极短大学校治院的人。

第 4 巻

目 次

| アイゼンハワー政権の経済財政運営 | 室山 | 義正 … | 1 |
|---------------------------|---------------------|---|--------------|
| 民主党政権の公務員制度政策に関する一考察 | 保坂 | 榮次 … | 53 |
| リスクのパラドクスとして表れた政治・行政の無限責任 | 眞鍋 | 貞樹 … | 9 <u>6</u> |
| 〈研究ノート〉 | | | |
| コミュニティバスに関する一考察(Ⅱ) | 秋山 | 義継 | • 127 |
| 〈書評〉 | | | |
| 『日本の地域間格差』 | | | |
| 『ハイテク産業を創る地域エコシステム』 | | | |
| 『純減団体』 | 山本 | 尚史 | • 135 |
| | | | 1 41 |
| 「拓殖大学 政治行政研究」投稿規定 | • • • • • • • • • • | • | \cdots 141 |

アイゼンハワー政権の経済財政運営

室山義正

はじめに

1952年の米国大統領選挙は、長引く朝鮮戦争で厭戦ムードが漂い、マッカーシズムで世情が騒然とする中で行われた。共和党から出馬したアイゼンハワーは、「共産主義との対決」と「朝鮮戦争の早期停戦」を唱え、当選したら朝鮮へ行き状況を直接判断すると約束して、国民の支持を集め勝利をおさめた⁽¹⁾。選挙では3,378万票(54.9%)の得票を集め、民主党のスティーブンソン2,732万票(44.4%)に圧勝した。同時に行われた議会選挙でも共和党は躍進した。共和党は下院で多数党となり、上院でも民主党とほぼ拮抗する議席を確保した。

1953年1月、ドワイト・D・アイゼンハワーは大統領に就任した。新政権は、朝鮮戦争を早期に終わらせ、戦時経済から平和経済へ移行し、市場経済と均衡財政に基づくインフレのない米国経済の実現を目指した。折しも米国では、中産階級の潤沢な消費に支えられた「豊かな社会」が花開こうとしていた。ソ連との長期冷戦に備えて大規模な常備軍を保持しつつ、経済繁栄と「豊かな社会」を長期にわたって持続させる方策が求められていた。

アメリカの「豊かな社会」は、様々な要因が複合して出現したものであった。まず 1930 年代の大不 況と大量失業という未曽有の困難が第二次世界大戦によって解消された。米国は世界を圧する工業超大 国へと変身した。超完全雇用がもたらされる中で、福祉依存者がほぼ消滅し、中流所得層が飛躍的に拡大する。次いで大成功を収めた戦時統制経済を一挙に解体し、全面的な動員解除を実行して、自由な経済活動と自助精神を活性化させ、「市場主義」と「均衡財政」の経済運営に復帰し、完全雇用を持続することに成功した。そのため米国には、西欧とは異なる「抑制的な社会保障」が定着した。加えて「GI ビル」による巨額の軍人給付が実行され、1,000万人を超える膨大な数の退役軍人は、大学など高等教育や職業訓練へ導かれ、大量失業の発生は回避された。若年の退役軍人の多くは、大戦前に失業と貧困に喘いでいたが、戦後は GI ビルの支援をうけて高い知識技術を備えた労働力へと転生し、米国経済の生産性を高めることに寄与した。また退役軍人は、頭金なしの極めて有利な政府保証融資を受けて郊外型住宅の取得を進め、自動車や家電などの耐久消費支出を拡大し、高学歴と住宅を保有する中産階級へと転身していった。彼らは大戦時に製造業を中心に生み出された膨大な中流所得層とともに戦後の厚い中流階層を形成し、新しいアメリカの生活様式を作り出していった。創出された新たな中産階級の厚い層は、社会の安定化、所得の衡平化を生みだし、消費を拡大して「豊かな社会」を作り出す動力と

なっていった。

このような動きが進行する中で朝鮮戦争が勃発し、米国は再び政府統制のもとで軍需に経済資源を集中し、超繁忙な戦時経済を運営した。したがって朝鮮戦争後、戦時経済から平時経済への転換を成功裏に達成し、完全雇用を維持しつつ、軍需から民需に牽引された経済成長へと円滑に移行し、「豊かな社会」を軌道に乗せることができるかどうか、そして平時経済の実現とソ連との長期軍事対峙に必要な国防生産を両立させることができるかどうかが、戦後の主要な挑戦課題となった。

第二次世界大戦の全面的統制経済から平時の市場経済への転換を成功させたことが戦後の米国の経済 繁栄の基礎条件を形成した。そして朝鮮戦時経済から平時経済への軍民転換が成功するかどうかは、本 格化した長期の冷戦に耐え、「豊かな社会」を開花させる経済的基盤を作り出すことが出来るかどうか の試金石であった。

本稿は、朝鮮戦争後の本格冷戦下の米国経済構造の変動過程とアイゼンハワー政権の経済財政政策を 分析し、その特徴と成果と新たに生み出された課題を解明し、それを「自由・民主主義・市場経済」を 基本理念とする米国の発展過程に位置づけて、その意義を評価することを目的としている。

1. アイゼンハワーの挑戦

1.1 基本理念と政策路線

アイゼンハワーは, 自らの政治信条を「ダイナミックな保守主義」「進歩的な穏健主義」と称していた。政府の適切な役割について, 次のように述べている。

「まったくかけ離れた二つの道、すなわち政府にかんする二つの極端な考え方 – 反動右翼と急進左派 – がある…これらはいずれも専制主義につながるものである。問題は、秩序ある社会で個人の自由を保障できる均衡を保つことであった。…同時に、われわれは本当に困っている人たちにたいする義務を自覚し、民間、地方団体の援助の下で、これらの人たちの窮状を緩和しなければならない。もし、その仕事がこれらの団体にとってあまりにも大きすぎるようであれば、政府が援助しなければならない。…自由な環境のなかで各個人の能力をじゅうぶんに発揮するという、われわれの不変の目標を達成できる唯一の方法は、われわれの祖先が提唱した道 – 中道 – をたゆみなく追求することである」⁽²⁾。

個人の自由な活動を保障することが政府の役割であるという伝統的価値観を確認しつつも、真に援助が必要な者に対する援助も社会的義務であるとし、それこそが本来の米国の基本理念に沿う「中道」の道であることを強調した。共和党大統領候補指名受諾演説において、アイゼンハワーは「我々の目標は、最もすばらしいリパブリカンの伝統から引き出された進歩的政策を実行することである」と宣言していた^③。 内閣の主要閣僚が実業家出身の保守主義者で占められていた。国務長官には、国際問題でほぼ同意見 会長),連邦予算局長には徹底した緊縮財政論者として知られるジョゼフ・ドッジ(デトロイト銀行頭取)を配し⁽⁴⁾,経済諮問委員会委員長にはアーサー・バーンズ(コロンビア大学教授)が就任した。

1953年2月2日,一般教書において新政権の政策の基本概要が発表された。自由世界が共産主義と戦うために米国の影響力を行使し、海外の範となる健全で能率的な挙国政府を打ち立て、自由を守る創造的経済活動と生産力を鼓舞し、全国民の福祉と機会の均等を達成することが目標であるとして、次のような政策を発表した。

自由世界を守る対外政策は、欧州を中心として地球的規模のものでなければならない。相互安全保障のためには各国がその果すべき責任を遂行する必要がある。受け入れ国の自助精神と努力がなければどのような援助も無駄である。米国は、「最小の費用で最大の安全保障を与える」国防計画を立案する。

そして直ちに、①歳出を最小限度に切り詰め財政赤字を削減し財政均衡を達成する、②国防経費を充足する、③国債の負担を適切に管理する、④インフレの脅威を除去する、⑤出来るだけはやく税負担の軽減を実現する、⑥国民の経済的活動を活性化する建設的な計画に着手する、と宣言した⑤。

第一に達成すべきは財政均衡であり、それによってインフレを抑制し、財政均衡とインフレ除去が実現されたのちに、減税の実行へ進むという方針が明示された。ただし一気にそれを実現することは困難であり、漸進的に進む必要があるとし、重い税負担に関しては、ダイナミックな経済成長にとって障害となることが最も少ないように改革し、明確で簡素な税制にすることが必要であると明言した⁽⁶⁾。

また財務省と FRB の過去の政策不一致がインフレを助長してきた弊害をあらため、今後は一致して経済を安定化させ自由企業体制における個人のイニシアティブを鼓舞する政策をとるよう期待が表明された⁽⁷⁾。

そして自由な競争的経済を通じてのみ経済発展と政治的自由を維持できるとの信念から、「統制経済」の撤廃が表明された。米国の経済力は、自由な環境の中で発展してきた。国民は、どのような種類のものであれ、人為的で気まぐれな統制に抵抗する性格をもっている。国家非常事態のときには、直接統制はその果すべき役割をもっているが、米国の全体制は、平常の状況では、健全な財政金融政策と自然の経済法則のもとで価格メカニズムに委ねて経済変動と戦うべきであるという仮定に基づいている。現在そして長期的にも、自由で競争的な価格システムが、全ての国民の利益に最もよく奉仕し、米国経済の新たな挑戦と増大する必要を満たすと確信しているとその信念を述べ、賃金・物価統制の延長は要請しないことを明言した®。

また社会保障に関して、個人のコントロールを超えた問題である失業、老齢、病気、事故にたいするセーフガードが必要である。老齢遺族年金保険が現在適用除外になっている数百万人に対して拡張されるべきであり、私的年金の拡張も必要であると主張した⁽⁹⁾。

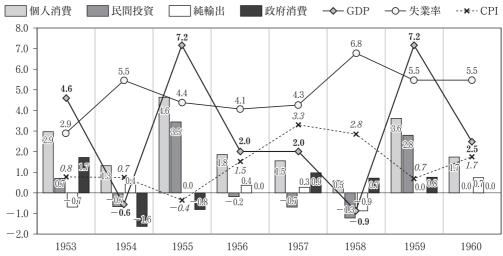
アイゼンハワーは、とにかく統制の撤廃が米国経済の拡大と繁栄にとって死活的に重要であるとして、1953年2月、国防上必要な品目を除き、賃金と消費物資の価格統制の解除に踏み切る⁽¹⁰⁾。そして7月には朝鮮戦争の休戦を実現し、軍需に依存した統制経済から民需に牽引される市場経済へと舵を切った。次いでFY 1955 予算において、戦費の収縮で生み出された財源を活用して、財政赤字を圧縮しつつ、朝鮮戦争で実施した増税の一部について戦後減税を実行した。

他方軍事戦略面では、巨大な国防支出は経済発展を阻害するとして、財政上安価な「ニュー・ルック」 戦略を採用する。戦略核兵器による大量報復に軍備の重点を置き、陸上兵力を中心に通常兵力と海外展 開部隊の大規模な削減を行って国防費の圧縮をはかった。通常兵力の削減分は同盟諸国に分担をもとめ、同盟国の通常戦力を増強して各戦域の地域的戦闘能力を補強し、米国の経済と財政への負担を軽減してソ連との長期的対峙に対処するという構想であった⁽¹¹⁾。

2. 朝鮮戦後の経済

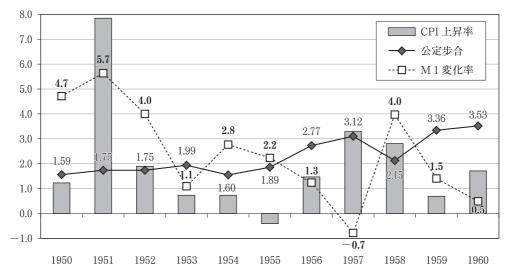
2.1 平時経済への移行とマクロ経済の動き

朝鮮戦争が終結した 1953 年7月から翌 1954 年前半にかけて,米国経済は景気後退に見舞われた。戦 費支出が大幅に削減され、民間投資が減少したことによって引き起こされたものである。連邦準備制度 (FRB) は、金融を緩和して経済回復を支援したが、政府は特別な景気対策をとらなかった。実質 GDP 成長率は、1953年の4.6%から1954年にはマイナス0.6%へと低下した。政府支出はマイナス1.6%、 民間投資はマイナス 0.7%の成長率引き下げ要因として作用した。しかし 1954 年後半にははやくも経済 は回復に転じ、1955 年には実質 GDP 成長率は 7.2%へと急上昇した。政府支出は引き続き 0.8%のマイ ナス要因として作用していたが、個人消費支出が4.6%、民間投資が3.5%と大幅に成長率押上げに寄与 していた。国防支出が縮小する中で、戦時に抑制された反動で増幅された個人消費と民間投資が急拡大 し、民需に牽引された経済成長が出現した。この急激な景気拡大は、FY 1955 予算で実施された大規模 な戦後減税によって後押しされた。アイゼンハワー政権の軍民転換政策は、順調な滑り出しを見せた。 その後、1956年1.8%、1957年1.5%の成長寄与を示した堅調な個人消費と順調な純輸出(0.3-0.4%寄 与) に支えられて経済拡大が続いた。1954 年に 5.5%まで上昇した失業率は,1956 年には 4.1%に低下 し、1957年も4.3%に止まって完全雇用状態を維持した。この間、消費者物価は1953年0.8%、1954年 0.7%と極めて安定した動きを示し、1955年に生産が急拡大する中でマイナス 0.5%へと低下した後、完 全雇用状況の中で1956年にプラス1.5%へと上昇に転じ、1957年にはさらに3.3%へと上昇テンポは速 めていった(図1)。



(資料) BEA, National Economic Accounts Data; BLS (Bureau of Labor Statistics), Databases より作成. (注) 個人消費,民間投資,純輸出,政府消費の数値は、実質成長への寄与度.

図1 朝鮮戦後の実質経済成長率の推移



(資料) Board of Governors of the Federal Reserve System; BLS, databases より作成.

(注) M1は対前年12月伸び率,公定歩合はニューヨーク連銀.

図2 FRBの金融政策スタンスの動向

FRB は、景気が回復した 1955 年には早くもインフレを警戒して金融引き締めに転じ、公定歩合を 1.60%から 1.89%へと引上げ、マネーサプライ増加率を 2.8%から 2.2%へと削減した。その後インフレ率が上昇するとともに引き締めが強化され、 1957 年には公定歩合は 3.12%、マネーサプライはマイナス 0.7%にまで削減された(図 2)。

1956年以降の景気回復過程では、民間投資が停滞し、投資の成長寄与は1956年マイナス0.2%、1957年マイナス0.7%と連続マイナスを続け低迷した。戦後経済は、もっぱら堅調な個人消費拡大と純輸出の黒字に依存した成長へと転換し、2%の実質 GDP 成長率を持続した。しかし1958年には景気後退が明確となり、消費の寄与が0.5%へと急速に縮小するとともに、投資の寄与がマイナス1.3%へと大幅に低下し、これに純輸出の大幅悪化(マイナス0.9%)が加わることで、実質0.9%のマイナス成長に沈んだ。

FRB はインフレ抑制を優先し、経済成長が鈍化する中で、公定歩合引上げと貨幣供給削減に踏み切った⁽¹²⁾。FRB は、朝鮮戦争休戦直後の景気後退時には経済回復を目的として一時的な金融緩和策を行ったが、それ以後は一貫してインフレ抑制を主目的として行動した。それはドル価値の維持を優先した結果であった⁽¹³⁾。

ただし FRB の金融引き締めと公定歩合の引き上げが、1956 年以降の民間投資の低下を導いた主因であるかどうかは疑問である。FRB の政策の意味と政策金利の作用を見るには、実質金利の動きを見る必要があり、そのためには期待インフレ率を計測する必要がある。

1954 年から 1974 年までの 20 年間の CPI の月次データをもとに、四半期ごとの物価上昇率をとり、その 1 次階差系列から ARIMA モデルで期待インフレ率を計測した。結果を、暦年の平均率で示せば表1のごとくなる $^{(14)}$ 。

インフレ期待は,1953-1954年の景気後退によって払拭され,1955年には期待インフレ率はマイナス0.5%へと低下した。その後1956年にプラス1.6%に転じ,1957年には3.5%にまで急上昇する。FRB

| | CPIQ (Y) | ARIMA (0, 1, 2) | | CPIQ (Y) | ARIMA (0, 1, 2) | | CPIQ (Y) | ARIMA (0, 1, 2) |
|------|-------------|-----------------|------|-------------|-----------------|------|-------------|-----------------|
| 1954 | -0.7 | -0.1 | 1961 | 0.7 | 1.0 | 1968 | 4.6 | 4.2 |
| 1955 | 0.4 | -0.5 | 1962 | 1.3 | 1.2 | 1969 | 6.1 | 5.4 |
| 1956 | 3.0 | 1.6 | 1963 | 1.6 | 1.2 | 1970 | 5.5 | 5.8 |
| 1957 | 2.9 | 3.5 | 1964 | 1.0 | 1.3 | 1971 | 3.2 | 4.4 |
| 1958 | 1.8 | 2.8 | 1965 | 1.9 | 1.7 | 1972 | 3.4 | 2.9 |
| 1959 | 1.7 | 0.7 | 1966 | 3.4 | 2.8 | 1973 | 8.4 | 6.0 |
| 1960 | 1.4 | 1.6 | 1967 | 3.0 | 2.8 | 1974 | 11.8 | 10.9 |
| | | | | | | | | |

表 1 期待インフレ率 1954-1974

(資料) BLS, databases. CPIQ (Y) は,各年の四半期物価上昇率の4四半期平均率。ARIMA (0, 1, 2) 欄は,各年の四半期期待インフレ率の4四半期平均率.

(注) 推定式は

 $X_t = \varepsilon_t - 0.7127\varepsilon_{t-1} + 0.2795\varepsilon_{t-2}$ (0.1249) (0.1170) (括弧内は標準誤差)

の 1955 年以降の金融引き締めにも関わらずインフレは高進し、期待インフレ率は上昇を続けた。しか し 1958 年の景気後退によって 2.8%へと低下し、1959 年には実質 GDP(供給量)が急上昇する中で 0.7 %へ低下し、1960 年に 1.6%を経て 1961 年には 1%水準に落ち着くという動きを示している。

そこでこの時期の実質金利の動きを見ると、1955 年をピークとして、1956 年、1957 年と一貫して低下していることがわかる。実質短期金利(財務省証券 3 $_{7}$ 月の利回り)は、1955 年の 2.3%をピークとして低下を続け、1957 年にはマイナス 0.7%となり、1958 年にもマイナス 0.7%に止まった。実質長期金利も、1955 年の 3.4%から 1957 年にはマイナス 0.3%へ低下している(図 3)。FRB の金利引き上げが、民間投資を抑制する要因として作用したという証拠は示されない。

また FRB の金融政策は、インフレ抑制という目的に関しても、あまり直接的な成果を上げていたとは考えられない。マネーサプライ伸び率の動きと期待インフレ率の動きが、丁度逆になっているからである。マネーサプライ伸び率が低下する局面では期待インフレ率が上昇し、逆にマネーサプライ伸び率が増加する局面では期待インフレ率は低下しているからである。この時期のインフレ率や期待インフレ率は、金融政策によって引き起こされたものであるとはいえないであろう。むしろ、完全雇用水準が持続した局面でインフレが高進し期待インフレ率が上昇し、失業率が上昇してデフレ・ギャップが生じた時期にインフレとインフレ期待は沈静化する動きを見せているからである。

ただし 1959 年以降には、インフレ期待が沈静化したため、FRB の名目金利引き上げは実質金利の上昇を導いた。そのためドル防衛には効果を発揮したが、投資を抑制する要因としても作用することになった。西欧諸国の経済復興が進捗し、1958 年には各国の通貨は交換性を回復し、競争力を回復した西欧諸国は、輸出を拡大しドルを獲得し金と交換した。その結果米国からの金流出が続きドル危機が発生したため、金融を引き締めて、インフレを抑制し、金利を上昇させる措置をとったのであるが、それは国内景気を抑制することになったといえよう。

アイゼンハワー政権の政策姿勢は、基本的には市場経済に基づく自由放任政策であった。均衡財政主義を遵守する政策運営を行い、能動的な財政政策は実行しなかった。FRB の金融政策も状況対応型の

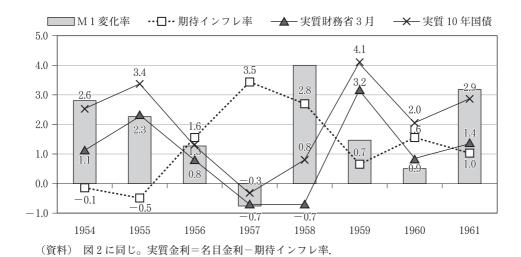


図3 軍民転換後のインフレ期待と実質金利の状況

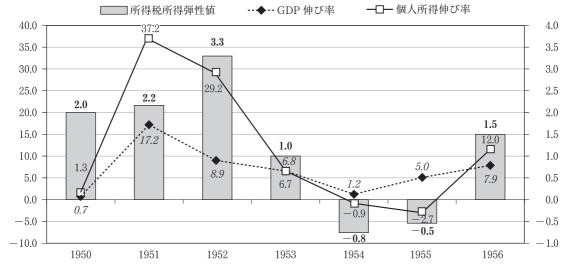
姿勢が強かったといえよう。朝鮮戦争後の政策パターンと経済パフォーマンスは、第2次世界大戦後の動員解除と平時経済への移行過程と類似したものであった。ただし第2次大戦後の軍民転換が全面的かつ大規模なものであったのに対し、朝鮮戦争後のそれは、規模も程度も限定的であり部分的であった。軍民転換にあたっての政権の基本姿勢は、『大統領経済報告』で1953-1954年景気後退について述べた次の一文に明瞭に示されている。

「1953-54年の景気後退は、消費者と企業の信認が維持され適切な財政金融政策がとられるなら、 景気刺激のための大規模な政府介入は不必要であるだけでなく全く望ましくないことを示した。それは、政府の賢明な政策に支援されるならば、活力ある競争的企業が、国防費削減によって与えられた機会を活かし、生活水準の著しい改善をもたらしうることを証明した」⁽¹⁵⁾。

財政を均衡させて財政規律を保ち、インフレを抑制し、消費者と企業の「信認」を獲得することが重視されていた。政府は、移行過程で生じる景気後退には不介入の姿勢で臨み、主としてビルト・イン・スタビライザーの経済安定作用に依存する姿勢をとっていた(16)。このような中で、戦時経済から平時経済への移行措置として実施された戦時増税措置の一部解除(FY 1955 戦後減税)は、景気の動向に大きな影響を与えた。まず 1954 年にビルト・イン・スタビライザーが作動し、次いで絶妙のタイミングで戦後減税の効果が加わり、1955 年の大幅な経済拡大をもたらした。1954 年には FRB の金融政策の後押しもあった。

戦争直後の景気後退から回復期にかけて、ビルト・イン・スタビライザーと減税がもたらした経済効果はかなり顕著であった。個人所得税の所得弾性値の動きを見てみよう。

所得税の GDP 弾性値は、朝鮮戦争中に 2.0 から 3.3 へと大きく上昇した。個人所得税の伸び率は名目 GDP の伸び率の 2-3 倍に達していた。それは可処分所得を大規模に削減し、景気の過熱を抑制する作用を果していた(図 4)。これに対して景気後退が始まった 1953 年には弾性値が 1.0 へと急速に低下して税の景気抑制効果は解消され、翌 1954 年にはマイナス 0.8 に転じて景気支持作用を及ぼすように



(資料) BEA, National Economic Accounts Data: OMB, *Historical tables FY 2010* より計算. (注) 個人所得税 (IIT) の所得弾性値は、ΔIIT/IIT/ΔGDP/GDP として算出.

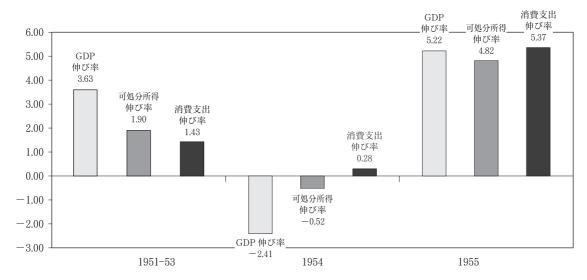
図 4 個人所得税の所得弾性値の推移

なる。景気後退によって名目 GDP 上昇率が鈍化する中で、所得税収伸び率がマイナスに転じたからである。そして景気が急速に回復した 1955 年にも弾性値はマイナス 0.5 にとどまり、名目 GDP が力強い成長に転じる中で、個人所得税収伸び率はマイナス 2.7%へとマイナス幅を拡大した。この動きは、税負担が急速に低下して景気刺激効果を及ぼしたことを示しており、FY 1955 の個人所得減税の効果を明瞭に示している。

1953年から1955年にかけての財政の経済作用は、前半の景気後退局面ではビルト・イン・スタビライザーの安定効果が顕著に表れて経済を支持し、後半の回復過程では減税がビルト・イン・スタビライザーの景気抑制作用を解除し、可処分所得を拡大して経済刺激作用を及ぼしたといってよかろう。

この間の一人当たりの GDP・可処分所得・消費支出の伸び率の動きを、実質ベースで見てみよう。 朝鮮戦争期には、1 人当り実質 GDP が年平均 3.63%で成長したにもかかわらず、戦時の大規模増税の影響で可処分所得の伸びは 1.90%に低下し、さらに軍需の拡大により消費の伸びは 1.43%に抑制されていた。これに対して戦争が終結し国防費が収縮して景気が後退した 1954 年には、1 人当り GDP 伸び率は 2.41%の大きなマイナスを記録する。しかし一人当り可処分所得の落ち込みは僅か 0.52%にとどまり、消費支出は逆に 0.28%増加している(図 5)。 GDP が落ち込む中で可処分所得が維持され、それが消費支出拡大の動きを支持して、1954 年の景気後退を緩和しており、財政のスタビライザー効果が強力に作動していることがわかる。そして FY 1955 の減税効果も加わっている。

これに対して 1955 年には、GDP 成長率が 5.22%に回復し、可処分所得も 4.82%の高い伸びを示し、それを上回る 5.37%の消費支出の急速な拡大が生じた。FY 1955 減税が 1955 年の急速な景気回復で生じるフィスカル・ドラッグ効果を大幅に緩和していることが示されている。また消費支出の動きは、戦時に強力に抑制されていた耐久消費財を中心とする反動需要が戦時の貯蓄と可処分所得の拡大に支援されて、一気に噴き出し、戦後の経済成長の主要な動力となっていることを物語っている。戦後の軍民転換過程で、ビルト・イン・スタビライザーが強力に機能し、さらに結果として絶妙のタイミングで行わ



(資料) BEA, National Economic Accounts Data; OMB, *Historical tables FY 2010* より作成 (注) 「1951-53」は、年平均値.

図 5 一人当たりの GDP・可処分所得・消費支出の伸び率 (1996 年価格)

れた減税が、平時経済への円滑な移行を支援していた。

また FY 1955 年に同時に実施された企業減税(超過利得税廃止と減価償却の加速措置)は、企業のキャッシュフローを潤沢にし、投資インセンティブを刺激した。それは 1955 年に実質金利が上昇する中で、企業投資を拡大させる大きな力となった。戦時に抑制されていた企業の投資は、1954 年から1955 年にかけて力強く上昇した。

2.2 戦後経済成長の鈍化

政府は、景気回復が確認されると、1955年1月、FY 1956予算で財政均衡を目指し、法人税・消費税の減税実施を延期した。景気回復基調が強まるにつれ、政策の重点は、需要圧力の軽減とインフレ圧力を削減する方向に向けられた。1955年4月と7月に政府は住宅ローン保証条件を厳しくした。FRBも抑制的金融政策へ転換し1955年には4度さらに1956年にも再度公定歩合を引上げた⁽¹⁷⁾。しかしインフレ率は上昇を続け、戦後投資が一巡するとともに、投資の成長寄与率は1956年から3年連続のマイナスに転じた(前掲図1)。

1956年以降の低成長には、自動車部門の停滞が大きな影響を与えた。政府部門では、州・地方政府が大規模な支出拡大(学校・ハイウェイ・病院建設等)を行い、連邦政府の社会保障移転支出も増大したが、社会保障税収(拠出)額も増大していた。純輸出(完成財主体)は拡大し成長に寄与した。個人消費支出では、自動車購入が減少する中で、非耐久財とサービス購入が増加した⁽¹⁸⁾。1957年にも経済拡大は続いたが、引き続き 2%成長に留まった。

戦後の民需主導の経済拡大は、長くは持続しなかった。個人消費の成長率への寄与度は低下し、国内 投資の寄与はマイナスを続け、そして 1958 年には、消費は一層細り、民間投資のマイナス幅は拡大し、 純輸出のマイナスがこれに加わった。GDP 成長率はマイナス 0.9%へと転落して、米国経済は不況に沈 んだ。不況により失業率は 6.8%へと急上昇したが、消費者物価上昇率は 1958 年にも 2.8%に高止まった。 アイゼンハワー政権は、1958 年不況においてもビルト・イン・スタビライザーを信頼し、インフレ抑制を優先する政策運営を行なった。民主党が要求した 50-100 億ドルの減税と公共支出拡大要求を全て拒否する一方、既定公共支出計画の前倒し実施などを行い、失業給付期間を 26 週から 39 週へ拡大してガス抜きを行なった。景気後退は約 9ヶ月という短期で終息し、早期に回復を示した(19)。 1958 年には、FRB も金融緩和を行い、公定歩合を 2.15%へ引下げ、通貨供給量を年率 4%に拡大して、景気回復を支援した。1959 年には、個人消費 3.6%、民間投資 2.8%の成長寄与に牽引されて実質 7.2%の高成長が復活し、地方政府の支出(ハイウェイ・学校・病院建設)も拡大し経済成長を下支えした。しかし翌 1960 年には早くも消費の寄与は半減し、民間投資の寄与もゼロへと転落して、成長率は 2.5%に低下した。インフレ期待が低下する中で、経済回復にともない FRB が再び公定歩合を 1959 年 3.36%・1960年 3.53%へと引上げ、通貨供給率を 1959 年 1.5%・1960 年 0.5%に引下げて強力な金融引き締めを行い、さらに財政のビルト・イン・スタビライザーが強力な景気抑制作用を及ぼしたからである。

2.3 経済構造の変化

朝鮮戦争後の米国経済は、1955年と1959年に高成長(7.2%)のピークをともなう、1954-57年と1958-61年の極めて類似した2つの循環パターンを繰り返している。その間、消費者物価は、1957-1958年には $3.3\sim2.8\%$ の上昇を示しインフレ期待も上昇したが、全体としてみると概ね安定した水準で推移した。

二つの循環パターンは、外形的にはよく似ているが、中身は全く異なっている。第一循環の 1955-1957 年には、失業率は 4.1~4.4%で推移し完全雇用水準 4%がほぼ維持されたのに対して、1958 年不況以降の第 2 循環では、失業率は 5.5~6.7%へと急速に上昇しているからである。失業率の急増は、現実の経済成長と潜在 GDP 成長経路との乖離が大きくなったことを示している。1958 年不況以降の米国経済には、大きな変化が現れていた。

産業別 GDP 構成比率に顕著な変化が現われている。この時期、農林漁業の GDP 比率が 1.95%ポイント (%p) の大幅低下を示し、産業構造の高度化が進んだことが大きな特徴をなしているが、非農業分野でも大きな変化が生じていた。

第一循環の 1954 年から 1957 年にかけては、製造業が力強く成長し GDP 構成比率を 0.63%p 上昇させている。軍民転換の影響で、耐久財部門が 0.94%p 比重を増大させたことが特徴的である。建設業も 0.15%p 比重を上げ、住宅建設の順調な拡大を反映している。サービス部門では、卸業・金融保険不動産業・サービス業が比重を増す一方、小売業・政府部門の比重は減少した。平和経済への移行に伴い政府部門が縮小する中で、製造業を中心とする財生産部門の成長とサービス部門の成長とが並進するというのがこの期の特徴であった。

これに対して 1958 年から 1961 年の第二循環では、製造部門がマイナス 0.08%p 減少を示したのをはじめとして、鉱業・建設の財生産部門が全面的なマイナスに転じる。他方、金融保険不動産業・サービス業・政府部門がそろって 0.36%p から 0.64%p の大幅な増大を示した。製造業の縮小とサービス業の拡大が明白となる(図 6)。

朝鮮戦争終結時の 1953 年,第一循環の 1956 年,第二循環の 1960 年を取り出して,GDP 構成の変化

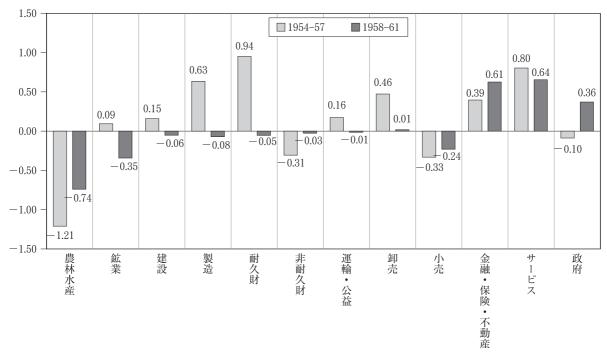
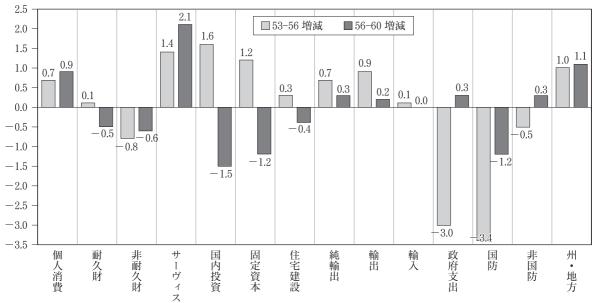


図 6 産業別 GDP 構成比の変化

(資料) CEA, Economic Report of the President 1995, Appendix より作成.

(注) 数値は、1954-57年、1958-61年に生じた構成比の変化率、



(資料) BEA, National Economic Accounts Data より作成.

(注) 53-56 増減は 1953 年構成比と 1956 年構成比の増減, 56-60 増減は 1956 年構成比と 1960 年構成比の増減.

図 7 1953-1956-1960 年の GDP 構成の変動

を確認しておこう(図7)。

1953 年から 1956 年へかけての変化は、朝鮮戦争後の軍民転換の状況を反映している。政府支出は GDP 構成比で 3.0%p, 国防部門は 3.4%p 比重を減らし、反対に消費支出が 0.7%p, 民間投資が 1.6%p, 純輸出が 0.7%p, 州・地方政府が 1.0%p, シェアを増加させている。朝鮮戦後の軍民転換規模は、GDP

比率で最大 3.4%程度であり、第二次大戦後のそれと比較すれば格段に小規模であった。戦時に動員された軍事要素のかなりの部分が長期対峙に向けて再編成され、平時の生産体制に埋め込まれたからである。

そのため軍用財から民間財への全面的な生産転換は起こらなかった。しかし軍民転換の効果はそれなりに現れた。個人消費支出は GDP シェアを 0.7%p 拡大し、耐久財消費シェアは 0.1%p 上昇し、サービス消費のシェアは 1.4%p 拡大した。また民間投資シェアも 1.6%p 上昇し、特に固定資本と住宅建設のシェアが上昇した。純輸出も輸出増大により 0.7%p シェアを拡大している。政府部門では、国防の大幅な縮小の中で、地方政府支出の比重が高まった。ハイウェイ、学校、病院などの建設が活発化したからである。軍民転換が実行された第 1 循環では、国防支出の減少による政府部門の縮小を、耐久財とサービス消費と民間投資(民間固定資本及び住宅建設)の拡大が上回ることによって、経済拡大が実現した。

しかし第 2 循環では、様変わりする。政府部門では、国防の GDP シェアがさらに 1.2%p 低下したが、州・地方のシェアが 1.1%p 増大して、国防低下をほぼ相殺する。個人消費支出では、耐久財・非耐久財が 1.2%p もシェアを急減させるなかで、サービスのシェアのみが 2.1%p と突出して拡大する。反対に、民間投資はマイナス 1.5%p と大幅なシェア減少を示し、とりわけ固定資本、住宅建設の落ち込みが大きい。第 2 循環では、民間投資(固定投資・住宅建設)が大幅に低下し、財消費が減少し、サービス消費のみが著しく拡大した。サービス消費の拡大のみに依存した経済へと転換している。

1953-1960年全体を通して見ると、国防支出の4.6%pの比率縮小を、消費支出1.6%p、純輸出1.0%p、州・地方政府2.1%pの増大が埋めていることになる。国内投資の停滞が際立ち、輸出と地方政府支出がその穴を埋めるという構造が、特に第2循環で顕著となる。しかも、純輸出の内、財の輸出は急速に細る兆候を見せていた。西欧先進諸国の経済復興を反映しているといえよう。

産業別の就業人数の動きも見てみよう (表 2)。1953 年から 1954 年にかけての戦後景気後退期には、製造業が 123.5 万人減少し、サービス業は 11.1 万人微増する。政府やサービス業で雇用が 24 万人増大するが、運輸・公益事業で 20.6 万人の雇用減が生じた。1954 年から 1956 年の第一循環期には、製造業が 92 万人増加するとともに、建設業でも 39 万人の雇用増が生じ、財生産部門全体では、1953 年水準を回復する。他方、サービス業と小売業で 100 万人の雇用増大が生じ、政府部門でも州・地方政府を中心に 53 万人の雇用増を記録する。財生産産業とサービス産業の雇用が並行して拡大するのが第一循環期の特徴であった。1956-1958 年の第一循環からの景気後退局面においては、製造業 130 万人、建設業22 万人の合計 150 万人の雇用減が生じ、サービス業で 30 万人、政府部門で 56 万人の雇用が増加し、全体としての雇用は 100 万人減少した。

そして 1958 年から 1961 年の第二循環期には、全雇用増 268 万人の内、製造業および建築業の雇用増大は 38 万人および 4 万人にとどまり、233 万人・87%の雇用は、サービス部門で生じた。最大の雇用増は、サービス業 85.4 万人、小売業 43.4 万人、そして政府部門 75.6 万人であった。

1953-1961年の全期間を通してみると、財部門では121万人の雇用減が生じ、サービス部門で501万人の雇用増が生じて、差引き379万人の雇用増が生じた。主要な変動要因は、製造業雇用が122万人減少し、サービス業で178万人、政府部門(大部分地方政府)が195万人増加したことであった。

(単位:%)

表 2 賃金給与労働雇用の増減

(千人, %)

| | 賃金給与 労働者計 | 財生産 合 計 | 鉱業 | 建設業 | 製造業 | サービス 計 | 運 輸 公 益 | 卸業 | 小売業 | 金 · 融 保 · 険 不動産 | サービス 業 | 政 府 |
|----------|--------------|---------|------|-------|--------|-----------|------------------|-------|-------|-----------------------|-----------|-------|
| 1953 | 50,202 | 21,074 | 866 | 2,659 | 17,549 | 29,128 | 4,290 | 2,862 | 7,385 | 2,111 | 5,835 | 6,645 |
| 53-54 増減 | -1,212 | -1,323 | -75 | -13 | -1,235 | 111 | -206 | 13 | -25 | 89 | 134 | 106 |
| 54-56 増減 | 3,379 | 1,353 | 31 | 393 | 929 | 2,025 | 160 | 152 | 471 | 189 | 528 | 527 |
| 56-58 増減 | -1,047 | -1,591 | -71 | -222 | -1,298 | 547 | -268 | -38 | -70 | 92 | 268 | 560 |
| 58-61 増減 | 2,677 | 344 | -79 | 42 | 381 | 2,331 | -73 | 153 | 434 | 207 | 854 | 756 |
| 53-61 増減 | 3,797 | -1,217 | -194 | 200 | -1,223 | 5,014 | -387 | 280 | 810 | 577 | 1,784 | 1,949 |
| 1961 | 53,999 | 19,857 | 672 | 2,859 | 16,326 | 34,142 | 3,903 | 3,142 | 8,195 | 2,688 | 7,619 | 8,594 |
| 53-61 増減 | 3,797 | -1,217 | -194 | 200 | -1,223 | 5,014 | -387 | 280 | 810 | 577 | 1,784 | 1,949 |

(資料) BLS, Databases より作成.

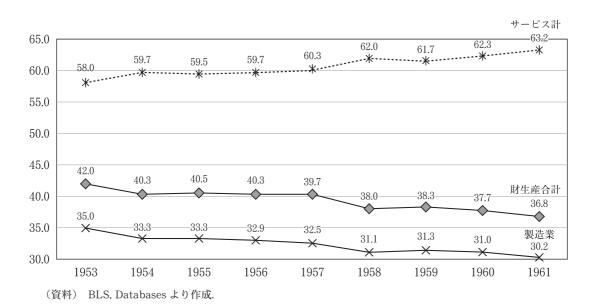


図8 賃金給与労働者の雇用構造の推移

この間の推移を構成比率でみると、図8のようになる。製造業就業者数の全就業者に占める割合は、同期間に35.0%から30.2%へと4.8%p低下し、サービス業および政府の比重は24.8%から30.0%へと5.2%p増加した。この期間には、製造業雇用の大幅低下とサービス業雇用の大幅増が生じたが、朝鮮戦後の調整を除けば、その変化の大部分が1958年以降第二循環の過程で生じたといってよい。

第一循環期と第二循環期の実質経済成長率には殆ど差がなかったが、第一循環期には財製造部門とサービス部門とが並行して拡大することによって、失業率はほぼ完全雇用の4.1~4.4%水準を維持したのに対して、第二循環では、財部門での雇用拡大は殆どなく、大部分はサービス業の雇用拡大で占められ、そして失業率は5.5~6.8%の水準に上昇し高止まりした。この間、政府部門はコンスタントに拡大したが、それは州・地方政府の雇用拡大によるものであった。第2循環では、製造業の低迷から潜在GDP水準との乖離が大きくなり、サービス業の拡大にも拘わらず失業率が急増した。

2.4 製造業部門の変調

戦後の経済構造の顕著な変化は、製造業部門の動きに象徴されていた。軍民転換過程で主役を演じたのは耐久財部門であり、転換は比較的円滑に進行し、戦後の経済繁栄がもたらされた。しかし 1950 年代後半以降、耐久財部門の発展を軸にしてきた成長は変調を来した。

その原因は、財政金融政策に起因する総需要の変動や賃金など生産コスト要因など種々考えられるが、 特に耐久財部門に関しては戦時増税が生み出した税制上の問題点をあげることができよう。

法人税率は、大戦後 1949 年まで 25,000ドル以下の法人所得には 21~25%, 25,000~50,000ドルには 53%の税率で課税され、50,000ドルを超える所得には 38%の軽減税率が適用されていた。主として世界大戦後の民需拡大に対応するため生産能力の急速拡大の必要から、耐久消費財の生産に従事する大製造企業が有利な扱いを受けていた。しかし 1950 年の税制改革により、25,000ドル以下には一律 23%の税率が適用され、25,000ドル以上には 42%の一律税率が適用されて二段階に整理され、全体的に負担の均衡化が計られた。しかし朝鮮戦争が勃発したため、1951年、1952年に相次いで改定され、25,000ドル以下に 30%、25,000ドル以上に 52%の税率が適用されることになった。その結果、1949年と比較すると 25,000ドル以下の中小法人の負担が緩やかに増大し、25,000~50,000ドルの中堅法人所得への税率は若干軽減されるという変化が生じた。しかし 50,000ドル以上の法人所得をあげる大法人企業では、税率が 38%から 52%へと大幅に引上げられた(表 3)。そして 1950年7月から 1953年まで、さらに 30%の超過利潤税が付加された。法人税増税の純効果が明示的に現れるのは、戦後 1954年の景気後退を脱し、軍民転換が進展して景気回復が生じた 1955年以降のことである。

法人税増税が製造業に与えた影響を、耐久財部門と非耐久財部門とに分けて見てみよう。

朝鮮戦争,戦後景気後退,景気回復過程を通じて,大法人企業の多い耐久財部門の生産所得は,非耐久財部門の所得を遙かに上まわる増大を遂げ,製造業における比重を増した。利益も2~3割程度上まわる状況が続いたが,第二循環の1958年以降には両部門の利益額はほぼ同水準に接近した。朝鮮戦時には物価統制で利潤は抑制され,さらに超過利潤税が課されたため,両部門の利益増加分はほぼ課税で吸収された。耐久財部門の利益は重課され,課税後利益は両部門とも差がなくなった。1953年一杯で戦時超過利潤税は撤廃されて税負担は軽減され,1954年の景気後退を経て1955年から戦後経済回復が本格化する。しかし耐久財部門の利益はほぼ半分が法人税に吸収され,非耐久財部門との間に大きな税

| | 1946-49 | | 1950 | 1951 | 1952-63 |
|------------------|---------|-------------|-------|-------|---------|
| 5,000 ドル以下 | 21% | | | | |
| 5,000-20,000 ドル | 23% | | | | |
| 20,000-25,000 ドル | 25% | 25,000 ドル以下 | 23.0% | 28.8% | 30.0% |
| 25,000-50,000 ドル | 53% | 25,000 ドル以上 | 42.0% | 50.8% | 52.0% |
| 50,000 ドル以上 | 38% | | | | |

表 3 朝鮮戦争前後の法人税率の推移

(資料) Jack Taylor, "Corporation Income Tax Brackets and Rates, 1909–2002", IRS, Statistics of Income Bulletin, Fall 2003, Publication 1136. (Rev. 12–03), Table 1.

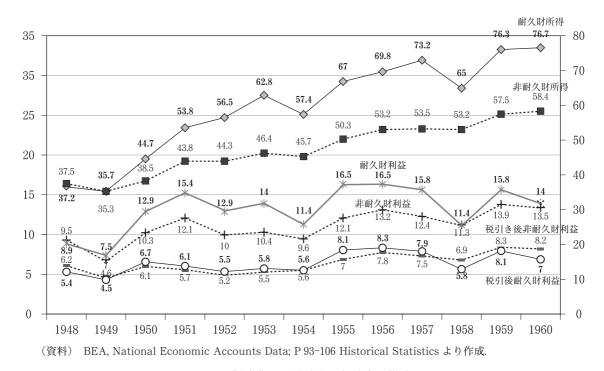


図 9 製造業の課税前後の収益率の推移 (単位:10 億ドル)

負担格差が生じ、1958年以降には恒常的に非耐久財部門の税引き後利益が耐久財部門のそれを上まわるという事態が生じている(図9)。

1958年以降には、投資財への需要が大幅に減少し、耐久消費財への国内需要が縮小し、また国際競争が激しさを加えて輸出需要が低下した。これらの要因が重なって稼働率が低下し収益が低下する中で、法人税の重課が加わった。これに対して非耐久財部門の収益は逆に小幅に上昇し、税引き後の収益も増加して、両部門の収益構造に大きな差が生み出された。

全般的な収益率低下の中で、法人課税による収益悪化が耐久財部門に集中したことは、耐久財部門の 投資行動をネガティブにする要因として作用したことは疑いない。製造業の投資停滞の主要な原因が耐 久財部門にあったことは、米国の産業構造に深刻な問題を投げかけるものであった。耐久財部門の製造 設備は、第二次大戦と戦争直後の1940年代に建設されたものであり、朝鮮戦争期には更新が行なわれ ず、1950年代後半にも投資削減が続いたため老朽化が進んでいたからである。朝鮮戦争を機に最新装 備で経済復興を図った欧州や日本企業との生産性格差が生み出されることになり、米国製造業の浮沈に 関わる要因となることを意味したからである。そして製造業の停滞は、製造業雇用の停滞を意味した。

軍民転換後の経済成長が比較的低率に止まるなかで、とりわけ企業設備投資がマイナスを続けた大きな原因は、企業への重税にあったといってよいであろう。戦時の税負担を半減させるような企業減税が直ちに実施された第二次大戦後の財政運営との差が現れているといえるかもしれない。

すすんで朝鮮戦争後の経済運営の焦点となった戦時経済から平和経済への転換を、製造業を中心にして、軍需生産の平時化とその後の推移に焦点をあてて分析することにしよう。この時期は、米国が史上初めて平時に大規模な常備軍の保有に踏み切り、その装備を恒常的に供給するための専門軍需産業部門が成立した時期であった。

3. 軍民転換と軍需

3.1 軍需産業と製造・建設業

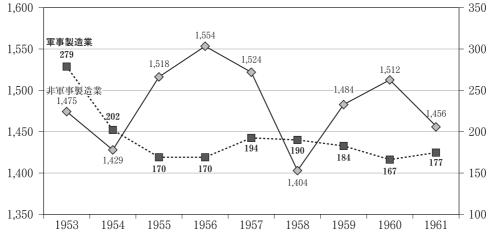
朝鮮戦争後の 1950 年代後半に、大規模な常備軍が整備される中で、恒常的な軍需産業部門が出現した。朝鮮戦争で軍需生産に関わる雇用数は急速に拡大し、休戦時の 1953 年には 411 万人に達していたが、1954 年には戦費縮小で 297 万に急減し、さらに 1955-1956 年の景気回復過程で軍需生産が縮小し民需生産が拡大して、250 万人へと収縮する。第 1 循環では、軍民転換と軍需生産の平時化が進み、総雇用に占める軍事産業雇用の割合は、1953 年の 6.6%から 1956 年の 3.9%にまで縮減した (表 4)。

軍需生産を縮小し民需へシフトした製造業の規模を見てみよう。軍民転換は主として製造業内で行われたと考えられるので、非軍事製造雇用と軍事製造雇用の動きを見ることで、その動向をつかむことができる⁽²⁰⁾ (図 10)。

| | 雇用総数 | 軍事産業 | 非軍事産業 | 軍事産業/総雇用(%) | | | | | | |
|------------|-------|------|-------|-------------|--|--|--|--|--|--|
| 1953 | 6,216 | 411 | 5,318 | 6.6 | | | | | | |
| 1954 | 6,049 | 297 | 5,303 | 4.9 | | | | | | |
| 1955 | 6,256 | 250 | 5,597 | 4.0 | | | | | | |
| 1956 | 6,470 | 250 | 5,824 | 3.9 | | | | | | |
| 1957 | 6,512 | 285 | 5,835 | 4.4 | | | | | | |
| 1958 | 6,365 | 280 | 5,718 | 4.4 | | | | | | |
| 1959 | 6,592 | 270 | 5,967 | 4.1 | | | | | | |
| 1960 | 6,728 | 246 | 6,133 | 3.7 | | | | | | |
| 1961 | 6,715 | 260 | 6,105 | 3.9 | | | | | | |
| 1953-61 増減 | 499 | -151 | 787 | -2.7 | | | | | | |

表 4 朝鮮戦争後の軍事産業雇用の動向





(資料) BLS, Databases; Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) より計算. (注) 軍事製造業,非軍事製造業の雇用数は,筆者推計.

