

多すぎるのか，それとも効率的か ——日本の公務員

中村 圭介

公務員数の国際比較

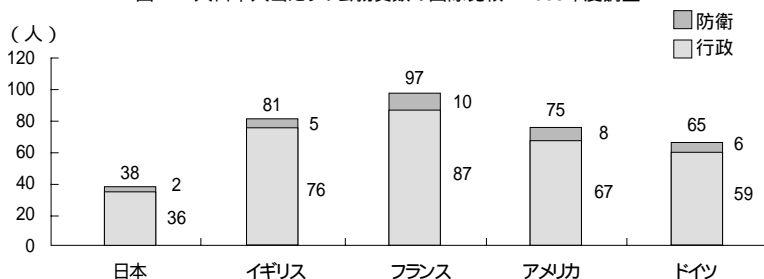
編集委員会から与えられたテーマは「公務員は多すぎるか」である。答えは簡単なようでいて、むずかしい。総務庁の資料によれば、図1で示すように先進諸国に比して少ない。

フランスは人口千人当たり97人の公務員がいるのに対し、日本は38人の公務員がいるにすぎない。だが、国際比較で注意すべきは、同じものを比較しているのかどうかである。定義、資料出所にまで注意を払わねばならない。だからむずかしい。図1は簡単な図であるからこそ注意が必要である。総務庁史編集委員会(2001)にはこの図の元々の資料出所が記されていない。日本のデータには特殊法人が含まれていない。村松(1994)には政府が雇用する者が雇用者全体に占める割合が示されている(p.29)。これによれば、1990年度をとればたとえばイギリス19.1%、フランス22.6%、アメリカ15.5%、ドイツ15.2%に対して、日本は7.9%である。だが、資料出所がOECDレポート(1991)とあるだけで、それ以上は不明である。定義もわからない。

比較時点がやや古いが、信頼できると思われるのは稲継(1996)である。比較対象としたイギリ

ス、フランス、西ドイツ、イタリア、スウェーデン、アメリカのデータは、Rose *et al.* (1985) から得ている。この本では定義がはっきりと示され、各国のデータについては出所が明らかにされている。定義は次のようである。「公務部門の雇用者(public employees)とは以下の組織に勤めている人びとである。(i)国務大臣や地方議員(local councillors)のように選出された高官に率いられている組織、または国有企業のトップのように、選挙によって選ばれた中央または地方政府(an elected government)に任命された人たちによって率いられている組織、(ii)主に政府によって所有されている組織、あるいは主に政府資金によって支えられている組織」(p.3)である。かなり包括的な定義であり、この定義がすべての国に適用された(p.4)。稲継(1996)は1980年をとりあげ、いわゆる国家公務員(一般職給与法適用職員)、地方公務員、郵政・林野・印刷・造幣の4現業職員、検察官、防衛庁職員、裁判所職員、国会職員、さらに公社や政府系特殊法人(電電公社、国鉄を含む)を加えて、日本における公務部門の雇用者数を算出している。その数、およそ517万人となる。図2は全就業者に占める比率を示したものである。これでも、日本の公務部門雇用者は明らかに

図1 人口千人当たりの公務員数の国際比較 1998年度調査

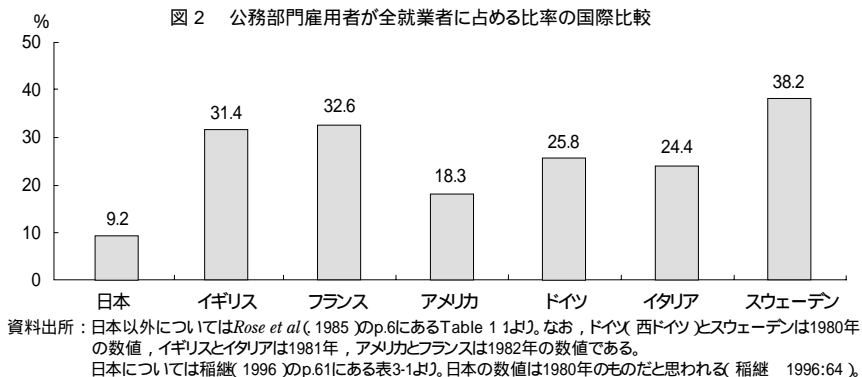


資料出所:総務庁史編集委員会(2001)p.146にある第2-2-6図。

原注:1)行政職員には、国家公務員、地方公務員および政府企業職員を含む。

2)公務員数等は、原則として1998年のものである。

図2 公務部門雇用者が全就業者に占める比率の国際比較



少ない。稲継(1996)によれば、これに地方公事に勤める者を含めたとしても「せいぜい10万人程度」(p.62)増えるだけで、それを考慮にいれたとしても比率は9.44%になるだけである。

