、著者はこれを「示唆する」(92頁)官房長官による国会答弁を引用するに過ぎない。

また、日本における公務員数の少なさを分析するにあたっては、国家公務員数に比して圧倒的に多い地方公務員数の増減やこれを規定した原因について一定量の分析が要されると推察される。しかし、著者が「なぜ日本の公務員数は他の先進国に比べて少ないのか」を問う中で、地方公務員数の増加も抑制されてきたことについて述べたのは5頁である。

さらに、著者は日本における公務員数の抑制が開始されたタイミング (の早さ) について多くの頁を費やす一方、「一度開始された行政改革が今日まで持続したメカニズムについては、必ずしも重点的な考察を行ったわけではない」(263頁)。仮に、ある改革への着手が早いか遅いかはその後の改革に何らかの影響を及ぼすとしても、早めに着手された改革が首尾よく継続することとは別

5) 前田健太郎「事例研究の発見的作用」首都大学東京法学会雑誌54巻1号(2013年)463頁。

問題である。普通は、改革着手後においていかなるメカニズムがどのような結果をもたらしたかに関心が向きそうなものである。しかし、著者は、公務員数の抑制を持続させた要因、特に定員法制の運用については分析の対象から意図的に除外している。

(3) 意外な研究

執拗な研究及び淡泊な研究という観点から本書の特徴を述べてきた。本書の3つ目の特徴は、意外な研究だということである。

まず、意外に思えたのは本書の章編成である。筆者は、「日本における公務員の給与制度は、…日本の公務員数を低い水準に抑制することになった」ことを論じ終えた章の後で、「イギリスの転換」（第6章）や「福祉国家論」（第7章）を論じている。典型的な比較政治・行政研究であれば、例えば、「なぜ日本の財政赤字は先進国中最悪なのか」という問いを設定した場合には、財政赤字の抑制あるいは縮減に成功した、つまり（比較対象となる）典型的な国々に関する事実やデータを簡潔に示した上で、逸脱事例である日本について深く掘り下げて分析することが多い。ところが、本書は典型→逸脱事例ではなく、逸脱事例→典型の順に章編成がなされている（17頁）。著者が別の論稿において述べているように、「自分の主たる関心の対象ではない事例についての知識を敢えて獲得する作業」⁶⁾には困難がつきまとうばかりか、研究意欲も欠けがちである。その意味では、主張すべき事柄を論じ終えた後に、著者が比較対象とする国々についてまで頁を割いて丁寧に論じているのは意外である（しかし、その丁寧さは敬服に値する）。

また、本書では、その中核部分を構成すると思われる第3章・総定員法（1969年）の後に、第4章・戦後改革（1948年～）及び第5章・高度経済成長期前後（1950年代～1960年代）が配置されている。「出来事の複合体」としての「事実」を、1948年→1950～60年代→1969年ではなく1969年→1948年→1950～60年代という順に論述するのは、著者が思考した順番には忠実なのかもしれないが、「根本的な原因」を史実に沿って辿ろうとする読者には分かりづらいところがある⁷⁾。

評者が意外に思えた3つ目の点は、本研究の含意についてである。本書は方

6) 前田・前掲「事例研究の発見的作用」463頁。

法論的に「首尾一貫した説明を提示すること」(16頁)を目指した、原因究明型の研究である。その一方で、本書の結論部分では、公務員数の抑制により「最も大きな不利益を被ったと考えられるのは、他の国であれば公務員になれたにもかかわらず、日本では公務員になることのできなかった社会集団、すなわち女性」(260頁)であると述べる。また、「公務員の労働基本権を回復し、人事院勧告制度を改めて団体交渉制度に移行することは…人員削減に偏重した不必要な行政改革を防ぐという観点からも、より真剣に検討されるべき」(267頁)と主張している。国家公務員の旧Ⅰ種・Ⅱ種職員に占める女性の少なさは、その主たる供給源である法学部・経済学部等の社会科学系学部に占める女性比率の少なさに主たる原因があると推察される。また、労働基本権の付与が行政の生産性に与える「組合効果」については諸説あり⁸⁾、(規範的な議論も含めて)問題はそう単純ではない。しかし、本書の結論部分で示される含意が、公務員数の少なさと密接に関連する総定員制度の在り方についてではなく、女性や労働組合についてであるのは意外である。著者自身も、「制度が重要だというのなら、むしろ定員管理法の運用に注目すべきではないか。例えば、日本の国家公務員の増加を防ぐ上で有効だったとされる総定員法の総量規制方式を、外国の仕組みと比較すべきではないか…。このような、制度の働きをその設計目的に照らして評価する行政学的な観点からの疑問は全く不自然なものではない」(8頁)と述べているところである。したがって、本書は、書名から受ける印象とは異なり、総定員法の研究ではない。「日本が公務員数の少ない国へと移行する契機」(62頁)が何であったかを探った研究である。