図 10 製造業における軍民転換の状況

製造業内における軍需生産の縮減は、1955年にはほぼ終了している。軍事製造部門の雇用は、その間に279万人から170万人へと109万人減少した。非軍事製造部門も1954年の景気後退で46万人の雇用縮小を示すが、1954年から1956年にかけて大規模に雇用を拡大し、125万人の雇用を吸収している。したがって製造業部門においては、この間に雇用ベースで100万人規模の軍民転換が行われたと考えてよかろう。第1循環では、製造業の軍需から民需へのシフトがかなり大規模に生じた。その後、1957-1958年に核戦力の増強によって国防費が拡大し、軍事産業雇用も190万人水準へと1割程度増大した。しかし概して軍需雇用規模は安定的であり、景気動向には殆ど左右されない動きを示し、1960-1961年には再び167-177万人となり、軍民転換後の水準に復帰する。

一方,非軍事製造部門雇用は,景気動向と連動して大きく変動した。1956年の1,554万人規模から1958年には1,404万人へと大幅に減少し,景気回復とともに1960年には1,512万人へと増加するが,1961年には再び1,456万人規模にまで縮小して,結局1956年に比して約100万人の雇用の縮減を経験する。

こうして製造業および他部門を含めた軍事産業部門は、1961年には雇用数 260万人、総雇用労働に 占める割合 3.9%の産業セクターに縮減され、米国経済に定着した。休戦成立時の 1953年から 1961年 にかけて、軍事産業雇用数は 151万人減少し、軍事雇用の総雇用に占める割合は、6.6%から 3.9%へと 2.7%p縮小した。軍需産業雇用の国民経済全体に与える影響は、1960年代初頭までには大きく減退し た (表 4)。

軍需生産の米国経済に占める割合も大きな変動を示している。国防財(装備と中間財調達)購入と製造部門生産の推移をみると、図11のごとくなる。

朝鮮戦争が終結した 1953 年には、製造部門の生産シェアは GDP 比で 30.4%であり、国防財購入は GDP 比で 8.1%であった。軍民転換後の 1956 年には、国防財購入量は 5.4%へと大きく低下した。これ に対して製造部門の生産シェアは、1954 年に 28.8%に低下した後、1955-1956 年には 30%水準に回復

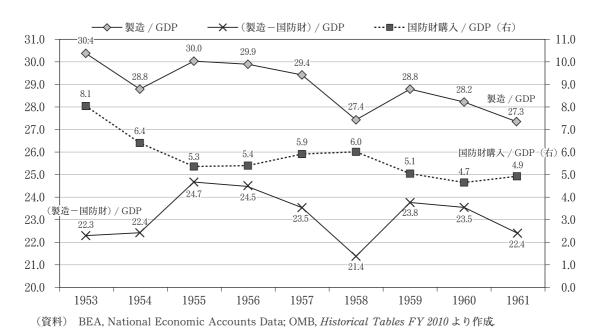


図11 国防財調達と製造業部門

(単位:%)

する。軍需の落ち込み分は,民需生産拡大によってほぼ埋めあわされていた。非軍需製造部門の動きを表わす(製造-国防財)/GDP の比率は,1953 年の 22.3%から景気後退期 1954 年にも 22.4%と比重を落とさず,1955 年 24.7%,1956 年 24.5%へと比重を増大させている。製造部門は,第 1 循環期には,民需生産の拡大によって高水準の生産を維持していた。

しかし 1957 年から 1958 年の景気後退期に、製造部門は 27.4%と顕著に GDP 比率を低下させ、その後一時 28%台へと回復するものの 1961 年には 27.3%へと低下した。1956 年に比して 2.6%p の大幅な落ち込みを示した。同期に、国防財購入は 1958 年に一時 6.0%まで回復するが、1959 年以降減少テンポを高め 1961 年には 4.9%に比重を下げた。一方、非軍事製造部門は、1957-1958 年景気後退期に 21.4%にまで急激に低下し、その後の 1959 年 23.8%、1960 年 23.5%へと回復するが、1961 年には 22.4%と軍民転換以前のシェアにまで低下する。

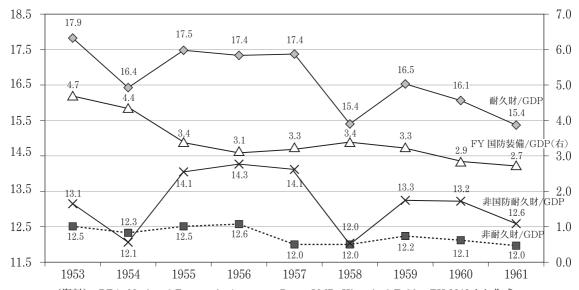
軍需産業部門の比重が低下すれば、製造業部門の全体シェアも当然低下圧力を受けるため、傾向的には、軍需部門の低下と製造業部門の低下には連動性が生じる。しかし軍民転換が生じる場合には、軍需部門の減少は一般製造部門の増加をもたらす。また軍需部門は景気変動に左右されることが少ないが、民需製造業は大きく影響される。そのため軍事産業部門と製造部門の動きは乖離する。

朝鮮戦争後の軍民転換と経済回復過程では、製造業の軍需生産が減少し、それを民需生産の拡大がほぼ相殺して、製造業の GDP に占めるシェアは維持された。1950 年代後半には軍需部門が核戦力拡充により増大する動きを示したのに対して、非軍事製造業部門は軍需の動向とは明確に異なる動きを示し、景気変動と連動して GDP に占めるシェアを上下させる動きを示しつつ、全体としてシェアを低下させていった。

1950年代後半には、軍需産業部門は、一般製造部門の動きとは独立し、景気変動に左右されない生産の増減運動を始めた。従来朝鮮戦争までは有事(戦時)動員体制をとっていたため、軍需が拡大すれば製造業生産は拡大し、軍需が縮小すれば製造業生産も縮小するという明確で直接的な連動関係を示していた。しかし朝鮮戦争後には、軍需と一般製造業との関係に、明確な変化があらわれる。それは米国が、従来の「戦時動員体制」から「大規模な常備軍」を保有する体制へと転換したことによって引き起こされた変化であった。

製造業の内部においても大きな変化が生じた。非耐久財生産は、GDP 比で 1950 年代前半の 12.5%水準から 1950 年代後半には 12.0%強の水準へと若干低下傾向を示すが、全体としてみると朝鮮戦後の 1953-1961 年を通じて 12.0~12.5%の間で極めて安定的に推移した。これに対して耐久財生産は、1953年の 17.9%から 1961年の 15.4%へと 2.5%pの大きなシェア低下を示した。耐久財生産は、国防財購入の動きと連動性が高い。1953年から 1961年にかけて傾向的に国防支出が抑制されるにともない、国防装備調達も 4.7%から 2.7%へと 2%pの低下を示している。国防装備調達の低下は、耐久財生産シェアの低下を引き起こした基礎的要因であった(図 5-11)。

この間の「非国防」耐久財生産の動きを追って見ると、戦後景気後退が生じた 1953 年から 1954 年にかけて 13.1%から 12.1%へとシェア低下を示すが、1955-1957 年の景気回復期には 14.1~14.3%へと急速に増大する。耐久財部門の民需部門と軍需部門への分化が進んだため、非国防耐久財支出と国防装備調達との連動関係は弱まった。1958 年の景気後退では 12.0%に落ち込んだ後、1959-1960 年には 13.2~



(資料) BEA, National Economic Accounts Data; OMB, Historical Tables FY 2010 より作成.
(注) FY ベースの装備支出は、完成資本財購入のみの動きを会計年度単位(前年7月-当該年6月)の財政支出ベースで表示したものである。

図 12 耐久財・非耐久財と国防装備支出の動向(GDP%表示)

13.3%へと回復し、1961 年景気後退では再び 12.6%へとシェアを低下させる。国防耐久財(国防装備調達)の動きと比較すれば、全体として「非国防」耐久財の GDP シェアの低下は小幅にとどまっていた。しかし 1950 年代後半に限ってみれば、非国防耐久財は GDP 比率で 1%p 相当のシェア低下を示し、国防耐久財の低下幅を上まわっていた(図 12)。

1950年代後半の第二循環に生じた耐久財部門のシェアの低下は、国防装備の生産低下と非軍需耐久消費財のさらに大きな生産減少の双方の要因によって引き起こされていた。耐久生産部門は、軍事要因と民需要因の2要因が同時に作用して、生産が停滞する局面に突入していた。

一方建設部門の動きを見ると、全建設部門は、GDP 比率で 1953 年の 4.7%から 1956 年 5%へ上昇したのち、1961 年の 4.7%にまで低下する動きを示している。これに対して軍事建設は 1953 年の 0.9%から 1961 年の 0.5%へと半減する。建築部門は、平和経済へ移行後、住宅建設を中心に非軍事部門を拡大し、民需に依存した成長を遂げ、第二循環期にも、1953 年の水準を大幅に上回る民需生産シェアを維持していた。建設部門は、朝鮮戦争後の軍民転換以降、軍事建設低下による影響を殆ど受けなかった(図 13)。

このような動きの結果、米国の製造業や建設業の国防依存率は、1950年代後半に急速に低下することになる。朝鮮戦争後の軍民転換期と平時経済移行後における、製造・耐久財・建設部門の生産額にしめる軍需購入額の動きを見てみよう(図14)。

製造業部門全体としてみると国防購入の比率は、1953年の26.5%から1960年の16.6%へと9.9%pの低下を示している。同期に、国防と関連の深い耐久財の国防依存率は、31.0%から17.6%へと13.4%pも急落した。また建設業部門では、18.9%から9.1%へと国防需要への依存を半減させた。こうして1960年代初頭には、米国の財生産部門では、国防生産への依存から脱却する方向が明確になっていた。朝鮮戦後には、核抑止力に依存した国防戦略が固まる中で、軍需産業は、技術集約的な航空宇宙産業

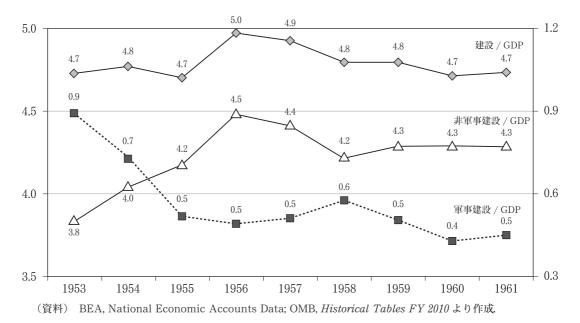


図 13 建設部門と軍事建設支出の動向 (単位:%)

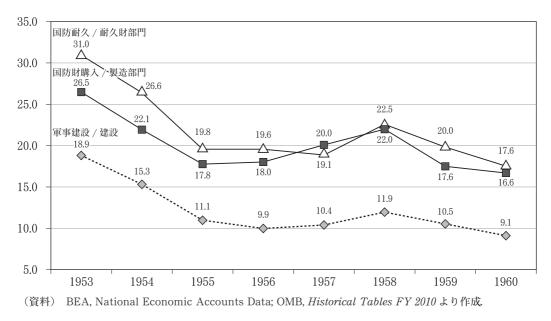


図 14 製造・耐久財・建設部門に対する国防購入比率の推移 (単位:%)

を中心として巨大産業部門を形成し、国防研究開発に支えられて軍産複合体が急拡大するというイメージが強い⁽²¹⁾。軍需産業の専門化が進行し、巨大軍事企業が出現して軍産の結合が進行し、政治的影響力を高めたことは事実である。しかし 1950 年代全体の動きをみれば、軍需の一般産業への影響力は着実に弱まり、軍需産業部門の米国経済全体に占める比率や雇用数も急速に縮小していた。

米国では、共和政の伝統から政府が大規模な常備軍を保有することへの反発が強く、巨大な恒常的軍事機構を平時に維持するという行動は、朝鮮戦争に至るまで取られることはなかった。朝鮮戦争を契機として、ソ連との長期軍事対峙に備えて、大量の備蓄兵器に依存する体制から最新兵器の「フロー」の生産に依存する恒常的な軍事生産体制へと米国の国防体制は大きく転換された。伝統的な有事動員体制

から,平時に大軍備を常備する国防体制へと移行した。そのため平時に兵器生産を専門に行う大規模な 民間軍需産業が発達し,軍部との結合が生じて,軍産複合体が形成された。

軍産複合体の根を第二次大戦期の軍と企業の協力関係に求め、大戦後、それが軍産複合体へ直結していくという図式で捉えることはやや短絡的であろう。軍産複合体は、有事動員大戦が放棄されて初めてその実体を獲得するのである。また軍需が米国経済に与える影響は、朝鮮戦争までの戦時動員体制では極めて大きいが、軍産複合体成立後はむしろ小さくなる。国民の租税に依存した巨大な軍産複合体が平時に成立し、政治や安全保障や特定の地域経済へ大きな影響を及ぼすようになることは事実であるが、軍需が米国経済に及ぼす直接的な効果という言う点では、逆に限定的な影響しか持たなくなっていくのである。

4. 50 年代の経済と所得配分メカニズム

4.1 豊かな社会から経済停滞へ

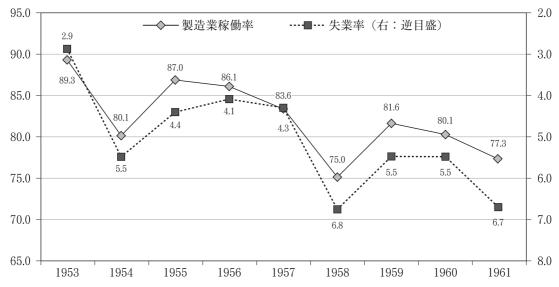
米国経済は、1954年秋から1957年秋まで民需に主導された経済成長を遂げ、平時化された大規模な 常備軍と軍需生産部門を包含しつつ、「豊かな社会」を実現した。大都市の郊外には、新興の住宅街が 多数建設され、1960年には人口の三分の一が郊外に住むようになる。そして自動車、電化製品、テレ ビが各家庭に広く普及し、大量消費を享受する経済が出現した。

この間,自動車,鉄鋼などの主要産業では寡占化が進み,労働組合の組織率も1950年代半ばに最高の25%に達する。賃金決定には,労働者に生産性上昇の利益を分配することを目的とする年間賃金調整と生計費スライド条項が備わった。さらに1950年代後半には,補完的失業給付や私的年金の導入,健康・生命保険の改善,有給休暇の拡大によって付加給付も増大した。また賃金あるいは労働条件についても,パターン・バーゲニングを通じて企業間・工場間で標準化が推進された⁽²²⁾。

こうして組織労働者を中心にして賃金の下方硬直性が強くなる。それは雇用労働者の所得を厚くする 作用をもっていたが、他面では企業の活力を奪い対外競争力を低下させ、さらには失業率を押し上げる 要因ともなる。後者の要因が強くなれば、社会的な所得不衡平化の動力としても作用する。

すでに見たように 1958 年以降の第二循環では、製造業が耐久財部門を中心に生産と雇用を低下させた。雇用創出の動力がサービス業に移る中で、失業率が目立って上昇するという事態が発生した。それは、経済が潜在成長率水準を下回り、総需要が継続的に完全雇用水準を下回る事態が生じたことを意味していた。投資が大幅に低下し、耐久消費財の需要低下が顕著となり、輸出需要も落ち込んでいった。

総需要の落ち込みは、企業の稼働率に反映される。製造業の稼働率は、朝鮮戦争期の 1953 年には 89 %の高率を記録していた。稼働率が 80%を超えると設備投資が拡大局面にはいるという経験則から判断して超繁忙の状態にあった。平和経済への移行期には、ビルト・イン・スタビライザーと戦時に繰延べられた反動需要が経済を下支えし、これに戦後減税が加わって、軍民転換は比較的順調に進んだ。 1954 年景気後退は軽微なものに止まり、製造業の稼働率は 80%を超える水準に維持された。そして 1955 年から 1957 年にかけての好況期には民需に牽引された経済成長が続き、製造業は 84~87%の高率で稼働した。しかし 1958 年には景気後退で稼働率が 75%に落ち込み、その後の回復期の 1959-1960 年



(資料) Board of Governors of the Federal Reserve System.; BLS, Databases より作成.

(注) 失業率は、逆目盛で表示している.

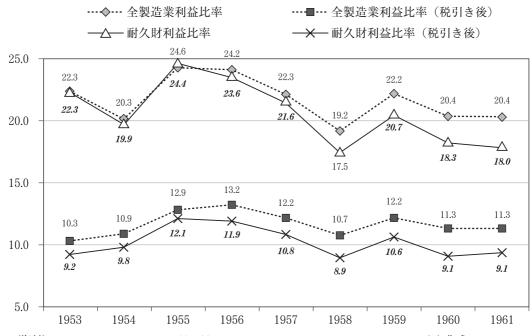
図 15 1950 年代の製造業の稼働率の推移

にもかろうじて 80%を若干超える水準にしか達せず, 1961 年には再び 77.3%へと大幅に低下した(**図** 15)。

1950年代の製造業の稼働率の変動は、製造業の雇用増減を通じて、失業率の水準に規定的な影響力を及ぼしていた。1950年代には稼働率が1%変化すれば、平均で約10万人の雇用変動を引き起こしていた。製造業の雇用数は、1953年の1,755万人から1954年の景気後退で1,631万人へ低下し、その後回復して1956年に1,724万人へ上昇する。1958年景気後退で1,595万人へ低下し、その後景気回復で1960年に1,680万人へと上昇するが、1961年には1,633万人にまで低下する。製造業の稼働率と雇用数の変化は失業率と明確な連動関係を示しており、1958年以降の失業率の上昇は、製造業の不振に大きな原因があったと見てよい。製造業の稼働率が80%の場合には失業率が5.5%の水準にあり、85%水準に上昇すれば失業率は4%水準へと低下し、75%水準へと低下すれば7%に接近するという動きを示していた。4%水準を一応の完全雇用の目安にとれば、1950年代後半はかなり大きなデフレ・ギャップが存在する世界へと転換したことがわかる。

失業率の上昇は、経済が潜在 GDP の成長経路を外れたことを意味していた。経済を潜在成長率の経路に復帰させ、増大する人口に職を確保し、失業率を引き下げ、そして所得衡平化を進展させるためには、製造業を活性化させて経済成長を促進する政策対応が必要とされていたといえよう。

1950 年代終盤の 1958 年以降に生じた総需要の低下・稼働率の低下は,第1に,インフレ抑制・ドル防衛のために金融引締が実施されて名目金利が上昇する中で,インフレ期待が低下した結果,実質金利が上昇して消費と投資に抑制圧力がかかったこと,第2に個人消費の重点が耐久消費財からサービス消費へとシフトし,また対外競争が激化して輸出需要が縮小したこと,第3に軍需が低下したこと,第4に耐久財部門に税制が不利に作用したことなどの要因に加えて,第5に,後に見るように景気回復期にビルト・イン・スタビライザーが強力なフィスカル・ドラッグ作用を及ぼしたことが大きな原因となっていた。



(資料) Historical Statistics, pp. 93-106; BEA, National Economic Accounts Data より作成.

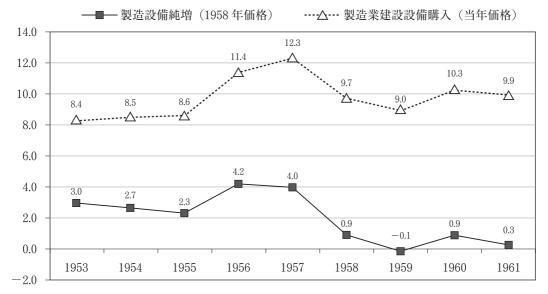
(注) 各比率は、製造業国民所得に対する比率を算出したもの.

図 16 製造業の利潤シェアと課税の影響

このような中で、労働協約により賃金水準が硬直的な動きを示したことは、企業の投資行動と収益構造に大きな影響を及ぼした。というのは硬直的賃金の下で稼働率の低下が生じれば、労働分配率が自動的に上昇し、利潤シェアが圧迫されるからである。利潤が低下すれば、企業の投資は削減圧力を受け、総需要は低下する。それは再び稼働率を低下させるという連鎖が生じ、景気後退圧力が生み出されると考えられるからである。

製造業の利潤シェアの動きを見てみよう。製造企業の純利益が製造業の国民所得に占める割合は、利潤シェアに相当するものと考えることができる。全製造企業の利潤シェアは、1955-1956年の好況期には24.2~24.4%に上昇し、景気後退期の1958年には19.2%に低下するという循環的な動きを示しながら緩やかな低下傾向を見せるが、1953年以降を全体としてみれば概ね20~22%の間で比較的安定的な動きを示していた。その中で製造業の中心動力である耐久財部門の利潤シェアは、1953年の22.3%から1955年の24.6%へ上昇した後、1958年以降はシェアの水準を一段低下させ1961年には18.0%へと大幅な低下を示した(図16)。そして課税後の利潤シェアを見ると、耐久財部門の相対的低下はさらに大きくなり、利潤は大きく圧縮されている。稼働率が低下する中で利潤シェアの低下が生じ、さらに法人税負担が相対的に大きかったため、耐久財部門の投資余力は低下し、設備投資は強い圧迫を受けた。

図 17 は、全製造業の名目建築・設備投資額と資本減耗分を差し引いた実質純投資の推移を見たものである。名目投資額は、1953 年 84 億ドルから 1955 年の 86 億ドルへと微増して、その後増大に転じて1957 年には 123 億ドルにまで上昇した。FY 1955 に実施された投資減税による促進効果が働いていると考えられよう。その後 1958 年の景気後退で 97 億ドルに減少し、1959 年以降の景気回復期にも 90 億ドルから 100 億ドル前後で推移している。これを実質純投資額で見ると、この間の投資状況はより明確となる。1953 年 30 億ドルから 1955 年の 23 億ドルへと継続的に減少し、減税効果で 1956-1957 年に 40



(資料) Historical Statistics, pp. 107-122 より作成.

(注) 製造設備純増は、名目設備購入額から資本減耗分を控除し、1958年価格でデフレートしたもの。

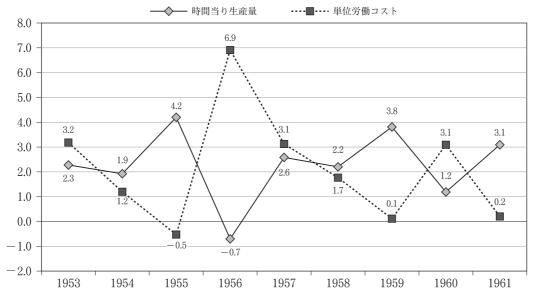
図17 製造業の設備投資の動向

億ドル水準へ一時的に上昇した後、1958年には景気後退で 9億ドルへと 4分の 1以下に惨落する。そして景気が急回復した 1959年にはマイナス 1億ドルと償却不足に陥り、1960-1961年にも 3~9億ドルの低水準に沈んで推移している。

1950年代終盤の1958年以降の経済停滞局面では、インフレ抑制とドル防衛を目指した金融引締め政策と失業率上昇がインフレ期待を低下させたため、実質金利が強含みに推移して企業投資に対する持続的な抑制効果を及ぼし、総需要を停滞させる役割を果した。また次節で見るようにこれに加えてビルト・イン・スタビライザーの強力な抑制効果が作用した。そして硬直的賃金水準のもとで稼働率が低下したことによって、耐久財部門を中心とする製造業の投資停滞が引き起こされる事態が進行していた。そこには企業課税の重課という要因も作用していた。消費需要のサービスシフトと輸出需要が低下する中で、金融引締め政策と実質金利の上昇に加えて、税制による企業利潤抑制効果と強力なフィスカル・ドラッグ作用により総需要が抑制され、その中で製造業の稼働率が低下し、硬直的賃金システムの下で利潤シェアが圧迫され、投資を停滞させ、それが経済成長を停滞させ失業率の上昇を招いたというのが、この時期の経済停滞を引き起こした基礎的メカニズムであったと考えられよう。

もっとも日本や西欧が経済復興を遂げ対外競争力を増す中で、硬直的賃金システムによる割高な賃金コストが利潤を圧迫し、投資を停滞させ、総需要を抑制して、その結果稼働率の低下を招いたという経路も考え得る。しかし 1950 年代末-1960 年代初頭の段階では、それを規定的な回路と見ることは適当ではないであろう。

非農業企業部門の生産性と労働コストの動きを見ると、朝鮮戦争後の軍民転換過程で時間当り生産量の上昇と単位労働コストの低下が進んでおり、単位当りの賃金コストは低下していた。ただし1956年には、時間当り生産量がマイナスに低下する中、単位労働コストが前年までに生じていた格差分を上まわる急上昇をしめし、賃金コスト上昇が企業収益を圧迫するという状況が生じていた。しかし1957年



(資料) U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Productivity and Costs*, News Release USDL 10-0747, June 2010 より作成.

図 18 非農業企業部門の生産性と労働コストの動向(対前伸び率)

| | 賃金給与平均 | 鉱 業 | 建設業 | 製造業 | 卸 業 | 小売業 | 金融•保険•不動産 |
|---------|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----------|
| 1953-57 | 3.9 | 4.9 | 3.9 | 4.0 | 4.4 | 3.8 | 3.4 |
| 1958-61 | 3.0 | 2.2 | 4.2 | 3.3 | 3.5 | 3.0 | 3.4 |

表 5 稼働率低下局面での賃金上昇率の動向

(資料) BLS Databases より作成.

には単位労働コストが急速に低下し、時間当り生産量は急上昇してバランスが回復し、1958年以降には、1960年を除き時間当り生産量が単位労働賃金コスト上昇率を大幅に上まわるようになる(図 18)。第2循環期には、賃金コスト上昇が直接利潤を圧迫する要因として作用していた訳ではなく、単位当りの労働コストは安定していた。したがって、賃金コストの上昇が利潤を圧迫するという事態は生じていなかったと見てよい。

1958年以降の製造業稼働率の急落局面で、賃金上昇率の動きを見ると、鉱業、製造業、卸業、小売業で上昇率が急激に鈍化し、建設業は逆に上昇し、金融保険不動産は不変であった。したがって賃金上昇が製造業において特に利潤の直接的引下げ要因として働いた形跡はなく、それが直接稼働率の低下を引き起こしたとはいえないであろう(表 5)。

また非金融企業部門全体の生産1単位当りの費用・利潤の動きを見ても、この時期に賃金上昇が利潤の引下げの明示的な要因として作用した証拠は見られない(図19)。戦後景気が急上昇した1955年に一時的に雇用者報酬が低下し税引後利益が上昇した以外には、雇用者報酬と税引後利益の比率はほぼ安定的に推移している。そして減価償却が1956年以降促進されていること、および利子負担が1950年代後半に次第に大きくなっていることがこの時期の注目すべき点となっている。

高賃金コストが、製造業の対外競争力を低下させて貿易収支に決定的な打撃を与え、また利潤率の直

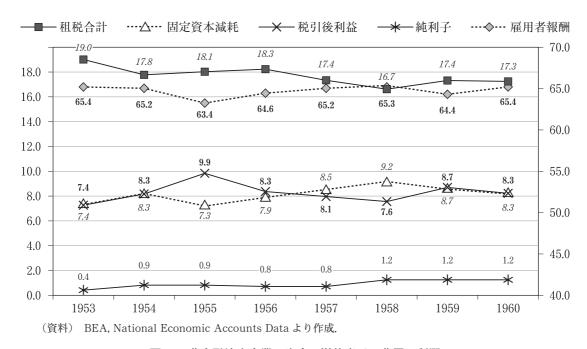


図 19 非金融法人企業の生産 1 単位当りの費用・利潤 (単位:%)

接低下を招くようになるのは、1960年代後半のことである(23)。

4.2 階層別所得構造の変動

経済状況の変化は、社会の所得配分構造にも大きな影響を及ぼした。朝鮮戦争後の平均週給の動向を時系列でみると、表6のごとくである。製造業、建築業など財生産部門の給与は平均給与を上回り、サービス部門は、卸業を除けば、平均給与水準を下回り、ことに雇用増大の主要部分を占めた小売などのサービス業では、平均週給の7割強であった。各分野間の賃金格差は、建設業や卸業で強含みの動きが見て取れるが、全体としてみればこの時期を通じてほぼ同じ水準で推移していたということが出来よう。

このようにほぼ固定的な賃金比率の中で、建築・製造など平均以上の賃金を得るブルーカラー中心の 雇用が拡大すれば、中位・下位所得世帯階層の所得配分を押し上げる効果が働き、小売りなどの平均以 下の賃金を得るサービス業の雇用が相対的に拡大すれば、中位・下位所得階層の所得配分比率は低下圧 力を受ける。

第一循環では、戦時の反動による住宅需要の盛り上がりによって建設業が活況を呈し、製造業も耐久消費財を中心に財製造部門が勢いを取り戻した。軍需の低下にも拘わらず、製造業や建築業の雇用シェアの低下は殆ど生じなかった。米国経済は完全雇用水準をほぼ維持し、所得の衡平化は進行した。しかし第二循環では、製造業は一気に比重を落とし、住宅建設も低下し、失業率は上昇した。それと並行して個人消費が財支出からサービス支出中心へと変化した。そして製造業・耐久財生産部門のシェア低下とサービス部門のシェア拡大は、相対的な低賃金雇用の比重を高め、失業率上昇と相俟って、中位・低位所得層の所得配分を圧迫した。その結果、所得衡平化傾向は、逆転現象を示し、第二循環期においては、ジニ係数の明確な上昇が見られることになる(図 20)。

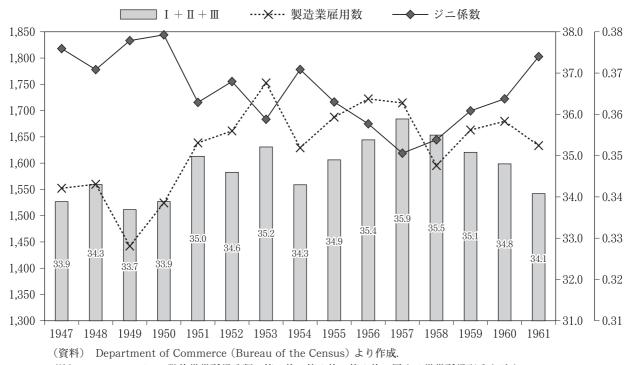
1953年に至る朝鮮戦争期には製造業雇用の急速な拡大を背景として中・低所得階層(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ)

| | 20 1 - 2 Cart 2 2012 | | | | | | | | | |
|----------|----------------------|------|------|------|------|------|-----------|--|--|--|
| | 賃金給与平均 | 鉱 業 | 建設業 | 製造業 | 卸 業 | 小売業 | 金融•保険•不動産 | | | |
| 1953 | 1.00 | 1.30 | 1.36 | 1.11 | 1.08 | 0.71 | 0.93 | | | |
| 1954 | 1.00 | 1.28 | 1.37 | 1.09 | 1.10 | 0.73 | 0.96 | | | |
| 1955 | 1.00 | 1.32 | 1.34 | 1.11 | 1.10 | 0.72 | 0.94 | | | |
| 1956 | 1.00 | 1.34 | 1.36 | 1.11 | 1.11 | 0.71 | 0.93 | | | |
| 1957 | 1.00 | 1.34 | 1.37 | 1.11 | 1.11 | 0.71 | 0.92 | | | |
| 1958 | 1.00 | 1.28 | 1.38 | 1.10 | 1.12 | 0.72 | 0.93 | | | |
| 1959 | 1.00 | 1.32 | 1.38 | 1.12 | 1.12 | 0.71 | 0.92 | | | |
| 1960 | 1.00 | 1.30 | 1.40 | 1.11 | 1.12 | 0.72 | 0.93 | | | |
| 53-60 平均 | 1.00 | 1.31 | 1.37 | 1.11 | 1.11 | 0.72 | 0.93 | | | |

表6 平均週給の動向

(資料) BLS Databases より作成.

(注) 賃金給与平均=1.00 として算出.



(注) I , II , II は,5 階位世帯所得分類の第1位,第2位,第3位に属する世帯所得配分を示す.

の所得シェアが大きく増大し、階層間の所得衡平化が進展してジニ係数も 0.359 まで低下した。休戦にともない 1954 年には景気後退が生じて中低層の所得割合が一時的に低下してジニ係数も 0.371 へ上昇するが、1955 年以降 1957 年にいたる戦後好況過程で製造業の力強い雇用拡大が回復して、中低層の所得割合が顕著に増大してジニ係数が急速に低下し、1957 年には 0.351 となり、所得の衡平化が一層進展した。しかし 1958 年以降の第 2 循環では、製造業の停滞と失業率の上昇から、階層間の所得構成は様変わりし、中低所得階層の所得の割合は急速に低下し、これに伴ってジニ係数も 0.374 にまで急速に上

図 20 中低所得階層の所得配分比率とジニ係数の動向

昇した。

4.3 社会的な所得配分の変動

朝鮮戦時経済では、政府の賃金・物価統制と軍事動員のもとで、短期的に国防費が急拡大した。政府が統制価格で大量の物資と雇用を調達し、金利も低水準に固定化されたため、経済拡大効果が急速に現れ、経済は超完全雇用状態に押し上げられた。経済統制と軍事動員と国家安全保障上の必要によって、生産能力が国防目的を充足するために極限まで使用され、純輸出も圧縮された。戦時の生産と雇用は、軍需物資を中心とする「物財」生産が中心となるため、高賃金の財製造部門のブルーカラー雇用の割合が上昇する。それは、低位所得層の所得を引上げ、中位所得層の所得を厚くする効果をもった。他方、企業の戦時超過利潤に対する課税強化によって、配当や株価上昇は抑制され高所得層は相対的に所得の伸びを制約される。このような動員と統制経済下で、巨大な軍需に対処する結果、所得階層間の所得衡平化が進行した。

戦後には、政府統制は解除され、統制価格による資源配分は停止される。自由な市場経済活動が復活し、戦時に抑制された消費財と住宅建設などが反動需要として盛り上がり、軍需に依存する経済から民需主導の経済拡大へと移行し、純輸出も回復して、しばらく繁栄が継続した。

戦時経済(軍需)から平時経済(民需)への軍民転換がスムーズに進み、完全雇用状態が維持され、所得配分の衡平化傾向は持続した。移行期には、ビルト・イン・スタビライザーと戦後減税による総需要支持効果が働き、景気後退は軽微なものに止まった。戦時の超完全雇用状態から平時のノーマルな完全雇用への移行する上で、財政スタビライザーが極めて効果的に作用し、加えて減税と金融緩和政策が個人消費と投資を促進して景気回復を後押しした。

企業は、休戦後の景気後退期に、熟練労働者を解雇せず保持した。したがって男子世帯主の失業は低かった。景気上昇期の所得向上は、主要なグループ間で広く分配されたが、相対的に最も大きな利益を得たのが非農業製造業の雇用者であった。例えば、1956 年第 4 四半期の平均週給は、労働時間の若干の減少にもかかわらず、82.89 ドルへと 3.65 ドル上昇した。そして、1955 年および 1956 年の個人所得は、230 億ドルおよび 190 億ドル上昇した。 1956 年の非農業製造業部門の平均賃金収入は、一人当たり年 4,300 ドル程度となる。1956 年の全家族世帯の中位所得は 4,780 ドルであった。したがって、非農業製造業 1 人当り賃金は、5 階層所得分布の第Ⅲ階層の中位世帯所得とほぼ一致する水準にあった。自動車・鉄・住宅などの財生産を中心とする産業部門に雇用される中間所得層が最も大きい分配を手にしていた。休戦後の経済繁栄過程で、ジニ係数を低下させ、所得配分の一層の衡平化を推進した動力をここにみることができる。財を中心とする純輸出の拡大も所得衡平化に貢献した。

軍需から民需への転換に際し、個人消費と企業投資に加え、輸出拡大も大きな役割を果した。朝鮮戦後の景気後退による衡平化逆転効果は短期に克服され、平時産業の民需拡大(自動車や住宅など)が軍需縮小の穴を埋めることによって、中位・下位階層の所得増大と衡平化作用はしばらく継続した。第二次大戦後の軍民転換パターンが、小規模な形で再現されたということができよう。

しかしこの効果が一巡すると、経済成長率の停滞が表れる。FRB は経済が好況期に入るとインフレ抑制のために金融を引き締め、政府は財政赤字解消と均衡財政回復を目指して緊縮財政をとった。高い

税負担の中で企業の投資が停滞し、またフィスカル・ドラッグ効果が作用して経済成長が抑制された。 製造業部門での雇用吸収力が弱まると、雇用の中心はサービス業に移っていった。そして第二循環の経済回復過程では、インフレ抑制とドル危機へ対応するために実行された金融引締め政策に加えて、早期にフィスカル・ドラッグ効果が現れた。景気回復過程で財政金融両面から強力な抑制圧力が加わったため、経済は潜在 GDP の成長経路から外れ、失業率が上昇し、社会的な所得衡平化傾向は逆転した。 1958 年以降、雇用拡大は低賃金部門のサービス業に集中し、下層や中間層の所得は低下し、階層別の所得配分の不衡平化が進行して、ジニ係数は 1961 年まで継続的に上昇していった。

5. アイゼンハワー政権の政策運営と教訓

5.1 政策の基本スタンス

アイゼンハワー政権は、巨大な朝鮮戦費を含む国防支出を抱え、大規模な財政赤字が予想される中で、 戦後減税問題やインフレ問題に対処しなければならなかった。アイゼンハワーは、均衡財政の実現を最 重要課題と位置づけていた。しかし冷戦に対処することも緊急命題であり、直ちに予算を均衡化させる ことは不可能であると見ていた。したがって「予算均衡以前に減税すべきであるとか、国家の安全より も均衡予算を優先させるべきだとかいう考えには同意できなかった」(25)。そこで政策の優先順位は、安 全保障が第一、第二が均衡財政、そして第三が減税であるというスタンスをとった。まず政府の不可欠 な機能には十分手当てし、次に均衡予算を達成し、均衡予算主義の枠内で減税を行うというのが、政策 の基本となった。

政権は、まずトルーマンから引き継いだ FY 1954 当初予算に対して歳出圧縮を行い、戦費予算を中心に歳出総額を 65 億ドル削減し、財政赤字規模を 99 億ドルから 40 億ドル以下へと縮小した。その上で、安全保障に適切な処置(戦時国防体制の平時化措置)を講じながら、歳出を全般的に削減し、予算均衡が達成されるまでは戦時中の税収を確保し、減税を延期するという方針を実行に移した。

アイゼンハワー政権は、特に国家安全保障確保と財政責任との間の関連を重視していた。最大の危機が予想される特定の時期までに軍事計画を完成させるというアプローチを拒否し、最新式で最良の兵器を基にして危機に対処する恒常的防衛能力を維持する方針が明確にされた。それは核兵器の抑止力に大幅に依存する戦略の採用を伴っていた⁽²⁶⁾。

そして予算編成では、国の安全を損なわずに予算を均衡させるために、現行歳入水準を維持する方針を堅持した。与党共和党が要求した個人所得税増税期間の 6 $_{\it F}$ 月短橋案を拒否し、戦時超過利得税の 6 $_{\it F}$ 月延長を勧告し、1954 年 4 月 1 日に実施予定であった法人所得税減税および消費税引き下げも中止された。

5.2 ニュー・ルック戦略の採用

アイゼンハワー政権は、ソ連に対抗する強力な軍事体制を確立すると共に、均衡財政と減税を実現して長期の軍事対峙に耐える健全なインフレなき経済を持続することが、国家安全保障の根幹であると考えていた。しかしこの二つの目的は、競合関係に立っていた。健全な財政を実現するには朝鮮戦争で大

政治行政研究/Vol. 4

膨張を遂げた国防費の大幅削減が必要であるが、国防費を大幅に削減すれば強力な軍事体制を維持する という目的が犠牲にされかねない。したがって、大幅な国防費の削減を図りながら、強力な軍事体制を 維持する方途を見いださねばならなかった。

朝鮮戦争の休戦が成立したことで直接戦費の削減は可能になったが、同時に有事動員体制から平時に大規模な常備軍を維持する体制への移行を実現しなければならなかった。政権は、1953 年 10 月、新たな国防戦略構想 NSC 162/2 を採用する⁽²⁷⁾。それは、核兵器と長距離爆撃機で編成された戦略空軍を強化し、核の大量報復力を国防の中心に据えて、通常兵力の大幅な縮小を目指すものであり、「ニュー・ルック」戦略の雛形であった。ダレス国務長官は、1954 年 1 月、政権の新構想を明確にするため「対外政策の進化」と題して次のような演説を行った。

「長期という要素は極めて重要である。ソ連は、彼らのいう歴史的一時代全体を念頭に置いて計画を立てているからである。彼らは、我々を実質的破産に至らしめるよう、能力の範囲を超えた範囲にまで力を拡散させ弱体化させようとしている。こうした戦略に対しては、我々の力を疲弊させずに対応することが不可欠である。我々には同盟が必要であり、それをより効率的に、より安価なものにすることが目標となる。それは、核抑止力への依存を強め、局地的防衛力への依存を軽減することによって可能となる。侵略を抑止する方法は、自由世界が自ら選ぶ場所と手段で対応する意志と能力を持つことである。米国の安全保障費用は500億ドルに達し、1953年度90億ドル、1954年度110億ドルの予算赤字が見込まれている。これは戦時の徴税を行った上でのことであり、ドルの実質価値も低下している。こうした事態が長く続けば、財政的にも経済的にも社会的にも重大な結果をまねく。我々の基本的決定は、我々の選ぶ手段と場所で即座に報復する圧倒的能力に依存するというものである。敵の多くの選択肢に対応して備える必要がなく、我々の政策に適するよう軍備を選択し、多様化を回避することができる。その結果、より多くの基本的安全をより安価に確保することができる」(28)。

この演説は大量報復戦略を明らかにしたものとして有名であるが、その内容はソ連との対立における「長期」の意味をしっかりと踏まえた上で、長期対峙によって生じる軍事負担と軍事体制が米国の経済発展を阻害することがないように、「安価に」工夫される必要があると述べたものである。そこにはアイゼンハワー政権の政策意図が明確に示されていた。

ニュー・ルック戦略は、一言でいえば、いかにして最小のコストで米国と同盟国の長期的安全保障を達成するかを追求したものであった。米国は核の大量報復力を充実して通常戦力の削減を実行し、地域的な軍事バランスは同盟国の通常軍備の拡大に依存するという責任分担に基づく「安上がりの」国防戦略であった。それは、主に米国地上兵力の大幅削減を意味する。大規模な地上兵力は、動員ベースと装備備蓄に主として依存しているので、一般の国内製造業との関連が密接であった。したがって新戦略は、核開発とその運搬手段である航空機・ミサイル産業を恒常的な軍事産業部門として発展させる反面、在来型の通常戦力・通常装備を供給してきた一般製造業部門との関係を希薄化させる作用を持つことになる。

米国は、地上兵力規模を2割削減し、軍事予算を500億ドルから350億ドルへ削減する計画を定め、 新戦略に基づく軍構成の再編に着手した。その結果、陸軍兵力は150万人から100万人へと一気に縮減 された。

アイゼンハワーは、過剰な国防費は経済の健全性を損ない、結局安全保障を損なうと考えていた。新構想を予算化するにあたっては、「長期の安全保障には健全な経済が必要である」「ある一定期間(例えば 50 年間)適当な(大き過ぎない)防衛体制を維持することの持つ意味を現実的に評価し…ダイナミックな工業発展にふさわしい国家環境を作るために最善をつくすべきだ」と主張した⁽²⁹⁾。

そこには大規模な軍事経済を長期に継続すれば、米国経済は疲弊し冷戦に敗北するとする認識がある。 長期的に軍事能力を維持しながら経済の健康を保つためには、軍事負担を軽減させる必要がある。両者 を両立させるには、米国は「安価な」核戦力への依存を高め、高価な通常戦力を大規模に削減し、高価 な通常戦力ニーズには、同盟国に負担をシェア(同盟国の通常戦力を強化)させることが必要になる。

通常兵力の常備規模を陸上戦力中心に大きくカットすれば、大規模な戦争に備えた「有事動員能力」も一部保有する必要が生じる。陸上兵力の大幅削減を伴う新戦略は、全体として軍需と一般産業との分離が決定的に進行するという流れの中で、有事動員能力も部分的に確保しようとする努力を残存させるものとなった。このため従来の「有事動員体制」と兵器備蓄方式から脱却し、現役兵力とフローの最新兵器生産に依存する常備軍方式への転換は急速に進展したが、完全なものとはならなかった。

こうして大規模侵略には核抑止で対応し、地域的な侵略には同盟国の負担拡大による通常戦力充実で対応する新戦略が動き出した。それは「東西冷戦」に安価かつ有効に対処できる軍事力整備を可能にした。しかし新戦略は、「東西」の枠組みを超えた「南」の第三世界へのソ連の浸透に対しては有効な抑止力としては機能しない。現実の世界では、核戦争に発展する可能性のある大規模戦争は起こりにくく、むしろ小規模な地域軍事紛争の起こる可能性の方が高かった。軍事的に見れば、そこに新戦略の最大の弱点があった。

他方、アイゼンハワーは、朝鮮戦争後に決定された大規模な国防支出と常備軍は、「市民の油断のない監視がなければ、殆ど御しがたいものになり」⁽³⁰⁾、政治に対する軍部の主導権を強め、民主主義体制を損なう原因になると恐れていた。それは、米国の建国期からある常備軍保有への不信感の現れであった。米国の素朴な市民感覚からすれば、巨大な常備軍事組織は自由と民主主義への脅威であった。それこそが、朝鮮戦争に至るまで戦時の動員と戦後の常態への復帰を繰返してきた伝統的行動様式の基礎にある考え方であった。

このような中でソ連の弾道ミサイルや核兵器開発が急速な進歩を見せ、1957年には人工衛星スプートニクの打上げに成功した。その結果、核の相互抑止の状態が生じ、大量報復戦略に重大な疑義が生じた。しかしアイゼンハワーは、自己の信念を曲げなかった。国防費拡大を求める議会や軍部の圧力増大に懸念を強め、「ソ連との戦争は核戦争になり、核と通常のすべての軍備を準備する金はない」と主張して対抗した。それは軍備問題を単なる米・ソ軍事バランスという要因に還元して捉える見方を拒否し、大規模な軍事経済が「長期的」に継続することがもたらす経済破綻と、軍事利害に関連する結合勢力が民主主義の根幹を毀損させてしまう懸念に対してより強い危機感をもっていたことを示している。それは1961年1月の離任に際しての「軍産複合体」の影響力拡大への警告演説につながっていくのである。

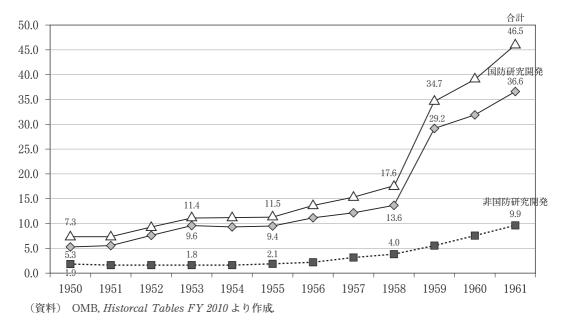


図 21 政府の研究開発支出の動向 (単位:10億ドル,2005年価格表示)

連邦政府による研究開発支出の動向を見ると、アイゼンハワーの軍産複合体への懸念を裏付ける傾向を見てとることができる(図 21)。

米国では政府研究開発支出の7割以上が国防計画に投入されていた。国防研究開発費は、2005年価格でFY 1950年の53億ドルからFY 1953年の96億ドルへ膨張し、その後緩やかに増大してFY 1958年には136億ドルに上昇していた。しかしFY 1959年以後の膨張は凄まじく、FY 1961年には366億ドルに達した。ニュー・ルック戦略採用による着実な上昇と、米ソミサイル・ギャップ論争を反映した急拡大の様子が示されている。朝鮮戦争後には、軍事産業部門は顕著に縮小し、政府の軍事購入も大きく低下する状況が進行したが、国防研究開発費は着実な膨張を遂げ、核抑止力関連の原子力・航空機・ミサイル・電子機器関連部門に集中投入され、軍産複合体を維持する動力となっていた。核戦力を中心とする新戦略の下で、財政緊縮政策が継続されるという状況の下では、最新兵器の不断の生産開発に依存する軍事産業部門の命運は、巨額の国防研究開発資金に左右されるからであった。

5.3 朝鮮戦争終結と FY 1955 予算

アイゼンハワーの財政運営方針は、その最初の完全な予算勧告である FY 1955 予算教書で示された。 そこには、国民の必要性を満たし、財政均衡をできるだけ早く実現するという決意が反映されていた。 支出水準は、前年度予算を大幅に下回るように政府全体で統一性を持って抑制され、「望ましいかどうかではなく、必須かどうかの基準」で決定された⁽³¹⁾。

FY 1955 予算は, 歳入 627 億ドル, 歳出 656 億ドル, 財政赤字 29 億ドルであり, FY 1954 修正後予算(歳入 676 億ドル, 歳出 709 億ドル, 財政赤字 33 億ドル) に比して, 歳入で 49 億ドル, 歳出で 53 億ドル減少している⁽³²⁾。

政権は、公約した財政均衡の実現と減税実行という2目標を達成しようと努力した。朝鮮戦争休戦を 受け、国防費の大幅削減が可能となったため、その財源を活用して財政赤字削減と先送りされていた減 税を実現しようとした。朝鮮戦争で増税され休戦後も歳入確保のために延長されていた増税措置の内,個人所得税増税分と企業に対する超過利得税の廃止が実行された。減税措置は,1954年1月以降に適用された。ただし企業に対する法人税率の軽減は見送られた。その見返りに減価償却の加速(定率法の2倍)を選択できるようになり,また営業損失繰越しを2年間に延長するなどの措置により企業減税が実行され,法人の税負担の軽減がはかられた⁽³³⁾。これらの措置は,企業収益を改善させ,投資を促進し,「軍民転換」を円滑に進めることをめざしたものであった。消費税の減税は実行されなかった。FY 1955の減税規模は,この時点で総額50億ドル弱と見込まれていた⁽³⁴⁾。

FY 1955 予算では、財政赤字を縮小させ一部減税を実現したが、財政均衡の実現は翌年度以降に持ち越された。財政均衡の達成と早期の減税実現という目標を何とか調和させようとした予算編成となった。全体としてみれば、国防支出を縮減して、減税と財政赤字削減に充て、財政規模を縮小して、民間経済の拡大を期待する予算となった。しかし戦時に拡大した軍備の主要部分が常備兵力として再編整備されたため、国防費収縮の規模は部分的なものに止まった。アイゼンハワーは、政府の国民経済に占める割合をできるだけ縮小し、国民が自己の判断に基づいて支出し、貯蓄し、投資する部分をできるだけ拡大することが、経済の成長と安定を実現する上で必須の役割を果すと強調した(35)。そこにはニュー・ルック戦略に基づいて、一層の国防費縮減を実現しようとする意思が示されていた。

ところで朝鮮休戦後の米国経済は、戦費支出の低下が引き金となって、1953 年第3 四半期から収縮を始め、アイゼンハワーが FY 1955 予算教書を議会に提出した 1954 年1 月には、失業者は 300 万人 (失業率 4.9%) に上昇していた。政府が大規模な景気対策を行わないかぎり深刻な不況に見舞われるとの懸念が再燃していた。

アイゼンハワーも事態を重視し、1954年1月15日、『大統領経済報告』を討議した際、そこに「連邦の兵器庫にあるあらゆる武器を賢明に、かつ必要な場合使用し、米経済が成長継続の能力をもっていることにたいする国民の不動の信頼を維持するという決意」を盛り込んだ。税、住宅、社会保障、ハイウェイ建設、農業法案などの立法計画を1月に発表することが、共和党政権下で経済は復活し繁栄するとの信頼を一般国民に与えるのに役立つと考えられたからである。しかし「いつでも行動できる用意」をすることと実行することとは別であり、実際政府が経済介入を行う前に景気は回復に転じた⁽³⁶⁾。

1954年3月に失業拡大傾向が停止し、4月には景気の早期回復の兆候が急増した。全米鉄鋼組合会長マクドナルドは、50億ドルの公共事業、50億ドルの住宅建設等、30億ドルの失業保険増額、40億ドルの所得税減税などの大規模な計画を要求したが、アイゼンハワーは、このような計画は「正当ではなく、長期的にみると有害でもある」と拒否した。そして6月には、景気回復が始まった⁽³⁷⁾。

アイゼンハワーは、経済が引き続き後退すれば速やかな景気対策を実行する準備をしていたが、「政府の政策に対する信頼」が景気回復の強力な手段であると考え、同時に失業保険や税制による自動安定 化装置が効果的に働くと考え、市場機能を信頼する姿勢を守った⁽³⁸⁾。

5.4 社会保障政策の拡充

それと同時に FY 1955 予算では、社会保障への加入者の範囲を自営農業者・州地方公務員・農業労働者・家内労働者など 1,000 万人に拡大し、給付額を引き上げる制度改革と、失業補償の適用範囲を拡