やはり、日本の公務員は他の先進諸国に比べて、かなり少ない。疑問が三つ生じる。これほどまでに少ないのはやはりおかしい。何か、間違っているのではないか。これが一つめの疑問である。もし、本当だとしたら、いったい何故なのだろうか。これが二つめの疑問である。最後の疑問は、これほどまでに少ないのに、なぜに職員数適正化(削減)計画、事務事業の見直しなどの公務員数の削減が叫ばれるのだろうか。

分業関係

最初の疑問は、西欧諸国についてはRose et al. (1985)を参考に、日本については稲継(1996)を参考に、各国の最新データを探し集計することによって解くことができよう。大変な作業となるだろうが、価値のある研究となろう。最後の疑問は、行政改革を進めるイデオロギー的背景を探ることにつながろう。伝統的にいえば社会政策論の系譜に属するか、あるいは政治学の守備範囲ということになるだろうか。

私が興味をもつのは二番目の疑問である。ここに労使関係研究の新しい芽があるように思えるからである。

行政学はこの疑問にどう答えているのであろうか。私の専門は行政学ではなく、地方自治体における労使関係、人事管理の解明という最近の私自身の研究にかかわる限りで、ほんのわずかな文献

を読んでいるにすぎない。したがって、行政学の答えを網羅的に紹介するわけではない。重要な研究が抜け落ちている可能性は極めて大きい。そうした限界を十分に認識した上で、新しい芽を示してみたい。

村松(1994)によると、①地方政府を活用することによって、中央政府の規模は小さいままですむ、②追いつけ型近代化のエトスが節約と能率をうみだした、③行政はパートナーとして種々の業界団体を利用している、④地方レベルでは町内会や防犯協会などを利用しているために、公務員数は先進諸国に比べて少ない(pp.29-30)。このように列挙された答えに対して、①と②については次のような疑問が生じる。地方政府を活用すれば地方公務員の数が増えることになると思われるのに、なぜに中央と地方を合わせても公務員数は先進諸国に比べて少ないのか。追いつけ型近代化を官僚が指導すれば、逆に公務員数が増えるかもしれない。政府が資金を供給し近代化を進めていけば、Roseのいう「主に政府資金によって支えられた組織」で雇用されるpublic employeesが増えるということもありうる。なぜにそうはならなかったのか。つまり、「追いつけ型近代化エトス」だけでは公務員数の少なさを説明できない。

③と④はいかにもありそうである。だが、もう一步議論を進めれば新しい芽がみえてくるように思える。「下請け取引関係」「下請け分業構造」あるいは「サプライヤー・システム」という専門用語から何が連想されるのであろうか。自動車産業を例にとると、日本の自動車企業の外製比率(製

造費用にしめる部品・材料・外注費用の割合)は平均して70%以上で、アメリカの企業よりも高い傾向にある¹⁾(藤本1997:168)。日本企業はすべてを自分で生産するのではなく関連企業を活用することが多い。関連企業は重層構造をなす。下層にいくほど、企業規模が小さくなり、企業数も増える。これがピラミッド型の下請け分業構造と呼ばれるものである。同じようなことが行政分野でも生じているのではないか。新しい芽とはこのことである。欧米諸国では行政が行っている業務を、日本では外注しているのではないか。その結果、公務員数は少なくてすむ。

この仮説を実証するためには、特定の事業に焦点をあて、行政と民間の分業関係を詳しく探り、国際比較をする必要がある。清掃事業でもいいし高齢者福祉事業でもよい。さらに特定の分業関係をもたらす諸要因は何かを明らかにする必要もある。諸要因としては、市民の行政ニーズ、定員管理、費用、人事管理などにおける国別の違いなどがあげられよう。行政分野における業務内容、職務内容、要員の实態と、それを規定する諸要因を明らかにすることは、労使関係研究における新たな分野となるだろう。

人事管理

稲継(1996)の答えは「日本型の人事・給与システムが職務区分の曖昧さ、大部屋主義ともあいまって、効率的に作用している結果」であり、「おそい昇進制、積み上げ型褒賞システムが、個々の公務員のインセンティブを引き出す構造となっており、大部屋主義に代表される職務区分の曖昧さやOJTなどとあいまって相互補完的に作用してシステム全体の効率性を高めている」(p.66)のではないかということである。私の調べたわずかな事例でみる限り、少なくとも地方公務員についていえば、人事管理がシステム全体の効率性を高めているとは思えない。

公務員の生産性を実際に測定し比較することはむずかしく、この仮説は十分には検証されていない。私の批判はこうした外在的なものではない。地方公務員の人事管理の実態を探ってみると、民間との違いがはっきり見えてきて、稲継説に同意