3 本書へのコメント

以下では、2で述べた、「執拗な研究」、「淡泊な研究」及び「意外な研究」という本書の3つの特徴ごとに順にコメントを加えたい。

7) 同様の指摘をおこなうものとして、内山 融による本書の書評(季刊行政管理研究149号)がある。

8) 原田「公務員労働組合の機能」村松岐夫編『最新公務員制度改革』(学陽書房、2012年)174頁以下。

(1) 「執拗な研究」について

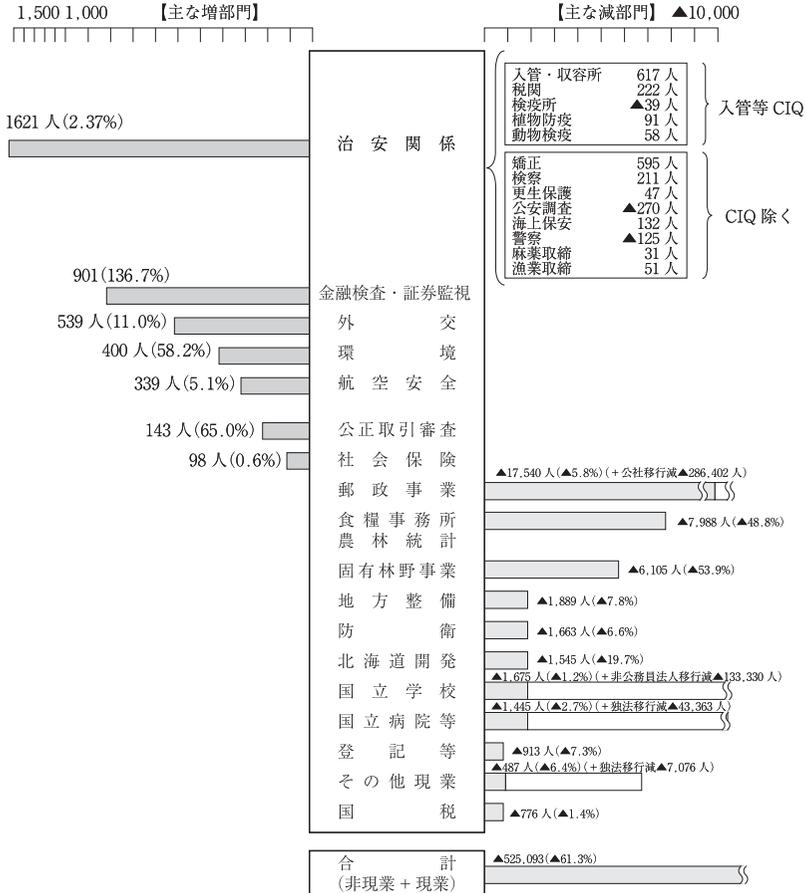
「執拗な研究」に関して評者が抱いた疑問は、「根本的な要因」を人事院勧告制度の創設以外に求めることも可能ではないかということである。著者は、人事院勧告制度の創設→財政硬直化→総定員法→公務員数の増加抑制というロジックから、公務員数抑制の「背後にある出来事」（61頁）として人事院勧告制度を選び出している。しかし、公務員数ではなく人件費（予算）の観点からの抑制に着目する欧米とは異なり、府省の総定員を法律に規定するという点に着目すれば、例えば、旧行政機関職員定員法→総定員法→公務員数の増加抑制、というロジックから、もう一つの「背後にある出来事」として旧行政機関職員定員法の制定（1949年）を挙げることも可能ではないか。同法制定当時、GHQは「定員は予算と関連して理解されるから毎年変更されるのが当然で、且各省の内部機関別、階層別に定員を定めることは、各省首脳の行う行政管理の自由を妨げるから不可であり、定員法はただ各省の総人員をシーリング・ナンバーとして規定すれば足りる⁹⁾」との意向を日本政府に示していた。当時の実務家によれば、「行政機関の職員のシーリング・ナンバーを規制するという性格の定員規制は、このときに確立し、その後、現在まで変わっていない¹⁰⁾」という。管理の自由論に基づくシーリング・ナンバー¹¹⁾というアイデアは旧行政機関職員定員法に由来するものであり、日本における公務員数抑制の底流にあった。これこそが「背後にある出来事」としての「日本が公務員数の少ない国へと移行する契機」（62頁）と捉えるべきではないか。