大することが勧告された⁽³⁹⁾。老齢遺族保険制度は、トルーマン時代の 1950 年に適用範囲が拡大(自営業者等の強制加入)され給付額が大幅に引上げられたが、アイゼンハワーもこの方針を引き継ぎ、さらに適用範囲拡大と給付額の充実を実行しようとした。

アイゼンハワー政権の誕生で、保守派は社会保障制度の解体を期待したが、その期待は裏切られ、その受給範囲は大きく拡大・充実された。アイゼンハワーは、1953年2月2日、大統領就任直後の年頭教書において、老齢遺族年金は、社会保障制度から除外されている数百万の市民を受給対象者に加えるように速やかに拡張すべきであると述べて、トルーマン政権以来の社会保険拡充を柱とする社会保障制度を充実する方針を明確にした⁽⁴⁰⁾。

政権の閣僚は全員この方針に賛成であったが、彼らはこの方針に対する議会共和党の反応を心配していた⁽⁴¹⁾。アイゼンハワーは、「経済では保守的だが、国民福祉にはリベラルである」と自らを特徴づけており、社会保障拡充は個人的な信念であった。そして大統領と全閣僚が社会保険の拡充による社会保障の拡大を支持していたことが、共和党政権下でトルーマン政権の方針を踏襲する動力となった。アイゼンハワーの「中道」政策指向が明確に現れている。

共和党には、タフト上院議員を中心として、連邦政府の社会保険年金を解体し州政府の老齢扶助と統合して社会保障制度の二股構造を解消し、一般財源による最低限の生活水準を賄う一元的な資力審査なしの老齢給付に置き換える構想があった(42)。老齢者の老後生活資金を、この無拠出の最低限の老齢給付と私的年金・銀行預金・株式などの個人自由裁量資産を組み合わせて賄うという選択肢はあり得た。しかも完全雇用が実現し、勤労者の所得水準が上昇し、企業年金や企業健康保険が充実すれば、なおさらこのような意見が強まっても不思議ではない。11月20日の会議で、ホビー保健教育福祉長官が社会保障拡充プランの説明を行なったのに対して、アイゼンハワーは、タフト構想の説明を持ち出し、このようにすればシステムはずっとシンプルなものになると説明した。ホビーは、この計画案は現行計画を踏襲するものであるが、大衆に広くアピールし、個人の資力に基づく拠出制度である点で利点を持っていることを強調し、高齢者に対してより便益を与え、競合プランよりは経済的に健全であると説明して、内閣の合意を取り付けた。アイゼンハワーは、この穏健なプログラムが国民の目から見て正当化されるものであるならば成立させ維持されねばならないと締めくくった(43)。

アイゼンハワーは、1953年に社会保障の拡張を試みて失敗したが、再度 1954年に拡張提案を行って制度充実を目指した。世論は、現行の社会保障制度の拡充支持に傾いていた。そしてこの年 11 月の中間選挙が近づくにつれ、共和党議員は社会保障制度解体論を唱えるよりもむしろ社会保障拡大論に従順になっていった⁽⁴⁴⁾。

米国の社会保障制度は、連邦の社会保険年金と州政府の公的扶助の二股構造となっていた。社会保険は国民の自己拠出(社会保障税納入)による給付の形をとるため、米国の伝統的な自助精神と両立可能な性格を備えていた。ただし個人の生活に連邦政府が強制的に関与するという点で伝統的な価値観と抵触し、保守派の根強い反対の源泉となっていた。ともあれ公的保険を拡大し充実して加入者を増やせば、それだけ公的扶助への依存は低減され、一般財源(国民の税負担)で賄う社会福祉への依存は低下し、財政均衡達成への強力な手段となる。さらにそれは、福祉支出を直接削減する効果に加えて、社会保障基金を統合した政府財政全体として、財政余剰を拡大する要因として作用する。この点でも、アイゼン

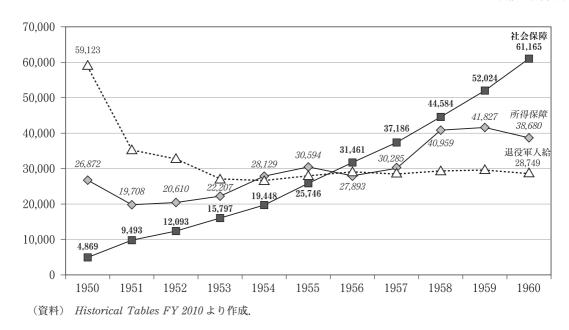


図 22 アイゼンハワー政権下の社会保障・福祉支出 (2005年価格,単位:100万ドル)

ハワー政権は、トルーマン政権の政策観と共通していた。アイゼンハワー政権にとって、均衡財政はそれ自体が最優先の政策目標であり、その達成に全力が傾けられたのはむしろ当然であった。

連邦の社会保障給付は、朝鮮戦争後も一貫して顕著に拡大していったが、その傾向は 1956 年の社会保障制度改革によって継続されることになった。他方、公的扶助を中心とする所得保障は朝鮮戦争で低下し、その後景気後退局面で増大を見せるものの全体としては抑制基調が継続した。

1956年には、アイゼンハワー政権の手で年金保険制度に障害者年金制度が併設され、老齢遺族障害年金保険制度(OASDI)に改められた。その結果、拠出をもとにした社会保険給付が急拡大し、公的扶助が抑制されて、両者の位置が逆転した。その後、社会保険制度が成熟するにともない、公的扶助は抑制され、社会保障年金給付が所得保障を上回って急角度で増大していった(図22)。

第二次世界大戦から 1950 年までは、退役軍人給付を中心とする公的扶助が社会サービスの中心となる構造をとってきた。しかしトルーマン政権下で実行された 1950 年社会保障法改正を契機として、米国の社会保障制度は、拠出による社会保険を中心とするシステムへと急速に転換していった。退役軍事給付は、第二次大戦による給付が一巡する朝鮮戦争以降には横ばい傾向を強め、社会サービスに占める比重を顕著に低下させた。また所得保障は、1951 年以降朝鮮戦争中に強力な抑制が働き、戦後の景気後退時に増加を見せるが、1955 年の制度改革と景気回復の影響により再度強力な抑制効果が働き、1956 年以降増勢が鈍化した。こうしたなかで、拠出による社会保険を中心とする社会保障は着実な増加を続け、1956 年には所得保障を上まわり急上昇していった。米国流の「抑制された社会保障」制度は、「市場主義」と「均衡財政」を基本に据え、ほぼ同質の中道政策スタンスをとった民主党トルーマン政権と共和党アイゼンハワー政権のもとで、米国社会に定着することになった。

5.5 平時経済下の予算政策 (FY 1956-FY 1957)

戦時経済から平時経済への移行は、比較的順調に進んだ。1955年に訪れた経済成長と繁栄は、民間

の消費支出と投資拡大に主導されたものであり、「戦争やインフレによる景気刺激によってもたらされたものではなかった」(45)。 政権は、保守的スタンスに基づいて、安全保障を強化し、経済繁栄を促進し、国民の福祉を高めることを目指した。「国民福祉に対するリベラルな態度と保守的な財政支出アプローチ(均衡財政の追求)」が FY 1956 予算の最大の特徴であった(46)。

FY 1956 予算は、歳入 600 億ドル、歳出 624 億ドルで、24 億ドルの財政赤字が計上された。国防支出が 405 億ドルへと膨張して 65%を占めた。航空戦力と核の報復力の開発に重点が置かれ、平和時としては最強の軍事力となる⁽⁴⁷⁾。

予算編成では、財政赤字を削減するために、現行の消費税率と法人税率を1年延長して税収の確保が 図られた。国民福祉と経済成長を促進するために、政府は、企業が雇用を維持し創出するための環境を 整備し、ドルの価値を守り、均衡財政を達成することが必要であるとの考え方から編成された予算で あった。

続く FY 1957 予算では、歳入 663 億ドル、歳出 659 億ドルで、4 億ドルの黒字を見込んだ。同時に、執行中の FY 1956 予算が、黒字に転換する見込みとなった。財政収支の顕著な改善は、主として 1955 年以降の順調な経済成長による歳入増加によって生み出されたものであった⁽⁴⁸⁾。

休戦後の経済繁栄は、FY 1955の「歴史的な 74 億ドルの減税」と「改革プログラム(平和経済への転換)」と「慎重な財政金融政策によって生み出された信頼」がその主要因であると分析し、今後も健全財政に基づく経済成長政策を続け、これらの政策によって生み出された消費者と企業家の信頼を維持していく方針が明確にされた⁽⁴⁹⁾。

FY 1955 減税の経済効果が、特に高く評価された。FY 1955 予算書では、減税の規模を 49 億ドルとしていたが、実績を報告した FY 1957 予算書では「歴史的な 74 億ドルの減税」となっている。実際の減税規模は、当初見込みの 1.5 倍規模に上ったことになる。したがって、計画以上の大規模な減税が景気に対して大きな刺激を与えたということになろう。

朝鮮戦争後の平和経済への移行過程では、軍需が大幅に減少する中で健全財政を柱とする慎重な政策 運営が行われた。ビルト・イン・スタビライザーによる経済安定効果が景気後退を軽微なものにとどめ、 さらに「歴史的」減税と戦時繰延べの反動による企業投資や耐久消費財や住宅建設が力強く盛り上がり、 民需主導の景気上昇がもたらされた。

アイゼンハワーは、均衡財政が民主主義的規律にとって不可欠であるとともに、インフレを抑制し安定的な経済成長を持続させるためにも必要であると考えていた。予算を、総需要管理のための裁量的手段とはみなさなかった。したがって均衡財政の下で、必要な社会支出を確保し、減税を実現し、均衡財政と両立する国防政策を追求した。それは、ソ連との長期対峙に備える長期戦略の基礎に、「均衡財政」を置いたことを意味する。そして自由な競争的経済を通じてのみ驚異的生産が達成され、政治的自由を維持できるとの信念から、「統制経済の撤廃」が米国経済の拡大と繁栄にとって死活的に重要であると考えた(50)。これらの点から見て、アイゼンハワーの政策スタンスは、個人主義と自助を動力とする「自由・民主主義・市場経済」という伝統的な米国の基本理念に基づく政策へ戻ろうとする力が働いたもと見なすことができる。本格的な冷戦の開始で、国防支出の圧縮は限定的に止まり、文字通りの「小さな政府」を実現することは出来なかったが、政府の介入を排除し自由放任を理想とする思想が明確に現れ

ていた。

アイゼンハワー政権は、トルーマン政権の政策運営をレトリックでは批判していたが、実際には殆ど同じ考え方であったということができる。市場主義と均衡財政による財政規律を遵守し、インフレを抑制することが、企業活動を活性化させ、平時の経済成長を最大にする政策であり、また経済成長は税収を拡大し、多様な財政課題への対処能力を生み出すと共に信じていた。国防支出を低減し、均衡財政による財政規律を保ち、健全な経済成長を維持することこそが、ソ連との長期対峙に勝ち抜く手段であるとの考えでも共通していた。アイゼンハワーは、経済への干渉を避け、経済の安定成長を市場とビルト・イン・スタビライザーに委ね、均衡財政と金融政策によってインフレを抑制し、ドル価値を維持する政策をとった。そして政権第一期は、概ねこの方針で平和経済への移行を達成し、完全雇用水準を維持することができた。

5.6 政権第二期の均衡予算政策とミサイルギャップ論

1956年11月の大統領選挙で、アイゼンハワーは一般投票の57%を獲得して、民主党のスティーブンソンに対して地滑り的な大勝利を収めた⁽⁵¹⁾。朝鮮戦争を終結させ、平和経済への移行を実現し、そして好景気が持続していたからである。ただしアイゼンハワーに対する国民の支持は高かったが、議会選挙では共和党は、1954年、1956年と連続して敗北し、議会での主導権を失った。

政権が財政運営の中心目標として掲げてきたのは、均衡財政の実現と減税であった。FY 1955 予算で支出削減と相当規模の減税を実施し、FY 1956 予算で財政均衡が実現し、そして FY 1957 予算は均衡する見込みであった。政権の「誠実な財政政策」が健全な経済成長に大きく貢献したと評価し、FY 1958 予算(1957 年 1 月)でも均衡予算が提案された⁽⁵²⁾。

そして予算政策の目標は、国防力を充実し、健全な財政の下で安定的な経済成長を実現することであるとして、次のように主張した。

「米国は、第二次大戦後 12 年を経て、戦争や継続的な財政赤字に依存せずに、高雇用経済を持続することが可能であることを実証した。健全な政策と民間の努力によって、朝鮮戦争経済から平和経済へ成功裏に移行できた。生産性と生活水準は向上しており、経済成長の未来は明るい。政府は、インフレ圧力を低減するように行動する。現行税率を維持し、支出を抑制し、財政収入が支出を上回るようにして、政府負債を償還する。企業と労働の誠実な協力が必要である」⁽⁵³⁾。

戦時経済から平時経済への移行がスムーズに行われ、軍事生産の平時化と高雇用の民間経済とがインフレ圧力を抑えながら共存できるようにソフトランディングに成功したと評価し、政府の健全財政政策の成果を強調している。

確かに休戦後の経済実績は順調であった。米国経済は民需に牽引されて完全雇用近傍で繁栄し、中産 階級はより厚みを増し、そして階層間の所得格差は衡平化へ向かってさらなる歩を進めた。だが 1957 年の夏に、米国経済は急速に変調の様相を呈した。

景気後退が明確に認識されたにも拘らず、FY 1959 予算(1958年1月)では、特に景気対策が提示

されることはなかった。顕在化したソ連の長距離ミサイルの脅威に対処しつつ、財政の健全性を守ることが目標とされたからである。歳入を維持するために現行税率を継続する一方、国防予算を増額し、その他の予算を抑制して、「量入制出」の均衡予算主義を遵守する方針が堅持された⁽⁵⁴⁾。

1957 年は、アイゼンハワーの政策運営が厳しい試練に直面した年であった。ソ連が大陸間弾道弾の打上げに成功したのに続き、10月には世界初の有人衛星スプートニクの打上げにも成功して、米国民の自国にたいする従来の安全保障観念を破壊して恐怖に陥れた。民主党は、アイゼンハワーが均衡財政に固執してソ連との「ミサイルギャップ」を生み出したと批判し、軍部も批判に加わった。陸軍と海軍は大量報復戦略を批判し、空軍はミサイル開発計画の増強を主張した。中でもサイミントン上院議員(前空軍長官)は、CIAのソ連ミサイルに関する評価の正確性に疑問を呈し、CIAは著しくソ連のミサイル保有数を過小評価していると攻撃した。アイゼンハワーは、CIAが秘密裡に保有するU-2債察機による超高高度からの精密な写真撮影により、ソ連全土のミサイル配備状況を把握しており、ミサイルギャップは存在しないことを知っていた「555」。しかし、U-2債察機の存在は厳秘に付されていたので公表することが出来ず(1960年にその内の一機がソ連上空で撃墜されてその存在は明るみにでて、米ソ間の雪解けムードが挫折する)、その明確な根拠を提示することが出来なかった「566」。政権は、民主党や軍部の攻撃によって、大量報復戦略の見直しと国防費の増額、科学技術教育、宇宙開発の推進に乗り出すことを余儀なくされた。

ミサイルギャップ論とそれに基づく国防増強要求は、アイゼンハワー政権が最優先目標とした「均衡財政」に対する最大の挑戦者となった。そしてミサイルギャプ論は、1958年11月議会選挙で、民主党によって政治的に利用され、共和党は1936年以来の大敗北を喫し、民主党は上下両院で圧倒的多数派となった。後にアイゼンハワーが大統領離任に際して、特に「軍産複合体」批判を行った背景を理解することができよう。政治(民主党)と軍部と巨大な研究開発費を飲み込む軍事産業の複合体が、国防支出を押上げ、国の根本である財政の均衡と規律を破壊し、長期的な繁栄を損ない、そして健全な民主主義を破壊する恐れがある、とアイゼンハワーが考えたのは自然であった。

FY 1960 予算でも、引き続き完全な「量入制出」の予算編成が目指され、均衡予算主義が遵守された。 1958 年選挙を受けて民主党からの厳しい予算増額要求が予想されたが、景気が改善して税収見込みが 急速に増大したため、その増収を活用して必要な歳出を賄う方針が示された。 FY 1960 予算は、歳入 771 億ドル、歳出 770 億ドル、黒字 1 億ドルの予算が組まれた。政権の財政運営方針は次のように説明 されている。

「労働人口が継続的に増加し、生産性が過去の趨勢を維持し、技術進歩も継続するとすれば、国民生産と国民所得は大きく増加する。そして税収は国民所得より幾分速いスピードで増加する。したがって経済成長を継続するインセンティブを強化するために、将来減税と租税改革が必要となる。租税制度は、繁栄時には幾らかの財政黒字を出して、国債を償還できるように設計されるべきである」(57)。

「FY 1960 の財政支出は、FY 1955 水準より 124 億ドル増加しており、年平均 25 億ドルの支出増加 である。国防には十分の支出が必要である。時代遅れの兵器は削減しなければならないが、近代兵

器は複雑で、開発費がかさみ、調達に費用がかかり、運用・維持も高価である。また人口の急激な 増加にともなって、様々な分野で連邦責任が自動的に増加することも考慮しなければならない」(58)。

国民所得が増大すれば、税収はそれ以上のスピードで増大するという効果に注目し、経済成長のインセンティブを強化するには、減税と税制改革が必要であると認識されていた。しかしこの税制の経済成長抑制効果の除去は「将来」に行うべきことであり、経済が繁栄している「現在」は、増収を活用して、国防充実など必要な支出を賄い、財政を均衡させ、財政余剰で国債を償還することが重要であるとの判断が示されている。この考え方は、トルーマン政権以来、米国の財政運営の基本方針とされてきたものであった。

アイゼンハワー政権は、均衡財政を守り、市場経済の運営に任せ、経済の好不況による振幅はビルト・イン・スタビライザー機能による平準化作用に依存する方針を遵守した。

当時、失業率の急上昇が顕在化しており、税制の経済成長に対する抑制効果は無視できない問題であった。経済拡大や経済成長の促進に取り組む際には、税制の成長阻害作用の除去は主要なテーマとなる。しかし政権は、失業率が顕著に上昇し、潜在 GDP 成長経路から外れたことが明らかになっても、成長よりも財政収支の均衡と経済の安定を選択する方針をとった。

5.7 1958 年景気後退と財政スタビライザーの功罪

米国経済は、1957年後半から1958年にかけて景気後退を経験し、1958年の実質 GDP 成長率はマイナス0.9%となったが、1959年には7.2%の力強い回復を見せた。しかし翌1960年には、成長率は2.5%へと急減速した。失業率は、1958年には前年の4.3%から6.8%へと上昇し、急速な景気回復が生じ実質7.2%の経済成長が達成されたにも拘わらず1959年には失業率は5.5%へと低下したに止まり、1960年にも5.5%と高止まりした。この間に法人税の負担が、耐久財を生産する法人大企業への負担を加重し、利潤を圧迫し、設備投資を停滞させるという効果を及ぼしていたことについてはすでに見た。ここでは、税制の個人消費を通じる経済抑制効果を中心に検討することにしよう。

1957-1958年の景気後退期から1959年以降の景気回復期に生じた経済状況を、1人当りの名目GDP・名目可処分所得・名目消費支出の動きで追ってみよう。景気後退により、1958年の一人当りGDP成長率はマイナス2.6%に低下したが、一人当りの可処分所得成長率の落ち込みはマイナス0.73%にとどまった。景気後退による所得低下は、税負担の急激な低下と失業給付の上昇によって大幅に相殺され、可処分所得の低下を軽微なものにとどめた。そのため消費支出の低下はマイナス0.86%におさえられた(図23)。ビルト・イン・スタビライザーが働いて、景気後退の影響を軽微なものにしていた。

他方 1959 年には急速な景気回復が生じて、一人当り GDP は 5.41%増大した。しかし消費支出は 3.8 %の増大にとどまっている。それは、景気回復に伴って税負担が急上昇すると同時に失業給付が減少して、可処分所得の伸びが 2.75%に抑制されたことが大きな原因となっている。経済成長の成果の約半分が、可処分所得の変動(純税負担増)によって吸収された計算になる。そして 1960 年には、1 人当り GDP 成長率は 0.43%へと急低下し、可処分所得の伸びは 0.47%に圧縮され、消費支出の伸びも 0.66%へと急減速した。それは強力なビルト・イン・スタビライザーが作動して、フィスカル・ドラッグ作用

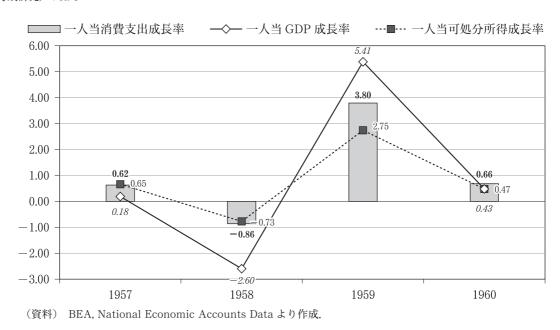


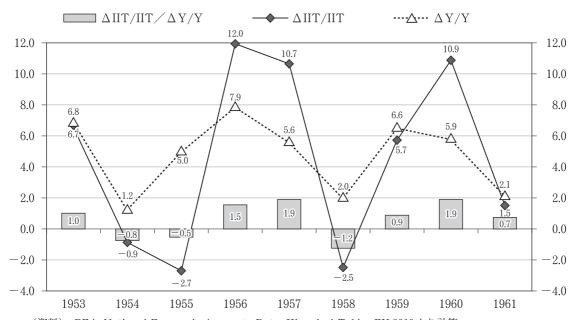
図 23 一人当り GDP・可処分所得・消費支出の動き

が働いたことを意味していた。

個人所得税の税収弾性値の動きを追ってみると、景気が後退し名目 GDP の成長率が大きく低下した 1958 年には、マイナス 1.2 へと低下し、強力な税負担の軽減が生じていることが明らかとなる。しかし 景気が回復した 1959 年には、弾性値はプラス 0.9 へと復帰し、さらに 1960 年には 1.9 へと上昇して、税負担の急増が生じている。景気回復の 2 年目には、所得上昇率のおよそ二倍の税負担増が生じていた。同様の状況は、朝鮮戦後の第 1 循環期にも生じていた。1956 年から 1957 年にかけての景気拡大期には、弾性値が 1.5 から 1.9 へと急上昇し、税収が年率 11~12%で急増して強力なフィスカル・ドラッグ効果が働き成長抑制要因として作用していた(図 24)。経済の持続的成長という観点からみれば、このような税制の成長抑制効果は放置できない問題であった。朝鮮戦争で導入された高税率構造は、FY 1955 減税で一部が是正されたのみで、戦後に持ち越されていた。税制改革の必要性は認識されていたが、均衡財政の実現を優先させるという考慮が政策運営を支配していた。

FY 1961 予算では、特に目新しいものは提案されず、歳入 840 億ドル、歳出 798 億ドル、黒字 42 億ドルを見込み、税収急増で生じた余剰財源で国債償還を目指す予算編成が行われ、従来の政策スタンスが遵守された⁽⁵⁹⁾。そしてアイゼンハワー政権最後の予算である FY 1962 予算でも、歳入 823 億ドル、歳出 809 億ドル、財政黒字 15 億ドルの予算が編成された。予算の重点として、国防能力の強化、経済成長と国内福祉の促進、低開発国への援助、宇宙開発への支援、受益者負担の強化による貯蓄増強、そして歳入を維持し健全財政を継続する方針が掲げられた⁽⁶⁰⁾。

「強力な国防と国内措置は、健全な経済に立脚しなければならない。誠実な財政が政策の基礎であり、不況時の財政赤字を好況期の財政黒字で埋めなければならない。この原則を無視すれば、負債はコントロール不能となり、インフレを引き起こし、ドルの弱体化を招き、国力を掘り崩す」(61)。「健全な財政政策と均衡予算は、健全な経済成長を持続させ、結局、租税負担の軽減を可能にする。



(資料) BEA, National Economic Accounts Data; Historical Tables FY 2010 より計算.

(注) 個人所得税(IIT)の所得弾性値 $E_t = \Delta IIT/IIT/\Delta GDP/GDP$. Y は GDP を表す.

図 24 朝鮮戦争以降の個人所得税収弾性値の変動と要因

しかし意図的に財政赤字で政府を経営するならば、将来の支払いで現在の支出を行うことになるので、国民とその子供たちの信頼を破ることになる」⁽⁶²⁾。

アイゼンハワーの財政運営の基本方針は、明確な均衡財政主義であった。健全な政策運営によって経済発展を促し、歳出を抑制して国防など必須なものに限定し、税収の範囲内に支出を抑え、好況時に生じる財政余剰で、国債償還と減税を実現していくというスタンスをとった。税制が経済成長を抑制し阻害する要因になっているということは認識されていたが、減税と税制改革は、均衡財政が達成された後に実行されるべきものであるとされた。

これよりさき 1956 年大統領選挙を控えて、共和党内では減税を求める声が強まった。閣内でも、高税率は政治的にも経済的にも有害であり、減税を先行させるべきであるという主張がハンフリー財務長官によってなされた。均衡財政は経済拡大によってもたらされるものであるから、減税を行なって経済を活性化させるべきであるという主張であった。ハンフリー財務長官は、5月の予算レビューにおいて再度、減税と均衡財政は必ずしも矛盾せず、歳出が抑制されれば両者は両立すると主張した($^{(8)}$)。結局、アイゼンハワーは、FY 1956 予算の均衡化を決意し減税を拒否した。減税は、経済を成長させて財政均衡をもたらすという主張は、すでに第一循環期の 1955 年に繰り返しハンフリー財務長官によってなされていた($^{(6)}$)。また第 2 循環の 1958 年 3 月 10 日、アーサー・バーンズは、景気後退に陥れば公共事業拡大論に引き込まれる恐れがあるとして、それを回避するために減税を実施するべきであると進言した。減税は企業のインセンティブを高め、景気回復を支援し、経済成長を高めると主張し、さらに 31 日、一時的な景気対策のための減税ではなく、投資と消費を刺激する恒久的な減税を行なうべきであると進言した($^{(6)}$)。しかし均衡財政達成以前に減税を先行させるべきであるという主張に対して、アイゼンハワーは、景気後退はマイルドなものであると考え、積極政策に反対した。減税は均衡財政を妨げインフレを

促進するとして受け入れなかった⁽⁶⁶⁾。アイゼンハワーは、景気後退はインフレを抑制する作用を及ぼし、 景気刺激策はインフレを激化させると考えた。バーンズは、再度長期的な経済成長を促進するためのバ ランスととれた計画の一部として減税を進言したが、アイゼンハワーは拒否した⁽⁶⁷⁾。

5.8 アイゼンハワーの均衡予算主義の実態と教訓

アイゼンハワーにとって財政赤字は、企業信認を損ない、インフレを助長し、ドルを弱体化させるという点で阻止されるべきものであった。また「将来世代へ負担を転嫁する」という意味からも否定されていた⁽⁶⁸⁾。国家の安全を担保し、均衡財政を達成し、しかる後に減税を行うという基本スタンスが貫かれていた。この点では、予算運営上のブレはなかった⁽⁶⁹⁾。

核戦力によってソ連に対する軍事的優位を確保しつつ、国防支出を削減して均衡財政を実現し、インフレを抑制することが優先課題とされ、それを通じてのみソ連との長期軍事対峙にたえる経済の健全性を保つことが出来るとした。したがって通常戦力を削減して核戦力を充実する「ニュー・ルック戦略」が採用され、同盟国に通常兵力の増強を求めて国防支出の経費効率の改善(安上がりの国防)が図られた。また社会保障を充実して公的扶助などの福祉関連支出を削減し、対外援助は一般的な経済援助から同盟・友好国の軍事力を直接強化する軍事援助へと比重を移した。こうして FY 1956、 FY 1957 には財政均衡(黒字)を実現した。

アイゼンハワーは,原則として連邦政府の権力拡大を望まなかったが,社会保障や教育分野では連邦権限が強化され(厚生教育福祉省の設立),社会保障の適用範囲と給付額の増額を行い,1954年には余剰農業生産物の処理や海外市場拡大をめざした農業貿易振興援助法を成立させた。貿易自由化政策でも,互恵通商協定法の延長が継承された。また1956年には連邦補助高速道路法を制定して,国内の高速道路網の建設を促した⁽⁷⁰⁾。市場経済に基づき均衡財政と抑制的な社会保障を目指した点,社会政策面で連邦政府の権限整備を行なった点,そして貿易自由化などを追求する点など,前トルーマン政権との継続性が強いのがアイゼンハワー政権の政策運営の特徴であった。

経済運営では自由放任の原則が重視された。財政運営では、財政規律を確立して企業の信認を得ることにより、経済の自立的安定成長が指向され、財政のビルト・イン・スタビライザー機能に信頼が置かれた。過大な国防負担は経済の健全性を破壊するとの信念から、国防支出の削減により、均衡財政を達成することを基本とした。

アイゼンハワーの財政運営をまとめると、表7、表8のごとくなる。アイゼンハワーは、政権獲得後の FY 1956 予算までは若干の赤字を計上することを余儀なくされたが、それ以外ではその全期間を通じて予算編成ではほぼ均衡予算を組んでいた。

政権の二期8年を全体としてみると、予算編成(当初予算)ベースでは、年度平均で歳入707億ドル、歳出709億ドル、赤字2億ドルとなり、ほぼ均衡予算が組まれていた。しかし実績で見ると、年度平均歳入694億ドルに対して、平均歳出は722億ドルとなり、平均赤字は27億ドルとなる。編成予算と実績の差額は、歳入で年度平均13億ドルの減収、歳出で年度平均13億ドルの支出増加となり、その結果、年度平均で25億ドルの財政収支悪化(赤字)が生み出されている。

これを第Ⅰ期4年(1954-1957)と第Ⅱ期4年(1958-1961)に分けると,予算の変遷が明確となる。

| | 1954 (前政権) | 1954 修正 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 |
|------|------------|---------|------|------|------|------|-------|------|------|
| 歳入予算 | 68.0 | 67.6 | 62.7 | 60.0 | 66.3 | 73.6 | 74.4 | 77.1 | 84.0 |
| 歳出予算 | 77.9 | 70.9 | 65.6 | 62.4 | 65.9 | 71.8 | 73.9 | 77.0 | 79.8 |
| 予算収支 | -9.9 | -3.3 | -2.9 | -2.4 | 0.4 | 1.8 | 0.5 | 0.1 | 4.2 |
| 歳入実績 | | 64.7 | 60.4 | 67.8 | 70.6 | 68.5 | 67.9 | 77.8 | 77.7 |
| 歳出実績 | | 67.8 | 64.6 | 66.2 | 69.0 | 71.4 | 80.3 | 76.5 | 81.5 |
| 収支実績 | | -3.1 | -4.2 | 1.6 | 1.6 | -2.8 | -12.4 | 1.2 | -3.8 |

表 7 アイゼンハワー政権の財政運営

表 8 アイゼンハワー政権の均衡財政主義と実績

| | 1954-61 合計 | 年度平均 | I期(1954-57)合計 | 年度平均 | Ⅱ期(1958-61)合計 | 年度平均 |
|----------|------------|------|---------------|------|---------------|------|
| 歳入予算 | 565.7 | 70.7 | 256.6 | 64.2 | 309.1 | 77.3 |
| 歳出予算 | 567.3 | 70.9 | 264.8 | 66.2 | 302.5 | 75.6 |
| 予算収支 | -1.6 | -0.2 | -8.2 | -2.1 | 6.6 | 1.7 |
| 歳入実績 | 555.4 | 69.4 | 263.5 | 65.9 | 291.9 | 73.0 |
| 歳出実績 | 577.3 | 72.2 | 267.6 | 66.9 | 309.7 | 77.4 |
| 収支実績 | -21.9 | -2.7 | -4.1 | -1.0 | -17.8 | -4.5 |
| 歳入予算実績差額 | -10.3 | -1.3 | 6.9 | 1.7 | -17.2 | -4.3 |
| 歳出予算実績差額 | 11.6 | 1.3 | 2.8 | 0.7 | 7.2 | 1.8 |
| 収支予算実績差額 | -20.3 | -2.5 | 4.1 | 1.0 | -24.4 | -6.1 |

(資料) The Budget of the US GovernmentFY 1954-FY 1962 各年版より作成.

第 I 期の予算編成では、年度平均 21 億ドルの赤字を計上していた。しかし実績では 10 億ドルの赤字に縮小し、実質的な均衡予算に接近する実績を残していた。予算と実績とを対比すると、歳入が年度平均で 17 億ドルの増収を示し、歳出は 7 億ドルの増加にとどまったため、年度平均 10 億ドルの純増収が生み出されていた。景気が上昇し、税収が予想を上回って増加したことがその原因であった。

これに対して、第II 期の予算編成では年度平均 17 億ドルの黒字が計上されていた。しかし実績では年度平均 45 億ドルの巨大な赤字を計上した。予算と実績とを比較すると、歳入が年平均 43 億ドルの減少を示し、逆に歳出は年度平均 18 億ドルの増加を遂げ、年度平均 61 億ドルという膨大な収支悪化(赤字)を記録している。

第 I 期には、前政権から FY 1954 赤字予算を引き継ぎ、FY 1955 には大規模な減税を実行したにも関わらず、概ね予算は均衡した。FY 1955 減税はアイゼンハワーが任期中に行った殆ど唯一の減税である。その効果を見ると、FY 1955 に対前年度 43 億ドルの税収落込みを記録したが、1956 年、1957 年と好況が続いたため、税収は FY 1955 の 604 億ドルから FY 1957 の 710 億ドルへと増大して、2 年で 100 億ドル以上の増収が実現していた。FY 1955 の「歴史的な 74 億ドル」減税にもかかわらず、それをはるかに超える増収がもたらされていた。この間、歳出も 646 億ドルから 694 億ドルへと 48 億ドル増大したが、歳出増大分と赤字分の合計を上回る税収の増大が生じていた。

これに対して、第 Π 期には財政赤字が連年続いた。FY 1958、FY 1959 は、当初予算では黒字を見込んでいたが、実際には、赤字予算に転落した。その主因は経済がリセッショに陥り税収が落ち込んだためである。無論、ミサイルギャップ論によって国防関連支出の増額を強いられた影響も加わっている。 1959 年には、米国経済は一時的に高い成長を記録し、税収が増大して、FY 1960 予算で財政は均衡をとり戻した。しかし FY 1961 予算では、景気後退に伴い、再び財政赤字に転落した。

アイゼンハワー政権は、FY 1955 の戦費減少にともなう減税を除けば、既定の歳入構造を前提とした「量入制出」の均衡予算主義を遵守し、経済に対して積極的な働きかけを行わなかった。その結果、景気の変動によって税収が大きく変動し、税収の変動によって財政収支の変動が増幅されるというサイクルを繰り返した。特に 1958 年以降は、次第に失業率が上昇し、1958-1961 年には 6.8%、5.5%、5.5%、6.7%と、連年「完全雇用水準 4%」を大幅に上回る水準に高止まりした。全般的な経済パフォーマンスの悪化は、税収の停滞を引き起こした。

この間政権は連年均衡予算を編成したが、財政均衡は、税収が高水準に達する高成長期にしか実現されなかった。いくら均衡予算あるいは国債償還のために若干の黒字予算を編成しても、景気が停滞すれば税収が減少して赤字に転落したからである。均衡予算を実現するためには、経済成長や完全雇用が実現され、潤沢な税収が生み出されることが必要であった。この点で経済が完全雇用の近傍で稼働し、実質的な財政均衡が達成された第 I 期とは好対照をなしていた。

それでは、経済が潜在 GDP(完全雇用)水準を下回る理由は何か。最も単純な回答は、ケインズ理論が準備していた。総需要が不足しているからである。最も強力で実績のある総需要拡大源は軍需であったが、大戦争が発生しない限り巨大な国防支出は実現しない。国防に代わる公共支出の拡大によって景気を刺激する方法も考えられるが、それは政府部門を肥大化させ、継続的な財政赤字を作り出し、インフレ圧力を高め、経済の健全性を損なってしまうリスクを伴っていた。

アイゼンハワー政権は、市場経済のもとで均衡財政規律を守れば、政府への「信認」が高まり、「戦争や継続的なインフレによる景気刺激に依存することなく」、民間の消費支出と投資拡大に主導されて 経済は成長し、完全雇用が達成されると信じていた。税収を維持し、国債の償還を進め、国防支出の合理化をすすめ、インフレ圧力を低減して、経済成長と国民福祉を高めるはずの均衡予算編成を遵守した。

しかし市場主義と均衡財政論に基づく「均衡予算編成」では、完全雇用も財政均衡も実現できなかった。実際には、インフレ抑制とドル防衛のために金融引き締めが強化され、インフレ期待が低下して実質金利が上昇し、連年の均衡予算編成と高税負担とフィスカル・ドラッグ作用によって成長抑制効果が加わったため、総需要は低迷し、製造業が停滞して、経済パフォーマンスは悪化し、高い失業率と大幅な財政赤字を発生させていた。

「戦争や継続的なインフレによる景気刺激に依存することなく」,経済を成長させ、均衡財政と完全雇用を実現する方法はないか。停滞した経済の下で、均衡予算編成に固守し、税率を高く据え置けば、個人の消費意欲や企業の投資インセンティブは阻害され、経済成長は抑制される。また強力なビルト・イン・スタビライザー効果が働く租税構造は、経済成長を早期に抑制してしまう。インフレや政府の肥大化を回避しながら、消費や投資を刺激して完全雇用を達成するにはどうしたらよいか。そして均衡財政の実現とも両立させる方法はないのか。

アイゼンハワー政権の FY 1955 予算運営の経験は教えていた。大規模な減税を行えば、一時的には 財政赤字が発生するが、消費と投資が刺激され、生産と雇用が拡大し、やがて税収が増大して、財政は 均衡を達成した。そこでは、減税による経済成長・完全雇用の実現と均衡財政の達成とは、単なる理論 的・抽象的な議論にとどまらず、ある条件の下では「実際に」両立できる可能性のあることが示されて いた。

失業率が上昇した 1958 年以降においては、政権内部でも経済成長のインセンティブに対する税制の阻害効果が問題視されていた。アーサー・バーンズは減税を進言した。しかし減税による成長阻害作用の除去は、財政均衡が達成された後に行われるべきことであるとして、将来の課題として見送られていた。アイゼンハワーの残した課題と教訓は、次のケネディ政権の挑戦を提起するものであった。「戦争や継続的なインフレによらず」完全雇用を達成し、財政を肥大化させず、均衡財政を実現させる政策チャレンジであった。そこでは、政府需要や軍需の拡大に代わる民間需要拡大の手だてを工夫することが必要となる。

結び:米国の政策流儀とアイゼンハワーの政策運営

米国国民は、伝統的に政府の民間への関与を嫌悪し、個人主義と自助に基づく「自由・民主主義・市場経済」という基本理念を堅持しつつ、戦時と平時を峻別する現実主義的な対応で国家非常時に対処してきた。

そして第二次世界大戦と朝鮮戦争において、「戦時の統制軍需経済」と「戦後の自由市場経済」を繰り返しながら、完全雇用と所得衡平化を進め、「豊かな社会」を実現した。戦時には動員と経済統制を行なって軍需を満たすために経済能力を最大限度に発揮させ、戦後には統制・動員を急速に解除して民需生産に切り替え、市場経済と均衡財政が支配する世界へと回帰し、企業投資と耐久消費財と住宅建設に牽引力された経済成長へと引き継ぎ、完全雇用を継続するとともに、新産業を発展させた。

戦時の超完全雇用達成と戦後の市場経済下のノーマルな完全雇用水準への急速復帰が、製造業を基軸として繰り返されるなかで、「市場主義」と「均衡財政」と「抑制された社会保障」がアメリカの政策流儀として固まっていった。

市場経済は米国経済の基本動力であり、人々の自助と市場主義への信認は強力であったが、米国の「豊かな社会」は、実際には政府が主導した「戦争と統制経済」を不可欠の一環とする2つのサイクルによって実現されたものであった。

しかし朝鮮戦争後には、全面的な動員解除と軍民転換は行われなかった。ソ連との長期対峙に対処するため、大規模な常備軍を平時に保持する体制へと進み、伝統的な戦時と有事を峻別する「有事(戦時)動員体制」から離脱した。大規模な常備軍を維持するために、平時の継続的な軍事生産が必要となった。米国は、従来の一般製造業が「有事」に兵器を生産する体制から、「平時」に専門的軍事産業が継続的に兵器生産を行なう体制へと転換した。それは有事動員体制がもっていた一般製造業の生産と雇用の拡大を通じて経済全体に「上げ潮効果」と所得衡平化をもたらす作用を失わせ、軍需と一般製造業との関わりを大きく変えた。

このような中でアイゼンハワーは、長期わたって巨大な軍事産業と軍事負担を継続することは米国経済を破綻に導くと考え警戒を強めた。大量報復戦略に基づき国防支出を可能なかぎり圧縮し、経済財政の永続的な健全性を確保する方策を巡らした。大規模な軍事経済の継続が生み出す弊害を除去するために、「核依存」の大量報復体制によって自国と同盟国の安全を確保する一方、通常戦力は同盟国に負担をシェアさせながら整備をすすめ、国防負担を安価に維持し、安全保障と均衡財政と両立させ、米国経済を長期的な発展軌道に定着させることを目指した。

「市場経済」と「均衡財政」を遵守し、自由放任主義をとり、消費者と企業家の「信認」を確立して、長期的に健全な経済成長を保障する政策を基本に据えた。アイゼンハワーにとって、均衡財政とインフレ抑制は、健全な長期的繁栄と成長を実現する手段であった。戦争や継続的な財政赤字に依存することなく、インフレなしに完全雇用経済を実現し、それを持続することが可能であることを実証しようと試みた。

しかし忠実な市場主義と均衡財政主義は、継続的な高成長や完全雇用をもたらさなかった。1950年 代終盤になると経済の回復過程で早期に成長が腰折れし、製造業の稼働率が顕著に低下し、失業率が上 昇し、財政赤字が慢性化した。そして雇用のサービス業へのシフトが進み、所得衡平化傾向が逆転して、 不衡平化が顕著に現れた。それと同時にソ連の有人衛星成功による「ミサイルギャップ」が台頭し、米 国社会に閉塞感を生み出した。共和党への支持は低下し、議会選挙では民主党が圧倒的多数を占め、政 策転換への圧力が増していった。

アイゼンハワー政権後期の経済パフォーマンス悪化には、企業の高税負担による利潤圧迫と、強力なフィスカル・ドラッグ効果が作用していた。国際面では、欧州・日本の経済復興と米国の軍事援助や海外投資の拡大が、ドル過剰状況を生み出していた(TI)。国際均衡を維持しドル価値を維持することが、多少の失業率の増大よりも重要であるとする認識が政権を支配し、ドル価値維持のための高金利政策が実施された(TI)。しかしインフレ期待が低下する中で実施された金融引き締めは経済成長を鈍化させ、1960年の景気後退の引き金となった。

経済停滞が生じる中で、アイゼンハワーは、平時の高度国防体制が肥大化した軍産複合体を生み出し、それが国防費増大と経済効率低下を引き起こして経済を停滞させると同時に、米国の自由と民主主義の根幹を揺がしていると危惧を募らせていった。大統領職離任の「告別演説」(1961年1月17日)において、平時の恒常的軍備体制は、巨大な軍事産業と巨大な軍部の結合(軍産複合体)を生み出し、経済的・軍事的・精神的に全面的な影響力を及ぼしており、それは国民の労働や資源や生活や社会機構、そして政府の意志決定にも破滅的な力をふるう可能性があると警告したのは、在任中を通して軍産複合体が生み出す弊害に強い懸念を抱いていたことを示している。政府内部の政策立案過程から軍産複合体の影響を排除して初めて、国民の自由や民主的政治過程が守られ、平和維持のための適合的な手段をとることが可能となり、安全保障と自由との共存が実現すると告別の辞を述べた「33。

巨大な力を持つ軍産複合体が、連邦財政への支配を強め、国防支出拡大を通じて資本や資源や労働力を大規模に民需から軍需へ転用させれば、民間投資が犠牲になり、財・労働力を特定部門に偏在させ、自由市場の縮小を招き、資源配分を歪め経済効率を損なう。また兵器生産では独占が生じやすく、調達方針と調達方法が複雑であり、秘密保護により閉鎖性が生じるため、コスト圧縮のインセンティブが阻

害される。生産契約がコスト償還方式に基づいて(開発製造コスト+マージン)行われ、装備価格が企業に支払われるため、非効率をもたらす⁽⁷⁴⁾。政府調達と結合した軍需産業が肥大化してゆけば、市場経済の効率性が破壊され、国際競争力を低下させ、米国の長期的な発展基礎が揺らいでしまう。

アイゼンハワーは、軍産複合体の成立と発展は、朝鮮戦争動員体制から平時即応体制への移行に伴う不可避的な成り行きであると認識していた。実際には、アイゼンハワー自身が、ニュー・ルック戦略を採用し、それが軍産複合体の発展を後押しする役割を果していた。アイゼンハワーは、市場主義と均衡財政を遵守することによって、国防予算を圧縮し、軍産複合体の肥大化を抑えようとした。その意味で、アイゼンハワーの均衡財政と市場主義は、米国の「自由・民主主義・市場経済」理念を軍産複合体の脅威から守る手段でもあった。

アイゼンハワー政権の政策運営は、冷戦体制の中で大規模な常備軍を維持し巨大な国防経済を維持することが不可避な状況の中で、個人主義と自助を動力とする「自由・民主主義・市場経済」という米国の基本理念に基づく社会を維持しようとする動きであったと評価することができよう。戦時と平時を峻別し、巨大な軍事力は戦時のみに例外的に許されると考えてきた伝統的な価値観は、冷戦によって変更を余儀なくされた。アイゼンハワーは、平時の巨大な常備軍がもたらす弊害をできるかぎり除去しようと努力した。

米国の基本理念に立ち帰り、「市場主義」と「均衡財政主義」による米国経済発展の実現を目指したアイゼンハワー政権の挑戦は、当初は順調な滑り出しを見せ「豊かな社会」を開花させたが、1950年代終盤には経済パフォーマンスの悪化を導き、失業率の上昇と社会的不平等の拡大傾向を生み出し、米国国民のフラストレーションの高まりの中でその終りを迎えた。戦争=巨大な国防支出に依存せず、インフレなしに完全雇用を実現し、そして均衡財政の実現も可能にするという困難な課題は、次期政権の課題として持ち越されることになった。

〈注〉

- (1) Thomas S. Langston (ed.), *Encyclopedia of U.S. Political History, Vol. 6*, CQ Press, 2010, pp. 131–132. アイゼンハワーは, 朝鮮訪問の公約が選挙戦の勝利を決定づけるほどの重要な役割を果したと回想している (ドワイト・D・アイゼンハワー (仲晃・佐々木謙一訳)『アイゼンハワー回顧録 1』みすず書房, 1965, 70 頁)。
- (2) 『アイゼンハワー回顧録 1』49頁。
- (3) Dwight D. Eisenhower: "Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in Chicago," July 11, 1952. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project* (http://www.presidency.ucsb.edu) (以下 APP と略称).
- (4) 『アイゼンハワー回顧録 1』80-82頁。
- (5) Dwight D. Eisenhower: "Annual Message to the Congress on the State of the Union.," February 2, 1953, *APP*.
- (6) *Ibid*.
- (7) *Ibid*.
- (8) *Ibid*.
- (9) *Ibid*.
- (10) Dwight D. Eisenhower: "Executive Order 10434—Suspension of wage and salary controls under the Defense Production Act of 1950, as amended," February 6, 1953, APP.