できないというのが私の批判である。例を一つだけあげよう²⁾。

小池(1991)、小池=猪木(2002)が精力的に明らかにしてきたように、日本の大卒ホワイトカラーはジェネラリストではなくスペシャリストとして育てられる。それは、大卒がいまや実務の第一線を担うようになり、実務をこなす技能や知識は頻繁かつ幅広い異動では身に付かないからである。スペシャリストとして育てる必要がでてくる。だが、地方公務員は違う。異動範囲に着目してみると、専門職種を別とすれば、一般行政職員は部門をこえて幅広く、かつ頻繁に異動する。技術系職員では異動範囲は一定範囲に限られるが、事務系職員はまさに幅広い。もっともすべてというわけではなく、私の調べた一つの県では関連職場を異動する「縦割り」が主流であった。だが、もう一つの県、市町村では部門をこえて、幅広く、3年から5年に1回異動していた。

3年から5年に1回、部門をこえて異動するということは、職場には常に1/3から1/5の新人がいるということである。ある町の総務課長の言葉によれば「3カ月間は見習いで、1年もすれば一通りの仕事はできるようになる」そうである。3カ月、1年が正しいかどうかはわからない。だが、仮に正しいとしても、職場には常に1/3から1/5の見習いがいて、ようやく1年たつと戦力がそろうことになる。だが次の年になるとまた別の新人が来る。すべての職場でこうしたことが起こっているとは思えない。だが少なくない職場でそうした事態が生じている。これではあまりにも非効率ではないか。

定期的に、部門をこえて幅広く異動するのは、次のような三つの事情によると考えられた。一つは県や政令指定都市で多くみられるが、地域間異動の公平性を保つ配慮である。本庁、支庁、へき地勤務、出先機関などの地域間異動は、公平であるべきだとの考えである。二つめは同じ仕事をしていると徐々に飽きてきてしまい、士気が下がる。これを防ぐために部門をこえて異動させる必要がある。三つめは市町村で多く主張されるが、地方公務員はオールマイティでなければならない。市民のどんな質問にも答えられなければならない。

だからジェネラリストとして育てる必要がある。

このそれぞれに私は反論があるが、最後の点に絞ろう。一度、3年なり5年なり一つの職場を経験すれば、そこで得られた業務知識、法律知識、ノウハウなどは劣化することなく蓄積されていくのであろうか。忘れることはないのか。法律や条例の改正に常に注意し、新しい知識やノウハウに変える必要はないのか。普通に考えれば、知識やノウハウが劣化することなく蓄積され、最終的には完璧な公務員になるというのは幻想にすぎない。地方公務員はオールマイティである必要はない。それぞれの業務に精通している専門家を知っておけばよい。そうすれば市民の質問や相談に応じて、専門家を紹介すればそれですむ。

以上は、地方公務員の人事管理が抱える問題点の一つの例にすぎない。だが、行政学の専門家とは違った見方を提示できる。地方公務員の人事管理の特徴と問題を民間と比較しながら明らかにしていくこと、ここにも新たな芽があると私は考える³⁾。

1) 藤本 = 武石 (1994) によれば、アメリカ自動車メーカーの内製率は、クライスラーは30%と低い、フォードは50%、GMは70%と高い (p. 258)。

2) 以下の叙述は、近刊予定の拙著『変わるのはいま——地方公務員の人事管理』(仮題)によっている。

3) 私自身はすでに教育行政とくにその人事管理に関する研究を、中村 = 岡田 (2001) として発表している。これに対する教育社会学者からの批判は油布 (2002)、反批判は中村 (2002) を参照されたい。

参考文献

- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』 東洋経済新報社。
小池和男編 (1991) 『大卒ホワイトカラーの人材開発』 東洋経済新報社。
小池和男・猪木武徳編 (2002) 『ホワイトカラーの人材形成——日米英独の比較』 東洋経済新報社。
総務庁史編集委員会 (2001) 『総務庁史』 ぎょうせい。
中村圭介・岡田真理子 (2001) 『教育行政と労使関係』 エイデル研究所。
中村圭介 (2002) 「教育公務員の制度改革を考える」 『日本労働研究雑誌』 No. 509。
藤本隆宏 (1997) 『生産システムの進化論』 有斐閣。
藤本隆宏・武石彰 (1994) 『自動車産業 21 世紀へのシナリオ——成長型システムからバランス型システムへの転換』 生産性出版。
村松岐夫 (1994) 『日本の行政』 中央公論新社。
油布佐和子 (2002) 「教職の理解に向けて——中村圭介・岡田真理子『教育行政と労使関係』を読む」 『社会科学研究』 Vol. 53, No. 1。
Rose, Richard et al. (1985) *Public Employment in Western nations*, Cambridge University Press: Cambridge.

(なかむら・けいすけ 東京大学社会科学研究所教授)