

政府改革

~ 公務員の仕事を減らすことこそ政府改革の要点

安念潤司氏 成蹊大学法科大学院教授 / 弁護士 / 規制改革・民間開放推進会議専門委員

有識者議員が提案した「政府改革」では、公務員制度改革、特別会計改革など多岐にわたる論点が挙げられている。いかに政府改革を進めていくべきか。成蹊大学法科大学院教授・安念潤司氏にうかがう。



成長の種はいつも民間にあり、政府が大きな仕事を抱えたままでは、その芽は出ない。マーケットが生み出すもの以上のものを生み出すことができない政府が大きな仕事を抱えたままでは、新しいビジネスを創出するモチベーションが抑えられてしまい、民間の雇用創出の妨げにもなる。



・ 経済財政諮問会議ホームページ <http://www.keizai-shimon.go.jp/>
・ 規制改革・民間開放推進会議ホームページ <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/>

政府改革の真の課題

経済財政諮問会議の「『創造と改革』のための7大重点改革分野」(7頁・資料3参照)に「政府改革」が盛り込まれています。

安念 この文書はあくまで有識者議員の提案であり、そのまま閣議決定され、政府の正式な方針として結実するかまだ分かりません。とはいえ、近い将来を予見させるものとしては重い意味を持ちます。書かれている内容ですが、その理念、目的はしごくもともなものばかりです。しかし、俗に言う総論賛成・各論反対の典型で、この内容に正面きって反対する人はあまりいないでしょうが、一歩具体論に踏み込んだ途端、既得権益を持つ人々の総出の攻撃に遭うことになるでしょう。改革で不利益を受ける人の数は、国民全体からするとほんのわずかで、利益を受ける人の数はそれより圧倒的に多い。民主主義の国であることから多数派が勝ちそうなものですが、そうはなりません。数年前、中国からネギやシイタケが安く輸入されるから相殺関税をかけるべきではないか、という議論がなされたことがあります。そのとき私は、「なるほど民主主義とはこういうものか」とつくづく感じ入りました。ネギを栽培している人より、ネギを食べている人の方がはるかに多いはず

ですが、少数派であるネギ農家の言い分が通ってしまったのです。なぜか。ネギを食べる人は1億2,000万人以上いても、その中にネギの値段が多少高くなることを死活の問題ととらえる人はいない。つまり、民主主義の社会では、改革によって少し利益を受ける膨大な集団と多大な不利益を受ける少数の集団が争った場合、後者に分があるということです。

政府改革も同様であると。

安念 政府改革は国民一般に広く、薄い利益をもたらしますが、一部の集団に痛烈な不利益を与えます。つまり、公務員やそれに準ずる人たち、独立行政法人、あるいは何らかのかたちで規制によって生きている人々です。さらにたちの悪いことに、政府改革に限って言えば、学者やマスコミといった情報発信力のある人々もときとして加勢する。役人、準役人、学者、マスコミとなれば、この国で影響力を持つ情報の発信者のほとんどすべてです。私は、長期的には国民一般が勝つと信じていますが、実際は短期的には少数派に分があります。よって、ここで取り上げられた政府改革の内容はもっともです。国民の大半は賛成するでしょうが、ことはそう簡単に進まないはずで

具体的提言として「公務員制度改革」など6本の柱が挙げられています。



安念 多くの人が誤解しているのですが、日本の政府の問題点は、公務員が多過ぎることではありません。公務員を無理やり大量解雇しようとしても強い対抗を受けて当然です。また、その必要もない。日本は比較的公務員が少ないことから、今でさえ個々人は手一杯です。では何が必要か。それは公務員の仕事を減らすことです。もちろん、公務員の給与総額を圧縮できればそれに越したことはありませんが、公務員の絶対数や給与水準は二次の問題であり、日本の政府の抱える真の問題は、公務員の手がける仕事の範囲があまりに広いことです。日本人は勤勉で器用です。そのため、少人数で驚くほど大きな仕事をこなしてしまう。例えば鉄道です。東京駅の発着本数であれば、欧米なら50番線か60番線はいるでしょうが、日本の駅職員はその半分程度でこなしている。同じことが公務部門についても言えます。日本の国家予算の編成は一大事業ですが、財務省の一部局がそれなりのレベルで何とかやってしまう。公務員があまりに多くの仕事をしていること、そこが問題なのであり、政府改革の肝は公務員の仕事を縮小することです。日本人は仕事が生きがいですから、当事者にすれば自分の仕事がなくなっていくのは辛いでしょう。しかし、税金を投じている仕事である以上、必要であればやらないわけにはいきません。