- (11) Richard M. Leigton, *History of the office of the Secretary of Defense, vol. III, Strategy, Money, and the New Look 1953–1956, G.P.O., 2001*, pp. 205–230.
- (12) スローンは, この引き締めが景気後退を引き起こす引き金となったと評価している(John W. Sloan, Eisenhower and the Management of Prosperity, University Press of Kansas, 1991, p. 122–123.)が, 実質金利の動きを検討した上での評価ではない。
- (13) FRB は、従来財務省の国債価格維持のため低金利政策に協力することを余儀なくされてきたが、1951 年 3 月に財務省との間で合意が成立し、金融政策の独自決定権が認められた。FRB は、1953 年に、公開市場操作を原則として短期の政府証券に限定するビルズ・オンリー政策を打ち出した。より長期の利付債は、FRB の介入なしに自由に取引できるようにし、長期国債価格あるいは長期金利を固定化する政策をとらない方針を明確にした(B・H・ベックハート(矢尾次郎監訳)『米国連邦準備制度』東洋経済新報社、1978 年、246-249 頁)。

図 2 に示したように FRB は、1951 年から 1953 年にかけてインフレ抑制のためにマネーサプライの伸び率を抑制し、公定歩合を次第に引上げていった。 FRB はインフレ抑制に重点をおいた金融政策を実施したが、1953 年から 1954 年にかけての景気後退に際しては、一時、マネーサプライ伸び率を上昇させ、公定歩合を引き下げて対応した。景気が回復した 1955 年以降は再びインフレ抑制に乗り出し、マネーサプライ伸び率を低下させ、公定歩合を継続的に上昇させる措置を執った。インフレ率が上昇するにつれ引き締めは強化されついに 1957 年にはマネーサプライ伸び率はマイナスとなった。1958 年に景気後退に陥ると、マネーサプライ伸び率を大幅に増加させ、公定歩合を引き下げて景気刺激を行った。しかし 1959 年以降は引き締め路線に復帰した。ドル危機への対応が重視され、公定歩合が引上げられ、マネーサプライ伸び率も急速に低下していった。

1950 年代後半には、西欧諸国の経済復興が進捗し、1958 年には各国の通貨は交換性を回復して、ドル不足は解消されていた。競争力を回復した西欧諸国は、輸出を拡大しドルを獲得し、それを金と交換したため、米国からの金流出が続き、ドル危機が発生した。金需要の増大は、ロンドンの金価格を上昇させ、国際通貨体制を支える金1オンス=35ドルの固定相場を揺るがした。米国は、インフレを抑制し、ドル危機に対処するために、金融を引き締め、金利を上昇させる措置をとった。それによって海外資本流入を促進する効果が期待されたが、実質金利の上昇をもたらし、国内景気を抑制する効果ももった。

(14) 消費者物価指数(CPI)月次データから,四半期上昇率を算出し,四半期データで単位根検定(ADF 検定)を行なった。結果は,原系列のp 値は 0.77 であり,一次階差系列のp 値は 0.02 であった。一次階差系列は,弱定常系列と見てよいので,1次階差系列を用いて,自己回帰和分移動平均モデル ARIMA(p, d, q)を適用した。括弧内のp は自己回帰次数,d は階差次数,q は残差の移動平均次数である。

モデル選択については、赤池情報量基準(AIC)とベイズ情報量基準(BIC)により最低値のモデルを選び、リュング=ボックス(Ljung-Box)検定で残差の独立性を満たしたモデルのうち、次数が最も低く最もシンプル構造を持つ ARIMA(0, 1, 2)を採用した。推定式は次の通りである。

 $X_t = \varepsilon_t - 0.7127\varepsilon_{t-1} + 0.2795\varepsilon_{t-2}$

(0.1249) (0.1170) (括弧内は標準誤差)

- (15) The Economic Report of the President 1957, p. 19.
- (16) アイゼンハワーの主席補佐官であったアダムスは、景気後退を通じてアイゼンハワーの自由経済への信頼 は確固としたものであり、政府介入の圧力に抵抗し続けたと評価している(Sherman Adams, *First Hand Report: The Inside Story of the Eisenhower Administration*, Hutchinson and Co., 1962, p. 138)。
- (17) 1953 年から 1954 年にかけて、コマーシャル・ペーパー(4-6 月)は 2.52%から 1.58%へ、プライムレートは、3.17%から 3.05%へ、ニューヨーク連銀の公定歩合は 1.99%から 1.60%へと低下した。その後、ニューヨーク連銀の公定歩合は、1955 年 1.89%、1956 年 2.77%へと段階的に引き上げられ、57 年には 3.12%となった(Federal Reserve Board; \mathbb{F} 1983 年大統領経済報告』付表 67)。
- (18) The Economic Report of the President 1957, pp. 20–24.
- (19) Harold G. Vatter, *The U.S. Economy in the 1950's*, Greenwood Press, 1984, p. 120. 1948-49 年景気後退では 11 ヶ月, 1953-54 年景気後退では 13 ヶ月であったのと比較して, 1957-58 年景気後退では僅か 8 ヶ月で回復した。ヴァターは、1950 年代の米国の経済成長が個人消費支出に主導される点を強調し、それが1950 年代後半以降には高失業を解消するほど強力ではなかったとしている。しかし 1950 年代後半の高失業

率の説明としては, 説得的ではない。

- (20) 軍事産業雇用の中心は製造業であるが、その他の建設業や運輸業やサービス業も含まれており、当然時代によってその比率は変化する。朝鮮戦争当時の軍事産業に占める製造業の雇用比率は約68%、建設業は約9%であった。時代が下がるごとに、情報化・ハイテク化が進展し、技術サービス業の比重が増していく傾向がある。製造業の比率は、第二次大戦期には74%程度とこれより高く、逆に1980年代以降はこれより低くなる。
- (21) S. レンズ (小原敬士訳)『軍産複合体制』岩波新書, 1971年, R. W. DeGrasse, Jr., Military Expansion Economic Decline, Sharpe Inc., 1983, 福田・野村・岩野編『アメリカ合衆国』ミネルヴァ書房, 1989年など参照。アイゼンハワーの軍産複合体論は、アメリカの基本理念に照らした民主的意思決定への阻害を問題視する狭義の概念であったが、レンズの「軍産複合体論」は、より広範な概念である。軍産複合体は、「第二次大戦後の新しい国家目的、すなわち、全地球的な拡大の所産である。…アメリカ史上はじめて、平時における巨大な軍事機構を要求するようになった」(141頁)。そして軍産複合体のエリートは、「一九世紀に『パックス・ブリタニカ』がやったことを二十世紀に行おうとしている『パックス・アメリカーナ』(アメリアの支配による平和)の青写真を描いたのであった。それは、アメリカの私企業がなにものにも阻害されずに進出することができるような国際舞台をつくり出そうとした。…大ざっぱにいうと、軍産複合体はアメリカの目標を国の内外の現状維持をまもるための砦となることと定めたのである」(204頁)としている。軍産複合体を、パックス・アメリカーナ実現の基礎となり、米国企業の海外進出を促進する核として捉え、巨大な国防支出を核として結合された国防省・軍事産業・労働界・政治団体・学会などからなる複合組織が米国の政治経済社会の基本動向を決定する力をもつに至ったとして、事態の危険性を警告している。

しかし実際には、軍需産業や国防支出自体は、1950年代にはかなりの勢いで圧縮され、国民経済への影響力はかなり低下していた。

- (22) 春田素夫・鈴木直次『アメリカの経済』岩波書店, 1998年, 135-139頁。
- (23) 室山義正「『ニュー・エコノミクス』と『偉大な社会』と『ベトナム戦争』」『拓殖大学政治行政研究』第3巻,2011年,37頁。
- (24) The Economic Report of the President 1957, p. 28.
- (25) 『アイゼンハワー回顧録 1』, p. 119.
- (26) 『アイゼンハワー回顧録 1』, pp. 120-121.
- (27) NSC 162/2, Basic Security Policy, 30 Oct 1953, FRUS 1952-54, II, pt 1, pp. 577-97.
- (28) Department of State Bulletin, XXX, January 25, 1954, pp. 107-110.
- (29) 『アイゼンハワー回顧録 1』, p. 404。
- (30) 同前, p. 537.
- (31) 同前, pp. 265-266.
- (32) The Budget of the United States Government FY 1955, Jan 21, 1954, p. M7.
- (33) 1954年の税制改革は、高雇用を維持し、企業の成長を抑制する租税要因を引き下げ、不公平を除去、租税の簡素化をはかることなどが目標とされ、朝鮮戦争で導入された超過利潤税の廃止、個人所得税の戦争以前の税率への復帰を柱とするものであった。消費税の多くは延長され、法人税は据え置かれたが、定率償却(定額法の2倍)が認められた(Annual Report of the Secretary of the Treasury FY 1954, pp. 43-51)。
- (34) The Budget of the United States Government FY 1955, p. M 12.
- (35) Ibid., p. M 14.
- (36) 『アイゼンハワー回顧録 1』, p. 273. Stephen E. Ambrose, *Eisenhower, Vol. 2*, Simon and Schuster, 1984, pp. 158–159.
- (37) 『アイゼンハワー回顧録 1』, p. 274.
- (38) 『アイゼンハワー回顧録 1』, p. 275.
- (39) Annual Report of the Secretary of the Treasury FY 1954, p. 53.
- (40) Dwight D. Eisenhower: "Annual Message to the Congress on the State of the Union," February 2, 1953, *APP*.
- (41) Ambrose (1984), Eisenhower, Vol. 2, p. 48.
- (42) Congress and The Nation: 1945-1964, Congressional Quarterly Inc., 1965, p. 1243.

- (43) Robert J. Donovan, Eisenhower: The Inside Story, Harper, 1956, pp. 172-174.
- (44) Ambrose (1984), Eisenhower, Vol. 2, p. 158.
- (45) The Budget of the United States Government FY 1956, Jan 17, 1955, p. M 4.
- (46) *Ibid.*, p. M 5.
- (47) Ibid., p. M 8.
- (48) The Budget of the United States Government FY 1957, Jan 16, 1956, p. M 4.
- (49) *Ibid.*, p. M 5.
- (50) 『アイゼンハワー回顧録 1』, 117頁。
- (51) Langston (2010), pp. 134–135.
- (52) The Budget of the United States Government FY 1958, Jan 16, 1957, p. M 5,
- (53) *Ibid.*, p. M 6.
- (54) The Budget of the United States Government FY 1959, Jan 13, 1958, p. M 5-6.
- (55) 『アイゼンハワー回顧録 2』, 200 頁。D. Eisenhower, Waging Peace 1956–1961: The White House Years, Doubleday, 1965, p. 225.
- (56) Robert J. Watson, *History of the Secretary of Defense, Vol. IV, Into the Missile Age 1956–1960,* Historical office of the secretary of defense, Washington D. C., 1997, pp. 307–308.
- (57) The Budget of the United States Government FY 1960, Jan 19, 1959, p. M 6.
- (58) *Ibid.*, p. M 6–7.
- (59) The Budget of the United States Government FY 1961.
- (60) The Budget of the United States Government FY 1962, Jan 16, 1961, p. M 5.
- (61) *Ibid.*, p. M 6.
- (62) Ibid., p. M 7-8.
- (63) Adams (1962), First Hand Report, p. 141.
- (64) Cabinet meeting of November 4, 1955, tax program and economy, Ann Whitman Cabinet Series (AWCS), Eisenhower Library; Adams, *ibid*, pp. 141–142.
- (65) Arthur Burns Letter to President Eisenhower, March 10, March 31, 1958, AWCS, Eisenhower Library.
- (66) President Eisenhower Letter to Arthur Burns, April 2, 1958, AWCS, Eisenhower Library.
- (67) President Eisenhower Letter to Arthur Burns, May 7, 1958, AWCS, Eisenhower Library. John W. Sloan, *Eisenhower and the Management of Prosperity*, p. 146–147. 『アイゼンハワー回顧録 2』, 272 頁。D. Eisenhower, *Waging Peace 1956–1961: The White House Years*, Doubleday, 1965, pp. 309–310.
- (68) 『アイゼンハワー回顧録 2』, 525 頁。D. Eisenhower, Waging Peace 1956–1961: The White House Years, Doubleday, 1965, p. 601.
- (69) アイゼンハワーは、1953 年に基本的立場を明確にしていた。「1952 年 6 月以来、私は、一つの原則、すなわち減税に着手するためには年々の連邦赤字が除去されねばならないという立場を常に維持してきた。この順序を逆にすれば、決して減税を実現することはできない。だから鋭意財政支出削減、予算均衡につとめてきた。しかる後に減税という人気の高い仕事に取りかかることができる」(Eisenhower letter to Brig. Gen. Benjamin Caffy, July 27, 1953, DDE Diary Series, Eisenhower Library)。
- (70) 連邦補助高速道路法(Federal-Aid Highway Act of 1956)は、250 億ドルの予算で 10 年に全長 6 万 5000 キロメートルの州間高速道路網を整備するという、かつてない巨大な国家プロジェクトであった。連邦政府が 90%、州政府が 10%を負担する仕組みであり、主たる財源はガソリン税である。高速道路網の建設は、モータリゼーションと生活の郊外化傾向をさらに促進した。高速道路網の建設は、核戦争や大災害などの際の避難に利用出来るようにとの国家非常時の配慮のもとに創設された。
- (71) 欧州諸国は、米国から新技術を導入して成長政策をとった。その結果、失業率が低下して、生産・所得・貿易が拡大し、外貨準備が充実していった。欧州諸国は、1958年に EEC を結成し、対ドル交換性を回復し、対外競争力を強化して、経済自立の基礎を固めた。米国は、これに対抗するため、欧州への直接投資を拡大した。米国の貿易収支黒字は大幅に縮小し、逆に対外投資が拡大したため、ドル過剰が顕在化し、1960年にはドル危機が発生した。短期資金がロンドンの金市場に流れ、金価格が上昇して、金1オンス=35ドル

- の IMF 体制への不信が表面化した。アイゼンハワーは,アメリカの威信を回復するために,ドル防衛に注力せざるを得なかった。
- (72) John W. Sloan, Eisenhower and the Management of Prosperity, p. 123.
- (73) Dwight D. Eisenhower, "Farewell Radio and Television Address to the American People," January 17, *APP*.
- (74) 複雑な政府調達方針や調達実施方法の問題点については、The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Military Procurement*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1955 参照。

民主党政権の公務員制度政策に関する一考察

保坂榮次

はじめに

平成21年8月30日に実施された衆議院議員総選挙における民主党のマニフェストでは、公務員制度に関係する事項が多く含まれていた。そのうち、ここでは「平成25年度に総人件費2割削減」、「天下りあっせん全面禁止」について、その実現可能性や問題点を検討してみたい。また、マニフェストには明示されていなかったが、天下りあっせん全面禁止及び総人件費2割削減の実現のために影響を受け実施されている「新規採用抑制」についてその当否を論ずることとする。

最後に、予算・権限等を背景とする天下り弊害を除去しかつ縦割り行政打破するとともに、行政の中に中高年職員の滞留することなく、職員の適正な年齢構成を確保し、公務員が高い志と使命感を持ってはつらつと国家・国民のために働くようになる真の公務員制度改革を実現するためには、国家公務員となる「入口」と民間人となる「出口」をワンパックとして改革を実施することが必須である。そのため方策として、「国家公務員の内閣(あるいは内閣官房)一括採用制度」及び各省庁に関与させない公正・公平かつ透明な運用による「国家公務員の再就職支援制度」、さらに「再就職等規制違反の有無を含めた監視制度及び違反者に対する処罰制度」を導入することの必要性について述べる。

1 総人件費2割削減について

1.1 民主党のマニフェスト

民主党のマニフェストでは、「地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する」と謳い、平成21年度の国の総予算額206.5兆円のうち、人件費等に約5.3兆円⁽¹⁾と見積もり、その中から平成25年度に1.1兆円節約を実現するとしている。マニフェストで述べたことが果たして実現可能性があることなのか検証してみたい。

1.2 「地方分権推進に伴う地方移管」について

まずはじめに認識しなければならないことは、地方公共団体は地方移管といっても、人件費(財源) 移管を伴わない国家公務員を地方公務員に移管することを認めるはずがないということである。すなわ ち地方公共団体は、財源を伴わない権限の移譲や公務員の移管は求めていないということが出発点なの である。このことに対する地方公共団体の主張は、地方分権推進委員会から始まった一連の地方分権改革の中で一貫して変わっていない。さらに地方分権を推進する上で問題となるのは、地方六団体間の利害が必ずしも一致せず一枚岩でないことであり(むしろ各地方公共団体が置かれている状況によって、都道府県、政令指定都市、市町村の間で意見の相違が多くみられ、あたかも地方公共団体間で「権限・財源の奪い合い」と思えるときもある)、地方公共団体間の調整は困難を極めるのである。さらに国家公務員を地方公務員に移管することは、外見上国家公務員数と国家公務員人件費は減少しても、実質的に見た場合、国が負担すべき総人件費は何ら減少しないのである。

また、本人の意に反する免職をすることができる場合として、国家公務員法第78条第4項に規定する「官制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」の条文を適用するとしても、組織の改廃等により離職せざるを得ない国家公務員に再就職あっせんをし、それでも国家公務員としての身分継続が困難な者に対して、分限免職処分を大規模に断行する必要がある(その実現可能性は極めて低いと思われる。なぜなら判例が求める整理解雇4要件を充足することは簡単なことではなく、相当ハードルが高いからである②。また労働組合との大きな軋轢も推測される)。行政が行うべき業務範囲(守備範囲)やその執行・運営方法等について抜本的に見直しを行わない限り、地方分権を推進することが必ずしも実質的な「国家公務員の総人件費2割削減」に直結しないのである。

民主党が進めようとしている出先機関改革(国土交通省地方整備局、農林水産省農政局など中央省庁の地方機関を廃止し、自治体に権限や事務を移すことにより、二重行政を解消し自治体の自主性を強めようとする改革)について、平成22年12月28日に菅内閣は、事務・権限の移譲及び人員の移管に伴う財源を確保する必要な措置を講じ、平成24年通常国会に改革法案を国会提出、平成26年度中に事務・権限の移譲を目指すなどを定めた「アクション・プラン〜出先機関の原則廃止に向けて〜について」を閣議決定した。これを受け、改革法案の原案(国土交通省地方整備局、経済産業省経済局、環境省地方環境事務所の3機関を、管轄する区域の自治体で作る広域連合に移管することが柱となっている。農林水産省農政局については、統計部門職員が多いため、地方側が移管を積極的に望まなかったので外れたといわれている)が平成24年6月に固まったものの、国、都道府県及び市町村間の利害関係の調整がなかなかまとまらなかった(国土交通省は災害発生時において国の監督・指揮権を認めるべきと主張。知事会は原則出先機関を丸ごと移管すべきと主張。全国市長会や全国町村会は、国でなければ大災害に対応できないと主張している)(③)。このためか、改革法案は平成24年9月8日に閉会した第180回国会に提出されず、平成24年11月15日にようやく閣議決定したものの、法律案は国会に提出されなかった(④)。このように地方分権推進に伴う地方移管は、簡単に実現しない公算が高い。

1.3 「国家公務員の手当・退職金などの水準見直し」について

(1) 国家公務員の給与に関して

① 人事院が平成22年8月10日に勧告を行った(一般の行政職年間給与平均94,000円減額。平均1.5%減。遡及改定なし)ことに対し、菅政権は、国家公務員総人件費2割削減に近づけようと勧告よりも引下げ幅を広げることを検討したものの、団体協約権や争議権の労働基本権を与える前に大幅な引下げに踏み切れば、支持団体である連合系公務員労組の反発は避けられず、民主

党内の意見集約も困難として人事院勧告どおりに給与改定を行った(平成22年11月1日「公務員の給与改定に関する取扱いについて」閣議決定)。この給与改定による国家公務員人件費の削減は、約790億円にすぎなかった(国家公務員に準じて地方公務員給与が見直されたことによる地方自治体の財政負担減は約2,060億円)。

- ② 菅政権は,平成22年11月26日から「国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会」 を開催し,平成22年12月17日に懇談会報告書^⑤をまとめた。
- ③ 平成23年4月5日,国家公務員制度改革推進本部は,「国家公務員法制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」を決定した。その概要は、国家公務員制度改革の方針として、「時代の変化に対応して、国民のニーズに合致した、効率的で質の高い行政サービスを実現し、縦割り行政や天下りの弊害を除去するとともに、公務員がやりがいを持って存分に能力を発揮できる環境をつくるため、公務員制度の全般的かつ抜本的な改革を推進していく」として、ア、自律的労使関係制度の措置、イ、幹部職員の一元管理、ウ、退職管理の一層の適正化、エ、その他の人事制度の改革を行う、というものであった。
- ④ 前記「全体像」を受け、政府は、平成23年6月3日に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の国家公務員制度改革関連4法案を国会に提出した。併わせて同日、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠であることから、臨時の特例措置として平成26年3月31日までの間、国家公務員の給与減額措置(平均7.8%)を講ずる「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」^⑥(以下「給与臨時特例法案」という。)、「裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案」を国会に提出した。これらの法案が成立すれば年間約2,900億円の人件費節減が図られる予定であった(なお、「給与臨時特例法案」は、後述の3党合意による「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」が提出され成立した後でも撤回されず、平成24年9月8日に第180回国会の閉会に伴い廃案となった。一方、「裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案」及び「検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案」は、平成24年2月29日一部修正の上、可決・成立している)。

政府・与党が給与臨時特例法案を提出したねらいは、マニフェストで述べた「国家公務員総人件費2割削減」を如何に実現するか、支持母体である労働組合の積年の願望である労働基本権回復を目的とする法案を提出するには労働組合にも痛みを伴う臨時期限付き人件費削減と抱き合わせをすることにより、労働組合の納得と国民に向けて身を切る努力をしているというポーズをとることであったと思われる。なぜならば、平成24年度補正予算、平成25年度予算概算要求基準における震災対策、復興関係経費の立て方等を見ても本来の東日本大震災に対処するものとは必ずしもいえない、東日本大震災復興に名を借りた全国的な防災や減災害対策等の新たな公共事業の推進、整備新幹線建設の促進等が行われようとしている状況を見ると、人事勧告制度を無視してまで国家公務員給与の臨時特例措置を実施し、それらの財源を確保する必要性があったのか甚

だ疑問であるからである⁽⁷⁾。民主党政権の予算編成は、真の財政改革志向というよりも大きな政府志向又はバラマキ的要素が強い。

- ⑤ 給与臨時特例法案の国会提出に対し人事院総裁は、平成23年6月3日に「今回の給与減額支給措置は、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、現行制度の下で「極めて異例の措置」として行うものとされていますが、労働基本権が制約された状況下において国家公務員法第28条の定める手続によることなく、給与の減額支給措置を行おうとするものであります。また、法案の閣議決定に至る過程では、政府と職員団体との間で交渉が行われましたが、一部の職員団体との間で合意に至ったものの、反対を表明している職員団体があるほか、職員団体に属していない職員も多数おります。したがって、このような給与減額支給措置については、遺憾と言わざるを得ません」、「今回の給与減額支給措置は平成25年度末までの約3年間の措置とされていますが、国家公務員法第28条においては、人事院は、少なくとも年1回、国家公務員の給与について検証し、必要な報告・勧告を行うことが求められており、今回の給与減額支給措置が行われる間、労働基本権制約の代償措置が本来の機能を果たさないことにならないかとの懸念があります。今後、国会において、これらの点も含め、慎重な御審議が行われることを期待いたします」という人事院勧告制度無視への危機感を表明する談話を出した。
- ⑥ 人事院は、平成23年9月30日に勧告(一般の行政職年間給与平均15,000円減額、平均0.23%減)を行った。この勧告により節減できる人件費は約120億円といわれていた。報道によれば、 江利川人事院総裁は、当該勧告前に総理と面会し、「勧告を尊重しなければ憲法違反」と訴えた という⁽⁸⁾。
- ① 政府は、平成23年10月28日の閣議決定で、「一般職の職員の給与に関する法律の適用を受ける国家公務員の給与については、去る9月30日に人事院勧告が行われ、労働基本権が制約されている現行制度においては人事院勧告制度を尊重することが基本であるとの考え方の下、真摯に検討を進めてきたところである。その結果、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するための国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案(以下「給与臨時特例法案」という。)が、今般の人事院勧告による給与水準の引下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、また、総体的にみれば、その他の人事院勧告の趣旨も内包しているものと評価できることなどを総合的に勘案し、政府としては、既に提出している給与臨時特例法案の早期成立を期し、最大限の努力を行うこととする。したがって、人事院勧告を実施するための給与法改正法案は提出しないこととする。」として、前記の人事院勧告の実施見送りを決めた。これは、政府の給与臨時特例法案が減額幅で人事院勧告水準を大きく上回っていることなどを踏まえ、「削減法案が成立すれば人事院勧告の趣旨は生きる」として人事院勧告実施の必要はないと判断した結果だといわれている。しかし、政府の削減法案が成立すれば、人事院勧告の趣旨は生きるという考えに無理があると思う。仮にこの論理が通るならば、将来人事院勧告を超えて給与上積み改定を行っても合法ということになる。
- ⑧ これに対して同日,人事院総裁は、人事院勧告と給与臨時特例法案は、趣旨・目的を全く異なること、現行の憲法及び国家公務員法の体系の下で人事院勧告を実施しないことは、極めて遺憾

であるなどを述べた談話を発表した⁽⁹⁾。

なお, 江利川人事院総裁が国家公務員の給与削減や新規採用抑制について野田政権の方針と対立したことが, 野田首相から不興を買い平成24年4月に再任されなかったと報道されている⁽¹⁰⁾。

⑨ 平成23年12月7日に平井たくや衆議院議員(自民)外4名の野党議員による議員立法として「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」を衆議院に提出した。この法律案は、政府の給与臨時特例法案では、国家公務員給与を平均7.8%減額しようとすることと、人事院勧告の実施の見送りをしようとしていることに対し、国家公務員は労働基本権が制約され、給与水準を政府側との交渉で決めることとができない現行制度の下、人事院勧告が労使交渉に代わる措置として行われる以上、政府の給与臨時特例法案が人事院勧告を含むという見解は通らないという考えの下で提出されたものである。自民党は、政府が給与臨時特例法案と同日に提案した公務員制度改革関連法案のうち、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」により、人事院を廃止して政府と労働組合の交渉で給与を決められるようにする制度の導入、すなわち国家公務員に「労働協約権」を付与することは、①民主党の支持団体の労働組合の要求を受け入れることになる、②長期的には公務員給与アップにつながるおそれがある等の理由から政府案に反対の立場にあった。

当該野党法律案の概要は、人事院勧告に従い、一般職の国家公務員の俸給月額の改定等について定めるとともに、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であることから、施行の日から平成26年3月31日までの特例期間において、一般職の国家公務員及び内閣総理大臣等の人件費を削減するため、一般職の国家公務員の場合、平均7.8%の減額率から人事院勧告に基づいて実施する給与減額平均0.23%を差し引いた率(平均7.57%)をさらに減額させる、一般職の職員の給与に関する法律等の特例等を定めようとするものである。

同法律案は、後述の民主、自民、公明3党合意に基づいて平成24年2月22日に「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」が提出されたことを受け、平成24年2月23日に撤回された。

- ⑩ 民主,自民,公明3党は,平成24年1月25日に国家公務員の給与削減に関する実務者協議を行い,人事院勧告による平均0.23%の引下げを実施した上で,さらに平成24年度から2年間平均7.8%の削減を上積みし、削減幅を合計8.03%とすることで合意した。民主党が自民,公明両党の主張を基本的に受け入れた結果である。
- ① 民主,自民,公明3党の政調会長は、平成24年2月17日に国家公務員給与削減に関する合意文書に署名した。その内容は、人事院勧告による平均0.23%の引下げを平成23年4月に遡及して実施した上で、平成24年度、25年度は人事院勧告を含め平均7.8%削減するというものである。この措置による国家公務員給与費の削減分は、総額で約5,800億円になるといわれている。給与削減を地方公務員に波及させることについては、「地方公務員法及び給与臨時特例法案の国会審議を通じて合意を得る」として、結論を先送りした。また、政権が給与削減法案とセットで成立を目指す協約締結権の回復を盛り込んだ国家公務員制度改革関連法案については、「審議入

- りと合意形成に向けての環境整備を図る」とした。
- ② 民主,自民,公明の3党合意に基づき,平成24年2月22日に稲見哲夫衆議院議員(民主)外4名による議員立法として「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」を衆議院に提出した。同法律案は,平成24年2月29日に一部改正の上成立した。当該一部改正部分は,地方公務員の給与に関し,附則第12条として「地方公務員の給与については,地方公務員法(昭和25年法律第261号)及びこの法律の趣旨を踏まえ,地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」を加えるというものであった。

早速地方6団体は、同法律案の成立を受け同日に、「国が地方に対し、地方交付税や義務教育費国庫負担金を減額するなど、給与削減を実質的に強制することはあってはならない」とする共同声明を発表した。全国知事会の山田啓二会長(京都府知事)も、記者会見で「われわれは、いつも自主的に対応している。地方公務員の給与カットは10年間で約2兆円にも上る。国から言われる筋合いはない」と強調したと報道されている(11)。

(3) 野田政権は、平成24年5月11日、独立行政法人制度改革関連2法案を国会提出するとともに、独立行政法人や国立大学法人などの国の公的機関の職員の人件費を削減する方針を決めた。同日の閣僚懇談会で安住財務大臣が、平成25年度予算編成の際には、国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額を算定し、運営費交付金等から減額したいと述べたという。これは、国家公務員給与削減法が成立したことを受け、独立行政法人に対しても、国家公務員給与に準じて役職員の給与を自主的に見直すよう要請したが、対応が遅い独立行政法人があるため、運営費交付金を減額し強制力を持たせることにしたと報道されている(12)。これらの措置により総額700億円の減額が見込まれるという。

しかしながら、強制力を持って一律に独立行政法人職員の人件費を削減することは、現行の独立行政法人通則法、国立大学法人制度の制度設計の趣旨と整合性があると評価することは容易ではない。

④ 平成24年5月25日, 現職の国家公務員241人と産業別労働組合「日本国家公務員労働組合連合会(国公労連)」(国公労連は、組合加入対象となる国家公務員約18万7,000人の約24%の組織率といわれている共産党系組合である)は、①労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかない国家公務員の給与引下げであること、②3党合意による国家公務員の給与臨時特例法案の提出・採決に先立って使用者たる政府と国公労連等の労働組合との交渉・協議は全く行われなかったこと等から、憲法違反だとして給与カット分と慰謝料の合計4,110万2,975円を支払うよう国に求める訴えを東京地裁に提起した。

なお、平成24年3月9日に橘慶一郎衆議院議員(自民)が提出した「国家公務員給与特例法の他の公的部門への波及に関する質問主意書」(13)の中における「本措置の現行法制上の妥当性について、内閣法制局の見解を伺う」との質問に対し、内閣の答弁書(14)は、「お尋ねは、議員立法の内容に関する事項であり、内閣法制局としてお答えすることは差し控えたい」と断った上で、「なお、御指摘の法律と同様の国家公務員の給与の特例を定める内閣が第177回国会に提出した国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案があるが、これについては、我が国の厳しい財政状

況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み,一層の歳出削減が不可欠であることから,国家公務員の人件費を削減するための臨時の特例を定めるものであり,昭和57年に人事院勧告が実施されなかった事案について,人事院勧告を尊重するという基本方針の下に国の財政が未曽有の危機的な状況にあったためやむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って人事院勧告の不実施を決定したものであって,これをもって公務員の争議行為等を制約することに見合う代償措置が画餅に等しいと見られる事態が生じたということはできないとした判決(平成12年3月17日最高裁判所第二小法廷判決及び平成7年2月28日東京高等裁判所判決)の趣旨に照らし,憲法違反とはならないものと考えている」としている。しかしながら昭和57年の事案は,人事院勧告が行われたが実施されなかった事案であり(15),今回の給与臨時特例法は,人事院勧告が行われていない部分についても,給与削減を行うものであることから,昭和57年の事案と同一に論じることはできず,法制上の問題の有無についてさらに吟味する必要があるのではないかと思われる。

⑤ 人事院は、平成24年8月8日に給与勧告を行った。その概要は、ア.月例給、ボーナスともに改定なし。イ.50歳台後半層における給与水準の上昇を抑制するため、昇給・昇格制度の見直しというものであった⁽¹⁶⁾。

同日人事院総裁は、「給与勧告に当たって」という談話を発表した。その中で「本年は、2月に成立した国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律(給与改定・臨時特例)に基づき、給与減額支給措置が実施されているという異例の状況の下で、本院は、給与法に定められた給与月額を基礎とした減額前の較差を算出し、合わせて職員が実際に受ける給与月額を基礎とした減額後の較差も算出しました。その上で、給与改定・臨時特例法による給与措置が東日本大震災という未曾有の国難に対処するためのものであり、2年間の臨時特例であることを踏まえ、減額により職員の給与が民間給与水準を下回っていることを認識しつつ、本年の勧告の前提となる官民比較については、給与法に定められた給与月額を基礎として行うことが適当と考えました」と述べ、3党合意に基づく国家公務員の給与臨時特例法に基づく給与減額措置をいとも簡単に追認している。しかしながら、人事院としては、労働基本権制約の代償措置である現行の人事院勧告制度が有する意義・存在価値、行政遂行上公務員による質の高い勤労意欲を維持することの必要性・重大性等を明確に主張すべきでなかったと思われる。さもないと、現行制度下においてさえも人事院及び人事院勧告の存在意義が失われることに繋がりかねない。

筆者は、以上述べてきたように給与削減措置が国家公務員の勤労意欲を低下させるおそれがあると理解している。

(2) 退職金などの見直しについて

① 平成24年3月7日,平成22年度に退職した国家公務員の退職一時金と,将来受け取る見込みの年金の上乗せ分(使用者拠出分)の合計額は29,503千円で,民間企業従業員の25,477千円より4,026千円多かったことが,人事院調査結果で判明したことから,人事院は,官民均衡の観点から,民間との格差を埋める措置(国家公務員の退職金を引下げること)が必要,退職手当制度において早期退職に対

するインセンティブを付与する措置を講じる必要等との「見解」を政府に提出した。

- ② 平成24年5月23日,退職金と年金の官民格差についての有識者会議は、約403万円の引下げが 妥当とする判断を行った。
- ③ 平成24年8月7日,野田内閣は,「国家公務員の退職手当の支給水準引下げ等について」の閣議決定を行った。その概要は,ア. 平成25年1月1日から段階的に支給水準を下げ,平成26年7月1日以降基本額の13%減まで下げる⁽¹⁷⁾。イ. 地方公務員の退職手当については,国家公務員の退職手当の見直しの動向に応じて,各地方公共団体において制度の趣旨を踏まえ,今般の国家公務員の退職手当制度の改正に準じて必要な措置を講ずるよう要請するというものである。これまでのところ,これらの措置に伴う退職金節減額の見通しは明示されていない⁽¹⁸⁾。

なお、この閣議決定において、行政内部に滞留している中高年職員対策の一環として、「勧奨退職対象年齢を現行の50歳以上から45歳以上に引き下げるとともに退職金を定年前1年につき最大で3%割り増しし、民間の再就職支援会社の活用を勧める」を定めているが、後述のとおり、その効果は少ないと見られる。

紆余曲折を経て現在国家公務員の給与等の削減・見直しが行われているが、いずれにしても、総人件 費削減効果は、目標とする 1.1 兆円には遠く及ばない。

1.4 「定員の見直し」について

(1) 行政機関の定員管理

国家公務員の場合、昭和 40 年代前半までは欠員不補充政策を実施していた。その後昭和 44 年 5 月 16 日に制定された「行政機関の職員の定員に関する法律(いわゆる「総定員法」)」に基づき、国の行政機関の常勤職員の定員の総数の最高限度を定め、これに基づく累次の定員削減計画、定員合理化計画、純減政策を実施することによって、毎年度の予算編成に合わせて定員管理を 1 人単位で厳しく行っている。すなわち日本においては、長年アンチ・パーキンソンの法則(19) を実施しているといえる。これらの結果、人口に占める公務員等の人口比率は約 3 ~ 4 %に抑制されていると推定され、その比率は先進諸国の中において一番低くなっているといわれている(20)。

総務省行政管理局がまとめた「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較(未定稿)」に よれば次表のとおりである。

| | 中央政府職員 | 政府企業職員 | 地方政府職員 | 軍人•国防職員 | 合 計 | 該 当 年 |
|---------------|-------------|---------------|---------------|-------------|------------------|----------------|
| フランス | 27.7 人 | 12.4 人 | 39.8 人 | 6.7 人 | 86.6 人 | 2008年 |
| アメリカ | 4.0 人 | 2.4 人 | 64.1 人 | 6.9 人 | 77.5 人 | 2009年 |
| イギリス ド イ ツ | 7.2 人 2.2 人 | 30.4 人 10.2 人 | 35.2 人 38.4 人 | 4.3 人 3.4 人 | 77.2 人 54.3 人 | 2008年 2008年 |
| 日本 | 2.5 人 | 4.6 人 | 22.4 人 | 2.1 人 | 31.6 人 | 2009年 |

- (注) 1 日本の「政府企業職員」には、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人、国有林野事業の職員を含む。
 - 2 日本の数値において、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人及び自衛官、防衛職員以外 は、非常勤職員を含む。

平成 21 年 7 月 1 日に閣議決定された「平成 22 年度以降の定員管理について」では,「平成 22 年度か

ら平成 26 年度までの 5 年間に平成 21 年度末定員の 10 %以上を合理化すること」とされている。ただし、合理化目標数がそのまま公務員数の純減となることは意味しない。なぜならば、合理化した定員数を原資として新規増加業務を担当する職員増に当てるからである。したがって国家公務員の純増減数は、合理化達成数-新規増員数=純増減数となるのである。毎年の行政機関定員の増減を見るには、総務省行政管理局の定員審査結果等を見るのが早い。

総務省行政管理局による各年度の定員審査結果は次の表のとおりである。

前述のとおり、累次の定員削減計画、定員合理化計画などの純減政策を実施してきたことから、各省 庁とも相当スリムになってきており、業務範囲、業務の執行方法等ドラスチックに改めない限り、ある いは国家公務員の独立行政法人化など特別な理由による定員減の上乗せが行われない限り、毎年の定員 減は、多く見積もってもせいぜい千人オーダーしか見込めないと見るのが現実的である。これによる人 件費節減効果は年間 100 億円から 200 億円程度であろう。ましてや、民主党政権下で検討が進められて いる独立行政法人の中から、国民生活センター、酒類総合研究所、教員研修センターなどが国に移管さ れるとすれば、その分国家公務員の増員要素となる。

以上検討したように、民主党が主張した「地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する」ということは、それぞれの手段による節減効果が、民主党が期待するほどのものではなく、実現性が乏しいことが判明した。「平成25年度に総人件費2割削減する」ということをいつまでも無理して維持することは、適正な政策

各年度の定員審査結果

(単位:人)

| 年度 | | 前年度末 | 定員審査結果 | | | 年度末 | 備 考 | | | |
|----|-----|---------|--------|-----------------|-----------------|---------|-----------------|-----|-----|--|
| 十尺 | | | | | 定 員 | 増 員 | 減員 | 差 引 | 定 員 | |
| | 非現業 | 319,332 | 6,486 | ▼ 20,721 | ▼ 14,235 | 305,097 | 社会保険庁を廃止し, 日本 | | | |
| 21 | 現業 | 4,949 | 0 | ▼ 92 | ▼ 92 | 4,857 | 年金機構への移行 | | | |
| | 小 計 | 324,281 | 6,486 | V 20,813 | ▼ 14,327 | 309,954 | ▼ 12,280 | | | |
| | 非現業 | 305,097 | 5,557 | ▼ 13,142 | ▼ 7,585 | 297,512 | 国立高度医療センターの独 | | | |
| 22 | 現業 | 4,857 | 0 | ▼ 88 | ▼ 88 | 4,769 | 立行政法人への移行 | | | |
| | 小 計 | 309,954 | 5,557 | ▼13,230 | ▼ 7,673 | 302,281 | ▼ 5,680 | | | |
| | 非現業 | 297,512 | 5,097 | ▼ 6,232 | V 1,135 | 296,377 | 東日本大震災復興のため, | | | |
| 23 | 現業 | 4,769 | 0 | ▼ 88 | ▼ 88 | 4,681 | 補正措置 77 を含む | | | |
| | 小 計 | 302,381 | 5,097 | ▼ 6,320 | ▼ 1,373 | 301,058 | | | | |
| | 非現業 | 296,377 | 5,638 | ▼ 6,850 | T 1,212 | 295,165 | | | | |
| 24 | 現業 | 4,681 | 16 | ▼ 104 | ▼ 88 | 4,593 | | | | |
| | 小 計 | 301,058 | 5,654 | ▼ 6,954 | ▼ 1,300 | 299,758 | | | | |

- (注) 1 平成24年度東日本大震災復旧等716人の時限付新規増員を含む
 - 2 上記の外に自衛官,国会・裁判所等の職員が平成24年度末に約27.9万人がいる。
 - 3 平成22年度は、国立高度専門医療センターの独立行政法人化、政府管掌年金事業の日本年金機構への移行減などがあった。

判断とは思われない。これを維持しようとするとむしろ様々なところで矛盾が生じ、弊害が大きくなるのである⁽²¹⁾。

1.5 総人件費とは

ところで、総人件費というのであれば、予算上の人件費(再任用による人件費を含む)のみではなく、 事業費で手当されている非常勤職員の給与・手当等を含めて議論すべきでないか。非常勤職員の給与・ 手当等は、事業費の物件費から多く支出されるからである。したがって、事業規模の大きい場合、非常 勤職員を多く雇える可能性がある。非常勤職員の必要性、処遇を十分吟味しないで、事業費で安易に非 常勤職員の雇用を行うことになれば、非常勤職員の処遇問題が再び引き起こされる可能性がある。行政 の業務範囲、その執行方法等についての見直しや改革なしに、常勤職員定員減の穴埋めに非常勤職員で 安易に代替することは、後年問題となる可能性がある。

国家公務員では、昭和30年代において、行政機関の非常勤職員(定員外職員)として雇われたにもかかわらず、非常勤として長期間継続したことにより定員内繰り入れ要求が起こり、昭和36年2月28日の閣議決定「定員外職員の常勤化防止について」、昭和37年1月19日の閣議決定「昭和37年度の定員外職員の定員繰り入れに伴う措置について」など累次にわたる閣議決定をしなければならないほど社会問題化し、その後始末に長期間と多大な労力を要した苦い経験を風化してはならない。

地方公務員については、「集中改革プラン(地方行革)」として、平成17年4月1日から平成22年4月1日の5年間で地方公共団体全体の定員を、6.4%削減する計画を立て、実績では7.5%減を達成したと、総務省から平成22年11月9日に発表があった。これによると、地方公務員数が平成17年の3,042千人から2,814千人に減少し、228千人純減している(地方公務員数のピークは、平成6年の3,274千人)。

一方,総務省において「地方公務員の短時間勤務のあり方研究会」が平成20年7月18日から,平成21年1月23日まで10回にわたって開催された。この研究会で配布された資料等によると平成17年4月1日現在の「都道府県,政令指定都市及び市町村等の臨時・非常勤職員数」は,都道府県99,851人,政令指定都市35,116人,市町村等320,873人,合計455,840人であったのに対し,平成20年4月1日現在では,都道府県103,250人(3,399人増),政令指定都市41,532人(6,416人増),市町村等354,520人(33,647人増),合計499,302人(43,462人増)になっている。すなわち全ての地方公共団体で増加しているのである。勿論,両者の調査結果には,「臨時・非常勤職員の職種や勤務形態は多様であり,調査結果についてはある程度の幅を持って考えられるべきことに留意が必要」との注意書きがされているように、厳密ではないかもしれない。しかしある程度の傾向を見ることができるとともにその増加要因を分析することも可能である。前述の「集中改革プラン(地方行革)」の成果によれば、平成17年の地方公務員数は3,084千人、平成20年の地方公務員数は2,899千人でこの間に185千人減少している。この減少した職員の業務をカバーするべく臨時・非常勤職員が採用された面があると推測してもあながち誤りとはいえないであろう。

仮に総人件費削減問題を論ずるのであれば、予算上の人件費のみでなく事業費の物件費に中に含まれている非常勤職員の給与・手当あるいは物件費から支出されている非常勤職員の給与・手当等を把握す

る事が欠かせない。適正な把握方法を早く確立することが必要である。また、この実態把握を各事業府 省庁任せにしないで、統一的な方針・基準に基づいて支出される総人件費を管理することにより、初め て抜本的な行政の業務範囲の見直し、行政の事業方法や執行面での合理化、効率化が可能となるのであ る。

2 天下りあっせん全面禁止について

2.1 民主党のマニフェスト

民主党のマニフェストでは、「定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止する」と述べ、公務員に定年まで働かせるとともに天下りあっせんの全面的禁止を高らかに謳っている。公務員の総人件費を2割削減し、天下りあっせんを全面禁止し、原則60歳の定年まで公務員がはつらつと働ける環境を整備できる魔法の方策があるのであろうか。

現在国家公務員の人事管理において一番問題となっているのは、行政内部に中高年職員が滞留し⁽²²⁾、新陳代謝が行われず、年齢構成にゆがみが生じ、高いモチベーションを持って業務に携われず、行政全体に活気、活力が失われていることである。約30万人いる行政に従事している一般職の公務員の意識が沈滞しているこの損失は大きい。この大公務員集団の機能・能力を最大限に活用することこそが、政治に課せられた課題でもあり、公務員制度改革の目的の一つであるべきである。

なぜ中高年職員が滞留しているのか、公務員がはつらつと業務に携われないのか。その最大の原因が、 誤った政治主導と天下りあっせん全面禁止である。

(1) 誤った政治主導

政治が決定したことに対し行政が執行するという、政治と行政の役割分担の原理は、基本的に正しい。しかし両者の関係が円滑かつ適正に保たれるためには、いくつかの前提要件が存在する。

① 「政治主導」の「政治」とは、究極的には内閣であるべきである。しかし全てを内閣で決定することは困難であるから、必要に応じ内閣総理大臣、内閣官房長官等との調整、関係閣僚会議の手続きを経るなどにより、分担管理を任されている所管大臣をはじめとする政務三役が主導権を発揮することが必要となろう。決して「政治家」主導ではないことを再確認すべきである。

政治主導といっても、大臣をはじめとする政務三役が、全ての所管案件について問題の所在を認識し、解決案の検討・樹立、解決方策の決定等について自ら行うことは不可能である。政務三役が所管行政の問題所在を認識し、解決案の検討・樹立、解決方策等を決定するに当たり、行政担当者に適時・適切な報告・連絡・相談を確保させることを指示したのちは、ある程度部下の公務員に任せざるを得ないのである。概算要求や、復活要求について公務員に関与させず、政務三役自ら電卓をたたいたという話もあるが、これは政治主導の解釈を誤ったもの、公務員を敵対し信頼しなかったことの現象で、冗談事やマンガにもならない行為である。

その一方,国会質問に対する答弁書作成,質問主意書に対する答弁書の作成等については,自公政権 時代と変わらず,実質的に公務員に作業をさせている。民主党政権は,「質問主意書に対する答弁書に ついては、政務三役が作成する際に参考となるよう、内閣法制局による法律的見地からの検討結果を含め、必要な情報を関係する部局から提出させた上で、政務三役がそれらを含む種々の情報を元に作成し、最終的に大臣の責任において閣議にかけ、決定することにしている」と答弁している。答弁書でなく答弁資料の作成を公務員にさせていると述べているが、実態は答弁書そのものを公務員に作成させていることに変わりがない⁽²³⁾。

適正な政治主導が行われるためには、ア.政治家自身が公務員を使いこなせるだけの見識・能力を有し、かつ経験を積んでいること、イ.政治家と公務員との間に信頼関係を有していること、ウ.公務員の意見(あるいは諫言)に対し聴く耳を有していること、エ.政治家が最終責任を取ろうとする責任感があることなどがあげられる。

アについては、民主党のマニフェストで述べている「与党議員が 100 人以上、大臣・副大臣・政務官等として政府の中に入り、中央省庁の政策立案・決定を実質的に担う」ことが実効性を持つためには、指導力・調整能力を有する政治家の存在を欠くことができない。資質・指導力等に疑問符がつく政治家がいくら政府の中に入っても、中央省庁の政策立案・決定等を実質的に担うことができない。民主党政権においてすでに 80 人近い政治家が政府の中に入っている、資質・指導力等に疑問符がつく人が大臣に就任している、国務大臣や与党幹部にポストが代われど同じ人が出入りしている、指令塔となるべき人が不在である状況等をみると政府・与党内において人材が払底しているのではないか。

イについては、当該業務にやりがいがあり、信頼し尊敬できる大臣等であれば、公務員とは、合理的な根拠に基づき給与が多少恵まれなくても、時間を惜しまず最善を尽くそうとするのが一般的である。政治の側で公務員を信頼せず、敵対意識を有している限り、政治と行政との間に良好な信頼関係を築けない。公務員集団を活用しなければ、国民の期待に沿った業績は上げられない。民間でも社長等役員が、当該社員を信頼し能力を認めなければ、社員から会社への忠誠心や貢献意欲がわかない。役員等のみが最大限頑張っても良い業績は上げられないことは自明である。

公務員を信頼しないことからか、総理大臣のブレーンとなる内閣参与等を多数任命したものの、それらの中には、自らのポストの重さと責任・秘守義務を自覚していなかったとしか思えない発言や行動をして、発言の撤回や陳謝をするなど混乱を招いた例が目立った。公務を預かる者としては、その行動や発言の影響・結果責任を考えるべきである。民間人のときと同じように知りえたことをそのまま発言してよいとは限らない。

ウについては、行政は関係業界、地方、消費者等当該行政に関係する利害関係者の情報を把握することを常に努力している。これらの情報を大臣等に上げやすい雰囲気がなければ、直面する課題の分析、解決案、意見等を大臣等に上げる気にはならない。誤った政治主導が横行すると、公務員は積極的な行動をとらず、上からの指示待ちとなる。所管課題等について、対応案等を自ら進んで検討しなくなる。公務員から大臣等に対し何らかの対案や意見を述べても、大臣等がそれを無視する、あるいは逆に叱責されることが続けば、仮に有益な情報と思っても大臣等に上げることにならないであろう。折角有している公務員集団の機能・能力を資産として活用すべきであり、さもないと不良資産化してしまうおそれがある。公務員集団が不良資産化した場合に一番割を食うのが、国家・国民である。

エについては、おいしい話は大臣等の手柄にして、責任を取りたくない話の場合には、行政に責任を

とらせたり、行政の判断だと押し付けるようなことがあれば、公務員は働こうとしなくなる(第 176 回国会参議院質問主意書第 168 号「尖閣諸島沖における中国漁船衝突事件に関する質問主意書」、同答弁書等参照)。公務員が大臣等の指示に対して全力で処理しようとするのは、大臣等が最後に骨を拾ってくれると思うからこそ、自分の利害は別にして大臣等に奉公するのである。逆に大臣等から梯子をはずされるようなことがあれば、決してほめられたことではないが、大臣等の指示に従って処理している振りをする(いわゆる「面従腹背」など)こと、サボタージュをすることになろう。

(2) 極端な天下りあっせん全面禁止

民主党政権は、天下りと渡りの定義について「天下りとは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に 再就職させることをいう」、「渡りとは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることを複 数繰り返すことをいう」としている(24)。「府省庁」とは、国家公務員法第106条の2の規定の適用を受 ける職員等によるあっせんをいい、国務大臣及び退職した職員によるあっせんは含まれない」、「財務大 臣が財務官僚 OB を再就職させることは、府省庁によるあっせんに含まれない」,「総務省所管の企業に 総務事務次官が総務官僚 OB を再就職させることは、府省庁によるあっせんに含まれる」、「亀井国務大 臣が、日本郵政株式会社の社長に官僚 OB を指名したことは、国務大臣は、特別職の国家公務員であり 国家公務員法第106条の2の規定は適用されない」 としている。さらに「府省庁によるあっせんを受 けずに再就職した場合は、天下りに当たらない」(26) とも答弁している。その後平成21年11月26日に 中川秀直衆議院議員が、第 173 回国会衆議院質問主意書第 118 号「天下り・渡りに関する質問主意書 | において『政府は天下りとあっせんについて、十一月六日の山内康一議員への政府答弁書の中四で、 「天下りとは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることをいう」、「公務員が、法令に 違反することなく、府省庁によるあっせんを受けずに、再就職先の地位や職務内容等に照らし適材適所 の再就職をすることは、天下りには該当しない」という見解を明らかにしている。しかし、国家行政組 織法第五条第一項には「各省の長は,それぞれ各省大臣とし,内閣法にいう主任の大臣として,それぞ れ行政事務を分担管理する」とある。「各省の長」としての「省庁大臣」は府省庁に所属する。よって、 政府の見解によれば、府省庁に属する各省大臣のあっせんは天下り禁止の対象であるはずと考える。政 府は国家行政組織法第五条第一項に定める各省大臣は天下り・渡りのあっせんが禁止されている府省庁 に属すると考えるか。もしも省庁大臣が府省庁に属しないという場合には、その法的根拠を明らかにし て頂きたい』との質問したのに対し、同答弁書では、『衆議院議員山内康一君提出日本郵政に関する質 問に対する答弁書(平成二十一年十一月六日内閣衆質一七三第一八号)一の1についてで述べた「府省 庁によるあっせん」とは、国家公務員法(昭和二十二年法律第百二十号)第百六条の二の規定の適用を 受ける職員等によるあっせんをいい,国務大臣によるあっせんは含まれないが,平成二十一年九月二十 九日の閣議における鳩山内閣総理大臣の発言により、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合の官 民人材交流センターによるあっせんを除き、天下りのあっせんを全面禁止することを現内閣の方針とし たことから、国務大臣によるあっせんも、当然認められない』と従来の答弁を修正したと思われる答弁 をしている。

民主党政権は、建前として「天下りあっせん全面禁止」を維持しようとしている。平成23年6月3

日に国会提出した「国家公務員法等の一部を改正する法律案」においては、国家公務員の退職管理の一層の適正化策として、再就職等規制の厳格な遵守を図るために監視機能の強化を図る一方、再就職援助組織の「官民人材交流センター」を廃止しようとしている。これでは、公務員を叩く措置のみが強化・ 残留することになるので、従来よりも多くの中高年職員が行政内部に滞留するおそれが強く、民主党の公務員政策に整合性が見られず、矛盾が目立つことになる。

(3) 独立行政法人等役員人事の公募について

平成21年9月29日に、「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」という閣議決定が行われた。その概要は、①独立行政法人等の抜本的見直しや国家公務員制度改革が進行中でもあるので、暫定的措置として対応する、②独立行政法人の役員のうち、所管大臣が任命権を有さない者については、各法人において③から⑤等の趣旨を踏まえた任命が行われるよう所管府省から要請する、③現在、公務員OBが役員に就任しているポストについて後任者を任命しようとする場合及び新たに公務員OBを役員に任命しようとする場合には、公募により後任者の選考を行う、④公募による役員の任命は、職務内容の作成や外部の有識者による選考委員会の開催などの公平性及び透明性を十分確保する、⑤現在役員に就任している者も含め、公務員OBからの応募も認める、というものである。

この閣議決定は、当該閣議決定後の役員公募、それに対する応募状況、任命状況を見ると、公務員 OB はずしに力点があると判断しても過言ではなかろう。

そもそも現行の独立行政法人制度は、二つの流れの中から設立されたものである。

第1番目は、NPM(New Public Management=新公共管理)が主張する、財政危機の中において 行政活動の範囲の見直し・縮小策として、①規制緩和と民営化による市場メカニズムの活用、②行政に おける企画と実施の分離、③企画から分離された実施部門に人事管理と財務管理権限を移譲するなどの 自主性尊重(裁量範囲の拡大)、④企画部門が実施部門の仕事を評価するために業績目標の設定と客観 的な実績の評価、⑤成果志向・顧客志向等を基本的思想とするイギリスのエージェンシー制度を参考に したことである。