9) 安部慎一「国家公務員の定員管理に関する諸問題」レファレンス15巻2号（1965年）10頁。

10) 増島俊之『行政管理の視点』（良書普及会、1981年）103頁。

11) 総定員法の立案担当者の一人は、山口光秀・旧行政管理庁管理官（定員担当（当時））から、旧行政機関職員定員法について「特に深く掘り下げて検討するよう…指示」を受けている。また、当該担当者は、旧行政機関職員定員法の国会審議（1948年5月19日参院決算委員会）において、「行政部の全官吏の総定員というものは、…少くとも法律で規定するのが憲法に即するものではありませんまいか」という発言が野党（社会党）からなされていたことも認識していた（古谷光司「総定員法と定員削減計画」行政管理庁編『行政管理庁史』（1984年）255頁）。これに対し、著者は、総定員を法律で定めるというアイデアにつき、行政管理局内での検討の際に、閣議決定「内閣提出法律案の整理について」（1963年9月13日）の中に「国家公務員の総数は法律で規定し、その各省への配布は政令で規定することとする等の改正を早急に検討すること」という記述を「発見し、それを参考にした」とする実務関係者の回顧録を引用している（171頁）。しかし、定員を所管する行政管理庁の職員が4～5年前の閣議決定の記述を偶然「発見」するなどということがあり得るだろうか。したがって、総定員抑制という制度設計にあたっては「公務員数の削減と関係のないアイデアが…偶然に転用された」（171頁）わけではないと思われる。

図2 部門別定員の増減状況 (1995年度末~2005年度末)



(出典：内閣官房旧行政改革推進室ウェブサイト)¹²⁾

(2) 「淡泊な研究」について

「国家公務員に対して圧倒的に多い」地方公務員の増加が抑制されたことについては、国際収支が悪化する中で人事院勧告制度が財政の硬直性をもたらすことが懸念され、これが公務員数の抑制をもたらしたという本書の説明は直接

12) <http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/dail/siryou5.pdf>

には妥当しない。代わりに、本書は地方公務員数の抑制の要因として「国に連動して自治省の指導による定員抑制の試み」や「地方財政計画に地方公務員の定員削減」が織り込まれたこと（178頁）を挙げている。しかし、「なぜ日本の公務員数は他の先進国に比べて少ないのか」を問うのであれば、数において国を圧倒的に上回る地方公務員数が抑制された「根本的な原因」を、詳細に説明する必要があるのではないか？

（3）「意外な研究」について

著者は、「公務員数の増加が止まったタイミングに注目」（52頁）して立論を構成する。たしかに、「定員管理の仕組みが作られた理由」は重要かもしれないが、公務員数の増加抑制を論じるならば、増加抑制の「契機」にとどまらず、これを維持し続けることに成功した官僚制内のメカニズムもあわせて分析すべきではないか。