小泉内閣時代から官から民へという流れが進んでいますが。

安念 政府が民間でできる仕事から撤退しつつあるのは確かです。公務員にとっては辛いことでしょうから敬意を表すべきだと思いますが、そのスピードや規模はいかにも不十分です。一例を挙げれば、都市再生機構です。新規の物件には着手しないことになりましたが、今なお全国に77万戸という膨大な賃貸住宅を保有している。このほか、公営住宅もあれば、雇用促進住宅なるものもある。合わせれば、日本の公的部門は100万戸以上の大家主です。なぜそれほどのストックを抱えなければならないのか。住宅に限らず、そのようなことがまだ随所にあります。民間部門でも全く同じか、ほとんど同じ仕事をしているから、移管して差し支えない事務、業務が膨大に公的部門に残存し、その整理が思うようにはかどらない。これが問題の本質です。

安倍政権が重視する経済成長との関係は。

安念 成長の種はいつも民間にあるものです。政府が大きな仕事を抱えたままでは、その芽が出てきません。最後は国に面倒を見てもらえと思えば、新しいビジネスを創出するモチベーションが抑えられ、賃金水準は高止まりするでしょう。何より民業を奪ってしまう。公的部門が100万戸の大家主であれば、それに対抗し得る民間事業者が発達しにくくて当然です。特に地方の場合、公の担う部分が大きいため、ますます発達しにくい。公務員、準公務員の雇用は創出しても、それ以上に民間の雇用の創出を妨げているということです。市場化テストなどを駆使して、民営化を強力に進めていく必要があります。

脆弱で精緻な仕組み

政府改革の項目として特別会計改革や公共投資改革が挙げられています。

安念 特別会計があるから公共投資ができる。公共投資ができるから役人の仕事が減らない。そのような関係です。法令の根拠があるから仕事がある。したがって、法令を変えていかなければなりません。特別会計という金があるから仕事ができるとも言えるわけです。役所には、金を貯めておく本能がありません。内部留保はないし、配当もない。毎年使い切りの世界ですから、金がある以上、仕事をつくらなければならないことになるわけです。特別会計を合計すれば、一般会計の数倍の規模です。一般会計と同じように国会による統制があるはずですが、入り組んでいて分かりにくく、世間に注目されにくいこともあり、現実の政治ではモニターの度合いが弱

い。だから「各省の財布代わり」とか「離れのすき焼き」などと言われることになってしまうのです。

特別会計のあり方をどのように見直していくべきなのでしょうが。

安念 そもそも不要なものもあるのではないのでしょうか。例えば特許です。最も典型的に国の役所がやるべきものと見なされているようですが、本当に審査官という公務員でなければできないのか。私は、民間に委託できると思います。特許特別会計¹は、国の借金を返すために使ってよいのではないかと。また、外国為替資金もあります。通貨の安定と言ってみたところで、いずれはその国の経済のファンダメンタルズを反映する水準になっていくものです。外国為替資金特別会計²の廃止論はあまり耳にしません、長期的に見たとき、本当に国益にかなっているのか、私には疑問です。少なくとも規模の議論はあってしかるべきでしょう。繰り返しますが、公務員の仕事を減らすことです。そうでなければ会計も縮小しない。減らすには、「いつまでにこれだけの仕事をなくす」という見取り図が必要です。10年後に仕事が半分になると分かれば、採用や配置転換を考慮しましょう。仕事が減るのだから、新規採用は控えてもらう。そして、できるだけ民間に転職していただき、能力を存分に発揮していただきたい。

独立行政法人改革では「本来の理念との乖離がないか等」との記述があります。これはイギリスのエージェンシー³のようなかたちに直していくということでしょうか。

安念 独立行政法人のうち、本当に準公務員でなければ運営できない事務、事業をしているところがあれば、ぜひ教えていただきたい。例えば国立美術館です。以前、「運営を民間に委託すればどうでしょう」と提案したところ、「研究と展示を一体的に行うことができるのは独立行政法人だけだ」と拒絶された。「根津美術館も同じことをしているのでは」と重ねて



1 特許特別会計：昭和59年7月1日設置。特許等の産業財産権に関する事務について、出願件数の増大および出願内容の複雑化、高度化に対応した円滑な処理体制を確立し、利用者に対するサービスの向上を図る