第2番目に、これまでの特殊法人等は、①多様な目的と様々な由来から設立されたことから、全ての特殊法人等に共通する統一的な通則規定がなく、共通した法人管理が困難、②事業内容が非効率・無駄使い・硬直的、③経営内容が不透明、④天下り先、高額な給与・退職金の支払い、⑤民業圧迫、⑥経営の自主性・自立性の欠如(経営責任が不明確)、⑦国の監督・関与の範囲が不明確などの問題を内包しているとの長年にわたる批判の解消を図るために、当時の特殊法人制度等を反面教師として、中央省庁等再編改革の一環で平成13年に制度化され、発足したものである。

独立行政法人とは、①公共性の高い事務・事業のうち、②国が直接実施する必要はないが、③民間の主体に委ねると実施されないおそれのあるものを実施するものであり、ア.業務の効率性・質の向上(中期的な目標管理と第三者による事後評価、企業的経営手法による業務・財務運営など)、イ.法人の自律的業務運営の確保(副理事長、理事の任免権は法人の長に集中、主務大臣の関与事項は法令で限定することによる主務大臣の過剰な関与の排除、運営費交付金による財源措置、民間人登用を含めた適材適所の役員人事)、ウ.業務運営の透明性確保(情報公開)を図ることを目的として制度化されたもの

である。すなわち独立行政法人とは、国から独立した法人格を有する法人が業務運営等において創意・ 工夫が発揮できるよう法人の裁量権範囲を拡大させ、法人の長に権限と責任を集中させたものである。 独立行政法人制度の立法精神は、独立行政法人を一律に規制するというものではないのである。

独立行政法人には、当該制度発足に当たり国の行政機関(財政基盤の弱い試験・研究機関が多かった)から先行して設立された先行法人⁽²⁸⁾ と特殊法人等改革を受け特殊法人等から移行してきた移行法人がある。移行法人の長の中には、独立行政法人制度導入の立法精神を理解せず、特殊法人時代に批判されたことを忘れ特殊法人時代の悪しき精神を踏襲していると批判されている者がいたことは事実である⁽²⁹⁾。この点については、独立行政法人通則法で、独立行政法人の長に相当程度の裁量権を与えていることから、その成否は、法人の長に法人運営の能力・意欲・責任感があるような人物を任命できるか否かにかかっていることになる。

すると独立行政法人の長の任命権を有している主務大臣が、法人の長の任命に当たり指導力を発揮し、 適切な人物を任命すること及び任命後は法人における個別の運営については法人の長に任せているかが ポイントとなる。「独立行政法人」に対し、主務大臣・所管官庁が、法人の個々の運営まで口を挟むと 特殊法人等の時代と実質的に変化のない「非独立行政法人」になってしまうのである。

独立行政法人制度は、特殊法人時代に存在しなかった独立行政法人通則法(以下「通則法」という。) の適用を受けるとともに個別の設立法によって規定されている。役員の任命を規定している通則法第 20条によれば、法人の長には、当該独立行政法人が行う事務及び事業に関して高度な知識経験を有す る者、当該独立行政法人が行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者のうちから、 主務大臣が任命する(第1項)。監事は,主務大臣が任命する(第2項)。役員(筆者注「副理事長,理 事」をさす)は,当該独立行政法人が行う事務及び事業に関して高度な知識経験を有する者,当該独立 行政法人が行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者のうちから、法人の長が任命 する(第3項)。法人の長は、役員を任命したときは、遅滞なく、主務大臣に届け出るとともに、これ を公表しなければならない(第4項)と規定されている。この条文を素直に解釈すれば、法人の長は、 役員(副理事長・理事)の任命権を有しており、役員を任命したときは、主務大臣に届け出して公表す れば所要の手続は終了することになる。しかも「役員を任命したときは」とあるので任命後に届出をす ればよいことになる。この「届出」という法令用語はどのようなものであろうか。拠となるのは、行政 手続法の規定である。同法第2条第7号において届出とは,「行政庁に対し一定の事項を通知する行為 であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているものをいう」とされている。そして同法第 37条では、「届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることそ の他の法令に定められた届出の形式上の要件に適合している場合は、当該届出が法令により当該届出の 提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたもの とする」と規定されている。これを役員任命に当てはめれば、独立行政法人の長が任命した(あるいは 任命しようとする) 役員について届出をすればよく、大臣がその任命の内容(人選)について関与する 余地はないはずである(30)。

平成 21 年 9 月 29 日の閣議決定では、独立行政法人の役員のうち、所管大臣が任命権を有さない役員 人事については、現在公務員 OB が役員に就任しているポストについて後任者を任命しようとする場合 及び新たに公務員 OB を役員に任命しようとする場合には、公募により後任者の選考を行うこと、公募による役員の任命は、職務内容の作成や外部の有識者による選考委員会の開催などの公平性及び透明性を十分確保すること、現在役員に就任している者も含め、公務員 OB からの応募も認めること、各法人において、この趣旨を踏まえた任命が行われるよう所管府省から要請することが記載されている。この閣議決定を受け、各法人は、役員公募を行うとともに法人内に第三者委員会を設置して、第三者委員会が行った応募者の適格性・能力等の審査を尊重して、法人の長が役員を選定・任命する手続を進めた。しかしながら当該閣議決定後平成22年4月発令分までに、法人内に設置された第三者委員会の審査を経て独立行政法人の長が任命しようとした者のうち、少なくとも2人以上の主務大臣が当該任命を拒否したといわれている。このことは表向き、法人の長が選定しなかったことと処理しているようであるが、通則法に定められている「独立行政法人の長の役員任免権」と独立行政法人の経営自主性を侵害し、また行政手続法の「届出」規定に逸脱しており問題である。

このようなことから、平成21年9月29日の当該閣議決定は、公務員OBからの応募を認めるとなっているものの、公務員OBを排除する方向に作用している。

(注) 平成24年5月11日に国会に提出された「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」によれば、①「独立行政法人」制度を廃止して、「行政法人」制度にする、②「行政法人」を法人の事務・事業の特性、国の関与のあり方等に着目して、「中期目標行政法人」と「行政執行法人」に分類する、③主務大臣に法人の違法行為の是正命令権を付与する、④監事・会計監査人に調査権限を付与する、⑤適正な業務運営に係る義務と責任を明記する、⑥法人の長及び監事は、主務大臣が内閣の承認を得て任命する、⑦役員(法人の長、監事、副理事長、理事)の任命に当たり原則として公募を実施する、⑧法人の長が理事を任命することに変化はないが、「法人の長が理事を任命したときは、遅滞なく、主務大臣に届け出るとともに公募の結果、当該任命を行った理由その他必要な事項を公表しなければならない」などに改正される規定が含まれている。

そもそも、「独立行政法人」という用語は、法人格が政府から独立しているという意味であり、政府から独立して自由に好きなことを行えるということではない。今回の法律改正案で、「独立行政法人」制度を廃止し、「行政法人」制度に変更するのは、政府側からすれば、なかなか政府として独立行政法人に口がはさめず、これまでの独立行政法人が政府の言うことをきかないと思ったことも一因であろう。今回の改正案により、従来よりも所管大臣・所管官庁の意向が強まり、法人の個々の運営にも関与するようになれば、かつての特殊法人等で批判されたことの再来や政府の「従属法人化」にならないか危惧されるところである。

なお、前記の「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」及びそれに伴う「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」のいわゆる独立行政法人制度改革関連2法案は、平成24年11月16日の衆議院解散に伴い、審査未了廃案となった。

(4) 退職管理基本方針について

平成22年6月22日に「退職管理基本方針」が閣議決定された。この基本方針は、国家公務員法第106条の26第1項に基づいて定められたものである。

その基本的な考え方として「退職管理に関する政府の当面の重要課題は、天下りのあっせんを根絶し、 国家公務員が定年まで勤務できる環境を整備するとともに、公務員人件費の抑制を進めることにある」 と述べ、具体的には、①職員の再就職の規制等に係る指針、②定年までの勤務環境に係る指針、③再任 用制度に係る指針、④今後の検討課題を示している。

①「職員の再就職の規制等に係る指針」においては、冒頭において「国家公務員の再就職に関し、天

下りのあっせんの根絶を図るため、任命権者は、公務の能率的な運営を確保しつつ、国家公務員法に規定された再就職等規制を厳格に遵守するとともに情報公開を進める等により、公務に対する国民の信頼確保を図る」と述べている。しかし、民主党マニフェストの、「天下りあっせん全面的禁止」を実施しようとした結果、行政内部に中高年職員が滞留しているため、「希望退職制度の導入と当面の退職勧奨」として、「今後、政府は、任命権者があらかじめ設定した条件に合致し、職員が自発的に応募した場合に退職手当が優遇される希望退職制度を検討し、その導入を図るものとする」と述べて、定年まで働く方針と矛盾したことを記述せざるを得なくなっている。

②「定年までの勤務環境に係る指針」においては、「『官を開く』との基本認識の下、中高年期の職員 が公務部門で培ってきた専門的な知識・経験を民間等の他分野で活用するとともに、他分野での勤務を 経験することにより公務員のコスト意識・現場感覚を高める観点から,政府及び任命権者は,専門スタッ フ職制度の活用、人事交流機会の拡充等をより一層進めるための環境整備を行い、中高年期の職員の多 様な分野への積極的な人材活用を図る」と述べている。その具体策として「専門スタッフ職制度」では、 「国民本位の政策を実現するため,適材適所を徹底するとの考えの下,政府及び任命権者は,専門スタッ フ職について、年齢別人員構成の推移を見据えつつ計画的に職域の整備に努める。また、その知識・経 験の大学等の研究機関や民間企業への還元を推進するため、専門スタッフ職職員に係る兼業規制の運用 の弾力化を図る」と定めるとともに、「今後の検討課題」として、「定年まで勤務できる環境の整備のた め、高年齢である職員の給与の抑制を可能とする制度について検討し、必要な措置を講ずるとともに、 別添2に掲げる専門スタッフ職を整備する」と述べている。別添2の「専門スタッフ職について」をみ ると、専門スタッフ職の趣旨を「適材適所を徹底するとの考えの下、現に本省部長級又は局長級にある 職員を,より弾力的に配置できるよう,転任により指定職の外に異動させられるような専門スタッフ職 を整備する」とあり、専門スタッフ職の対象範囲の拡大(現行の課長クラスより上位の部長・局長級レ ベルへの拡大)にねらいがあるといえる。そうすると、行政内部での給与の高い公務員の比率が高くな り、人件費の削減どころか、増大につながることに間違いない。このことに対して、マスコミ等から 「高給の窓際族」の増加と批判されている。

③「人事交流機会」については、「中高年期の職員の専門的な知識・経験を外部機関のニーズに応じて活用するとともに、そのキャリアパスの多様化を図る観点から、任命権者は、別添1に掲げる環境整備を踏まえつつ、官民の人事交流、大学や民間の研究機関等への派遣、職員の国際機関等への派遣、地方公共団体との人事交流などの拡充を図る」と述べている。別添1の「人事交流機会に係る環境整備について」では、当該人事交流機会の拡充措置は、独立行政法人及び政府関連公益法人の抜本改革が実施されるまでの暫定措置であると述べているものの、公益法人等への休職出向として、研究休職出向の全期間を退職手当に係る在職期間通算とすること及び休職出向対象法人を拡大することが含まれている。これでは、公益法人等への天下りを厳しく制限するという政策とベクトルが逆で整合性が取れない。

独立行政法人等への役員出向に関連して、平成 21 年 9 月 29 日に閣議決定された前述の「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」に基づき、公務員 OB が役員に就任しているポストは、公募により後任者の選考を行うこととされていることなっていることに対し、「各大臣等の任命権の下、職員が役員出向する場合においては公募の対象とはしないことができるものとする」としている。

独立行政法人等の役員公募実績

(単位:人)

| 発令時期 | 理事長 | 副理事長 (含む代理) | 理事 | 監 事 | 合 計 | | 考 |
|-------------|------|----------------|----|-----|-----|--------|-----|
| | | | | | | 公務員 OB | 16 |
| 第一回公募 | 1 | 0 | 35 | 14 | 50 | 民間 | 25 |
| | | | | | | 再公募 | 9 |
| | | | | | | 公務員 OB | 6 |
| 亚母99年 4 日 | _ | 2 | 00 | 13 | 50 | 民間 | 38 |
| 平成22年4月 | 5 | 2 | 32 | 15 | 52 | 再公募等 | 4 |
| | | | | | | その他 | 4 |
| | | | | | | 公務員 OB | 2 |
| 平成22年7月 | 1 | 0 | 4 | 1 | 6 | 民間 | 3 |
| | | | | | | その他 | 1 |
| 平成22年8月 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 民間 | 1 |
| 平成22年10月 | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 | 民間 | 3 |
| | 14 | 1 | | | | 公務員 OB | 6 |
| 平成23年4月 | | | 2 | 10 | 27 | 民間 | 19 |
| | | | | | | その他 | 2 |
| 平成23年5月 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 民間 | 1 |
| 平成23年7月 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 民間 | 2 |
| 平成23年10月 | 12 | 0 | 6 | 6 | 24 | 公務員 OB | 13 |
| 十级25年10月 | 12 | U | U | U | 24 | 民間 | 11 |
| 平成24年1月 | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 | 公務員 OB | 2 |
| 1 0人24年 1 万 | 1 | U | 2 | U | 0 | 民間 | 1 |
| 平成24年 2 月 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 公務員 OB | 1 |
| 平成24年 4 月 | 8 | 1 | 2 | 0 | 11 | 公務員 OB | 2 |
| 一次24年4万 | 0 | 1 | 4 | U | 11 | 民間 | 9 |
| 平成24年7月 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 民間 | 3 |
| | † 49 | 49 4 | 86 | 45 | 184 | 公務員 OB | 48 |
| 合 計 | | | | | | 民間 | 116 |
| | | | | | | 再公募等 | 13 |
| | | | | | | その他 | 7 |

役員出向であれれば、独立行政法人役員から再び公務員に戻り、公務員として退職する時に各省庁から 通算して退職金が支払われるので、退職金を累次で支払われることがないので天下りではないと主張しているようである。しかし現職公務員を独立行政法人等の役員に出向させることを認めることは、前述 の役員公募制の趣旨と明らかに矛盾し、役員公募制を実質的に骨抜きにするものである。この役員出向 制について、「大臣お墨付きの天下り」とマスコミからも批判されている。

これは、天下りあっせん全面的禁止措置を貫こうとすれば、中高年職員の行き場がなくなり、行政内部に中高年職員が滞留することは目に見えていたにも拘わらず、実現可能性・弊害を考慮することなく独立行政法人等の役員公募の閣議決定をした結果である。また出向役員を増加させることは、独立行政法人の役員期間を含めて行政機関が退職金を支払うので、国家公務員人件費の増加要因となり、国家公務員人件費の削減には寄与しない。

内閣官房が公表している「独立行政法人の役員公募結果」を基に、筆者がまとめた役員公募の実績は 前の表のとおりである。

これをみると、退職管理基本方針が出されてから、理事の公募実績が極端に少なくなっている。これは、独立行政法人の役員は、大臣による役員出向が次第に主流になりつつあることの証左である。

さらに問題なのは、退職管理基本方針において「現在、役員出向の対象とはされていない特殊会社、 民間法人化された特殊法人・認可法人等について、当該法人に役員出向の受入れニーズがあり、当該法 人の退職手当支給規程に在職期間の通算規定が置かれることを前提として、役員出向の対象とすること について、速やかに検討の上、所要の見直しを行う」として、役員出向の対象法人の拡大を目指してい ることである。これも実質的に天下り先の拡大といえるのではないか。

民主党政権の公務員制度に関する政策が、事業仕分けにおいて、特殊会社等の法人のあり方、役員のあり方等について声高に糾弾したことを考慮すると一貫性がなく、整合性が取れていないことの顕れである。

平成13年12月25日の「公務員制度改革大綱」(閣議決定)では、①営利企業への再就職に係る各省大臣による再就職承認制度の導入、②退職後の行為規制の導入、③特殊法人等への再就職ルール化をするとしたが、特に人事院による再就職承認制度を廃止して、営利企業への再就職に係る各省大臣による再就職承認制度の導入をしようとしたことに対し、①各省大臣への権限強化により内閣一元化できない、②再就職が事実上自由になると激しく批判され、公務員制度改革の迷走が始まったことを思い出すべきである。独立行政法人等への役員出向を主務大臣のみで行うことは、大臣の交代が激しい最近の内閣において長期的視点に立った公務員人事政策の樹立が困難で、任期中の大臣による情実人事となる可能性もあり問題が多い。

(5) 国家公務員の雇用と年金に関する基本方針

国家公務員制度改革推進本部,行政改革実行本部は,平成24年3月23日に「国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」を決定した。この目的は,「退職共済年金の支給開始年齢が平成25年度から段階的に60歳から65歳に引き上げられることに伴い,無収入期間が発生しないよう国家公務員の雇用と年金の接続を図るとともに,人事の新陳代謝を図り組織活力を維持しつつ職員の能力を十分活用していくため」等を踏まえたものであるとしている。その概要は,民間企業の82.6%が定年延長ではなく,継続雇用制度で対応している現状等を踏まえ,国家公務員給与総額抑制の観点からも定年延長措置を取らずに,①定年退職する職員がフルタイム再任用(常時勤務する官職への採用)を希望する場合,任免権者に原則退職日の翌日から再任用を義務付け,任期は1年以内で毎年更新する,②本府省の局長,部長,課長等の一定の管理職が定年に達し,当該職員がフルタイム再任用を希望する場合,他の官職で再

任用することを検討する、③定年退職をする職員が短時間再任用を希望する場合、任免権者ができる限り当該希望に沿った対応ができるような環境を整備する、などとなっている。

しかし、再就職先が見込めない現状においては、年金支給まで再任用を希望して働こうとする傾向が 強まり、行政内部に高齢者職員の増大が見込まれ、人事の新陳代謝を図り組織活力を維持していくこと は難しいと思われる。

なお、定員管理面からすると、フルタイムの再任用の場合は、定員内にカウントされるが、短時間再 任用の場合は、定員内にカウントされないので、任免権者としては、可能な限り短時間再任用に誘導す ることになるのではないか。

(6) 勧奨退職制度対象者の範囲拡大と割増金の拡大

野田政権が平成24年8月7日に閣議決定した「国家公務員の退職手当の支給水準引下げ等について」において、退職金の引下げと合わせ、勧奨退職対象年齢を現行の50歳以上から45歳以上に引き下げるとともに退職金を定年前1年につき最大で3%割り増しし、民間の再就職支援会社の活用を勧めることを定めた(31)。すなわち勧奨退職制度対象者の範囲拡大と割増金の拡大及び官民人材交流センターを廃止する一方、民間再就職支援会社の活用をしようとしているのである。この閣議決定の中で「再就職あっせんの禁止等に伴い在職期間が長期化している状況等を踏まえ」と政府自身が認めているように、中高年職員は、再就職あっせん全面禁止等の民主党政権方針の影響を受け、行き場がなく定年まで勤務する傾向になっている。

果たしてこの措置によって勧奨退職者の増加が見込められるであろうか。結論は、見通しとして暗いと思う。なぜならば、早期退職をしても生活の安定が見込めない場合、若干の退職金を割り増しされてもすぐに生活費に困ることになるので、現職公務員は、定年まで勤務し、さらに再任用を希望し年金が支給されるまで働こうとするのである。早期退職に応募しようとする者は、例えば実家・親戚の家業等を継ごうとする者、自営業や起業を目指そうとする者、健康に不安を抱えている者など、退職金割増措置を奇貨としてこの際退職に踏み切ろうとするごく限られた者にとどまると見込まれる(なお、公職選挙に立候補するために退職する者は、従来から自主退職扱いとするのが慣例であるので勧奨退職扱いにはならない)。

3 国家公務員新規採用抑制について

3.1 新規採用抑制の目的

民主党政権は、マニフェストで謳った「地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する」という総人件費2割削減目標に寄与させること、自公政権時代の新規採用数よりも減少させる新規採用抑制措置を実施することにより、自公政権時代の公務員数削減努力の甘さを示すとともに民主党政権が「身を切る」姿勢を国民に示すことにより、国民の支持を得ようとする姿勢の現れと思われる。しかし、マニフェストには国家公務員の新規採用抑制については、明示されておらず、「定員の見直しなど」で読み込んでいるとみる

しかないであろう。

ところで、平成21年に実施された事業仕分は、自公政権が編成した平成21年度予算における事務・事業が対象であったことから、自公政権下において与党議員の働きかけに対応して財務省主計局が予算付けを付き合ったものも含め、マスコミを上手に活用しその不合理性・無駄を国民の前に劇場型で示すこと、平成22年度予算編成に向けての財源確保と節減姿勢を示すことに役立てる効果があったと見られる面もあったが、平成23年度予算編成に向けた事業仕分けは、民主政権が編成した平成22年度予算について批判する与党議員と弁護する政府(政務三役)との対立と矛盾が明確になり、事業仕分けに対する国民の支持と関心が急速に低下することになってしまった。

国家公務員新規採用抑制は、民主党のマニフェストの中の「定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りあっせんは全面的に禁止する」を実現しようとすると、定年まで勤務する公務員が増大し、 欠員が生じにくくなり新規採用枠が確保できないことの結果である。

前述したように、国家公務員の定員は、いわゆる総定員法で管理している。毎年の採用は、長期的な人事構成をも考慮しつつ予算で認められた範囲内(原則として、定員-欠員=採用枠。ただし例外として、新規採用が円滑に行われるようにするため、同一年度内に退職する者の人件費を財源とし、同一年度内に解消することを前提とした臨時の調整定員というものがある)でのみ採用を行うべきなのである。国の行政で担うべき業務範囲の抜本的見直し、その遂行方法の廃止・合理化等と関係なく、採用枠のみを急激に変化させることは、将来の行政運営上禍根を残しかねない。

行政においては、民間企業のように好況であるから採用枠を増大し、不況であるから採用枠を減少させるというものではないのである。

平成23年度新規採用枠を自公政権時代の新規採用数と比較させて減少させて、自公政権時代の定員管理の甘さを示そうとする民主党政権の方法は、妥当とはいえない。平成23年度新規採用抑制は、地域主権、総人件費2割削減実施をめざす地方移管の考えに基づき、農林水産省地方農政局、経済産業省経済産業局、国土交通省地方整備局などのブロック機関を公務員数の面から締め付けようと意図したものと思われる(平成23年度の国家公務員新規採用抑制方針における、平成23年度の新規採用者数は、平成21年度新規採用者数の①地方出先機関等2割、②本省企画・立案従事8割、③専門職等5割を上限とすることを基本としていることからも推測できる。しかし、平成24年度、25年度の新規採用抑制方針の閣議決定では、このような傾斜措置を行っていない)(32)(33)(34)。

なお、平成23年度の新規採用抑制方針が、平成21年度採用実績比としているのは、同方針決定が行われたのが平成22年5月21日であったためである。その準備作業期間中には、平成22年度国家公務員採用数の上限値が確定していなかったことによる。

3.2 年度ごとの新規採用抑制数

平成23年度以降の国家公務員新規採用抑制方針の閣議決定による新規採用者の上限値は、次の表のとおりである。この閣議決定に基づき、総務大臣は、新規採用数について内閣官房、内閣法制局、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、警察用、消費者庁、各11省の機関ごとの上限値を決定している(ただし、平成23年度新規採用抑制の方針の閣議決定では、総務大臣が一般職の各府省の新規採用者数の上

| 年度 | 新規採用数の上限値(人) | 対 22 年度との差(人) | 対 22 年度比 (%) | 備考 |
|----|--------------|----------------|--------------|--|
| 22 | 8,511 | | 100 | 23 年度新規採用抑制を 閣議決定したのが、平成 22 年 5 月 21 日のため、 22 年度の新規採用数の 上限値は出ていなかった ので、21 年度採用実績 である |
| 23 | 5,333 | ▼3,178 | 63 | 21 年度比採用者上限地方出先機関等2 割本省企画・立案等8 割専門職等5 割 |
| 24 | 6,336 | ▼ 2,175 | 74 | 東日本大震災復旧・復興 事業等を考慮 |
| 25 | 3,780 | ▼ 4,731 | 44 | 公務員総人件費削減など 自ら身を切る改革の実施 |

国家公務員新規採用抑制方針に基づく新規採用数の上限値

限値を定め、防衛大臣が特別職の国家公務員のうち自衛官を除く防衛省職員について、その採用者数の 上限値を定めた。総務大臣が示した数が 7,845 人、防衛大臣が示した数が 666 人、合計 8,511 人である)。

3.3 新規採用抑制の問題点

新規採用抑制を続けることの弊害は、それを続けることで得られる利益よりもはるかに大きい。その 主なものを上げると次のようになる。

(1) 公務員の年齢別構成,組織構成がゆがみ(中高年職員比率の増大,若年職員比率の減少),組織活力が喪失する

公務員が担うべき業務を適切に遂行するためには、長期的視野に立った職員の年齢構成を維持する必要があるにもかかわらず、民主党政権は、「定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止する」というマニフェストを墨守しようとするあまりに、定年前の勧奨退職者が激減し、やむを得ず定年まで勤務しようとする公務員が増大し、公務員全体の年齢構成を押し上げている。このような中で、新規採用抑制策を継続すると年齢の若い公務員が減少するとともに特定の年齢層のみが急激に減少するという年齢構成にゆがみが生じることになる。

例えば、現状においても「名ばかり係長(正規の職員たる部下がいない係長)」を平成 22 年 4 月 15 日に馳浩衆議院議員(自民党)が提出した「国家公務員の新規採用に関する質問主意書」(35) に対する内閣の答弁書(36) を基に筆者が作成した 1 人係長の状況(平成 22 年 4 月 1 日現在)を示すと次の表のようになる(著者が一部加工している)。

この表によれば、行政機関全体の1人係長の率は、9.8%となっているが、内閣の機関、法務省、外 務省、財務省等のように課長、課長補佐、係長の職制を取っていない部門が多くあり、その他の府省庁

| 機関名 | 常勤職員数 (A)人 | 1 人係長数 (B) 人 | B/A (%) | 備考等 |
|---------|---------------|-----------------|---------|---|
| 内閣の機関 | 758 | 4 | 0.5 | 内閣官房は、課長・課長補佐・係長制より も○○官という官制が多い |
| 内 閣 府 | 2,299 | 468 | 20.4 | |
| 宮 内 庁 | 946 | 19 | 2 | |
| 公正取引委員会 | 756 | 100 | 13.2 | |
| 国家公安委員会 | 8,043 | 1,773 | 22 | |
| 金 融 庁 | 1,472 | 308 | 21 | |
| 消費者庁 | 208 | 59 | 28.4 | |
| 総 務 省 | 5,285 | 471 | 9 | |
| 法 務 省 | 51,527 | 773 | 1.5 | 法務省(刑事施設等)は、課長・課長補佐・ 係長制よりも○○官という官制が多い |
| 外 務 省 | 5,585 | 74 | 1.3 | 外務省の常勤職員のうち約3,550人が在外 公館勤務なのでそれを除くと2,035人,1 人係長率は,4%となる |
| 財 務 省 | 72,108 | 890 | 1.2 | 財務省(国税庁)は、課長・課長補佐・係 長制よりも○○官という官制が多い |
| 文部科学省 | 2,184 | 452 | 20.7 | |
| 厚生労働省 | 31,624 | 3,057 | 9.7 | |
| 農林水産省 | 19,337 | 6,924 | 35.8 | |
| 経済産業省 | 8,375 | 1,597 | 18.8 | |
| 国土交通省 | 59,667 | 8,347 | 14 | |
| 環 境 省 | 1,204 | 288 | 23.9 | |
| 防 衛 省 | 28 | 1,030 | _ | |
| 合 計 | 271,648 | 26,634 | 9.8 | |

でも○○官制をとっているところもあるところから、実質的に1人係長の率は10%をはるかに超え20%を上回っているのではないかとと思われる。このような組織形態は、とてもピラミッド構造(Hierarchie)とはいえない。現在では、職員の年齢が高く、職制上高位の職員が多いため、新規に採用された職員は、係員時代はもとより係長になっても部下のいない「名ばかり係長」として組織の末端で勤務する期間が、より長くならざるを得なくなるのである。そして組織全体の活性化が失われることになる。このような状況を改善することが急務にも拘わらず、新規採用抑制策はこれと逆行し、若くして公務員になった者の意欲を向上させるどころか衰退させることになりかねない。人事管理及び組織管理の面から見ても、比較的若い公務員が、職務に対してやり甲斐、達成感を失ったときの組織活力喪失が及ぼす影響は計り知れない。

(2) 人件費削減効果は少ない

平成 25 年度の新規採用抑制によって平成 21 年度新規採用者数よりも減少する 4,731 人の人件費削減 効果は、平成 22 年 4 月 26 日に馳浩衆議院議員(自民党)が提出した「国家公務員の新規採用抑制に関する質問主意書」(※)に対する内閣の答弁書(※)によると、平成 24 年度の国家公務員初任者の 1 人当たりの年間人件費は、約 290 万円(行政職俸給表(一)1 級 25 号俸の俸給月額、平均的な期末手当・勤勉手当、国家公務員共済負担金を含め、給与削減支給措置を講ずる以前のものを試算した額)であるので、単年度当たり 4,731 人×290 万円=137 億 2,000 万円にしかならず、2 年間で 274 億 4,000 万円に過ぎない。民主党のいう公務員人件費 2 割削減(平成 21 年度予算の人件費 5.3 兆円に対し 1.1 兆円節約すると称していた)効果はほとんど期待できない。一方この答弁書によれば、平成 24 年度国家公務員 1 人当たりの年間人件費は約 940 万円(平成 24 年度予算における自衛官分を除いた人件費総額から追加費用、公務災害補償費及び求職者給与総額を除いた額を、自衛官を除く国家公務員の定員の数で除したもの)であるので、新規採用職員 1 人当たりの人件費の約 3.24 倍となっている。すると新規採用者 4,731 人を減じても平均公務員給与費の 1,460 人分しかならない。さらに平成 24 年 8 月 8 日に行われた人事院勧告の「国家公務員給与の概要」によれば、平成 24 年 4 月 1 日現在の人事院勧告対象の全俸給表適用人員(新規採用者を除く)257,478 人の平均年齢は 42.8 歳であるので、43 歳以上の公務員 1 人当たりの給与はもっと高くなることから、それらの公務員給与費のおよそ 1,000 人分程度しかならないであろう。

したがって、新規採用者数を抑制することよりも、行政内部で滞留している中高年職員の退職を促す 方策を採ることが、人件費節減効果を大きくするのである。

(3) 厳しい雇用環境を無視している

現在の新卒者に対する雇用環境は、厳しいものとなっているにも拘わらず、その打開策をとるのではなく、政府自ら率先して若者に雇用の機会と門戸を閉ざすことになる。一般に雇用環境が厳しい状況下における新規採用者は、士気・能力のレベルが高いといわれている。現在の雇用環境からすれば、優秀な若者が公務員になってもらえる可能性が高く、将来の日本、国民生活のために好ましいはずである。それにもかかわらず新規採用抑制をすることは、公務員の質の向上を確保できる折角の機会を見逃すことになる。

平成 25 年度の新規採用抑制の閣議決定後に行われた平成 25 年度国家公務員採用総合職(主として政策の企画立案等の高度の知識,技術又は経験を必要とする業務に従事する係員の採用試験)の合格者数は、大学院卒 359 人、大卒 1,014 人(平成 24 年 8 月 3 日に配点比率ミスから追加合格した 44 人を含む)計 1,370 人であった。総合職試験に相当する従前の I 種試験における平成 24 年度採用の合格者数は 1,390 人、平成 23 年度採用の合格者数 1,314 人、平成 22 年度採用の合格者数 1,494 人と比較して際立って減少しているとはいえない。すると新規採用抑制によって大きく影響を受けることになるのは、新公務員試験制度の一般職試験(主として事務処理等の定型的な業務に従事する係員の採用試験)、(大卒程度、高校卒業程度。従前の II 種、III 種試験)合格者数の減少という結果になる。これは平成 24 年 8 月 22 日に人事院が発表した一般職試験(大卒程度)の平成 25 年度採用の合格者数は、2,893 人で前年の II 種合格者 4,421 人に対して 1,528 人の減(対前年度比▼34.6%)に激減していることからも判る (39)。

一般職試験合格者は、本省等で採用される者もいるが、主として出先機関で採用されるものが多い。 一般職合格者の減少は、地方での国家公務員採用の減少という結果を招き、それでなくとも厳しい雇用 状況にさらされている地方における新卒者の雇用状況が一層厳しいものになる。

以上述べてきたように、新規採用抑制策は合理的なものというよりも理不尽なものであり、平成 26 年度国家公務員新規採用に当たっては、新規採用抑制の廃止あるいは大幅な見直しを行うべきである。

4 公務員制度改革のあり方

── 公務員が高い志と使命感を持ちはつらつと国家・国民のために働くようになるために ──

4.1 マニフェストと政権・与党のあり方

これまで述べてきたように、民主党のマニフェストが掲げた「定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りあっせんは全面的に禁止する」としたことの悪影響は、人件費の高騰、中高年職員の滞留、公務員の年齢別構成のゆがみによる組織活力の喪失・沈滞、新規採用の大幅抑制、大臣関与による実質的天下りの出現等各方面に及んでいる。

民主党政権の最大の過ちは、マニフェストに囚われるあまり、公務員集団を敵対的組織とみなしていること、支持母体の労働組合の意向に迎合した公務員政策をとっているなどの結果、公務員全体において組織活力・勤労意欲の喪失を招来していることである。

また長期的視点で全体の総合性・整合性を持って政策を行うべき「戦略」(もっとも民主党政権は 「戦略」という用語を好んで使用しているが)がないため、マニフェストを部分的につまみ食いをする 「戦術」が乱立している結果、一貫性がなく矛盾の拡大が起きている。

そもそもマニフェストとは、検証可能な政策目標、財源、具体的な実現方法を示した選挙公約であるといわれている。これは、政策中心の政治を実現するとともに、政権獲得後は政権担当政治家に政策責任を負わせる道具であると理解されている。筆者はマニフェストを「選挙において政権獲得のために作成された国民に訴える具体的な政策体系と政策目標」であると理解している。この考えからすれば、マニフェストは選挙のための公約であって、選挙結果に基づいて政権を獲得した後は、全国民的観点から、政権実現に反対した者の声も取り入れることも、現実的に必要な場合がある。全国民のために修正が必要であれば、十分その理由を国民に丁寧に説明し、所要の修正を行うべきものなのである(このように正当な理由に基づいてマニフェストを修正してもマニフェスト違反とはならないと理解している)。さもないと政権・与党は、財源上、実現可能性上問題があるにもかかわらず、それを遂行しようとした場合、政権協力者等の一部の政党・政権になってしまい、国民全体の利益・幸福、福祉の向上等を果たせなくなるからである。特に政権交代が比較的短期間に実現する状況下で、政権を獲得した政党が野党時代の怨念を晴らす、前政権の批判をするという後ろ向きなことに力を注ぐことになれば、国家・国民の将来のための前向きな政策が行われなくなる。

したがって、マニフェストに記載したことでも、実現性がない、あるいは極めて大きな弊害をもたら すものなどは、当然早期に修正あるいは廃止すべきである。

ある民主党の大臣は、部下に対し、マニフェストは国民との契約であるとして、常にマニフェストを

携帯させ、こと細かく部下に指示したと伝えられている。しかし当該大臣の所管行政は、マニフェスト どおり必ずしも実行されていない。あまりにもマニフェストを墨守しようとしても、行政というものは、国民生活の隅々まで関係し、必ずそこには利害関係者が存在しているので、白地に自分たちの都合のよいように絵を描くことはできないものなのである(これが行政改革が叫ばれても一朝一夕で実行できない理由の一因でもある)。野党時代のように単に政権政策を批判するのみではすまない。政権・与党は、利害関係者間を調整しながら、課題に対する対応案を企画・立案し、決定し、執行する一連の能力を求められるのである。そこには常に基本的方針と個別事例に対する例外措置の必要性・妥当性などの検討を行う柔軟姿勢が求められるのである。そのためには、自己の政権実現に反対していた野党や国民の意見の中でも適正なものは積極的に取り入れる政権運営が求められるのである。

4.2 公務員制度改革の在り方

(1) 公務員制度改革の必要性

公務員制度改革は、戦後日本が先進国に追いつき追い越せという考えのもとに先進諸国の先例を研究し日本に適した政策を導入した時代から、先進諸国の仲間入りをし、さらにはフロントランナーとなった後には、日本自身が諸問題の解決に取り組まなければならなくなってきた。このような状況下において、バブル経済の崩壊、住専問題、薬害エイズ、BSE問題、ノーパンしゃぶしゃぶ接待・自家用飛行機による海外旅行接待などの不祥事が相次ぎ、公務員制度が国際化、社会経済の変化に対応していないのではないかという批判(終身雇用を前提とした閉鎖的人事制度、能力・実績主義に基づく人事管理になっていない、公務員の非効率性・保守性、縦割り行政・天下りの弊害など)の批判に対応するため、並びに平成5年の細川連立政権誕生を契機に、政権交代を前提とした「政」と「官」の役割分担、政治主導のあり方の面からも主張されるようになった。

最近の公務員制度改革の動きは、平成9年12月3日に提出された「行政改革会議最終報告」が、公務員制度改革に関連して、①新たな人材一括管理システムの導入、②内閣官房、内閣府の人材確保システムの確立、③多様な人材の確保と能力、実績等に応じた処遇の徹底、④退職管理の適正化、人事院と内閣総理大臣との機能分担が述べられたことまで遡ることができよう。

その後公務員制度改革の実質的スタート台と評価されているのが平成12年12月1日に閣議決定された行政改革大綱である。このときからはや12年が経過しようとしている⁽⁴⁰⁾。しかしその後公務員制度改革に関する法律案が何回も国会に提出されはしたものの、法律として日の目を見たのは、平成19年7月6日に公布された「国家公務員法等の一部を改正する法律」(平成19年法律第106号)⁽⁴¹⁾及び平成20年6月13日に公布された「国家公務員制度改革基本法」(平成20年法律第68号)⁽⁴²⁾に過ぎない。民主党政権下で何本かの法律案が提案されたが、未だ日の目を見ていない。平成23年6月3日に提案された国家公務員制度改革関連4法案(①国家公務員法等の一部を改正する法律案,②国家公務員の労働関係に関する法律案,③公務員庁設置法案,④国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案)は、平成24年6月1日に衆議院で審議入りしたものの、第180回国会閉会に伴い、衆議院で閉会中審査扱いとなっていたが、平成24年11月16日の衆議院解散により審査未了廃案となった。民主党政権下では、公務員制度改革はなかなか進んでいないというのが正当な

評価でなかろうか。

前述の法案の前提となった平成23年4月5日に国家公務員制度改革推進本部で決定された「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の『全体像』について」で述べている,「時代の変化に対応して,国民のニーズに合致した,効率的で質の高い行政サービスを実現し,縦割り行政や天下りの弊害を除去するとともに,公務員がやりがいを持って存分に能力を発揮できる環境をつくる」ことが公務員制度改革の目的であるならば,公務員制度改革で第一に成し遂げなければならないのは,縦割り行政や予算・権限等を背景とする天下りの弊害を除去することである。そのためには,国家公務員になる「入口」と国家公務員を退職して民間人になる「出口」の改革を一括して行うことが必須となる。

(2) 国家公務員採用一括制度の導入

国家公務員の場合,人事院は国家公務員採用試験を実施するものの,採用は,採用試験に合格した者の中から各府省庁単位で行われている。採用された公務員の採用辞令は,国家公務員という辞令ではなく,例えば事務官の場合,「厚生労働事務官に採用する」あるいは「農林水産事務官に採用する」というように各府省単位の辞令を受け取るのである。それは国家公務員の任命について,国家公務員法第55条第1項に「任命権は,法律に特段の定めのある場合を除いては,内閣,各大臣(内閣総理大臣及び各省大臣をいう。以下同じ),会計検査院長及び人事院総裁並びに宮内庁長官及び各外局の長に属するものとする」と規定されているからである。この採用辞令を振り出しにして日本全体の国家(公務員)というよりも,○○省など自分が属する行政組織に帰属する公務員意識(本籍地意識)が芽生えるのである。公務員の養成・研修,昇進等も原則各行政組織単位で行われる。また退職金の支払も原則本籍地に戻って行われるのである。民主党政権下の最近においても退職後の再就職についても再就職先は,自分が属していた行政組織の業務に関係しているところに行く傾向がきわめて強いという興味深い資料がある(43)。

従来公務員として評価される基準は、所属省庁にどれだけ貢献をしたかである。貢献度合いの基準としては、たとえば所属省庁の予算をどれだけ増大させたか、法律等の成立により権限等をどれだけ拡大させたか、機構・定員をどれだけ拡大あるいは獲得したか等であって、決して国家・国民のために貢献したか、予算をいかに合理的・効率的あるいは節減して使用したか等ではない。このような基準の下ではやがて公務員としての仕えるべきものは、国家・国民ではなく、所属する行政庁へと転換していく。そして人事交流で他省庁に出向(転勤)しても、そこは現住所に過ぎず、常に本籍地との関係を維持するのである。

天下りの弊害除去,縦割り行政打破に最も効果的な方法の一つは,国家公務員となる「入口」において採用一括制度を導入することである。試験に合格した後,国(内閣あるいは内閣官房)による一括採用を行い,そこを本籍地とするのである。本人の希望等を聴取した後,各省庁に振り分け,数年の後に他省庁に転勤を繰り返していくこシステムを導入すべきである。平成23年6月3日に国会に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」においても国家公務員の一括採用制度を取り入れていない。

これまでも一括採用案が提唱される(44) と反対の声が必ず出てきた。例えば、公務員試験合格者が、

希望の省庁に採用されないことになれば、職業選択の自由を奪うことになる、質の高い者が国家公務員に来なくなるなどが主張された。この主張は、公務員試験合格者内で人気の高い省庁が述べる傾向にあった。

しかし、国家公務員採用試験は、国家公務員に採用される試験であって、○○省という特定の公務員の採用試験でないことに注意をすべきである。勿論全ての国家公務員を一括採用することは、現実的ではない。予算・権限等を背景とする天下りの弊害を除去し縦割り行政を打破するには、政策の企画・立案、予算案の作成、予算要求の作成、法律案の作成、主要な許認可に関与するなど、予算と権限に関連する業務の遂行に相当程度関与する者に限られよう。また、研究職や技官の中には、特定の専門分野に特化して、特定の省庁のみに勤務する場合もあるので、必ずしも一括採用に適さない可能性が強い。具体的に導入すべき範囲等については、さらに検討すべき点もあるが、差し当り行政事務官のうち総合職試験合格者に限って実施するよう改革をし、その結果を踏まえて一括採用の範囲をどうするかの結論を出すなど、とにかく実施に踏み出すことが重要である。

(3) 一括再就職支援制度の整備と再就職等規制違反行為への厳しい監視制度の導入

天下り弊害除去と縦割り行政打破に効果的な第二の方法は、幹部候補育成課程の整備や内閣による幹 部人事の一元化では足りず、再就職支援を各省にさせない公平な第三者機関による再就職支援制度を導 入すること及び再就職等規制違反行為の有無を含めた監視制度の導入と違反者に対する処罰制度を導入 することである。平成23年6月3日に提案された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」では、 国家公務員制度改革基本法(平成 20 年 6 月 13 日法律第 68 号)に基づき内閣による人事管理機能等の 強化を図るため、幹部人事の一元管理措置を導入しようとしている。しかし、この一元管理措置導入の みでは、天下り弊害除去と縦割り行政打破には不十分である。幹部人事の一元化とともに、公務員の 「出口」において、すべての公務員を対象とした第三者機関による再就職支援を行うこと並びに再就職 等規制違反行為の有無を含めた厳しい監視制度の導入及び違反者に対する処罰制度を導入すべきである。 天下りの弊害が叫ばれるのは、予算・権限等を背景とした再就職が横行し行政の公平性が失われ、縦割 り行政の是正ができないことに繋がるからである。したがって、公務員の「出口」を公正かつ透明なも のとするためには公平な第三者機関が関与する再就職支援制度を導入すべきである。上記の法律案では、 再就職支援のための組織である官民人材交流センターを廃止し、再就職支援のための組織は設置せず、 再就職等規制違反行為の監視強化に力点を置いている。再就職支援組織を廃止して監視の強化のみでは、 職員の年齢構成がゆがみの是正ができず、行政内部に中高年職員がさらに滞留することになり、人件費 の増大を招くとともに行政組織内の活性化が一層失われることになる。

国家公務員の「入口」と「出口」を一括化することなしに、幹部候補研修課程の整備や幹部人事の一元化をしても、現行制度下での人事行政において結局のところイニシアチブを握るのは、人事発議権を原則有する各府省庁であろう。これでは縦割り行政の打破、天下りの弊害打破につながらない。

したがって、「出口」においては、各府省庁に関与させない公正・公平かつ透明な再就職支援制度に よる再就職支援制度を整備すること及び再就職等規制違反の監視強化を一体的に行うことが欠かせない。

おわりに

本稿では、国家公務員制度改正に欠かせないものとして、前述のとおり国家公務員の「入口」及び「出口」について一括改革する必要性を述べた。国家・国民のための公務員制度改革が遅々として進まない現状を打破するためにも、これらの制度設計を早急に行い、改革の実施に移すことを期待してやまない。

(平成24年9月20日脱稿)

(平成24年11月20日一部加筆・修正)

〈注〉

- (1) 平成21年度の人件費は5兆3.195億円であった。
- (2) 一般的に判例で認められている整理解雇 4 要件とは、①人員整理の必要性(相当の経営上の必要性が存在すること)、②解雇回避努力義務の履行(期間の定めのない雇用契約においては、解雇は最終手段であること)、③被解雇者選定の合理性(人選基準が合理的で、具体的人選も合理的かつ公平であること)、④手続の妥当性(例えば説明・協議、納得の得るための手続を踏んでいること)である。
- (3) 自民党は、出先機関の地方移管は道州制の導入とセットで行うべきとしている。
- (4) 平成24年11月15日に野田内閣は、地域主権改革に取り組んだ姿勢を示すために「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲について」及び「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」を持ち回りで閣議決定した。しかし、11月16日に衆議院が解散されることもあり、同法案の国会提出そのものを見送るという異例の対応となった。
- (5) 懇談会は、当時の仙谷官房長官の主導の下で開催された。その概要は、①争議権の意義及び争議権を付与すべきか否かの判断にあたっての留意点。②労働基本権制約原理の再整理と新たな枠組みの提示。③協約締結権及び争議権の付与の範囲などであった。
- (6) この法律案の概要は、一般職公務員について、①俸給月額を本省課室長相当職員以上が10%、本省課長補佐・係長相当職員が8%、係員が5%。②俸給の特別調整額(管理職手当)が10%、③期末手当及び勤勉手当(いわゆるボーナス)が10%の減額支給を行う。平均7.8%の減額となる。特別職公務員について、①俸給月額を内閣総理大臣30%、国務大臣・副大臣クラス20%、大臣政務官クラス、常勤の委員長等10%、②期末手当10%の減額支給を行う。防衛庁職員給与法適用者について、自衛官(将・将補を除く)並びに自衛隊の部隊及び機関に勤務する事務官等について、最大6月間減額支給措置を行わないというものであった。
- (7) 平成23年7月29日に東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」の 「3 実施する施策」として次のことが記載されている。

「国は、国家的な危機である東日本大震災を乗り越えて復興を実現し、現在及び将来の国民が安心して 豊かな生活を営むことができる経済社会を構築するため、被災者及び被災した地方公共団体の意向等を 踏まえつつ、各府省一体となって、以下の施策を実現する。

- (イ) 被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策
- (ロ) 被災者の避難先となっている地域や震災による著しい悪影響が社会経済に及んでいる地域など、 被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとし て緊急に実施すべき施策
- (v) 上記と同様の施策のうち、東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、 即効性のある防災、減災等のための施策」

このうち、(火)によって東日本大震災による被災地のみならず、全国的展開が可能となる施策が組み込まれ

ていることに注目すべきである。

- (8) 平成23年11月10日付け朝日新聞。
- (9) 「1 本日の閣議において,我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するための国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案(給与臨時特例法案)の早期成立を期し,人事院勧告を実施するための給与法改正法案は提出しないことが決定されました。人事院勧告と給与臨時特例法案は,趣旨・目的を全く異にするものであります。国家公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告は完全実施するとともに,給与臨時特例法案については別の問題として検討されるべきと考えます。

2 (略)

- 3 国家公務員は憲法第 15 条で全体の奉仕者と規定されるなど、その地位の特殊性及び職務の公共性に鑑み、その勤務条件の決定については、憲法第 28 条に規定する労働基本権の一部が制約され、その代償措置として人事院勧告制度が設けられています。したがって、国家公務員給与の改定に当たり人事院勧告を尊重することは、憲法上の責務というべきものです。現行の憲法及び国家公務員法の体系の下で人事院勧告を実施しないことは、極めて遺憾であります。
- 4 政府は、人事院勧告の実施を見送る理由として、給与臨時特例法案が、「今般の人事院勧告による給与水準の引下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、また、総体的にみれば、その他の人事院勧告の趣旨も内包していると評価できること」を挙げています。しかしながら、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告と、厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み国家公務員人件費を削減するための給与臨時特例法案は、趣旨・目的が全く異なります。

人事院勧告は情勢適応の原則に基づき毎年の官民給与の均衡を図るため俸給表の改定を行うものであるのに対し、給与臨時特例法案は平成25年度までの時限立法として支給額を大幅に減額するものであり、平成26年度からは、今回の勧告による給与引下げが反映されていない俸給に戻ることとなります。また、人事院勧告の求めている給与構造上のゆがみの是正は、給与臨時特例法案では実現できません。

したがって、人事院勧告は、給与臨時特例法案と趣旨・目的及び内容を異にし、「内包」されるという関係にはありません。

なお、給与臨時特例法案は、現行の法律が定める国家公務員給与の改定の仕組みによらないものであり、 また、その国会への提出の経緯をみても、一部の職員団体との合意を重視し、多くの国家公務員の理解を得 るための手続は採られておりません」。

- (10) 平成24年4月12日付け朝日新聞。
- (11) 平成24年2月29日付け読売新聞。
- (12) 平成24年5月11日付け朝日新聞。
- (13) 第 180 回国会衆議院質問主意書 130 号。
- (14) 第 180 回国会内閣答弁書(平成 24 年 3 月 21 日)。
- (15) 昭和 57 年の給与改定見送りによる官民格差は、昭和 58 年、59 年、60 年の人事院勧告と完全実施(ただし、昭和 60 年は3月遅れで実施)で解消された。今回の措置でも平成26 年度以降回復措置をとるのであろうか。
- (16) 野田内閣は、平成24年11月16日の閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱い」により、55歳以上の 国家公務員の昇給を原則停止するよう求めた人事院勧告の実施見送りを決めた。公務員労組が一層の待遇悪 化に反発したためといわれている。これで人事院勧告の見送りは、2年連続となった。
- (17) 官民の支給水準の均衡を図るために退職手当法上設けられている「調整率」を次表のとおり、段階的に引き下げる。調整率は、退職理由及び勤続年数にかかわらず、全ての退職者に適用する。

| 〈期 間〉 | 〈調整率〉 |
|-----------------------|---------|
| 現行 | 104/100 |
| 平成25年1月1日~平成25年9月30日 | 98/100 |
| 平成25年10月1日~平成26年6月30日 | 92/100 |
| 平成26年7月1日以降 | 87/100 |