総定員法制定に携わった実務家は、かつて「まず定員を減らす。それによって、行政の組織体の内部に組織や事務の見直しをせざるを得ないような圧力を作り出す…。この施策が…いわば人知れずその成果を積み上げてきたことにこの施策のシステムとしての有効性と日本的特質がある」¹³⁾と述べた。図2から分かるように、部門別の定員は明らかに10年間で大きく増減している。一律削減といった方式で各部門の定員が削減されているわけではなく、行政需要が増大している部門と衰退している部門との腑分けがなされてきた。著者が言うように、制度はときに「漂流」（14頁）するとすれば、漂流することなく「人知れずその成果を積み上げてきた」総定員法は著者にとって興味深い研究対象であるはずである。

4 おわりに

最後に、本書の分析を貫いている、著者の行政研究の方法論について評者の感想を幾つか述べて、書評のむすびとしたい。

仮説構築（原因究明）と仮説検証とを必ずしも連続的に捉えず、あるいは仮説構築（原因究明）を仮説検証の準備段階として捉えず、仮説構築（原因究明）

13) 増島・前掲書130-131頁。

に固有の意義を認めるところが著者の行政研究の方法論における特徴である。著者によれば、原因究明型研究のレゾン・デートルは、既存の独立変数では従属変数を説明できないときに新たな独立変数を探し提示するところにある。今日、政治学・行政学においては、先行研究の検討→仮説の設定→仮説の検証、というテンプレートに沿って進められる仮説検証型の研究が隆盛を極めていゝ。著者にはかかる「科学的な研究の装い」¹⁴⁾に依存する研究への強い違和感があるのであらう。

しかし、原因究明型研究に独自の意義を見出すとしても、対象による制約から十分に検証されぬ仮説が浮遊しがちな行政学という分野では、政治学の他の分野よりも「本当にそうなのか？」という仮説検証型の研究が重要である。例えば、霞が関のある研究会終了後の宴席で、実務家から「最近紙爆弾が激減した」ことが紹介されたことがある。紙爆弾とは、法令協議の際に、関係する府省が自らの所管する法令に影響が出ぬよう、協議元の府省に対して回答に骨の折れる質問を（かつてはファックスで物理的にも）何百も投げかけることをいう。興味深いのは、紙爆弾が近年激減した理由の一つが、人事院が1997年から実施している「初任行政研修」だということである。たしかに、初任行政研修の目的の一つは「セクショナリズムの弊害の排除」¹⁵⁾である。当該研修は所属する府省の垣根を越えて比較的長期に及ぶ研修であるため、府省間の人的ネットワークが形成されやすい。法令協議ではこのネットワークが機能し、面識のある同期の官僚がインフォーマルに連絡を取りあうことで紙爆弾の投下に至らず矛を収めることがあるという。伝統的に日本官僚制の特徴の一つがセクショナリズム（割拠制）であると主張してきた行政学界からすれば、これは非常に興味深いエピソードである。しかし、研究者が得られる限られた情報では初任行政研修がセクショナリズムの緩和に与えた影響を検証することは非常に難しい。実際に、別の官庁の実務家によれば「紙爆弾はたしかに以前に比べて減少したものの、なくなったわけではない。モノによりますね」と言う。それ以前に、諸外国と比較して日本官僚制のセクショナリズムが強い（あるいは強かった）のかについてデータに基づいて記述する研究は、管見の限り存在しない¹⁶⁾。

14) 前田「事例分析の発見的作用」469頁。

15) http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h09/jine199801_2_071.html

「一般に受け入れられている物の見方が、その事実を一面的に切り取って捉えている場合、政治学の重要な役割はその事実を別の角度から意味づけた上で記述し直すことにある」（39頁）——たしかに、新しい原因や新しい原因と結果とを結びつけるメカニズムを発見することで「従来の研究にはない物の見方」（14頁）を示すことができれば、それは社会科学者にとって本望であろう。しかし、少なくとも行政研究者の前には、検証（因果効果の推定）を待つ多くの仮説が山積しているのである。

16) 定量データに基づいて日本官僚制のセクショナリズムの実態を描いた例外的な研究として、参照、長野綾子・矢野正晴「行政官庁間の権限争議の定量的分析の試み」NII journal 4号（2002年）。