お聞きすると、「規模が違う」とおっしゃる。問題は組織です。今の時代に閉館時間が夕方4時45分という運営でよいのか。国が文化にある程度の金を使うのは分かるとして、それを独立行政法人にやらせるか、民間にやらせるか、こちらは組織の問題を問うているのです。ところがこの件については、新聞各紙も民営化は「駄目だ」と口をそろえる。ある高名な画家に「あなたは絵を観て感動したことがないのではないか」と言われたこともあります。

項目では、ほかに政府資産・債務管理改革が挙げられています。

安念 政府資産を圧縮しなければならないのは自明です。しかし、これも容易ではない。公務員宿舍や国有地のような実物資産であれば、条件のよいところなら売れるでしょう。難しいのは金融資産です。例えば鉄道建設・運輸施設整備支援機構という組織があります。新幹線をJR3社に売り、その金銭債権を40年という長期延払のかたちで持っているのですが、その額、何と7兆円です。この先数10年、きちんと決められた通り元利払いを続けられれば、最終的に帳尻が合うというスキームです。あくまで法律上そうなっているというだけ、それがきちんと履行されるのか誰にも分からない。金利の変動の影響がどう及ぶのか、外資系が鉄道会社を買収したらどうなるのか予測不可能です。大変怖い。民間企業がこんな債権を抱えていたら担当者は夜も眠れないはずですが、関係者は今夜も安眠するのでしょうか。最後は税金で何とかかなと思っている。制度上、払うことになっており、リスクを負うのは自分たちではなく国民だから平気でいられる。日本人同士、話せば分かるという前提の制度です。そして、その制度が複雑極まりない。美しい言葉で言えば精緻です。しかし、どこかで一つ間違えば、全体が崩壊するような硝子細工のごとき脆弱な精緻さです。日本人は器用で勤勉だから、ついついそのような微細な細工をしてしまう。これを解決するためには、よほど知恵を絞らなければなりません。市場で売却しようとしても権利関係があまりに複雑で投資家はしり込みするかもしれません。また、日本の証券化の市場は発足したばかりで、年間にこなせる量はせいぜい数千億規模ですが、1独立行政法人が7兆円持っているのです。世の有識者の知恵を総動員して解決するべきで、さもないと、経過を熟知している一部の専門家以外全くとって正体不明の債権が、あちこちに「兆」のオーダーでたまっていくという状態がこの先も延々と続くことになります。

公務員の最終的役割

公務員がプレーヤーであるべきではないとすれば、

ために設置。特許料金等の引き上げを行うとともに、産業財産権に関する事務の経理を一般会計から分離して受益と負担の関係の明確化を図り、また、弾力的な運営を図る必要性から設置された

ジャッジは、

安念 公務員のジャッジメントでなければ人々に納得を与えない場合もあるかもしれません。しかし、それも相当精選するべきで、「判断を伴うからおよそ民間にはできない」という前提でものを考えるのはおかしい。現にADR(Alternative Dispute Resolution / 裁判外紛争解決手続)は、裁判所をかなりの程度代替し得るわけです。では、ルールメイクはどうか。もちろん、最終的な強制力を持つルールは国家がつくるとしても、すべてのルールは国家や国際機関がつくっているかといえば、そんなことはありません。マンションの管理組合の規約も町内会の約束事も立派なルールです。今や民間銀行も環境問題に敏感になり、環境にダメージを与えるようなプロジェクトには融資しないなど、少なくとも先進国の主要行の間では儲ければよいものではないというのがほぼ業界標準のルールになっています。国家による強制がなくとも、国境を越え、業界が独自のルールをつくっているのです。むしろ、このようなことは、個々の国家が主導するのは難しいでしょう。ルールづくりも含めて国家がやっている仕事すべてとまでは言いませんが、少なくとも漠然と思われているよりはずっと多く民間は担えます。プレーヤー、ジャッジ、ルールメーカーとだんだん役割を切り出して民間に任せることです。では公務員は何をするべきか。「地方分権の時代だから、地方のことは地方に任せて中央の公務員は国家戦略のスタッフになるべき」と言う人がいますが、その言説に対して私は極めて懐疑的です。古今東西の政府を分析したわけではありませんが、少なくともわが国の政府が立てた戦略は、大抵の場合、失敗しています。その典型的な事例が先の大戦です。戦後も役人の立てた大戦略は大体においてなくてよいものだった。唯一成功したのが、石炭から石油へのエネルギー源の転換かもしれません。炭鉱労働者を都会に移し、都会で職を与えた。これが何ゆえ成功したかといえば、世の中の変化に沿った政策だったからです。戦略スタッフに選ばれた者は往々にして全能感に耽溺し、自分で世の中の流れをつくらうとするものです。自動車メーカーを3社にまとめるとか、食料自給率をカロリーベースで60%まで引き上げるとか。要するに戦略をつくるのは面白い。だからつい余計なことをしてしまうのです。