この閣議決定に基づき,野田内閣は,平成24年11月2日に「国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法案は,平成24年11月16日衆議院が解散する直前に成立した。

- (18) 平成24年11月2日に野田内閣は、「国家公務員の退職給与の給付水準見直し等のための国家公務員退職 手当法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法律案は、平成24年11月16日の解散直前に成立した。
- (19) いわゆるパーキンソン (Parkinson) の法則とは、行政機関の職員数はその業務量にかかわりなく、ある一定の比率で増大していくと主張したことをさす。
- (20) 平成 22 年において,国家公務員等約 88 万人,地方公務員約 281.4 万人のほかに独立行政法人,特殊法人等を含めた職員の総数は約 400 万人強と推定される。
- (21) 岡田副総理は、平成24年2月10日の記者会見で「(任期が)あと1年半で2割は、解雇しないと数は合わない。今の公務員制度ではできない」と述べ、国家公務員の人件費2割削減は、衆議院議員の任期中実現を断念する考えを示したとされている(平成24年2月11日付け朝日新聞)。
- (22) 在職公務員の年齢上昇,経験年数の長期化は自公政権時代からはじまっているが,民主党政権になってもその傾向は一段と続いている。特に行政職俸給表(一)の職員についてその傾向が顕著である。

人事院の国家公務員給与実態調査による適用人員,平均年齢,平均経験年数の経年変化(一部筆者が加工している)は次の表のとおりである。

| 年 | 全俸給表 | | 行政職俸給表 (一) | | | 指定職俸給表 | | | |
|-----------------------|---------|--------|------------|---------|--------|--------|------|--------|--------|
| (平成) | 適用人員 | 平均年齢 | 平均経験 | 適用人員 | 平均年齢 | 平均経験 | 適用人員 | 平均年齢 | 平均経験 |
| | (人) | (歳) | 年数(年) | (人) | (歳) | 年数(年) | (人) | (歳) | 年数(年) |
| 19 | 286,617 | 41.4 | 20.2 | 166,568 | 40.7 | 19.5 | 844 | 55.2 | 31.4 |
| 20 | 909 E4C | 41.6 | 20.4 | 162,960 | 41.1 | 19.8 | 849 | 55.4 | 31.6 |
| 20 | 282,546 | (+0.2) | (+0.2) | | (+0.4) | (+0.3) | | (+0.2) | (+0.2) |
| 21 | 277,655 | 41.9 | 20.6 | 157,357 | 41.5 | 20.2 | 861 | 55.6 | 31.9 |
| 41 | | (+0.3) | (+0.2) | | (+0.4) | (+0.4) | | (+0.2) | (+0.3) |
| 99 | 260,581 | 42.2 | 20.9 | 144,513 | 41.9 | 20.5 | 832 | 55.6 | 32.0 |
| 22 | | (+0.3) | (+0.3) | | (+0.4) | (+0.3) | | (±0) | (+0.1) |
| 23 | 260,732 | 42.5 | 21.1 | 143,442 | 42.3 | 20.8 | 846 | 55.9 | 32.3 |
| 2-5 | | (+0.3) | (+0.2) | | (+0.4) | (+0.3) | | (+0.3) | (+0.3) |
| 9.4 | 257,478 | 42.8 | 21.4 | 140,981 | 42.8 | 21.2 | 853 | 56.2 | 32.6 |
| 24 | | (+0.3) | (+0.3) | | (+0.5) | (+0.4) | | (+0.3) | (+0.3) |
| 平成19年 と平成24 年の差 | | +1.4 | +1.2 | | +2.1 | +1.7 | | +1.0 | +1.2 |

()内は前年との差

- (23) ①第 173 回国会衆議院質問主意書第 3 号「脱官僚政治に関する質問主意書」,「同答弁書」,及び第 173 回国会衆議院質問主意書第 44 号「官僚による首相答弁資料作成と鳩山政権の「脱・官僚依存」の考え方に対する質問主意書」,「同答弁書」参照。②平成 22 年 10 月 29 日の副大臣会議は,政治主導のあり方に関する 3 原則を確認した。その内容は,①政治家が政策の立案遂行に当たって責任を持って企画調整する。②政策の意思決定過程において一切官僚を関与させないということではなく,質問取り,答弁を行うに当たって必要となる様々な情報を官僚から出させることは問題ない。③政治家が官僚を十分使いこなした上で,最終的に自ら責任を持つとした(平成 22 年 10 月 29 日付け朝日新聞)。
- (24) 第 173 回国会衆議院質問主意書第 57 号「政府の「天下り」及び「わたり」の定義に関する質問主意書」, 同答弁書」参照。この種の質問主意書及び答弁書は多数に上る。

- (25) 第 173 回国会衆議院質問主意書第 72 号「先般の内閣衆質 173 第 18 号での答弁を踏まえ、天下りの定義に関して追加質問する」、「同答弁書」参照。
- (26) 代173 回国会衆議院質問主意書73 号「元国税庁長官の社団法人日本損害保険協会副会長就任に関する質問主意書」「同答弁書」参照。
- (27) 第 173 回国会衆議院質問主意書第 57 号「政府の「天下り」及び「わたり」の定義に関する質問主意書」に対する答弁書のことである。
- (28) 先行法人は、独立行政法人制度を創設しても対象となる法人が出現しないおそれがあることに危惧した中央省庁等改革推進本部事務局が、消極的な各省庁に強く要請した結果、移行したものが多い。財政基盤の弱い試験・研究機関、施設等機関が多く含まれており、国からの運営費交付金がなければ経営に行き詰る可能性のあるものもある。この点は、企画部門から実施部門を分離させるというエージェンシー制度本来の精神から相容れないものが含まれているという問題がある。
- (29) ある内閣官房の高官は、「特殊法人から独立行政法人になってどのように変わったのか」と役人 OB で新 任挨拶に来た独立行政法人の理事長に尋ねたところ、「名称は変わりましたが、中身は変わりません」と答 えていたと嘆いていたことがある。
- (30) 行政手続法第4条第1項によれば、国の機関又は地方公共団体若しくはその機関に対する処分及び行政指導並びにこれらの機関又は団体がする届出については、行政手続法の規定は適用しないことになっている。一方、独立行政法人については、同条第2項で独立行政法人に対する処分であって、当該法人の監督に関する法律の特別の規定に基づいてされるものについては、申請に対する処分及び不利益処分の規定は適用しないとなっているものの、行政指導及び届出は行政手続法の適用除外とされていないので、独立行政法人の長による届出も、行政手続法の規定が適用されることとなる。
- (31) この閣議決定に基づき,野田内閣は,前述のとおり,平成24年11月2日に「国家公務員の退職給与の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法案は,平成24年11月16日衆議院が解散する直前に成立した。
- (32) 平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について(平成22年5月21日閣議決定)参照。
- (33) 平成24年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について(平成23年6月17日閣議決定)参照。
- (34) 平成25年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について(平成24年4月3日閣議決定)参照。
- (35) 第174国会衆議院質問主意書第392号。
- (36) 第 174 回国会内閣答弁書(平成 22 年 4 月 23 日)。
- (37) 第 180 回国会衆議院質問主意書 216 号。
- (38) 第180回国会内閣答弁書(平成24年5月11日)。
- (39) 一般職試験のうち高卒者試験は、平成24年9月9日に第1次試験が行われ、11月20日に最終合格者の発表が行われた。平成24年度から国家公務員採用試験の変更があり、高卒者試験は、従来のⅢ種試験に加えて、税務職員採用試験が新設された。平成23年度と24年度の合格者数は次のとおりである。

| 年 度 | 試験区分 | 合格者 | 数(人) | |
|----------|-----------|-------|-------|--|
| 平成 23 年度 | Ⅲ種試験 | 1,579 | | |
| | 一般職試験 812 | | 小計 | |
| 平成 24 年度 | (高卒者試験) | 912 | 1.185 | |
| | 税務職員採用試験 | 373 | 1,100 | |

これによると、平成24年度合格者数(1,185人)は、平成23年度合格者数(1,579人)よりも394人減(対前年度比▼25%)となっている。税務職員採用試験の合格者数は、前年度Ⅲ種試験合格者から税務職職員として採用された者の数より減少は少なく、それ以外の一般職試験合格者数は、前年度のそれよりも落ち込みが大きいものと推測される。

(40) 平成12年の行革大綱では、公務員制度改革について、①公務員の信賞必罰の人事制度実現(成果主義・能力主義、人事評価システムの整備、採用区分・試験区分に基づく硬直的な人材登用の改革)、②再就職に関する合理的かつ厳格な規制(権限を背景にした押し付け型天下りの合理的・厳格な規制の導入)が定めら

れた。

- (41) この法律により、①年功序列を打破するために、採用試験の種類や年次にとらわれない能力・実績主義の導入、②公務の公正性を確保するために、再就職規制の導入が定められた。しかし、再就職規制はねじれ国会のあおりで実質的な規制は行われなかった。
- (42) この法律の概要は、①公務員制度改革の基本理念等、②国家公務員制度改革の基本方針(議院内閣制の下での国家公務員の役割等と多様な人材の登用等)、③官民人材交流の推進等、国際競争力の高い人材の確保と育成、④職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底、⑤能力・実績に応じた処遇の徹底等、⑥内閣人事局の設置、⑦労働基本権、⑧国家公務員制度改革推進本部の設置等である。しかし、内閣人事局の設置など実現されていないものがある。
- (43) たとえば、平成24年9月7日、内閣官房、総務省公表の平成23年4月1日から平成24年4月31日までの「国家公務員法第106条の25第2項等の規定に基づく国家公務員の再就職状況の公表について」参照。
- (44) 例えば、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告書」(平成20年2月5日)3ページで、国家公務員の内閣一元管理システムの導入として内閣人事庁が「総合職試験合格者からの採用、各府省への配属」をすると述べている。

参考1

公務員制度に関係する民主党マニフェストの概要

1 5 原則

- (1) 官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ
- (2) 政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ
- (3) 各省縦割りの省益から、官邸主導の国益へ
- (4) タテ型の利益社会から、ヨコ型の絆の社会へ
- (5) 中央集権から、地域主権へ

2 5 策

- (1) 政府に大臣,副大臣,政務官(以上,政務三役),大臣補佐官などの国会議員 100 人を配置し, 政務三役を中心に政治主導で政策を立案,調整,決定する。
- (2) 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。 「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。 事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。
- (3) 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。
- (4) 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を 確立する。

政府の幹部職員の行動規範を定める。

(5) 天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。

国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を 行い、無駄や不正を排除する。

官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。

国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する。

3 マニフェスト 政策各論

- 1. ムダづかい。国の総予算207兆円を前面組み替え。税金のムダ使いと天下りを根絶。
 - (1) 現在の政策・支出をすべて見直す。
 - 国の総予算 207 兆円を全面的に組み替え。→新しい財源 16.8 兆円の捻出する(平成 25 年度の所要額)。
 - 自民党政権時代に温存された、族議員、霞ヶ関の既得権益を一掃する。
 - 政策コスト,調達コストを引き下げる。
 - ① 「行政刷新会議(仮称)」で政府の全政策・支出を、現場調査、外部意見を踏まえて、検証す

る。

- ア 予算査定の厳格化。
- イ 補助金改革で関連の事務費,人件費を削減。
- ウ 埋蔵金(平成21年度補正予算で乱立した基金,財投特会,外為特会の運用益)の活用
- エ 政府資産(未利用国有地,宿舎・官舎,民営化した会社の株式)などを計画的に売却。
- オ 不透明な租税特別措置をすべて見直して、効果の乏しいもの、役割を終えたものを廃止。
- ② 実施方法・調達方法を見直し、政策コスト、調達コストを引き下げる。 官製談合と不透明な随意契約は一掃(国の契約を見直して、国の政策コスト、調達コストを 削減)
- ③ 不要不急の事業,効果の乏しい事業は,政治の責任で凍結・廃止する
 - ア 川辺川ダム、八ツ場ダムは中止する。
 - イ 時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す。
 - ウ 道路整備は費用対効果を厳密にチェックしたうえで、必要な道路を造る。
- (2) 特別会計,独立行政法人,公益法人をゼロベースで見直す
 - 財政を透明にして、国民の政治に対する信頼を高める。
 - 税金の無駄使いを根絶する。
 - ア 特別会計をゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止する。
 - イ 独立行政法人の事業実施方法見直し、法人のあり方は全廃を含め、抜本的な見直しを進める。
 - ウ 実質的に霞ヶ関の天下り団体となっている公益法人は原則廃止する。公益法人との契約関係を全面的に見直す。天下りのためにある法人・仕事を廃止し、その団体への補助金等を削減する。
- (3) 国が行う契約を適正化する
 - 政策コスト,調達コストの引き下げで税金のムダづかいを根絶する。
 - 政府調達をオープンにして、多くの国民が参加できるようにする。
 - ア 公務員 OB を官製談合防止法の適用対象にする。
 - イ 随意契約,指名競争入札を実施する場合には、徹底的な情報公開を義務付ける。
 - ウ 契約の事後的検証と是正措置を担う「政府調達監視等委員会」を設置する。
- (4) 公務員制度の抜本改革の実施
 - 公務員に対する信頼を回復する。
 - 行政コストを適正化する。
 - 労働者としての公務員の権利を認め、優秀な人材を確保する。
 - ア 「国家公務員制度改革基本法」に基づき、内閣の一元管理による新たな幹部制度や能力・ 実績に応じた処遇などを着実に実施する。
 - イ 定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止する。
 - ウ 地方分権推進に伴う地方移管,国家公務員の手当・退職金などの水準,定員の見直しなど

- により、国家公務員の総人件費を2割削減する。
- エ 公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る。
- (5) 政と官の関係を抜本的に見直す
 - 政治主導を確立することで、真の民主主義を回復する。
 - ア 与党議員が 100 人以上, 大臣・副大臣・政務官等として政府の中に入り, 中央省庁の政策 立案・決定を実質的に担う。
 - イ 政治家と官僚の接触に係わる情報公開などで透明性を確保する。

4 地域主権

- ② 霞ヶ関を解体・再編し、地域主権を確立する
 - 明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権国家」へと転換する。
 - 中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・ 協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情に合った行政サービスを提供できるようにする。
 - 地域の産業を再生し、雇用を拡大することによって地域を活性化する。
 - ア 「行政刷新会議(仮称)」で全ての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業 の権限と財源を大幅に移譲する。
 - イ 国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。
 - ウ 国から地方への「ひもつき補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」 として公布する。義務教育・社会保障の必要額は確保する。
 - エ 「一括交付金」化により、効率的に財源を活用できるなるとともに補助金申請が不要になるため、補助金に関わる経費と人件費を削減する(国の過剰な基準を非強制化。地域の実情に合致した基準を認める)。
- ② 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する。
 - 国と地方の二重行政は排し、地方でできることは地方に委ねる。
 - 地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする。 ア 国の出先機関を原則廃止する。
 - イ 道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の 負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない。
- ② 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する
 - 課税の根拠を失った暫定税率を廃止して、税制に対する国民の信頼を回復する。
 - 2.5 兆円の減税を実施し、国民生活を守る。特に移動を車に依存することの多い地方の国民 負担を軽減する。
 - ア ガソリン税,軽油引取税,自動車重量税,自動車取得税の暫定税率は廃止して,2.5兆円の減税を実施する。
 - イ 将来的には、ガソリン税、軽油引取税は「地球温暖化対策税(仮称)」として一本化、自

動車重量税は自動車税と一本化,自動車取引税は消費税との二重課税回避の観点から廃止する。

(3) 郵政事業を抜本的に見直す

- 現在の郵政事業には、国民生活の利便性が低下していること、地域社会で金融サービスが受けられなくなる可能性があること、事業を担う4社の将来的な経営の見通しが不透明であることなど、深刻な問題が山積している。郵政事業における国民の権利を保障するため、また、国民生活を確保し、地域社会を活性化することを目的に、郵政事業の抜本的な見直しに取り組む。ア「日本郵政」「ゆうちょ銀行」「かんぽ生命」の株式売却を凍結するための法律(郵政株式売却凍結法)を可及的速やかに成立させる。
 - イ 郵政各社のサービスと経営の実態を精査し、国民不在の「郵政事業の4分社化」を見直し、 郵便局のサービスを全国あまねく公平にかつ利用者本位の簡便な方法で利用できる仕組みを 再構築する。
 - ウ その際,郵便局における郵政三事業の一体的サービス提供を保障するとともに,株式保有 を含む郵政会社のあり方を検討し,郵政事業の利便性と公益性を高める改革を行う。
- (34) 市民が公益を担う社会を実現する
 - 市民が公益を担う社会を実現する。
 - 特定非営利活動法人をはじめとする非営利セクター(NPO セクター)の活動を支援する。
 - ア 認定 NPO 法人制度を見直し、寄付税制を拡充するとともに、認定手続きの簡素化・審査 期間の短縮などを行う。
 - イ 国際協力において NGO の果たす積極的な役割を評価し、連携を強化する。
- 1 () 内の数字は、マニフェストで使用された番号を示している。

参考 2

時系列で見た民主党政権下の公務員制度関係事項

2009 (平成 21) 年

20090916

- ① 基本方針(鳩山内閣)
- ② 政・官の在り方(閣僚懇談会申合せ)
- ③ 首相官邸 官僚の記者会見原則禁止を各省庁に通知

20090918

- ① 行政刷新会議の設置について(閣議決定)
- ② 国家戦略会議の設置に関する規則(内閣総理大臣決定)
- ③ 鳩山総理から各省事務次官への訓示(事務次官等会議は 20090914 で廃止)
- ④ 官僚記者会見「必要に応じOK」
- ⑤ 政府・与党一元化における政策の決定について(副大臣が主催する「政策会議」各省庁に設け、 与党側との意見調整を実施。政務3役会議が政策案を策定し、閣議で決定する)。民主党の「政 策調査会(政調)」を廃止、「議員立法の制限」を打ち出す。

20090928

① 与党3党の党首と幹事長らによる「政府連立与党首脳会議」を新設

20090929

- ① 独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について(閣議決定)
- ② 平成22年度予算編成方針について(閣議決定)
- ③ 税制調査会の設置について(閣議決定)

20091019

① 民主党 正副幹事長会議が実質的に党の重要事項を決定している。党への陳情は高嶋、細野両 氏が受け付け、政府に伝達する。(民主党の本来の意思決定機関は、代表、幹事長、衆議院比例 代表の11ブロックの各代表者らで構成する常任幹事会であるものの、幹事が不在で休眠状態に ある。小沢幹事長が、党人事で代表代行、副代表ポストを空席とした。)

20091020

① 郵政改革の基本方針(閣議決定)

20091023

① 予算編成等のあり方の改革について(閣議決定)

- ① 副大臣会議が「政治主導のあり方に関する3原則」を確認
- ② 20101026 頃までに 首相や官房長官の国会答弁メモの作成を各省に指示
- ③ 質問主意書(長勢甚遠)「質問趣意書に対する答弁書の作成」→ 20091104 答弁書

20091030

① 「日本郵政株式会社,郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分停止等に関する法律案」国 会提出 → 20091204 成立

20091117

① 地域戦略会議の設置について(閣議決定)

20091215

- ① 成長戦略策定会議の開催について (閣議決定)
- ② 国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会報告「自律的労使関係制度の措置に向けて |

20091217

① 公務員制度改革推進本部事務局体制一新方針(仙谷公務員制度改革担当大臣)

20091225

- ① 独立行政法人の抜本的な見直しについて (閣議決定)
- ② 独立行政法人及び政府関連公益法人の見直しについて(行政刷新担当大臣発言)
- ③ 政府関連公益法人の徹底的な見直しについて (閣議決定)

2010 (平成 22) 年

20100101

① 社会保険庁を廃止し、特殊法人日本年金機構設置

20100125

① 「新しい公共」円卓会議の開催について(内閣総理大臣決定)

20100205

① 「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を会計する法律案」国会提出 → 20110313 に提出した「内閣法及び内閣府設置法に一部を改正する法律案」との関係で20110512 撤回

20100209

① 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」国会提出 → 20100521 成立

20100219

① 「国家公務員法等改正案」国会提出 → 20100513 衆議院一部修正の上可決 → 20100616 国会閉会 に伴い審査未了廃案

20100428

① 「国と地方の協議の場に関する法律案」国会提出 → 20110428 修正可決成立

20100430

① 郵政改革関連 3 法案を国会提出→ 20100531 衆議院可決 → 20100616 国会閉会に伴い審査未了 廃案

政治行政研究/Vol. 4

20100518

- ① 民主党の「国会審議活性化のための国会法等の一部を改正する法律案」国会提出 → 20110313 に提出した「内閣法及び内閣府設置法に一部を改正する法律案」との関係で 20110517 撤回
- - ① 自民党(参議院)の「国家公務員法等の一部を改正する法律案」国会提出→20100616 国会閉 会に伴い審査未了廃案
 - ② 自民党(参議院)の「幹部国家公務員法案 | 国会提出 → 20100616 国会閉会に伴い審査未了廃 案

20100521

① 平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について(閣議決定)

20100608

- ① 基本方針(菅内閣)
- ② 民主党政策調査会の復活(政調会長と国家公務員制度改革担当相を玄葉光一郎が兼務)。政調 会の位置づけは、提言機関で政策決定機関としない(政策決定の一元化を維持するため)。

20100614

① 自民党 「国家公務員法の一部を改正する法律案」国会提出 → 20121116 衆議院解散に伴い審 查未了廃案

20100618

- ① 独立行政法人・政府系公益法人等の抜本改革に向けた当面の進め方(蓮舫行政刷新担当大臣)
- ② 今後の幹部人事の在り方について (閣僚懇談会での内閣総理大臣発言)

20100622

① 退職管理基本方針について (閣議決定)

20100715

① 「国家戦略局」構想断念(菅総理大臣)

20100810

① 人事院,国家公務員給与勧告(平均1.5%減。遡及改定なし)

20100917

- ① 基本方針(菅内閣)
- ② 政調会長を玄葉国家戦略相が兼務

20100927

① 民主党,地方自治体や業界団体からの陳情を幹事長で一元的に受け付ける仕組みを改め,「陳 情要請対応本部」を設置し窓口とする。

20101013

① 郵政改革関連法案を国会に再度提出→20120330 3 党合意を受け撤回

20101101

① 公務員の給与改定に関する取扱いについて(閣議決定)

- ① 自民党 「国家公務員法等の一部を改正する法律案」国会提出 → 20121116 衆議院解散に伴い 審査未了廃案
- ② 自民党 「幹部国家公務員法案」国会提出 → 20121116 衆議院解散に伴い審査未了廃案 20101207
 - ① 独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針(閣議決定)

20101214

① 「消防職員の団結権のあり方に関する検討会(報告)」(総務省)

20101217

① 国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会報告

20101228

- ① アクション・プラン~出先機関の原則廃止に向けて~ (閣議決定)
- ② 仙谷官房長官が、各府省事務次官に対し政務三役会議に事務次官や官房長が可能な限り出席、 陪席するよう要請。事務次官らの官僚同士の調整も容認。

2011 (平成 23) 年

20110114

① 基本方針(菅内閣)

20110405

- ① 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」(国家公務員制度改革推進本部決定) 20110418
 - ① 民主党、菅内閣の東日本大震災への対応不満から、「仮設住宅建設促進」、「電力需給問題検討」、「原発事故影響対策プロジェクト」などのチームを立ち上げ。

20110419

① 国家公務員制度改革についての人事院総裁意見

20110426

① 「地方公務員の労働基本権の在り方に係る関係者からの意見を伺う場」(総務省)→20110518 まで

20110428

① 「国と地方の協議の場に関する法律案」成立

20110513

① 「内閣法及び内閣府設置法の一部を改正する法律案」国会提出→「復興庁設置法案」との関係 で審査未了廃案

20110517

① 東日本大震災の被災者生活支援で設置した次官らによる「各府省連絡会議」の名称を「東日本 大震災各府省連絡会議」に改称

政治行政研究/Vol. 4

① 「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」(総務省取りまとめ)→20110615~20110706 (パブリックコメント)→20110818 結果公表

20110603

- ① 国家公務員制度改革関連 4 法案国会提出 → 20121116 衆議院解散に伴い審査未了廃案
- ② 国家公務員の給与削減支給措置について(閣議決定)
- ③ 「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」国会提出 → 20120908 国会閉会に伴い審査未 了廃案

(参考) 20120222

- 3 党合意による「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」(平成 25 年度 末まで平均 7.8%削減) 国会提出 → 20120229 修正可決成立
- ④ 「裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案」及び「検察官の俸給等に関する法律 の一部を改正する法律案 | 国会提出 → 20120229 修正可決成立
- ⑤ 国家公務員の給与削減支給措置についての人事院総裁談話

20110617

① 平成24年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について(閣議決定)

20110902

① 基本方針(野田内閣)

20110906

- ① 民主党の政策調査会長が大臣兼務を廃止
- ② 民主党 前原誠司政策調査会長が政府提出法案を事前承認する新たな政策決定システムを導入 (菅政権時代は提言機関に過ぎなかった部門会議は、法案・条約・予算を事前審査する)。政調会 長代理に仙谷由人。
- ③ 民主党 党政調に政権交代で廃止した党税制調査会も復活させる

20110909

① 「各府省連絡会議」を毎週金曜日に定例化

20110912

- ① 法案などは、党政策調査会で審議し、政調会長が了承した上で、「政府・民主三役会議(首相、官房長官、民主党幹事長、幹事長代行、政調会長、国体委員長の6人で構成。必要に応じて担当閣僚が同席)」で最終決定する。政調会長の権限に一定の歯止め。
- ② 陳情窓口を党幹事長室に一元化
- ③ 議員立法の提出も党政調に集約

20110930

① 人事院、国家公務員給与勧告(平均 0.23%引下げ、4 月遡及)

- ① 国家戦略会議の開催について(閣議決定)。(10月28日初会合)
- ② 海外経済協力会議等の廃止等について (閣議決定)

20121025

- ① 給与関係閣僚会議で、人事院勧告実施見送り方針確認
- 20111028
 - ① 公務員の給与改定に関する取扱いについて (閣議決定)
 - ② 人事院勧告実施法案提出見送りに対する人事院総裁談話

20111101

① 「復興庁設置法案」国会提出→20111209修正可決成立

20111201

① 民主党 民主・自民・公明 3 党の政調会長会談を開催し、国家公務員給与特例法案の修正協議 に入ることで合意

20111207

① 自民党・公明党 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」(人事院 勧告を実施した上で,さらに平均 7.8%の給与削減)国会提出 → 20120223 撤回

20111214

① 民主党 「行政調査会」設置(会長 岡田克也)

20111226

① 「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」(総務省)

2012 (平成 24) 年

20120113

- ① 基本方針(野田内閣)
- ② 民主党 行政調査会会長交代 (岡田→中川正春)

20120125

① 民主・自民・公明3党の国家公務員の給与削減に関する実務者会議

20120120

① 独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針(閣議決定)

20120131

- ① 行政改革実行本部の設置について(閣議決定)
- ② 「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境相設置法等の一部を改正する法律案」,「原子力安全調査委員会設置法案」を国会提出。→ 20120615 撤回

20120209

① 民主党 行政調査会会長交代(中川正春→中野寛成)

20120210

① 復興庁設置(設置期限:20210331)

20120217

① 民主・自民・公明3党の政調会長会談。民主党が自民・公明等提出の国家公務給与特例法案受

政治行政研究/Vol. 4

け入れで合意

20120222

① 3 党合意による「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」国会提出→ 20120229 修正可決成立

20120223

- ① 自民党 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」撤回 20120307
 - ① 人事院 国家公務員の退職金等が民間より約403万円多いと発表

20120321

- ① 再就職等監視委員会委員任命→20120328 第一回会議開催
- ② 「地方公務員の新たな労使関係制度に関する考え方」(総務省)

20120323

- ① 国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針(国家公務員制度改革推進本部決定,行政改革実行本部決定)
- ② 江利川人事院総裁の再任をしない国会同意人事案を国会提示

20120330

- ① 3 党合意による「郵政民営化等の一部を改正する等の法律案」国会提出 → 20120427 成立 20120401
 - ① 国家公務員採用試験制度改革の実施

20120403

① 平成25年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について(閣議決定)

20120413

- ① 民主党 「行政改革の総合的かつ集中的な実行に関する法律案」国会提出
- ② 民主党の事前審査制度が機能していない(消費税法案, TPP 交渉参加)

20120420

① 自民党 「原子力規制委員会設置法案」国会提出→20120615 撤回

20120426

① 衆議院議員運営委員長「国会議員の歳費及び期末手当の臨時特例に関する法律案」(2 年間で約 540 万円削減) 国会提出 → 20120407 成立

20120501

① 行政改革に関する懇談会の開催について(内閣府特命担当大臣(行政刷新)決定)。(20120507 初会合)

- ① 独立行政法人制度改革関連2法案国会提出→20121116衆議院解散に伴い審査未了廃案
- ② 野田政権 独立行政法人・国立大学法人などの国の公的機関の人件費削減方針
- ③ 「地方公務員制度改革について(素案)」(総務省)

20120523

- ① 退職金と年金の官民格差有識者会議 国家公務員約 403 万円に引下げ妥当と判断 20120525
 - ① 現職国家公務員 241 人と国家公務員労働組合連合会(国公労連)が、人勧に基づかない国家公務員給与引下げは憲法違反だとして、給与引下げ分と慰謝料約 4,110 万円を支払うよう求める訴えを東京地裁に提起

20120604

① 基本方針(野田内閣)

20120615

- ① 3 党合意による「原子力規制委員会設置法案」国会提出 → 20120620 成立 → 20120919 発足 20120807
 - ① 国家公務員の退職手当の支給水準引き下げ等について(閣議決定)

20120808

- ① 人事院給与勧告 (①月例給,ボーナスともに改定なし。②50歳台後半層における給与水準上昇を抑制するため,昇給・昇格制度見直し)
- ② 給与勧告に当たっての人事院総裁談話

20121102

① 「国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律案」国会提出 → 20121116 成立

20121105

① 「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議(報告書)」(総務省)

20121115

- ① 「地方公務員法等の一部を改正する法律案」及び「地方公務員の労働関係に関する法律案」国会提出 → 20121116 衆議院解散に伴い審査未了廃案
- ② 国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲について (閣議決定)
- ③ 「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」(国土交通省地方整備局など国の3出 先機関を複数の都道府県でつくる「特定広域連合」に移管する特例法案)を閣議決定をしたが、 国会提出を見送るという異例の対応をした。

- ① 公務員の給与改定に関する取扱いについて(閣議決定)(55歳以上の国家公務員の昇給を2013年1月から原則廃止するよう求める人事院勧告の実施見送り)
- ② 衆議院解散

リスクのパラドクスとして表れた 政治・行政の無限責任

眞 鍋 貞 樹

はじめに

本稿の目的は、政治的・行政的責任主体とされる政府(政治家、行政そして地方自治体を含む)に対して、終わりなき責任(無限責任)が求められている実態において、責任主体が責任を執行しない「責任のパラドクス」を引き起こしている側面を指摘するものである⁽¹⁾。

本稿は、そうしたリスクによる責任のパラドクスの存在について抽出するのが目的であり、政治家や政府の政治的・行政的責任の免除を主張しているものではない。むしろ、責任のパラドクスの存在を顕現させることによって、曖昧さを内在している政治的・行政的責任を明らかにすることを意図している。それは、責任主体である政府が、本来果たすべき責任を果たしえない事実を認めているからである。さらに、いかにすれば「終わりなき責任」の追及が、結果的に責任主体による責任の決定と執行を曖昧にするパラドクスを克服できるのかという問題意識を持っているからである。

複雑性を増している現代のリスク社会において、自己の自由意思による選択あるいは決定が、それによって発生する結果への自己の責任とリンケージを持つことは、一般的にも理解されているだろう。人間が自由であろうとすれば、当然の如く自己の選択や決定による不確実な結果については、自己の責任に帰すことを引き受けなくてはならないからである。その将来に発生し得るものの不確実な「不知」としての結果を引き受けることが、個人や組織にとってのリスクであり、その要素が責任である。

しかし、この一般的に理解されている当然の議論では説明できない事態が、今日発生している。それが、内容的にも時間的にも限りなく求められるようになっている政治的・行政的責任である。かならずしも政治家や政府といった責任主体の意思によらない政策の選択や決定の結果に対しても、責任が追及される。法的な意味からは不作為責任の拡大である。行政国家と呼ばれる今日、政府は人々の生活に関わるすべての問題に対して、人々からの政治的委任によって、その解決の責任を全面的に負っている。政府にとって「非知」の事態であっても、政府が何も対処しなければ、不作為責任の追及がなされる。これはリスク社会における深刻な政治・行政的責任である。

もちろん、政府の権限と能力の範囲内での政策の失敗について、責任論が発生するのは当然である。 しかし、今日検討を加えなくてはならない点とは、政府が責任を果たそうと合理的、組織的に努力すれ ばするほど、政府が決定と執行をする能力や権限を越えた領域までも、政府に責任が問われるというパ ラドクスである。

政府が国民の生活の安定と繁栄のために、様々な政策を執行していくと同時に、その結果に対しての政治的・行政的責任があることは指摘するまでもない。しかしながら、リスク社会において終わりなき責任を受忍することは不可能であるにもかかわらず、その終わりなき責任の執行を求める側と、終わりなき責任を執行しようとする側との両者の関係性が、逆に責任の概念を曖昧にし、責任の執行すらも曖昧にするというパラドクスに陥っていることへの認識は弱い。リスク社会における道徳や倫理とリンケージした無限責任の追及と言明は、結局のところ、責任主体による責任の着実な執行よりも、責任概念の曖昧さを生み、そして責任回避やサボタージュなどの新たな「リスクのパラドクス」を生み出すのである。そして、そのパラドクスによって不利益を被るのは、政府ではなく、無限責任を求めている私たちに還元されるのである。しかもこの「リスクのパラドクス」によって宿命的に求められる政府にとっての政治・行政的責任については、内容的にも時間的にも限界点を設定することができない。そのために、結果として終わることのない責任が求められている。

以上のような、無限責任の問題について思考するためには、政治的・行政的責任論の長い議論の系譜を踏まえた上で、責任について探求してきたカール・ポランニー、メルロ=ポンティなどの議論、そして道徳的・倫理的観点から無限責任に言及したヤスパースやレヴィナスなどの無限責任論に検討を加えなくてはならない。そして、レヴィナスとともにハイデガーの影響を受けたハンナ・アレントや、フッサールとハイデガーの現象学を発展させたメルロ=ポンティの議論も責任論では重要である。さらに、リスクのパラドクスによる無限責任を理解するために、ウルリッヒ・ベック、ニクラス・ルーマンそしてアルミン・ナセヒらのリスク論を中心に概観して、無限責任の今日的な意味を検討していくことが不可欠である。彼らの議論を検討することによって、現代のリスク社会に存在し、パラドクスとして表れた無限責任の側面を明らかにしていくことができるだろう。

1. リスク社会における政治的・行政的責任の定義

1.1 責任の一般的定義

一般的に語られる責任とは実に曖昧であり、多様な意味が含まれている。それは一般社会では無理のない話で済むが、政治的・行政的責任については、強制力を伴うだけに政治や行政の現場において曖昧なままにしておくことは、決して好ましい状態とは言えない。本稿で、責任概念の定義について詳細に記す余裕はないものの、政治的・行政的な領域での責任の定義の概観を示しておくことは必要であろう。責任概念の曖昧さと多様性は、歴史的な責任に関する議論と社会の変遷の経過と無縁ではない。それは責任に限らずあらゆる概念に伴う共通の現象であるが、単線的ではなく複線的な議論と実践の積み重ねに由来するのである。

古代ギリシャ時代に、プラトンが語った政治的責任とは「善きことをなす正義」である。さらに、西欧の伝統からは、中世の時代にクザーヌスが語ったように、「神への応答」が責任とされた^②。キリスト教的価値観にのっとれば、贖罪を負う人間として神に、告白を通じて「応答すること」が責任だからである。それは、今日でも一般的に「応答責任」と呼ばれているものであり、他者からの「呼びかけ」

に対する道徳的・倫理的な「応答」が責任だとされる(3)。

さらに、近代以降の責任論は、神への「応答」だけの意味ではなく、複雑になっていく。それは、近代以降の個人の自由意思に立脚して、道徳的、倫理的に自ら信じることを決定するというカント的責任論である。個人の自由意思による決定、あるいは選択による行為・実践、つまり政策を自ら執行することが責任とされた。近代以降の自由意思と責任のリンケージは、このカント的責任論において明確にされたと考えられる⁽⁴⁾。

このカント的自由意思に基づく決定による結果に対しての責任倫理を,政治的,道徳的かつ倫理的レベルで語ったのが,マックス・ヴェーバーである。今日,政治家がしばしば口にする政治家の「結果責任」とは,カントの自由意思とヴェーバー的な道徳的・倫理的責任論に立脚している。予見し得ない政策の結果に対しても,政治的責任を負うというのがヴェーバー的責任論である。ここに道徳と倫理を媒介として,政治的責任が予見されざる政策の結果とリンケージしたのである。

また、近代の哲学者であるカール・ポパーは、責任の概念を政策の失敗に対する政治家の姿勢に求めた。ポパーによる政治的責任とは文字通り「解任」である⑤。人々の委任によってその地位にある政治家にとって、政策に失敗した政治責任とは、古代ギリシャ、ローマ時代からあったように、政治のアリーナからの退席つまり委任の解除なのである。

さらに、近代以降の法律学の発展によって、行政責任とは、何らかの損害に対する法に基づいた賠償 責任あるいは刑事責任を指すものに拡大している。日本も含めて多くの国で、法的義務がない限りにお いて、行政上の不作為責任は免責されていた。しかしながら、近年での行政責任は、国民の権利保護の 観点から、無過失責任に基づく民事賠償だけではなく、不作為による損害に対する刑事責任の適応にま で拡大されてきている。

このように、責任概念は様々な価値が同期化し、そして意味内容が広がってきたものである。今日においては、一般社会では曖昧かつ多義的に用いられているのは、様々な価値が渾然一体と浸透し合って、「責任」という一つの言葉で使われているからである。

政治的・行政的責任概念についての学術的研究の多くは,政治学,行政学における政府責任,行政責任への検討である。また,歴史的にも大きな課題である戦争責任や人道問題に対する責任についての倫理的・道徳的観点からの研究や議論が蓄積されている。

しかし、政治的・行政的責任という概念に対して、リスク社会論におけるリスク概念との関係性について検討を加えた研究はそれほど多くはない。さらに、一般的に責任概念が拡大し、その適用について広がりをもっていることに対する学問的な探求や警鐘というものは数少ない。しかも、リスク社会における責任のパラドクスという観点からの研究はほとんど見られない。逆に、これらの研究では、責任概念の広がりに対する懸念について学界では触れられている場合があるものの、一般的には責任概念の広がりをむしろ歓迎し、助長する傾向があることは否めない⁽⁶⁾。

ゆえに、リスク社会における政治的・行政的責任主体としての政府に求められる責任概念の広がりに 対して、学問的な検討を加えていく意義は学問的にも社会的にも大きいと考えられる。

さらに、本稿で検討する今日のリスク社会における政治的・行政的責任の概念については、次項にて 概説したい。

1.2 リスク社会の責任

今日では一般的、実務的そして学問的にも、予見される危険性や損失・損害としてリスクが語られる。 危険や損失・損害という意味のリスクは、安全学、経済学あるいは経営学といった領域の中で、実務的 な防災対策、損害保険、投資あるいはマーケッティングなどで、計算可能なものとして語られている。 つまり、未来の予測不可能性や不確実性と区別されるリスクである。

それらの学問的領域で語られるリスクは、過去から蓄積されたデータ、経験則あるいは理論によって 予測可能で、かつ数値化可能なものとして語られる^①。その上で、法律的、経済的、財政的リスク管理 論の分野や災害対策といった実務面において、危険性や損害・損失としてのリスクを回避あるいは縮減 の方法論が研究されている。特に、法律学や行政学においては、具体的な判例の研究を通じて、行政の 損害賠償や刑事訴訟についての検討が加えられてきた⁽⁸⁾。

一方, リスク社会論で言うリスクとは, 以上のような見方とは異なる意味である。リスク社会論におけるリスクとは, 予見可能な危険や損害・損失という意味だけではとらえられない概念である。危険性や損害・損失という意味でのリスクを包括して, 現在の社会の複雑性を起因とする将来への不確実性, 予見困難性に基づく結果を, 責任主体が引き受けることをリスクというのである。

近代社会では観察の眼をまぬがれうるものはほとんどない。したがって、決定はつねにリスクないし危険として観察されるリスクにさらされている⁽⁹⁾。

つまり、リスクとは、たとえ私たちが将来の結果を予測することや数値化することが困難であっても、現在において自分たちの意思と目的にしたがって選択あるいは決定しようとする際に表れるものである。そして、そうした不確実性や予見困難性をあえて引き受けて事を成し、その結果を引き受けようとする責任主体の意思に付随するものがリスクであり、政策を執行した結果による危険や損害・損失を、責任主体が引き受けることなのである。したがって、道徳や倫理とは、その責任を引き受けようと決定あるいは選択する責任主体に求められる。その際に、道徳や倫理といった価値の中身、普遍性の有無などは問わない。リスク社会論が問うのは、決定や選択を引き受けようとする責任主体の行為によって発生する、再帰的に責任主体や社会に与えるリスクの機能である。

このように、リスク社会論では、リスクとは予測されうる危険や損害・損失という意味だけにとらえてはいないことに留意されたい。本稿では、ルーマンなどのリスク社会論にならって、リスクとは危険や損害・損失という概念を内在しているが、予測困難で不確実な未来への個人や組織の自由意思に基づいた決定や選択の結果を、当該の個人や組織が引き受けることがリスクであると定義している。もちろん、予見される危険性や損害・損失はリスクの構成要素である。危険性や損害・損失がないところにリスクは発生しないからである。だが、近代社会におけるリスクを、予見可能な危険性や損害・損失としてのみ理解しては、近代社会に特有に表れる宿命的なリスクと自由ならびに責任とのリンケージを理解できなくなる。むしろ、リスク概念を危険性や損害・損失と区分することが重要なのである。

宿命的なリスクの自由と責任とのリンケージとは、個人が自由を権利として手に入れると同時に、個人

の自由な決定による過去の失敗と不確実な未来への実践を,自らが負うことが義務であり責任とされる 社会に表れる。

この点について、ゲオルグ・クニールとアルミン・ナセヒが次のように説明をしている。

近代社会は損害を産み、その損害にみずから反応しなければならない。そして、社会はこのことを 現在の行為から生じる未来のリスクとしてとらえることを学びうるのである⁽¹⁰⁾。

この近代以降の個人の自由意思に基づく選択や決定による責任論は、個人の自由意思の集合によって 運営される国家においても同様の責任論を生んだ。つまり、近代国家では、責任主体とされる政府によっ て、社会の緻密かつ合理的な組織化と秩序化が進められてきた。そのことによって、逆に、政府以外の 個人や組織が負うべき選択や決定による責任が、政府の政治的・行政的責任へと還元されたのだった。 社会の組織化や秩序化に必要な強制力を政府が独占することによって、社会に発生する多くの不確実な 結果に対する責任が、政府へと還元されるのである。

この点についても、クニールとナセヒは次のように説明をしている。

近代では、過去と未来との非連続性のゆえに現在のほとんどすべての瞬間に決定が求められているので、すべての出来事が決定のせいにされざるをえない。地震が家屋を破壊すれば、地震がその原因なのではなくて、適切な安全性(!)の規定の設定を誤った決定か、さもなければ、家屋の負荷能力の算定を誤った力学の専門家の決定が、その原因なのである(11)。

政府は組織化と秩序化という社会を統治するための政策の決定権を独占したと同時に、人々の間に発生する様々な結果への責任を負うというリスクを担うことになったわけである。すなわち、政府による統治が社会全体に広がった結果、行政は社会に起こるすべての結果に対して無限にも広がる責任を負うことになったのである。これは政府にとって、パラドクスの何ものでもない。政府が社会を組織化と秩序化しようとすればするほど、責任主体とされる政府に、新たにリスクが表れるのである。

1.3 リスク社会における自由と責任のリンケージ

リスク社会とは、近代以降に表れた主体的な自由意思の対価の引き受けというリスクと責任とがリンケージした社会である。この自由と責任のリンケージについて、ポランニーは、すでに 1900 年代半ばに下記のように述べている。

自由であるというのは、したがってここではもはや典型的な市民のイデオロギーにおけるように義務や責任から自由だということではなく、義務と責任を担うことによって自由だということである。 それは選択を免れた者の自由ではなく、選択する者の自由であり、免責の自由ではなく、自己負担の自由であり、したがってそもそも社会からの解放の形態ではなく、社会的に結びついていることの基本形態であり、他者との連帯が停止する地点ではなく、社会的存在の逃れられない責任をわが 身に引き受ける地点なのである(12)。

このように、リスクが危険性や損害・損失という意味で問われていた時代にあって、ポランニーのようにすでに自由と責任は同期化されたものという認識はされていた。近代以降のリスクと自由、責任のリンケージには、自己の自由な意思に基づく決定あるいは選択が許容されたことと密接に結びついている。このカント的自由意思による責任とのリンケージは、自由であろうとするならば責任を負えという意味で、積極的に私たちは受け入れることができる。

だが、ポランニーの時代では、まだリスクにおける自由と責任にはパラドクスが存在することについて認識されていない。このカント的自由意思によって発生するリスクと責任によるリンケージには、パラドクスが存在することに人々はすでに気づいていた。しかし、それはベックなどの尽力によってリスク社会という認識が生まれて、初めて自由と責任のリンケージによるパラドクスが明確にされたのである。

ヴォルフガング・リップはリスク社会における自由と責任のリンケージについて,明確に個人の「決定」が媒介していると次のように示している。

責任とは「決定」と連結して、その都度、場合によっては否定的な社会的帰結が誰に、つまりどのような特定の社会的主体に対して帰責されるのかを表示するものである(13)。

リスク社会論における自由と責任のリンケージは、加害者と被害者といった相対的な関係性から発生する損害賠償や刑事責任という意味での責任とは異なる。カント的な個人の自由意思を基盤として、自己が決定あるいは選択する時に、必然的かつ宿命的に付随するリスクとしての責任である。つまり、自由意思のないところに責任はなく、責任のないところに自由意思は存在しない。そして、リスクとは自由意思に基づく選択あるいは決定による責任を引き受けることであるがゆえに、責任とはリスクを自己が引き受けることである。未来に発生する様々な不安を克服することで、自己が選択と決定する自由を得られるのである。

私たちが決定や選択を自由にできるためには、責任を引き受けるというリスクを負わなくてはならない。リスクが自由ならびに責任と同期化される時は、「危険を敢えて自ら負う」という意味で使用される。この宗教的なミッションにも通じる道徳的、倫理的責任感がそこに内在している。つまり、自らの信じる道を、敢えて危険性を顧みずチャレンジするという積極的な責任の表れである。

以上のように、リスク社会論における責任の意味は、法律学や経済学などで語られるものとは異質であるが関連している。リスク社会の責任は、先の議論で見てきた多様な責任のあらゆる定義を内包しており、かつそれらをすべて「引き受けること」が責任であり、それがリスクである。だから、リスク社会論の責任概念は曖昧なように見えるかもしれない。しかしながら、リスク社会において偶然性の下で私たちが選択あるいは決定しようとすれば、それらの定義に基づいた責任が、それぞれの場面で宿命的に表れてくるのである。ルーマンなどのリスク社会論の重要な指摘は、リスク概念を危険性、損失・損害と言う意味から区分し、危険性や損失・損害などを包括して予見困難な結果を引き受けることと定義

することである。その概念の区分を明確にしなくては、現代社会に表れている「リスクのパラドクス」 あるいは「残余のリスク」の存在を理解できなくなるのである。

2. リスク社会における政治・行政的無限責任

一方,政治的・行政的責任とは、個人のレベルを超えて、国家という大きな枠の中で語られるものだけに、よりリスク社会における責任主体である政府の責任の問題が、顕著な姿として表れてくる。政治的・行政的責任は、社会に発生する様々な事象と未来への不安への対処を求める「呼びかけ」を「引き受ける」ことによって発生する。政策の決定権・執行権を国民から委任された政治家による責任の言明はその意味であり、行政組織の責任とは、法的に裏付けられた権限とそして裁量権という政府の意思による決定と選択によって発生する結果を、リスクとして「引き受ける」ことなのである。

リスク社会論を唱えたベックは、未来の予測が困難なリスク社会においては、政治がなにもしないで、何か問題が発生した時には、政治の責任とされるという。政治や行政には無過失であっても、不作為責任が求められているのである⁽¹⁴⁾。この政治家あるいは行政組織が知り得ない状況への不作為による結果への責任を求めることは、単に法律的な意味だけではなく、リスク社会において政治的・行政的責任の無限の拡大をもたらしている要因の一つであることを示している。この時の無限とは範疇化され得ないこと、すなわち終わりがないことを意味している⁽¹⁵⁾。政府による政策の選択と結果が、あらかじめ想定された範疇の中に収まるとは誰も予測し得ない。誰も予測できない結果に対して責任を求めることは、誰もできないはずである。しかし、今日のリスク社会では、政府は社会の隅々で発生する問題に対処することが求められている。リスク社会における政治的・行政的責任とは、責任の限界点の設定が困難であることを想定したもの、すなわち終わりなき責任が求められていることである。

特に政治的エリートに対して、特別な責任が負荷されることについて、ポランニーは次のように語っている。

現在では倫理的に優れた才能のある者だけ、高度に発達した人格だけが感じる責任感が、より高度に組織化された社会では広く一般的に感じられるようになり、現在よりもはるかに重い負担を課すようになる⁽¹⁶⁾。

つまり、より高度に複雑化し組織化された現代社会の政府は、その複雑化と組織化した分だけの責任 が求められる。しかも、リスク社会における結果責任は免責点が明確にされない。政治的エリートは将 来に発生する、自らに課せられる責任の質と量を予想し得ないのである。

リスク社会論から眺めれば、将来に発生する事態は不確実であるために、政府の責任の中身や免責点 も明確にならないし、免責となる時間も曖昧である。仮に政府が質と量が明確な法的あるいは経済的責 任を果たしたとしても、道徳的、政治的そして社会的責任は免責が曖昧なために、いつまでも求められ 続いていく。

このように、リスク社会において、政治的、行政的責任はカント的自由意思に基づく責任とは異なり、

道徳や倫理とリンケージして表れた。しかも、それが、「リスクのパラドクス」という「終わりなき責任=無限責任」を生み出しているのである。

2.1 近年における政治・行政的無限責任の事例

「無限責任」という言葉は使われなくとも,私たちは日常的に政治的責任主体である政府に対して,無限に責任を負うように求めている。また,政治自身も,自ら「無限責任」をしばしば言明している。

例えば、2012年の野田内閣の改造人事で目玉となった岡田克也副総理の、就任の言葉は「未来に責任を持つ」だった。多くの人は、それは政治家として当然の責任感の発露であるという認識を持ったはずである。しかし、美しい言葉とは裏腹に、そもそも不確実な未来に対して、いったい何を、どのように責任を持つのか、いつまで責任を果たすのか、果たして責任を負えるのかという疑問が湧いてくる。「未来への責任」を文字通り解釈すれば、政治的責任の執行が無限に拡大されることを意味する。なぜなら、リスク社会における未来とは予測困難であり不確実であるため、私たちにとっては「想定外」の結果が常に発生するからである。しかも、未来に終わりはないからである。その未来に発生する「想定外」の結果への責任を負うとすれば、政治家の責任は無限の広がりを持つものになると同時に、曖昧なものになる。

さらに、民間企業の不祥事に対する政府の管理監督責任を求める声は後を絶たない。それは、政府による合理的な組織化と秩序化の強化、つまり政治的、行政的責任の拡大と政府による規制強化を求めていることに他ならない。政治的、行政的領域において、組織化と秩序化が拡大すればするほど、政府には負うことのできない責任が課せられる。

今日,何か特異な事故や事件が発生する度に,政府による民間企業への管理監督責任の拡大を求める意見が強く出されるが,それは,政府の規制緩和を求める意見とは明らかに矛盾する。規制緩和とは,政府による管理・監督責任を縮小させるものだからである。この政府による規制の強化と緩和という矛盾した要請の両方を同時に満足させる術はない。現実としては,政府が関与しない領域で発生した民間の不祥事に関しても,政府が責任を引き受けることを言明するしか術はないのである。それが,逆に,今日,政府の不作為責任の追及が拡大している原因の一つである。

このように、政府に対する無限責任の追及は、当然のごとく、政治・行政組織のより一層の合理的な 組織化と秩序化を求めることになる。政府が責任を引き受けるという意味は、社会の合理的な組織化と 秩序化である。そうしなければ、政府は求められる無限の責任に対処し得ないからである。そして、求 められる無限の責任に対処するために、一層の合理的な組織化と秩序化すること、すなわち彼らにとっ ての管理・統制の強化によって、ますますより多く政府への責任を負荷する「責任のパラドクス」が表 れるのである。

政府は法に裏書きされた権限を持つ組織だけに、その裏腹として統制すなわち内部秩序が要請されることから、様々な責任と義務(責務)が問われる組織である⁽¹⁷⁾。西尾勝によれば、古典的な意味での行政責任とは、個々の公務員に課せられる、任務遂行責任、命令への服従責任、自己の行った行為への弁明責任そして制裁に服する受裁責任とされる。西尾は以上のような制度的かつ受動的な責任だけではなく、それに加えて能動的責任である人々による「期待可能性」や「応答性」といった責任概念も行政責

任であると紹介している(18)。

リスク社会論からは、この後者の「期待可能性」と「応答性」が、行政的責任として定義される⁽¹⁹⁾。 そして、「期待可能性」と「応答性」という責任概念には、明確な限界点を設定することは困難である ことから、行政の不作為への責任という終わりのない責任が導かれてくるのである。

事実,行政の不作為に対する損害賠償請求が数多くみられてきている。さらに,民事補償だけではなく,刑事事件としても訴訟の対象となってきている。その一つの例が,1996年に東京地検が起こした HIV 訴訟である⁽²⁰⁾。11年の裁判の後,最高裁判所は,有罪との判決を出した。この HIV 感染という悲劇において,行政官が結果の重大性への認識を欠如し,積極的な対策を行わなかったこと,そして,結果回避ができたのに職務執権限を行使しなかったことが,業務上過失致死罪という刑事責任として問われたのだった。

新藤宗幸によれば、政府の不作為による事件については、通常は損害賠償請求を求めるものであるが、HIV 訴訟のように行政上の不作為が刑法違反とされたのは、特異であると指摘としていた。その上で、こうした刑事事件の立件が他の領域でも起こりうることに警鐘を鳴らした⁽²¹⁾。実際、この HIV 裁判を契機として、行政上の不作為を刑事事件として立件していくべきだという議論は強まり、民間企業の過失による事故に対して、政府の監督責任を問う裁判が続いて起こっている。

例えば、2005年4月のJR西日本福知山線脱線事故について、神戸地方検察庁が元社長を業務上過失致死傷罪で在宅起訴した例がある(2012年現在でも係争中)。2011年3月に発生した福島第一原子力発電所「事故」に対して、政府と東京電力を相手に同じく業務上過失致死傷罪で告発が行われている例もある。

このように、政府における行政責任は民事上の不作為責任と、刑事上の過失責任を含めたものとして 求める動きは拡大し続けているものの、縮小していく気配はない。

この行政責任の拡大は、政府が企業活動などへ規制や監督・指導といった介入を正しくしていれば結果は避けられた、という期待可能性から生まれている。しかしながら、リスク社会論の観点から期待可能性から生まれる責任概念を厳密に検討していけば、「残余のリスク」に至るまで行政責任を含めることを意味する。それは、まさに政府が社会に存在する可能性のあるあらゆるリスクへの対処を期待する責任論であり、その期待が行政責任の無限の拡大を促進していることを物語るのである。

3. 無限責任のコード化

リスク社会においては、選択と決定の自由と責任とがリンケージされていることについて前述した。 しかし、リスクが自由と責任とリンケージした上で、なぜ、人々は明らかに負いきれない終わりなき責 任を、政府に求めようとするのだろうか。なぜ、責任主体である政府が法的には責任を果たしたとして も、政治的、社会的責任をさらに求められるのだろうか。

その責任追及の複雑なプロセスと背景を,詳細に解明しきれるものではない。しかし,それはコード概念を検討することで,責任が無原則に広がっていく社会現象を説明することは可能であろう。

3.1 リスク社会にコード化された無限責任

ルーマンの議論に則せば、リスク社会においては、システムと環境とのコミュニケーションによって、自己言及的に責任が社会にコード化される。責任が社会に表象されると、責任はコード(慣習的規範)となって、コミュニケーションを通じて合理的かつ組織的に社会に組み込まれる。そして、責任コードにしたがって、社会の再秩序化がもたらされる。

社会の再秩序化の役割を担うのは、ピエール・ブルデューが指摘するように、エージェンシー(社会的行為者)としての政治家、官僚、マスコミそして知識人などである。彼らは、自らの政治的、法的、道徳的、倫理的そしてイデオロギー的価値観にしたがって、社会に様々な言説を流布して、責任を社会にコード化していく。彼らの言説に隠された意図は様々であるが、社会を責任で再秩序化しようという意図では一致している。

彼らに共通する社会に責任をコード化していく道具すなわちメディアは、法に裏打ちされた権力、金銭の交換そして専門的知識に裏書きされた責任に関する発言力である。その端的な例が、20世紀の後半に日本喧伝された新自由主義の勃興に伴う「自己責任論」であった。この政治的イデオロギーにもとづく「自己責任」という責任コードは、新自由主義の議論が下火になったとはいえ、いまや日本の社会の隅々にまで浸透し、社会を「自己責任」というコードで再秩序化することに成功したと言ってもよい $^{(22)}$ 。

こうした観点から、責任が社会にコード化したのは、社会の秩序化と合理化そして再組織化のためであると小坂井敏晶は分析を加えている。小坂井は、「責任とは社会を秩序だてる社会的装置である」⁽²³⁾という。小坂井にとっての責任とは、社会を合理的に再秩序化する道具である。この社会を再秩序化する道具という責任への見方の正当性は、自己責任が「ある」可能性については厳しく追及されるが、自己責任が「ない」可能性について、ほとんど言及されることがない社会現象が物語っている⁽²⁴⁾。

3.2 義務・道徳・倫理と同期化された無限責任のコード化

しかしながら、日本で語られる責任は、道徳的、倫理的価値と同期化されている。その象徴的な言葉が「責務」である。日本語の責務とは、職業的倫理観に裏書きされた「責任」と「義務」が一体化したものである。責務という意味の責任には、命令による執行義務と自発的執行義務という意味が込められている。義務とは慣習的に生成された規範であり、他者から強制あるいは要請されるものである。他者から与えられた慣習的規範に、自らが従うのである。したがって、自己がカント的自由意思にしたがって行為するのは、義務的行為ではない。いわば自己が自己であろうとする意思の表れであり、それは他者から強制されるものではない。この他者からの命令もしくは要請による義務と、自己の意思による責任が同期化された概念が「責務」である。

ところが、責任と任務の一体化した責務とは、過去と未来という時間性を超越したものとして語られる。責任が義務と同一化し、責務という言葉として語られると、単なる道徳的、倫理的な過去についての責任だけではなく、命令もしくは要請された未来における役割を果たすという行為としての責任となる。したがって、責務には他者から求められる未来への義務的任務と自発的任務があることになり、責

務は自発的な責任感に基づく行為から再び切り離され、もっぱら他者からの命令もしくは要請される未来への責任となる。しかも、責務が他者から強制される義務的行為である限り、自己が他者からの強制から離脱することはできない。

このように、「応答」という意味で語られていた責任概念が、道徳や倫理といった概念と同期化した のであり、それは日本語で「責務」とされる言葉がその象徴として表れたのである。この道徳、倫理に 裏書された責任と義務との同期化が、責任概念を無限化していくことを促進したのだった。

一方,自発的な道徳観から行う責任とは、クザーヌスが指摘したように、他者からの呼び掛けに自発的に応答することであり、それは自己の自由につながるのである⁽²⁵⁾。近代以降に語られるカント的自由意思を持つ道徳的な人間は、より大きな不確実性というリスクを負うことを覚悟している人を意味していた。ポランニーは道徳的な人間の自己責任について次のように語っていた。

市民は、無限の自己責任の要求を放棄することもやはりできない。…この矛盾の英雄的な姿は、カントの定言的命令に、つまり人格の社会的機能としての無内容な義務概念への絶望的固執に行き着く⁽²⁶⁾。

しかしながら、このようなカント的自由意思に基づく責任論だけでは収まりのつかない事態が近代社会に表れた。その大きな契機となったのが、度重なった戦争における政治的な責任問題への追及である。ここで戦争責任論を詳細に述べる暇はないが、特に第一次、第二次世界大戦が責任概念の道徳、倫理との同期化と無限性に大きな影響を与えたことだけは触れておかなくてはならない。

政治的責任として端的に日本に表れた過去の問題が、戦争責任である。1945年の敗戦以降、すでに 60年以上を経た今日でも、日本国内での論争は続いているし、中国、韓国そして北朝鮮からは様々な レベルと内容で、日本政府に対して謝罪と戦後補償を求めている。この政治的かつ道徳的な「過去への 責任」に対して、どのように対処するべきかについての論争をここでは割愛するが、「過去への責任」は「終わりなき責任」となっていることだけは確かである。戦争を経験した世代の人々は徐々に少なく なっている。しかし、戦争を経験していない世代である私たちに、経験していない過去の政治的責任が 問われ続けているのである (27)。

二つの大戦以前の戦争責任とは、賠償金、領土割譲といった経済的な補償を果たすことで済まされていた。戦争とは国家の最大・最悪の合法的な事業であり、戦争における個人や政府の行為は、名誉や屈辱はあっても、道徳や倫理といった善悪の問題と切り離されていたのだった。しかし、近代的な大量破壊兵器の開発と、軍人のみならずすべての国民を巻き込んだ悲惨な被害を生んだ二つの大戦は、それまでの戦争責任論を転換させた。つまり、捕虜虐待などの人道上の罪に加えて、戦争を起こした罪と責任との同期化である。かつては、国際法上では罪ではなかった戦争責任を起こした責任が、道徳、倫理に裏書された人道問題と同期化したのだった。

第二次世界大戦後に、戦争を起こした罪と道徳、倫理に裏書された責任との同期化を促したのは、ヤスパースとレヴィナスの二人の哲学者だと指摘しても良いだろう。

戦争責任について、道徳的・倫理的立場から説いたヤスパースは、伝統に基づく人々のつながりから、

無限の責任すなわち世代を超えた責任の相続を説いたのである。

さらにまたわれわれは現在行われている行為にみずからも関与しているということ、すなわち同じ時代に属する人間の行為に対する罪の分担を感ずるのみではなく、伝統の繋がりに対しても罪の分担を感ずる。われわれは父祖代々の罪を引き受けねばならない⁽²⁸⁾。

ヤスパースのいうこの伝統のつながりという時間性を超えた責任論は、法的な意味での責任を超えて、道徳や倫理という共同体での価値観を持ち込むことによって、責任に無限性を呼び込んだものである。

さらに、レヴィナスは、存在性と時間性の中における主体の主体性を考察することから、無限の応答を責任と定義する。存在性と時間性は無限であるから、その中にしか存在し得ない私たちの持つ責任も無限ということになる。レヴィナスは、責任主体の持つ心情的かつ道徳的な「罪の意識」と責任を同期化させることで、責任は無限に広がることの根拠を示したと言える。

他者に対する責任が、私の約束のうちで、私の決意のうちで始まったということもありえない。そうではなく、私の自由の手前から「一切の一思いで一以前」から「一切の一完成一のあと」から、非現在の最たるものから、起源ならざるものから、起源を欠いたものから、存在することの手前ないし彼方から、私に課せられる果てなき責任は到来するのだ⁽²⁹⁾。

責任は諸連関や諸原理をひっくり返し、内存在性の秩序を覆し、そうすることで、存在することの外で、〈無限〉を翻訳するのだが、責任は肯定的なものであって、果たされれば果たされるほど増大してゆくこと、それが責任の肯定性なのだ⁽³⁰⁾。

ヤスパースとレヴィナスという二人の哲学者が提起した、戦争を契機としての共同性と道徳・倫理と 責任との同期化は、今日まで私たちの課題として残されたままである。特に、戦争責任概念を二つの戦 争前の国際法上の定義のままで済ませることに腐心した日本は、未だに中国や韓国といった隣国が、戦 争責任を持ち出してくることに対して、賠償責任は果たしたという主張以外に、反論できるだけの責任 論を見出し得ていない⁽³¹⁾。

このヤスパースやレヴィナスの求めた終わりなき戦争責任論は、世界中に大きな影響を与えたし、日本もその例外ではない。むしろ、敗戦国である日本こそが、彼らの終わりなき責任論によって、依然として戦争責任に引きずらされていると言える。事実、日本において戦争責任論を語る研究者の多くが、ヤスパースやレヴィナスを引き合いに出して、日本が十分な戦争責任を果たしていないことを指摘している(32)。

だが、レヴィナスなどの責任と道徳的・倫理的価値からの罪や罰との同期化に対して、アレントは懸念を述べている。アレントはこうした罪と責任とは明確に区分していたのである。

罪は責任と違って、つねに単独の個人を対象とします。どこまでも個人の問題なのです。罪とは意図や潜在的可能性ではなく、行為にかかわるものです⁽³³⁾。

アレントはナスチの戦犯に対する個人責任を追及する中で,道徳的・倫理的責任とは,国家・政府といった組織ではなく,それらに「従属」した個人の行為における道徳的罪について述べたのだった。アレントは,罪と責任を同期化させることが個人の罪が曖昧になること,そして罪と責任の同期化が,結論が出ない終わりなき責任をもたらすことを懸念したのだった。

だが、一般的な個人の感情のレベルでは、アレントのような理性的判断をすることはできない。二つの戦争を経た近代において、人は過ちを犯した人の罪について赦すことはあっても、その犯した罪について水に流したり、忘れ去ったりすることはできない⁽³⁴⁾。

共同体的正義や応答責任論,修復的司法(正義)論の特徴は,法的責任の取り方に"心"や感情を盛り込もうとしている⁽³⁵⁾。

日本において戦争責任問題についての国内的論議にいまだに決着を見ていないのは、道徳・倫理的価値観と政治的・行政的責任が、国家のレベルにおいて「責務」という言葉により強く同期化しているからである。戦後補償・賠償という国際法による経済的責任を果たす以上に、国家レベルでの道徳・倫理に基づいた責任の執行の術とは、国家代表による「謝罪声明」以外には存在しない。だが、法的責任を日常的な感情に基づいた責任の道徳化に向けていくことは限界性があると常松淳は言う⁽³⁶⁾。しかし、その日常性のレベルでの道徳化は、強まりこそしても、弱まる気配はない。つまり、アレントの懸念の通りに、国家レベルに共同体的な道徳・倫理と同期化した「責務」を持ち出すことによって、逆に終わりなき責任が追及されるというパラドクスが発生したのである。

3.3 「委任」に由来する無限責任のコード化

他者からの「呼びかけ」に対して「応答すること」という責任に加えて、道徳や倫理が責任に同期化された。そうなれば、他者からの「呼びかけ」がある限り、責任主体はそれに応えるというリスクが発生する。さらに、道徳的・倫理的な責任概念としての「応答」が、政治的・行政的レベルに持ち出されてきたことで、政治的・行政的責任に終わりが無くなった。なぜなら、政府のリスクは、人々からの委任という「呼びかけ」が存在する限りにおいて存在し続けるものだからである。つまり、委任に「応答すること」によって「終わりなき責任」というパラドクスが生まれるのである。

今日に至っては、政府が、人々からの「呼びかけ」に対して、「応答」を拒否すること、すなわち政府自らが「応答する」という意味での政治的、行政的責任がないと言明することは考えられない。しかも、人々の日常生活に関わるあらゆる項目についての「呼びかけ」に対して、政府が何も「応えない」ことは、不作為という新たな責任を問われるに至っているのである。

むしろ、日本政府は、国民からの期待に応えようとする姿勢が強いと言えよう⁽³⁷⁾。国民の期待に応えようとする政府の姿勢そのものは素晴らしいものだとしても、それが逆に、日本の政府にとっては、自らの責任を増大させるというリスクのパラドクスが発生している。

ゆえに、私たちはここで慎重にリスクのパラドクスを検討しなくてはならない。私たちが委任している責任主体である政府に対して「応答責任」を求めれば、責任主体である政府は委任に応えて「応答」

する。だが、「応答」だけでは済まされない解決困難な残余の責任が表れてくる。そうすれば、「応答」によって表れた責任が、執行されないままとなる。しばしば政治や行政の現場で行われているように、政治家や行政組織が「応答」することによって、彼らの責任の大半が執行したと済まされてしまうのである⁽³⁸⁾。

政治家の言説にしばしば表れる「政治家としての責任」は、大部分が当てにすることはできないことを、国民は知っている。政治家は政治的責任をしばしば口にするけれども、その定義もまたその責任の取り方も曖昧である。政治家の負うべき責任とは、ヴェーバー的な道徳的・倫理的意思に基づく政策の執行と、ポパーが指摘したような政策に失敗した時の「解任」だけである。そして、政治家の政治的責任は、国民による「選挙」という洗礼を受ければ、それらはすべて水に流される。

政治家の「日本の将来に責任を負う」といった言明は国民に受けが良い。しかし、政治家個人が負える政治的責任には限界性があるのは明白である。メルロ=ポンティは「政治家はつねに投機師であり、言いかえれば、彼はさまざまな出来事にそれらがもっていもしない意味をあたえることによって、それらを己の利益のために押収する」(39)という。つまり、政治家による「応答」の大部分は、人々が彼らに責任を求めることによって、彼らは求められた責任を自己の利益へと還元していく。その還元のシステムを強力に裏付けしているのが、私たちの投票による政治家への責任の委任なのである。

民主国家における政治家は、選挙という人々からの手続き的な委任によってのみ、自己の政治的立場を保持し得る。この委任が無限の将来にわたるあらゆる政策の執行と、それに失敗した時の「解任」という責任を政治家に負荷するのである。そして、行政組織は政治家からの再委任によって、彼らの政策の裁量権と執行権を獲得する。すなわち、政治的・行政的責任を裏書きするのは、人々からの委任という手続き的な関係性のみである。その委任の範疇での責任は、彼らにとっても執行可能性の範囲であろう。しかしながら、その委任の範疇を逸脱するような政策の執行と、その政策の失敗や不作為に対する「解任」という責任を求められても、彼らは執行不可能である。

私たちは彼らに対して、政策の執行というよりも、むしろ責任執行の委任をしているために、より多くの執行不可能な政治的責任を追及している。それは、私たちが責任主体に対して、すべての政策の執行を委任している限り、私たちには政治的・行政的責任が無いからである。私たちが私たちの日常生活のすべての政策を政府に対して委任する限り、残余の政治的、行政的責任の決定と執行というパラドクスがあり、その結果不作為が続いていくのである。今日、行政の不作為責任が追及されるに至っているのはこのためである。だが、根本的に私たちの社会で発生しているすべての事象の責任を、私たち自身に負荷するのではなく、被委任者である政府に課している行政国家である限り、この構造に終わりはない。

3.4 行政国家現象による無限責任…責任の委任のコード化

近代社会に表れた特徴的な姿として、行政国家現象がしばしば取り上げられる。それは、リスクを引き受けるべき責任主体が国民ではなく、国民から委任された政府にすべて求められる国家である。国民から統治を委任されることによって、国家は全面的にリスクを引き受ける行政国家としての統治機能をより強化してきたのであった。近代以降の国家の役割とは、ヴェーバーが指摘したように合理的に組織

化と秩序化をもたらすことだったが、それは、すべてのリスクを国家の名のもとに政府が引き受けることを意味したのである。

行政国家においては、「政府責任」あるいは「行政責任」が、福祉、医療、産業・経済、あるいは教育といったあらゆる政策や課題を検討する際にも使われるようになった。そのために、そうした政策に関しては政府による各種の法的規制や行政指導の必要性が訴えられた。そして、私たち国民の日常生活のあらゆるすべての課題への解決が、政府の責任として語られるようになったのである。すなわち、国民からの政府に対する政治的・行政的責任の委任は、国家を行政国家へと進ませていく一つの原動力となったのである。行政国家における政府による過剰な法的規制や行政指導を緩和させようとした時に、同時に生まれたのが政策の失敗を個人に還元させる自己責任論だったことが、こうした側面を如実に表している。

政府がすべての政策を独占する行政国家現象の裏面として、私たち国民はすべての政策の責任を政府に委ねている。その結果、どのような姿が私たちの日常生活の中に表れているのだろうか。いわば、古典的な「揺り籠から墓場まで」という福祉国家政策の極端な傾向、すなわち人々の生活の一切の面倒を政府に委任する姿が表れているのである。

しかしながら、福祉国家という国家形態に無限責任の根源があるのではない。無限責任が蔓延する素地は福祉国家にあるのではなく、政府にすべての福祉政策を委任していく行政国家現象にあるのである。医療、年金、福祉、介護あるいは失業への国家的政策を遂行することを責務とする福祉国家は、米国などの数少ない例を除けば、おおかたの支持を得ている。福祉国家が無限責任を増大させているのではなく、福祉国家を行政国家へと変質していくのは、人々によるあらゆる政策の決定や執行の政府への委任が、無限責任を呼び起こしているのである。福祉国家は私たちにとって大切な国家形態である。しかし、その中で繰り広げられる責任主体とされる政府に政策のすべてを委任するという関係性が、無限責任論の成長に栄養を与えているのである。

ゆえに、無限責任を回避させるために、福祉国家を廃棄すれば事足りるというわけではない。無限責任を回避しようと、すべての政策を政府が独占する福祉国家政策を見直すことは必要だが、福祉国家までをもまとめて廃棄してはならない。

したがって、問題は福祉国家と行政国家に内在する根本的な政府への委任を、どのように考えて行くかに焦点が絞られていく。

そのための方法論は、すでに「新しい公共」というスローガンのもとでの、政府と国民との協働社会 あるいは官民共同という形で表れている。行政に関わる全ての問題を、人々からの委任を受けて行政の みが独占的に対応するのではなく、国民も責任の一端を引き受けながら進めていくという責任分担論で ある。

協働社会とは、政府の財政悪化から、苦肉の策として謳われてきたという一面があるものの、福祉国家における行政国家現象にある委任への批判と反省から生まれてきたものであることは確かである。

だが、国民も責任の一端を引き受けると言う協働社会が求められても、今のところ政府の無限責任が 問われることには変わりはない。むしろ、政府と国民の責任概念が曖昧なままに政府と国民との協働と いう再秩序化が進めば、国民の持つ固有の責任を「無・責任」にしてしまう作用をもたらしている。 ここで、重要な点は、近代以降の行政国家では責任が政府によって合理的、組織的に秩序化されるために、かえって責任が曖昧となり、社会全体が無責任性を帯びるというナセヒの指摘である⁽⁴⁰⁾。もともと政府と国民との協働がなければ、責任は政府と国民とに明確に分割される。しかし、政府と国民との協働という名の「下請け化」による再秩序化は、国民が担うべき責任が政府に移譲され、一層政府の責任を増大させるのである。つまり、政府に全面的に委任する行政国家現象を改める方法論が、皮肉なことに、政府の無限責任をより強めてしまうのである。

4. リスク社会における責任のパラドクス…終わりなき責任による負荷

リスクを予見可能な危険性や損害・損失という定義からだけ見ていると、リスクのパラドクスを明確に見ることができない。だが、リスクを自由と責任の両者を引き受けるという概念へと転換することによって、リスク概念における責任の無限性、すなわち責任の決定と執行の不可能性を呼び起こすパラドクスを見ることができる。

メビウスの輪という隠喩を示そう。メビウスの輪は、二つの位相が共存する時、すなわち紙に裏と表が両立している時には、裏と表にも面の移動には限界性があった。しかし、紙の両端を奇数回ほどひねって結びつけると、その二つの位相が消える。すなわち、ひねることで紙の裏も表もなくなるために、面の移動は無限となるのである。リスク概念が危険性や損害・損失という概念のままであれば、リスクには明確な責任の限界点が存在するとみてしまう。しかし、リスク概念を危険性や損害・損失という意味と、不確実性を引き受けることという意味と区分させることによって、責任が無限になったことを見ることができる。

4.1 「残余のリスク」としての無限責任

近代社会において「無限責任」が問われることになった背景は、近代におけるリスク社会の無限の広がりと無縁ではない。つまり、ベックの「残余のリスク」である。近代社会の特質である不確実性と複雑性は、「残余のリスク」を発生させる。それを責任におけるリスクに置き換えれば「残余の終わりなき責任」である。すなわち、たとえ一つの責任を執行しようとしても、その執行そのものが別の新たな責任(それは、道徳的責任、悔悟による責任など様々である)を導き出すのである。

社会の合理的組織化と科学技術の発展によって、危険性や損害・損失という意味でのリスクは増加する一方である。科学技術が進歩すればするほど、私たちの「未知」の領域が広がっていくからである。そして、リスクに対して「責任」をもって管理しようとすればするほど、リスクは無限に広がっていくという「イタチゴッコ」となる。ベックの「残余のリスク」とルーマンの言う「リスクのパラドクス」が顕現するのであり、それらが意味するのが、「終わりなき責任」の表れである。「残余のリスク」とは、私たちがひとたび責任を引き受けたとすれば、さらに別の新たな責任が表れることである。そして、「リスクのパラドクス」とは、リスクに対処しようとすればするほど、新たな対処しえないリスクが生まれてくるというパラドクスである。さらに、リップが指摘するように、リスクが増大すればするほど、それに応じて責任を求める「呼びかけ」も増大する。そして「呼びかけ」に応答すればするほど、責任

が増大するのである(41)。

これらを総称して「責任のパラドクス」と呼ぼう。私たちがあるリスクに対処する責任を果たそうと試みた時、その問題だけではなく、その問題の背景にある様々な問題が重層的に表れる。その問題の一つに責任を果たそうとする結果、私たちが当初の問題解決を期待していたものとは、まったく別のものや正反対のものとなることは経験的に良く知っている。「よせばよかった」と後悔することはしばしばである。それが、「責任のパラドクス」である。責任を果たそうと努力する結果、その責任を果たすどころか、まったく別の責任が再び表れて、当初の責任を果たすことがままならなくなる。そして、その責任を果たそうと努力した者には、予期できない不作為という新たな責任が付加されることになる。つまり「無限責任」が私たちの前に表れるのである。

それは、ルーマンが指摘したように、責任とは「同調要求の枠内」⁽⁴²⁾ において存在するからである。 つまり、私たちが責任の同調を求めるが故に、そして私たちがそれを認識できる枠に従って、遂行して いくだけ「責任」が拡大していくのである。この責任の無限性は、社会の不確実性と複雑性の拡大と無 縁ではない。不確実で複雑な未来に対処しようと私たちが努力すれば、それだけ不確実性や複雑性が増 加する。そして、私たちはそれに応じた不確実かつ複雑な責任を負うことになるのである。

リスク社会では、ある一つの責任が、別の新たな責任を招き入れる。その新たな責任を引き受けることが、さらに新たなリスクとなる。責任には終わりがないために、責任主体にある責任を追及すれば、 責任主体には別の責任が矛盾しあって表れてくる。それが責任主体にとっての「新たな残余のリスク」 であり、「アブラハムの物語」が示唆する責任の悲劇である。

つまり、責任主体が道徳的かつ倫理的であろうとすればするほど、その矛盾が表れてくるのである。 伊原木大祐は以下のように、責任の矛盾を指摘している。

責任がたった一人の絶対他者へと向かうだけのものであれば、さほど問題はないだろうが、複数の他人に対する責任を考えるならば、必然的にさまざまな責任間の比較考量が問われてくる。ある他人への責任と、それと別の他人への責任とが不可避的に衝突するのである⁽⁴³⁾。

特に、政治的・行政的責任は個別の人物に対するものだけでなく、不特定多数の人々に対して執行されるものである。不特定多数の人々である限り、彼らが政府に求める責任も多様である。多様な責任の執行は、不特定多数者の間に紛争を招く。誰しもが政府の責任の執行に満足することはあり得ないからである。つまり、一つの事象に対する責任の執行が、また別の他人に対する新たな責任を招くのである。この終わりなき政治的・行政的責任の連鎖に、私たちは戸惑うことになる。

悲劇的な無限責任の例としては、宗教的なテロリズムすなわち自爆テロの連鎖がある。自爆テロに走る若者たちは、彼らが信じる責任の執行を試みる。しかし、その結果は、彼らとは何ら関係のない、テロを行う目的に一致しないごく普通の人々を悲劇に陥れる⁽⁴⁴⁾。自爆テロを未然に防ぐためにテロリストを殺害すれば、さらに別のテロリストを招き入れてしまう。まさにテロリズムとは悲惨な終わりなき残余のリスクの象徴である。そして、やっかいなことに、こうしたテロリストたちへ何らの対策を政府が講じていないと、政府は不作為として国民からの批判の矢面に晒されることになるのである。

4.2 無限責任はモラル・ハザードを呼ぶ

政治的・行政的不作為は、リスク社会における特有の現象ではない。だが、リスク社会に表れた不作 為は、パラドキシカルな無限責任が負荷されることによって、さらに一層深刻なモラル・ハザードとし て表れている。

リスク社会では組織が分業化されているために、責任も分割される。全体のリスクには変動がないにもかかわらず、責任が分業化されれば、責任を負うべき主体の「顔」も分割され、明確な全体の姿が表れなくなる。無限責任は責任主体をより曖昧にするため、逆に、無主体が責任を負うこと、つまり誰も責任を負わないモラル・ハザードが表れるのである。

この点について、ベックは次のように言う。

危険に対する責任はすべての人々にあるが、その責任は誰にもないともいえる。人々は、それぞれに個別の問題を通じて、危険と部分的にかかわっているにすぎない⁽⁴⁵⁾。

日本においても行政学の領域において、社会的危機管理と危険防止のための行政責任すなわち不作為に基づく損害賠償請求事案が、昭和50年代から議論が行われていた。これは行政の裁量権という範囲の中で、行政責任を制限的にみるか否かの議論であった。だが、こうした法律論においては、無限に責任が追及されるためにパラドキシカルに発生する「不作為」というものへの考察が省みられることはない。それは、リスク社会論から見た「不作為」とは、法律論では扱いにくいモラル・ハザードだからである。

モラル・ハザードの原因は、政府の分業化による「不知」の領域の拡大である。一方、彼らが「知り得た」領域での対処ではまったく意味が異なる。前者は法律論でいえば善意による不作為であり、後者は悪意による不作為である。後者が法律的にも政治的にも「責め」を負うものであることは明らかだが、前者のように分業化による「不知」の領域の拡大という問題への対処に対して、不作為しかも民事上だけではなく、刑事上の責任を追及されるまでに至っているのである。この政府の「不知」の領域までも法律論的な責任が拡大していくことについては、今後とも裁判で判例として蓄積されていくだろう。

だが、政治的、行政的な不作為について、以上のような法律論からの不作為ではなく、政策の執行による結果責任を取らされるなら、何もしない方がましというモラル・ハザードすなわちサボタージュが発生することについて、リスク論からも十分に検討を加える必要がある。

モラル・ハザードとは、道徳、倫理が欠如した行為と一般的には理解されている。つまり、権限と能力を有しているにもかかわらず、何も政策を執行しない、すなわち道徳的、倫理的に問題を孕むサボタージュである。それをリスク論の観点から見れば、分業化によって枠づけられた権限と能力を超えた責任遂行を求めることによって発生する責任のパラドクスである。

責任主体が個人のレベルで明確にされていくと、結果責任を負わされることを各個人が避けるために、 誰も政策の決定や執行という責任を引き受けようとはしなくなる。

これらは、しばしば政治や行政の現場のみならず、一般社会で実際に見られる現象である。その時に、

個人や組織の責任,特に結果責任が無限に拡大していけばいくほど,こうしたモラル・ハザードの傾向 が強まることは自然である。

「不知」の領域が広がり、責任概念が曖昧になれば、それだけ責任の執行とその終わりも曖昧になる。 自由と責任をリンケージさせたポランニーは、この責任概念の曖昧化を次のように指摘している。

個々人の責任が形式的には社会的なものをも包括しなければならないとされることによって,この 責任は人間的に理解できる意味を失っており,まったく無内容になっている⁽⁴⁶⁾。

ポランニーは続けて, 責任のイデオロギー化への懸念を示している。

喜んで責任を負う人間、より高度の自由を探し求める人間は、自分の献身的勇気を表明しても無駄に終わるという悲喜劇的な役割を申し渡されているように見える。たいていのことは彼なしで取り決められ、どこでも彼は手遅れになってから自分が責任を負う用意があると申し出る。それはまるで魔法にかけられた世界に生きているかのようなものであって、そこでは、マルクスの言葉を使えば、事実上すべての大事なことが人間世界の背後で処理されているのである⁽⁴⁷⁾。

英雄願望が強く悲劇を好む人物であるならば、道徳的・倫理的な結果責任を一身に受けることによって、例え結果が悲劇的であっても自己の満足を得られるに違いない。しかし、そうした英雄願望が強い人物ばかりとは決して言えないし、むしろ例外である。

責任概念を曖昧なままにして責任を追及し、そして責任を引き受けることは、責任を実態のないもの、 すなわち責任をイデオロギー化させていくことにしかならない。責任がイデオロギー化すれば、責任を 言明するだけで責任を果たしたかのように、責任主体も責任を求める者も満足するのである。なぜなら、 責任がイデオロギー化していくことは、「不知」の領域が広がるにもかかわらず、責任概念の修正可能 性を排除することであり、凝り固まった責任概念の社会へのコード化を促進するからである。その結果、 新たなリスクとして表れる事態に対して、従来のままの方法論を継続するだけで満足し、新しい政策を 執行しようとするリスクを負わなくなるのである。

5. 無限責任にどう対処するべきか…脱パラドクス

かつて、メルロ=ポンティが「自由にたいする障碍物を出現させるのはまさしく自由」⁽⁴⁸⁾ であると指摘した。このリスクと自由そして責任のリンケージによる終わりなき責任は、近代以降の自由な社会に表れた宿命的な構図である。

さらに、政治的責任の無限性について、かつてアレントが次のように指摘していた。

わたしは、世界に対する責任というもの、この何よりも政治的な責任というものを、もはや負うことができなくなる極端な状況というものが、おこりうるということを認める必要があると思います。

政治的な責任というものは、つねにある最低限の政治的な権力を前提とするものだからです(49)。

私たちはリスク社会に生きる個人として、しかも自由であろうとする限り、個人に還元される自己の責任から逃れられない。私たちが生きていく上で、責任と無関係にいることはできない。生きていること、生きていくこと、それ自体が私たちは宿命として引き受けなくてはならない責任である。ゆえに、私たちは責任を棄却することはできない。自己自身に属している責任を棄却することは、自分自身から意味のある人生を棄却することに等しいのである。

自由であろうとすれば責任を引き受けることが不可欠であり、それがリスクである。したがって、リスクとは、個人の自由意思にしたがって決定や選択を行う時に、個人がその結果のすべてを引き受けることを意味するのである。

そうであるならば、リスクを軽減あるいは回避しようとすれば、責任も縮減するが、それだけ責任主体にとっての決定や選択の自由が縮減する。ゆえに、リスク社会におけるパラドキシカルな問題は、責任の縮減を図ることが、決定や選択を行わないこととなり、不作為、責任回避そしてサボタージュとして社会に表れることである。しかも、この不作為、責任回避というサボタージュを再び防ぐために、より大きな責任が合理的、組織的に問われことに至れば、新たなリスクとしての無限責任が表れるという永遠に終わりのない責任のパラドクスが表れていることなのである。

5.1 無限責任を負える責任能力はない

責任主体である政府は、負うことができない「無限責任」を負おうとし、そして私たちは責任主体に 責任の遂行を求めている。それは果たして、政府にとって耐えられるものなのだろうか。そして私たち の利益になるのだろうか。こうした責任の追及が、私たちの感情的なものから生まれているものに過ぎ ないとすれば、得られるはずのないものを追い求めているだけになるのではないか。なによりも、「終 わりなき責任」を負うことで、責任に「終わり」は来ないからである。

ポランニーは私たちの責任の限界性を次のように語る。

われわれが「他者の」の生活や社会的現実に個人的に関与することに対して責任を負い、それによってこの関与を自由の領域に組み込む、という理念は、市民的世界では実行不可能である。しかし、この理念を放棄して、われわれの責任を、したがってわれわれの自由を恣意的に制限することも、実行できない。市民的世界の自由の理念と責任の理念は、この世界の限界を超えた彼方を指し示す⁽⁵⁰⁾。

過去の戦争責任に対して、「応答責任」や「道徳的・倫理的責任」という観点から議論を続けて行く限り、それは「終わりなき責任」となるであろう。実際に、どのように他国に対して賠償や謝罪をしようと、他国からの「呼びかけ」と永遠に相続していく責めの感情がある限り、責任に終わりはない。道徳的・倫理的責任は経済的、法的責任を果たすことで終わるのではないし、責任以外の要因すなわち責任主体の消滅によっても終わらないのである。

免責がなければ、人は生きていくことも息苦しくなる。永遠に他者への責任を負うならば、その負荷に押しつぶされて、新しい未知の可能性への挑戦を断念するかもしれない。だが、レヴィナスは「責任とは身代わりである」という。この「他者への無限責任」を私たちは負うことが可能だろうか。

降りかかる責任をすべて満足に果たしえるだけの能力を持った存在は、個人としても組織としても存在しない。もちろん、法的、経済的な負担という意味での責任は、判決によって出された量的な責任の範囲で十分に果たすことは可能である。10年の実刑判決が出されたなら、10年間ほど刑務所にいることで「責め」という意味の責任を全うすることができる。しかし、無期懲役以上に、残された人生の長さを遥かに超えた量刑が出された時には、その量刑だけの責任を果たすことは不可能である。不可能にもかかわらず、米国においては寿命をはるかに超えた量刑が宣告されている例もある。米国で個人が果たしえない寿命を超える刑の執行が言い渡されるのは、単純に法的な量刑の合算という意味だけではなく、それ以上に犯罪者に対する道徳的・倫理的責任の追及なのである。

ナセヒは、近代のリスク社会が組織化された無責任性を帯びていることに対処するため、社会そのものが決定者となることで、組織化された無責任性を克服していくことを主張している⁽⁶¹⁾。しかし、私たちはリスク社会において、すべての事項に自らが決定することに関与できるものでもなく、偶然のように呼び掛けられて私たちに突然降りかかってくる責任を、個人としてそのすべてを負うことは困難である。

5.2 無限責任の縮減

近代社会に表れた,道徳,倫理との責任の同期化と,リスクと自由と責任のリンケージによる無限責任の拡大というパラドキシカルな問題を,政府のみならず,私たちはどのように対処していけばよいのだろうか。

責任は私たちが他者とともに生きている限り、私たちに覆いかぶさってくるものであって、それから逃げたり、誤魔化したり、あるいは、それを逆手にとって戦術的に自己の利益の確保に使うことはできない。いわば、責任とは人間であるが故のリスク社会における宿命である。その点が、人間は自然の一部ではあるものの、自然とは異なる社会的存在であることの理由であり、予期しない事態に対してまでも、責任が追及される所以である。

しかし、メルロ=ポンティが「(自然的) 秩序に比べれば、人間とは決して完成されることのない秩序であり、世界の平和のなかの汚点のようなものである」(52) というように、政治的・行政的秩序化、合理化そして組織化は、終わりのない不完全なままに続いていく営為である。そして、その営為には、パラドクスとしてのリスクが宿命的に負荷されるのである。

宿命とはいえ、私たちの社会を政治的・行政的に秩序化・合理化・組織化することによって発生する 責任は、十分に余りあるほど社会に蓄積と再生産がされている。近代社会は、政治的・行政的責任の上 に成立している。個々の組織が持つ責任を遂行していなければ、近代社会は足元から崩れていく。水道、 電気、ガス、鉄道、医療、福祉など、あらゆるものが、個人や組織の無数の責任とその遂行によって成 り立っているのであって、どれが欠けても、私たちの生活は成り立たない。それらは、いずれも近代以 降の政治的・行政的秩序化、合理化そして組織化による成果であり産物なのである。

政治行政研究/Vol. 4

そのパラドクスを克服するための術としての単純な回答は、秩序化・合理化・組織化を中断すること であろう。だが、秩序化・合理化・組織化を中断することは、近代社会の基盤を廃棄することに等しい。 それは、無秩序でアナーキーな社会だからである。

リスク概念を危険性や損害・損失という意味に限定した場合,その危険性や損害・損失の減少のための政策を実施していくことは可能である。そのために,近代以降の社会は,法や慣習あるいは規範によって,秩序化,合理化と組織化を積み重ねてきたのである。今日,防災対策の基本的概念が「防災から減災へ」と転換されているのはその表れである。

しかし、リスク社会におけるリスク概念は、危険性や損害・損失という意味を超えて、私たちにパラドクスとして宿命的に顕現している解決困難なアポリアを示しているのである。私たちが自由であろうとする限り、責任というリスクを引き受けなくてはならない。そして、その責任というリスクの引き受けは、新たなリスクが私たちに覆いかぶさることを覚悟しなくてはならない。しかも、リスクを危険性や損害・損失と定義した上で、社会を合理化し、組織化しようとすればするほど、無限に広がっていくのである。それが、近代以降のリスク社会における、リスクと責任のパラドクスによって生まれる責任の無限性である。

そうだとすれば、秩序化・合理化・組織化によるパラドクスに陥らない政治・行政的責任を追求することが不可欠となる。つまり、それは、「責任のパラドクス」を縮減させる責任の検討である。リスクを予見可能な危険性や損害・損失と見ている限り、パラドクスを見ることはできない。予見可能な危険性や損害・損失を、合理的に組織化と秩序化を進めて回避しようとすることによって、パラドクスが表れるからである。そのためには、「不知」の責任を引き受けることがリスクであり、リスクを引き受けることが責任だと再定義することしか、当面は対処の術はないのである。

合理的、組織的な予期される危険性や損害・損失というリスク概念を区分することによっても、危険性や損害・損失という意味でのリスクを避けることはできない。しかし、リスクとは責任を引き受けることだと認識することによって、リスクのパラドクスから抜け出すことは不可能であっても、対処することは可能である。

危険性や損失・損害という意味のリスクを管理して、そのリスクの最少化を図るというリスク管理論では、こうしたリスク社会に根本的に存在するアポリアに対処することは不可能である。むしろ、リスクを管理し縮小させようとする合理的、組織的な動きそのものが、新たな「残余のリスク」を私たちに負荷してしまうからである。

また、私たちが自由な選択や決定を放棄しようとすることも、もはや不可能である。近代社会で獲得した個人として生きる権利としての自由を、私たちが自ら手放すことはない。しかし、私たちが近代社会において獲得した自由意思に基づく決定や選択は、再帰的に私たち自身に責任というリスクを引き受けることを求めてくるのである。

したがって、私たちのリスクのパラドクスへの対処は、ルーマンが指摘するように、制度的なものによって社会を再秩序化させていくよりも、「未知の未来への対応力」を高めていくことをより考察することであろう⁽⁵³⁾。

まとめ

本稿で、以上のようなリスクと責任のパラドクスを克服できる道筋を十分に検討して示すことは手に余る。しかしながら、このパラドクスをリスクの宿命として受忍するだけで放置しておくことが、拙著で別個に示したような現実として「緊急時のサボタージュ」という深刻な問題を惹起している⁽⁵⁴⁾。しかしながら、リスク社会に表れたリスクと責任のパラドクスの存在を認識し、そしてその克服には万全のものが存在しないと了解した上で、いかにリスクを引き受けて対処していくかという「脱パラドクス」の方法論の検討が求められるのである。

なお、本稿では責任に関する様々な定義と、その多様性を生み出してきたプロセス、そして、責任が 今日の社会にどのように作用しているかといった点についての言及する余裕はなかった。さらに、責任 概念の法的責任による刑罰あるいは賠償責任といった意味あいが無限に広がりつつあることについて法 律学からの検討は重要であるが、それらは残された課題として別途にしていく必要がある。

また、リスク社会における主権者である私たちに負荷される個人的なレベルでの「自己責任」にある無限責任についての言及を本稿では行っていない。それは、政治的・行政的責任というものに私たちの「自己責任」が無縁であることを意味しているのでは決してない。むしろ逆に、私たちが政府に対して委任を行っていることによって、私たちの政治的・行政的な自己責任が免責されているかのような現状があることは否めない事実である。しかし、その個人が政治的な「自己責任」を語り、実践しようとしても、それは「自己責任」の一部でしかないし、その全部を果たすだけの能力は私たちには存在しない。ゆえに、すべての結果についての責任を、「自己責任」として個人に還元する訳にはいかない。リスク社会における無限に求められる政治的・行政的責任が、新自由主義的な「自己責任論」に矮小化され、リスク社会の一面である「リスクのパラドクス」を隠蔽するようなことになってはならないことは指摘するまでもないことであろう。

〈注〉

- (1) 政治・行政における責任主体とは、組織としての政府・自治体と、その組織を構成する政治家そして官僚群を含むものである。
- (2) クザーヌス, 2001年, p.198.
- (3) 応答責任に関係しての行政責任の議論の経過については、村上順が詳細に論じている。村上によれば、行政の損害賠償責任については「公権力の無答責の法理」によって、否定されていたものが、徐々に国民の権利救済を認めた判例などによって拡大されてきたことが示されている。村上、1986年。
- (4) カール・ポランニーは、この自由と責任のリンケージは、西洋おいては個人主義をすすめたカルヴァン主義によって登場したと指摘している。ポランニー、2012年、p.31.
- (5) カール・ポパー, 1980年, p.646.
- (6) 拡大を懸念する主張は、新藤宗幸(1999年)、楪博行(2008年)を見よ。
- (7) 新自由主義を標榜する八代尚宏(2011年)のリスク概念は、不確実性ではなく、予測可能で確実な損失をリスクと定義している。このように、リスク社会論とは真逆の定義になっていることに留意されたい。こうした定義からだけでリスクを眺めると、リスクのパラドクスを認識することがなくなってしまうのである。
- (8) 池田良彦(19993年), 土居正典(2005年)を見よ。

- (9) ゲオルグ・クニール, アルミン・ナセヒ, 1995年, p. 207.
- (10) 前掲書, 1995年, p. 200.
- (11) 前掲書, 1995年, p. 205.
- (12) カール・ポランニー, 2012 年, p. 34.
- (13) ヴォルフガング・リップ, 2002 年, p. 252.
- (14) 村上順, 1986年。
- (15) 児島亜紀子, 2004年, p. 103.
- (16) カール・ポランニー, 2012 年, p. 40.
- (17) 政府・行政責任は、国や社会によってその内容が異なっている。例えば、米国では銃乱射事件が相次いでいるが、銃規制を求める声が大勢を占めることはない社会である。そうした社会では、政府・行政が銃規制について消極的な姿勢を続けている点について、責任を求める声は大きくはない。だが、もともと銃規制が厳しい日本で銃乱射事件が発生すれば、銃乱射をした犯人と監督責任者である警察はもとより、政府・行政の責任を問う声で溢れるだろう。
- (18) 西尾勝, 1993年, pp. 351-353.
- (19) 行政責任の端的な事例をみれば、2011年の東日本大震災における震災直後から復旧・復興に至るまでの プロセスがすべてを表している。行政は被災住民のすべての日常生活に責任を負うように求められるし、行 政側はそうした趣旨からの復旧・復興活動に取り組んでいることが挙げられよう。
- (20) 「元厚生省課長,有罪確定へ」〈薬害エイズ「行政の不作為」認定〉薬害エイズ事件「業務上過失致死罪にとわれた厚生省(現厚生労働省)の元生物製剤課長・松村明仁被告(66)の上告審で,最高裁第2小法廷は,松村被告の上告を棄却する決定をした。吉田佑紀裁判長は「被告はエイズ対策の中心的な立場にあり,薬事行政上,必要且つ十分な対応を図る義務があった」と述べた。決定は3日付。松村被告を禁固1年,執行猶予2年とした。1,2審判決が確定する(読売新聞,2008.3.5,p.1)。
- (21) 新藤宗幸, 1999年, p. 17.
- (22) この点に関連して、小松丈晃は次のような警告をしている。「政治的なあるいは学的な物言いとして、より「賢明」な選択をおこない人生で出会うリスクとそれへの「責任」を積極的に引き受けるポジティブな生き方を称揚することは、しばしば指摘されるとおり、失業や疫病といったライフコース上の「リスク」を、諸個人のモラルや行き方の問題に帰属し、たとえば恒常的失業者をモラルの欠如した人間として描くことを許容する一方で、そうした「リスク」の社会構造に帰属されるべき側面を覆い隠す効果をもたらす」小松丈晃、2003 年、p. 200.
- (23) 小坂井敏晶, 2008年, p. 191.
- (24) そのため、小坂井はカント的自由意志からは、責任論を語れないと言う。小坂井は道徳的、倫理的「責任」 が社会にコード化されることを拒否しているからである。
- (25) クザーヌス, 2001年, p. 222.
- (26) カール・ポランニー, 2012 年, p. 31.
- (27) 戦争責任については、戦後から丸山眞男、家永三郎などが論評を行っていた。しかし、21世紀になっても、日本では戦争責任についての論争に決着がついていない状況が続いている。戦争責任を追及する立場からは、責任の対処についてのドイツとの比較論、日本の天皇の政治責任論、一部の政界や軍部の責任論が喧伝された。今日では、従軍慰安婦問題なども戦争責任の一環として、常に持ちだされている。一方の、戦後賠償が終わった段階で、戦争責任は消滅したという立場からの反論も続いている。これらは極東アジアの国際政治の力学が反映したものであるが、日本政府が補償と謝罪をしたにもかかわらず、こうした問題が継続していくことは、国際政治上の力学によって政治責任が無限に求められているものと言える。
- (28) ヤスパース, 1998年, p.124.
- (29) レヴィナス, 1999年, p. 40.
- (30) 前掲書, 1999年, p. 43.
- (31) もっとも、米軍による原爆や東京大空襲といった非戦闘員に対する無差別攻撃は、ヤスパースやレヴィナスの議論からすれば、当然の如く戦争における人道的罪に値する。しかし、米国側は一貫して「戦争を早期に集結させるための正当な戦闘行為」という主張を変えてはいない。かくの如く、戦争責任論とは、もともと道徳、倫理あるいは人道問題とはレベルの異なる、極めて政治的な意図を内在したものである。

- (32) 野田正彰 (1998年), 高橋哲哉 (2005年), 仲正昌樹 (2005年), 國重裕 (2007年) を見よ。
- (33) アレント, 2007年, p. 196.
- (34) 亀喜信, 2009年, p. 24.
- (35) 常松淳, 2009年, p. 219.
- (36) 前掲書, 2009年, p. 248.
- (37) 八代尚宏, 2011年, p. 14.
- (38) 行政用語に「検討する」という決まり文句があるが、これは「何もしない」ことを意味している。同様に、「可及的速やかに善処する」とは、「しばらくたったうちに対処する」ことを意味する。
- (39) メルロ=ポンティ, 1974年, p. 364.
- (40) アルミン・ナセヒ, 2002年, p. 39.
- (41) ヴォルフガング・リップ, 2002 年, p. 245.
- (42) ルーマン, 2011年, p. 161.
- (43) 伊原木大祐, 2006年, p. 631.
- (44) 伊原木大介は「最悪の場合、宗教的ファナティズムの暴力と結合してしまう危険性がある」と指摘する。 さらに「極限事例である自爆テロの異様さは、他者のために死をも厭わない純粋な責任感と、別の他者に加 えられた無慈悲な殺傷行為とが結びついている点にある」と言うように、宗教的責任感が無限に拡大するこ とへの危険性を指摘している。伊原木、2006 年、pp. 619-620.
- (45) ベック, 1998年, p. 74.
- (46) カール・ポランニー, 2012 年, p. 33.
- (47) 前掲書, 2012年, p. 47.
- (48) メルロ=ポンティ, 1974 年, p. 349.
- (49) アレント, 2007年, p. 56.
- (50) カール・ポランニー, 2012 年, p. 33.
- (51) アルミン・ナセヒ, 2002年, p.39.
- (52) メルロ=ポンティ, 1983年, p. 106.
- (53) ルーマン, 2004年, p. 268 および, 拙著 (2012年) を参照されたい。
- (54) 拙著, 2012年。

参考文献

------ 中山元訳『責任と判断』, 筑摩書房, 2007年

イーグルトン,テリー 大橋洋一訳『テロリズム 聖なる恐怖』,2011年,岩波書店

家永三郎『戦争責任』, 岩波書店, 2002年

池田良彦「管理・監督責任をめぐる刑事上の問題」『東海大学紀要』, 開発工学部, 2, 1993年, pp. 17-29.