では、最終的に公務員が担うべき役割は、

安念 つまり企画ということになるのでしょうか。ただ企画というと、設計図を描くことだと思っている人がいますが、それは違う。官が担うべきは、つまりコンペ主催者です。民間にできるだけ良い知恵を出してもらい、その中から最善のものが選択されれば、民間に執行してもらい、それが近い将来の官民の姿でしょう。考えてみれば至極当然で、民間に大した人材が

いなかった時代には、官僚の知的能力は相対的に高かったのかもしれませんが、今や国民は賢くなり、驚沢になり、わがままになっています。要求水準が昔とは全く違うのですから、公務員が机上で描いた絵で満足させようとしても土台無理なのです。

民間の力をいかに活かすかですね。

安念 日本の教育が他国との比較で最も優れていたのは江戸時代です。当時、庶民の識字率が半分とか3分の2に達していた国などほかにありません。無論、文部科学省や教育委員会があったわけではない。教育は、民間ベースの寺子屋が担っていたのです。ここが大切ですが、「寺子屋の時代は先生を敬った。今は教師の尊厳が損なわれているからよい教育ができない」という言い方がありますが、これは事実誤認です。当時の親はドライで、子どもを奉公人にするため読み書きソロバンを学ばせたのです。したがって指導が悪ければ、簡単にほかの寺子屋に移らせた。幕府の役人が戦略を考え、識字率の目標を掲げて達成した教育水準の高さではない。このことを大いに参考にすべきです。政治家や役人は余計なことをするべきではありません。ジャッジメント、ルールメイキング、そして戦略は官の仕事である、というのは単なる思い込みにすぎません。かなりの部分は民間でできる上、むしろ官は手を出さない方がよい。多くの場合、民のビジネスを邪魔するだけです。いかなる秀才でも、世の中の大きな流れをどうにかできるものではありません。それが個人の限界です。また、マーケットが生み出せる以上のものを、政府の力で生み出すことはできません。一部の人間が国家戦略をもって国民を善導できるというのは、全能感に基づく虚構なのです。国家は全能であるというのもまた虚構なのです。

成蹊大学法科大学院教授 / 弁護士 / 規制改革・民間開放推進会議専門委員

安念 潤司(あんねん じゅんじ)

1955年北海道生まれ。1979年3月東京大学法学部卒業。1979年4月東京大学法学部助手。1982年8月北海道大学法学部助教授。1985年4月成蹊大学法学部助教授。1992年2月弁護士登録。1993年4月成蹊大学法学部教授。1996年4月東京大学先端科学技術研究センター客員教授。1999年8月東京大学国際・産学共同研究センター客員教授(現職)。2004年成蹊大学法科大学院教授(現職)。政策研究大学院大学客員教授、総合規制改革会議専門委員、納本制度審議会委員、産業構造新審議会臨時委員、規制改革・民間開放推進会議専門委員。著書に『法学ナビゲーション』(共著 / 有斐閣・2001)、『ブリックブック憲法』(共著 / 信山社出版・2003)、『経済現象と法』(共著 / 商事法務・2003)、『政策法務の基礎知識 立法能力・訟務能力の向上にむけて』(共著 / 第一法規・2004)など。



・八代尚宏編『官製市場改革』(日本経済新聞社・2005)
・福井秀夫『官の詭弁学』(日本経済新聞社・2004)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com

2 外国為替資金特別会計：政府が行う外国為替等・特別引出権(国際通貨基金協定第15条に規定する特別引出権)ならびに対外支払の決済上必要な金銀地金の売買、これを伴う取引を円滑に行うため、外国為替資金を設置し、その歳入歳出は一般会計とは区分するための特別会計。財務大臣が管理する。

3 エージェンシー：イギリスにおいてサッチャー政権末期の1988年より設置された組織。政策立案機能のみを各中央省庁に残して分離した行政執行機能の独立的な組織。省庁が担当していた執行機能ないし行政サービスの提供業務を受託して執行。行政に民間の経営手法を導入することにより効率化を図ることを目的とした。