石原昌家「「援護法」によって捏造された「沖縄戦認識」」『沖縄国際大学社会文化研究』, 10(1), 2007 年, pp. 31-54.

伊原木大祐「責任の無限」『宗教研究』, 80(3), 2006 年, pp. 619-640.

上田秀明「「保護する責任」の履行, リビアの例」『産大法学』, 京都産業大学, 45(3.4), 2012 年, pp. 7-16. ヴェーバー, マックス 脇圭平訳『職業としての政治』, 岩波文庫, 1980 年

大庭健『他者との誰のことか』, 勁草書房, 1989年

------ 『「責任」ってなに?』,講談社現代新書,2005年

加藤孝明「災害リスク評価と防災まちづくり」『ガバナンス』, ぎょうせい, 2011 年 10 月号, pp. 27-29.

金井利之「「想定外」の地方自治の行方」『ガバナンス』,ぎょうせい,2011 年 8 月号,pp. 17-19.

鎌田勇「国家と謝罪」『言語文化研究』,広島大学,28,2002年,pp.105-141.

神田隆之「第5章 リスクと行政」藤井浩司,縣公一郎編『コレーク行政学』,成文堂,pp. 95-122.

カント 篠田英雄訳『純粋理性批判』(上,中,下),岩波文庫,1962年

亀喜信「行為と赦し:ハンナ・アレント研究(6)」『大阪府立大学紀要』, 2009年, pp. 23-34.

木佐芳男『〈戦争責任〉とは何か』, 2001年, 中公新書

クザーヌス, ニコラウス 八巻和彦訳『神を観ることについて』, 岩波文庫, 2001年

國重裕「戦後ドイツの戦争責任問題」『龍谷紀要』, 龍谷大学, 29, 2007年, pp. 75-81.

黒田展之「象徴天皇制の成立」『法と政治』, 関西学院大学, 52(4), 2001 年, pp. 1127-1170.

クニール, ゲオルク アルミン・ナセヒ 舘野受男, 池田貞夫, 野崎和義訳『ルーマン 社会システム理論』, 新泉社, 1995 年

児島亜紀子「「他者のために死ぬこと」あるいは苛烈なる原理」『社会問題研究』,53(2),2004 年,pp. 95-116.

小浜逸郎『「責任」はだれにあるのか』, PHP 新書, 2005 年

小坂井敏晶『責任という虚構』,東京大学出版会,2008年

小平市災害対策本部「東日本大震災に係る小平市の対応」, 2011年7月

小松丈晃『リスク論のルーマン』, 勁草書房, 2003年

------ 「社会システム理論とリスク | 『社会・経済システム』(26), 2005 年 pp. 119-123.

小森義峯「法的立場より見た天皇の戦争責任」『法政論叢』, 日本法政学会, 23, 1987年, pp. 34-41.

佐藤真紀、伊藤和子『イラク「人質事件」と自己責任論』、大月書店、2004年

シュッツ, アルフレッド 渡辺光, 那須壽, 西原和久訳『社会的現実の問題 II』, マルジュ社, 1985 年

シュミット,カール 新田邦夫訳『大地のノモス』,慈学社出版,2007年

新藤宗幸「行政責任と刑事責任」『立教法学』,立教大学,52号,1999年,pp.16-43.

清野惇「私立大学における管理職の監督責任」『修道法学』, 34(2), 2012 年, pp. 137-153.

高橋哲哉『戦後責任論』, 講談社, 1999年

瀧川裕英『責任の意味と制度 ― 負担から応答へ』, 勁草書房, 2003 年

田中政光「ストリート・レベルの戦略」『横浜経営研究』, 18(3), 1997年, pp. 193-212.

楪博行「アメリカ不法行為法における不作為責任」『神戸市外国語大学学研究』神戸市外国語大学, 70, 2008 年, pp. 41-80.

常松淳『責任と社会』, 勁草書房, 2009年

坪田典子「戦争責任の認識 — 〈撫順の奇蹟〉」『文教大学国際学部紀要』,文教大学,17(1), 2006 年, pp. 109-125.

土居正典「行政責任と不作為の違法(1)」『鹿児島大学法学論叢』,40(1),2005年,pp. 23-48.

仲正昌樹『日本とドイツ二つの戦後思想』,光文社,2005年

中山竜一「リスクと法」橘木俊詔,長谷部恭男,今田高俊,益永茂樹編『リスク学入門 1』,岩波書店,2007年,pp.87-116.

成田和信『責任と自由』, 勁草書房, 2004年

西尾勝『行政学』,有斐閣,1997年

西原春夫『形法概論』,成文堂,1977年

野田正彰『戦争と罪責』, 岩波書店, 1999年

ハイエク, F・A 一谷藤一郎訳『隷従への道』, 創元社, 1954年

------ 田中真晴,田中秀夫訳『市場・知識・自由』,ミネルヴァ書房,1986 年

長谷部恭男編『リスク学入門 3 法律からみたリスク』, 岩波書店, 2007年

土方透, アルミン・ナセヒ編著『リスク』, 新泉社, 2002年

平石直昭「現代日本の「ナショナリズム」」『社会科学研究』,東京大学,58(1),2006年,pp.9-35.

古田徹也「バーナード・ウィリアムズ「道徳的運」」『行為論研究』,行為論研究会,第 1 号,2010 年,pp. 109-127

ブルデュー, ピエール 石崎晴己訳 『構造と実践』, 藤原書店, 1991年

ベック, ウルリッヒ 東康, 伊藤美登里訳『危険社会』, 法政大学出版局, 1998年

------ 木前利秋・中村健吾監訳『グローバル化の社会学』,国文社, 2005 年

------- 鈴木宗徳, 伊藤美登里編 『リスク化する日本社会』, 岩波書店, 2011 年

ベック, ウルリッヒ アンソニー・ギデンズ, スコット・ラッシュ 松尾精文, 小幡正敏, 叶堂隆三訳『再帰的

近代化』,而立書房,1997年

ポパー,カール 藤本隆志,石垣壽郎,森博訳『推測と反駁』,法政大学出版局,1980年 ポランニー,カール 若森みどり,植村邦彦,若森章孝訳『市場社会と人間の自由』,大月書店,2012年 眞鍋貞樹「想定外の事態における地方自治体の政策決定」『経営経理研究』,拓殖大学経営経理研究所,第94号, 2012年,pp.49-82.

丸山眞男 杉田敦編『丸山眞男セレクション』, 平凡社, 2010年

村上順「フランスにおける行政の不作為責任」『神奈川法学』,神奈川大学,22(2),1986 年,pp. 465-518. 村上陽一郎『安全学』,青土社,1998 年

一一 滝浦静雄, 粟津則雄, 木田元, 海老坂武訳『意味と無意志』, みすず書房, 1983 年

------ 海老坂武, 木田元訳『政治と弁証法』, みすず書房, 2002 年(b)

毛利泰俊「リスク社会における科学評価のための法制度設計をめぐって」『西南学院大学法学論集』, 38(3/4), 2006 年, pp. 193-294.

八代尚宏『新自由主義の復権』,中公新書,2011年

ヤスパース,カール 橋本文夫訳『戦争の罪を問う』,平凡社,1998年

山村武彦「社会全体で社会の安全を支える仕組みを」『ガバナンス』,ぎょうせい,2011 年 10 月号,pp. 30–32. 吉田裕「一五年戦争史研究と戦争責任問題」『一橋論叢』,97(2),1987 年,pp. 196–215.

ヨナス, ハンス 加藤尚武監訳『責任という原理』, 東信堂, 2000年

リップ, ヴォルフガング「第8章 リスク, 責任, 運命」土方透, アルミン・ナセヒ編著『リスク』, 新泉社, 2002 年, pp. 242–271.

レヴィナス, E 合田正人訳『存在の彼方へ』, 岩波文庫, 1999年

ルーマン, ニクラス 長岡克行訳『権力』, 勁草書房, 1986年

一一 大庭健, 正村俊之訳『信頼』, 勁草書房, 1990年

----- 土方透,大澤善信訳『自己言及性について』,国文社,1996 年

------ 村上淳一訳『社会の教育システム』,東京大学出版会,2004 年

------ 徳安彰訳『社会構造とゼマンティック 1』, 法政大学出版局, 2011 年

コミュニティバスに関する一考察(Ⅱ)

秋 山 義 継

はじめに

高齢者や身体障害者など交通機関の利用が制限される移動制約者の地域内の円滑な移動が可能となるように、公共交通不便な地域の解消に取り組むことは、路線バスの撤退が進む過疎地域の自治体だけでなくモータリゼーションと少子高齢化が進む郊外都市の自治体においても重要な責務である。こうした流れを受けて、全国の多くの自治体では、コミュニティバスの導入が一挙に広がった。その一方で、コミュニティバス事業が自治体の財政に与える負担は大きく、地域の需要の応じた持続可能な交通システムであることが求められる。

2002 年乗合バス事業の規制緩和により、路線バスの廃止が相次いだことにより、事業コストが低下したことからコミュニティバスの導入が全国の自治体に広がったようである。さらに 2006 年 10 月の道路運送法の改正により、地域交通会議で合意を得れば、コミュニティバスの運賃は届け出制にできるようになった。これにより、各地域の多様なニーズに対応できるコミュニティバスの運営が可能になった。今後も多くの自治体での導入形態も多様化していくことであろう。

特に民間バス事業者の路線廃止・縮小とコミュニティバス等の開設により、各自治体の財政負担増大に繋がり、また、自治体ばかりでなく地域住民の参加、役割が拡大している。そこでは、コミュニティバスの計画、運営、運行に関する役割分担も変化している。ここでは、以前に整理した「地方政治行政研究第 1 巻 2009. 12 — コミュニティバスに関する一考察 — 」に続き、コミュニティバスの導入形態といくつかの事例を紹介し、さらに整理考察をする。

1. コミュニティバスの各地域での役割

コミュニティバスは、地域内の交通が不便な地域での移動を対象としている。公共交通の運行されていない地域、民間の在来バスが、利用者の減少や採算性がとれなく撤退したり、縮小したりした地域で運行されるケースである。他には、既存の公共交通手段では移動が困難な場所や施設に行くために運行される。

在来の民間バスが運行されている場合は、当然、コミュニティバスと在来バスの役割を整理しなければならない⁽¹⁾。以下では、大都市、大都市・近郊、地方都市、その他の地方でのコミュニティバスの役割を述べる。

(1) 大都市での役割

大都市では、鉄道やバス等の公共交通機関が発達しているが、中量・大量輸送システムでは対応できない輸送規模の小さい需要に対応するためにコミュニティバスの導入が検討される。都市でのバスは、通勤や通学などの比較的規模の大きい需要を対象に幹線道路を中心に運行されている。一方、地域内の狭隘な道路を走行し、鉄道等へのアクセスを高めることや車両サイズを需要に合わせることとか、また速時性や直行性などについて民間バス事業者はかなり消極的である。そこで、地域内での停留所や路線を詳細に設定し、居住地から公共・商業施設へのアクセスに対応ができるようにしたり、地域内の住民のモビリティを確保するための交通手段としてコミュニティバスの導入が考えられる。鉄道駅が近くにない地域における鉄道との連携強化、在来バスの運行がされていない地域住民のモビリティを確保するために行政がコミュニティバスの路線計画をし、運営し、運行を民間バス事業者に委託している。そして、在来バスの路線網と組み合わせてコミュニティバス路線を導入し、在来バス路線では運行できない狭隘な街路等にきめ細かい路線を設定し、地域住民の買い物や通院等の日常生活に必要な移動の確保をする。

(2) 大都市近郊・郊外での役割

大都市と同じように、在来バスが運行されてない地域でのモビリティを確保するためにコミュニティバスが導入される。地域によっては、東西方向には鉄道やバス路線網が整備されているが、南北方向の交通手段が整備されていないとか、地域の標高差があり、地域住民の高齢化とともに徒歩や自転車での移動が困難であるために、在来のバス路線から離れている地域を公共交通不便地域として、コミュニティバスを導入するケースがある。また、鉄道やバス路線が設定されているが、河川等の地域の分断によって移動が不便な地域で、その地域から駅や駅周辺の商業地、公共施設、病院へのアクセスを目的としたコミュニティバスが導入される。

(3) 地方都市での役割

鉄道や在来バス路線等の公共交通機関網は存在するが、それらは郊外地域と中心市街地を結ぶ路線が中心であり、中心市街地内の移動や回遊する路線が十分に設定されていない場合がある。在来バスは、主として幹線道路を運行し、狭隘な街路まで乗り入れていないので、どうしても公共交通の不便な地域が存在する。この公共交通不便地域の解消や、中心市街地におけるモビリティの確保と市街地での回遊を高めるためにコミュニティバスが導入される。そこで公共交通不便地域の解消と中心市街地でのモビリティの確保、アクセス性を向上を目的としてコミュニティバスの導入がされる。

(4) その他の地方での役割

居住地域から中心市街地や公共施設への公共交通の確保をすることを目的としてコミュニティバスが導入される。地域によっては、中心市街地までの長い距離があり、高齢化の進行した地域での生活交通・通学の確保から、居住地域から中心市街地へ向かうコミュニティバスを自治体が導入する。また、居住人口の希薄により、在来路線バスを撤退した後に、地域住民の買い物や病院へのアクセスを確保するために、住民や沿線企業がNPOを立ち上げてコミュニティバスを導入するケースがある⁽²⁾。

2. コミュニティバス導入形態の類型

福本・加藤氏は、いくつかの地域公共交通システムを運営方式についてまとめている。これまでの従来型運営である事業者主導型、自治体主導型、住民主導型、商業主導型に区分して、その特徴とそれぞれの長所・短所を整理しているので紹介する。以下、その導入形態を整理する^③。

(1) 事業主導型

道路運送法第4条の許可を得た路線バスで、存続するには事業の収支が基本となる。そこでは、交通 業者が黒字経営をしている場合は経営存続できるが、赤字経営で収支の合わない路線は、路線の廃止・ 縮小となる。それでも存続する場合には、地域自治体からの補助金や地域住民等の負担によって存続さ れる。

(2) 自治体主導型

地域における交通空白地域の解消や交通弱者である高齢者等のモビリティを確保するために、民間バス業者が廃止・撤退した路線や採算の合わないとされ参入しない路線に適用される。ここでのコミュニティバス導入は、自治体が路線の計画、運営、運行の面で大きく関与することになる。自治体に財政面での余裕がある場合には問題がないが、財政難で負担が厳しくなると、路線の存続が不可能となる場合が多くなる。全国の多くの自治体で運営されているコミュニティバスの多くは、この区分に含まれる。

(3) 住民主導型

地域に居住している住民らが、路線や運営等についての企画や資金の拠出など、地域でのコミュニティバスの運営、運行、経営について関与し中心的な役割をする。

この住民主導型に一般的に共通することは、地域住民が当事者としての経営意識が高く、地域の足として高い利用促進がはかられ存続することが期待できる。しかし、運営面や経営ノウハウに関しては不安がある。今後の自治体の財政負担の軽減からも、この住民主導型のコミュニティバスの導入が期待されている。住民が、計画策定、運行改善、運営資金の確保、運転手の確保、業者の選定等を担い、地域の方々が、クラブ財的に事業コストの負担金を支払って運営しているケースもある。

(4) 商業者主導型

これは、商業者が地域の政策実現のために、商業者自らが計画、運営を実施するケースである。コミュニティバス等の運行は交通事業者に委託することで、地域の交通システムを構築することになる⁽⁴⁾。

このように様々な形態で全国的に民間バス事業者の路線バスの廃止,縮小によってコミュニティバス の導入がされているが、その導入によって財政負担が大きくなり、自治体ばかりでなく住民等の役割が 拡大し、コミュニティバスの計画、運営、運行に対する役割分担の形態も少しずつ変化している。

以下において、各地のコミュニティバス導入の事例を紹介し、その特徴を整理する。

3. コミュニティバスの導入事例

(1) 京成バス「アイリスループ」(葛飾区)

「アイリスループ」(京成バス) は路線名を南水元線と呼び, 葛飾区の要請によって開通した路線である。愛称の「アイリスループ」は同区の区花である花菖蒲をイメージして, 住民からの公募により名付けられたものである。葛飾区の南水元地区は長らく公共交通空白地域となっており, 住民からもバス路線の新設が希望されていた。これを受け同区と区内に路線を開通展開している京成バスが協議を重ねた結果, 2001年4月にコミュニティバスの形態を持つ「アイリスループ」の運行を開始した。法制度上は4条バスの適用を受けており, 財政面では事業者が全ての負担を受け持つ準コミュニティバスとして営業している。

① 運行概略

運行経路:金町駅北口→飯塚商店街→金町北口(片方向循環型)一周約30分

運行時間:平日6時~21時, 土曜日・休日8時~20時

運行間隔:平日12分~15分, 土曜日•休日15分

運 賃:150円(大人)

運行開始以降に二度の増発が行われ、通勤・通学客の混雑緩和のため行われている。これまで、沿線開発の影響もあり、利用客の推移は漸増傾向にある。特に朝の時間帯には利用客が集中し、かなりの混雑になるため、増発によって対応している。

一方の問題点であるが、悪天候時の朝の運行バス車内の混雑により、利用客が乗り切れない状態がある。何らかのダイヤの適性化が望まれる。もう一点は、運行の遅延が発生している。これは道路渋滞と 違法路上駐車によって遅延が常態化している。特に駅周辺の路上駐車は深刻な問題となっている。いま だに改善されていない状態で、マイカー利用者のマナー向上を期待しなければならない。

② 地域での需要喚起

コミュニティバスの成功には積極的な宣伝が欠かせない。その範囲は必ずしも広域である必要はなく、地域住民に十分な理解を得られることが望まれる。この「アイリスループ」は、車内に掲示板を設置し利用者同士の交流が可能になっている。また、地元企業に対しては車内広告の掲示を無料としている。 葛飾区も直接的な支援は行っていないものの、広報紙等での宣伝を重ね区民の関心を引き付けている。 運行面での整備を行うこと以外にも、より多角的な営業活動を行うことが地域に良い印象を生む結果になる。

③ 路線バスとの相互利用促進

コミュニティバスは路線バスが運行されていない公共交通不便空白地域に導入されるもので、通常は路線バスと極力重複しない運行経路が設定されることが多い。しかし鉄道駅等に乗り入れる場合はどうしても重複せざるをえない。いかに需要の相殺を防ぐかもが重要なポイントになる。「アイリスループ」の場合も、隣接・交通空白地域を運行する京成バスの別路線と2箇所の停留所が重複している。この他にも両路線にはいくつかの停留所が近接しているが、利用客が状況に合わせて使い分けることができる距離に置かれている。

コミュニティバスは,運行方法次第では路線バスとの棲み分けが十分に可能である。ただ,過剰な路線の重複や需要の少ない停留所があると問題が発生する^⑤。

(2) 醍醐地域にコミュニティバス(白い貴婦人)を走らせる市民の会

京都市伏見区醍醐地域にある NPO 法人「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」が運営するコミュニティバスがある。路線は 4 路線,総延長 35 km,停留所 107 箇所ある。運賃は大人 200円,1日券 300 円である。この地域には世界文化遺産である醍醐寺があり、観光客等の利用者にとっては1日券は便利であり大変お得である。

2004年2月の運行開始時は1日の利用客は600人と見込んでいたが、4年後に約1,200人が乗車している。一部路線ではバスに乗れない積み残しが起きている。

醍醐地区では1997年に市営地下鉄東西線が開通したのを機に、市がバス路線を縮小した。市は民間事業者に運行を引き継いでもらったもの、その事業者が徐々に路線や便数を減らしていった。自治体も企業も見捨てた地域で、地域市民の手でコミュニティバスを運行しているケースである。このコミュニティバスが運行開始された理由は、公共交通機関の復活を望む地域住民の声であった。醍醐地区は丘陵地に住宅が立ち並び、坂の多い地域であり、買い物や通院などの日常の生活のためにタクシーのみでは経済的にきついといった多くの高齢者からの強い要望にあった。そこで、地域の代表者や町内会が中心になり、市民の会を発足させ市民の足の復活を市に陳情した。しかし、市からの新たな路線提示があったが、地域市民の要望とは掛け離れていたため、その後、市民の会は住民のためのバス路線の実現へと変わっていったのである。

住民アンケートや住民集会によって、コミュニティバスの必要性を地域に浸透させていき、また、市民の会が作成した路線計画を町内会へおろし修正を依頼することで、より地域に合った細やかなニーズに応えられるようにしていった。2002年にバス事業の規制緩和があり、新規参入が可能になり、地域のタクシー会社がバス事業の小会社を設立し、市民の会への協力を打ち出した。このバス会社との連携が市民の会のコミュニティバス事業モデルとなったのである。

バス会社と運行契約を結び、バスと運転手の派遣を受け、バス会社に支払う委託料は、運賃収入と市民の会が集めた寄付金で賄うことになる。寄付は地域にある醍醐寺、総合病院、大型商業施設などからの寄付額は数百万円単位で集まった。それだけの寄付があり市民の会にしても、自前で利用者向けのバスを運行するよりも安上がりである。また、住民に市民のバスとの意識をもってもらうために、住民からも寄付を募った。当時、市はNPOのバス運行に懐疑的にみていたが利用者が予想を上回る伸びから2006年10月には、高齢者などへの無料利用を条件に市からの助成がされることになった。醍醐地域のコミュニティバスは、これまで自治体が成し得なかった福祉、便益の向上を実現したコミュニティビジネスの成功事例である。市民のニーズをとらえることのできない従来の公共交通に対して、市民の手で新しいバスネットワークを作りだしたもので2004年2月の運行開始以降、想定外の利用者を記録しながら運行が続けられている。市民が主体となって地域の企業等も協力して運行するバスシステムは、他の地域でも少しずつ登場しつつある。それぞれの地域に適した特徴ある新しい仕組みがさまざまな形で実現可能になり、公共交通の新しい方向性ができつつある。

(3) 我孫子市の無料送迎バス

千葉県我孫子市は、病院、自動車教習所、大学等の送迎バスの空席を活用し、高齢者や障害者の買い物や通院、駅や公共施設までのモビリティとして、送迎バスを施設利用者以外でも無料で利用できる運行サービスを行っている。我孫子市は、「我孫子市高齢者等外出応援事業」を行うにあたって、事業者や法人と「送迎バスの空席を活用した我孫子市高齢者等外出応援事業に係わる協定書」を締結している。この送迎バスを利用できるのは、市内在住の65歳以上の高齢者または障害者であり、1人で乗降できるか、介助者の同伴で乗降できる者である。バスを利用する際に、市が発行する「利用パスカード」(我孫子市の負担は、送迎バス車両の空席約570席に対する保険料とパスカードの手続き費用は年間約100万円)が必要になる。原則として、運行時間帯は月曜日から金曜日の9時から17時(各送迎バスの運休日は除く)である。一部の福祉センターの送迎バスは、土曜、日曜日も利用できる。乗降方式は、路線によって異なり、専用停留所のみの路線やフリー乗降が設定されている路線もある。ただ、事業所の利用者で満席の場合になど、空席状況によっては利用ができないことがある。

このコミュニティバスは、病院等の事業者の送迎バスの空席を活用したケースで、新規にバス車両等の購入などを行わなくてよいし、市、利用者の費用負担が少なくてすんでいる。さらに、一般のコミュニティバスと異なり、サービス開始までに必要な手続きが少ないので、開始するまでの時間が大変少ないというメリットがある。市役所としては、協力してくれる事業者の負担をできるだけ少なくするため、65歳以上の高齢者と障害者で1人でも乗降できる人と限定している。また、苦情等のトラブルは全て市役所が対処することになっている。

我孫子市は、この送迎バスの活用を、高齢者の外出支援の補助的な手段としている。この他に我孫子市が運営するコミュニティバス「あびバス」があり、公共交通空白地域の解消は、「あびバス」によってなされている。送迎バスは、市内の新たな事業者への働きかけや近隣市町村からの送迎を行っている事業者への働きかけにより、さらに利用者の利便性を高める工夫が今後も求められる。

(4) 土浦市の NPO 運営によるまちづくり活性化バス

茨城県土浦市は、近年は中心市街地の衰退が著しく、集客力と居住、生活環境の向上のため、公共交通機関の利用促進が求められていた。2001年4月からバスの試験運行が開始され、地域の商業関係者の有志らによって中心市街地活性化を推進するためのバス導入に向けた検討が開始された。当時は市民自ら運行するバスの形態は珍しく、検討は手探りの状態で行われた。その検討の結果、2004年にバス運行や地域通貨の発行を行う主体としてNPO法人の設立申請を行うことになり、2004年7月「まちづくり活性化バス土浦」が設立された。

利用状況は 2004 年度から増加を続けている。1 日平均約 322 人(試験運行期間 2005 年 3 月~2007 年 3 月)地域通貨キララ(まちづくり活性化バス「キララちゃん」の 1 人 1 回使用することができる)は 2007 年度 13%の方が使用している。2007 年 4 月から本格運行を開始している。

①路 線:循環3路線

②停 留 所:3路線で約90箇所

③運行時間:8時30分~20時00分頃

④便 数:3路線とも35分循環,左右周り計45便

⑤運行車両:ジャンボタクシー1台、ノンステップ小型バス2台

⑥運 賃:1人1回100円(小学生50円),1日乗車券300円(小学生150円),障害者及び介護者と未就学児は無料

⑦運営体制:運営主体 NPO 法人まちづくり活性化バス土浦,運行主体の関東鉄道および土浦市の3 者協定

⑧地域通貨:市内の協賛店で1000円以上の買い物をすると、当日乗車証明券と引き換えに100円分の地域通貨キララがもらえる。地域通貨とは100円相当の無料乗車券であり、乗車1回分の通貨として使用できる。

ここでのコミュニティバスは、商業関係者が中心になって、自ら企画、ルートの選定、運営主体の設立、試験運行、そして本格運行がされている。また、バスの運営には地域通貨への参加や寄付を通じて地域の商業者の協賛を得ており、バス車内にも多くの商店からの広告が掲示され広告収入もある。運賃収入、自治体からの補助金によって事業費用が賄われている。中心市街地活性化という明確な目的により、買い物客に合致した交通手段となっている。

おわりに

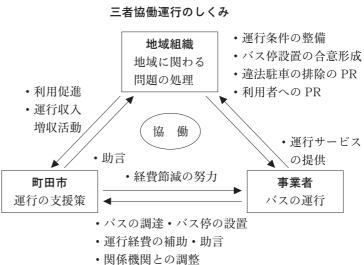
いくつかのコミュニティバスの導入事例をあげたが、コミュニティバスの類型別に合致するものもある。事例では、都市、地方都市と公共交通空白地域の解消、商業政策等とさまざまなものがある。

大事なことは、画一的な自治体主導型のコミュニティバスを安易に進めることは、自治体の財政難が 進むにつれ財政負担が大きくなり、結果的には地域住民に真に必要な公共交通サービスの提供にならな いこともあり得る。

自治体主導型や住民主導型のコミュニティバス計画プロセスも当然に異なるものである。それぞれの地域での違いと課題を明確にすることで、各地域の実情に合ったコミュニティバスの適切な計画プロセスと運行に導くことが各自治体の役割として必要であろう。また、地域住民の参画とその役割も重要であることを述べておきたい。

最後に全国に先駆けた三者協働の取り 組みをした玉川学園コミュニティバス 「玉ちゃんバス」を紹介する。このコミュニティバスは、右の図で示すように三者 協働という方式をとっている。地域住民 が自分たちのバスを地域で育てるという 考えで、行政や事業者と連携し、地域か ら出された問題の解決に積極的に関わり 続けて大きな成果を生んでいる⁽⁶⁾。

利用者が伸びないで財政負担を大きく しているコミュニティバスが多い中で,



玉川学園町内会『我がまち-玉川学園地域 '80年のあゆみ』2009, p. 50.

政治行政研究/Vol. 4

この玉川コミュニティバスは三者協働による事業として高い評価を得ている。自治体まかせでは続かないコミュニティバスを市民が主体的に参加し、自分たちの交通手段を確保している。市民協働の一つのモデルとして参考になる。

(2012年9月18日)

〈注〉

- (1) 中村文彦監修『コミュニティバスの導入ノウハウ』p. 17. 現代文化研究所, 2006
- (2) 中村文彦監修『上掲書』pp. 17-19.
- (3) 福本政之・加藤博和稿「役割分担に着目した地域公共交通運営方式の分類と各方式の有効性検討」第31 回土木計画学研究講演集,2005
- (4) 竹林弘晃・粟本啓之・新田保次稿「全国事例の整理からみたコミュニティバス等の導入形態の類型化に関する研究」より整理 土木計画学研究, 2006
- (5) 伊能圭祐稿「地域社会に見るコミュニティバスの役割」2006, p. 32. 東交短大論文集
- (6) 玉川学園町内会『我がまち -玉川学園地域 '80 年のあゆみ』 2009, p. 50.

参考文献・資料等

秋山義継著『現代交通論』創成社, 2006

交通まちづくり編『交通のまちづくり』(株)交通工学研究会,2005

中村文彦監修『コミュニティバスの導入ノウハウ』現代文化研究所,2006

脱クルマ・フォラム編『脱クルマ 21①クルマに頼らない生活づくり』生活思想社,1996

秋山義継稿「コミュニティバスに関する一考察」『拓大大学院地方政治行政研究』第1巻,2009

「東洋経済」 — バス大異変 — 東洋経済新報社, 2007. 7

「日経ビジネス」日本経済新聞社,2007.11

http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/8.10452,12,17,htm/

http://www.kirarabus.tsuchiura.jp

http://www.16.ocn.ne.jp/~daigobus/

橘木俊詔・浦川邦夫

『日本の地域間格差』

(日本評論社, 2012年)

西澤昭夫・忽那憲治・樋原伸彦・佐分利応貴・若林直樹・金井一頼

『ハイテク産業を創る地域エコシステム』

(有斐閣, 2012年)

近藤修司

『純減団体』

(新評論, 2011年)

山本尚史

序論

日本の地域経済には、今後、人口減少と経済規模の縮小という厳しい未来が予想されている。国土審議会政策部会長期展望委員会が2011年2月に発表した『長期展望委員会中間とりまとめ』によれば、「総人口は、2050年には9,515万人となり、2005年の1億2,777万人に比べ約3,300万人減少(約25.5%減少)」し、「高齢化率は、2005年の20.2%から2050年には39.6%まで高まる」(4頁)と見込まれている。しかも、総人口が減少する中でも東京圏などへの人口集中が続くという、いわば「地域的凝集を伴う人口減少」のために、経済的に有利な地域と不利な地域との格差は更に拡大する。

このような背景で、最近は、諸地域の経済の動向や施策に関して関心が高まっている。本書評の目的は、地域経済の特徴や課題などについて、最近出版された書籍を紹介すると共に、それらの書籍を比較対照することである。今回取り上げる出版物は、それぞれ問題意識や研究手法が異なっている。こうした書籍を紹介することは、地域経済の研究者に対する貢献となろう。

本書評の構成は以下の通りである。序論に続いて、各書籍について論評する。書評の対象とするのは、 橘木俊詔・浦川邦夫『日本の地域間格差』(日本評論社、2012年)、西澤昭夫・忽那憲治・樋原伸彦・ 佐分利応貴・若林直樹・金井一頼『ハイテク産業を創る地域エコシステム』(有斐閣、2012年)、近藤 修司『純減団体』(新評論、2011年)の三冊である。さらに、三冊に共通して指摘されていることを抽 出する。

橘木俊詔・浦川邦夫『日本の地域間格差』

格差や貧困は、近年になって特に関心が高まっている。著者は、格差の地域的要因に着目し、所得だけではなく、現在の地域間格差の多面的な実態を解明することで、格差是正への糸口を発見しようとしている。著者の分析は、独自のアンケート調査の回答結果に基づいている。アンケート調査は、インターネットによる調査を請け負う会社と提携している全国のモニターを対象として 2008 年に行われた。回収数は 8,890 件であり、回収率は 46.4%である。

本書では各章で地域格差の様々な側面の実態を解明している。第1章では、アンケート調査結果と各種の政府統計の集計結果に基づいて、生活の生活意識と格差との関係を飽きたかにしている。その結果、住民の居住地域に対する意識は、地域の生活環境を表す統計指標と密接に関連していることがわかった。さらに、地方から都市部への人口移動が進む背景には、所得水準だけではなく、就業機会、通学・通勤の便宜、買い物の便宜、ビジネスの便宜などにおける地域間格差の存在があることが示唆されている。

第2章では、先進諸国と比較した日本の地域間格差の特徴をOECDの国際比較統計を用いて明らかにしている。それによると、日本の地域間格差は、一人あたりGDP、高等教育修了者、医師数、犯罪者数などについては他国より小さく、人口や労働生産性においてはOECD平均を上回っている。ただし、OECDの比較統計では、「地域」として都道府県に相当する単位を用いている。著者は、その妥当性については問題であることを指摘している。

第3章では、住民の居住地域への評価と住民の地域間移動の要因との相関について分析している。アンケート調査結果と地域間の人口移動に関する理論から考えられることは、人的資本レベルの高い個人が地方から東京圏に移動している可能性である。ここから、能力の高い個人が地方から流出することを回避する政策が重要であることがわかる。

第4章では、2008年に実施された「企業立地の地域間格差に関するアンケート調査」の個票データを元にして、企業の経営者や役員がどのような観点から企業立地について判断しているかについて分析している。その結果、(1)経営者は、企業の立地を選択する上で、ビジネスをする上での利便性を重要な判断基準としていること、(2)賃金水準の高い大企業は、交通の便や地域の教育水準を重視して立地選択を行っていること、(3)製造業の経営者は、新規立地の際に、単純労働力の確保や用地コストの低さなどのコスト要因を重視する傾向があること、などが判明した。さらに、近年、製造業の大企業を地域に誘致する政策に限界があることを踏まえ、「エコノミックガーデニング手法」など「地域の中小企業が成長する環境をつくる政策」が興味深い取り組みであることを紹介している。

第5章では、日本の労働者の地域間賃金格差を縮小させる政策が貧困の削減に与える影響について、 先行研究を俯瞰しながら議論している。その結果、一般労働者の地域間賃金格差を縮小させることが貧 困削減に大きな効果を発揮する産業は、製造業、卸売・小売業、サービス業であることがわかった。さ らに、人的資本の底上げに関連する公共政策が格差の縮小に重要な役割を果たすことも指摘している。

第6章では、日本経済新聞社と日経産業地域研究所が2008年に発表した行政サービス度調査を用いて、行政サービスの地域間格差について議論している。行政サービスには、地域間で様々な格差があり、

その一部は是正が必要な水準に達している。そして、行政サービスの水準と自治体の財政力には相関が 見られる。行政サービスの地域間格差は、大まかに言えば、東京と東京以外との間の差として特徴づけ うることがわかった。

第7章では、地域間経済格差の存在が人々の生活にもたらす長期的な影響を考察するために、地域間格差が、健康、学力、社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)、幸福に及ぼす影響について先行研究の結果を紹介している。特に、地域の生活環境の格差縮小が、倫理的な観点にとどまらず、地域経済の持続可能性の観点からも望ましいことを示している。

第8章は、地域間格差の是正策として、財政面での調整と東京一極集中からの転換とについて比較検討している。東京一極集中からの転換が最も望ましいものの、幅広い国民的な合意形成を必要とするために、長期的な観点から企画し実行することにならざるをえない。このため、短期的には、地域間経済格差を縮小するためには、財政面での調整に頼ることになる。

最終章である第9章では、東京一極集中から転換する方策について提言している。第一には、地方の 行政や住民が主体となって、東京の住民、企業、メディア、大学などが好んで地方に移転するようにイ ンセンティブを提示すること。第二には、国が一極集中の是正に関してより積極的な計画を策定し、地 方自治体や民間企業がそれに追随するように誘導する方策を持つこと。第三には、東京の住民、企業、 メディア、大学などが東京から積極的に移出するように、東京にいるデメリットを明らかにすること、 である。

著者は、地域格差を発生させている要因の一つが東京一極集中であると判断して、東京一極集中から「八ヶ岳方式」への転換を提案している。「八ヶ岳方式」とは、「各地方の政令指定都市や中核大都市に経済活動の拠点を設定するともに、人材もこれらの拠点に集める策である。…具体的には、各拠点の地方政府における自主財源を増やし、行政の権限をより高める」(181-182 頁)ことがあげられる。さらに、地方における税収の財源として、法人住民税と方人事行政のウェイトを大きく下げ、地方消費税のウェイトを大きく上げることを提案している。これにより、都道府県間で大きく異なる地方税の収入格差が是正されるからである。

西澤昭夫ほか『ハイテク産業を創る地域エコシステム』

著者の問題意識は、「技術的なイノベーションとそれを具体化する産業構造の変化こそ、経済発展をもたらす原動力であり、生産性を上げ、生活水準を向上させる源泉だという考え方」(291 頁)である。日本では、いわゆる「失われた十年」の時期から経済成長を遂げるために、米国に倣って大学発ベンチャー企業を多く輩出しようとしたが、「市場原理」を必要以上に重視してしまったために「米国モデル」を移植することによるハイテク・ベンチャー企業の支援は頓挫してしまった。著者は、この失敗の大きな要因の一つに、マクロレベルの産業政策と、起業というミクロレベルの経済活動とを結びつけ、「大学発ベンチャー企業としての簇業・成長・蓄積を実現する支援組織が組み込まれたメゾ組織としての地域エコシステム構築の必要性」(7 頁)が無視されたことをあげている。著者は、統計資料の計量分析ではなく、主に先行研究の分析と、ケーススタディにより、地域エコシステムの構築について議論を進め

ている。

第1章では、ベンチャービジネス論の概念の変遷、産業構造展開の担い手としての大学発ベンチャー 企業の概念や企業特性が論じられている。さらに、大学発ベンチャー企業の簇業と成長に向けた支援組 織を整備する必要性についても指摘されている。

第2章では、ベンチャー企業を支援する政策としてのクラスター政策の問題点が指摘され、ハイテク 産業形成の担い手となる大学発ベンチャー企業の簇業・成長・蓄積を可能にするメゾ組織としての地域 エコシステムの構築に関してモデルを議論している。

第3章では、地域エコシステム構築について、米国モデルと英国モデルとを比較して、その差異と要因を明確にしている。そして、地域エコシステム構築モデルに関して、究明すべき課題を提示している。 第4章では、創業から株式公開に至る一連の資金供給システムを「ベンチャー・ファイナンス」として捉えて、その実現条件を明らかにしている。

第5章では、ベンチャー・ファイナンスの中核であるベンチャー・キャピタル創設の成功事例を分析 し、その条件を明らかにしている。

第6章では、簇業というミクロレベルの経済活動の担い手である企業家について、その行動様式やインセンティブを分析している。特に、日本で創業活動が低迷している要因として、長期雇用慣行などの経済社会環境を挙げている。さらに、そのような環境の中で大学発ベンチャー企業の簇業を高めるために、政府が果たすべき役割について議論している。

第7章では、企業家の活動を支える専門家集団を地域で集積する必要性とその実現条件について論じている。地域エコシステムにおける人的資源開発の方向性としては、(1)中立的な機関がプラットフォームとなって新規技術型企業人材向けの教育訓練企業連合を形成すること、(2)その機関が地域の人的資源開発の需要を調査してそれに対処する方法を世系すること、(3)キャリア・能力開発モデルを発信するとともに、地域雇用創出同校を秋赤にすること、である。

第8章では、地域エコシステムにはネットワーク組織を構築することが欠かすことのできない条件であるが、ネットワークの構築を主導するリーダーの特性と出現の条件を解明している。企業家活動の連鎖によるミクロレベルとメゾレベルとを結ぶループの形成、ダイナミックな相互作用が生まれるネットワークづくりの重要性、需要搬入企業群の意義などが指摘されている。

最終章である第9章では、日本の過去のベンチャー企業支援策における問題点を指摘すると共に、その問題を克服する可能性について、成功事例を元に分析している。特に、山形県鶴岡市の事例により、地域エコシステムの発展と課題を紹介している。

著者は、大震災で大きな影響を受けた東北地方の復興のためには、既存産業を回復させるだけでなく、新市場を開拓しうるイノベーションによるハイテク産業の形成が不可欠だとしている。それを現実のものとするために、産学連携型研究成果としての新技術を商業化する大学発ベンチャー企業の簇業・成長・集積が必要である、としている。

近藤修司『純減団体』

著者の問題意識は、地域経済の衰退について、その実態、原因、変化の過程を客観的に把握することである。そこで著者は、国勢調査や人口動態統計を活用して日本の全ての市町村に関する人口データベースを日本で最初に構築した。 \mathbb{E}_{r} 関の省庁でさえ、著者が作成したデータベースに匹敵する資料を有していない。そのデータベースにより、市町村レベルでの人口移動を詳細に分析している。本書はその意味で貴重な出版物である。

第1章では、地域経済が衰退している実態を「産業構造の変化」と「人口減少」の観点から概観し、 書名にある「純減団体」の意味を解説している。特に、地域経済における人口減少の理由として、自然 減だけではなく社会減にも注目すべきであると指摘している。

第2章では、地域経済が縮小し地域社会全体が衰退する原因を、「従来は地元資本の企業が得ていた利益を、地元ではない場所に本店を構えている企業が得るようになり、利益の行き先が変更されて」 (49頁) しまい、それにつれて消費が減少したとしている。そして、それを統計データによって裏付けている。

第3章では、地域経済において人口減少が進行した原因を分析すると共に、人口の社会減と自然減が同時進行するに至るプロセスを解明している。とりわけ製造業における事業所の縮小や閉鎖がこの事態を引き起こしたことを明らかにしている。そして、雇用の減少→若年層の流出→出生の減少→社会減と自然減が同時進行、というプロセスが各地で発生していることを各自治体での人口統計から明らかにしている。

続く第4章では、2000年から2010年までに生じた、地域経済レベルでの人口変動過程について分析し、生産年齢人口の中でも出産世代の喪失が強く影響していたことを指摘している。さらに、地域経済における人口減少は既に1985年頃から始まっているものの、2000年以降に本格的な減少局面に入ったと結論づけている。日本の人口が最大になったのは2005年であるが、地域経済における人口減少は、それ以前から着実に進行していたことがわかる。

第5章では、2010年から2030年までに地域経済で起こり得る事態について予見している。それには、 需要が縮小するために生じる供給過剰状態、地域内にまだ存在している小規模事業者が倒産あるいは廃 業することによって生じる人口流出、高齢者向け事業の需要の拡大、などが含まれている。

最後の第6章では、地域経済を支えうる産業について考察している。ここでは、製造業や観光関連産業によって地域経済を支えることができるのは一部の地域のみであることを指摘しているほか、地域経済において労働供給力の限界を迎えることは回避しなければならないと警告している。

著者は、地域の存続可能性が高めるために、真の地方自治の実現と、地域一体となって自立可能かつ 革新的な農業を発展させることについて、一連の改革を提言している。この改革には、地方議会の議会 事務局の改革、行政機構や選挙制度の改革、農業での栽培技能者の育成、屋内栽培施設の建設、地元の 製造業者との連携、農家後継者発生への支援、域内自給作物需要の拡大、などが含まれる。

まとめ

『長期展望委員会中間とりまとめ』においては、「地域的凝集を伴う人口減少」の状況への対応として、地方自治体は「急激な人口減少に加え高齢化率が高まっていくという厳しい環境の中で、生活・産業の基盤の充実、地域の特色を高める方策等、地方圏の発展に必要な要素は何で、それはどうやって確保するのかについて具体的な施策を検討していく必要がある」(10頁)としている。今回、書評の対象となった三冊においては、その「具体的な施策」について、それぞれ異なった提言を行っているものの、以下の点では、共通している。第一に、地域経済において内発的に雇用を創出することが求められている。ハイテク産業によるものであれ、農業によるものであれ、外部から企業を誘致するのではなく、地域内の資源を活用した雇用創出が望まれている。第二に、そのための政策として、地域経済の生産性を向上させイノベーティブな社会経済をつくることが求められている。第三に、地域社会の持続可能性を高めることが求められている。こうした提言は、今後の地域経済において持続可能な経済システムについて制度を設計する上で、大きな役割を果たすであろう。

「拓殖大学 政治行政研究」投稿規定

1. 発行目的

「拓殖大学 政治行政研究」(以下,「本紀要」という)は,(拓殖大学地方政治行政研究所の機関誌である)国や地方の政治・経済・行政などの幅広い問題に関する理論的,実証的,実践的な研究や社会に貢献する創造的な研究成果の公刊を目的とする。

2. 発行回数

本紀要は、原則として年1回12月発行とする。原稿提出締め切りは、9月20日とする。

紀要冊子としての発行のほか, 拓殖大学地方政治行政研究所(以下, 当研究所という)のホームページにもその内容を 掲載する。

3. 編集委員会

本紀要の編集は、当研究所編集委員会が担当する。編集委員会は、本規定が定める投稿原稿のほかに、必要に応じて 寄稿を依頼することができる。

4. 投稿資格

投稿者(共著の場合,執筆者のうち少なくとも1名)は、原則として当研究所の所員とする。ただし、当研究所編集 委員会が認める場合には、所員以外も投稿することができる。

5. 著作権

掲載された原稿の著作権は、当研究所に帰属する。

したがって、当研究所が必要と認めたときはこれを転載し、また外部から引用の申請があったときは当研究所で検討 のうえ許可することがある。

6. 投稿様式

- (1) 原稿は、日本語あるいは英語によるものとし、政治・経済・行政等に関する未発表の論文、研究ノート、翻訳、書評に限る。他の刊行物に投稿中の原稿は、投稿できない。編集委員会に、原稿および要約(2000 字程度)を各々3 部提出のこと。
- (2) 原稿は、論文・研究ノートについては、図・表を含め 400 字原稿換算で 100 枚以内、英文は A4 サイズ・ダブルスペース 60 枚以内とする。書評については、400 字換算 15 枚以内とする。ただし、編集委員会が適当であると判断した場合には、この限りではない。提出原稿は、原則としてワープロ原稿とし、電子媒体も提出のこと(機種・使用ソフトも明記する)。

執筆の詳細は,別に執筆要綱に定める。

7. 原稿の審査・採用

- (1) 投稿原稿の採否は、編集委員会が委嘱するレフリーの審査に基づき、編集委員会で決定し、投稿者に通知する。原稿は、採否に拘わらず返却しない。
- (2) 掲載に当たっては、編集委員会が投稿者に修正を求めることがある。
- (3) 本規定に定められていない事項については、編集委員会が判断する。
- (4) 原稿の提出先は, 〒112-8585 東京都文京区小日向 3-4-14

拓殖大学『政治行政研究』編集委員会 電話 03-3947-7597 FAX 03-3947-2397

8. 校 正

投稿者が初校および再校を行い、編集委員会が三校を行う。校正の際の加筆・修正は、必要最小限にとどめなければ ならない。

9. 原稿料, 別刷

投稿者には、一切の原稿料は支払わないが、別刷りを 50 部まで無料で贈呈する。それを超える場合には、有料とする。

10. その他

本規則に規定されていない事項については、その都度編集委員会で決定する。

11. 改 廃

この規定の改廃は、当研究所編集委員会の議に基づき、所長が決定する。

附 則

本規定は、平成22年10月1日から施行する。

「拓殖大学 政治行政研究」執筆要綱

- 1. ワープロ原稿は、 $A4 \, \&pma 1 \, \$ $A4 \, \$ $A4 \, \&pma 1 \, \$ $A4 \, \&pma 1 \, \$ $A4 \, \&pma 1 \, \$ $A4 \, \$ $A4 \, \&pma 1 \, \$ $A4 \, \$
- 2. 原稿の1枚目には、論文タイトル、著書名を記載する。目次は省略のこと。
- 3. 日本語原稿には、英文タイトルをつけること。
- 4. 各国の地名,外来語,外国の度量衡・貨幣単位はカタカナ表記にすること。
- 5. 数式は、タイプ打ちとし、大文字、小文字、数字、アルファベットの違いを明確にすること。
- 6. 注は、文中の該当するところに明示し、通し番号を付して、論文末にまとめること。
- 7. 参考文献は、編著者名、刊行年、書名、出版社(雑誌論文については、論文名、掲載誌名、巻号、刊行年月)の順に記載し、外国文献もこれに準じる。外国文献の書名は、斜字にすること。
- 8. 図・表は、それぞれ表題をつけ、通し番号を付すこと。
- 9. この要綱に規定されていないことについては、編集委員会で決定する。

執筆者および専門分野の紹介(目次掲載順)

室山 義正(むろやま・よしまさ) 地方政治行政研究科教授 財政論

保坂 榮次(ほさか・えいじ) 地方政治行政研究科教授 行政管理論

眞鍋 貞樹(ま な べ・さ だ き) 地方政治行政研究科教授 地方議会論

秋山 義継(あきやま・よしつぐ) 地方政治行政研究科教授 自治体経営論

山本 尚史(やまもと・た か し) 政 経 学 部 教 授 日本経済論

題字:学校法人•拓殖大学第17代総長 藤渡辰信

拓殖大学政治行政研究 編集委員会

委員長 室山 義正 委員 眞鍋 貞樹

政治行政研究 第4号

2012年12月15日 発 行

発行所 拓殖大学地方政治行政研究所

〒112-8585 東京都文京区小日向3丁目4番14号

Tel. 03-3947-7595

印刷所 ㈱ 外為印刷

The Journal of Politics and Administration

Vol. 4 (2012)

Contents

Articles

| Economic and Budgetary Policy |
|---|
| of the Eisenhower Administration |
| A Study on the Civil Servant System |
| under the Government of the Japan Democratic PartyEiji Hosaka 5 |
| Endless Political and Administrative Responsibiliby |
| Expressed by Paradox of Risk |
| The Study on Community Bus System (II) |
| Book Review |
| Tachibana and Urakawa (2012) Regional Gaps in Japan, |
| Nishizawa et al. (2012) Regional Ecosystem for High Technology Development, |
| Kondo (2011) Net Outflow Municipalities |
| |
| Instructions to Authors |

Institute for Research in Local Government TAKUSHOKU UNIVERSITY